



Beitrag zum Durchführungsbericht 2018


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

Maßnahmenspezifische Bewertung

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

**Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART)
Triesdorf, 31.08.2019**

Hauptauftragnehmer und Koordinator

 FORSCHUNGSGRUPPE Agrar- und Regionalentwicklung TRIESDORF GbR Steingruberstraße 4 91746 Weidenbach-Triesdorf Tel.: (0 98 26) 333 177 Fax: (0 98 26) 333 194 Internet: www.fg-art.de	Bearbeiter (alphabetisch): B.A. Johannes Föhr Dr. Andrea Früh-Müller Prof. Dr. Manfred Geißendörfer Dr. Markus Meyer B.Sc. Kristina Nöhring, M.Sc. MBA Tanja Strobel-Unbehaun, Prof. Dr. Otmar Seibert
--	--

Kooperationspartner und Bearbeiter (Unterauftragnehmer):

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

Beteiligte Forschungsinstitute und Verantwortlichkeiten

Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART) B.A. Johannes Föhr Dr. Andrea Früh-Müller Prof. Dr. Manfred Geißendörfer Dr. Markus Meyer B.Sc. Kristina Nöhring M. Sc. Tanja Strobel-Unbehaun Prof. Dr. Otmar Seibert	Gesamtkoordination der Evaluierung & federführend verantwortlich für folgende Kapitel: <ul style="list-style-type: none"> - Kap. 1-3 - Kap. 4.1 - Kap. 4.4-4.5 - Kap. 4.9-4.12
Prof. Dr. Paul Michels Hochschule Weihenstephan-Triesdorf (HSWT) Abt. Triesdorf	Federführend verantwortlich für folgende Kapitel: <ul style="list-style-type: none"> - Kap. 4.2
Lehrstuhl für Produktions- und Ressourcenökonomie Technische Universität München (TUM) M.Sc. Philipp Mennig Prof. Dr. Johannes Sauer	Federführend verantwortlich für folgende Kapitel: <ul style="list-style-type: none"> - Kap. 4.3 - Kap. 4.6 - Kap. 4.8
ECOZEPT - Andreas Jändl und Dr. Burkhard Schaer GbR, Freising Andreas Jändl Dr. Burkhard Schaer Dipl. Ing. Edeltraud Wissinger Dipl. Ing. Margarethe Steinhuber	Federführend verantwortlich für folgende Kapitel: <ul style="list-style-type: none"> - Kap. 4.7

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	14
2	Evaluationsdesign	28
3	Programmziele und finanzielle Umsetzung des EPLR	33
4	Bewertung der bayerischen EPLR-Maßnahmen	36
4.1	M 4.1 Maßnahme Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP).....	36
4.1.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	36
4.1.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	37
4.1.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	46
4.1.4	Bewertung	48
4.1.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	55
4.2	M 4.2 Marktstrukturförderung	58
4.2.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	58
4.2.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	59
4.2.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	66
4.2.4	Bewertung	70
4.2.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	92
4.3	M 4.4 – Nichtproduktive Investitionen	97
4.3.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	97
4.3.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	98
4.3.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	101
4.3.4	Bewertung	102
4.3.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	102
4.4	M 6.4 Maßnahme Diversifizierung.....	103
4.4.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	103
4.4.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	103
4.4.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	109
4.4.4	Bewertung	111
4.4.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	113
4.5	M 07 Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten - Dorferneuerung und -entwicklung.....	115
4.5.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	115
4.5.2	Analyse des erzielten Output und der Umsetzung.....	119
4.5.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	124
4.5.4	Bewertung	125
4.5.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	126
4.6	M 10 – Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Teil Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm (M10.1.1-10.1.15)	128
4.6.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	128
4.6.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	131
4.6.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen.....	142

4.6.4	Bewertung	144
4.6.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	175
4.7	M 10 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Teil Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm (M10.1.16-10.1.21).....	178
4.7.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	178
4.7.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	179
4.7.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	187
4.7.4	Bewertung	193
4.7.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	200
4.8	M 11 - Ökologischer Landbau	205
4.8.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	205
4.8.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	206
4.8.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	209
4.8.4	Bewertung	210
4.8.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	217
4.9	M 13.1-13.3 Ausgleichszulage - Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete	218
4.9.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	218
4.9.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	223
4.9.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	225
4.9.4	Bewertung	228
4.9.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	236
4.10	M 16 EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“	238
4.10.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	238
4.10.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	240
4.10.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	243
4.10.4	Bewertung	244
4.10.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	244
4.11	M 19 LEADER.....	245
4.11.1	Kurzbeschreibung der Maßnahme	245
4.11.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	248
4.11.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	252
4.11.4	Bewertung	259
4.11.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	271
4.12	Maßnahme Technische Hilfe.....	273
4.12.1	Einordnung der Maßnahme	273
4.12.2	Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung.....	273
4.12.3	Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen	275
4.12.4	Bewertung	275
4.12.5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	276
5	Literatur- und Quellenverzeichnis	277

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bewertungsfragen für den Durchführungsbericht 2018	29
Tabelle 2:	Finanzielle Umsetzung des EPLR Bayern 2020	35
Tabelle 3:	Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung	38
Tabelle 4:	Verteilung der Förderfälle nach der Höhe des Investitionsvolumens.....	39
Tabelle 5:	Verteilung der Förderfälle nach Investitionsschwerpunkten (Mehrfachnennung möglich)	40
Tabelle 6:	Verteilung der Fördermittel nach Bewirtschaftungsform	40
Tabelle 7:	Verteilung der Fördermittel nach Regierungsbezirken	41
Tabelle 8:	Verteilung der Fördermittel nach Gebietskategorien	44
Tabelle 9:	Auswahlkriterien für die Einzelbetriebliche Investitionsförderung	45
Tabelle 10:	Ausgewählte Merkmale für das Propensity-Score-Matching.....	47
Tabelle 11:	Indikatoren (IST – ZIEL)	48
Tabelle 12:	Kennzahlen der geförderten und nicht-geförderten Betriebe (2013-2018)	50
Tabelle 13:	Durchschnittliche Differenzen (Euro) zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben (2014-2018)	51
Tabelle 14:	Output-Indikatoren: Ziele und Grad der Zielerreichung	59
Tabelle 15:	Datenbasis der Bewertung, Stand 12.04.2019	60
Tabelle 16:	Fördervorhaben und bewilligte öffentliche Ausgaben nach Sektoren und Regierungsbezirken	65
Tabelle 17:	Vorhaben und bewilligte Fördersumme nach Umsatz der geförderten Unternehmen	65
Tabelle 18:	IST- und PLAN-Kennzahlen zur Energieeffizienz im Jahr vor der Antragstellung .	74
Tabelle 19:	Mittelwert des wertmäßigen Anteils der Rohwaren nach Vertragsdauer	80
Tabelle 20:	Vorabeschätzung der Wassereinsparung durch die Antragsteller, Abwasserqualität, Bodenversiegelung	81
Tabelle 21:	Einsatz von Trink-, Brauchwasser und Verpackung, Materialeffizienz, Jahreswerte	82
Tabelle 22:	Anwendung von Strom und Brennstoffen im Ernährungsgewerbe und der Tabakverarbeitung in TJ im Jahr 2017 in Deutschland	85
Tabelle 23:	Anteil der geförderten Unternehmen an Umsatz, BWS und Energieverbrauch des Ernährungsgewerbes und der Tabakverarbeitung	88
Tabelle 24:	Betriebe, Beschäftigte und Umsatz nach Wirtschaftsklassen der Ernährungswirtschaft und Tabakverarbeitung in Bayern im Jahr 2017.....	89
Tabelle 25:	Umsetzung der Maßnahme 4.4 und Zielerreichungsgrad	98
Tabelle 26:	Förderumfang der Maßnahmen "Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen" und "Wiederaufbau von Steinmauern"	99
Tabelle 27:	Umsetzung und Zielerreichung der Output- und Zielindikatoren - Maßnahme 6.4 Diversifizierung	104

Tabelle 28:	Verteilung der Förderfälle nach Investitionsschwerpunkten (Mehrfachnennung möglich).....	105
Tabelle 29:	Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Ausgaben abgeschlossener Förderfälle nach Gebietskulisse bis zum 31.12.2016	108
Tabelle 30:	Auswahlkriterien für die Diversifizierungsförderung (DIV)	109
Tabelle 31:	Ökonomische Kennzahlen (durchschnittlich) abgeschlossener Diversifizierungsvorhaben (n=9)	112
Tabelle 32:	Entwicklung der Arbeitskräfte (AK) der abgeschlossenen Förderfälle(n=9) in absoluten Werten.....	113
Tabelle 33:	Verteilung öffentlicher Ausgaben und Zahl der abgeschlossenen Vorhaben nach Betriebsgröße (ha)	113
Tabelle 34:	Fördervoraussetzungen, Fördergegenstände und Art und Umfang der Förderung	117
Tabelle 35:	Output-/Zielindikatoren und Zielerreichung	119
Tabelle 36:	Bewilligte Projekte - top ups und ELER (2015 bis 2018).....	120
Tabelle 37:	Abgeschlossene Projekte - top ups und ELER (2015 bis 2018).....	121
Tabelle 38:	Ergebnisse der Auswahlrunden	123
Tabelle 39:	Angebotene Maßnahmen 2014-2018	129
Tabelle 40:	Finanzielle und physische Umsetzung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des EPLR im Rahmen des KULAP (StMELF)	133
Tabelle 41:	Öffentliche Ausgaben differenziert nach Einzelmaßnahmen.....	134
Tabelle 42:	Geförderter Flächenumfang differenziert nach Einzelmaßnahmen	135
Tabelle 43:	Effekt der Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen des KULAP auf die Nutzpflanzenvielfalt von Marktfruchtbetrieben (ATT).....	147
Tabelle 44:	Outputindikatoren für den Schwerpunktbereich 4B (Bezug: Auszahlungen)	150
Tabelle 45:	Wirkungsbewertung der Wasserschutzmaßnahme „Extensive Grün- landnutzung entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten“	151
Tabelle 46:	Effekt der Teilnahme an Wasserschutzmaßnahmen des KULAP auf die Bewirtschaftungsintensität	158
Tabelle 47:	Outputindikatoren für den Schwerpunktbereich 4C (Bezug: Auszahlungen)	159
Tabelle 48:	Volumen emissionsarm ausgebrachten Wirtschaftsdüngers (inkl. Altmaßnahmen A62 und A63) (Bezug: Antragstellung)	165
Tabelle 49:	Outputindikatoren Schwerpunktbereich 5D (Bezug: Antragstellung)	165
Tabelle 50:	Outputindikatoren Schwerpunktbereich 5E (Bezug: Antragstellung)	167
Tabelle 51:	Parameterschätzwerte des Logit-Modells zur Erklärung der Teilnahme an Grünlandextensivierungsmaßnahmen (B20-23)	171
Tabelle 52:	Deskriptive Statistik zum Logit-Modell.....	172
Tabelle 53:	Vergleich von Mittelwerten (Häufigkeiten) für ausgewählte Variablen im Referenzjahr 2014	173
Tabelle 54:	Veränderung der Dauergrünlandfläche und des Viehbesatzes differenziert nach Teilnahme an der Maßnahme B20-23	173

Tabelle 55:	Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung.....	180
Tabelle 56:	Ausbezahlte Fördermittel, 2014-2018.....	181
Tabelle 57:	Flächenumfänge nach Biotoptypen und nach Lage in N2000-Gebieten.....	182
Tabelle 58:	Verteilung der geförderten Flächen (ha) nach Regierungsbezirken in 2018	184
Tabelle 59:	Zielindikatoren (IST – ZIEL)	187
Tabelle 60:	Wirkungsindikatoren (IST – ZIEL).....	188
Tabelle 61:	Finanzielle und physische Umsetzung der Maßnahme „Ökologischer Landbau“	206
Tabelle 62:	Wirkungsbewertung des Wasserschutzbeitrags des Ökologischen Landbaus.....	213
Tabelle 63:	Bewertung der Klimawirkung des Ökologischen Landbaus	214
Tabelle 64:	Höhe der Ausgleichszulage in Berggebieten (M13.1)	220
Tabelle 65:	Höhe der Ausgleichszulage in sonstigen benachteiligten Gebieten (M13.2).....	221
Tabelle 66:	Höhe der Ausgleichszulage in „Kleinen Gebieten“ (M13.3).....	221
Tabelle 67:	Physische und finanzielle Umsetzung	224
Tabelle 68:	Flächen- und GV-Entwicklung in den AGZ-Gebietskategorien	234
Tabelle 69:	Umsetzung der Maßnahme 16 und Zielerreichungsgrade.....	240
Tabelle 70:	Übersicht EIP-Projekte.....	241
Tabelle 71:	Umsetzung und Output- und Zielindikatoren	249
Tabelle 72:	Auswertung der VAIF-Daten nach Regierungsbezirken bis zum 31.12.2018	250
Tabelle 73:	Ergänzende Bewertungsindikatoren	256
Tabelle 74:	Themenschwerpunkte der LEADER-Projekte	262
Tabelle 75:	Indikatoren für die Technische Hilfe	274
Tabelle 76:	Bewilligungen und Auszahlungen nach Aufgabenbereichen	274

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Begleitungs- und Bewertungssystem EPLR Bayern 2020	30
Abbildung 2:	Verteilung der Förderfälle und Investitionszuschüsse nach Regierungsbezirken	42
Abbildung 3:	Regionale Verteilung der Förderfälle	43
Abbildung 4:	Verteilung der Zuschüsse	44
Abbildung 5:	Entwicklung Gewinn + Personalaufwand der geförderten und nicht geförderten Betriebe	52
Abbildung 6:	Verteilung der bewilligten Vorhaben und der Fördersummen 2014-2018.....	61
Abbildung 7:	Box-Whiskers-Plot der Gesamtsumme zuwendungsfähiger Ausgaben nach Sektoren	62
Abbildung 8:	Box-Whiskers-Plot der Gesamtsumme zuwendungsfähiger Ausgaben im Zeitverlauf.....	63
Abbildung 9:	Box-Whiskers Plot der Bewertungspunkte (x100) nach Sektoren	64
Abbildung 10:	Geschätzter Anteil der Vorhaben mit Veränderung der Energieeffizienz von ... bis unter ... %.....	71
Abbildung 11:	Entwicklung von Energieverbrauch und Produktionsmenge der geförderten Anlagen bei 22 Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen.....	72
Abbildung 12:	Schätzung der Ausgabenanteile, die auf die Ziele der geförderten Investition entfallen.....	73
Abbildung 13:	Anteile der Sektoren an Vorhaben, Zuwendung, Umsatz, BWS und Energieverbrauch	75
Abbildung 14:	Veränderung der Energieeffizienz auf Basis BWS bzw. Umsatz in %	76
Abbildung 15:	Vergleich von Plan- und Ist-Werten zur Energieeffizienz	77
Abbildung 16:	Wertmäßiger Anteil des Rohwareneinsatzes landwirtschaftlichen Ursprungs	80
Abbildung 17:	Anteile der Vorhaben mit Innovation.....	83
Abbildung 18:	Energieverbrauch nach Sektoren des Ernährungsgewerbes in Deutschland und Energieträgern, Anteile für das Jahr 2016.....	84
Abbildung 19:	Endenergieverbrauch in TJ des Ernährungsgewerbes und der Tabakverarbeitung nach Energieträgern im Jahr 2016 in Bayern	85
Abbildung 20:	Umsatz, Bruttowertschöpfung, Energieverbrauch, Energieeffizienz bei der Herstellung von Nahrungs-, Futtermittel, Getränke und Tabakwaren	87
Abbildung 21:	Flächenumfang der Landschaftselemente Hecken und Feldgehölze auf landwirtschaftlichen Flächen.....	100
Abbildung 22:	Regionale Verteilung der ausgezahlten Fördermittel für die Maßnahme "Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen"	101
Abbildung 23:	Regionale Verteilung der Förderfälle	106
Abbildung 24:	Regionale Verteilung der Zuschüsse.....	107
Abbildung 25:	Öffentliche Ausgaben für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP	137
Abbildung 26:	Flächenumfang der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP.....	138

Abbildung 27: Anzahl der KULAP-Teilnehmer nach Jahren	138
Abbildung 28: Geförderter Flächenumfang für Grünland- und Ackermaßnahmen	139
Abbildung 29: Verbreitungsgebiete der Grünlandmaßnahmen im Jahr 2017	140
Abbildung 30: Verbreitungsgebiete der Ackermaßnahmen im Jahr 2017	141
Abbildung 31: Entwicklung des Shannon-Index für Nutzpflanzen differenziert nach Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen des KULAP.....	146
Abbildung 32: Geförderte Fläche im Schwerpunktbereich 4A (ausgenommen KULAP- Maßnahmen „Ökologischer Landbau“, „Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen“, „Wiederaufbau von Steinmauern“).....	148
Abbildung 33: Verbreitungsgebiete der Biodiversitätsmaßnahmen im Jahr 2017.....	149
Abbildung 34: Stickstoffüberschüsse der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Bayern (Flächenbilanz).....	151
Abbildung 35: Viehbesatz auf Gemeindeebene 2017	152
Abbildung 36: Förderschwerpunkte für KULAP-Maßnahmen zum Wasserschutz 2007 (links) und Nitratbelastung des Grundwassers 2016 (rechts)	153
Abbildung 37: Förderschwerpunkte für KULAP-Maßnahmen mit Primäreffekt Wasserschutz 2017	154
Abbildung 38: Entwicklung des Nitratgehalts in bayerischen Messstellen	155
Abbildung 39: Anteil der Gewässer mit „gutem oder besserem ökologischen Zustand“ bzw. „gutem oder besserem ökologischen Potenzial“ im Verhältnis zur Gesamtanzahl der bewerteten Wasserkörper	156
Abbildung 40: Durchschnittliche Ausgaben für Dünge- und Pflanzenschutzmittel differenziert nach Teilnahme an Wasserschutzmaßnahmen des KULAP.....	157
Abbildung 41: Mittlerer, langjähriger Bodenabtrag je ha LF	160
Abbildung 42: Schwerpunktregionen für KULAP-Maßnahmen mit Primäreffekt Bodenschutz	161
Abbildung 43: Bewirtschaftungsfaktor der Allgemeinen Bodenabtragsgleichung differenziert nach Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen.....	162
Abbildung 44: Schwerpunktregionen der emissionsarmen Wirtschaftsdüngerausbringung auf Gemeindeebene, 2017	166
Abbildung 45: Geförderte Fläche der KULAP-Maßnahmen des Schwerpunktbereichs 5E als Anteil an der gesamten LF auf Gemeindeebene, 2017	175
Abbildung 46: Entwicklung der VNP-Vertragsflächen 2014-2018 in ha, nach Biotoptypen.....	180
Abbildung 47: Verteilung der VNP-Flächen in ha auf die Regierungsbezirke	185
Abbildung 48: Anteil der VNP-Vertragsflächen an der LF der jeweiligen Landkreise (2018)	186
Abbildung 49: Bestandsentwicklung ausgewählter Vogelarten in Bayern seit 1960 und Entwicklung der Wald- und Agrarlandarten seit 1998	189
Abbildung 50: Anteil der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert an der gesamten Landwirtschaftsfläche in Prozent	191
Abbildung 517: HNV-Flächen Gesamt (Stufe I-III) in % in Bayern und Deutschland	194
Abbildung 52: Erwerbscharakter und Bewirtschaftungsform der Stichprobe	196

Abbildung 53: Seit wann nehmen Sie am VNP teil?	196
Abbildung 54: Einfluss des VNP auf den gesamten Betriebsablauf	197
Abbildung 55: Ertragseinbußen und zusätzlicher Arbeitsaufwand durch das VNP	197
Abbildung 56: Zusammenarbeit zwischen UNB und AELF bei der Abwicklung der Antragstellung	198
Abbildung 57: Zufriedenheit mit dem Programm.....	199
Abbildung 58: Verteilung der VNP-Förderflächen auf die Biotoptypen Acker, Wiese und Weide (Vergleich der gesamten Förderfläche in Bayern und der Flächen in Natura2000-Gebieten plus 50m-Puffer).....	201
Abbildung 59: Entwicklung der geförderten Fläche der Maßnahme „Ökologischer Landbau“	207
Abbildung 60: Öffentliche Ausgaben für die Maßnahme „Ökologischer Landbau“	207
Abbildung 61: Anteil an geförderter Fläche für den ökologischen Landbau an der LF	208
Abbildung 62: Veränderung der ökologisch bewirtschafteten Fläche zwischen 2010 und 2016	209
Abbildung 63: Biodiversitätseffekte des Ökologischen Landbaus	212
Abbildung 64: Bewertung der Leistungen der ökologischen Landwirtschaft im Bereich Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Tierwohl im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft	216
Abbildung 65: Gebietskulissen der Ausgleichszulage auf Gemeindeebene	219
Abbildung 66: Neue Gebietskulissen der Ausgleichszulage auf Gemeindeebene.....	222
Abbildung 67: Durchschnittliche Ertragsmesszahlen (EMZ) in den Gebietskategorien der AGZ	225
Abbildung 68: Veränderung der Anzahl der Betriebe in den AGZ-Gebietskategorien	229
Abbildung 69: Durchschnittliche Betriebsgrößen, Ausstattung mit Acker- und Grünlandflächen	230
Abbildung 70: Durchschnittliche AK pro ha LF differenziert nach den Gebietskategorien der AGZ (2014 - 2018)	231
Abbildung 71: Durchschnittliche Ausgaben für Dünge- und Pflanzenschutzmittel nach AGZ- Gebietskategorien	232
Abbildung 72: Viehbesatz in Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben nach Gebietskategorien (RGV).....	233
Abbildung 73: Durchschnittliche Zuschusshöhe je ha LF und je Betrieb nach AGZ- Gebietskategorien (2012-16).....	235
Abbildung 74: Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn differenziert nach den Gebietskategorien der AGZ	235
Abbildung 75: LEADER in Bayern	246
Abbildung 76: Regionale Verteilung der LEADER-Zuschüsse in bayerischen LAG	251
Abbildung 77: Zufriedenheit mit Managementaufgaben.....	261
Abbildung 78: Beiträge von LEADER zu spezifischen Themen.....	268
Abbildung 79: Gesamtwirkungen von LEADER	269

Abkürzungen

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

KULAP	Kulturlandschaftsprogramm
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
LfL	Landesanstalt für Landwirtschaft
M[X.X]	Maßnahme gemäß ELER-Durchführungsverordnung (X.X=Zahlen-Code der Untermaßnahmen)
M+E	Monitoring und Evaluierung
Men-D	Monitoring- und Evaluierungsnetzwerk Deutschland
MFA	Mehrfachantrag
Mio.	Millionen
Mrd.	Mrd.
MSF	Marktstrukturförderung
N2000	Natura2000
NRR	Nationale Rahmenregelung
OG	Operationelle Gruppe(n)
P	Priorität
RD	Rural Development
RGV	Rinder-Großvieheinheit / raufutterverzehrende Großvieheinheit
SMART	Spezifisch, Messbar, Attraktiv, Realistisch, Terminiert
StMELF	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
StMUV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
StMWIVT	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
SöA	Sozioökonomische Analyse
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken)
TUM	Technische Universität München
VNP	Vertragsnaturschutzprogramm
VO	Verordnung

1 Zusammenfassung

Förderung des ländlichen Raums in Bayern – eine Einordnung

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

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

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

ELER-Programmstrategie in Bayern und Bewertungsauftrag

Bestandteil der ELER-Strategie sind jährliche Durchführungsberichte. Sie werden von der ELER-Verwaltungsbehörde – in diesem Fall vom StMELF – erstellt und sollen einen Überblick über die Umsetzung des EPLR im jeweils vorausgegangenen Jahr geben. In diesem erweiterten Durchführungsbericht 2018 wird über die Umsetzung des Programms in der Startphase bis Ende 2018 sowie über Programmerfolge berichtet. Die Bewertung des Programms erfolgt mit Hilfe von relativ wenigen Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, die in der ELER-Durchführungsverordnung EU-weit festgelegt wurden. Sie sollen es erlauben, gemeinsame Bewertungsfragen zu den Wirkungen des Programms zu beantworten. Dabei sind sowohl Primär- als auch Sekundärwirkungen der programmierten Maßnahmen zu berücksichtigen.

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

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

Investive Förderangebote zur Stärkung der Entwicklungsfähigkeit bayerischer Agrar- und Ernährungsbetriebe

Das **Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP, M 4.1)** fand eine ausgesprochen hohe Resonanz. Bis Ende des Jahres 2018 lagen bereits über 1.898 Förderanträge vor. Von den Anträgen konnten 1.275 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von rd. 668 Mio. € bewilligt werden. Deren Auswahl erfolgte nach der Höhe der erreichten Punktzahl in einem begrenzten Kriterienkatalog. Das mittlere Investitionsvolumen lag bei rd. 524.000 €; der größte Anteil der öffentlichen Zuwendungen (knapp 34 %) floss allerdings in „größere“ Projekte mit einem Volumen zwischen 0,75 bis 1 Mio. €. Insgesamt 2.348 Vorhaben waren bis Ende 2018 bereits abgeschlossen.

Investitionsschwerpunkt in der laufenden Förderphase war erneut die Milchviehhaltung mit knapp zwei Drittel der Bewilligungen (801 Fälle). Vorhaben in Schweine-, Dauerkultur- und Gartenbaubetrieben profitierten nur unterdurchschnittlich. Mit der fachlichen Schwerpunktsetzung korrespondiert die regionale Verteilung der Vorhaben: Rd. 68 % der Bewilligungen entfallen auf die Regierungsbezirke Oberbayern (375 Fälle), Schwaben (270 Fälle) und die Oberpfalz (219 Fälle).

Von den bewilligten Vorhaben erfüllten 606 (73 %) die Voraussetzungen für eine „Premium-Förderung“, die erhöhte Anforderungen an Tierschutz und Tierwohl stellt. Mit 23% der Bewilligungen (und 17 % der Fördermittel) waren Betriebe des ökologischen Anbaus überproportional vertreten.¹ Bei 94 % der bereits abgeschlossenen Förderfälle handelte es sich um Stallbauten, nur wenige Investitionen dienten anderen Erzeugungsrichtungen. Die Investitionen induzierten eine (kalkulierte) Erhöhung des mittleren Unternehmensumsatzes um rd. 96.000 €/Jahr und eine Steigerung der Wertschöpfung um rd. 45 % (plus 34.200 €). Zur Erhöhung des Produktionsvolumens wurde Viehhaltung und Flächenumfang ausgedehnt; dies machte eine Erhöhung der Arbeitskapazität um rd. 25% erforderlich.

Die Buchführungsergebnisse der Auflagen-sowie Testbetriebe zeigen jedoch ein etwas weniger positives Bild als die Planzahlen laut Förderdatenbank. Mit einem Unterschied von 5.884 € bei dem Kennwert „Ordentliches Ergebnis je Familienarbeitskraft“ liegen die Förderbetriebe nur gering über dem der nicht-geförderten Betriebe. Gleichsam verhält sich bei dem Betriebseinkommen je Arbeitskraft, hier ergab sich eine Differenz von nur +3.065 € seitens der Auflagenbetriebe über die Wirtschaftsjahre

¹ Bayern 8,6 %, vgl. StMELF: Bayerischer Agrarbericht 2018.

hinweg. Jedoch ist zu bedenken, dass aktuell nur geförderte und nicht-geförderte Betriebe ohne Berücksichtigung des Abschlusses des Vorhabens verglichen werden. Um die Langzeitwirkungen zu betrachten, ist eine kritische Masse abgeschlossener Förderfälle mit einem Betriebszeitraum von mindestens zwei Jahren abzuwarten, welcher erst zur Ex-Post-Bewertung vorliegen wird.

Bei der **Marktstrukturförderung (MSF, M 4.2)** wurden bis Ende 2018 mit 70 bewilligten Fördervorhaben 58,3 % und mit 40.246 € Fördervolumen 50,3 % der Zielgrößen erreicht. Die Gesamtinvestitionen in den geförderten Projekten wurden mit 400 Mio. € veranschlagt, mit 207,136 Mio. € waren Ende 2018 davon 51,8 % erreicht. Im Jahr 2018 ist es gelungen, die bis dahin insgesamt verausgabten Mittel zu verdoppeln. Wird in den verbleibenden Jahren 2019 und 2020 die Größenordnung der bewilligten öffentlichen Ausgaben des Jahres 2018 wiederholt, wird das vorgegebene Ziel bis zum Ende der Förderperiode 2020 erreicht. Falls es im Jahr 2018 Sondereffekte gegeben hat, sollten die Ursachen eruiert und gegebenenfalls bei der Bewertung der Chancen für die Zielerreichung bis zum Jahre 2020 berücksichtigt werden. Aufschlüsse hierfür sollten schon die ersten Auswahlrunden des Jahres 2019 geben.

Die Verteilung der Fördermittel konzentriert sich auf die die Sektoren Milch und Milcherzeugnisse mit 41,4 % und den Sektor Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen 32,8 %. Die drei anderen Sektoren erhielten jeweils weniger als 10 % der Fördermittel.

Die Verbindung der MSF mit dem primären Ziel der Energieeffizienz ist inzwischen bei der Zielgruppe bekannt und akzeptiert. Alle im Frühjahr 2019 interviewten Vertreter der geförderten Betriebe teilen die Einschätzung, dass man für die Nutzung von Fördergeldern einen positiven Beitrag zum Umwelt- und Ressourcenschutz leisten muss. Einer Verstetigung in der nächsten Förderperiode 2021 bis 2027 würde vom Gros der Verantwortlichen in den förderfähigen Betrieben befürwortet. Die Zusammenarbeit mit dem StMELF und mit der LfL wird gelobt. Kritik an den Förderkriterien und am administrativen und finanziellen Aufwand bei der Antragsstellung wird dennoch geäußert. Zur Reduktion des finanziellen und administrativen Aufwandes sollte das Antragsverfahren (Förderantrag, zusätzliche Erfassungsbögen, Zahlungsantrag, Gutachten) auch papierlos möglich sein und insbesondere für kleinere Investitionsvorhaben verschlankt werden.

Bisher liegen erst 10 Abschlussbögen mit betriebswirtschaftlichen Kenngrößen und Verbrauchswerten für das Geschäftsjahr nach Implementierung vor. Diese reichen für die Evaluierung nicht aus. Um trotzdem eine Einschätzung der Energieeffizienz der geförderten Anlagen zu ermöglichen, wurden Energieverbräuche und Mengenleistungen in den spezifischen Einheiten zusammen mit den Zahlungsanträgen erhoben. Bis Ende 2018 wurden 28 Vorhaben abgeschlossen und die zugehörigen Zahlungsanträge gestellt. Für die sechs Erstinvestitionen in neue Produktlinien wird in den Energiegutachten belegt, dass der aktuelle Stand der Technik eingehalten wird. Die anderen 22 Vorhaben sind Erweiterungs- bzw. Rationalisierungsprojekte. Für die 22 geförderten Anlagen und Gebäude verbesserte sich die Energieeffizienz in Tonnen Öläquivalent je Mengeneinheit um 25%.

Alle anderen Analysen beruhen auf den Planzahlen aus den Antragsbögen der geförderten Betriebe für das Jahr nach der Implementierung der Investition. Diese sprechen dafür, dass die MSF ihr Primärziel der verbesserten Energieeffizienz erreicht. Hauptgrund hierfür ist eine signifikante Steigerung der

Bruttowertschöpfung (BWS), der geplante Energieverbrauch ist sogar leicht höher als der im Geschäftsjahr vor der Investition. Damit auch das EU 2020 Ziel einer Reduktion der Treibhausgase erreicht wird, sind Maßnahmen zur Entkopplung des industriellen Produktionswachstums und des Energieverbrauchs erforderlich, die zu absoluten Einsparungen von Energie führen:

- Die Ernährungswirtschaft orientiert sich üblicherweise an kurzen Amortisationszeiten. Bei Investitionen in Heizung, Prozesswärme, Dampf- und Wärmerückgewinnung, Klima-, Lüftungs- und Kältetechnik, Kraft-Wärme-(Kälte)-Kopplung oder in energieeffizientere Gebäude dauert der Rückfluss in der Regel länger. Durch die Förderung gelingt es, dass einige Unternehmen zu Add-ons mit verzögertem Kapitalrückfluss bewogen werden. Eine gezielte Stimulierung der Investitionen mit langen Rückflussdauern durch Fördergelder ist daher empfehlenswert.
- Ein Beitrag zur Verstetigung der Entwicklung zu mehr Energieeffizienz kann durch die Einführung eines Energie- und Umweltmanagements geleistet werden.
- Auch Weiterbildungsmaßnahmen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Energie- oder Nachhaltigkeitsmanagement sollten gefördert werden.
- Investitionen in Maßnahmen zur Senkung des Energieverbrauches könnten durch die Vergabe von Bewertungspunkten stimuliert werden.

Bei der Vergabe von Bewertungspunkten sollten darüber hinaus alle Produktionssektoren vergleichbare Chancen haben. Es wird daher empfohlen, in der nächsten Förderperiode die Variablenliste für die Punktevergabe um weitere Kriterien zu ergänzen. Das Punkten über parallele Investitionen in EE ist ein funktionierendes Beispiel für eine Ergänzung. Geeignet wäre auch eine höhere Gewichtung des Tierschutzes oder die Vergabe von Punkten für regionalen Rohstoffbezug.

Im Rahmen der Maßnahme **Diversifizierung (M 6.4)** wurden bis Ende 2018 219 Anträge mit einem Fördervolumen von 15,8 Mio. € bewilligt. Investitionsschwerpunkte liegen in den „traditionellen“ Bereichen Gastronomie und Gästebeherbergung, Direktvermarktung und Pensionspferdehaltung. Abgeschlossen waren 2018 nur 64 Vorhaben mit einem Fördervolumen von 2,9 Mio. € (25,2 % des Zielwertes). Sie führten zur Schaffung von 32,4 neuen Arbeitsplätzen.

Die stärkste Beteiligung am Förderprogramm stammt aus benachteiligten Regionen (67,5 %) mit geringerem Produktionspotenzial, einer starken Konkurrenz auf dem Pachtflächenmarkt und doch günstigen Entwicklungschancen für landwirtschaftsnahe Dienstleistungen. Bezogen auf die Regierungsbezirke entfielen die meisten Bewilligungen auf Oberbayern (34 %) und Schwaben (20 %). Mit 21 % war der Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe auch bei der Diversifizierungsförderung überdurchschnittlich hoch.

Die bisherigen Bewilligungen betrafen meist kleinere Vorhaben mit geplanten Investitionssummen bis zu 100.000 € (24,7%) bzw. von 100.000 bis 200.000 € (26,5%). Nach Auswertung der Datenblätter zur Evaluierung (n=9) ergab sich eine durchschnittliche Steigerung des Gesamtumsatzes aus Landwirtschaft und Diversifizierung vor der Investition und zwei Jahre nach Überprüfung von rund 29,6%. Die Bruttowertschöpfung konnte ebenso gesteigert (24,6%). Der Gesamtgewinn entwickelte sich vom Zeitpunkt der Planung bis zur Überprüfung jedoch negativ, so sank dieser um -34,5%. Jedoch ist hier drauf

hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt der Bewertung nur wenig abgeschlossene Fälle vorlagen (n=9) und deshalb nur begrenzt auf die Grundgesamtheit geschlossen werden kann. Um noch verlässlichere Aussagen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Betriebe oder Änderungen in der Arbeitswirtschaft machen zu können, ist eine Fortführung und kontinuierliche Anwendung des Datenblattes, das ergänzende Informationen zu abgeschlossenen Förderfällen zum Zeitpunkt t+2 nach Schlussverwendungsnachweis liefert, notwendig.

Investitionen in Dorfentwicklung, Infrastruktur und Basisdienstleistungen

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

Um auf konkrete Detailprobleme in dörflichen Entwicklungsprozessen rascher und auch gezielter reagieren zu können, werden die umfassenden DOE-Verfahren in der laufenden Förderperiode erstmals durch drei „kleine“ Entwicklungsmaßnahmen ergänzt:

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

Bis Ende 2018 waren 3.113 Projekte mit geplanten öffentlichen Ausgaben im Umfang von 485.7 Mio. € bewilligt und davon 1.627 Vorhaben abgeschlossen. Die Bewilligungen entfallen auf

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

Von den bisher 255 bewilligten „kleinen“ Vorhaben mit ELER-Förderung entfielen 173 Projekte auf „kleine Infrastrukturen“ sowie „dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturprojekte“, 70 auf „lokale Basisdienstleistungen“. Die Fördernachfrage nach Projekten zur Verbesserung der Infrastruktur ist auch deshalb relativ hoch, weil es sich im Durchschnitt um kleine Vorhaben handelt, die bei öffentlichen Ausgaben von rd. 285.700 Euro (trotz des Eigenanteils von 40%) nur eine geringe absolute finanzielle Beteiligung der Kommunen verlangen. Das Ausgabenvolumen für die Vorhaben zur Verbesserung lokaler Basisdienstleistungen liegt dagegen doppelt so hoch und die Bewilligung setzt neben der Zusicherung eines höheren finanziellen Engagements der Antragsteller auch eine aufwändigere Planungsarbeit voraus.

Die Fördermaßnahmen werden intensiv in Anspruch genommen. Außerhalb laufender „großer“ DOE-Verfahren bieten sie Ansatzpunkte, um flexibel, schnell und auf den lokalen Bedarf zugeschnitten die örtlichen Wirtschafts- und Lebensbedingungen zu verbessern. Die räumliche Konzentration auf Räume mit besonderen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen ist zweckmäßig und wird breit akzeptiert. Bezogen auf die Einwohnerzahl der geförderten Kommunen können rechnerisch rd. 372.000

Einwohner im ländlichen Raum von den „kleinen“ Maßnahmen profitieren (T22). Die regionalen Schwerpunkte der Maßnahmenumsetzung liegen in den Regierungsbezirken Unterfranken (52 Vorhaben) und Niederbayern (49 Vorhaben).

Bewilligungen erfolgen nach erfolgreichem Durchlauf eines Auswahlverfahrens. Dieser „Wettbewerb der besten Projektanträge“ stößt in befragten Kommunen auf Zustimmung. Angeregt wird jedoch eine Überarbeitung des Kriterienkatalogs, um unbeabsichtigte Härtefälle zu vermeiden. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass kleine Gemeinden mit begrenzten Personalressourcen für die erfolgreiche Vorbereitung von Förderanträgen grundsätzlich vor größeren Hürden stehen als größere Kommunen mit entsprechend größerem Fachkräftebestand. Grundsätzlich förderbedürftige Kommunen mit sehr geringer Finanzkraft könnten ggf. von einer Teilnahme am Auswahlverfahren ausgeschlossen werden.

Das Angebot „kleiner“ Fördermaßnahmen trifft den Bedarf ländlicher Kommunen. Dies gilt für die Verbesserung der lokalen Infrastruktur ebenso wie für die Verbesserung von Basis-Dienstleistungen. Die Vorhaben lassen sich schnell und trotzdem – dank sorgfältiger Vorbereitung – professionell und wirksam umsetzen. Mit den Förderangeboten erhalten die Kommunen ein Instrument in die Hand, mit dem sie – unter Einbindung der Bevölkerung gezielte Impulse zur Verbesserung der lokalen Lebensverhältnisse setzen können. Aus diesem Grund ist die Nachfrage hoch: Bis Ende 2018 wurden insgesamt 3.113 Vorhaben bewilligt und von diesen bereits 1.627 abgeschlossen.

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

Unter dem Maßnahmencode M10 wird ein breites Bündel an Einzelmaßnahmen zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme sowie zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft zusammengefasst. Die Einzelmaßnahmen sind zwei Unterprogrammen zugeordnet, dem Vertragsnaturschutzprogramm (VNP) und dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KULAP). Das KULAP bildet nach wie vor das Herzstück der bayerischen Agrarumweltpolitik. Mit ihm gewährt Bayern teilnehmenden Landwirten bereits seit 1988 Ausgleichszahlungen für extensive Bewirtschaftungsweisen zum Schutz der Umwelt und des Klimas sowie für tiergerechte Haltungsverfahren.

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

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

Das KULAP bietet gesamtbetriebliche Maßnahmen sowie Maßnahmen für einen Betriebszweig oder für Einzelflächen an. Sie sind in die Schwerpunkte Klimaschutz, Boden- und Wasserschutz, Biodiversität

und Kulturlandschaft gegliedert. Die Förderung des ökologischen Landbaus im Gesamtbetrieb ist Bestandteil des KULAP, wenngleich die Maßnahme Ökologischer Landbau im EPLR als M11 eine separate Maßnahmenkategorie einnimmt. Da das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm ein Förderangebot mit langer Tradition ist, wird es von den Landwirten insgesamt gut angenommen. Durch den meist 5-jährigen Verpflichtungszeitraum ist ein Großteil der öffentlichen Gelder gebunden und ausbezahlt (573 Mio. €, ca. 71 % Realisierung). Aufgrund der unerwartet hohen Beteiligung konnten so bereits 2016 zahlreiche Maßnahmen nicht mehr zur Beantragung angeboten werden. Insgesamt standen Flächenmaßnahmen mit einem Umfang von ca. 787.000 ha unter Vertrag.

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

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

Eine hohe Wirksamkeit hinsichtlich der Schutzziele hängt nicht allein vom Umfang der geförderten Fläche ab, sondern mehr noch von der Qualität der Maßnahmen. Der großen Mehrzahl der Maßnahmen kann bei konsequenter und langfristiger Durchführung ein hoher Wirkungsgrad zugesprochen werden. Im Rahmen der Bewertung wurden die erwarteten Primäreffekte der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen untersucht. Jedoch ließen sich Ergebnisse häufig nur über Annäherungen aus der Literatur darstellen. Tiefergehende Wirkungskontrollen, die auf Messungen auf den jeweiligen Förderflächen gründen, liegen bislang nur im Einzelfall vor, z.B. für die KULAP-Maßnahme „Blühflächen“ (vorangegangene Förderperiode) oder über das Grünlandmonitoring der LfL. Belegt werden konnte im Schwerpunktbereich Biodiversität lediglich eine höhere Nutzpflanzenvielfalt geförderter Betriebe.

Weniger klar wirkt das Bild bei den Maßnahmen, die zur Verbesserung des Wasserschutzes beitragen sollen (Schwerpunktbereich 4B). Trotz aller Bemühungen im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen wurden Verbesserungen der Wasserqualität in Bayern in den letzten Jahren nicht beobachtet. Diese Tatsache spricht jedoch nicht direkt gegen den Erfolg von Maßnahmen zum Wasserschutz. In-

tensivierungen bei Nichtteilnehmern und externe Faktoren können einen möglichen Maßnahmenerfolg konterkarieren. Zudem treten Ergebnisse von Wasserschutzmaßnahmen in der Regel mit Verzögerung ein, abhängig von Faktoren wie etwa Bodenbeschaffenheit, Bewirtschaftung und Niederschlag. Angesichts der Schwierigkeiten, direkte Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen, wurde untersucht, inwieweit an KULAP-Maßnahmen zum Wasserschutz teilnehmende Betriebe ihren Betriebsmitteleinsatz tatsächlich reduzierten. Ein geringerer Einsatz von stickstoffhaltigen Dünge- sowie Pflanzenschutzmitteln verringert das Risiko der Auswaschung. Der Indikator „Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel“ kann somit zur indirekten Wirkungskontrolle herangezogen werden. Die Aufwendungen lagen bei geförderten Betrieben unter jenen nicht geförderter Kontrollbetriebe, wenngleich eine Abnahme in beiden Gruppen zu beobachten ist.

Besonders im Zielfeld Wasserschutz sind statistisch gesicherte Aussagen nur mit extrem hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche Stichprobenraster angelegt werden. Langfristig ist die Entwicklung eines entsprechenden Monitoringsystems anzustreben. Die Ausweisung von Gebietskulissen hat wie erwartet zu einem gezielteren Einsatz der Fördermittel geführt. Die Problemregionen Nordbayerns profitieren in besonderem Maße von der Förderung.

Die anvisierten Flächenziele für Bodenschutzmaßnahmen (Schwerpunktbereich 4C) wurden über Altverträge bereits im Jahr 2014 erreicht. Die Teilnahme an den entsprechenden Neumaßnahmen fiel im Jahr 2015 verhaltener aus. Ursächlich hierfür könnte der verringerte Fördersatz bei der Winterbegrüpfung mit Zwischenfrüchten von 80 €/ha auf 70 €/ha sein und/oder die seit 2015 geltenden Greening-Auflagen. Die Minderungswirkung hinsichtlich des Bodenabtrags der Maßnahmen mit Primäreffekt ist unumstritten. Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass über KULAP-Maßnahmen geförderte Betriebe einen höheren Grad an Bodenbedeckung während der Vegetationsperiode aufweisen als nicht geförderte Betriebe. Es zeigt sich jedoch, dass im östlichen Tertiär-Hügelland der mittlere langjährige Bodenabtrag trotz hoher Teilnahmeraten besonders hoch ausfällt. Hier besteht nach wie vor Handlungsbedarf.

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

In Schwerpunktbereich 5E wurden die geplanten Flächenziele bereits zu rund 95 % erreicht. Während die Maßnahmen zur Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten gut angenommen wurden – evtl. auch durch die Ausweitung auf Moorstandorte – und eine hohe Kohlenstoffbindung anzunehmen ist, sank der Flächenumfang von Grünlandextensivierungsmaßnahmen zwischen 2014 und 2018 leicht. Die Maßnahmen zur extensiven Grünlandnutzung

leisten keinen Beitrag zur (zusätzlichen) Kohlenstoffbindung. Durch das generelle Grünlandumbruchverbot bleibt der Grünlandanteil auch bei Nichtteilnehmern konstant.

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

Etwa 67 % der veranschlagten öffentlichen Mittel in Höhe von rund 268 Mio. € wurden im Zeitraum 2014 bis 2018 bereits abgerufen. Eine hohe Beteiligung am VNP führte deshalb bereits in den ersten Förderjahren zu einem hohen Zielerreichungsgrad: es sind bereits 106% der anvisierten 84.000 ha Fläche unter Vertrag. Der Förderschwerpunkt liegt mit rd. 70% aller Förderflächen wie geplant auf dem Biototyp Wiese, gefolgt vom Biototyp Weide mit 27% und Acker mit 3%. Alle Maßnahmen mit Ausnahme der neu eingeführten „ergebnisorientierten Grünlandnutzung“ (H30) werden gut angenommen. Dabei decken allein 5 VNP-Grünlandmaßnahmen rund 80% der gesamten Förderfläche ab. Die regionale Verteilung der VNP-Flächen spiegelt die unterschiedliche naturräumliche Ausstattung der Gebiete und die daraus resultierenden naturschutzfachlichen Möglichkeiten und Erfordernisse wider. Hieraus ergibt sich auch die starke Konzentration von VNP-Grünlandmaßnahmen im oberbayerischen Voralpenland.

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

Der **ökologische Landbau (M11)** ist mit seinem an gesamtbetrieblichen und angeschlossenen Kreisläufen orientierten Ansatz eine besonders nachhaltige Form der Landbewirtschaftung. Er trägt durch den Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel in besonderer Weise zur Schonung der Umwelt, zur Erhaltung von natürlichen Ressourcen und zur Sicherung der Biodiversität bei. Futter- und Nährstoffgrundlage soll der eigene Betrieb sein. Die Bodenfruchtbarkeit wird durch konsequenten Humusaufbau, insbesondere durch den Anbau von Leguminosen erhalten bzw. verbessert. Ein weiteres zentrales Anliegen ist es, Nutztiere artgerecht zu halten. Generell weist der ökologische Landbau positivere Umweltwirkungen als konventionelle Systeme auf, insbesondere wenn die Fläche

als Bezugsgröße verwendet wird. Eine produktbezogene Betrachtung relativiert die Vorzüge des ökologischen Landbaus in manchen Bereichen.

In Bayern wurden zwischen 2014 und 2018 8.807 Betriebe und 279.736 ha Fläche im Rahmen der Maßnahme M11 Ökolandbau gefördert. Damit ist der Freistaat Deutschlands bedeutendstes Ökoland. Um die heimische Ökoproduktion bis 2020 zu verdoppeln, wurde im Jahr 2013 das Landesprogramm Bio-Regio Bayern 2020 gestartet. Neben der Förderung des ökologischen Landbaus und Aktivitäten im Bereich der Vermarktung konnten darüber hinaus weitere wichtige Weichen in den Bereichen Bildung, Beratung, Forschung, Netzwirkbildung und Vermarktung gestellt werden. Zwischen 2014 und 2018 war ein starker und kontinuierlicher Anstieg der ökologisch bewirtschafteten Fläche zu verzeichnen. Vor allem die Krisenjahre 2015 und 2016 dürften viele Milcherzeuger zu einer Umstellung bewogen haben, blieb Bio-Milch doch vom Preisverfall konventionell erzeugter Milch verschont. Insofern ist davon auszugehen, dass durch die Maßnahme ebenfalls ein erkennbarer Beitrag zur Erreichung des anspruchsvollen Ziels des Landesprogramms geleistet wurde.

Das Hauptverbreitungsgebiet der Förderung liegt nach wie vor in den Grünlandgebieten der Alpen und des Alpenvorlandes (Agrargebiete 1 und 2) und in Teilen Nordbayerns (Agrargebiete Ostbayerisches Mittelgebirge II, Fränkische Platten, Spessart und Rhön). In diesen Regionen wurden auch starke Flächenanstiege verzeichnet. Insgesamt wurde das im EPLR formulierte Flächenziel bereits nach drei Jahren erreicht. Der kontinuierliche Anstieg der Förderfläche in Bayern kann als positiver Beitrag zur Erhöhung der Artenvielfalt erachtet werden.

Bei den **nichtproduktiven Investitionen (M4.4)** innerhalb des KULAP liegt der Förderungszweck in Investitionen, die die Voraussetzung für die Anwendung besonders nachhaltiger und standortangepasster Verfahren der Bewirtschaftung auf naturschutzfachlich wertvollen Flächen schaffen oder als Rückzugsräume für Tiere und Pflanzen dienen. Die Investitionen sollen zu einer Verbesserung des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes und der Kulturlandschaft beitragen. Daneben schaffen die geförderten Vorhaben die Grundlage zur Wiederherstellung und Erhaltung der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert. Zu diesem Zweck wurden die Maßnahmen „Erneuerung von bestehenden Hecken und Feldgehölzen“ und „Wiederaufbau von sanierungsbedürftigen bzw. eingestürzten Steinmauern“ entwickelt. Der Begriff „Erneuerung“ wird im Sinne der Erneuerung der ökologischen Funktionsfähigkeit verwendet. Mit dieser werden anhand individueller Konzepte Hecken und Feldgehölze wie auch Steinmauern langfristig in ihrer Struktur und Dimension und damit ihre Funktion und ihr Wert wiederhergestellt. Im EPLR sind 14 Mio. € für diese Maßnahmen vorgesehen. Es ist beabsichtigt, bis zu 20.000 Einzelvorhaben zu unterstützen. Zum Zeitpunkt der Datenbereitstellung waren nur wenige Auszahlungen erfolgt. Gründe sind, dass die erstmalige Möglichkeit zur Antragstellung für den „Wiederaufbau von Steinmauern“ und die „Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen“ erst im Jahr 2016 war, komplexe Voraussetzungen (Konzepterstellung) erfüllt werden müssen und die Abrechnung der Pflegemaßnahme nach Durchführung erfolgt.

Zwischen 2014 und 2018 wurden für den „Wiederaufbau von Steinmauern“ und die „Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen“ öffentliche Mittel in Höhe von 1.130.154 Euro ausgezahlt. Damit wurden 714 m² Steinmauern saniert und 364.638 m² Hecken und Feldgehölze gepflegt. Im Monitoring werden

Bewilligungen - entsprechend anderer 5-jähriger AUM-Verpflichtungen - erst mit der ersten Auszahlung nach der Vor-Ort-Kontrolle der jeweiligen Flächen des Jahres sichtbar, sind also im vorliegenden Datensatz nicht enthalten. Um die bislang geringe Mittelausschöpfung zu verbessern sollten gezielte Informations- und Beratungsmaßnahmen durchgeführt werden.

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

Die angestrebten Flächenziele konnten jedoch nach Monitoringangaben bislang nicht erreicht werden (Durchschnitt 2014-18). Obwohl durchschnittlich in den Jahren ca. 1,4 Mio. Hektar Fläche gefördert wurden, hinkt die Zielrealisierung hinterher:

- Berggebiet 209.253 ha (96,4%)
- Sonstige benachteiligte Gebiete 1.181.625 ha (66,6%)
- Kleine Gebiete 4.489 ha (89,8 %)

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

Insgesamt lag der Rückgang der Betriebe in Bayern im Zeitraum 2014 bis 2018 bei rund 3,8 %. Auch bei dieser kurzfristigen Betrachtung der letzten 5 Jahre wird deutlich, dass der Rückgang an Betrieben in den Berggebieten –wie in früheren Untersuchungen - unter dem bayerischen Durchschnitt liegt (-1,9%). Die im Vergleich höchste Abnahme wird in den sonstigen benachteiligten Gebieten mit 4,3 % verzeichnet, wobei die besonders unterdurchschnittlich ertragsfähigen Standorte der „Kerngebiete“ nur um 2,6 % sinken.

In **allen Gebietskategorien** waren in den letzten drei Jahren leichte Zunahmen (1,7-3,3 %) der Betriebsgrößen zu verzeichnen, bayernweit lag die durchschnittliche LF-Ausstattung der Haupterwerbsbetriebe bei 56 ha. Dies deutet auf den sich weiter fortsetzenden Strukturwandel mit Flächenwachs-

tum in allen Gebietskategorien hin. Während in den nicht benachteiligten Gebieten und in den Berggebieten noch rund 40-50 % aller Betriebe im Haupterwerb bewirtschaftet werden, ist die Bedeutung der im Nebenerwerb geführten Betriebe in den anderen benachteiligten Gebieten deutlich höher: Hier sind bereits 70 % der Betriebe auf außerlandwirtschaftliche Einkommen angewiesen. Der durchschnittliche Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn betrug zwischen 2014 und 2018 im Berggebiet durchschnittlich rund 10 %, im Kerngebiet rund 12 % und in der Benachteiligten Agrarzone etwa 5 %. Die Ausgleichszulage trägt offensichtlich in den benachteiligten Gebieten wesentlich zum Einkommen bei. Sie wird deshalb als erhebliche Stütze der dortigen Bewirtschafter angesehen. Die Einkommensdifferenz zu den nicht benachteiligten Gebieten wird deswegen deutlich gesenkt und eine flächendeckende Bewirtschaftung erleichtert.

Insgesamt führt die Gewährung einer Ausgleichszulage nicht dazu, dass Flächen extensiver bewirtschaftet werden, da keine Umweltauflagen zu erfüllen sind. Das primäre Ziel der Ausgleichszulage liegt in der Aufrechterhaltung einer (angepassten) standortverträglichen Bewirtschaftung. Mit Hilfe der Auswertung von Faktorinputs (Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel) lässt sich jedoch zeigen, dass in den benachteiligten Gebieten aufgrund der geringen Ertragserwartungen dennoch generell extensiver gewirtschaftet wird. In diesen Regionen sind häufig Flächen mit hoher naturschutzfachlicher Wertigkeit zu finden, deren Bedeutung an eine extensive Bewirtschaftung gebunden ist, z.B. extensives Grünland. Grundsätzlich zeigt sich, dass die gewünschten Umweltwirkungen der Ausgleichszulage begrenzt sind, aber aufgrund der Programmierung erwartet werden. An dieser Stelle wäre für eine zukünftige Förderperiode eine abweichende Programmierung oder eine Verknüpfung der Ausgleichszulage mit Umweltauflagen, wie sie aktuell im Rahmen des KULAP oder VNP programmiert sind, denkbar. Der Beitrag zur lokalen Entwicklung, der sekundär programmiert ist, ist eher für die aktuelle Ausgestaltung der Maßnahme zutreffend. Der Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe kann die lokale Entwicklung in ländlichen Räumen stabilisieren. Jedoch wäre es auch in diesem Zusammenhang wünschenswert, wenn die Ausgleichszulage derart programmiert würde, dass Anreize für besondere Leistungen für die Gesellschaft (z.B. Erhalt der Kulturlandschaft oder der dörflichen Gemeinschaft) durch Bedingungen und Regeln für die Bewirtschaftung gesetzt würden, sofern diese in Zusammenhang zu bringen sind.

Maßnahmen zur Förderung der Innovation und der gebietsspezifischen Entwicklung

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

Am 12.5.2017 wurde die Richtlinie für EIP veröffentlicht. Von den im ersten Aufruf mit Einreichtermin am 31.7.2018 eingegangenen Anträgen wurden fünf Projekte ausgewählt. Zwei Projekte wurden im Dezember 2018 bewilligt, die anderen drei wurden erst im Januar 2019 bewilligt.

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

Bis Ende 2018 wurden 960 Vorhaben mit Gesamtkosten von knapp 113,3 Mio. € bewilligt und 12,9 Mio.€ für abgeschlossene Vorhaben ausgezahlt (8 % des Zielwertes). Antragsteller waren in erster Linie öffentliche Einrichtungen (Kommunen, Zweckverbände, Körperschaften d.ö.R. – 114 Fälle), Nichtregierungsorganisationen (Vereine, Verbände, Kirchen – 15 Fälle) sowie KMUs (u.a. Landwirtschaft, Handwerk – 23 Fälle).

Die Erfolge und positiven Erfahrungen mit dem vorausgegangenen LEADER-Programm regten eine hohe Nachfrage auch für die aktuell laufende Förderperiode an. Insgesamt wird LEADER als positiver Entwicklungs- und Förderansatz im Rahmen einer gebietsbezogenen Regionalentwicklung wahrgenommen. Viele LAG-Managements sind aktiv an eigenen Entwicklungsvorhaben sowie in Gremien- und Netzwerkarbeit anderer regionaler Konzepte beteiligt. Es herrscht ein insgesamt hoher Grad an Vernetzung und Kooperation auf regionaler Ebene. Wenngleich auf der lokalen Ebene ein ambivalentes Bild zum Umsetzungsfortschritt und zur Budgetbindung zu verzeichnen ist, spielt die Akquise weiterer Finanzierungsquellen eine große Rolle in den Regionen. Die LAGn und Regionalmanagements (mit Ø 1,8 Arbeitskräften je Management) leisten in Abstimmung mit den LEADER-Koordinatoren und weiteren beteiligten Behörden erfolgreiche Arbeit. Im Durchschnitt der lokalen Gruppen fanden im Berichtszeitraum 11 Auswahlrunden statt, in denen nach Vorarbeit durch das LAG-Management und nach einem in der LES festgelegten Auswahlverfahren (Checklisten) geeignete Projektvorschläge ausgewählt wurden. Das Verfahren wurde von den Befragten als transparent, wenngleich zunächst auch aufwendig beschrieben. Ergebnis der Auswahl sind 960 ausgesprochene Bewilligungen sowie eine etwa gleich große Zahl an bereits verbindlich ausgewählten Projekten. Die bewilligten Vorhaben je LAG reichen von kleinen Einzelprojekten, bei denen die Zuwendungshöhe in ungünstigem Verhältnis zum Vorbereitungsaufwand steht, bis zu einer Vielzahl an größeren Projekten mit Gesamtkosten von weit über 0,5 Mio. €.

Die hohe Nachfrage nach LEADER- und zusätzlichen Projektfördermitteln begründet sich auch im effizienten Einsatz der Förderung für regionalspezifische und überwiegend neuartige Vorhaben außerhalb der Mainstream-Programme. Die LAG sind durch ihr Auswahlverfahren und die abgestimmte Vorbereitung in der Lage, eine vergleichsweise hohe Qualität der Projekte zu gewährleisten. Den Erhebungen zufolge wurden mit den Projekten vor allem umfangreiche Beiträge zu regionalen Schwerpunkt-Themen geleistet, die in den jeweiligen Handlungsfeldern der Lokalen Entwicklungsstrategien festgelegt waren (z.B. Demographischer Wandel, Sicherung der Daseinsvorsorge, Kultur und regionale Identität, Interkommunale Zusammenarbeit, Dienstleistungen und lokale Infrastruktur im ländlichen Raum). Dabei wurden vielfältige Wirkungsfelder angesprochen, insbesondere jedoch Verbesserungen für Bereiche Freizeit und Erholung, Kultur, Kunst und ländliches Erbe sowie Natur, Landschaft und Umweltbildung erzielt. Durch LEADER erfahren die regionalen Besonderheiten eine größere Wertschätzung und

tragen zur Profilbildung der Region bei. Bottom up- und Netzwerkaktivitäten unterstützen die starke Einbindung der regionalen Interessengruppen.

Das Programm und das Abwicklungsverfahren ist gekennzeichnet durch einen, auch im Vergleich zu vergangenen Förderphasen, erhöhten Prüf- und Kontrollaufwand. Dies belastet in einigen Regionen das Image und die Akzeptanz von LEADER. Sowohl von Vertretern der lokalen Aktionsgruppen als auch der Zivilgesellschaft wird ein stärkere „Entbürokratisierung“ von LEADER vorgeschlagen. Außerdem wünschen sich viele Regionen ein für vielfältige Förderzwecke verwendbares regionales Entwicklungskonzept, um verschiedene ressortbezogene Förderprogramme damit bearbeiten zu können. Ein abgestimmtes regionales Entwicklungskonzept als gemeinsame "Drehscheibe" für verschiedene Fachressorts wäre als Erleichterung für die Regionen anzusehen.

Um Kontinuität für den Übergang zur neuen Förderperiode zu gewährleisten, sollten grundsätzliche Vorkehrungen der Regionen zur Stabilisierung der finanziellen und personellen Situation getroffen werden. Auf Landes- und EU-Ebene sollten durch entsprechende Übergangsverordnungen eine Basis dafür gelegt werden.

Über die **Technische Hilfe (M 20)** wurden Mittel bereitgestellt, die der zusätzlichen Unterstützung in der Umsetzung der operativen Programme dienen sollen. Gemäß EPLR 2014–2020 stehen für Maßnahmen der Technischen Hilfe öffentliche Mittel i.H.v. 15,16 Mio. EUR zur Verfügung (davon ELER: 7,58 Mio. EUR). Der entsprechende Anteil (0,42%) liegt unter dem nach ELER-Verordnung maximal möglichen Wert (4 % der EU-Mittel). Gemessen am insgesamt zur Verfügung stehenden Mittelvolumen für das bayerische EPLR ist dieser Wert durchaus angemessen.

Zwischen 2014 und 2016 wurden insgesamt 8.519.038 € an Mitteln für die Technische Hilfe ausgegeben² (davon 50% ELER-Mittel). Davon entfielen 42% auf Personalkosten, 9% für Bewertungen und Evaluierungen und 5% auf Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit. Die bisherige Ausschöpfung des Budgets von 56% ist für die ersten Jahre relativ hoch aber angemessen, da damit die gesamten Kosten für die LEADER-Koordinatoren und die laufende Bewertung (inkl. Ex post-Evaluation) bereits enthalten sind. Die Unterstützung der Technischen Hilfe für Personalkosten sowie Studien und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ist positiv zu bewerten. Insgesamt ist die bisherige Unterstützung der Technischen Hilfe für die Erreichung der Ziele nach Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zielführend.

² Im Jahr 2016 erfolgten keine Auszahlungen.

2 Evaluationsdesign

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

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

Wesentliche Ziele der Begleitung und Bewertung des EPLR Bayern 2020 sind:³

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

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

³ Vgl. EPLR, Kap.9 Bewertungsplan, S. 612 ff. sowie Hinweise aus einschlägigen (technischen) Leitfäden zur Evaluation der ESI- und ELER-Fonds.

Die ELER-Durchführungsverordnung konkretisiert, dass im erweiterten Durchführungsbericht 2018 Programmerfolge mit Hilfe der komplementären/ergänzenden Ergebnisindikatoren⁴ sowie einschlägiger Bewertungsfragen beantwortet werden sollen. Folgende konkrete inhaltliche Anforderungen werden an den Durchführungsbericht 2018 gestellt:

Tabelle 1: Bewertungsfragen für den Durchführungsbericht 2018

	Bewertungsfragen (Anhang V, ELER-DVO)	Indikatoren (Anhang IV, ELER-DVO)
2019	Auf die Schwerpunktbereiche bezogene Bewertungsfragen 1-18	Berichterstattung und Quantifizierung der Programmerfolge, insbesondere durch Prüfung der ergänzenden Ergebnisindikatoren
2019	Fragen im Zusammenhang mit anderen Aspekten der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (19-21)	
2019	Bewertungsfragen im Zusammenhang mit den Zielsetzungen auf EU-Ebene (22-30)	
Quelle: Darstellung gemäß Nationales Monitoring- und Evaluierungsnetzwerk Agrarstruktur und ländliche Entwicklung Deutschland (MEN-D), Newsletter 2015		

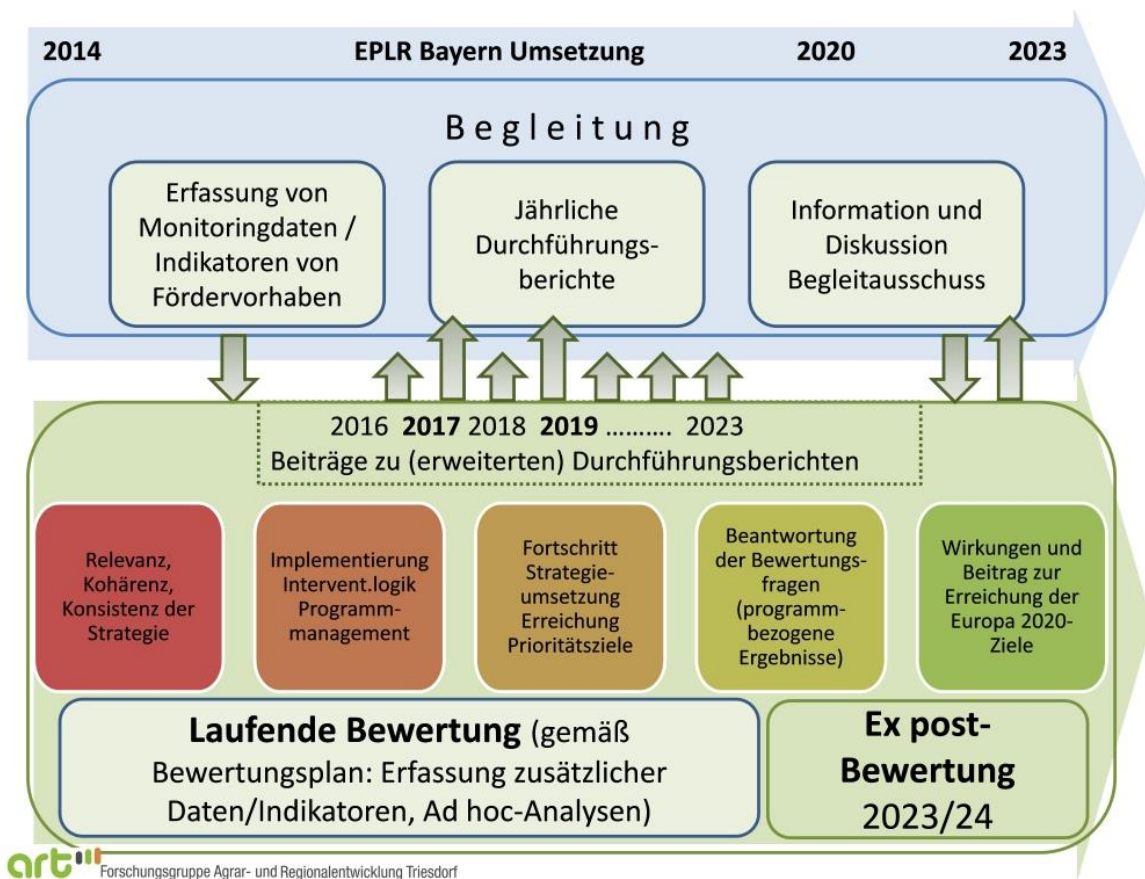
Nach Angaben der EU-Kommission⁵ soll sich die Bewertung im Durchführungsbericht 2018 nicht nur auf Fragen der Umsetzung des EPLR und seiner (Teil-)Maßnahmen konzentrieren sondern auch auf die Bewertung der Verwirklichung von (EU-)Zielen abstellen.

Inhaltliche Anforderungen an das Evaluationsdesign

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

⁴ In der ELER-DVO wird fast durchweg von den „ergänzenden Ergebnisindikatoren“ gesprochen; in Anhang VII unter 7. wird aber synonym auch der Begriff „komplementäre Ergebnisindikatoren“ verwendet. Um Verwirrungen zu vermeiden wird im Folgenden durchweg der Begriff „ergänzende Ergebnisindikatoren“ verwendet.

⁵ Vgl. Protokoll des Evaluation Expert Committee vom 25.6.2015.

Abbildung 1: Begleitungs- und Bewertungssystem EPLR Bayern 2020


Folgende Aufgaben und Themen werden demnach bearbeitet:

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

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

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

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

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

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

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

Eine zentrale Aufgabe der begleitenden Bewertung ist die Beantwortung der Frage, inwieweit die mit der gewählten Strategie gesetzten Ziele erreicht werden (Ziel-Indikatoren). In der Ex ante-Bewertung wurde bereits ermittelt, inwieweit die benannten Ziele realistisch sind. Darüber hinaus wird auch aufgezeigt, welchen Beitrag die durch das Programm ausgelösten Wirkungen zu den Prioritäten der Gemeinschaft leisten.⁶

Der Fortschritt in der Umsetzung des bayerischen EPLR wird anhand der schon bei der Programmerstellung definierten Zielindikatoren gemessen.⁷ Für die Entscheidung über die Zuteilung der Leistungsreserve sind zusätzlich die sogenannten Leistungsindikatoren zu berücksichtigen. Auf Grundlage der ergänzenden Ergebnisindikatoren wird darüber hinaus eine Quantifizierung des Programmerfolges durchgeführt. Zur Bewertung der Wirksamkeit der EPLR-Maßnahmen und insbesondere zur Beantwortung der Bewertungsfragen sind auch zusätzliche Bewertungsindikatoren zu den Vorhabensarten erforderlich (vgl. jeweilige Abschnitte im Kap. 4). Die Aussagekraft der Bewertung der Zielerreichung wird dadurch erhöht.

Auf Basis der erreichten Outputs und Ergebnisse wird auch die Effizienz des Mitteleinsatzes geprüft. Hierbei geht es um die Frage, ob das Verhältnis zwischen eingesetzten Ressourcen und erzielten Ergebnissen dem Gebot effizienter Haushaltsführung entspricht. In einem ersten Schritt wird dies im erweiterten Durchführungsbericht 2016, schwerpunktmäßig jedoch in der Ex post-Bewertung aufgegriffen.

⁶ Ziele im EPLR Bayern 2020 wurden gemäß den Vorgaben der EU-KOM nur auf Ebene der Ergebnisse definiert, jedoch nicht auf Ebene der Wirkungen. Wirkungsindikatoren wurden für die 1. und 2. Säule der GAP gemeinsam festgelegt.

⁷ Wie in Kapitel 9 des EPLR dargelegt, basieren die im Rahmen des Begleitungs- und Bewertungssystems verwendeten Indikatoren auf der Liste der in Anhang VII der ELER-Durchführungsverordnung festgelegten gemeinsamen Kontext-, Output-, Ergebnisindikatoren.

4) Beantwortung der Bewertungsfragen (Programmergebnisse/-erfolge)

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

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

3 Programmziele und finanzielle Umsetzung des EPLR

Der Freistaat Bayern hat für die Förderperiode 2014-2020 ein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR Bayern 2020) erstellt. Am 13.2.2015 wurde das EPLR Bayern 2020 von der Europäischen Kommission genehmigt. Damit stehen 1,5 Mrd. € ELER-Mittel für die Kofinanzierung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen in Bayern zur Verfügung. Unter Einbeziehung von Landes-, GAK-Mitteln und sonstigen öffentlichen Mitteln (z.B. kommunale Mittel) betragen die verfügbaren Fördermittel rund 3,6 Mrd. €.

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

Folgende finanzielle Gewichtung der Förderschwerpunkte ist aus der Finanztabelle (Plan EPLR 2014 und 2016) zu erkennen⁸:

- **Priorität P2:** Der Schwerpunkt „Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung“ erhielt ein Mittelvolumen von 473 Mio. € (ca. 13 % des EPLR-Budgets).
- **Priorität P4:** Für die „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme“ stehen rund 2,00 Mrd. € (55 % des EPLR) und damit der größte Anteil an öffentlichen Mittel zu Verfügung.
- **Priorität P5:** Für die „Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel - und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft“ stehen 388 Mio. € an öffentlichen Mitteln (rd. 11 % des EPLR) zur Verfügung.
- **Priorität P6:** Zur „Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten“ werden öffentliche Gesamtmittel in Höhe von 753 Mio. € bereitgestellt. Mit über 20 % der Mittel findet sich in diesem Schwerpunkt der zweithöchste Anteil der öffentlichen Mittel.
- Für die technische Hilfe stehen öffentliche Gesamtmittel in Höhe von ca. 15,2 Mio. € (0,42 %) zur Verfügung.

Umsetzungsstand Bewilligungen und Auszahlungen

In der folgenden Tabelle werden die Finanzausstattung der einzelnen Maßnahmen und deren Veränderung während der bisherigen Programmlaufzeit dargestellt. Die Tabelle beinhaltet einen Vergleich der ursprünglich geplanten öffentlichen Mittel 2014 mit den geplanten öffentlichen Ausgaben zum

⁸ Vgl. Tabelle 1

Stand 2018 nach den bisherigen Änderungsanträgen (linker Tabellenteil). Darüber hinaus werden die bewilligten öffentlichen Mittel und die Auszahlungen bis zum 31.12.2018 dargestellt.

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

Insgesamt wurden bis Ende 2018 rund 60% der verfügbaren öffentlichen ausbezahlt. Dabei unterscheiden sich v.a. die investiven und die Flächen-Fördermaßnahmen. Während in Priorität 4 über 70 % der Mittel für jährliche Verpflichtungen bereits ausbezahlt werden konnten, benötigen Investitionsmaßnahmen eine längere Umsetzungsdauer. Dadurch verzögert sich in der Regel die Auszahlung der Zuschüsse bis zum Abschluss der Investition.

Bezogen auf die bisherige Förderphase sind vor allem die Schwerpunktbereiche 4 und 5 mit hohen Realisierungsgraden hinsichtlich des Auszahlungsstands zu erkennen. Insbesondere zur Förderung des Ökolandbaus, für die Ausgleichszulage und die verschiedenen KULAP-Maßnahmen wurden hohe Finanzvolumina benötigt.

Tabelle 2: Finanzielle Umsetzung des EPLR Bayern 2020

Jahresbericht 2018 (Annual Implementation Report = AIR 2018)

AUSZAHLUNGEN

öffentliche Ausgaben

Stand: 21.03.2019

AUSZAHLUNGEN

Schwerpunktbereich und Ziele	Maßnahme	3. Plan		theoretisch bis Ende 2018		tatsächlich		
		EPLR 2014-2020 öffentliche Ausgaben € (1)	% (2)	EPLR pro Jahr (7 J.) öffentliche Ausgaben € (3)	EPLR 2014-2018 öffentliche Ausgaben € (4)	Auszahlungen 2014-2018 öffentliche Ausgaben € (5)	Umsetzung vom EPLR (6)=(5)/(1)	Umsetzung 2014-2018 (7)=(5)/(4)
P1: Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten (1)		0	0.00%	0	0	0	0.00%	0.00%
1A: Innovation, Zusammenarbeit, Wissensaufbau	16 Zusammenarbeit: M 16.1 (EIP)	0	0.00%	0	0	0	0.00%	0.00%
1B: Verbindungen (mit Forschung, etc.)	16 Zusammenarbeit: M 16.1 (EIP)	0	0.00%	0	0	0	0.00%	0.00%
P2: Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung		473,000,000	13.03%	67,571,429	337,857,143	170,455,068	36.04%	50.45%
2A: Wirtschaftsleistung, Umstrukturierung	04 Investitionen: M 4.1 (AFP)	466,000,000	12.83%	66,571,429	332,857,143	170,455,068	36.58%	51.21%
	16 Zusammenarbeit: M 16.1 (EIP)	7,000,000	0.19%	1,000,000	5,000,000	0	0.00%	0.00%
P4: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme (2)		2,002,016,729	55.13%	286,002,390	1,430,011,949	1,407,573,897	70.31%	98.43%
4A: Biodiversität	04 Investitionen: M 4.4 (Hecken, Steinmauern im Weinbau)	14,000,000	0.39%	2,000,000	10,000,000	1,055,954	7.54%	10.56%
	10 AUM (M 10.1; KULAP + VNP)	773,716,729	21.31%	110,530,961	552,654,806	517,744,310	66.92%	93.68%
4B: Wasserqualität	11 Ökologischer Landbau (M 11.1 u. 11.2; B10/B11)	438,300,000	12.07%	62,614,286	313,071,429	336,950,672	76.88%	107.63%
4C: Bodenqualität	13 Ausgleichszulage : M 13.1 - 13.3	776,000,000	21.37%	110,857,143	554,285,714	551,822,961	71.11%	99.56%
P5: Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft		388,000,282	10.69%	55,428,612	277,143,059	245,156,164	63.18%	88.46%
5B: Effiziente Energienutzung	04 Investitionen: M 4.2 (MSV)	80,000,000	2.20%	11,428,571	57,142,857	11,574,706	14.47%	20.26%
5D: Verringerung Treibhaus- und NH3-Emissionen	10 AUM (M 10.1; B25/26)	84,111,312	2.32%	12,015,902	60,079,509	68,678,188	81.65%	114.31%
5E: Kohlenstoff-Speicherung	10 AUM (M 10.1; B20, 21, 22, 23, 28, 29)	223,888,970	6.17%	31,984,139	159,920,693	164,903,270	73.65%	103.12%
P6: Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten		753,000,000	20.74%	107,571,429	537,857,143	335,197,459	44.51%	62.32%
6A: Kleine Unternehmen	06 Entwicklung l.w. Betriebe (M 6.4 DIV)	11,500,000	0.32%	1,642,857	8,214,286	3,954,724	34.39%	48.14%
6B: LEADER - lokale Entwicklung in ländl. Gebieten	07 Basisdienstleistungen und Dorferneuerung (M 7.2, 7.4)	584,500,000	16.10%	83,500,000	417,500,000	307,477,768	52.61%	73.65%
	19 LEADER (M 19.1 - 19.4)	157,000,000	4.32%	22,428,571	112,142,857	23,764,967	15.14%	21.19%
Technische Hilfe	M 20.1	15,159,754	0.42%	2,165,679	10,828,396	2,748,670	18.13%	25.38%
Gesamte öffentliche Ausgaben		3,631,176,765	100.00%	518,739,538 (pro Jahr)	2,593,697,689 (5 Jahre)	2,161,131,257	59.52%	83.32%

4 Bewertung der bayerischen EPLR-Maßnahmen

M 4.1 Maßnahme Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP)

4.1.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Um eine Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsstrukturen, effizientere Verfahren (Energie-, Nährstoffverwertung etc.) sowie bessere Arbeitsbedingungen unterstützen zu können, sollen Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen gefördert werden. Die Landwirtschaft ist im Vergleich zu anderen Sektoren auf relativ kapitalintensive Produktionsverfahren angewiesen. Nach Maßgabe des EPLR zielt die Teilmaßnahme 4.1 auf die Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, besonders umweltschonenden, besonders tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft mit folgenden Teilzielen ab:

- Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen,
- Rationalisierung, Senkung der Produktionskosten, Effizienzsteigerung,
- Erhöhung der Wertschöpfung,
- Verbesserung von Tierschutz und Tierhaltungsbedingungen,
- Entwicklung und Einführung von innovativen Verfahren (sowohl durch AFP als auch durch EIP),
- Berücksichtigung des Verbraucher-, Umwelt- und Klimaschutzes.⁹

Die Umsetzung der Maßnahme in Priorität 2 zielt den EPLR-Angaben zufolge auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft, insbesondere auf die Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung (2A). Diesbezüglich werden umfangreiche Primäreffekte erwartet. Hinzu kommen (programmierte) Sekundäreffekte, die nach Überprüfung auf den Schwerpunktbereich 5B eingegrenzt wurden.¹⁰

Potentielle Zuwendungsempfänger sind KMU und Unternehmen der Landwirtschaft, die zum Zeitpunkt der Antragstellung mehr als 25 % der Umsatzerlöse aus der Landwirtschaft gewinnen und die im Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte genannte Mindestgröße erreichen oder überschreiten.¹¹ Voraussetzung für eine Förderung sind Nachweise über landwirtschaftliche Berufsqualifikationen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in der Vergangenheit (positive Eigenkapitalbildung) und die Einhaltung von Prosperitätsgrenzen (Summe der positiven Einkünfte: max. 90.000 €/J. Ledige bzw.

⁹ Vgl. BayStMELF: Richtlinie Einzelbetriebliche Investitionsförderung (787-L-271) vom 15.1.2015 (Az. G4-7271-1/591).

¹⁰ Vgl. Forschungsgruppe ART: Feinkonzept – Bewertung des EPLR Bayern 2014-2020; Triesdorf 2016, S. 15ff. Obwohl weitere Sekundäreffekte in Schwerpunktbereich 5D erwartet werden, ist unklar, in welchem Umfang der Beitrag zur Verminderung von NH₃- und THG-Emissionen ausfällt, da einerseits NH₃-Emissionen im Bereich der Güllelagerung verringert werden können, durch den Umbau von Stallplätzen von Anbinde- zu Laufstallhaltung aus Gründen des Tierwohls jedoch gleichzeitig höhere Emissionen freigesetzt werden. Aus diesem Grund kann der erwartete Sekundäreffekt der AFP-Förderung im Schwerpunktbereich 5D bei isolierter Betrachtung des (beabsichtigten) Sekundäreffekts durch Schaffung von Abdeckungen auf Güllelagerstätten zwar erwartet werden, möglicherweise saldiert sich dieser bei einer Gesamtbetrachtung aller Vorhaben durch (hier unbeabsichtigte) höhere Emissionen in modernen Tierhaltungsverfahren der Laufstallhaltung.

¹¹ a.a.O. Richtlinie Einzelbetriebliche Investitionsförderung, S. 8f. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 15. Januar 2015, Az.: G4-7271-1/591, S.19.

120.000 €/J. Verheiratete). Fördergegenstand sind Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter der Primärproduktion, aber auch in die Verarbeitung und (Direkt-)Vermarktung von Anhang-I-Erzeugnissen.¹² Zuwendungsfähig waren in den Jahren 2015 und 2016 Investitionen von mindestens 20.000 Euro bis zu maximal 750.000 Euro (Einzelunternehmen) bzw. 1,5 Mio. Euro (Betriebszusammenschlüsse). Die Zuwendungen wurden als Zuschüsse in folgender Höhe gewährt:

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

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

Im Zuge der Neufassung der Richtlinien 2017 wurden die Förderkriterien angepasst

- die Streichung der „Basisförderung“ und eine Fokussierung der Fördergegenstände ausschließlich auf Tierhaltungsinvestitionen.
- Senkung der maximal zuwendungsfähigen Ausgaben (max. 400.000 € für Einzelunternehmen; 800.000 € für Betriebszusammenschlüsse) sowie des Fördersatzes (auf nun 25 % bei Premiumförderung). Der Zuschlag von 5 Prozentpunkten für Vorhaben zur erstmaligen Umstellung auf Laufstallhaltung bei Milchvieh sowie für Vorhaben im Bereich der Zuchtsauenhaltung bleibt erhalten.
- Des Weiteren wurde die Zuschussobergrenze auf 120.000 € (Betriebszusammenschlüsse 240.000 €) gesenkt.
- Der Sockelbetrag der zuwendungsfähigen Ausgaben für die Betreuung liegt weiterhin bei 6.000 €.

In der im April 2019 erschienenen Richtlinie wurde der Höchstbetrag der gewährten staatlichen Beihilfen innerhalb von drei Kalenderjahren von 400.000 € auf 500.000 € angehoben. Ansonsten blieben die Förderkonditionen unverändert zur Richtlinie 2017.

4.1.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Im Förderzeitraum sollten gemäß der bayerischen Entwicklungsstrategie konkrete quantifizierte Förderziele erreicht werden. Die Zielindikatoren (T) zeigen auf, dass in der Förderperiode mit einem öffentlichen Mittelvolumen von 466 Mio. € Investitionen 4.660 Betriebe gefördert werden sollen. Die

¹² Die von der Förderung ausgeschlossenen Gegenstände sind in Punkt 3 der o.g. Richtlinie definiert, z.B. Investitionen in Dauerkulturen und Rebanlagen, Weinkellereieinrichtungen, Maschinen- und Lagerhallen etc.

Zielplanung geht davon aus, dass dadurch Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von 1,864 Mrd. € finanziert werden.

Tabelle 3: Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2023	Realisierung (bis 31.12.2018)	Zielerreichungs- grad (%)
Anzahl bewilligter Fördervorhaben (Anz.) (VAIF)		1.275	
Bewilligte öffentliche Ausgaben (Mio. €) (VAIF)		161,8	
(O4) Zahl der unterstützten Betriebe, abgeschlossene Fördervorhaben (Anz.)	4.660 Betriebe mit top-ups	Unterstützte Betriebe: 2.347 Vorhaben: 2.348	50,4% (inkl. top-up finanz. Betriebe)
(O1) Ausgezahlte öffentliche Ausgaben insges. (Mio. €)	466 Mio. €	138,450 ¹	29,7% (inkl. top up finanz. Betriebe)
(O2) Gesamtinvestitionen (Mio. €)	1.864	667,6 (VAIF, bewilligt 2014-18) ² 972,95 ¹ (Monitoring, abgeschlossene Vorhaben)	35,8%
T4: Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt werden	4,76	2,4	50,4%
1) Monitoringdaten StMELF 2) Gesamtsumme aller zuwendungsfähigen Ausgaben „neuer“ bewilligter Vorhaben 2014-18 (VAIF, n=1.275 Vorhaben) Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2018			

Die Maßnahme traf auf eine ausgesprochen hohe Resonanz in den bayerischen Regionen. Bis Ende des Jahres 2018 wurden der Förderdatenbank zufolge ca. 1.275 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von rd. 668 Mio. € bewilligt. Insgesamt hatten nach Auswertung der Förderdaten über 1.898 Betriebe in sieben Auswahlrunden Förderanträge für verschiedene Investitionsziele eingereicht. Bis Ende 2018 betragen die Auszahlungen für Investitionsvorhaben rund 138 Mio. €. Davon profitierten 2.347 Betriebe, die Gesamtkosten von ca. 973 Mio. € für 2.348 Vorhaben nachwiesen.

Die Auswertung der bewilligten Fördervorhaben nach der Höhe des Investitionsvolumens zeigt, dass knapp die Hälfte der Vorhaben über 500.000 € investiert (gemessen am Nettoinvestitionsvolumen). Infolgedessen liegt auch das mittlere Investitionsvolumen der neuen Vorhaben bei rd. 524.000 €. Der größte Anteil der öffentlichen Zuwendungen (33,6 %) floss in Investitionen mit einem Volumen von 0,75 bis 1 Mio. €. Für Vorhaben mit mehr als 500.000 € Bausumme wurden kumuliert etwa 72% der öffentlichen Mittel bewilligt.

Tabelle 4: Verteilung der Förderfälle nach der Höhe des Investitionsvolumens

Voraussichtliches Nettoinvestitionsvolumen	Betriebe bewilligt		Zuschüsse bewilligt	
	Anzahl	%	Summe (Mio. €)	%
0 - 100.000	118	9,3	1,9	1,2
100.001 - 250.000	272	21,3	13,2	8,2
250.001 - 500.000	287	22,5	29,6	18,3
500.001 - 750.000	246	19,3	38,9	24,0
750.001 - 1.000.000	248	19,5	54,4	33,6
1.000.001 - 2.000.000	97	7,6	22,1	13,6
2.000.001 - 3.000.000	6	0,5	1,5	0,9
> 3.000.000	1	0,1	0,1	0,1
Summe	1275	100	161,8	100

Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2018

Die Investitionsschwerpunkte der bis Ende 2018 bewilligten Vorhaben verteilen sich auf wenige Produktionsbereiche. Herausragende Investitionsrichtung ist die Milchviehhaltung mit über 801 Vorhaben (59,5%), davon allein 785 „Premium-Förderungen“ mit erhöhten Anforderungen an die Tierhaltung. Davon entfielen wiederum 235 Projekte auf die erstmalige Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung. Dadurch werden Premiumvorhaben im Bereich der Milchviehhaltung zur wesentlichen Säule der bayerischen landwirtschaftlichen Investitionsförderung. Ergänzt werden diese durch weitere Investitionen in Rinderställe (Jungvieh, Mast), die ebenfalls überwiegend mit den höheren baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung ausgeführt wurden. An dritter Stelle liegen Investitionen in Geflügelställe (rd. 9 %), gefolgt von Zuchtsau- und Mastschweineeställen (ca. 3,5 % bzw. 3,6 %). Vorhaben im Zusammenhang mit der Erstellung von Produktionsanlagen im Gartenbau, von Dauerkulturen oder von Direktvermarktungseinrichtungen sowie sonstigen landwirtschaftlichen Gebäuden runden mit insges. 5,3 % der Förderfälle das breite Antragspektrum ab.

Tabelle 5: Verteilung der Förderfälle nach Investitionsschwerpunkten (Mehrfachnennung möglich)

Schwerpunkt der Förderung	Anzahl	%	%
Milchviehställe (Basis)	12	0,9	59,5
Milchviehställe (Premium)	550	40,8	
Milchviehstall erstmalige Umstellung (Basis)	4	0,3	
Milchviehstall erstmalige Umstellung (Premium)	235	17,4	
Mastrinderstall (Basis)	3	0,2	16,3
Mastrinderstall (Premium)	41	3,0	
Rinderställe (Basis)	2	0,1	
Rinderställe (Premium)	174	12,9	
Zuchtsauenställe (Basis)	2	0,1	3,5
Zuchtsauenställe (Premium)	45	3,3	
Mastschweineeställe (Basis)	1	0,1	3,6
Mastschweineeställe (Premium)	47	3,5	
Geflügel (Basis)	2	0,1	9,4
Geflügel (Premium)	124	9,2	
Sonstige Stallbauten (Basis)	1	0,1	2,4
Sonstige Stallbauten (Premium)	32	2,4	
Gewächshäuser	9	0,7	5,3
Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	19	1,4	
Dauerkulturen	7	0,5	
Verarbeitung und Direktvermarktung	4	0,3	
Erschließungskosten	33	2,4	
Gesamt	1.347	100	100

Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2018 (Bewilligungen)

Mehr als ein Fünftel der Antragsteller wirtschaftet nach ökologischen Richtlinien. Für Investitionen in Höhe von über 111 Mio. € wurden rund 27,3 Mio. € öffentliche Mittel bewilligt (17%). Die wachsende Zahl der Umsteller sowie zusätzliche Investitionen von bereits existenten Ökobetrieben dürfte diese hohe Nachfrage erklären.

Tabelle 6: Verteilung der Fördermittel nach Bewirtschaftungsform

Bewirtschaftungsform	Förderfälle		Öffentliche Aufwendungen		Voraussichtliches Nettoinvestitionsvolumen	
	Anzahl	%	Mio. €	%	Mio. €	%
Ökologisch	295	23,1	27,3	16,9	111,0	16,6
Konventionell	980	76,9	134,5	83,1	556,6	83,4
Insgesamt	1275	100	161,8	100	667,6	100

Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2018 (Bewilligungen)

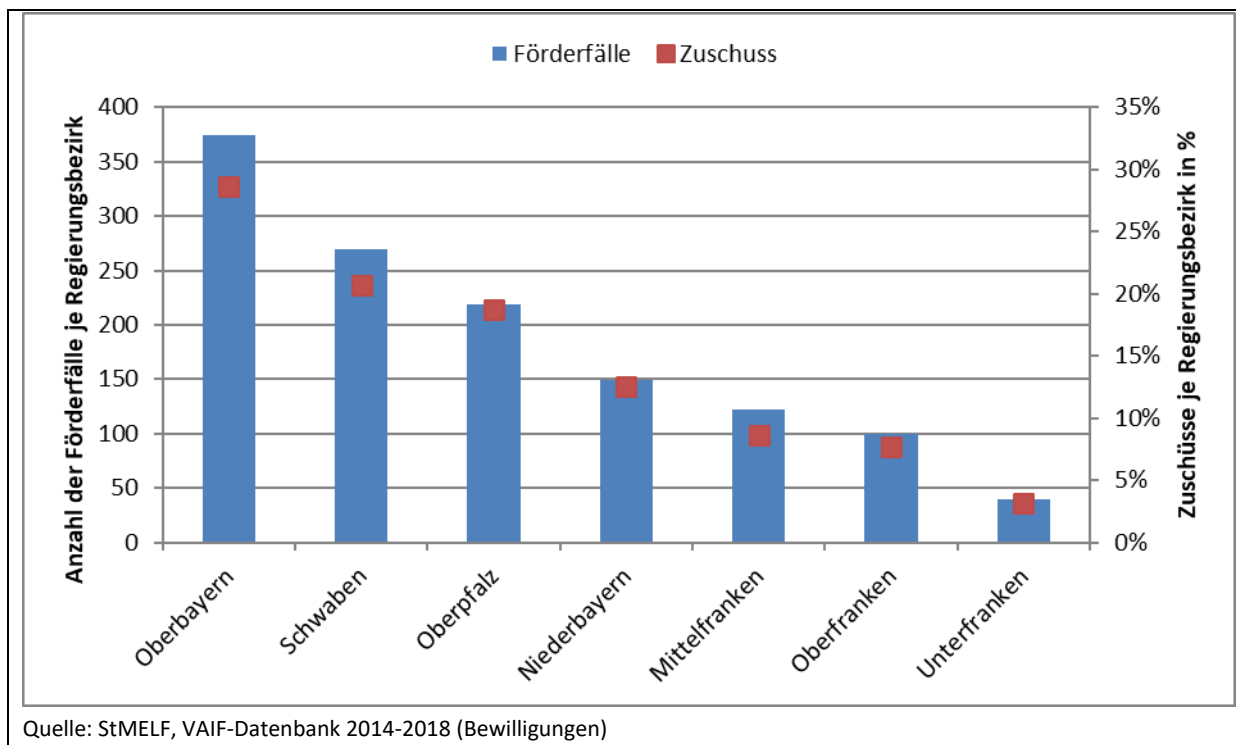
Regionale Verteilung

Gemessen an der Zahl der Förderfälle lagen die Regierungsbezirke Oberbayern (375 Vorhaben), Schwaben (270 Vorhaben) und die Oberpfalz (219 Vorhaben) mit rund 68% aller Projekte weit vor den anderen vier Bezirken Bayerns. In Abhängigkeit vom Umfang der Investition und der Art der Bauweise (z.B. bei besonders artgerechter Tierhaltung) variieren die Gesamtkosten und die öffentlichen Zuwendungen. Aus Tabelle 7 ist ersichtlich, dass die Spannweite der durchschnittlichen Zuschüsse von 114 (Mittelfranken) bis 138 Tsd. €/Betrieb reicht (Oberpfalz). Über ein Viertel der öffentlichen Aufwendungen fließt in oberbayerische Betriebe und 21% bzw. 19% nach Schwaben und in die Oberpfalz. Dagegen werden in Unter- (3,1%), Ober- (7,7%) sowie Mittelfranken (8,6%) wesentlich weniger Mittel eingesetzt.

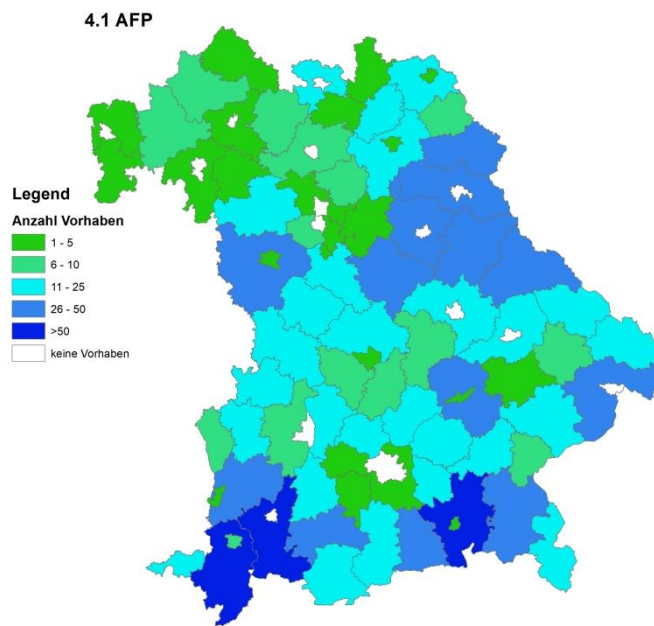
Tabelle 7: Verteilung der Fördermittel nach Regierungsbezirken

Regierungsbezirk	Förderfälle		Öffentliche Aufwendungen			Voraussichtliches Nettoinvestitionsvolumen		
	Anzahl	%	Summe (Mio. €)	%	je Vorhaben (Tsd. €)	Summe (Mio. €)	%	je Vorhaben (Tsd. €)
Oberbayern	375	29,4	46,3	28,6	123,4	188,8	28,3	503,5
Niederbayern	149	11,7	20,3	12,6	136,3	87,7	13,1	588,3
Oberpfalz	219	17,2	30,2	18,7	138,0	115,5	17,3	527,5
Oberfranken	100	7,8	12,5	7,7	124,8	56,1	8,4	561,2
Mittelfranken	122	9,6	13,9	8,6	114,3	65,0	9,7	532,9
Unterfranken	40	3,1	5,0	3,1	126,2	22,4	3,4	560,7
Schwaben	270	21,2	33,5	20,7	124,1	132,1	19,8	489,1
Insgesamt	1275	100	161,8	100	126,9	667,6	100	523,6

Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2018 (Bewilligungen)

Abbildung 2: Verteilung der Förderfälle und Investitionszuschüsse nach Regierungsbezirken


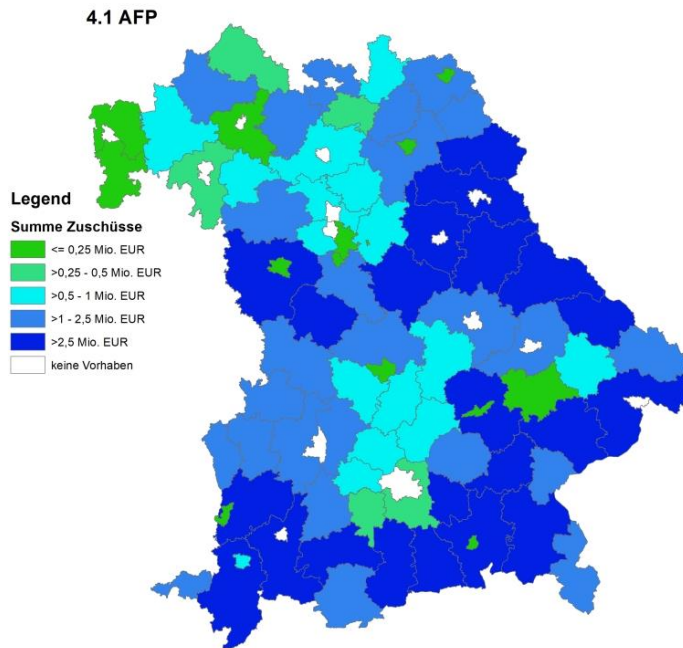
Gemessen an der Zahl der Bewilligungen lagen die Förderschwerpunkte im Allgäu (Ober- und Ostallgäu) sowie im Landkreis Rosenheim. In diesen Landkreisen wurden zwischen 2014 und 2018 jeweils über 50 Förderanträge bewilligt. Darauf folgten die Landkreise Unterallgäu, Miesbach, Traunstein, Passau, Landshut, Ansbach sowie die Oberpfalz (bis auf den Landkreis Regensburg) mit 26-25 bewilligte Förderanträge.

Abbildung 3: Regionale Verteilung der Förderfälle

Kartengrundlagen: DGM 200 GeoBasis-DE / BKG (2019).
Daten / Auswertung: LfL (2018), ART (2019).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der VAIF-Bewilligungsdaten 2014-2018

Wie zu erwarten ergibt sich für die Verteilung der Zuschusshöher ein ähnliches Bild wie in Abbildung 3. Der Großteil der Zuschüsse entfällt auf die Gebiete mit den meisten Förderfällen. Auffällig sind jedoch die Landkreise Bad Kissingen, Haßberge sowie Coburg, Oberfranken mit den Landkreisen Kulmbach, Bayreuth, Wunsiedel im Fichtelgebirge, Hof und Augsburg. Hier ergeben sich zwar wenige Förderfälle (1-10), jedoch im Verhältnis eine hohe Zuschusshöhe von mehr als 1 bis 2,5 Mio. €, d.h. es werden vor allem größere Projekte gefördert.

Abbildung 4: Verteilung der Zuschüsse


Kartengrundlagen: DGM 200 GeoBasis-DE / BKG (2019).
 Daten / Auswertung: LfL (2018), ART (2019).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der VAIF-Bewilligungsdaten 2014-2018

Dass etwa 57% der Investitionsmaßnahmen im sonstigen benachteiligten Gebiet und weitere 19 % der Vorhaben im Berggebiet durchgeführt werden, verwundert nicht, da die Tierhaltung in den von der Natur benachteiligten Regionen eine wichtige Voraussetzung für eine tragfähige Produktionsgrundlage darstellt. Etwa 77% der öffentlichen Mittel fließen den Förderdaten zufolge in diese beiden Gebietskategorien.

Tabelle 8: Verteilung der Fördermittel nach Gebietskategorien

Gebietskulisse	Förderfälle		Öffentliche Aufwendungen		Voraussichtliches Nettoinvestitionsvolumen	
	Anzahl	%	Mio. €	%	Mio. €	%
Nicht benachteiligtes Gebiet	308	24,2	37,6	23,2	162,2	24,3
Benachteiligtes Gebiet	726	56,9	99,0	61,2	404,7	60,6
Berggebiet	241	18,9	25,2	15,6	100,7	15,1
Insgesamt	1275	100	161,8	100	667,6	100

Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2018 (Bewilligungen)

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Das Fördervorhaben sieht eine Antragsstellung und die Bearbeitung an den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vor. Die Abwicklung und Prüfung der Fördervorhaben wird von den Fachzentren durchgeführt. Die Betreuung geschieht durch anerkannte Beratungsorganisationen. Die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sind als Erstansprechpartner involviert und unterstützen durch Information und Beratung.

Voraussetzung für eine positive Antragstellung war die Teilnahme an einem formalisierten Auswahlverfahren, bei dem Antragsteller in den ersten drei Auswahlrunden (09.03.2015, 15.06.2015 und 12.10.2015) mindestens fünf Punkte erreichen mussten. Im Jahr 2016 gab es ausschließlich eine Antragsrunde. Im Auswahlverfahren 2017 wurde die Mindestpunktzahl auf 100 angehoben und damit eine stärkere Differenzierung ermöglicht. Ebenso gab es eine Überarbeitung der Auswahlkriterien. Insgesamt gab es 2017 eine Auswahlrunde. Die Mindestpunktzahl blieb für 2018 gleich, es fanden drei Auswahlrunden statt (02.02.2018, 01.06.2018 und 31.10.2018). Tabelle 9 zeigt die aktuellen Auswahlkriterien, die Mindestpunktzahl liegt aktuell bei 70 Punkten. Für 2019 sind zwei Auswahlrunden angesetzt (06.05.2019 und 31.10.2019).

Tabelle 9: Auswahlkriterien für die Einzelbetriebliche Investitionsförderung

Auswahlkriterien für das Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP)		Mögliche Punkte	
Person des Antragstellers/antragstellendes Unternehmen	Junglandwirt	33	
	Über die Mindestqualifikation hinausgehende berufliche Fähigkeiten	Erfolgreiche Abschlussprüfung	35
		Erfolgreiche Weiterbildung	50
	Möglichkeit zum Weidegang	10	
Charakter der Investition	Vorhaben mit hoher Öffentlichkeitswirksamkeit	10	
	Investitionen in Vorhaben der Verarbeitung und Vermarktung von Anhang-I-Erzeugnissen	40	
	Investitionen in Milchviehställe und erstmalige Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung bei Milchkühen, wenn derzeit noch mindestens 50% der Milchkühe angebunden sind	66	
	Investition in die Zuchtsauenhaltung oder die Ferkelaufzucht	66	
	Investition in Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität	63	
	Investition in die Erzeugung von Produkten mit einer ungünstigen Versorgungssituation	39	
	Genehmigungsverfahren des Vorhabens	30	
Tierwohl	Investitionen in der Schweinehaltung in Stallungen mit Außenklimareizen	40	
	Investitionen in Schweinemast- und Ferkelaufzuchtställe mit strukturierten Buchten	34	
	Tierausläufe	40	
Umwelt- und Klimaschutz	Investitionen zur Wärmenutzung aus Biomasse und Solarenergie	10	
	Investitionen in Festmistverfahren	33	
	Ausführung in Holzbauweise	37	
	Bauliche Abdeckung der dem Vorhaben dienenden Lagerräume für Flüssigmist (z.B. Betondecke, Zeltfolie)	30	
	Erhöhung der Lagerkapazität im Ziel für Flüssigmist oder Geflügeltrockenkot auf 9 Monate	35	
	Auslaufhaltung in Verbindung mit Investitionen in mobile Stalleinheiten für Geflügel	60	
Quelle: StMELF ¹³			

¹³ Merkblatt zum Auswahlverfahren für die Einzelbetriebliche Investitionsförderung (EIF), Stand: April 2019, StMELF

4.1.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

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

- Primäreffekt (2A): In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums dazu beigetragen, Wirtschaftsleistung, Betriebsumstrukturierung und -modernisierung der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, insbesondere durch Erhöhung der Marktbeteiligung und der landwirtschaftlichen Diversifizierung zu verbessern?
- Sekundäreffekt (5B): In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung beigetragen?
- Weiterer Sekundäreffekt (5D): In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen beigetragen?

Für die Beantwortung der Bewertungsfragen werden folgende Bewertungskriterien eingesetzt:

- Die landwirtschaftliche Erzeugung (Betriebsertrag) je Arbeitseinheit der unterstützten landwirtschaftlichen Betriebe ist gestiegen.
- Landwirtschaftliche Betriebe wurden modernisiert und umstrukturiert (rationellere Produktionsverfahren, Verbesserung der Arbeitsbedingungen).
- Die Bedingungen zur Förderung des Tierwohls wurden verbessert (tiergerechtere Aufstallung, Management- und Tierkontrollverbesserungen etc.)
- Effizientere und umweltschonendere Produktions-/Lager-Verfahren wurden etabliert.

Neben den vorgegebenen Output- und KOM-Ergebnisindikatoren (R1 und R2) können folgende zusätzliche Bewertungsindikatoren die Aussagekraft der Bewertung erhöhen:

- Anzahl der Landwirte, die Produktionskapazitäten aufstocken (Umsatz, Bruttowertschöpfung, Betriebsertrag, Milchmenge, Tierzahlen (Stück, GV), Landwirtschaftliche Nutzfläche (ha LF).
- Veränderung des landwirtschaftlichen Gewinns
- Veränderung der Arbeitsproduktivität (Ordentliches Ergebnis + Personalaufwand / Gesamt-AK)
- Arbeitsrentabilität (Ordentliches Ergebnis je Fam.-AK)
- Anteil „Tierwohl“-Investitionen („Premium-Stufe“; besonders artgerechte Haltungsformen, erstmalige Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung)
- Verringerung von Emissionen durch Gülleabdeckungen (beabsichtigter Sekundäreffekt)
- Verringerung des Energieverbrauchs und Verbesserung der Energieeffizienz (Sekundäreffekt)

Methodischer Ansatz

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

- Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis der VAIF-Investitionsdaten bis 2018 (Grundgesamtheit); zusätzliche Experten- und Behördenbefragungen;
- Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis von Buchführungsabschlüssen bis 2019; zusätzliche schriftliche Befragung (abgeschlossene Fälle z.B. Quoten-Stichprobe oder geschichtete Zufallsauswahl);

- Vorher-Nachher-Vergleich auf Basis identischer Betriebe 2023 (alle verfügbaren Abschlüsse geförderter Betriebe 2014-2020) und zusätzlich Mit-Ohne-Vergleich für ausgewählte Betriebsgruppen.

Grundlage der Bewertungsaktivitäten für den Zeitraum 2014-2018 sind die jeweiligen Monitoringdaten. Darauf aufbauend wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- Ergänzende Auswertung von Finanz- und Outputdaten der Förderstatistik (VAIF) mit ökonomischen und physischen Kennwerten zur Betriebsentwicklung, zur Energieeffizienz und zur Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen;
- Auswertung von Studien (KTBL, Landesanstalten, Forschungsvorhaben) zu Energie-, Umwelt- und Klimaeffekten sowie zur Auswirkung von Investitionen in spezifische Tierhaltungs- und Güllelagersysteme.

Das Bewertungskonzept berücksichtigt den unterschiedlichen Informationsbedarf für die Arbeitsschritte in den einzelnen Bewertungsjahren.¹⁴ Für den jährlichen Durchführungsbericht 2018 werden quantitative Informationen auf Basis der Bewilligungsdaten (VAIF) bis 31.12.2018 ausgewertet. Dadurch ist ein einfacher Vergleich mit einzelbetrieblich kalkulierten Vorher-Nachher-Daten möglich. Sie spiegeln jedoch noch nicht die tatsächliche Entwicklung der Betriebe nach Realisierung ihrer Vorhaben wider.

Deshalb erfolgte daneben die Analyse der tatsächlichen wirtschaftlichen sowie betrieblichen Entwicklung der Betriebe anhand von Auflagen- und Testbuchführungsdaten (AFP). Für die Auswertung des Agrarinvestitionsförderprogramms wurden die Kennzahlen mit Betriebseinkommen/AK, Ordentliches Ergebnis/FAK etc.) mittels Propensity-Score-Matching in Kombination mit dem Differenzen-in-Differenzen-Modell unter Berücksichtigung verschiedener Merkmalsunterschiede (siehe Tabelle 9) ausgewertet. Hierbei wurde verglichen, inwieweit nach Bereinigung um die Merkmalsunterschiede geförderte und nicht-geförderte Betriebe Unterschiede in Bezug auf die Wirkungsindikatoren sowie die ergänzenden Indikatoren aufweisen.

Tabelle 10: Ausgewählte Merkmale für das Propensity-Score-Matching

Merkmale:	
Regierungsbezirk	Fremd-Personen (Anzahl)
Betriebsart	Fremdarbeitskräfte (AK)
Bewirtschaftungsform	Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)
Rechtsform	Landwirtschaftlich genutzte Fläche gepachtet (LF)
Geburtsjahr Betriebsleiter	Entkoppelte Betriebsprämie
Arbeitskräfte des Unternehmens (AK)	Eigenkapital
Familienarbeitskräfte gesamt (AK)	Abschreibung
Familienarbeitskräfte Betrieb (AK)	Nicht-landwirtschaftliches Einkommen

¹⁴ Vgl. Forschungsgruppe ART: Feinkonzept – Bewertung des EPLR Bayern 2014-2020, S.19. Dort wird sowohl der Bedarf an Primärdaten als auch an Sekundärdaten aufgezeigt. Neben den Datenquellen werden Erfassungssysteme, Erhebungszeitpunkte und –häufigkeit angegeben.

4.1.4 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfragen orientiert sich an den vorgegebenen Zielen, den Bewertungsfragen und den identifizierten Primär- und Sekundäreffekten der jeweiligen Maßnahme. Im Durchführungsbericht 2018 stehen vor allem die Umsetzung der Förderverfahren, der Beitrag der angelaufenen Maßnahmen zur Zielerreichung und absehbare Wirkungspfade im Fokus (erwartete Wirkungen). Für die Bewertung wird einerseits auf Informationen der Förderdatenbank zurückgegriffen, in der finanzielle, physische und ökonomische Daten zu den IST- und ZIEL-Situationen (Vorher/Nachher) der investierenden Betriebe bereitgestellt werden konnten. Zudem fordern die Bewertungsleitfäden eine Betrachtung von abgeschlossenen Fällen mit tatsächlich eingetretenen Effekten. Daher erfolgte die Analyse der tatsächlichen wirtschaftlichen sowie betrieblichen Entwicklung der Betriebe anhand von Auf lagen- und Testbuchführungsdaten.

Tabelle 11: Indikatoren (IST – ZIEL)

Indikator		Einheit	Ist-Situation	Ziel-Situation	Veränderung (absolut)	Veränderung in %
Gewinn je Unternehmen		T €	53,9	59,3	5,5	10,1
Umsatz je Unternehmen		T €	286,4	382,7	96,2	33,6
Bruttowertschöpfung (BWS) je Unternehmen		T €	76,2	110,4	34,2	44,9
Arbeitsrentabilität	Gewinn / AK	T € / AK	32,2	30,1	-2,3	-7,0
	Gewinn + Personalaufwand / AK	T € / AK	36,1	34,1	-2,1	-5,8
Arbeitsproduktivität	Umsatz / AK	T € / AK	176,5	196,1	19,6	11,1
	BWS / AK	T € / AK	43,0	53,7	10,7	24,9
Produktionskapazitäten		ha LF	73.755,1	76.965,5	3.210,5	4,4
		LF/Betr.	57,8	60,4	2,5	4,4
		GV	90512,1	129331,3	38819,2	42,9
		GV/Betr.	71,0	101,4	30,4	42,9
		AK	2284,8	2851,8	567,1	24,8
		AK/Betr.	1,8	2,2	0,4	24,8
Anteil Tierwohl-Investitionen („Premium“-förderungen)		%		72,7		
Anteil Förderfälle mit Beitrag zur Verbesserung der „Energieeffizienz“		%		2,2		
Anteil Förderfälle mit Beitrag zur Reduzierung der Emissionen		%		35,2		
Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2018 (Bewilligungen)						

(1) Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungskraft

Die Mehrzahl der Vorhaben investierte in den Ausbau von Produktionskapazitäten, insbesondere in der Tierhaltung. Wie bereits in Tabelle 5 aufgezeigt, fielen 94,7% aller Förderfälle in den Bereich der Stallbauten für die Tierproduktion, nur wenige sonstige Vorhaben dienten anderen landwirtschaftlichen Erzeugungsrichtungen. Dadurch werden in der Regel der Umfang des Produktionsvolumens und die damit erzielbaren Erlöse erhöht. Gemessen am Indikator „Umsatz“ wird eine kalkulierte Zunahme um ca. 96.000 € je Unternehmen auf 383.000 € festgestellt (33,6%). Auch die Bruttowertschöpfung als Maß für die wirtschaftliche Leistungskraft nach Abzug der Vorleistungen steigt um 34.200 € (+44,9%).

Die höhere Leistungskraft wird durch eine Zunahme der eingesetzten Produktionsfaktoren unterstützt. Die Betriebe weiten dabei vor allem die Viehhaltung aus (+30,4% GV insgesamt). Dagegen bleibt die Flächenausstattung mit einer Steigerung um nur 4,4 % (2,5 ha je Betrieb) weit dahinter zurück. Um die erforderliche Produktionsausweitung bewältigen zu können, werden die Arbeitskapazitäten um 25 % aufgestockt, teils durch familieninterne Arbeitskräfte, teils durch Fremdarbeitskräfte als abhängig Beschäftigte.

Die mit der Einführung von neuen Verfahren verbesserte Arbeitsproduktivität drückt sich in der Verbesserung der beiden Kennwerte Umsatz je Arbeitskraft (+11,1%) bzw. Bruttowertschöpfung je Arbeitskraft (+24,9%) aus. Letztlich kann die Ertragskraft der geförderten Unternehmen durch eine Gewinnsteigerung um durchschnittlich 10,1 % auf 59.300 € je Unternehmen gesteigert werden. Der im Vergleich zum Umsatz- und Bruttowertschöpfungswachstum niedrigere Zuwachs ist überwiegend auf die hohe Kostenbelastung durch die Investitionsvorhaben zurückzuführen.

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

Ergebnisse der geförderten - sowie nicht-geförderten Betriebe im Vergleich (Differenzen-in-Differenzen-Ansatz):

Um Aussagen über die langfristige Wirkung der Förderung auf den wirtschaftlichen Erfolg zu machen, wurden geförderte sowie nicht-geförderte Betriebe miteinander verglichen. Die geförderten Betriebe entstammen der Auflagenbuchführung, die nicht-geförderten Betriebe der Testbuchführung. Tabelle 12 zeigt den Gewinn der beiden Gruppen; dieser lag seitens der Auflagenbetriebe im Schnitt über die Wirtschaftsjahre rund 13.000 € über dem der Testbetriebe. Bei Betrachtung der Flächenentwicklung lässt sich erkennen, dass die geförderten Betriebe im Schnitt rund 14 ha mehr bewirtschaften als die nicht-geförderten. Das lässt darauf schließen, dass vornehmlich größere Betriebe die Förderung in Anspruch nehmen. Im Verlauf über die Wirtschaftsjahre 2013/2014 bis 2017/2018 nehmen die Förderbetriebe sogar um das Doppelte der Fläche (+8%) im Vergleich zu den Testbetrieben zu. Bezüglich der Anzahl der Arbeitskräfte ergaben sich nur marginale Unterschiede für beide Gruppen. Jedoch ist hier zu erwähnen, dass bei dieser Auswertung betriebliche Merkmalsunterschiede nicht berücksichtigt wurden.

Tabelle 12: Kennzahlen der geförderten und nicht-geförderten Betriebe (2013-2018)

Kennzahlen	Wirtschaftsjahre									
	2013/2014		2014/2015		2015/2016		2016/2017		2017/2018	
	Test	Aufl.	Test	Aufl.	Test	Aufl.	Test	Aufl.	Test	Aufl.
Gewinn	54.569	68.434	43.484	46.338	38.299	49.959	52.801	65.566	63.676	89.109
Umsatz	232.505	297.936	222.499	283.780	209.254	269.660	234.408	297.183	247.911	337.599
LF	60,9	72,9	61,5	74,5	62,1	75,8	62,6	77,2	63,1	78,5
AK	1,7	1,9	1,7	1,9	1,7	1,9	1,7	1,9	1,8	2,0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Auflagen- und Testbuchführung, LfL 2018

R2-Indikator „Veränderung des landwirtschaftlichen Outputs je Jahresarbeitseinheit in den geförderten Projekten“ (Propensity-Score-Matching):

Für den Indikator R2 („Veränderung des landwirtschaftlichen Outputs je Jahresarbeitseinheit in den geförderten Projekten“) ergab sich ein um 3.469 €/AK höheres Ergebnis seitens der nicht-geförderten Betriebe. Für die Testbetriebe ergab sich eine Zunahme zwischen 2014 und 2018 von 13.190 €/AK. Im Vergleich konnten die geförderten Betriebe um 9.721 €/AK zulegen.

Ergebnisse der geförderten- sowie nicht-geförderten Betriebe im Vergleich (Propensity-Score-Matching):

Tabelle 13 zeigt die Differenzen zwischen geförderten- und nicht-geförderten Betrieben über die fünf Wirtschaftsjahre hinweg. Die Kennzahlen wurden mittels Propensity-Score-Matching in Kombination mit dem Differenzen-in-Differenzen-Ansatz ermittelt. Statistisch signifikante Unterschiede sind gekennzeichnet. Über die Wirtschaftsjahre hinweg zeigen sich nur geringe Unterschiede zwischen den geförderten und den nicht-geförderten Betrieben. Die größten Differenzen ergaben sich für die Bruttowertschöpfung (8.600 €) und das Ordentliche Ergebnis je Familienarbeitskraft (5.900 €) seitens der Auflagenbetriebe. Das Betriebseinkommen je AK der geförderten Betriebe lag mit 3.100 € über dem Ergebnis der nicht-geförderten Betriebe. Der Unterschied für den Gewinn bezogen auf die Familienarbeitskräfte fiel nochmal deutlich geringer aus. So erwirtschafteten die geförderten Betriebe einen um rund 2.800 € höheren Gewinn je Familien-AK. Kaum Unterschiede ergaben sich für den Gewinn je Hektar. Negativ stellten sich für die geförderten Betriebe die Kennzahl Output je Hektar (-66 €) dar.

Tabelle 13: Durchschnittliche Differenzen (Euro) zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben (2014-2018)

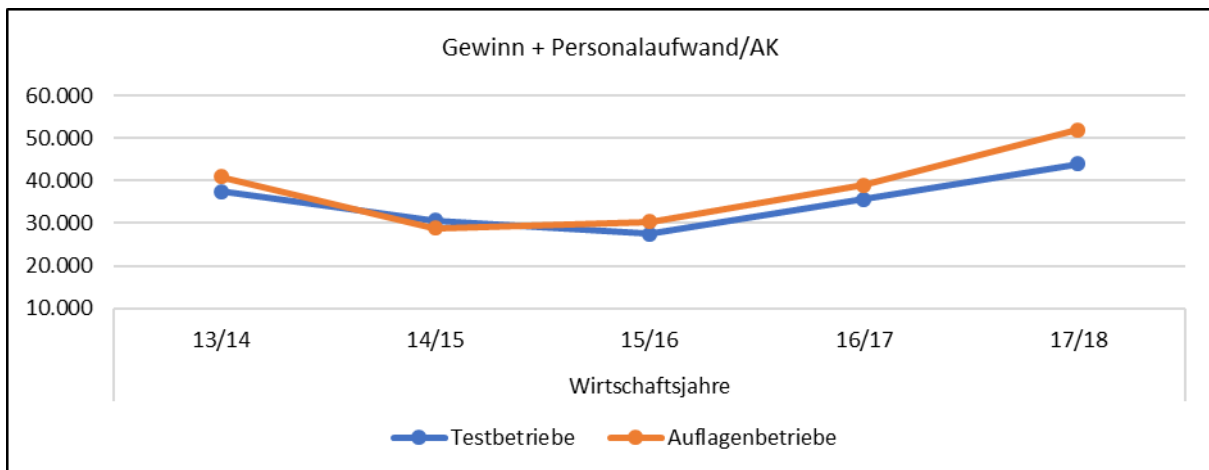
Kennzahlen	Differenz Auflage/Test	p	n
Ergebnisindikator			
Output/AK	4.939,9	n.s.	6006
Wirkungsindikatoren			
Betriebseinkommen/AK	3.065,4	**	4696
Ordentliches Ergebnis/FAK	5.884,5	***	5330
Output/ha	-66,2	n.s.	6006
Ergänzende Ergebnisindikatoren			
Output	1.011,5	n.s.	6006
BWS	8.554,6	***	4104
Umsatz/AK	4.975,5	**	7202
BWS/AK	7.019,5	***	4104
Gewinn/Familien-AK	2.823,9	***	7202
(Gewinn + Personalaufwand)/AK	3.224,1	***	7200
Gewinn/ha	10,8	n.s.	7202

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Auflagen- und Testbuchführung, LfL 2018

Signifikanzniveau: Signifikanzniveau: *** p < 0,001, ** p < 0,01, * p < 0,05

n.s.: nicht signifikant

In Abbildung 5 wird die Entwicklung der Arbeitsproduktivität ausgedrückt in „Gewinn+Personalaufwand/Arbeitskraft“ dargestellt. Deutlich wird bei der Abbildung der geringe Abstand der geförderten sowie nicht geförderten Betriebe über die Wirtschaftsjahre hinweg. Durchschnittlich lag der Unterschied nur bei etwa 3.200 € zugunsten der Auflagenbetriebe. Im Wirtschaftsjahr 2013/2014 lagen die geförderten Betriebe sogar unter dem Ergebnis der Testbetriebe. Ab dem Wirtschaftsjahr 2015/16 konnten beide Gruppen ihre Arbeitsproduktivität wieder etwas steigern, die geförderten Betriebe konnten um 71% zulegen, die Testbetriebe um 60%. Die Differenz zwischen den Jahren war mit 8.000 €/AK im Wirtschaftsjahr 2017/18 am höchsten.

Abbildung 5: Entwicklung Gewinn + Personalaufwand der geförderten und nicht geförderten Betriebe

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Auflagen- und Testbuchführung, LfL 2018

(2) Umstrukturierung und Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe

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

Auch die übrigen Förderfälle sind oft automatisch mit einer Verbesserung der Arbeitserledigung verbunden. Insbesondere die Einrichtung moderner Stallsysteme und Technik führt nachhaltig zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsqualität. Allerdings werden Zeiteinsparungen durch Rationalisierung häufig durch Produktionsausweitung und die höheren Ansprüche an das Management (Tierbeobachtung, Kontrolle der Melk- und Fütterungssysteme) wieder kompensiert. Der Anstieg der erforderlichen Arbeitskräfte um 0,5 AK je Betrieb zeigt, dass sich die zu bewältigende Arbeitssumme insgesamt durch die betrieblichen Wachstumsschritte erhöht. In Betrieben mit starker Vergrößerung der Bestände ergeben sich dadurch häufig neue betriebliche Organisationsaufgaben, z.B. Mitarbeiterführung und -ausbildung, sowie zusätzliche Büro- und Managementaufgaben, um effiziente Betriebsabläufe gewährleisten zu können.

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

(3) Verbesserung des Tierwohls

Für die Schaffung besonders tiergerechter Haltungs- und Aufstallungsformen (btH) wurden zusätzliche Förderanreize in Form der „Premiumförderung“ gewährt (vgl. Abschn. 4.2). Der Anteil dieser Förderfälle mit Fokus auf das "Tierwohl" umfasste 73,0% aller Vorhaben (n=606). Dabei wurden öffentliche Mittel in Höhe von etwa 106 Mio. € bereitgestellt, das sind ca. 65,7% aller AFP-Zuschüsse in der bisherigen Förderperiode. Anhand der Förderstatistik lässt sich zeigen, dass Fördervorhaben mit Einhaltung

der btH-Anforderungen im Durchschnitt höhere Kosten aufweisen. Während im Mittel aller AFP-Vorhaben rund 430.000 € Gesamtkosten anfielen, steigt der Aufwand bei den „Tierwohlinvestitionen“ auf durchschnittlich über 626.000 €.

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

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

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

Das Kriterium „Verbesserte Bedingungen zur Förderung des Tierwohls wurden geschaffen“ dürfte deshalb für den Milchvieh- und überwiegend auch für den Geflügelsektor als weitgehend uneingeschränkt positiv bewertet werden. Im Mastschweine- und auch im Zuchtschweinebereich sind die Förderbedingungen und die marktlichen Anforderungen jedoch immer noch zu wenig kompatibel. Eine stärkere Fokussierung auf tiergerechtere Haltungsformen im Veredelungssektor durch Neu- und Umbauinvestitionen ist auch von der Marktrelevanz und den Anforderungen der Vermarkter abhängig. Dabei sollten andere ergänzende Programme (Qualitäts-, Management-, Tierwohl- und Vermarktungsetc.) außerhalb des ELER genutzt sowie die Marktbearbeitung durch Erzeugerverbände intensiviert werden.

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

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

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

Wie aus Tabelle 11 ersichtlich, konnten lediglich 2,2 % der bewilligten Vorhaben dem Investitionsschwerpunkt „Verbesserung der Energieeffizienz“ zugeordnet werden. Es handelt sich dabei um wenige Anlagen zur Energieerzeugung (vor allem mit regenerativen Energieträgern/Biomasse) oder zur energieeffizienteren Lagerung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Jedoch werden durch Aufstockung von Beständen teilweise auch energieintensivere Techniken gefördert. Eine weitergehende Quantifizierung ist aufgrund der Datenlage in der Förderdatenbank derzeit nicht möglich.

Ebenso ambivalent sind derzeit die Beiträge zur Emissionsminderung zu beurteilen. Während durch die Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung z.B. eine Erhöhung von Emissionen zu erwarten ist,¹⁵ kann durch verschiedene emissionsmindernde Maßnahmen auch eine einzelbetriebliche Reduzierung des Ausstoßes von Klima- und Umweltgasen gefördert werden, z.B. durch die bauliche Abdeckung von im Zusammenhang mit der geförderten Investition neu errichteten Lagerräumen für Flüssigmist oder die Verwendung klimafreundlicher Kühlmittel bei Investitionen in klimatisierte Lagerhallen (Kühllager) für Obst, Gemüse und Kartoffeln. Darüber hinaus werden auch Investitionen in mobile Stalleinheiten für Geflügel als emissionsmindernd eingeschätzt, da sie vor allem als Außenklimaställe mit im Vergleich zu herkömmlichen Haltungen niedrigerer Innenraumtemperatur eine weniger starke Freisetzung von Ammoniak (NH₃) verzeichnen (ähnlich wie Einstreuverfahren in der Schweinehaltung).¹⁶ Auch der Verzicht auf Zwangsbelüftungsanlagen (weniger Energieverbrauch, Verzicht auf Heizung, insges. weniger CO₂-Ausstoß) trägt in gewissem Umfang zur Emissionsminderung bei. Insgesamt lassen sich bei dieser „umfassenden Auslegung“ aus der Förderdatenbank ca. 35 % der Förderfälle¹⁷ mit einem mehr oder weniger starken Sekundäreffekt im Bereich der „Emissionsminderung“ zuordnen. Umfangreichere Emissionsminderungen werden überwiegend von (eiweiß-)bedarfsangepassten Fütterungsstrategien und besseren Lager- und Ausbringtechniken erwartet. Insofern leisten AFP-geförderte Stallbaumaßnahmen vor allem bei starker Betonung von offenen Laufstall- bzw. Laufhof-Haltungssystemen im Milchviehbereich, für die ein positiver gesellschaftlicher Konsens hinsichtlich der Vorzüge für das Tierwohl besteht, per Saldo eher keinen, einen geringen Effekt oder ggf. negativen Effekt für die Minderung von Emissionen. Generell dürfte jedoch eine Verankerung einer Flächenbindung der Viehhaltung in der AFP-Richtlinie einen grundsätzlichen Beitrag zur Sicherung einer umweltschonenden Landwirtschaft leisten.

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

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

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

4.1.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen:

(1) Akzeptanz des Programms und Information der Zielgruppen

Die Maßnahme traf auf eine ausgesprochen hohe Resonanz in den bayerischen Regionen. Bis Ende des Jahres 2018 wurden der Förderdatenbank zufolge ca. 1.275 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von rd. 668 Mio. € bewilligt. Insgesamt hatten nach Auswertung der Förderdaten über 1.898 Betriebe in acht Auswahlrunden Förderanträge für verschiedene Investitionsziele eingereicht. Für die Investitionen in Höhe von 667,6 Mio. € wurden öffentliche Mittel in Höhe von 161,8 Mio. € bereitgestellt. Bezogen auf die Bewilligungen wurden bereits rund 34,7 % der verfügbaren Mittel gebunden. Im Durchschnitt werden über 524.000 € je Vorhaben investiert. Etwa 23 % der Antragsteller wirtschaften nach ökologischen Kriterien (17% der öffentl. Mittel). Der Investitionsschwerpunkt lag mit nahezu zwei Dritteln der Anträge im Milchviehsektor, aber auch Geflügel-, Dauerkultur- und Gartenbaubetriebe profitierten von der Maßnahme, wenn auch unterdurchschnittlich.

(2) Bisherige Anwendung und Neugestaltung der Förderkriterien

In der seit 2014 laufenden Förderperiode wurde eine stärkere Differenzierung der Fördersätze nach jeweiligen Anforderungen der Haltungsformen und der Vorgabe eines Mindeststandards von der Förderverwaltung umgesetzt. Die sogenannte Basisförderung griff einen Mindeststandard mit Beiträgen zum Verbraucher- und Tierschutz oder zum Umwelt- und Klimaschutz auf. Im Rahmen der „Premiumförderung“ waren definierte Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltungsform einzuhalten, die über die Mindeststandards hinausgehen. Bisher entfielen bereits 73 % der Förderfälle auf die „Premiumförderung“.

Während bis Mitte 2016 ein vergleichsweise breites Spektrum an Fördergegenständen existierte, ist die aktuelle Eingrenzung der Fördergegenstände ausschließlich auf Tierhaltungsverfahren ambivalent zu werten. Weil die Tierhaltung in Bayern ungleich verteilt ist, werden durch die aktuelle Schwerpunktsetzung vor allem tierhaltende Regionen in Südbayern, der Oberpfalz und in Teilen Frankens begünstigt. Andere Produktionsrichtungen partizipieren dadurch weniger am Investitionsprogramm.

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

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

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

Mit Hilfe der Förderdaten lässt sich zeigen, dass seit Beginn der Förderperiode eine hohe Zahl landwirtschaftlicher Betriebe in die Modernisierung und Umstrukturierung ihrer Produktionszweige investierten. Neben der rationelleren Gestaltung der betrieblichen Produktionsprozesse unter Einsatz automatischer Systeme werden vielfach umfangreiche Kapazitätsausweitungen erreicht. In der Regel steigen dadurch die Produktivität und die wirtschaftliche Leistungskraft der Betriebe. Die Kennwerte für

die wirtschaftliche Leistungskraft - gemessen an den wesentlichen Indikatoren Bruttowertschöpfung und Umsatz sowie Gewinn – können nach Analyse der Investitionskonzepte vergleichsweise stark positiv beeinflusst werden. Gemessen am Indikator „Umsatz“ wird eine kalkulierte Zunahme um ca. 96.000 € je Unternehmen auf 382.000 € festgestellt (+33,6%). Auch die Bruttowertschöpfung als Maß für die wirtschaftliche Leistungskraft nach Abzug der Vorleistungen steigt um 34.200 € (+44,9%) Die mit der Einführung von neuen Verfahren verbesserte Arbeitsproduktivität drückt sich in der Verbesserung der beiden Kennwerte Umsatz je Arbeitskraft (+11,1%) bzw. Bruttowertschöpfung je Arbeitskraft aus (+24,9%). Die verbesserte Ertragskraft der geförderten Unternehmen drückt sich allerdings nur durch eine Zunahme des Gewinns um über 10 % auf 59.300 € je Unternehmen aus, auch weil hohe Kostenbelastungen der Investitionen zu Buche schlagen. Werden die angenommenen Plandaten in den umgesetzten Vorhaben tatsächlich erreicht, trägt die Investitionsförderung somit zur moderaten Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen bei. Die Buchführungsergebnisse der Auflagen- sowie Testbetriebe zeigen jedoch ein etwas weniger positives Bild als die Planzahlen laut Förderdatenbank. Mit einem Unterschied von 5.884€ bei dem Kennwert „Ordentliches Ergebnis je Familienarbeitskraft“ liegen die Förderbetriebe nur gering über dem der nicht-geförderten Betriebe. Gleichsam verhält sich bei dem Betriebseinkommen je Arbeitskraft, hier ergab sich eine Differenz von nur +3.065 Euro seitens der Auflagenbetriebe über die Wirtschaftsjahre hinweg. Jedoch ist zu bedenken, dass aktuell nur geförderte und nicht-geförderte Betriebe ohne Berücksichtigung des Abschlusses des Vorhabens verglichen werden. Um die Langzeitwirkungen zu betrachten, ist eine kritische Masse abgeschlossener Förderfälle mit einem Betriebszeitraum von min. zwei Jahren abzuwarten, welcher erst zur Ex-Post-Bewertung vorliegen wird.

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

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

(6) Stärkung von Innovationen

Im Rahmen der bis 2020 angebotenen investiven Förderung erfolgt im AFP-Auswahlverfahren für besonders neuartige oder für Demonstrationszwecke geeigneten Anlagen eine höhere Priorisierung. Es werden jedoch keine differenzierten Fördersätze für Investitionen mit innovativer Ausrichtung ange-

boten. Im Zusammenhang mit der neu angebotenen Maßnahme „Europäische Innovationspartnerschaft“ sollte die Zielrichtung der Innovationsförderung verstärkt werden. Dabei stehen vor allem kooperative Ansätze mit Partnern aus Praxis, Beratung und angewandter Wissenschaft als strategische Ansatzpunkte im Vordergrund, deren Umsetzung durch entsprechende Informations- und Beratungsmaßnahmen erleichtert werden sollen. Bis Ende 2018 wurden bisher nur wenige Vorhaben im Rahmen des EIP bewilligt.

Empfehlungen:

- Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Investitionsmaßnahme als grundlegendes Prinzip der Förderung ist beizubehalten. Da jedoch zunehmend nicht-monetäre Nebenziele verfolgt werden (Tierwohl, Arbeitsqualität, Umstellung auf ökologische Landwirtschaft, Erschließung neuer Marktzugänge, etc.) ist im Einzelfall auch eine Betrachtung der Nebenziele denkbar. Neben einer effektiven und tragfähigen Betriebsorganisation mit arbeitswirtschaftlichen Verbesserungen sollten darüber hinaus auch die Vermarktung und ggf. die Weiterqualifikation Bestandteil des betrieblichen Entwicklungskonzepts sein.
- Zur Flankierung der Investitionsförderung sollten andere ergänzende Programme (Qualitäts-, Management-, Tierwohl- und Vermarktungsetc.) in- und außerhalb des ELER genutzt sowie die Marktbearbeitung durch Erzeugerverbände intensiviert werden. Noch stärkere Anreize zugunsten einer Ausweitung von besonders tiergerechten Haltungsformen sind zu setzen.
- Um diesbezüglich noch stärkere Impulse zu setzen wäre künftig zu prüfen, ob auch besonders innovative arbeitswirtschaftliche Lösungen – z.B. im Rahmen von Kooperationen – durch Differenzierung des Investitionszuschusses schneller in die Praxis eingeführt werden könnten.
- Um die Erprobung und die Umstellung auf neue Techniken in der landwirtschaftlichen Praxis noch stärker zu fördern, sollten in Bayern mehrere Pilot- und Modellvorhaben gefördert werden (z.B. Entwicklung von Modell-Konzepten im Rahmen der EIP und investive Ausführung im AFP). Die Einführung neuer Pilot-Verfahren soll einen Beitrag zur effizienteren Nutzung betrieblicher Ressourcen, zu arbeitswirtschaftlichen Erleichterungen, zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität, zur Energieeinsparung, zur Erhöhung der Produktqualität, zur Einrichtung höherer Tierschutzstandards und zur Verringerung von Umweltbelastungen leisten. Die Projektträger und Operationellen Gruppen sollten den Transfer der Ergebnisse in die Praxis erleichtern helfen.

4.2 M 4.2 Marktstrukturförderung

4.2.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Durch die Marktstrukturförderung (MSF) werden Investitionen in Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 17 VO (EU) Nr. 1305/2013) von der Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung bis zur Verpackung und Etikettierung unterstützt. Die Förderung zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe zu verbessern, Innovationen zu fördern sowie die Effizienz der eingesetzten Ressourcen insbesondere von Energie und Wasser zu erhöhen. Auf diese Weise soll sie zur Absatzsicherung oder zur Schaffung von Erlösvorteilen auf der Erzeugerebene beitragen.

Im Rahmen des EPLR Bayern 2020 zielt die MSF primär auf die Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Nahrungsmittelverarbeitung ab (Schwerpunktbereich 5B). Sie ist der EU-Priorität 5 zugeordnet, die das Ziel der Verbesserung der Ressourceneffizienz und der Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft verfolgt.

Förderfähig sind Unternehmen, die landwirtschaftliche Erzeugnisse gemäß Anhang I des Vertrages über die Arbeitsweise der EU aufnehmen, be- oder verarbeiten oder vermarkten, weniger als 750 Personen beschäftigen oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Millionen Euro erzielen und deren Tätigkeit sich nicht gleichzeitig auf die Produktion landwirtschaftlicher Grunderzeugnisse erstreckt. Die Investition muss mindestens 250.000 € betragen und wird in der Regel mit 20 Prozent höchstens aber mit 1.500.000 € bezuschusst. Bis Ende 2017 lag der maximale Zuschuss noch bei 750.000 €. Seit Anfang 2018 sind auch Metzgereien förderfähig, wenn sie mindestens 40% der Aufnahmekapazität an Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnissen durch Lieferverträge mit Erzeugern oder anerkannten Erzeugergemeinschaften auslasten. Bei Betrieben mit ausschließlich ökologischer Produktion liegt der Fördersatz bei 25 Prozent. Wenn das Vorhaben von einer operationellen Gruppe im Rahmen einer Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) initiiert wurde, der das antragstellende Unternehmen angehört, wurde bis 2018 eine Förderung von bis zu 55 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt.

Für die Förderung gibt es eine Reihe von Auswahlkriterien, die je nach Erfüllungsgrad mit Hilfe eines vorgegebenen Schemas gewichtet werden. Unabdingbare Voraussetzungen für die Teilnahme sind der Nachweis vertraglicher Bindungen mit Erzeugern oder Erzeugerzusammenschlüssen über 40 Prozent der verarbeiteten Rohware für einen Zeitraum von fünf Jahren, Baugenehmigungsbescheide oder Genehmigungsbefreiungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens sowie der Nachweis, dass mit der Investition eine Energie- oder Wassereinsparung erreicht wird. Bei Erst- oder Erweiterungsinvestitionen müssen Energie- und Wasserverbrauch auf dem aktuellen technischen Stand sein. Bei Rationalisierungsinvestitionen ist eine Energie- oder Wassereinsparung von mindestens zehn Prozent gefordert. Zur Antragsstellung gelangen nur Betriebe, die im Antragsverfahren die festgelegte Mindestpunktzahl von 2,35 erreichen. Hohes Gewicht haben Ressourceneinsparungen, parallele Investition in erneuerbare Energien, die Herstellung ausschließlich ökologischer Produkte, Verfahrens- und Organisationsinnovationen und Vernetzung zu innovativer Zusammenarbeit. Es werden die Betriebe mit den höchsten Punktzahlen ausgewählt, bis der festgelegte Mittelplafond ausgeschöpft ist.

Nach Maßgabe des EPLR Bayern 2020 zielt die MSF (Maßnahme M4.2) primär auf die Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Nahrungsmittelherstellung (5B) ab. Darüber hinaus sollen Sekundäreffekte in den Schwerpunktbereichen 5C (verstärkte Nutzung von erneuerbaren Energien) und 3A (Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette) erreicht werden. Die Interventionslogik ist im Feinkonzept¹⁸ näher begründet. Zu beachten ist, dass Investitionen in erneuerbare Energien nicht über die MSF gefördert werden. Als Teil des Gesamtvorhabens können Antragsteller damit allerdings bis zu 1,75 der 2,35 Punkte im Auswahlverfahren erzielen.

4.2.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Finanzielle und physische Umsetzung

Als Ziel für die MSF in der Förderperiode 2014 bis 2020 waren zunächst 140 Vorhaben mit einer Gesamtsumme von 80 Millionen € öffentlicher Investitionen festgesetzt worden. Seit Anfang 2018 wurde eine Änderungsrichtlinie wirksam, mit der der maximale Zuschuss von 750 Tsd. € auf 1,5 Mio. € erhöht wurde. Sie hat für alle Bewilligungen ab dem Jahr 2018 Gültigkeit. Die Zielvorgabe für die Anzahl der Vorhaben wurde im Gegenzug von 140 auf 120 herabgesetzt. Ab dem Jahr 2018 kann die Förderung durch die MSF und das Programm zur Stärkung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (VuVregio) auch von Metzgereien in Anspruch genommen werden. In der Marktstrukturförderung ist bis Ende 2018 ein Antrag einer Metzgerei bewilligt worden.

Bis Ende 2018 wurden mit 70 bewilligten Fördervorhaben 58,3 % und mit 40.246 € Fördervolumen 50,3 % der Zielgrößen erreicht. Die Gesamtinvestitionen in den geförderten Projekten wurden mit 400 Mio. € veranschlagt, mit 207,136 Mio. € waren Ende 2018 davon 51,8 % erreicht (Tabelle 14).

Tabelle 14: Output-Indikatoren: Ziele und Grad der Zielerreichung

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020	Realisiert				
		2014-2016	2017	2018	2014 - 2018	% vom Ziel
Anzahl bewilligter Fördervorhaben (O3)	120	32	12	26	70	58,3
Bewilligte öffentliche Ausgaben (Tsd. €)	80.000	13.940	5.608	20.698	40.246	50,3
Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben (€) (O1)	0	0	1.788	9.787	11.575	14,5
Anzahl abgeschlossener Fördervorhaben	0	0	6	22	28	23,3
Bewilligte Investitionen in materielle Vermögenswerte: (priv.+öffentl.) (O2) in Tsd. €	400.000	70.936	29.280	106.920	207.142	51,8
Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2018 (Bewilligungen und Auszahlungen), Abweichungen zum Monitoring durch zurückgezogenen Antrag aus dem Jahr 2016						

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

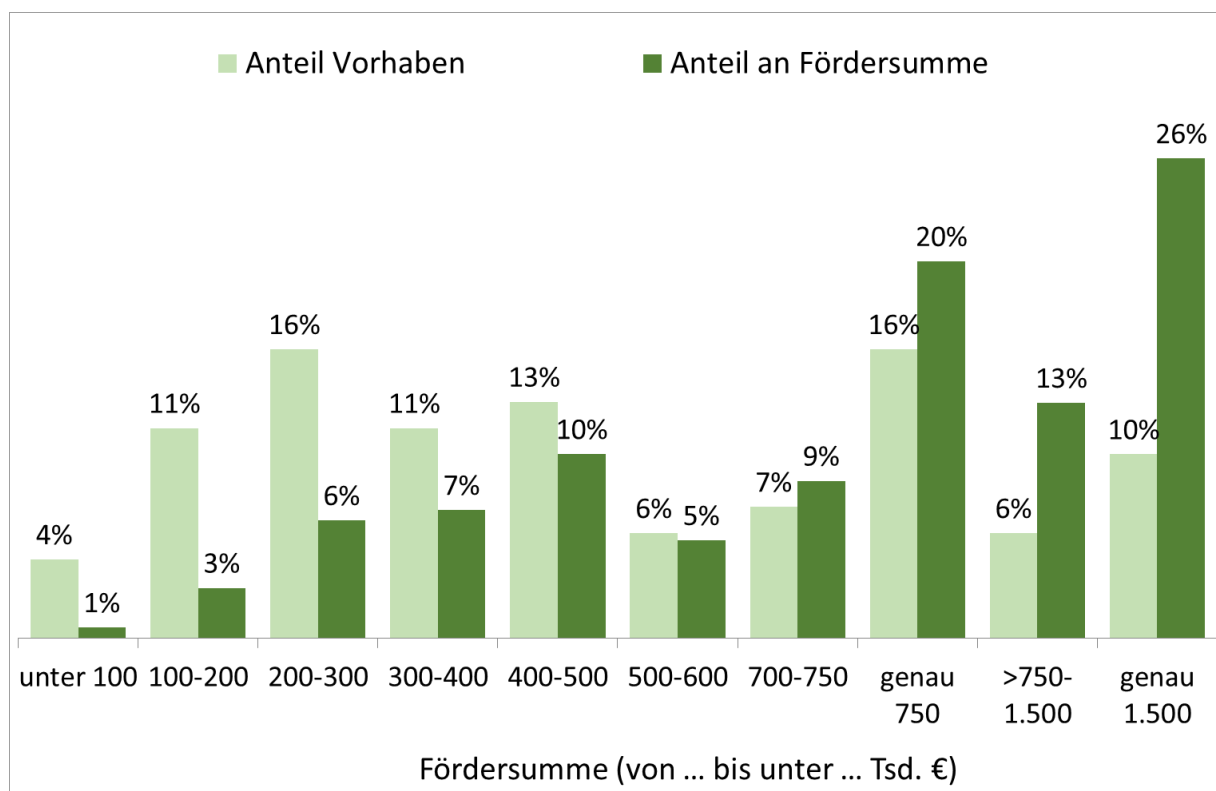
Die Anzahl der realisierten Vorhaben ist in den Jahren 2014 bis 2017 deutlich unter dem Soll geblieben (Tabelle 15). Im Jahr 2018 ist es allerdings gelungen, die bis dahin insgesamt verausgabten Mittel zu verdoppeln. Wird in den verbleibenden Jahren 2019 und 2020 die Größenordnung der bewilligten öffentlichen Ausgaben des Jahres 2018 wiederholt, wird das vorgegebene Ziel bis zum Ende der Förderperiode 2020 erreicht. Die Option auf eine Erhöhung der maximalen Zuwendungssummen kann allerdings zu einer Verschiebung der Antragsstellung für kostenintensive Projekte vom Jahr 2017 auf 2018 geführt haben. Wenn es solche Sondereffekte gegeben hat, ist das Erreichen der monetären Ziele weiterhin eine Herausforderung. Zur Klärung muss die Beteiligung an den nächsten Auswahlrunden abgewartet werden.

Tabelle 15: Datenbasis der Bewertung, Stand 12.04.2019

Output-/Ziel-Indikatoren	Datenbasis			
	2014-2016	2017	2018	2014 - 2018
Bewilligte Fördervorhaben (VAIF-Daten bis 31.12.2018)	32	12	26	70
Antragsbögen (Bewilligung bis 31.12.2018)	32	12	21	65
Anzahl abgeschlossener Vorhaben (Zahlungsanträge bis 31.12.2018)	0	6	22	28
Abschlussbögen (1 Jahr nach Implementierung)	0	0	10	10
Energiegutachten / Stellungnahme von C.A.R.M.E.N. zu erneuerbaren E.	22/9	11/2	21/4	55/15
Interviews mit geförderten Unternehmen	4		15	19
Experteninterviews	3		8	11

Tabelle 15 gibt einen Überblick über die Informationsquellen und Fallzahlen, die in die Bewertung der MSF einfließen. Aus Gründen der Einheitlichkeit werden in diesem Bericht dieselben Daten berücksichtigt wie für die SFC-Berichterstattung an die Kommission (Datenstand: 12. April 2019). Da die zehn bis dahin abgegebenen Abschlussbögen keine zuverlässige Bewertung ermöglichen, werden die Indikatoren für die Berechnung des gemeinsamen Ergebnisindikator R14 auf Basis von 65 Erhebungsbögen ermittelt, die von insgesamt 70 Bewilligungen von den Antragstellern ausgefüllt vorlagen. Sie enthalten neben den monetären IST-Werten für den gesamten Betrieb im Vorjahr der Antragsstellung auch geschätzte Planwerte für das Geschäftsjahr nach dem Nutzungsstart der Anlagen oder Gebäude. Anhand der tatsächlich gemessenen IST-Kennzahlen in den zehn Abschlussbögen wird anschließend versucht, die Validität der Planzahlen zu bewerten. Hierzu wurden Vertreter der geförderten Firmen zusätzlich interviewt. Auf die absehbar geringe Anzahl von möglichen Nachmessungen wurde schon im erweiterten Durchführungsbericht 2017¹⁹ hingewiesen.

¹⁹ Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (Hg.) Bewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum in Bayern 2014 – 2020 (EPLR Bayern 2020) Beitrag zum Durchführungsbericht 2016, S. 61

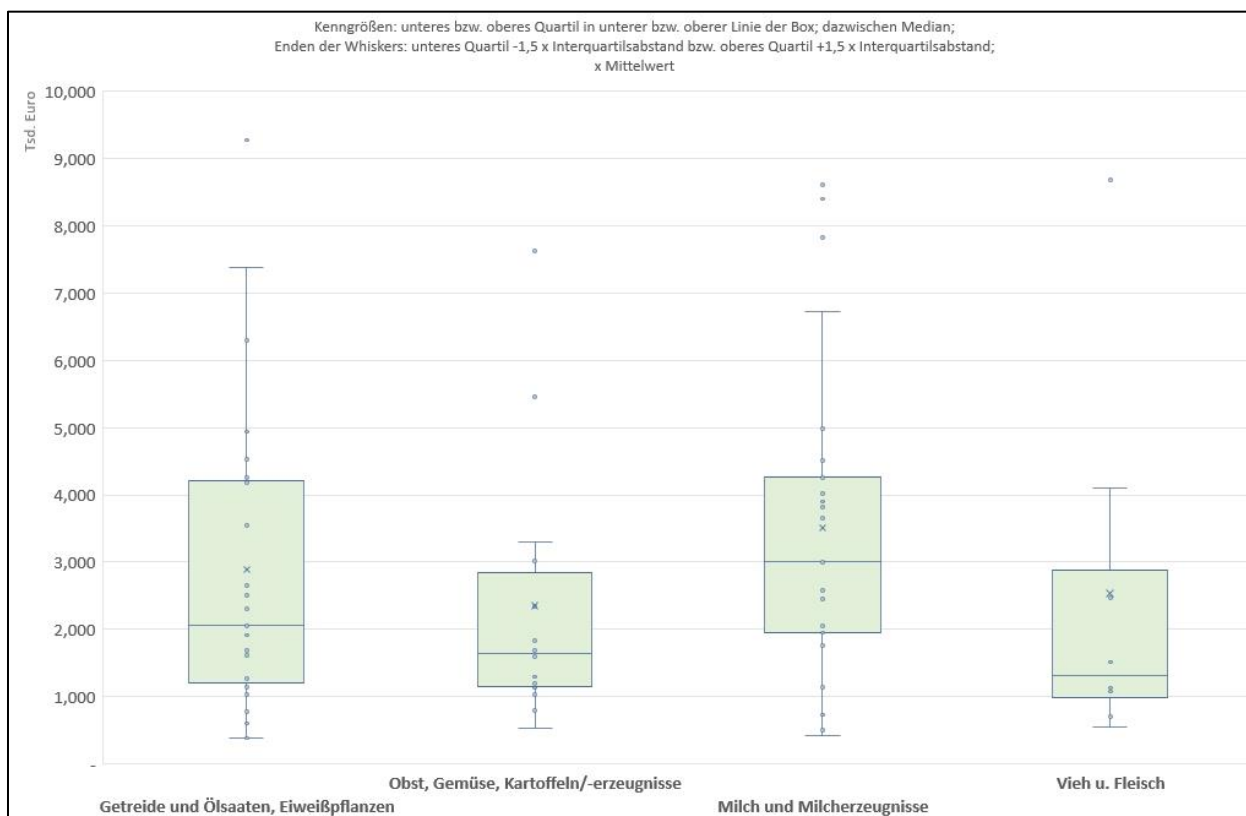
Abbildung 6: Verteilung der bewilligten Vorhaben und der Fördersummen 2014-2018

Quelle: VAIF-Datenbank 2014-2018 (70 Bewilligungen)

Der Mittelwert der Fördersumme belief sich auf 575 Tsd. €, bei der Hälfte der bis Ende 2018 bewilligten 70 Vorhaben lag die Fördersumme über 465 Tsd. €. Für 18 Vorhaben (26 %) wurde die höchstmögliche Fördersumme beantragt. Bis Ende 2017 betrug sie 750 Tsd. € und wurde elf Mal beantragt, danach wurde der Betrag verdoppelt. Für sieben der 26 Vorhaben im Jahr 2018 wurde die Höchstsumme 1,5 Mio. € beantragt. 59 % der Zuschüsse entfielen auf Anträge mit 750 Tsd. € und mehr (Abbildung 6).

In Abbildung 7 werden die Verteilungen der zuwendungsfähigen Investitionsausgaben auf die Sektoren in einem Box-Whiskers-Plot dargestellt. Wegen der geringen Anzahl der Vorhaben sind die Sektoren Obst und Gemüse sowie Kartoffeln und Kartoffelerzeugnisse zusammengefasst. Über alle Vorhaben summiert belaufen sich die förderfähigen Investitionsausgaben auf 207,142 Mio. €. Der Höchstwert lag bei 9,278 Mio. €, der kleinste bei 0,378 Mio. €. Etwa bei einem Viertel der Investitionen wurden Beträge von 4,075 Mio. € und mehr eingeplant, gut die Hälfte wurden mit mindestens 2,322 Mio. € veranschlagt und etwa ein Viertel der förderfähigen Summen beliefen sich auf 1,156 Mio. oder weniger Euro. Die höchsten förderfähigen Investitionen werden im Sektor Milch- und Milcherzeugnisse getätigt. Hier liegt der Median bei 3,01 Mio. €; es folgen mit deutlichem Abstand die Produktbereiche Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen mit 2,06 Mio. €, Obst, Gemüse, Kartoffeln und Kartoffelerzeugnisse mit 1,65 Mio. € und Vieh und Fleisch mit 1,32 Mio. €. Weniger unterscheiden sich die Sektoren in den Streuungen der Verteilungen: Unabhängig vom Sektor liegt die Spannweite der Investitionsvorhaben zwischen sieben und neun Millionen. Die MSF wird demnach sowohl für kleinere Investitionsprojekte als auch für größere in Anspruch genommen. Dies belegt das breite Anwendungsspektrum der Maßnahme.

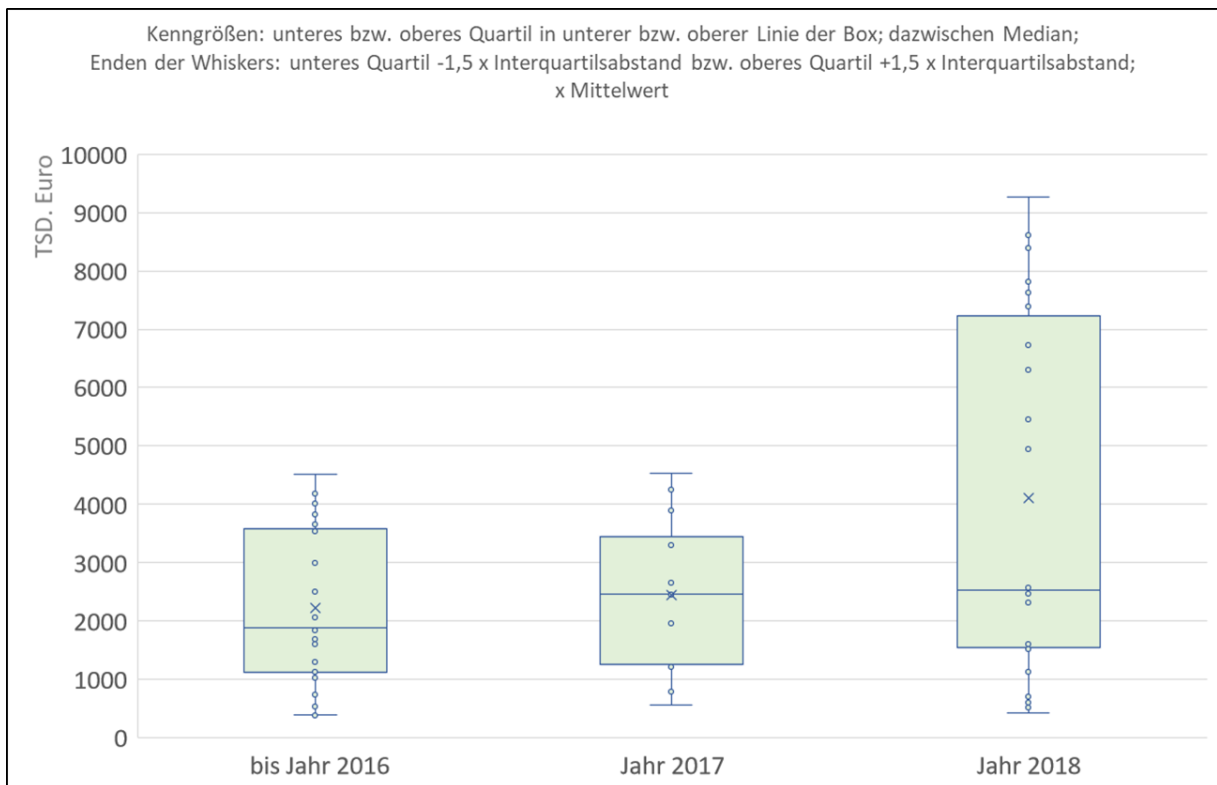
Abbildung 7: Box-Whiskers-Plot der Gesamtsumme zuwendungsfähiger Ausgaben nach Sektoren



Quelle: VAIF-Datenbank 2014-2018 (70 Bewilligungen)

In Abbildung 8 ist die Entwicklung der förderfähigen Investitionssummen im Zeitverlauf dargestellt. Hier zeigt sich deutlich der Effekt der Erhöhung der maximalen Zuwendung auf 1,5 Mio. Bei Projekten mit 20 % Förderanteil erreicht man diese bei einer Investitionshöhe von 7,5 Mio. €. Bei einer Förderintensität von 25 %, die für Unternehmen vorgesehen ist, die ausschließlich Produkte aus ökologischem Anbau verarbeiten, wird die maximale Fördersumme schon bei einer Investitionssumme von 6,0 Mio. € erreicht. Bis Ende 2017 lagen diese Grenzen noch bei der Hälfte. Die Veränderung hat zu einer deutlichen Erhöhung der Anzahl von Großprojekten, die über die Maßnahme abgerechnet werden, geführt. Der Mittelwert der Investitionsausgaben steigt von 2,44 auf 4,11 Mio. €. Der maximale Investitionsbetrag betrug bis Ende 2017 etwa 4,5 Mio. €. Seither hat er sich mehr als verdoppelt. Die Erhöhung der Maximalförderung hatte demnach einen deutlichen Effekt auf die Förderung größerer Investitionen. Der Median der Investitionssummen blieb allerdings mit 2,52 Mio. € nahezu unverändert. Im Jahr 2018 wurde die MSF auch für mehr kleinere Investitionsvorhaben beantragt. Insgesamt gab es 13 Projekte mit Investitionssummen unter 2,5 Mio. €, eines mehr als insgesamt im Jahr davor.

Zehn Vorhaben stammen von Unternehmen, die ausschließlich Produkte aus ökologischem Landbau verarbeiten. Vier davon erreichen die maximale Fördersumme. Von den 60 anderen Vorhaben realisieren acht die bis Ende 2017 die maximale Fördersumme von 750 Tsd. € und sechs die neue maximale Fördersumme von 1,5 Mio. € durch Investitionen von 7,5 Mio. € und darüber.

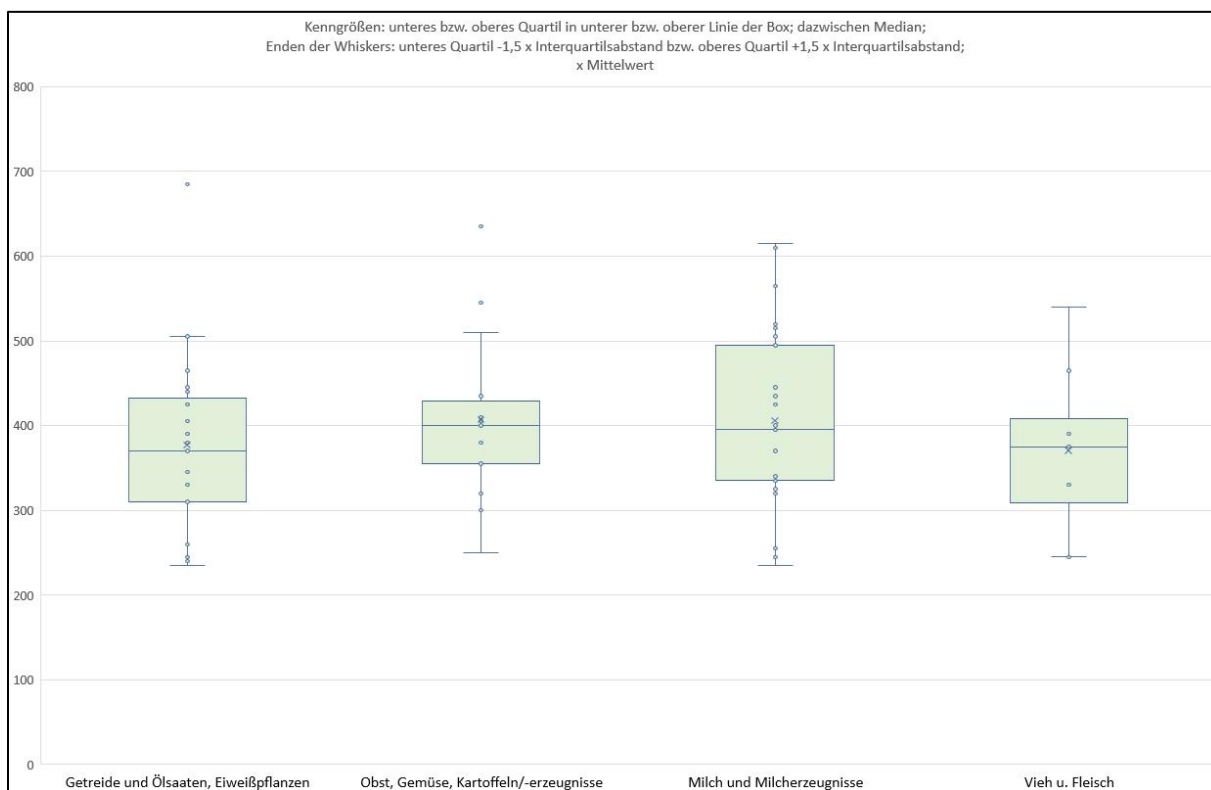
Abbildung 8: Box-Whiskers-Plot der Gesamtsumme zuwendungsfähiger Ausgaben im Zeitverlauf

Quelle: VAIF-Datenbank 2014-2018 (70 Bewilligungen)

In der Förderperiode 2014 bis 2020 ist die Vergabe der Fördermittel im Rahmen des Auswahlverfahrens an das Erreichen von Bewertungspunkten geknüpft, die es für die Erfüllung vorgegebener Kriterien gibt. Die Verteilung der erreichten Punktschichten in den jeweiligen Sektoren ist in Abbildung 9 durch einen Box-Whiskers Plot²⁰ dargestellt. Abgesehen von Obst, Gemüse, Kartoffeln und Kartoffelerzeugnisse gibt es in jeder Branche einige wenige Anträge, die die erforderliche Mindestsumme gerade so erreichen. Punkte, die im Boxplot außerhalb der Whiskers liegen, sind statistische Ausreißer. Drei Vorhaben in den Sektoren mit pflanzlichen Rohstoffen erzielen Punktzahlen, die sich deutlich von der Branchenverteilung abheben und die erforderlichen Punkte um ein Mehrfaches übersteigen.

Die Durchschnittspunktschichten liegen bei drei der fünf Sektoren zwischen 4,00 und 4,10 dicht zusammen. Schwächer punkten die Sektoren Getreide und Ölsaaten, Eiweißpflanzen mit durchschnittlich 3,77 und Vieh und Fleisch mit 3,71.

²⁰ Zur Definition und Interpretation von Box-Whiskers-Plots vgl. Heiler, S., Michels, P.: Deskriptive und Explorative Datenanalyse, Oldenbourg Verlag, München, Wien, 1994.

Abbildung 9: Box-Whiskers Plot der Bewertungspunkte (x100) nach Sektoren


Quelle: VAIF-Datenbank 2014-2018 (70 Bewilligungen)

Regionale Verteilung und Verteilung nach Branchen

Tabelle 16 zeigt die Verteilung der Fördervorhaben und der öffentlichen Ausgaben auf Regierungsbezirke und Sektoren. 34,3 % der Fördervorhaben entfielen auf Schwaben, weitere 28,6 % auf Oberbayern – in die beiden Bezirke flossen 62,7 % der bewilligten Fördermittel. Dort wurde ein großer Teil der Förderanträge für den Sektor Milch und Milcherzeugnisse bewilligt. Bayernweit konzentriert sich die Verteilung der Fördermittel auf die Produktsegmente zweier Sektoren. In den Sektor Milch und Milcherzeugnisse flossen 41,4 % der Fördermittel, etwa ein Drittel der Fördersumme wurden für den Sektor Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen bewilligt. Die drei anderen Sektoren erhielten jeweils weniger als zehn Prozent der Fördermittel.

Tabelle 16: Fördervorhaben und bewilligte öffentliche Ausgaben nach Sektoren und Regierungsbezirken

Anteil an bewilligten öffentl. Ausgaben bzw. Anteil an Fördervorhaben	Bezirk							
	Niederbayern		Oberbayern		Schwaben		Mittelfranken	
	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben
Sektor								
Obst und Gemüse	0,0%	0,0%	0,6%	1,4%	2,2%	4,3%	0,0%	0,0%
Vieh u. Fleisch	1,9%	1,4%	1,8%	4,3%	0,3%	1,4%	1,5%	2,9%
Kartoffeln und Kartoffelerzeugnisse	0,0%	0,0%	7,2%	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Milch und Milcherzeugnisse	0,0%	0,0%	18,4%	12,9%	19,7%	20,0%	0,0%	0,0%
Getreide und Ölsaaten, Eiweißpflanzen	2,8%	2,9%	2,2%	2,9%	10,4%	8,6%	0,0%	0,0%
Gesamt	4,6%	4,3%	30,1%	28,6%	32,6%	34,3%	1,5%	2,9%
Sektor	Bezirk							
	Oberfranken		Oberpfalz		Unterfranken		Gesamt	
	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben	Ausgaben	Vorhaben
Obst und Gemüse	0,3%	1,4%	0,8%	1,4%	3,7%	1,4%	7,6%	10,0%
Vieh u. Fleisch	3,7%	1,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,3%	11,4%
Kartoffeln und Kartoffelerzeugnisse	0,0%	0,0%	1,8%	2,9%	0,0%	0,0%	9,0%	10,0%
Milch und Milcherzeugnisse	3,3%	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	41,4%	35,7%
Getreide und Ölsaaten, Eiweißpflanzen	0,6%	1,4%	12,6%	10,0%	4,2%	7,1%	32,8%	32,9%
Gesamt	7,9%	7,1%	15,3%	14,3%	7,9%	8,6%	100,0%	100,0%

Quelle: VAIF-Datenbank 2014-2018 (Bewilligungen)

Tabelle 17: Vorhaben und bewilligte Fördersumme nach Umsatz der geförderten Unternehmen

Umsatzklasse der antragstellenden Unternehmen	Anzahl Vorhaben	Anteil in % der Vorhaben	Bewilligte Fördersumme in Tsd. € insgesamt	Anteil in % der bew. Fördersumme	Mittlere Fördersumme in Tsd. €
bis 2 Mio. Umsatz	16	25%	7.762	21%	485
2 bis 10 Mio. Umsatz	14	22%	7.052	19%	504
10 bis 50 Mio. Umsatz	18	28%	9.060	25%	503
50 bis 200 Mio. Umsatz	10	15%	7.702	21%	770
mehr als 200 Mio. Umsatz	7	11%	4.944	14%	706

Quelle: 65 vorliegende Investor-Antragsbögen aus eigener Erhebung, VAIF-Datenbank 2014-2018 (Bewilligungen)

Durch die MSF werden Kleinst- und Klein- sowie mittlere und mittelgroße Unternehmen gefördert. Die Abgrenzung erfolgt über jährliche Umsatzerlöse und Beschäftigtenzahlen. Die Förderfälle verteilen sich auf alle Umsatzgrößenklassen. 74 % der Vorhaben und 65 % der Fördersumme entfielen auf Unternehmen mit weniger als 50 Mio. € Umsatz, der Umsatzgrenze bei der Definition der kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

In Vollzeitarbeitsplätzen (FTE) gerechnet beschäftigten die Unternehmen zusammen im Jahr vor der Antragstellung 5.305 FTE, nach der Investition planen sie 196 FTE mehr. Wenn die Pläne realisiert werden, entspräche dies einer Ausweitung der Beschäftigung also um 3,7 % auf 5.502 FTE. Beschäftigungszahlen von Unternehmen mit mehreren Anträgen fließen in den berichteten Beschäftigungsstand mehrfach ein. Auf das Beschäftigungsniveau wirkt sich positiv aus, dass bei zwei Drittel der Investitionen Erst- oder Erweiterungsinvestitionen geplant sind. Darunter sind 62 zusätzliche Arbeitsplätze für Frauen (+3,8 %) und 25 für Azubis (+11,0). Beschäftigungszahlen von Unternehmen mit mehreren Anträgen fließen in den berichteten Beschäftigungsstand mehrfach ein. Die geplante Veränderung der Beschäftigung der geförderten Betriebe ist dennoch aussagekräftig, eine direkte Kausalität zur MSF kann allerdings nicht abgeleitet werden, weil dies nicht erfasst wird. Des Weiteren bleibt auch hier bis zum Vorliegen der Abschlussbefragung abzuwarten, ob die Aufstockung der Personalkapazitäten tatsächlich realisiert wird.

Bei zehn Prozent der Vorhaben wird auch in eine Verbesserung des Tierwohls investiert, insbesondere beabsichtigten dies sechs der acht Antragsteller aus dem Sektor Vieh und Fleisch. Folgende weitere Aspekte sind von sozial- und regionalpolitischem Interesse:

- i. 13 % der Vorhaben wurden für Betriebe in Berggebieten, 44 % in aus sonstigen Gründen benachteiligte Gebiete bewilligt.
- ii. Zehn Prozent der bewilligten Anträge kamen aus Landkreisen und kreisfreien Städten mit negativer Bevölkerungsentwicklung,
- iii. 51 % der Investitionsvorhaben werden in peripheren und sehr peripheren Gemeinden durchgeführt.
- iv. 16 % der Vorhaben werden in Landkreisen und kreisfreien Städten mit unter 25.000 € Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner realisiert,
- v. 14 % der bewilligten Anträge entfallen auf Landkreise oder kreisfreie Städte mit Arbeitslosenquote über vier %.
- vi. 53 % der geförderten Vorhaben kommen anerkannten Ausbildungsbetrieben zugute.

Die Kriterien i. bis iii. liefern einen Beitrag zur Bewertungssumme, der allerdings mit 0,1 oder 0,2 Punkten nur wenig Gewicht bei der Bewilligung hat. Geht mit der Investition auch eine Verbesserung des Tierwohls einher, so bringt dies 0,3 der erforderlichen 2,3 Punkte.

Da die Unternehmen ihre eigene Bruttowertschöpfung um 13 % erhöhen, kann dies auch zu Lasten anderer Unternehmen (Dienstleister, Lieferanten oder Wettbewerber) geschehen, die dadurch Arbeitsplätze verlieren. Ob dies in Bayern, dem Rest von Deutschland oder im Ausland geschieht, ist auf der Basis der vorliegenden Erhebungen nicht nachweisbar.

4.2.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Die Maßnahme Marktstrukturförderung ist im EPLR Bayern 2020 mit primärer Zielsetzung dem ELER-Schwerpunktbereich 5B „Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung“ zugeordnet.

Die Förderung einer energieeffizienteren Produktion und Verarbeitung von Agrarprodukten trägt neben ihren positiven Effekten zu Umwelt und Klima auch maßgeblich zu Einsparungen beim Ressourceneinsatz und damit zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und Unternehmen der Nahrungsmittelverarbeitung bei. Die Unterstützung von KMU im Bereich der Be- und Verarbeitung sowie des Handels von Agrarprodukten hat damit auch positive Effekte auf die Erhaltung kurzer Versorgungswege und den Ausbau des Marktanteils regionaler Produkte. Sekundäreffekte sollen daher im Schwerpunktbereich 3A erzielt werden; dessen Zielsetzung ist die „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände.“

Darüber hinaus soll ein Sekundäreffekt im Schwerpunktbereich 5C „Erleichterung der Versorgung mit und stärkere Nutzung von erneuerbaren Energien, Nebenerzeugnissen, Abfällen und Rückständen und anderen Ausgangserzeugnissen außer Lebensmitteln für die Biowirtschaft“ erzielt werden. Dabei werden Investitionen in Erneuerbare Energien nicht von der MSF gefördert. Als Teil des Gesamtvorhabens, können Antragsteller damit bei der Bewertung allerdings bis zu 1,75 Punkte der 2,35 Punkte erreichen, die für die Förderung mindestens erforderlich sind. Die Interventionslogik ist im Feinkonzept näher begründet²¹.

Die gemeinsame Bewertungsfrage des Schwerpunktbereiches 5B (Primäreffekt) lautet:

- 5B Bewertungsfrage 12: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung beigetragen?

Darüber hinaus sind Sekundärwirkungen der Maßnahmen zur Marktstrukturförderung auf die Schwerpunktbereiche 3A und 5C programmiert. Die auf diese jeweiligen Schwerpunktbereiche bezogenen gemeinsamen Bewertungsfragen lauten:

- 5C Bewertungsfrage 13: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Versorgung mit und stärkeren Nutzung von erneuerbaren Energien, Nebenerzeugnissen, Abfällen und Rückständen und anderen Ausgangserzeugnissen außer Lebensmitteln für die Biowirtschaft beigetragen?
- 3A Bewertungsfrage 6: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette mittels Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände zu steigern?

²¹ Vgl. Forschungsgruppe ART: Feinkonzept – Bewertung des EPLR Bayern 2014-2020, S.50 ff. Dort wird sowohl der Bedarf an Primärdaten als auch an Sekundärdaten aufgezeigt. Neben den Datenquellen werden Erfassungssysteme, Erhebungszeitpunkte und –häufigkeit angegeben.

- Priorität 5 Beitrag der MSF zur Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft.
- Bewertungsfrage 24: In welchem Umfang hat EPLR Bayern 2020 zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beigetragen sowie zur Erreichung des Kernziels der Strategie EU 2020, das heißt
- die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um mindestens 20 % zu verringern
 - den Anteil erneuerbarer Energien am Energieendverbrauch auf 20 % zu erhöhen
 - die Energieeffizienz um 20 % zu verbessern.

Für die Beantwortung der Bewertungsfragen werden folgende Indikatoren genutzt:

5B	<p>Quantitative Indikatoren</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gemeinsamer Ergebnisindikator T15: Geschätzter Betrag der Gesamtinvestition, der für Energieeffizienz aufgewandt werden soll (Planzahlen aus zusätzlichem Erhebungsbogen) - Gemeinsamer Ergebnisindikator R14: Erhöhung der Energieeffizienz, gemessen in Tonnen Öl-Äquivalent (TOE) je 1000 € Umsatz bzw. Bruttowertschöpfung im Vergleich der Geschäftsjahre vor und nach der Investition. Da zum Zeitpunkt der Berichterstattung erst Abschlussbögen für zehn Vorhaben vorlagen, basieren die Auswertungen auf den Planzahlen aus 65 Antragsbögen, die bis zur Berichtslegung übermittelt wurden. - Diese Betrachtung wird um einen Vergleich der Planzahlen mit den Ist-Zahlen dieser zehn Vorhaben ergänzt. Größere Abweichungen werden auf der Basis von Interviews mit Verantwortlichen der geförderten Unternehmen hinterfragt, begründet oder gegebenenfalls auch korrigiert. - Ergänzt werden Informationen aus den Zahlungsanträgen, in denen realisierte Energieverbrauchswerte und Mengenleistungen vor und entsprechende geschätzte Kennzahlen nach der Investition erfasst werden. Bis Ende 2018 wurden 28 Vorhaben abgeschlossen und die zugehörigen Zahlungsanträge gestellt. Im Gegensatz zu den Antrags- und Abschlussbögen sind die Angaben hierin mengenbasiert und auf die Anlage bezogen. Ein Vorteil im Vergleich zu den Angaben im speziellen Erhebungsbogen zur MSF kann darin gesehen werden, dass zum Zeitpunkt des Zahlungsantrages die Anlage bereits implementiert ist und erste Verbrauchswerte und Produktionsmengen vorliegen. Es wurden folgende zusätzliche Kennzahlen erhoben: <ul style="list-style-type: none"> ○ der durchschnittliche Energieverbrauch der letzten drei Jahre vor der Investition bzw. bei Erst- oder Erweiterungsinvestition der Energieverbrauch nach Stand der Technik des implementierten Verfahrens, ○ der geschätzte durchschnittliche Jahresenergieverbrauch nach der Inbetriebnahme der geförderten Investitionsobjekte, ○ die verarbeitete bzw. vermarktete Menge des geförderten Vorhabens im Durchschnitt der letzten drei Jahre vor der Investition (bei Erstinvestitionen z.B. in neue Produktlinie = Null) sowie ○ die geschätzte durchschnittliche Jahresmenge nach der Inbetriebnahme der geförderten Investitionsobjekte. - Zusätzliche Indikatoren: Anteil der Unternehmen, deren Vorhaben Energieeinsparungen vorsieht inklusive deren Größenordnung in % (VAIF)
----	--

	<p>Qualitative Methoden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Experteninterviews mit Branchenvertretern: zur Ableitung von branchenspezifischen Empfehlungen für die Bewertung und Weiterentwicklung der Maßnahme - Teilnehmerinterviews: Zur Qualitätskontrolle wurden nach Projektabschluss zusätzlich 15 schriftliche und/oder telefonische Interviews geführt. Bei dieser Gelegenheit wurden auch Fragen zur Bewertung der Maßnahme und zu deren Weiterentwicklung gestellt. - Gutachten zur Energieeinsparung: Für die Antragsstellung sind Sachverständigengutachten zur Energieeinsparung notwendig. Im Falle einer parallelen Investition in Erneuerbare Energien liegt zusätzlich eine Stellungnahme des Centralen Agrar-Rohstoff Marketing- und Energie-Netzwerks C.A.R.M.E.N. e.V. vor. Diese wurden ausgewertet zur Bewertung der Investition in EE und zum Energieverbrauch bei Volllast.
3A	<p>Der gemeinsame Ergebnisindikator R4 für diesen Schwerpunktbereich trifft nicht auf die Fragestellung zu. Alternativ sollen die folgenden Indikatoren betrachtet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gesamtwert des Rohwareneinsatzes landwirtschaftlichen Ursprungs (Ist- und Planwerte aus Erhebungsbögen bei Antragsstellung) - wertmäßiger Anteil des Gesamtrohwareneinsatzes landwirtschaftlichen Ursprungs (zusätzliche Erhebungsbögen bei Antragstellung) <ul style="list-style-type: none"> o mit vertraglicher Bindung differenziert nach der Dauer der Bindung o aus der Region o aus Ökoproduktion nach EU-Verordnung o aus EU anerkannten Qualitätsprogrammen
5C	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeinsamer Ergebnisindikator T16 (modifiziert): Gesamtinvestition in die Erzeugung erneuerbarer Energien (aus Energiegutachten) - Ergänzender Ergebnisindikator R15 (modifiziert): Erneuerbare Energie, die bei Volllast im Rahmen unterstützter Gesamtprojekte gewonnen wird in kWh - Investitionen in erneuerbare Energien werden nicht über das ELPR Bayern 2020 gefördert. Sowohl für T16 als auch für R15 wird die bei den Bewertungspunkten berücksichtigte Investition betrachtet, wenn dieser Teil des Gesamtinvestitionsvorhabens ist.
Priorität 5	<p>Zusätzliche Indikatoren im Zusammenhang mit dem Kernzielen EU 2020 dienen als Benchmark für die (geplante) Entwicklung der geförderten Betriebe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - % jährliche VÄ der Treibhausgasemissionen Bayerns im Vergleich zum Jahr 1990 - Anteil (%) erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch für Bayern - % Steigerung der Energieeffizienz in Bayern <p>Zur Bewertung des Beitrages der MSF zu den EU-Kernzielen werden statistische der Daten zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, zum Ernährungsgewerbe und aus der Umweltstatistik – wenn verfügbar – auf bayerischer Landesebene herangezogen. Mit den jeweiligen Ressortverantwortlichen aus den bayerischen Landesämter für Statistik und Umwelt wurden die Verfügbarkeit, die Aktualität und der mögliche Detaillierungsgrad statistischer Erhebungen abgestimmt. Die Wirksamkeit der Maßnahmen wurde mit Experten der Ernährungswirtschaft und aus dem Bereich Umwelt und Energie diskutiert und bewertet.</p>

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

- Zur Messung der **Wettbewerbsfähigkeit** sollen die Umsatzerlöse, die Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, die Bruttowertschöpfung und das Betriebsergebnis der Betriebsstätte betrachtet werden. Die nach der Investition realisierten Daten stehen erst ein Geschäftsjahr nach Inbetriebnahme des Objektes und (und ggf. dem Einfahren der Anlage) zur Verfügung.
- Die Zielerreichung bei der **Innovationsförderung** soll anhand
 - o des Anteils der geförderten Projekte, die im direkten Zusammenhang mit einer Verfahrens- oder Organisationsinnovation stehen (aus VAIF),
 - o des Anteils der geförderten Projekte, die in eine Europäische Innovationspartnerschaft (EIP) eingebunden sind (aus zusätzlichen Erhebungsbögen und aus VAIF) sowie
 - o des Anteils der geförderten Projekte, die im Rahmen von Kooperationen etwa in einer operationellen Gruppe (im Rahmen einer EIP) durchgeführt werden (aus VAIF)
- Neben der Energieeinsparung wird auch die Wassereinsparung und die Bodenversiegelung durch die folgenden Indikatoren bewertet:
 - o geschätzter Anteil der Gesamtinvestition, der auf Wassereinsparung entfällt (aus VAIF in groben Klassen, bzw. grob geschätzte Zielwerte aus den zusätzlichen Erhebungsbögen),
 - o Wasserverbrauch je Tsd. € Umsatz (Planzahlen aus den zusätzlichen Erhebungsbogen, die realisierten Daten sind erst ein Geschäftsjahr nach Inbetriebnahme des Objektes und ggf. Einfahren der Anlage zu erheben).

Die Planzahlen sind teilweise sehr grob von den Antragsstellern geschätzt, so dass valide Ergebnisse erst ein Geschäftsjahr nach Inbetriebnahme des Objekts und ggf. Einfahren der Anlage ausgewiesen werden können.

Outputindikatoren O1, O2, O3

Die Outputindikatoren Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben in € (O1), förderfähiges Investitionsvolumen in € (O2) und Zahl geförderter Vorhaben (O3) sind in

Tabelle 14 aufgeführt und dort kommentiert. Es gibt marginale Differenzen zu den Monitoring Daten, die aus einem inzwischen zurückgezogenen Förderantrag aus dem Jahr 2016 resultieren. Im Monitoring ist dieser inbegriffen, in dieser Evaluierung nicht. Daher beträgt die Summe der bewilligten Fördermittel in dieser Auswertung 40.246.500 € und im Monitoring 40.431.600 €.

4.2.4 Bewertung

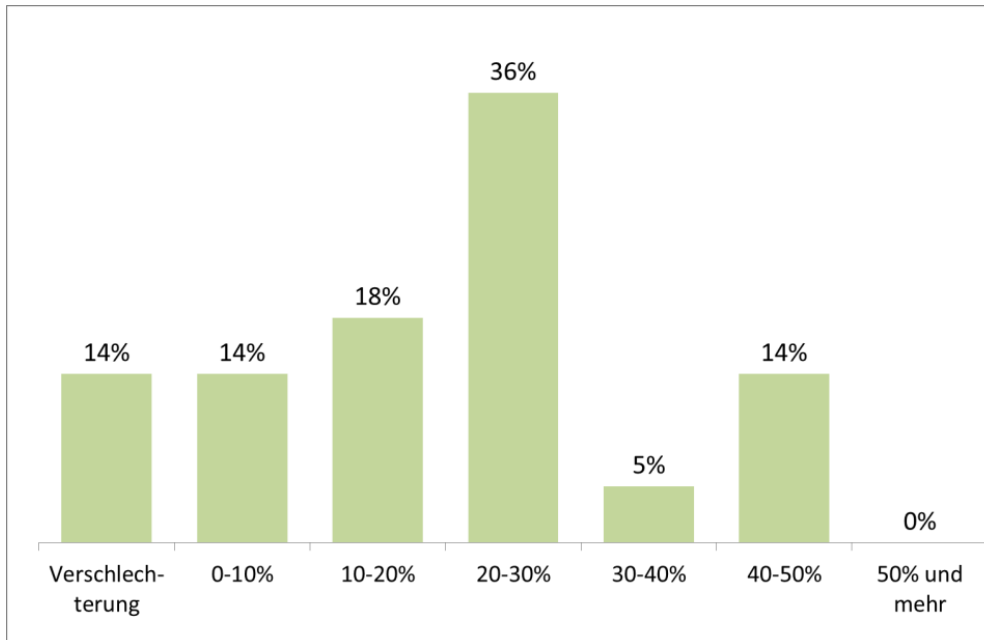
Primäreffekt auf Schwerpunktbereich 5B: Energieeffizienz

Auswertung der bis 2018 abgeschlossenen Vorhaben

Bisher liegen erst 10 Abschlussbögen mit betriebswirtschaftlichen Kenngrößen und Verbrauchswerten für das Geschäftsjahr nach Implementierung vor. Um trotzdem eine Einschätzung der Energieeffizienz der geförderten Anlagen zu ermöglichen, wurden deren Energieverbräuche und Mengenleistungen in den spezifischen Einheiten der sehr heterogenen Produkte beispielsweise in Stück Vieh, in Tonnen Getreide, Obst, Käse oder Joghurt oder 1.000 Liter Saft erhoben. Sie lassen sich nicht untereinander vergleichen und daher auch nicht aggregieren. Die Berechnung des Ergebnisindikators R14 ist auf dieser

Basis damit nicht möglich, die Einschätzung der anlagenspezifischen Energieeffizienz aber durchaus. Bis Ende 2018 wurden 28 Vorhaben abgeschlossen und die zugehörigen Zahlungsanträge gestellt.

Abbildung 10: Geschätzter Anteil der Vorhaben mit Veränderung der Energieeffizienz von ... bis unter ... %

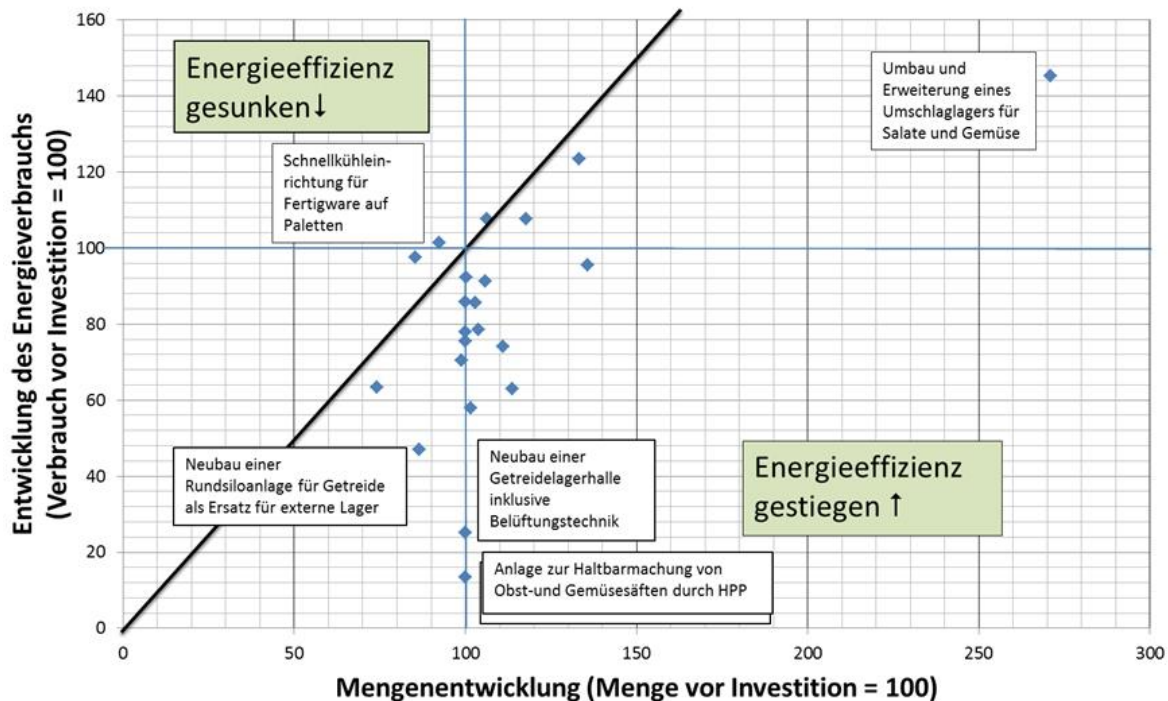


Quelle: 22 Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen auf Basis der Zahlungsanträge bis 31.12.2018

Für die sechs Erstinvestitionen in neue Produktlinien wird in den Energiegutachten belegt, dass der aktuelle Stand der Technik eingehalten wird. Die anderen 22 der 28 abgerechneten Vorhaben sind Erweiterungs- bzw. Rationalisierungsprojekte. Für diese zeigt die Abbildung die Verteilung der Veränderung der Energieeffizienz. Der jährliche Energieverbrauch nach der Implementierung geht in der Summe der geförderten Anlagen um 6,9 % oder 11.400 MWh von 151.900 MWh auf 140.500 MWh zurück. Der Mittelwert der Energieeffizienzsteigerung je spezifischer Mengeneinheit beträgt 25 %. Die Verteilung ist in Abbildung 10 dargestellt. Die deutliche Verbesserung der Energieeffizienz der Anlagen kommt primär aus der höheren Anlagenleistung. Zwei Drittel der Effizienzsteigerungen der betrachteten Förderprojekte lagen zwischen 20 und 30 %, bei drei der Vorhaben wurde die Effizienz nicht verbessert.

Abbildung 11 stellt die Entwicklung des Energieverbrauchs der geförderten Objekte der Veränderung der Mengenleistung gegenüber. Oberhalb der Winkelhalbierenden ist die prozentuale Erhöhung des Energieverbrauchs größer als die der Mengenleistung – die Energieeffizienz sinkt. Analog steigt sie für geförderte Objekte, die im Plot unterhalb der Winkelhalbierenden liegen. Für die meisten Investitionen wird eine Entwicklung der Mengenleistungen zwischen 0 und 20 % eine Verminderung des Energieverbrauchs zwischen 10 und 50 % erwartet. Bei nur drei Investitionen verringert sich die Energieeffizienz. Interessant sind auch die Ausreißer, die deutlich vom Gros der Punkte abweichen. In Interviews mit Verantwortlichen der zugehörigen Betriebe sind die Abweichungen thematisiert worden. Im Folgenden werden einige typische Erklärungen aus den Interviews exemplarisch aufgeführt:

Abbildung 11: Entwicklung von Energieverbrauch und Produktionsmenge der geförderten Anlagen bei 22 Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen

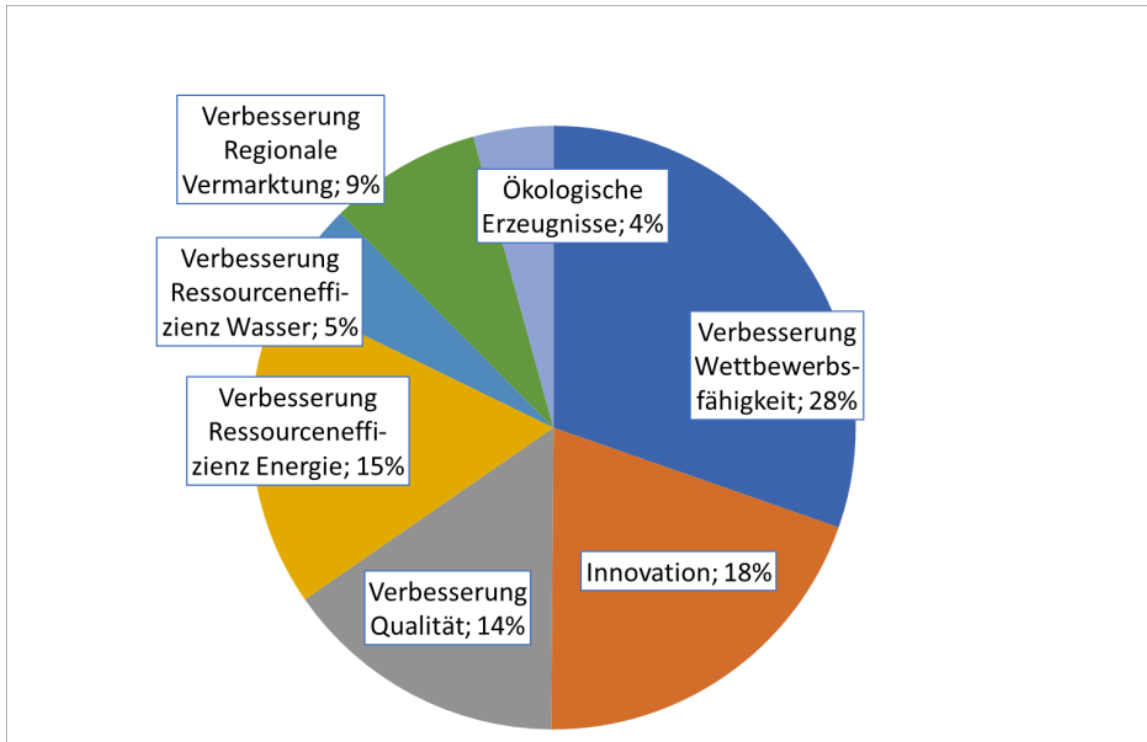


Quelle: 22 Rationalisierungs- und Erweiterungsinvestitionen auf Basis der Zahlungsanträge bis 31.12.2018

- Die **Schnellkühleinrichtung für Fertigware auf Paletten**, die im eigenen Kühltunnel gelagert werden, braucht mehr eigene Energie vor Ort als der vorher praktizierte Transport mit Folie umwickelter Paletten mit Kühlfahrzeugen zum Kühllager eines Logistikers. Dafür werden durch den Verzicht der Transporte zum Kühllager und die externe Kühlung erhebliche Mengen an CO₂ eingespart. Außerdem wird weniger Folie zum Umwickeln und Einschweißen der Paletten benötigt. Die Verminderung der erwarteten Produktionsmenge ist nachfragebedingt.
- Nach einem **Neubau einer Rundsiloanlage als Ersatz für externe Lager** wird nur noch die Hälfte der Energie benötigt, weil auf den größten Teil des Transportverkehrs zwischen den Trocknungsanlagen und Lagern verzichtet werden kann. Außerdem ist die Menge stark rückläufig, da im Berichtsjahr 2015 aufgrund deutlich unterdurchschnittlicher Ernten erheblich weniger Körnermais und Getreide als erwartet erfasst wurde.
- High Pressure Processing (HPP) zur Haltbarmachung von Obst- und Gemüsesäften** ist ein innovatives Verfahren, das laut Literatur weniger als die Hälfte der Energie verbraucht als die Pasteurisation mit Wärme. Im geförderten Projekt sinkt der Energiebedarf für die gleiche Menge sogar um mehr als 80 %.
- Nach **Umbau und der Erweiterung eines Umschlaglagers für Salate und Gemüse** kann der Umschlag um 170 % gesteigert bei einem um 50 % höheren Energieverbrauch. Die Erweiterungsinvestition wurde vor allem deshalb erforderlich, weil die Erzeugergemeinschaft am Markt sehr erfolgreich ist und die alten Logistikeinrichtungen für Erfassung, Kühlung und Distribution nicht mehr ausreichen. Hinzu kommt der Nutzen einer Photovoltaikanlage, von deren Strom nur 20 % ins Netz eingespeist werden, sowie Dachbegrünung und verbesserte Wasseraufbereitung. Diese flankierenden Investitionen begründet das geförderte Unternehmen einerseits mit der eigenen positiven Einstellung zum Thema Nachhaltigkeit, dem Anspruch der kommunalen Baubehörde, mit der

Antizipation von zunehmenden Anforderungen des Handels, andererseits aber auch mit der MSF, ohne die wahrscheinlich Abstriche am Gesamtpaket gemacht worden wären.

Abbildung 12: Schätzung der Ausgabenanteile, die auf die Ziele der geförderten Investition entfallen



Quelle: 65 Erfassungsbögen (Antragsbögen)

Investitionen in Energieeffizienz

Die beiden Hauptziele, die die Antragsteller der MSF mit der Investition verbinden, sind Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (Abbildung 12). Auf sie entfallen nach Planzahlen 46 % der förderfähigen Investitionsausgaben. Danach folgen ungefähr gleichrangig Investitionen in verbesserte Energieeffizienz mit 15 % und verbesserte Qualität mit 14 % der Investitionssumme. Rechnet man den geschätzten Anteil von 15 % der Gesamtinvestitionen von 207,142 Mio. € hoch, so erhält man einen Schätzwert für energieeffizienzmotivierte Ausgaben von 31,071 Mio. € (T15).

Plan- versus Ist-Daten der geförderten Betriebe

Bei der Betrachtung der 22 Zahlungsanträge beliefen sich die Energieeinsparungen nach den geförderten Investitionen auf 6,9 %. Betrachtet man anstelle der geförderten Anlagen den gesamten Energieverbrauch aller geförderten Unternehmen, so relativieren sich die Veränderungsdaten (Tabelle 18). Nach eigenen Angaben haben die 65 Antragsteller, für die Erfassungsbögen vorliegen, im Jahr vor der Antragsstellung 723.919 MWh verbraucht, das sind umgerechnet 62.246 Tonnen Öl Äquivalent (TOE). Im Jahr nach der Implementierung sind 730.837 MWh (62.841 TOE) geplant – ein Plus von 7.223 MWh (621 TOE) oder 1,0 %. Der Gesamtumsatz der betrachteten Betriebe steigt im Vergleich der Geschäftsjahre vor und nach der Investition um 4,8 % von 3.431 auf 3.597 Mio. €, die Bruttowertschöpfung (BWS) um 13 % von 594 auf 671 Mio. €.

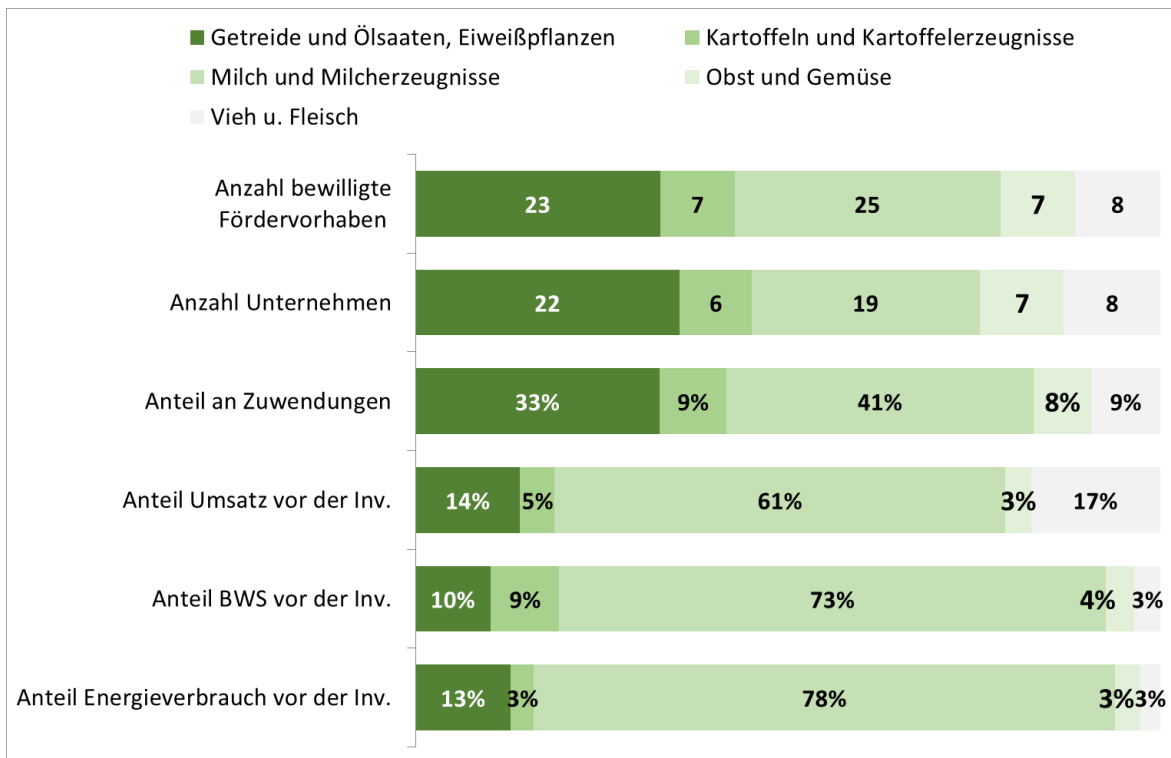
Tabelle 18: IST- und PLAN-Kennzahlen zur Energieeffizienz im Jahr vor der Antragstellung

Kennzahlen der geförderten Unternehmen	Einheit	IST im Jahr vor der Investition	PLAN im Jahr nach der Investition	VÄ in %
Energieverbrauch	TOE	62.246	62.841	1,0
Umsatz	Tsd. €	3.430.669	3.596.763	4,8
Bruttowertschöpfung (BWS)	Tsd. €	591.811	668.978	13,0
Energieeffizienz (Basis Umsatz)	TOE /Tsd. €	0,0181	0,0174	-3,7
Energieeffizienz (Basis BWS)	TOE /Tsd. €	0,1051	0,0939	-10,7
Umsatz je TOE	Tsd. €/TOE	55,1	57,2	3,8
Bruttowertschöpfung je TOE	Tsd. €/TOE	9,5	10,6	12,0
Kennzahlen der Herstellung von NFMGT in BY	Einheit	Jahr 2014	Jahr 2017	Ø VÄ in % p.a.
Umsatz	Mio. €	27.804	29.735	2,3
BWS	Mio. €	7.603	8.919	5,5
Energieverbrauch	1.000 TOE	833	907	2,9
Energieeffizienz (Basis Umsatz)	Tsd. €/TOE	0,030	0,031	1,0
Energieeffizienz (Basis BWS)	Tsd. €/TOE	0,110	0,102s	-2,5

Quelle: Erfassungsbögen (Antragsbögen) von 65 Vorhaben, Doppeltzählungen bei Mehrfachanträgen. Statistisches Bundesamt (2018) Fachserie 4, Reihe 4.1.4, Bayerisches Landesamt für Statistik (2018) VGR (s=geschätzt), Energieverbrauch des Verarbeitenden Gewerbe, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden nach Wirtschaftszweigen, Industrieberichte Bayern 2016 und 2018.

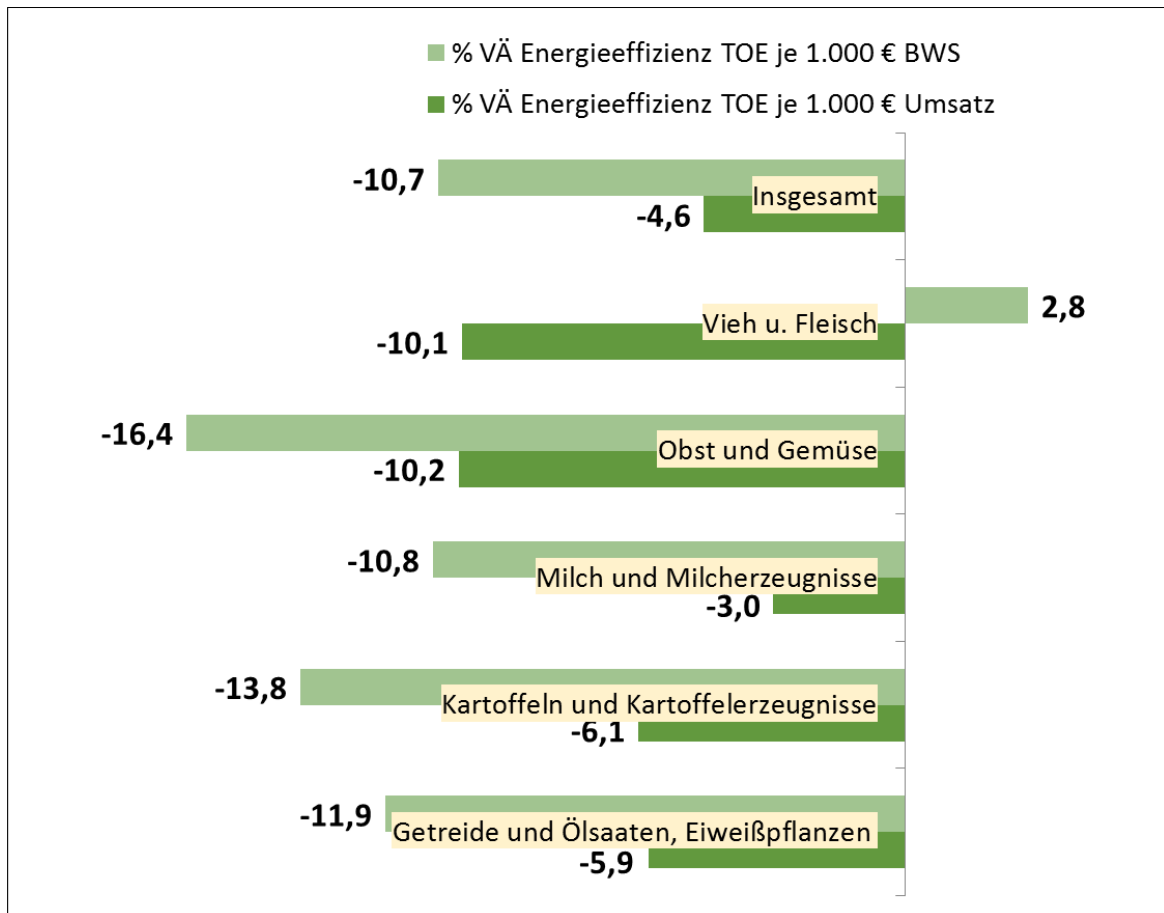
Dies ergibt umsatzbezogen eine Energieeffizienzverbesserung von 3,7 % (von 0,01813 auf 0,01746 TOE je 1.000 € Umsatz). Gemessen an der Bruttowertschöpfung fällt die Effizienzsteigerung um 10,7 % von 0,1051 auf 0,0939 TOE je 1.000 € BWS erheblich höher aus. Es gibt eine Reihe von Beispielen für den Ersatz fremder Logistik durch die Investition in eigene Anlagen zur Lagerung, Trocknung und Kühlung. Die dadurch eingesparte Energie kann nicht durch die geförderten Unternehmen erfasst werden, so dass die Energiebilanz inklusive externer Effekte in Wirklichkeit besser sein dürfte als hier aufgeführt.

In Abbildung 13 werden die Anteile der einzelnen Sektoren an der Gesamtsumme der Zuwendungen, des Umsatzes, der BWS und des Energieverbrauchs dargestellt. Im Gegensatz zu den Kenngrößen in Tabelle 18, werden hier Betriebe mit Mehrfachanträgen nur einmal gezählt und durch den Mittelwert von Umsatz, BWS und Energieverbrauch im Geschäftsjahr vor dem Förderantrag repräsentiert. Die meisten bewilligten Vorhaben entfallen auf die Sektoren Getreide und Ölsaaten, Eiweißpflanzen sowie Milch und Molkereierzeugnisse. Diese Bereiche erhielten zusammen knapp drei Viertel der Zuwendungssumme. Produzenten von Erzeugnissen tierischen Ursprungs erwirtschaften 78 % der Umsätze und 76 % der BWS. Die sechs Unternehmen der Vieh- und Fleischbranche kommen auf mehr Umsatz als die 22 Unternehmen des Bereiches Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen. Vier der sechs Unternehmen, für die ein ausgefüllter Erfassungsbogen vorliegt, sind Zucht- und Vermarktungszusammenschlüsse – also Unternehmen, deren Hauptaufgabe der Handel darstellt. Dies erklärt, warum der Umsatz hoch und die BWS relativ gering ist. Die Grafik verdeutlicht insbesondere die große Bedeutung von Molkereien an den Kennzahlen Umsatz, BWS und vor allem am Energieverbrauchsanteil von 78 Prozent. Damit hat die Förderung von Molkereien das größte Potential zur Erhöhung der Energieeffizienz.

Abbildung 13: Anteile der Sektoren an Vorhaben, Zuwendung, Umsatz, BWS und Energieverbrauch


Quelle: VAIF-Datenbank auf Basis aller 70 Vorhaben, Erfassungsbögen (Antragsbögen) von 65 Vorhaben, Mittelwert bei Mehrfachanträgen bei Umsatz, BWS, Energieverbrauch

Die Entwicklung der Energieeffizienz auf Betriebsebene nach Sektoren ist in Abbildung 14 dargestellt. Bezogen auf die BWS verschlechtert sich die Energieeffizienz des Sektors Vieh und Fleisch. Bei den meisten Vorhaben der Zucht- und Vermarktungsinstitutionen stehen Tierwohl und Prozessverbesserungen im Fokus und weniger die Energieeffizienz im Vordergrund. Da auch die bestehenden Anlagen wenig energieintensiv waren, ist das Einsparpotential gering; Energieeinsparungen bei der Bündelung von Transporten werden nicht in der Vermarktungsorganisation selbst registriert, sondern bei Dritten und fließen somit auch nicht in die erhobenen Daten ein. Auch muss beachtet werden, dass die geschätzte Entwicklung auf lediglich sechs Vorhaben mit vorliegenden Antragsbögen beruht. In allen anderen Sektoren verbessert sich die Energieeffizienz auf Basis BWS zweistellig – am besten schneidet der Obst- und Gemüsebereich ab.

Abbildung 14: Veränderung der Energieeffizienz auf Basis BWS bzw. Umsatz in %

Quelle: Erfassungsbögen (Antragsbögen) von 65 Vorhaben

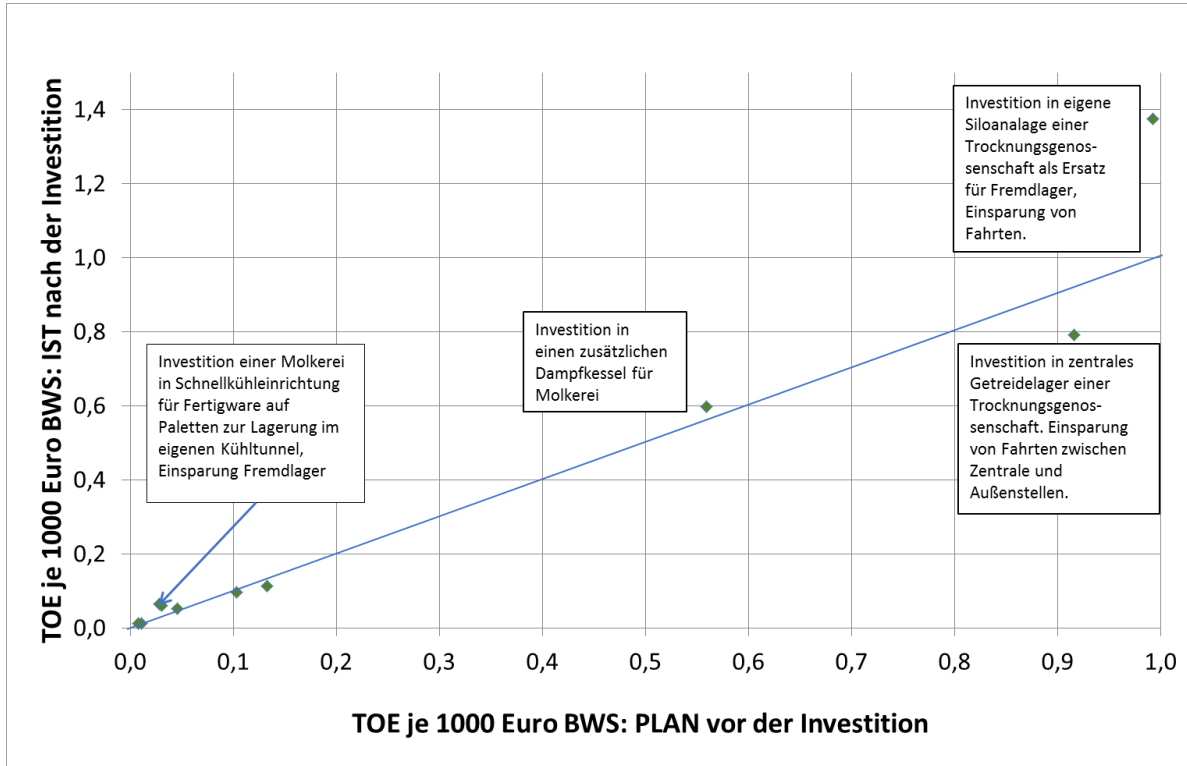
Vergleich von Planwerten mit den Ist-Werten

Zum Zeitpunkt der Berichterstellung lagen zehn Abschlussberichte vor. Abbildung 15 stellt die im Nachgang gemessenen Ist-Kennzahlen und die aus den Angaben der geförderten Unternehmen direkt nach der Bewilligung geplanten Energieeffizienzkennzahlen gegenüber. Zunächst ist die hohe Streuung der Werte zu erkennen. Sowohl die Umsatz- und Energieverbrauchszahlen als auch die daraus errechnete Kennzahl zur Energieeffizienz weisen Ausreißer auf. Der kleinste und größte Plan-Wert bzw. Ist-Wert zur Energieeffizienz unterscheidet sich um den Faktor 13 bzw. 11. Eine unbeheizte Viehsammelstelle einer Verwertungsgenossenschaft braucht weniger Energie als eine Trocknungsgenossenschaft oder eine Molkerei. Auch die BWS unterscheiden sich signifikant. Zusätzlich ist in Abbildung 15 die ideale Linie identischer Ist- und Planwerte eingetragen. Aufschlussreich ist die Interpretation der eingezeichneten Ausreißer. Interviews mit den Verantwortlichen liefern hierzu folgende plausible Erklärungsansätze:

- a. Bei der Investition in eine eigene Siloanlage einer Trocknungsgenossenschaft werden durch den Neubau am Standort der Zentrale mehrere Fremdlager ersetzt. Hierdurch werden Fahrten zwischen den Standorten und Kosten für die Nutzung externer Lager vermieden. Dennoch wird im Jahr nach dem Projektabschluss eine erhebliche Verschlechterung der Energieeffizienz gemessen. Dies erklärt eine Beraterin des begünstigten Unternehmens folgendermaßen: Der wesentliche Einflussfaktor auf den Energieverbrauch ist die zu trocknende Menge an Körnermais und Getreide. Im bei der Antragstellung zugrunde liegenden Geschäftsjahr wurden wegen einer extrem unterdurchschnittlichen Ernte 28,5 % weniger Körnermais und Getreide erfasst. Die geringe Menge im Jahr

vor der Antragstellung hat auch die Planzahlen beeinflusst. Die Energie, die zur Trocknung der höheren Menge im Wirtschaftsjahr nach der Implementierung tatsächlich notwendig war, lag dann erheblich über der Planzahl.

Abbildung 15: Vergleich von Plan- und Ist-Werten zur Energieeffizienz



Quelle: 10 Erfassungsbögen (Abschlussbewertung)

- b. Die Investition bei einer anderen Trocknungsgenossenschaft ist ähnlich motiviert, führt aber zu komplett anderen Ergebnissen. Neben dem Stammsitz wurden vor der Investition weitere Außenlager angemietet. Durch Ausbau des Zentrallagers entfällt ein Großteil der selbst durchgeführten Transporte zwischen den Lagern, die wegfallenden Transporte führen hier im Gegensatz zum Fall unter a) zu einer günstigeren eigenen Energiebilanz. Der Energiebedarf für das Geschäftsjahr nach der Implementierung wird auf der Basis eines durchschnittlichen Jahres in der Planung fortgeschrieben. Im Berichtsjahr war die erfasste Menge dann erntebedingt rückläufig. Dies führt zu einer deutlichen Verbesserung des Energieverbrauchs gegenüber den Planwerten. Nicht berücksichtigt hierbei sind allerdings längere Anfahrten der Landwirte zur zentralen Erfassung.
- c. Die Schnellkühleinrichtung für Fertigware auf Paletten, die im eigenen Kühltunnel einer Molkerei gelagert werden, braucht mehr eigene Energie vor Ort als der vorher praktizierte Transport mit Kühlfahrzeugen zum Kühllager eines Logistikers. Die Einsparungen werden allerdings nicht bei der Molkerei berücksichtigt und sind daher in den Daten nicht abgebildet. Hauptursache für die Verschlechterung der Energieeffizienz ist allerdings die rückläufige BWS im Nenner, die die Verantwortlichen durch stark gestiegene Erzeugermilchpreise erklären, die nicht an den Lebensmittelhandel weitergegeben werden konnten.

Die Beispiele zeigen, dass die Ausreißer in den Abweichungen der Ist-Werte von den Planzahlen im Einzelfall plausibel zu erklären sind. Wegen der Vielfältigkeit der Branchen, der Produkte innerhalb der Branchen, der Volatilität der Märkte und der logistischen Rahmenbedingungen können die wenigen

Fälle nicht für allgemeine Rückschlüsse auf die Effekte der Marktstrukturförderung herangezogen werden. Daher ist die Bewertung im aktuellen Bericht nur auf Basis der Planzahlen möglich. Erst hohe Fallzahlen, wie sie bei der Abschlussbewertung zu erwarten sind, werden aussagekräftige und stabile Kennzahlen ermöglichen.

Sekundäreffekte auf Schwerpunktbereich 5C: Erneuerbare Energien

Investitionen in erneuerbare Energien (EE) werden zwar nicht durch die MSF bezuschusst, bei den Auswahlkriterien für die Förderung bekommen Antragsteller aber eine hohe Punktezahl, wenn parallele Investitionen in erneuerbare Energien berücksichtigt werden. Als Teil des Gesamtvorhabens, können Antragsteller damit je nach dem Anteil der Investition in EE an der Gesamtinvestitionssumme bis zu 1,75 Punkte der notwendigen 2,35 Punkte bei der Bewertung erhalten. Punkte für parallele Investitionen in EE wurden in 14 der 70 bewilligten Vorhaben in Anspruch genommen. Bei neun davon wurden jeweils 1,05 Bewertungspunkte durch Investitionen in EE erreicht, die zwischen fünf und zehn Prozent der Gesamtinvestition ausmachten. Die anderen fünf Antragssteller investierten mehr als zehn Prozent in EE und bekamen dafür 1,75 zusätzliche Bewertungspunkte.

Sieben Anträge hätten ohne diese Bewertungspunkte für EE die für eine Bewilligung notwendige Punktzahl nicht erreicht. Zwei hätten die Hürde gerade geschafft. Diese Antragsteller mussten bei Mittelknappheit damit rechnen, leer auszugehen. Folglich kann man bei mindestens neun Vorhaben davon ausgehen, dass die MSF die Investition in EE zumindest teilweise befördert hat.

In den 14 Vorhaben wurden 2.450 Tsd. Euro in EE investiert, zwölf Betriebe installierten dafür Photovoltaikanlagen, einer baute eine Biogasanlage und einer ertüchtigte eine vorhandene Wasserkraftanlage. Die installierte Leistung betrug insgesamt 1.989 kW_(p)²². Das pro Jahr zu erwartende Produktionsvolumen wird mit 3.244 MWh oder umgerechnet 279 TOE eingeschätzt, davon werden 1.307 MWh (112 TOE) selbst genutzt und 1.937 MWh (166 TOE) ins Netz eingespeist. Die Energie aus Wasserkraft wird von der geförderten Mühle nicht selbst genutzt. Elf Betriebe steigen erstmals in die Produktion erneuerbarer Energien ein, zwei Betriebe bauen die Stromproduktion über PV um 30 bzw. 50 % aus.

Nur 40 Prozent der durch die MSF motivierten Produktionsmenge erneuerbarer Energien wird selbst verwendet. Solaranlagen und Biogas sind jedoch inzwischen besonders für den Eigenbedarf finanziell interessant, nachdem die Einspeisevergütung deutlich unterhalb des auch für Großabnehmer gültigen Strompreises liegt. Der Eigenverbrauch des Stroms aus PV-Anlagen für Kühlzwecke ist naheliegend. Auch die Digitalisierung bietet weitere Perspektiven.

Die Unternehmen, die die Option der Anrechnung paralleler Investitionen in EE nutzen, planen eine Erhöhung ihres Anteils erneuerbarer Energien von 2,3 auf 5,0 %. Mit einem marginalen Anteil von 0,4 % am Energieverbrauch aller Fördervorhaben der MSF ist die Effektivität der Maßnahme aber sehr begrenzt. Gemessen am Energiebedarf des Ernährungsgewerbes liegt der Anteil bei ca. 0,2 Promille. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die Leistung von acht der zwölf PV-Anlagen unter 100 kW_p

²² Kilowatt peak (kW_p) gibt die Nennleistung, d.h. die unter normierten Testbedingungen erzielte elektrische Leistung von Fotovoltaik-Anlagen an. Zur Umrechnung in produzierte Energie werden die in den Gutachten genannten kW_p mit dem bayrischen Durchschnittswert von 955 Volllaststunden im Jahr 2014 multipliziert. Quelle: Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft: Erneuerbare Energien und das EEG: Zahlen, Fakten, Grafiken (Berlin, 2016).

bleibt. Ab dieser Schwelle sind die Betreiber von Neuanlagen seit dem 1.1.2016 verpflichtet, den eingespeisten Strom direkt zu vermarkten. Möglicherweise scheuen die Unternehmen den administrativen Aufwand, der damit verbunden ist.

12 der 14 Unternehmen, die parallel in EE investieren stellen pflanzliche Produkte her, sieben bearbeiten Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen. Keines dieser Unternehmen konnte mit der Einsparung von Wasser punkten, wie in 14 der 25 Vorhaben von Molkereien geschehen. Den meist kleineren Unternehmen wird durch die Investition in EE die Chance gegeben, genügend Punkte für die Förderung zu erzielen.

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

Be- und Verarbeitungsbetriebe landwirtschaftlicher Rohstoffe müssen fünf Jahre lang mindestens 40 % der Aufnahmekapazität der Erzeugnisse, für die sie gefördert werden, über Lieferverträge mit Erzeugern oder Erzeugergemeinschaften abdecken. Die geförderten Betriebe haben im Jahr vor der Antragstellung landwirtschaftliche Rohwaren im Wert von 2.156 Mio. € bezogen. Im Durchschnitt der Sektoren unterliegen 70 % davon vertraglichen Bindungen, bei Milch und Milcherzeugnissen sind es 89 %, bei Getreide 61 % bei Obst und Gemüse bei sowie Kartoffeln und Kartoffelerzeugnissen 75 %. Die Förderung geht mithin an Unternehmen, die die Primärerzeuger schon vor der Antragsstellung in hohem Maße in die Wertschöpfungskette einbinden. Auf eine Erhöhung des Anteils und der Dauer der Vertragsbindungen kann anhand der Planzahlen der Antragsteller allerdings nicht geschlossen werden (vgl. Abbildung 16).

Längerfristige Bindungen werden vornehmlich in der Milchwirtschaft eingegangen: 81 % des Rohmilcheinkaufswertes basieren auf mehrjährigen Verträgen (vgl. Tabelle 19). Bei Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen sind die meisten Verträge auf nur ein Jahr ausgelegt. Nach Auskunft eines Branchenexperten beurteilen Pflanzenbaubetriebe längerfristige Vertragsbindungen durchaus differenziert. Motivierend wirkt, dass man damit eine Absicherung der Verkaufspreise und folglich auch der Erlöse erzielt. Die Erzeuger können damit der Volatilität der Preise entgegenwirken. Als Hemmnis für den Vertragsanbau wird allerdings angeführt, dass in Hochpreisphasen die Marktpreise in der Regel über dem Vertragspreisniveau liegen.

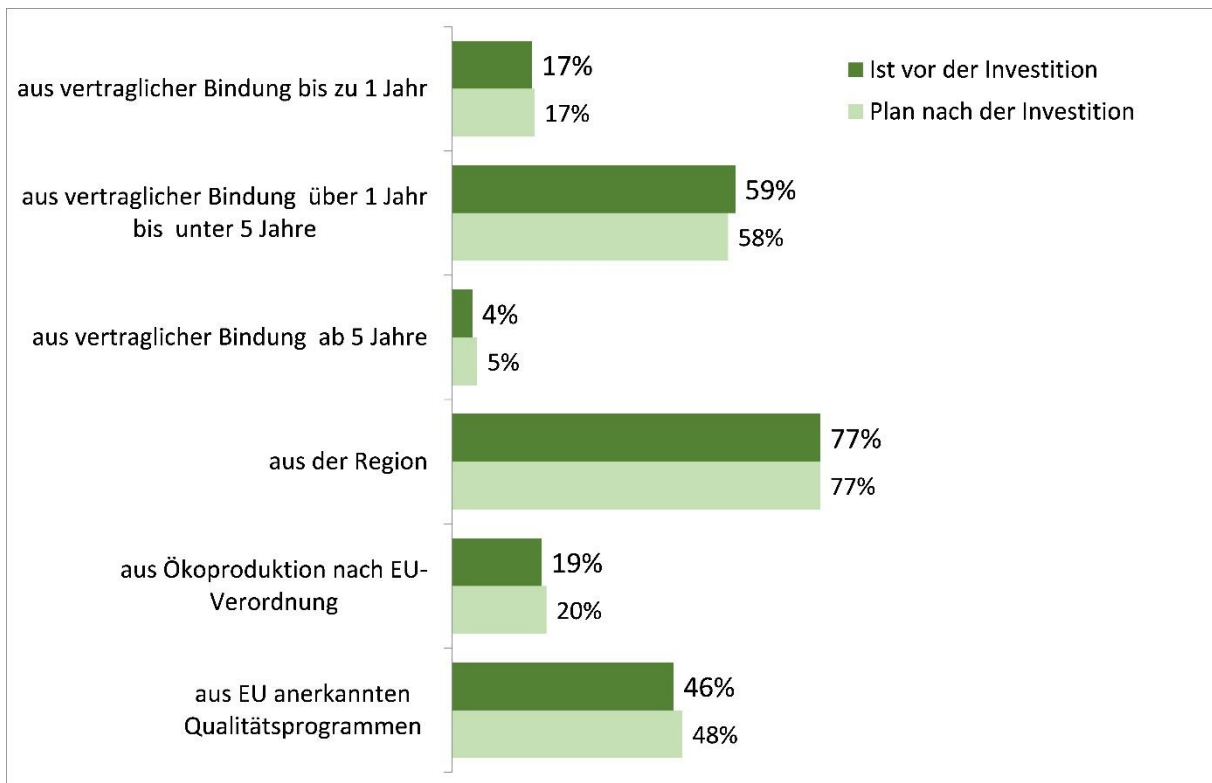
Tabelle 19: Mittelwert des wertmäßigen Anteils der Rohwaren nach Vertragsdauer, n=65 (Gesamt), n=25 (Milch etc.), n=23 (Getreide etc.), n=7 (Obst und Gemüse), n=7 (Kartoffeln und Kartoffelerzeugnisse)

Sektor	Mittelwert des wertmäßigen Anteils vertraglicher Bindung			
	insgesamt	bis 1 Jahr	1 bis unter 5 Jahre	5 Jahre und länger
Getreide und Ölsaaten, Eiweißpflanzen	61%	50%	11%	0%
Kartoffeln und Kartoffelerzeugnisse	75%	10%	65%	0%
Milch und Milcherzeugnisse	89%	3%	78%	8%
Obst und Gemüse	75%	59%	7%	9%
Gesamtergebnis	70%	25%	41%	4%

Quelle: Erfassungsbögen (Antragsbögen) von 65 Vorhaben

Die Fallzahlen in den anderen Sektoren sind zu gering, als dass weitere Werte in Tabelle 19 zuverlässig interpretiert werden können.

Abbildung 16: Wertmäßiger Anteil des Rohwareneinsatzes landwirtschaftlichen Ursprungs, n=70



Quelle: Erfassungsbögen (Antragsbögen) von 65 Vorhaben

Ein Vergleich der Ist- mit den Planzahlen zeigt, dass die Antragsteller beim Grad der vertraglichen Bindung keine wesentlichen Veränderungen planen (Abbildung 16). Beim Bezug von Rohstoffen aus der Region, aus ökologischer Landwirtschaft (nach EU-Verordnung) und aus von der EU anerkannten Qualitätsprogrammen wird jedoch mit Fortschritten gerechnet. Ein Kausalzusammenhang mit der MSF ist dadurch allerdings nicht belegt; denn die Planzahlen extrapolieren im Wesentlichen aktuelle Trends. Die Verantwortlichen in den geförderten Unternehmen erwarten lediglich, dass sich die Trends im Wesentlichen fortsetzen.

Überprüfung weiterer Ziele der Marktstrukturförderung

Die MSF zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe zu verbessern, Innovationen zu fördern sowie die Effizienz der eingesetzten Ressourcen insbesondere von Energie und Wasser zu erhöhen. Nach dem die Energieeffizienz als Primäreffekt und die Sekundäreffekte ausführlich betrachtet wurden, sollen hier noch die weiteren Ziele anhand der erhobenen Kennzahlen betrachtet werden. Hierzu sollen (wie im Feinkonzept aufgezeigt²¹) neben vorgegebenen Indikatoren der ELER-DVO (Anhang IV) auch zusätzliche Bewertungsindikatoren verwendet werden.

Neben der Energie führen auch Einsparungen von Trink- und Brauchwasser bei der Bewertung zu vergleichbar hohen Punktzahlen. Jedoch sind Projekte mit Wassereinsparungen seltener. Bei 20 % der geförderten Vorhaben machten die Investitionen in Wassereinsparungen mehr als fünf Prozent der Gesamtinvestition aus. In elf Prozent der Vorhaben rechneten die Antragsteller mit Wassereinsparungen zwischen 20 und 50 %, in sieben Prozent der Vorhaben mit mehr als 50 %. In 21 % der Anträge wird von einer Verbesserung der Abwasserqualität ausgegangen. In 13 % der Förderprojekte kommt es zu keiner zusätzlichen Bodenversiegelung durch Gebäude. In 23 der Vorhaben ist eine Verbesserung der Abwasserqualität geplant. (Vgl. Tabelle 20)

Tabelle 20: Vorabeinschätzung der Wassereinsparung durch die Antragsteller, Abwasserqualität, Bodenversiegelung

Kriterium	% der Vorhaben
Anteil Vorhaben mit Wassereinsparungen (mindestens 5 % an der Gesamtinvestition)	20
Anteil Vorhaben mit Wassereinsparungen von ...	
über 10% bis 20%	1
über 20% bis 50%	11
über 50%	7
Anteil Vorhaben mit Verbesserungen der Abwasserqualität*	23
Anteil Vorhaben ohne zusätzliche Bodenversiegelung	13
Quelle: VAIF-Datenbank 2014-2018 (70 Bewilligungen), *Erfassungsbögen (Antragsbögen) von 65 Vorhaben	

Die geförderten Betriebe planen ihre Bruttowertschöpfung nach der Implementierung der Investition um 13 % zu erhöhen (vgl. Tabelle 18). Die benötigten Trink- und Brauchwassermengen sollen allerdings nur um 0,8 bzw. 2,0 % steigen. Beim Einsatz von Verpackungsmaterial wird sogar eine Reduktion um 2,2 % erwartet. Der Einsatz der Betriebsstoffe und Verpackungen soll laut Planung effizienter werden: Je Tausend Euro Bruttowertschöpfung werden 10,8 % der Menge an Trinkwasser, 9,8 % an Brauchwasser und 13,5 % an Ausgaben für Verpackungsmaterial eingespart.

Tabelle 21: Einsatz von Trink-, Brauchwasser und Verpackung, Materialeffizienz, Jahreswerte

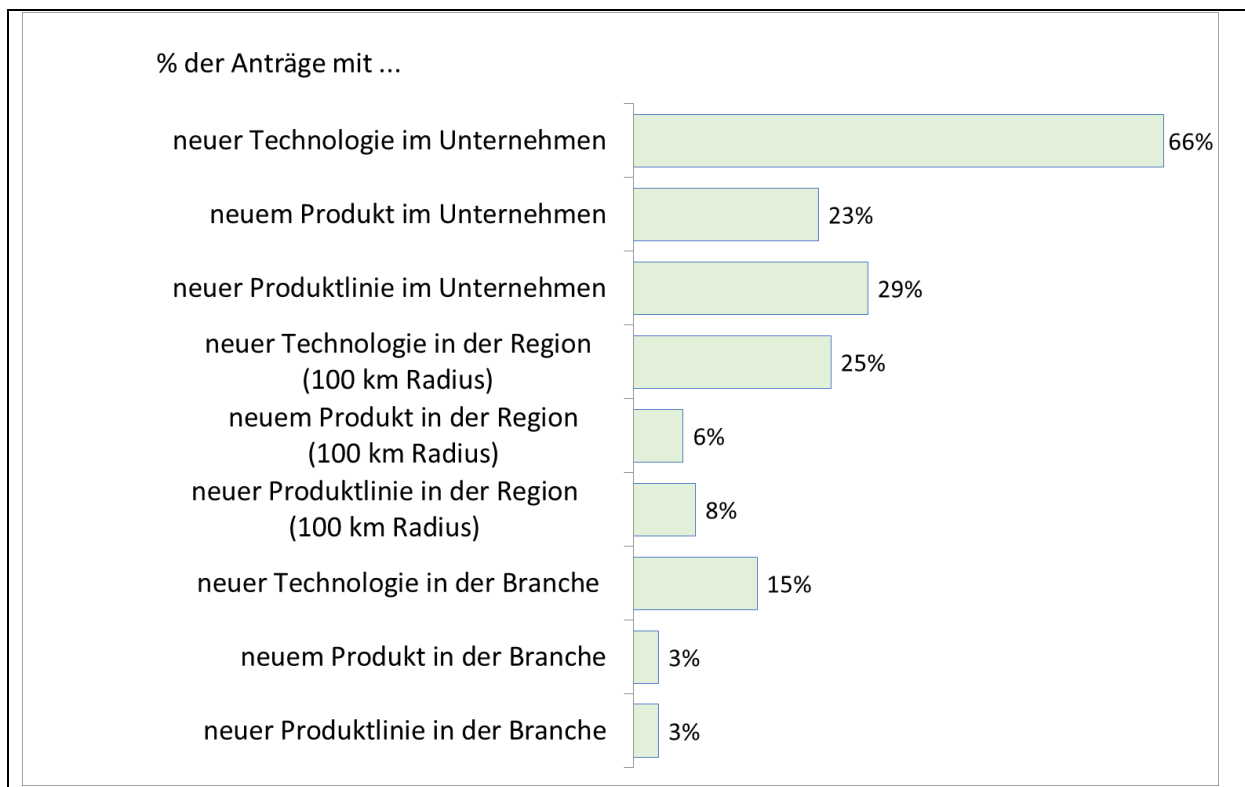
Kennzahl	Ist vor Investition	Plan nach Investition	Entwicklung Plan vs. Ist
Einsatz von Trinkwasser (1.000 m ³)	3.999	4.032	0,8
Einsatz von Brauchwasser (1.000 m ³)	1.958	1.996	2,0
Einsatz von Verpackungsmaterial in Tsd. €	181.975	178.015	-2,2
Einsatz von Trinkwasser (m ³) je Tsd. € BWS	6,8	6,0	-10,8
Einsatz von Brauchwasser (m ³) je Tsd. € BWS	3,3	3,0	-9,8
Einsatz von Verpackungsmaterial in € je Tsd. € BWS	307	266	-13,5

Quelle: Erfassungsbögen (Antragsbögen) von 65 Vorhaben

Zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit sollen die Umsatzerlöse, die Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, die Bruttowertschöpfung und das Betriebsergebnis betrachtet werden. Die Umsatzerlöse der betroffenen Unternehmen im Geschäftsjahr vor der Antragstellung belaufen sich auf 3,999 Mrd. €, die Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe auf 2,099 Mrd. €, die Bruttowertschöpfung auf 592 Mio. € und das Betriebsergebnis der Betriebsstätte auf 85,3 Mio. €. Im Jahr nach Inbetriebnahme der geförderten Anlagen und Gebäude, gehen die Verantwortlichen von einer Erhöhung des Umsatzes um 4,8 %, der Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe um 4,8 %, der BWS um 13,0 % und des Betriebsergebnisses um 13,8 % aus. Die Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe sollen laut Plan also proportional zum Umsatz ansteigen. Die Wachstumserwartungen sind bei BWS und Betriebsergebnis erheblich größer als bei Umsatz und Materialaufwand. Dies deutet darauf hin, dass vor allem der Anteil der geförderten Betriebsstätten an der Gesamtwertschöpfung der Produkte ausgeweitet werden soll. Für eine belastbare Aussage zum Einfluss der MSF auf die Wettbewerbsfähigkeit müssen die tatsächlichen Betriebskennzahlen abgewartet werden.

Vorrangiges Ziel der Antragsteller ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. In direktem Zusammenhang damit stehen an zweiter Stelle Investitionen in innovative Technologien. In Abbildung 17 sind die Anteile der Vorhaben dargestellt, die im Zusammenhang mit Innovationen auf verschiedenen Ebenen stehen.

Zwei Drittel der bewilligten Anträge beinhalten Innovationen in für das Unternehmen neue Technologien bzw. neue Verfahren. In 29 % der Vorhaben sind neue Produktlinien geplant. Jede vierte Investition setzt auf eine Technologie, die es im Umkreis von 100 Kilometern noch nicht gibt, 15 % der geförderten Anlagen sind neu in der Branche. Auf neue Produktlinien in der Branche zielen nur drei Prozent bzw. zwei Vorhaben ab. Keines der antragstellenden Unternehmen ist in eine Innovationspartnerschaft (EIP) eingebunden. In zwei Drittel der Vorhaben wird damit gepunktet, dass sie im direkten Zusammenhang mit der Einführung einer Verfahrens- oder Organisationsinnovation stehen. 19 % der Investitionsvorhaben basieren auf Kooperationen.

Abbildung 17: Anteile der Vorhaben mit Innovation

Quelle: Erfassungsbögen (Antragsbögen) von 65 Vorhaben

Beitrag der MSF zur Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft (Priorität 5)

EPLR Bayern 2020 soll zur Erreichung des Kernziels der EU-2020-Strategie²³ zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beitragen. Die drei Teilziele sind

- die Energieeffizienz um 20 % zu verbessern,
- die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um mindestens 20 % zu verringern und
- den Anteil erneuerbarer Energien (EE) am Endenergieverbrauch auf 20 % zu erhöhen.

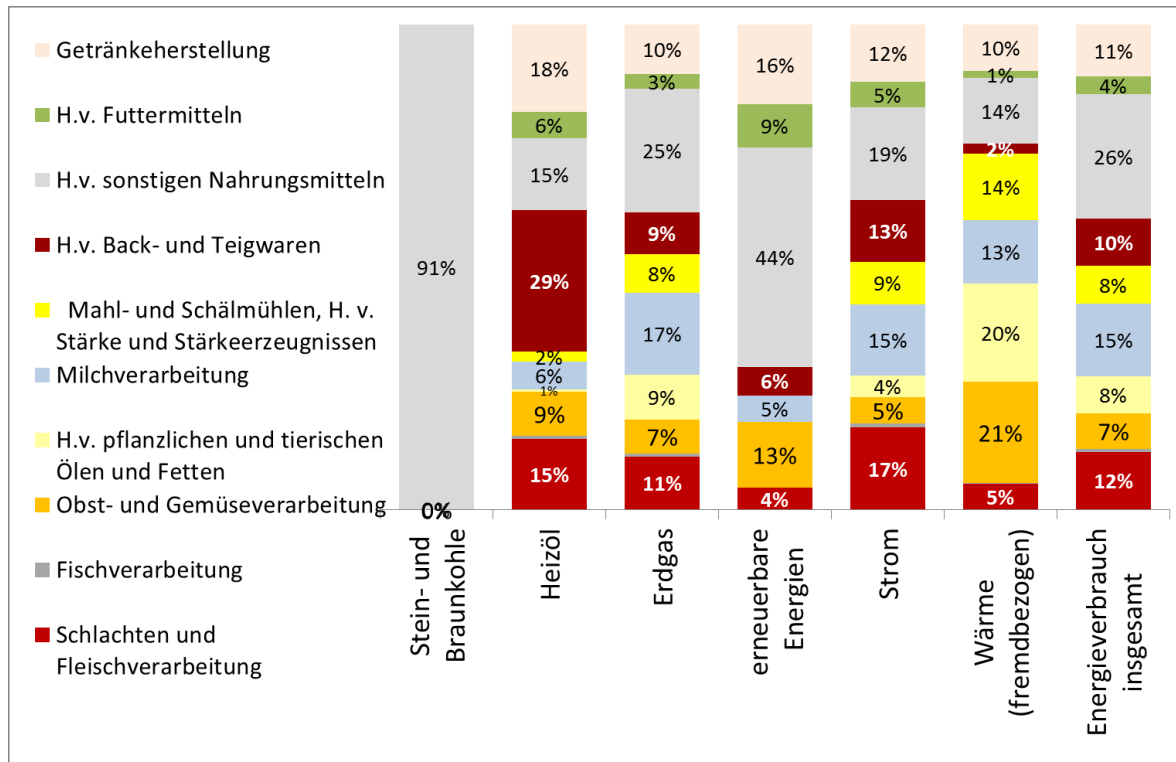
In Bayern hat sich die Energieeffizienz von 1990 bis 2016 um 43 % von 0,269 auf 0,152 Tonnen CO₂-Äquivalent je 1.000 Euro BIP deutlich verbessert, das sind durchschnittlich 1,4 % jährlich. Es wurden zwar kaum weniger Treibhausgase emittiert. Mit einem vergleichbaren Energieaufwand wie 1990 wurde aber erheblich mehr Wert geschaffen, so dass dieses Teilziel erreicht ist (Bayerisches Landesamt für Statistik, 2018).

Das zweite Teilziel der Strategie Europa 2020 ist es, die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um mindestens 20 % zu verringern. Nach Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik haben sich die CO₂-Emissionen des Endenergieverbrauchs in Bayern in den Jahren 1990 bis 2016 insgesamt um nur drei Prozent verringert. Immerhin konnten signifikante Verbrauchssteigerungen im Verkehrssektor durch deutliche Reduktionen im verarbeitenden Gewerbe sowie im Bereich Haushalte, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen ausgeglichen werden. Das verarbeitende Gewerbe verringerte seine CO₂-

²³ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.) Energie, Klimaschutz, Klima- und Energiepaket 2020

Emissionen seit 1990 um 26 % (das sind immerhin 1,2 % im Jahr) und leistet damit einen überproportionalen Beitrag zum Erreichen des Kernziels (Bayerisches Landesamt für Statistik, 2018).

Abbildung 18: Energieverbrauch nach Sektoren des Ernährungsgewerbes in Deutschland und Energieträgern, Anteile für das Jahr 2016



Quelle: Eigene Darstellung nach Energieverbrauch des produzierenden Ernährungsgewerbes auf Basis BMEL (2018)

In einer Studie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie schätzt das Leipziger Institut für Energie den Anteil erneuerbarer Energien in Bayern im Jahr 2017 auf 20,6 %, womit das dritte Teilziel der EU-2020-Strategie bereits erreicht wäre.²⁴

Energieverbrauch des Ernährungsgewerbes und der Tabakverarbeitung

Laut Energiebilanz des Jahres 2016 haben das Ernährungsgewerbe und die Tabakverarbeitung in Bayern 33.780 Terrajoule (TJ) an Energie verbraucht (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, 2018). Der Sektor war damit verantwortlich für 10,8 % des Verbrauchs des verarbeitenden Gewerbes und liegt deutlich vor dem Fahrzeug- und Maschinenbau. Mehr Energie verbrauchen lediglich die chemische Industrie, die Verarbeitung von Steinen und Erden und das Papier- und Druckgewerbe.

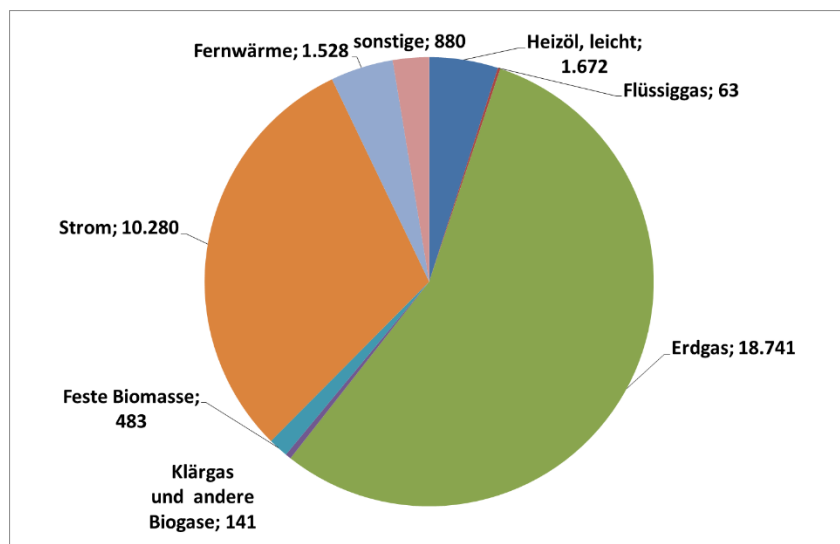
Innerhalb des Ernährungsgewerbes und der Tabakverarbeitung verbrauchten im Jahr 2016 bundesweit die Sektoren Milchverarbeitung (15 % des Energieverbrauchs des Sektors), Schlachten und Fleischverarbeitung (12 %), Getränke (11 %) und Back- und Teigwaren (10 %) die meiste Energie. Den größten Anteil der Energie benötigt allerdings die Herstellung sonstiger Nahrungsmittel. Unter dieser Position

²⁴ Leipziger Institut für Energie (2019): Aktuelle Zahlen zur Energieversorgung in Bayern, Prognose für das Jahr 2017, S. 53

sind neben Zucker vor allem höher verarbeitete Lebensmittel wie Süßwaren, Würzmittel, Soßen und Fertiggerichte subsumiert (vgl. Abbildung 18).

Die mit Abstand wichtigsten Energieträger des Ernährungsgewerbes und der Tabakverarbeitung in Bayern sind Erdgas mit einem Anteil von 55,5 % und Strom mit 30,4 %. Auf erneuerbare Energie entfällt lediglich ein Anteil von 1,8 % (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19: Endenergieverbrauch in TJ des Ernährungsgewerbes und der Tabakverarbeitung nach Energieträgern im Jahr 2016 in Bayern



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie - Energiebilanzen BY ab 2008

Tabelle 22: Anwendung von Strom und Brennstoffen im Ernährungsgewerbe und der Tabakverarbeitung in TJ im Jahr 2017 in Deutschland

	Stromverbrauch	Brennstoffverbrauch	Kohlen	Heizöl	Gas	Erneuerbare Energien	Fernwärme	Summe
Beleuchtung	2.800							
Elektrische Antriebe (Druckluft)	4.500							
Elektrische Antriebe (Pumpen)	4.900	Mechanische Energie	0	0	2.000	0	0	2.000
Sonstige Mechanische Energie	30.200							
Informations- und Kommunikationstechnik	2.300							
Klimakälte	2.700							
Prozesskälte	12.700							
Prozesswärme	9.100	Prozesswärme	7.600	6.800	106.700	2.100	10.300	133.400
Raumwärme und Warmwasser	400	Raumwärme u. Warmwasser	1.000	800	13.400	200	1.300	16.700
Summe	69.600	Summe	8.600	7.600	122.000	2.300	11.600	152.100

Quelle: Eigene Darstellung nach Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. (2018)²⁵

In Tabelle 22 sind die Anwendungen von Strom und Brennstoffen im Ernährungsgewerbe und der Tabakverarbeitung für das Jahr 2017 in Deutschland dargestellt. Für den Freistaat Bayern standen auch hier solch detaillierte Daten nicht zur Verfügung. 31,4 % der Energie wird als Strom, 68,6 % als Brennstoff bezogen. Die meiste Energie wird für Prozesswärme eingesetzt; gemessen am Gesamtverbrauch sind etwa Beleuchtung, Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Klimakälte nicht so relevant. Nicht zu vernachlässigen sind allerdings die Raumwärme, die Warmwassererzeugung und die

²⁵ Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung (2018) Erstellung von Anwendungsbilanzen für die Jahre 2013 bis 2017

Prozesskälte. Hauptanwendung von Strom ist die Erzeugung mechanischer Energie. Dabei spielen Druckluft und Pumpen eine Rolle, der Großteil des Stroms fließt allerdings in eine Vielzahl unterschiedlicher Anwendungen wie Elektromotoren von Maschinen und Anlagen. Im Gegensatz zur Wärme wird Kälte fast ausschließlich durch Strom erzeugt.

Energieeffizienz des Ernährungsgewerbes und der geförderten Betriebe im Vergleich

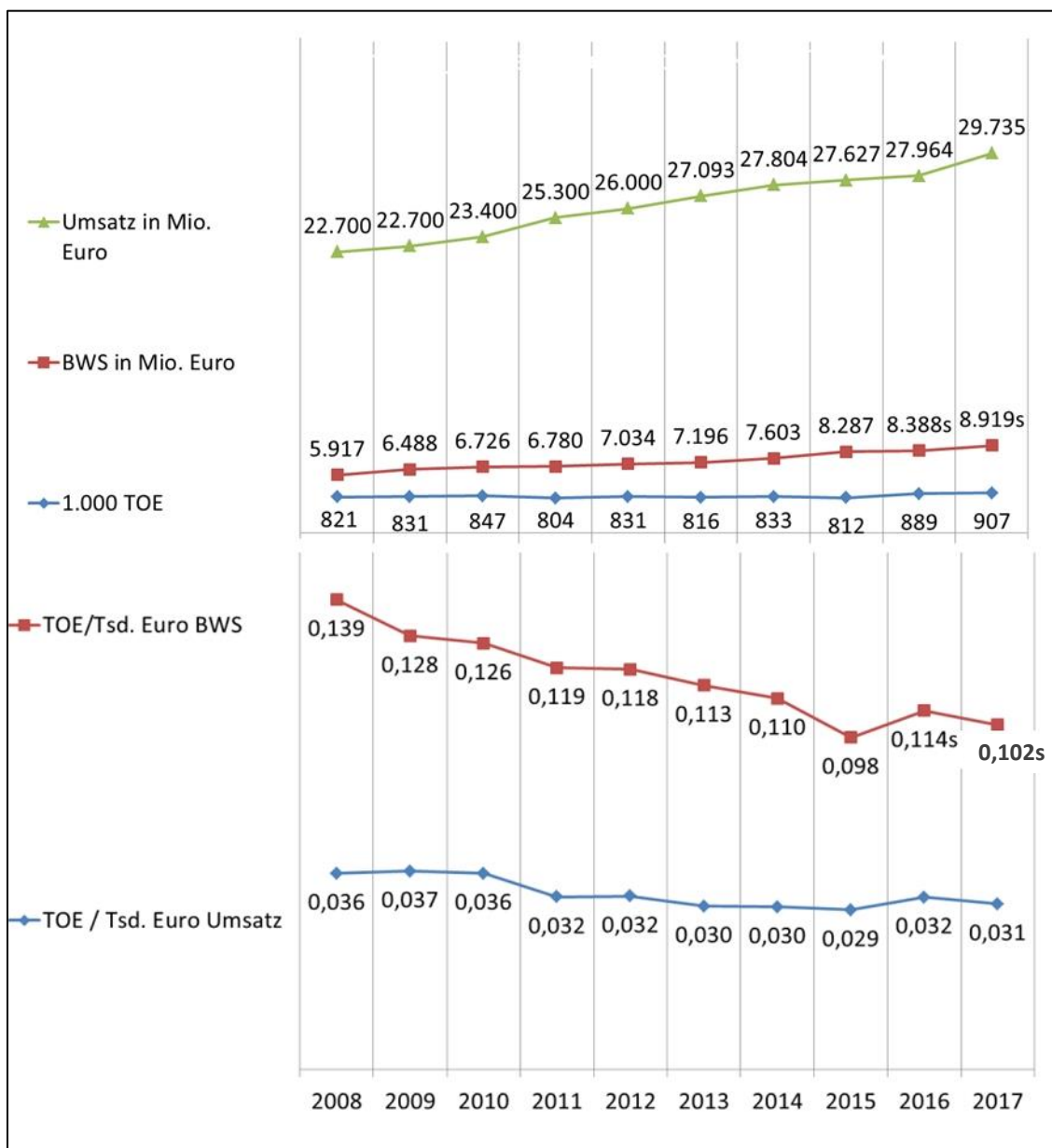
Der Energieverbrauch des Ernährungsgewerbes und der Tabakverarbeitung in Bayern hat sich von 821 Tsd. TOE im Jahre 2008 auf 907 Tsd. TOE im Jahr 2017 erhöht, dies sind insgesamt 10,5 % bzw. durchschnittlich 1,1 % per anno (vgl. Abbildung 20). Im gleichen Zeitraum haben sich der Umsatz im Ernährungsgewerbe und der Tabakverarbeitung um 31 % (bzw. 3,0 % je Jahr) und die BWS um 50,7 % (bzw. 4,7 % je Jahr) vergrößert. Dies hat umsatzbezogen zu einer um 13,9 % verbesserten Energieeffizienz (bzw. 1,6 % je Jahr) von 0,031 TOE je 1.000 € Umsatz im Jahr 2017 geführt. Bezogen auf die BWS hat sich die Energieeffizienz sogar um 26,6 % (bzw. 2,7 % je Jahr) auf 0,0102 TOE je 1.000 € BWS verbessert. Trotz der Ausweitung der Umsätze und insbesondere der BWS konnte das Wachstum des Energieverbrauchs auf 1,1 % per anno begrenzt werden.

Für die geförderten Unternehmen eignet sich die Periode 2014 bis 2017 als Vergleichsmaßstab. Hier hat sich entgegen des oben beschriebenen positiven Langfristrends die umsatzbezogene Energieeffizienz des Ernährungs- und Futtermittelgewerbes um 1,8 % verschlechtert (0,6 % per anno). Der Umsatz ist in diesem Zeitraum langsamer als der Energieverbrauch gestiegen, dessen durchschnittliche jährliche Steigerungsrate 2,9 % betrug. Bezogen auf vorläufige eigene Extrapolationen der BWS ergibt sich für den Wirtschaftsbereich eine durchschnittliche jährliche Verbesserung der Energieeffizienz um 2,5 % von 0,110 auf 0,102 TOE je Tsd. € BWS.

Am Durchschnitt der Branche gemessen benötigen die geförderten Unternehmen mit 0,0181 TOE je 1.000 € Umsatz (Ist vor der Investition) nur 58 % der Energie des Branchendurchschnitts und weisen also eine deutlich bessere Energieeffizienz auf. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass besonders energieintensive Herstellungsverfahren wie das Brauen, Backen und Frosten bei der Verarbeitung von Anhang-I-Erzeugnissen selten vorkommen. Bezieht man den Energieverbrauch auf die Bruttowertschöpfung, so liegen die geförderten Betriebe mit 0,1051 TOE je 1.000 € BWS vor der Investition etwa auf dem Niveau der bayerischen Ernährungs- und Futtermittelwirtschaft.

Tabelle 18 weist umsatzbezogen eine geplante Energieeffizienzverbesserung der geförderten Betriebe nach der Investition um 3,7 % und um 10,6 % bezüglich der BWS. Auch wenn aus den vorliegenden Daten nicht genau zu ermitteln ist, wie lange der Zeitraum zwischen dem Geschäftsjahr vor und dem Geschäftsjahr nach der Implementierung der Investition ist, so heben sich die geplanten Verbesserungen der Energieeffizienz deutlich positiv vom Branchendurchschnitt.

Abbildung 20: Umsatz, Bruttowertschöpfung, Energieverbrauch, Energieeffizienz bei der Herstellung von Nahrungs-, Futtermittel, Getränke und Tabakwaren



Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 4.1.4 (2018), Bayerisches Landesamt für Statistik (2018) VGR (s=geschätzt), Energieverbrauch des Verarbeitenden Gewerbe, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden nach Wirtschaftszweigen, Industrieberichte Bayern 2016 und 2018.

Tabelle 23: Anteil der geförderten Unternehmen an Umsatz, BWS und Energieverbrauch des Ernährungsgewerbes und der Tabakverarbeitung

	62 geförderte Betriebe, Mittelwert bei mehreren Vorhaben	Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung in Bayern	Anteil der geförderten Unternehmen
	Geschäftsjahr vor Antragstellung	Jahr 2017	Prozent
Umsatz in Tsd. Euro	2.501.322	29.734.000	8,4
BWS in Tsd. Euro	436.854	8.919.000	4,9
Energieverbrauch in TOE	39.147	907.000	4,3

Quelle: Erfassungsbögen (Antragsbögen) von 65 Vorhaben, Bayerisches Landesamt für Statistik, Bayerisches Landesamt für Statistik (2018) VGR (s=geschätzt), Energieverbrauch des Verarbeitenden Gewerbe, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden nach Wirtschaftszweigen, Industrieberichte Bayern 2016 und 2018.

Die geförderten Unternehmen machen 8,4 % des Umsatzes, 4,9 % der BWS und 4,3 % am Energieverbrauch aus (Tabelle 23). Von den Molkereien abgesehen ist die BWS vieler förderfähiger Unternehmen im Vergleich mit dem Umsatz gering. Dies ist zum einen typisch für die Trocknung, die Lagerung und den Transport. Zum anderen fungiert ein Teil der Unternehmen als Handelsunternehmen, welche in der Regel einen hohen Umsatz aber einen geringen Grad an eigener Wertschöpfung realisieren. Auf der anderen Seite fehlen die Herstellung von höherwertigen Nahrungs- und Genussmitteln wie Back- und Teigwaren, Bier, Fertigprodukten und Süßwaren, deren hohe Umsatzmargen nicht nur durch die Kosten der Herstellung, sondern auch durch Marketing und Vertrieb zu begründen sind.

Tabelle 24: Betriebe, Beschäftigte und Umsatz nach Wirtschaftsklassen der Ernährungswirtschaft und Tabakverarbeitung in Bayern im Jahr 2017

Wirtschaftsklassen	Anzahl Betriebe	Anzahl Beschäftigte	Umsatz in 1.000 Euro
Herstellung von Nahrungs-/Futtermitteln, Getränken, Tabakverarbeitung	1.090	128.587	29.734.873
H.v.Nahrungs-u. Futtermitteln	921	112 990	25 932 967
Schlachten (oh.Schlachten von Geflügel)	55	2 833	1 451 248
Schlachten v.Geflügel	5	965	500 664
Fleischverarbeitung	164	14 931	2 951 552
Kartoffelverarbeitung	9	1 518	378 453
H.v.Frucht-u.Gemüsesäften	10	590	177 534
Sonst.Verarbeitung v. Obst u.Gemüse	30	4 152	760 147
Milchverarbeitung (oh.H.v.Speiseeis)	78	17 583	11 017 414
H.v.Speiseeis	2	•	•
Mahl-u.Schälmaschinen	15	3 207	556 058
H.v.Stärke u.Stärkeerzeugnissen	2	•	•
H.v.Backwaren (oh.Dauerbackwaren)	399	47 721	2 850 543
H.v.Dauerbackwaren	14	1 949	271 984
H.v.Teigwaren	1	•	•
H.v.Zucker	3	•	•
H.v.Süßwaren (oh. Dauerbackwaren)	26	3 700	677 375
Verarb.v.Kaffee u.Tee, H.v.Kaffee-Ersatz	9	1 191	291 569
H.v.Würzmitteln u. Soßen	17	2 217	679 065
H.v.Fertiggerichten	5	607	83 367
H.v.homogenisierten u. diätetischen Nahrungsm. ...	7	1 036	259 620
H.v.sonst.Nahrungsmitteln and.	24	3 505	837 981
H.v.Futtermitteln f. Nutztiere	32	1 276	845 225
H.v.Futtermitteln f. sonst.Tiere	9	619	156 092
Getränkeherstellung	167	15 597	3 801 906
H.v.Spirituosen	6	•	•
H.v.Traubenwein	4	473	52 283
H.v.Wermutwein u.sonst. aromatisierten Weinen ...	1	•	•
H.v.Bier	108	9 753	2 124 827
H.v.Malz	12	428	230 420
H.v.Erfrischungsgetränken,Mineralwassergewinn. ...	36	4 471	1 108 192
Tabakverarbeitung	2	•	•

Quelle: Statistisches Landesamt Bayern (2019), Betriebe ab 20 Mitarbeiter

Auf den ersten Blick könnten die Anteile der geförderten Unternehmen am Sektor als recht gering angesehen werden. Allerdings hat die erste Hälfte der bewilligten Fördermittel schon relativ viele Unternehmen erreicht, wenn man Folgendes berücksichtigt:

- Schließt man in Tabelle 24 umsatzstarke Sektoren wie die Herstellung von Fleischwaren, Backwaren, Bier, Zucker, Süßwaren, Würzmitteln und Soßen, Erfrischungsgetränken und Mineralwässern von der Förderung aus und konzentriert sich auf Sektoren, die Anhang-I-Erzeugnisse verarbeiten, so verbleiben weniger als 300 Betriebe und 15,9 Mrd. Umsatz. Es liegen 70 Anträge von 62 Betrieben vor, 21 % der Betriebe aus förderfähigen Branchen haben demnach bereits einen Antrag gestellt. Diese stehen für 16 % des Branchenumsatzes.
- Die Förderung ist wegen des erforderlichen Mindestinvestitionsvolumens von 250 Tsd. € und der Beschränkung der Unternehmensgröße auf 750 Mitarbeiter oder 200 Mio. € Umsatz nicht für alle Unternehmen geeignet. Insbesondere kleine Unternehmen scheuen nach Expertenaussagen den hohen administrativen Aufwand.

- Bei der Milchverarbeitung sind die großen umsatzstarken Molkereien nicht förderfähig. In dieser Branche haben 19 der 55 Unternehmen bisher 25 Anträge gestellt. 25 der bayerischen Molkereien dürften für einen Förderantrag zu groß oder zu klein sein. Dies bedeutet, dass bisher etwa zwei Drittel der Unternehmen, für die eine Förderung prinzipiell in Frage kommt, einen Antrag bewilligt bekommen haben.
- Die zweitmeisten Vorhaben wurden für die Verarbeitung von Getreide, Ölsaaten und der Herstellung von Eiweißfuttermitteln beantragt. Gefördert wurden 22 Unternehmen mit einem Umsatz von 351 Mio. €. Auch hier dürften weite Teile der Branche Anträge stellen, wenn die Unternehmen den Aufwand für den Antrag nicht scheuen. Bei Mühlen beispielsweise kann nur die Erfassung, die Reinigung und Trocknung des Getreides gefördert werden, da wegen vorhandener Überkapazitäten die Förderung ab dem Walzenstuhl ausgeschlossen ist.

Bewertung der Entwicklung durch Experteninterviews:

Insgesamt wurden acht Experteninterviews geführt. Die Experten waren Branchenvertreter und Branchenberater oder stammten aus den Bayerischen Landesämtern für Umwelt und für Statistik oder hatten Expertise in den Bereichen Umwelt, Energie und Technologie. Ziel war es, die Ergebnisse der MSF einzuordnen und Schlüsse und Empfehlungen daraus abzuleiten. Zusammenfassend lassen sich folgende Bewertungen und Erkenntnisse gewinnen:

- In Deutschland stammt etwa die Hälfte der CO₂-Emissionen aus 1.800 Betrieben mit mehr als 20 MW Feuerungswärmeleistung. Hierunter fallen die größeren Anlagen der energieintensiven Industrie, wie Stahlwerke, Raffinerien und Zementwerke. Diese großen Emittenten nehmen am europaweiten Handel mit CO₂-Zertifikaten teil, über die CO₂-Emissionen sukzessive eingeschränkt werden sollen. Für die andere Hälfte mit einem geringeren Energieverbrauch sind spezifische Fördermaßnahmen geplant.
- Die Betriebe des Ernährungsgewerbes sind nicht für die Teilnahme am CO₂-Zertifikatehandel vorgesehen. Sie sind vielmehr Zielgruppe für diverse Energieeffizienzmaßnahmen und für das Europäische Fortbildungsprogramm EUREM zum „European EnergyManager“. Die Absolventen sorgen für Energieeinsparungen in ihren Unternehmen und sollen sich um ein funktionierendes Energiemanagementsystem kümmern. Der Einspareffekt einer Maßnahme, die im Zusammenhang mit einer Fortbildung umgesetzt wird, liegt bei mindestens 100 MWh im Jahr. Nur bei 14 der 65 von der MSF geförderten Projekte ist ein Überschreiten dieser Hürde eingeleitet.
- Die von der Industrie oft angestrebten Amortisationszeiten von höchstens drei Jahren führen zur bevorzugten Auswahl von Investitionen mit kurzfristigem Rückfluss des investierten Kapitals. Diesen Anforderungen genügen Investitionen in die so bezeichneten "low hanging fruits". Im Falle von Verarbeitungsbetrieben sind dies Beleuchtung, Druckluft und elektrische Antriebe.
- Allerdings führen auch andere Investitionen mit Amortisationsdauern unter acht Jahren zu zweistelligen Renditen des investierten Kapitals²⁶. Diese fallen allerdings oft bei der isolierten Betrachtung von Amortisationszeiten unter den Tisch. Hierzu zählen Heizung, Prozesswärme, Dampf- und Wärmerückgewinnung, die sich in vier bis acht Jahren amortisieren. Bei Investitionen in Klima-, Lüftungs- und Kältetechnik oder Kraft-Wärme-(Kälte)-Kopplung fließt das eingesetzte Kapital in fünf bis zehn Jahren wieder zurück, bei energieeffizienteren Gebäuden dauert dies zehn bis 15

²⁶ Bayerisches Landesamt für Umwelt, LfU, Hrsg. (2009) Leitfaden für effizientere Energienutzung in Industrie und Gewerbe, Informationsbroschüre, S. 13.

Jahren. Eine gezielte Stimulierung der Investitionen mit langen Rückflussdauern durch Fördergelder wäre daher unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit besonders wichtig.

- Besonders interessant für das Ernährungsgewerbe kann Kraft-Wärme-(Kälte)-Kopplung sein, die wegen der vergleichsweise langen Amortisationszeiten zu selten berücksichtigt wird. Hierzu gehören Blockheizkraftwerke, die einen hohen energetischen Wirkungsgrad haben, da sie parallel Wärme und Strom produzieren. Eine gezielte Förderung dieses Sektors hätte daher eine erheblich größere Effektivität als beispielsweise Photovoltaikanlagen. KW(K)-Kopplung kann ganzjährig (365x24 = 8.760 Stunden) betrieben werden, eine Photovoltaikanlage liefert durchschnittlich weniger als 900 bis 1.000 Volllaststunden Strom im Jahr.
- Einen Beitrag zur Verstetigung der Entwicklung zu mehr Energieeffizienz kann durch die Einführung eines Energie- oder Umweltmanagements geleistet werden²⁷.
- Wichtig für Betriebe, die ihren Energieverbrauch reduzieren wollen, sind Erfolgsgeschichten. Ein funktionierendes Einstiegsprojekt ist als „Appetizer“ sinnvoll und kann durch die MSF motiviert werden. Danach können weitere Optimierungen auch in sich nicht schnell amortisierenden Bereichen vorgenommen werden. Für die nachhaltige Verstetigung von Energieeffizienzmaßnahmen bietet sich nach einer geförderten Investition auch die Einführung eines zertifizierten Energie- und Umweltmanagementsystems an. Schulungen und Beratung bei der Einführung eines Energie- oder Umweltmanagementsystems könnten über die MSF finanziert werden oder könnten durch Bewertungspunkte honoriert werden.
- „Niemand schielt nur nach Fördermitteln!“ ist die wörtliche Aussage eines Experten und wird inhaltlich von anderen Experten und vielen Interviewpartnern aus den geförderten Unternehmen geteilt. Vielmehr beginnt der Investitionsprozess bei einem Verarbeitungsunternehmen durch die Definition des Investitionsbedarfs zum Erreichen der langfristigen Firmenziele. Erst danach werden Fördermöglichkeiten eruiert. Durch die Förderung können die Unternehmen eventuell zu sinnvollen Add-ons bewogen werden, weil mehr Geld zur Verfügung steht. Das Verknüpfen der Förderung mit flankierenden Umweltmaßnahmen – wie es in der MSF vorgesehen – ist daher sehr sinnvoll.
- Dass nur ein Teil der Branche zur Nutzung der MSF berechtigt ist oder überhaupt die Förderung beantragt, ist bei der Förderung von Energiesparmaßnahmen durchaus üblich. Neben diesem Programm gibt es noch eine Reihe von Programmen auf europäischer und Länderebene mit dem gleichen Ziel. Auf nationaler Ebene bietet etwa die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) Darlehen oder Zuschüsse zu Energiesparmaßnahmen. Man kann immer nur wenige Maßnahmen mit einem Programm fördern. Die Vielzahl der Programme führt dann in der Summe zu einem signifikanten Effekt. Man sollte sich auch nicht auf Unternehmen oder Produktbereiche mit hohem Energieverbrauch konzentrieren, da man sonst Gefahr läuft, Akzeptanz innerhalb der Branche zu verlieren. Auch ist es wichtig, Folgemaßnahmen im Nachgang einer größeren Investition zu fördern, damit sich die Betriebe kontinuierlich verbessern.
- Die signifikanten Verbesserungen in der Energieeffizienz durch die MSF kommen einzig durch eine Erhöhung der BWS. Der geplante Energieverbrauch steigt nach der Investition sogar leicht an. Dies führt zu mehr CO₂-Ausstoß trotz der Verbesserung der Energieeffizienz. Nach Expertenansicht mag

²⁷ Schmidt, Robert (2019), Experteninterview mit dem Leiter des Geschäftsbereichs Innovation und Umwelt der IHK Nürnberg

dies zwar für ein einzelnes Unternehmen so gelten. Die erhöhte Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen führt aber zu einer Konzentration der Wertschöpfung auf größere Einheiten, was in der Summe einer Branche zu weniger Energieverbrauch führt.

- Je energieeffizienter ein Produktionsverfahren ist, desto rentabler ist es, mehr Output damit zu erzeugen. Wenn Energie effizienter genutzt wird, sinken die Kosten dafür, was zu Verbrauchserhöhungen motivieren und damit zu einer geringeren Reduktion des Energieverbrauches als ursprünglich erwartet führen kann. Dieser sogenannte Rebound-Effekt kann dazu führen, dass die geplanten Energieeinsparungen der geförderten Unternehmen nicht im erwarteten Umfang realisiert werden können.

4.2.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Folgenden werden die wichtigsten Schlüsse aus den bisherigen Analysen gezogen und Empfehlungen daraus abgeleitet. Empfehlungen sind kursiv gedruckt.

Akzeptanz des Programms und des administrativen Prozesses

Nach zunächst verhaltener Inanspruchnahme der MSF wurde im Jahr 2018 das Volumen der bis dahin bewilligten Vorhaben verdoppelt. Wird in den verbleibenden Jahren 2019 und 2020 diese Größenordnung wiederholt, wird das vorgegebene Ziel bis zum Ende der Förderperiode 2020 erreicht.

Falls es singuläre Sondereffekte gegeben hat, die zu der deutlichen Erhöhung der Anträge im Jahr 2018 geführt haben, sollten die Ursachen in Absprache zwischen Ministerium und LfL eruiert werden und gegebenenfalls bei der Bewertung der Chancen für die Zielerreichung bis zum Jahre 2020 berücksichtigt werden. Aufschlüsse hierfür sollten schon die ersten Auswahlrunden des Jahres 2019 geben.

Das Ziel der Verbesserung der Energieeffizienz genießt mittlerweile eine hohe Akzeptanz bei den Antragstellern. Alle im Frühjahr 2019 interviewten Vertreter der geförderten Betriebe teilen die Einschätzung, dass man für die Nutzung von Fördergeldern einen positiven Beitrag zum Umwelt- und Ressourcenschutz leisten muss. Das Primärziel der Energieeffizienz ist inzwischen den meisten Antragstellern bewusst. Hierzu haben Informationen von StMELF und LfL genauso beigetragen, wie die Aktivitäten der Interessensvertreter der jeweiligen Branchen. Auch die erforderlichen Energiegutachten, die zusätzlichen Erhebungen zum Energieverbrauch und die Rückfragen des Gutachters bei Unstimmigkeiten und Ausreißern in den gemeldeten Angaben zur Ermittlung der Energieeffizienz haben die Begünstigten inzwischen sensibilisiert. Kritik an den Förderkriterien und am administrativen und finanziellen Aufwand bei der Antragsstellung wird dennoch geäußert. Die Zusammenarbeit mit dem Ministerium und mit der LfL wird gelobt; die fehlende Option Unterlagen elektronisch einzureichen, wird von einigen Betrieben allerdings kritisiert.

Die Verbindung der MSF mit dem primären Ziel der Energieeffizienz ist inzwischen also bei der Zielgruppe bekannt und akzeptiert. Einer Verstetigung in der nächsten Förderperiode 2021 bis 2027 würde vom Gros der Verantwortlichen in den förderfähigen Betrieben befürwortet. Zur Reduktion des finanziellen und administrativen Aufwandes sollte das Antragsverfahren (Förderantrag, zusätzliche Erfassungsbögen, Zahlungsantrag, Gutachten) auch papierlos möglich sein und insbesondere für kleinere Investitionsvorhaben verschlankt werden. Die Digitalisierung vermeidet Übertragungsfehler, ermöglicht den Aufbau von Datenbanken und führt zu schnelleren Abläufen. Die eingehenden Daten können

schneller geprüft werden; idealerweise findet schon bei der Eingabe neuer Angaben ein Konsistenzprüfung mit den bisherigen Einträgen statt.

Die zu erhebenden Kenngrößen sollten noch mehr auf das Ziel der Energieeffizienz abgestimmt werden. Hierzu sollte ab der nächsten Förderperiode der Energieverbrauch und die Nutzung erneuerbarer Energien in den Erhebungsbögen erheblich differenzierter erhoben werden. Insbesondere wäre eine Unterscheidung der Energieträger in Strom und Brennstoffe sinnvoll. Entsprechende Daten müssen derzeit aus den nicht standardisierten Gutachten aufwändig extrahiert werden und durch Rückfragen bei den Antragstellern validiert werden. Stattdessen sollte eine bundesweit einheitliche Vorgehensweise implementiert werden. Dies erhöht zwar den Koordinierungsaufwand beim Aufbau entsprechender Erfassungssysteme und Datenbanken, stellt allerdings auch die Kosten auf eine breitere Basis.

Für die Ex-post-Bewertung des aktuellen Programms ist es wichtig, dass die Qualität der eingehenden Abschlussberichte zeitnah nach dem Eingang des Berichtes überprüft wird, wie dies für die zehn Vorhaben, für die bis April 2019 Berichte vorlagen, durch den zuständigen Evaluationsbeauftragten erledigt wurde. Die Nachfragen bei den Geförderten sollten noch im Jahr des Berichtseingangs erfolgen.

Bei der Vergabe von Bewertungspunkten sollten alle Produktionssektoren vergleichbare Chancen haben. Für manche Sektoren sind aber Verbesserungen der Ressourceneffizienz bei Wasser oder durch Innovationen in der betrieblichen Praxis irrelevant. Es wird daher empfohlen, die Variablenliste für die Punktevergabe entweder sektorspezifisch zu gestalten oder weitere Kriterien zu ergänzen. Das Punkten über parallele Investitionen in EE ist ein funktionierendes Beispiel für eine Ergänzung. Geeignet wäre auch eine höhere Gewichtung des Tierschutzes oder die Vergabe von Punkten für regionalen Rohstoffbezug. Diese Empfehlung wird weiter unten noch genauer spezifiziert.

Verbesserung der Energieeffizienz

Indem die Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, ihren Anteil an der Wertschöpfung erhöhen und in innovative Produktionstechnologien investieren, steigt insbesondere die BWS erheblich deutlicher als der Energieverbrauch. Daraus resultiert eine Verbesserung der Energieeffizienz, die nicht mit dem Streben nach höherer Wettbewerbsfähigkeit und dem Einsatz innovativer Technologien konkurriert, sondern damit einhergeht.

Die signifikanten Verbesserungen in der Energieeffizienz durch die MSF kommen einzig durch eine Erhöhung der Umsätze und vor allem der BWS. Der geplante Energieverbrauch steigt nach der Investition sogar leicht an. Es wird erheblich mehr Wert bei nur leicht steigendem Energieverbrauch geschaffen. Dies führt zu mehr CO₂-Ausstoß trotz der Verbesserung der Energieeffizienz. Nach Expertenansicht wirkt sich die Investition in Wettbewerbsfähigkeit und effizientere Prozesse langfristig dennoch positiv auf die Klimabilanz des geförderten Sektors aus, weil sie zu einer Konzentration der Wertschöpfung auf größere Einheiten führt, was in der Summe einer Branche den Energieverbrauch reduzieren dürfte.

Darüber hinaus wird durch Insourcing von Prozessschritten der im investierenden Betrieb vor Ort messbare Energieverbrauch erhöht - etwa durch den Ersatz fremder Transport- und Lagerlogistik durch

eigene. Die dadurch eingesparte Energie kann nicht durch die geförderten Unternehmen erfasst werden, so dass die Energiebilanz inklusive externer Effekte in Wirklichkeit besser sein dürfte als hier aufgeführt. Gegensätzlich wirkt der in der Energiewirtschaft bekannte „Rebound-Effekt“²⁸.

Wenn Energie effizienter genutzt wird, sinken die Kosten dafür, was zu Verbrauchserhöhungen motivieren und damit zu einer geringeren Reduktion des Energieverbrauches als ursprünglich erwartet führen kann. Durch den Rebound-Effekt kann es dazu kommen, dass die geplanten Energieeinsparungen der geförderten Unternehmen nicht in vollem Umfang realisiert werden können. Die Planzahlen der Unternehmen, die meist auf den obligatorischen Energiegutachten basieren, könnten dadurch zu optimistisch sein.

Der Bericht ist ein Versuch, aus den derzeit vorhandenen Informationen so viele Erkenntnisse wie möglich, zu extrahieren. Aufschluss über eine mögliche Verzerrung der Planzahlen geben am Ende nur die gemessenen Ist-Kenngrößen für das Geschäftsjahr nach Realisierung der Investition, die für die allermeisten Vorhaben noch nicht vorliegen. Die Ergebnisse sind daher als vorläufig zu betrachten.

Bei der in der Ernährungswirtschaft üblichen Orientierung von Amortisationszeiten fallen Maßnahmen, die sich erst längerfristig auszahlen, oft unter den Tisch. Befriedigende Renditen erzielen aber auch Investitionen, bei denen der Rückfluss des investierten Geldes länger dauert. Dies gilt für Investitionen in Heizung, Prozesswärme, Dampf- und Wärmerückgewinnung, Klima-, Lüftungs- und Kältetechnik oder Kraft-Wärme-(Kälte)-Kopplung. Vergleichsweise wenig Rendite bringen Investitionen in energieeffizientere Gebäude. Durch die Förderung gelingt es, dass einige Unternehmen zu Add-ons mit verzögertem Kapitalrückfluss bewogen werden. Das Verknüpfen der Förderung mit flankierenden Umweltmaßnahmen – wie in der MSF vorgesehen – ist daher sehr sinnvoll. Einige der geförderten Unternehmen haben bereits ein Energiemanagement- oder Nachhaltigkeitsmanagementsystem eingeführt; andere ziehen eine Einführung in Erwägung.

Förderung der Erneuerbaren Energien

Der Effekt der durch die MSF stimulierten Investitionen in EE ist gemessen am gesamten Energiebedarf aller geförderten Unternehmen vernachlässigbar gering. Die Maßnahme verschafft aber Betrieben, die beispielsweise nicht über eine Reduktion des Wasserverbrauches oder Innovationen punkten können, eine Alternative, die für die Förderung notwendigen Punkte zu sammeln. Nur 40 % der erzeugten EE wird selbst genutzt. Solaranlagen und Biogas sind jedoch inzwischen besonders für den Eigenbedarf finanziell interessant, nachdem die Einspeisevergütung unterhalb des auch für Großabnehmer gültigen Strompreises liegt.

Die Verknüpfung der MSF mit Investitionen in EE über die Vergabe von Bewertungspunkten sollte fortgeführt werden. Der Anteil selbstgenutzter Energie sollte etwa durch die Förderung von Speichermöglichkeiten gesteigert werden.

Bessere Einbeziehung der Erzeuger in die Nahrungsmittelkette

Die Anforderung, dass Betriebe fünf Jahre lang mindestens 40 % der Aufnahmekapazität der Erzeugnisse, für die sie gefördert werden, über Lieferverträge mit Erzeugern oder Erzeugergemeinschaften

²⁸ Thomas Bauernhansl (Hrsg.) Energieeffizienz in Deutschland – eine Metastudie, Analyse und Empfehlungen, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014, S. 5 ff.

abdecken müssen, stellt sicher, dass von der Förderung indirekt auch Erzeuger der landwirtschaftlichen Rohstoffe profitieren. Dies ist sinnvoll, weil damit die Verwendung von ELER-Mitteln legitimiert wird. Die Betriebe planen allerdings nicht, diesen Anteil im Zuge der Maßnahme zu erhöhen. Die Einbindung in die Nahrungsmittelkette wird also durch die MSF sichergestellt, eine Verbesserung bewirkt die Maßnahme allerdings nicht.

Die für alle Sektoren einheitlich fixierte Marke von 40 % wird von Vertretern der Betriebe, die Erzeugnisse aus dem Ackerbau be- oder verarbeiten kritisiert. Längst nicht alle Pflanzenbaubetriebe messen (langfristigen) Lieferverträgen einen großen Nutzen bei. Dies erschwert den Auf- und Ausbau von Vertragsanbau im Sektor Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen. Während hier das Erreichen der 40 %-Marke über mehrjährige Verträge eine Herausforderung ist, schafft dies jede bayerische Molkerei ohne Mühe.

Zur Verbesserung der Chancengleichheit, sollten sich die geforderten Lieferbeziehungen nicht ausschließlich am Anteil der Lieferverträge, sondern auch am Anteil des regionalen Bezugs von Rohstoffen orientieren. Diese Anforderung könnte alternativ zum Anteil von Vertragsware gestellt werden oder als zusätzliche Option, über die sich Betriebe qualifizieren können, die an der 40 %-Hürde von Vertragsware scheitern. Durch die mit dem regionalen Bezug einhergehenden kürzeren Wege zwischen Erzeugern und Be- oder Verarbeitern würde zusätzlich der CO₂-Ausstoß reduziert und somit ein Beitrag zur Erfüllung des Primärziels einer verbesserten Energieeffizienz geliefert.

Die Belohnung des Ökolandbaus im Anreizsystem der MSF durch höhere Zuwendungsquoten und hohen Punktzahlen bei der Bewertung wird akzeptiert. Kritisiert wird allerdings, dass diese Optionen nur für Betriebe gelten, die zu 100 % ökologische Erzeugnisse verarbeiten und vermarkten. Sinnvoll wäre es auch Betrieben, die Erzeugnisse aus beiden Produktionsrichtungen beziehen, die Bewertungspunkte anteilig zukommen zu lassen.

Zielerreichung EU 2020 Priorität 5

Der Energieverbrauch des bayerischen Ernährungsgewerbes ist seit dem Jahr 2008 angestiegen – zuletzt stärker als der Umsatz. Dies führte zu einem Rückgang der umsatzbezogenen Energieeffizienz seit dem Jahr 2014, dem Start der aktuellen ELER-Förderperiode. Es besteht also durchaus Handlungsbedarf in der Branche. Damit hat es sich als sinnvoll erwiesen, die Verbesserung der Energieeffizienz als Primäreffekt der MSF in den Fokus zu stellen.

Die Planzahlen der geförderten Betriebe sprechen dafür, dass die MSF ihr Primärziel erreicht. Hauptgrund hierfür ist allerdings eine Erhöhung des Umsatzes und eine signifikante Steigerung der BWS, der geplante Energieverbrauch ist sogar leicht höher als der im Geschäftsjahr vor der Investition. Dass nicht die Reduzierung des Energieverbrauchs sondern der Anstieg der BWS die entscheidende Kenngröße bei der Verbesserung der Energieeffizienz ist, erklärt sich aus den primären Zielsetzungen der Antragsteller, bei denen Wettbewerbsfähigkeit und Innovationen deutlich vor der Erhöhung der Energieeffizienz stehen. Mit der Erreichung der beiden erstgenannten Ziele wird das Primärziel quasi per Synergie erreicht.

Damit auch das EU 2020 Ziel einer Reduktion der Treibhausgase erreicht wird, sind Maßnahmen zur Entkopplung des industriellen Produktionswachstums und des Energieverbrauchs erforderlich, die zu absoluten Einsparungen von Energie führen. Gerade nach einem Einstiegsprojekt als „Appetizer“, das über die MSF finanziert ist, sollten die nächsten Schritte zur Reduktion des absoluten Energieverbrauches gefördert werden:

Eine gezielte Stimulierung der Investitionen mit langen Rückflussdauern durch Fördergelder ist unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit besonders empfehlenswert. Einen Beitrag zur Verstetigung der Entwicklung zu mehr Energieeffizienz kann durch die Einführung eines Energie- und Umweltmanagements geleistet werden. Da es hier schon eine Förderung durch das Bayerische Umweltmanagement- und Auditprogramm (BUMAP) des Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz gibt, wäre die Vergabe von Bewertungspunkten in der MSF sinnvoll.

Auch Weiterbildungsmaßnahmen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Energie- oder Nachhaltigkeitsmanagement führen zu einer Verstetigung der Energieeinsparungen und sollten gefördert werden. Ein Beispiel hierfür ist das Europäische Fortbildungsprogramms EUREM zum „European EnergyManager“. Die Absolventinnen und Absolventen erwerben hierin die Kompetenzen, Energieeinsparpotenziale zu identifizieren und zu heben oder sich um die Implementierung und den Betrieb von Energiemanagementsystemen zu kümmern. Die Einspareffekte dieser Maßnahme, übertreffen die geplanten Einsparungen der meisten durch die MSF geförderten Vorhaben²⁹.

Folgende konkrete Vorschläge zur Förderung der Reduktion des Energieverbrauches sollten bei der Gestaltung der MSF in zukünftigen ELER-Programmen auf Umsetzbarkeit überprüft und gegebenenfalls berücksichtigt werden:

- Anrechnung von Bewertungspunkten, falls ein zertifiziertes Energie- oder Nachhaltigkeitsmanagement bereits implementiert ist oder im Zuge der Maßnahme implementiert wird;
- Anrechnung von Bewertungspunkten, falls parallel zur Förderung eine Weiterbildungsmaßnahme zum Nachhaltigkeits- oder Energiemanagement durchgeführt wird;
- Zuschuss zu Weiterbildungsprogrammen im Nachhaltigkeits- oder Energiemanagement.
- Höhere Förderintensitäten für Maßnahmen mit längeren Amortisationszeiten wie beispielsweise Kraft-Wärme-(Kälte-) Kopplung oder energetische Gebäudesanierungen

Die Mittel aus der MSF kommen sowohl kleineren als auch mittelgroßen Betrieben zugute; die Maßnahme unterstützt kleinere und Großprojekte gleichermaßen. Allerdings entfallen 78 % des gesamten Energieverbrauchs der Antragsteller auf Molkereien. Eine Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen in diesem Sektor hätte also die größte potenzielle Wirkung. Dennoch sollte die MSF nicht auf Produktbereiche mit hohem Energieverbrauch konzentriert werden, da man sonst Gefahr läuft, die breite Akzeptanz innerhalb der Branche zu verlieren. Wichtiger ist es, Folgemaßnahmen im Nachgang einer größeren Investition zu fördern, damit sich die Betriebe kontinuierlich verbessern.

²⁹ Vgl. Experteninterview Schmidt, Bernhard, dem verantwortlichen Leiter des Geschäftsbereichs Innovation, Umwelt, Grundsatfragen Innovations-, Technologie-, Energie- und Umweltpolitik, Umweltschutz, Energie- und Biotechnik der IHK Nürnberg

4.3 M 4.4 – Nichtproduktive Investitionen

4.3.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

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

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

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

der Aufwand für die Erstellung des Erneuerungskonzepts abgegolten. Je ar erneuerter Hecke oder Feldgehölz wird die Zuwendung nur einmal gewährt. Die zuwendungsfähige Fläche ermittelt sich aus der mittleren Länge und mittleren Breite der Standfläche der erneuerten Hecke oder Feldgehölz. Der Grundantrag ist im Februar durch den Nutzungsberechtigten beim AELF einzureichen, das erarbeitete Erneuerungskonzept bis spätestens 1. Juli ebendort. Antragsberechtigt sind neben Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe Garten- und Sonderkulturbetriebe, Weinbaubetriebe, Alm- und Weidegenossenschaften sowie Landschaftspflegeverbände und anerkannte Naturschutzvereine.

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

4.3.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

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

Tabelle 25: Umsetzung der Maßnahme 4.4 und Zielerreichungsgrad

	Ziel (bis 2020)	Umsetzung (bis 31.12.2018)	Zielerreichungsgrad
O1: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	14.000.000 €	1.130.154 €	8,07 %
O5: Gesamtfläche (ha)		43,96	
Quelle: StMELF, Monitoring			

Aufgrund der erstmaligen Möglichkeit der Antragstellung im Jahr 2016 für den „Wiederaufbau von Steinmauern“ und die „Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen“ sowie der komplexen Konzepterstellung verbunden mit der Auszahlung der Fördersumme nach der durchgeführten Pflegemaßnahme, lagen bis zum Zeitpunkt der Datenabfrage im März 2019 nur wenige Auszahlungen vor. Insgesamt lässt sich jedoch beobachten, dass beide Maßnahmen nur zögerlich angenommen werden. Zwar fehlen die tatsächlich beantragten Hecken und Feldgehölze des Jahres 2018 im den Tabellen zugrundeliegenden Datensatz, dennoch ist eine Tendenz erkennbar. Lediglich bei rund 44 ha Hecken und Feldgehölze wurden Pflegemaßnahmen vorgenommen, davon entfielen rund 7 ha auf die Altmaßnahme „Heckenpfele-

geprämie“ der Förderperiode 2007-2013. Über die Altmaßnahme wurden im vorangegangenen Förderzeitraum mit 1.202 ha deutlich mehr Hecken- und Feldgehölze gefördert. Ähnlich stellt sich die Situation bei der Maßnahme „Wiederaufbau von Steinmauern“ dar. Lediglich 714 m² Steinmauern in Steil- oder Terrassenlagen wurden saniert.

Tabelle 26: Förderumfang der Maßnahmen "Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen" und "Wiederaufbau von Steinmauern"

	2014	2015	2016	2017	2018
Förderumfang (m ²) A51 (Heckenpflegeprämie)	74.200	-	-	-	-
Förderumfang (m ²) B49 (Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen)	-	-	-	364.638	-
Förderumfang (m ²) B56 (Wiederaufbau von Steinmauern)	-	-	-	475	239

Von den geplanten 14 Mio. € für beide Maßnahmen kamen bislang rund 1,1 Mio. € zur Auszahlung. Vor dem Hintergrund der deutlichen Erhöhung der Prämie bei B49 gegenüber der alten Förderperiode von 100 Euro auf 270 Euro je ar ist die verhaltene Teilnahme verwunderlich. Durch das langwierige Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren kann die tatsächliche Inanspruchnahme jedoch noch nicht gänzlich abgeschätzt werden. Bei Neumaßnahmen wie dem Wiederaufbau von Steinmauern ist oftmals eine gewisse Anlaufzeit nötig, um die Maßnahme unter den potentiellen Teilnehmern bekannt zu machen. Hemmend könnte die im Vergleich zu herkömmlichen KULAP-Maßnahmen komplizierte Antragstellung wirken. So findet vor der Bewilligung ein Auswahlverfahren statt. Dabei werden nur vollständig beantragte Hecken/Feldgehölze bzw. Steinmauern berücksichtigt. Die beantragten Hecken/Feldgehölze bzw. Steinmauern werden jeweils einem Punktesystem folgend gewichtet. Dabei können Punkte aus mehreren zutreffenden Kriterien summiert werden. Die Mindestpunktzahl je Hecke/Feldgehölz bzw. Steinmauer beträgt zwei Punkte. Die Auswahl der geförderten Erneuerungsmaßnahmen erfolgt entsprechend den erreichten Punktzahlen bis zur Ausschöpfung der verfügbaren Haushaltsmittel.

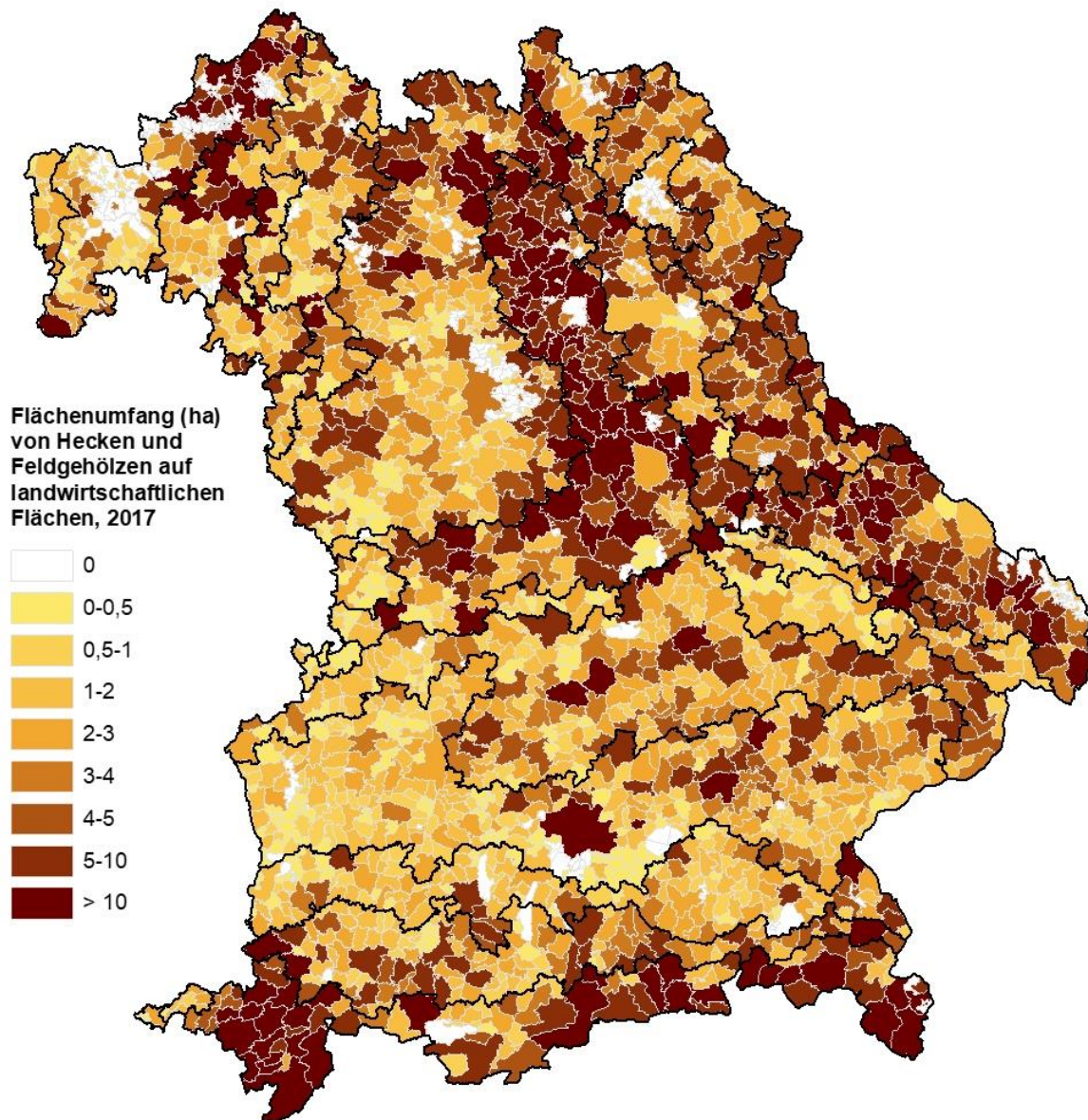
Bezüglich der Maßnahme zur Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen ist auch eine Sättigung als Erklärung der geringen Teilnahme denkbar. Förderfähige Hecken und Feldgehölze könnten bereits in der Förderperiode 2007-2013 über die Altmaßnahme B51 gepflegt worden sein, was eine Neubeantragung ausschließt.

Regionale Verteilung

Abbildung 22 zeigt die regionale Verteilung der bereits ausgezahlten Fördermittel für Maßnahme B49 im Jahr 2017. Als Förderschwerpunkt können die nordbayerischen Agrargebiet Jura, Nordbayerisches Hügelland und Keuper, Fränkische Platten sowie Spessart und Rhön, aber auch der Bayerische Wald und östliche Teile des Tertiär-Hügellands identifiziert werden. Ein Blick auf **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** verdeutlicht, dass die Dichte der Landschaftselemente Hecken und Feldgehölze in diesen Gebieten verhältnismäßig hoch ist. Während in Nordbayern Hecken vorherrschen, treten Feldgehölze vermehrt am Alpenrand auf. Dort wurden jedoch nur vereinzelt Maßnahmen umgesetzt.

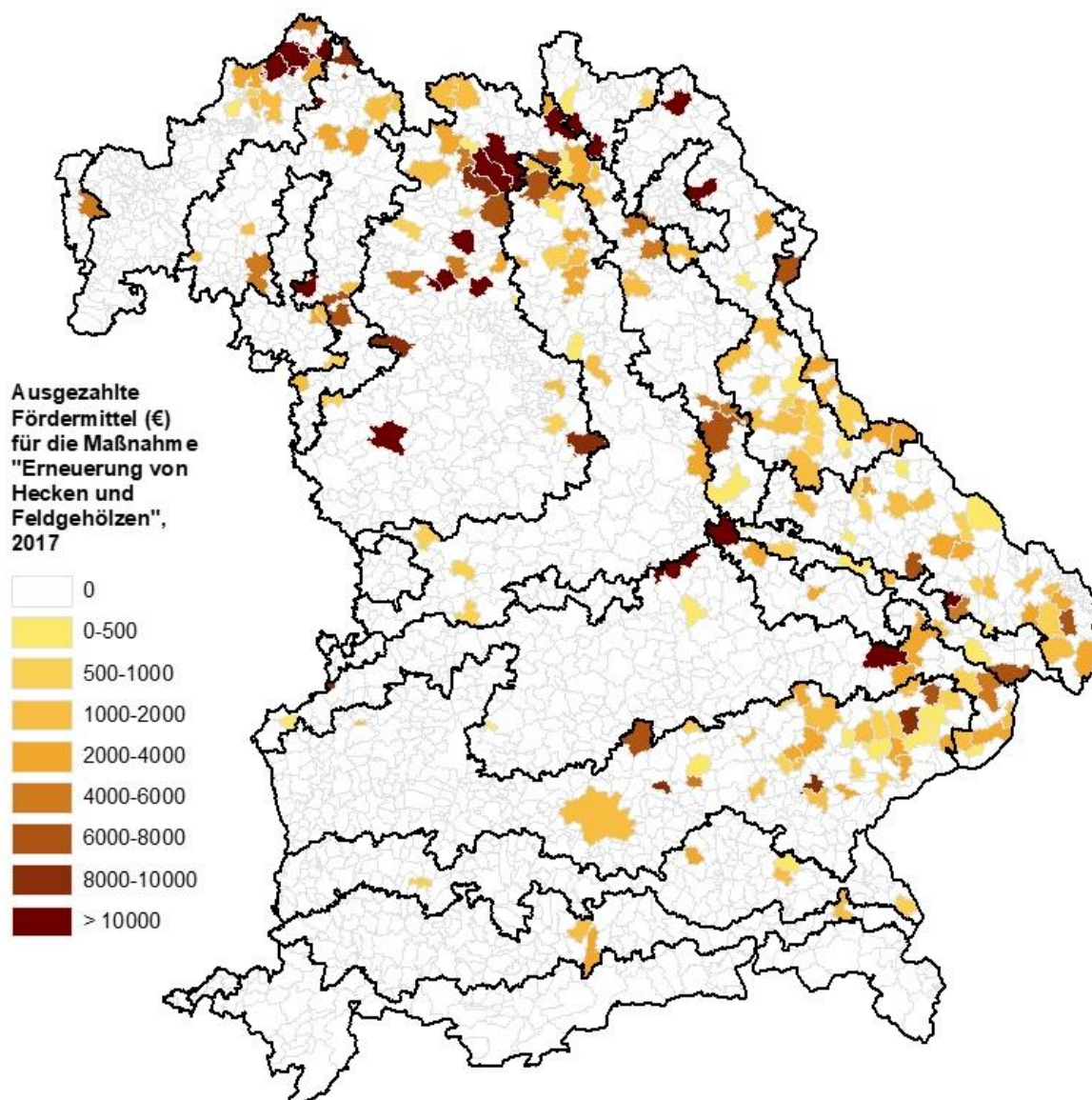
Die wenigen über Maßnahme B56 geförderten Vorhaben zum Wiederaufbau von Steinmauern in Weinbausteillagen wurden naturgemäß in den fränkischen Weinanbaugebieten umgesetzt.

Abbildung 21: Flächenumfang der Landschaftselemente Hecken und Feldgehölze auf landwirtschaftlichen Flächen



Quelle: Eigene Darstellung, StMELF

Abbildung 22: Regionale Verteilung der ausgezahlten Fördermittel für die Maßnahme "Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen"



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Förderdatenbank, StMELF

4.3.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

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

Für die nichtproduktiven Investitionen sind die Ergebnisindikatoren R7 (Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Unterstützung der biologischen Vielfalt und/oder der Landschaften gelten), R8 (Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Wasserwirtschaft gelten) und R10 (Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung und/oder Verhinderung von Bodenerosion gelten) vorgesehen. Zusätzlich kommen Umweltindikatoren des LfU zum Einsatz (HNV-

Indikator, NHI-Indikator), die Entwicklung der Landschaftselemente Hecken/Feldgehölze bzw. Steinmauern gemäß InVeKoS und Wirkungsindikatoren der Kommission. Bei ausreichenden Fallzahlen und entsprechender Datenverfügbarkeit sind Mit-Ohne- und Vorher-Nachher-Vergleiche vorgesehen.

4.3.4 Bewertung

Angesichts des geringen Umfangs bewilligter Fördervorhaben ist eine Bewertung zum jetzigen Zeitpunkt wenig aussagekräftig. Positive Umwelteffekte sind bei korrekter Maßnahmendurchführung für beide Einzelmaßnahmen zu erwarten. Beide Maßnahmen verfolgen das Ziel, ein Netz von Biotopen in der Feldflur zu schaffen. Hecken und Feldgehölze tragen aufgrund ihrer Struktur in besonderer Weise zur Biodiversität bei (LfL, 2016), Steinmauern im Weinbau sind ökologische Sonderstandorte für spezialisierte Arten.

4.3.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aufgrund des komplexen Antragsverfahrens und der im Jahr 2016 erstmals möglichen Antragstellung, liegen bewilligte Anträge nur in sehr geringem Umfang vor. Bis Ende 2018 wurden nur wenige Vorhaben gefördert. Die Maßnahmenumsetzung fand bislang nur in Einzelfällen statt. Die eingeplanten öffentlichen Gelder werden nach jetzigem Stand nicht ausgeschöpft, zu zögerlich erscheint die Teilnahme. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich die Maßnahmen-Teilnahme weiterentwickelt. Eventuell sollten eine Vereinfachung der Antragsmodalitäten wie auch zusätzliche Maßnahmen zur Bekanntmachung der nichtproduktiven Investitionen in Erwägung gezogen werden.

4.4 M 6.4 Maßnahme Diversifizierung

4.4.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

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

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

Von der Fördermaßnahme wird ein Beitrag zur Erhaltung der Wirtschaftskraft im ländlichen Raum erwartet. Sie ist mit primärer Zielsetzung (Primäreffekt) dem ELER-Schwerpunktbereich 6A zugeordnet. Weitere Sekundäreffekte sollen in den Schwerpunktbereichen 2A, 3A und 6B erzielt werden.³⁰

Fördergegenstand sind Investitionen zur Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen in Ergänzung zur Landwirtschaft. Förderfähig sind Investitionen zum Auf- oder Ausbau landwirtschaftsnaher Dienstleistungen sowie sonstiger Vorhaben, die zugleich auch dem Erhalt und der Modernisierung bestehender Gebäude dienen. Fördervoraussetzung eines Vorhabens ist dessen räumliche Nähe zu einem landwirtschaftlichen Betrieb. Die Zuwendungen werden als Zuschuss in Höhe von bis zu 25% der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt; das Mindestinvestitionsvolumen beträgt 10.000 €. Ab einem baulichen Investitionsvolumen von 100.000 € wird die Hinzuziehung eines Betreuers / einer Betreuungsgesellschaft als „Baunebenkosten“ gefördert. Eine Beauftragung wird allerdings nicht verpflichtend verlangt. Bei einem Vorhaben mit zuwendungsfähigen Ausgaben von mehr als 250.000 € ist ein fachkundiger, zugelassener Betreuer verpflichtend.

Gefördert werden Einzelunternehmen der Landwirtschaft, die zum Zeitpunkt der Antragsstellung mehr als 25 % ihrer Umsatzerlöse aus der Landwirtschaft erzielen und mindestens die im Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte genannte Mindestgröße erreichen. Neben dem Betriebsinhaber / der Betriebsinhaberin sind auch deren Ehepartner sowie mitarbeitende Familienangehörige förderberechtigt, soweit sie in räumlicher Nähe zum landwirtschaftlichen Betrieb erstmalig eine selbstständige Existenz gründen oder entwickeln.³¹

4.4.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Für den Förderzeitraum wurden in der ELER-DVO Output- und Zielindikatoren vorgegeben (vgl. Tabelle 27). Die Bewertung des erzielten Output und der Zielerreichung erfolgt über die in Tabelle 1 ausgewiesenen Bewertungsindikatoren.

³⁰ vgl. Feinkonzept mit Prüfung der Interventionslogik, Seite 61 ff.

³¹ Weitere Details: Richtlinie Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 15. Januar 2015, Az.: G4-7271-1/591, S.19

Tabelle 27: Umsetzung und Zielerreichung der Output- und Zielindikatoren - Maßnahme 6.4 Diversifizierung

Output-/Ziel-Indikatoren		Ziel bis 2023	Realisierung (bis 31.12.2018)	Zielerreichungsgrad %
Anzahl bewilligter Fördervorhaben		-	219	-
Bewilligte öffentliche Ausgaben (€)		-	15.783.441	-
O1: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben in abgeschlossenen Fördervorhaben (€)	Insgesamt	11.500.000	2.902.304,88	25,2
	Produktionsschwerpunkt Antragsteller:			
	- Ackerbau	-	234.943,93	-
	- Veredlungsbetriebe	-	75.135,28	-
	- Gartenbau	-	132.527,57	-
	- Milchproduktion	-	245.915,13	-
	- Pflanzenbau-Tierhaltung	-	2.013.462,93	-
	- Nichtlandw. Bereich (Lebensmittelindustrie)	-	0	-
	- Sonst. Raufutterfresser	-	0	-
	- Sonst. Dauerkulturen	-	0	-
- Wein	-	200.320,04	-	
O2: Gesamtinvestitionen (öffentlich + privat) (€)		46.000.000	12.179.873,18	26,5
O3: Zahl der unterstützten Vorhaben	Insgesamt	-	64	-
	Produktionsschwerpunkt Antragsteller:			
	- Ackerbau	-	3	-
	- Veredlungsbetriebe	-	4	-
	- Gartenbau	-	5	-
	- Milchproduktion	-	9	-
	- Pflanzenbau-Tierhaltung	-	39	-
	- Nichtlandw. Bereich (Lebensmittelindustrie)	-	0	-
	- Sonst. Raufutterfresser	-	0	-
	- Sonst. Dauerkulturen	-	0	-
- Wein	-	4	-	
O4: Zahl der Begünstigten (Betriebe)	Insgesamt	180	64	35,5
	Sonstige (keine natürlichen Personen)		10	
	Frauen (> 40 Jahre)	-	6	-
	Männer (> 40 Jahre)	-	36	-
	Frauen (≤ 40 Jahre)	-	3	-
	Männer (≤ 40 Jahre)	-	9	-
T20: In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze	Männer	180	18,35	18,0
	Frauen		14,05	
Monitoringdaten StMELF, VAIF-Bewilligungsdaten				

Für die Maßnahme „Diversifizierung“ ist ein Finanzvolumen in Höhe von 11,5 Mio. € vorgesehen. Bis Ende 2018 wurden 219 Förderanträge mit einem Fördervolumen von 15,8 Mio. € bewilligt (vgl. Tabelle 27). Für abgeschlossenen Projekte wurden bisher rund 2,9 Mio. € ausbezahlt; das entspricht einem Viertel der geplanten Ausgaben bis 2023.

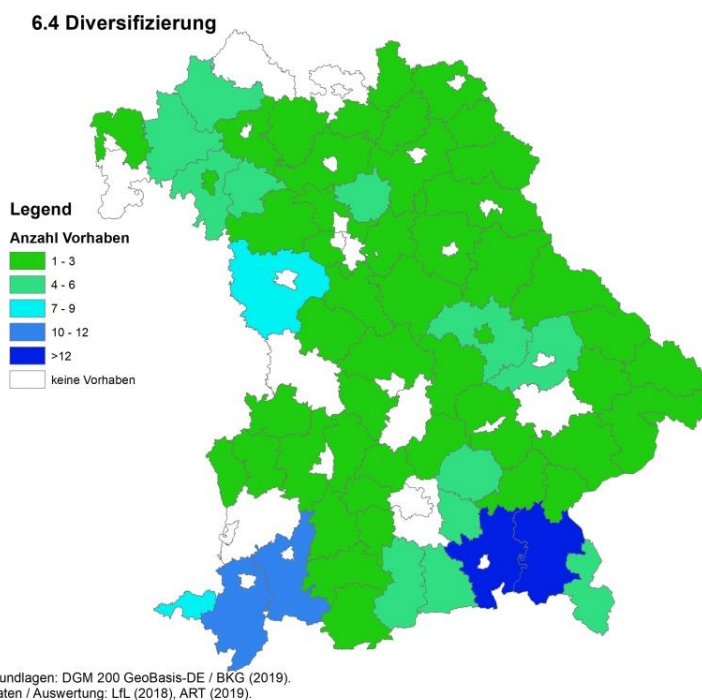
Tabelle 28 zeigt die Investitionsschwerpunkte der bewilligten Fördervorhaben. Rund 39% der Investitionen liegen im Bereich Tourismus/Urlaub auf dem Bauernhof. Ebenso dominiert die Direktvermarktung mit 28,6% der bewilligten Förderfälle. An dritter Stelle folgt die Pensionstierhaltung mit knapp 18%.

Tabelle 28: Verteilung der Förderfälle nach Investitionsschwerpunkten (Mehrfachnennung möglich)

Schwerpunkt der Förderung	Anzahl	%
Tourismus, Urlaub auf dem Bauernhof	87	38,8
Tourismus, andere	2	0,9
Direktvermarktung	64	28,6
Einzelhandelsaktivitäten	0	0,0
Kurzumtriebsplantagen	0	0,0
Weiterverarbeitung, Wertschöpfungskette	2	0,9
Soziale/hauswirtschaftliche Dienstleistungen	5	2,2
landwirtschaftliche Dienstleistungen	13	5,8
Pensionstierhaltung	40	17,9
Handwerk	0	0,0
Sonstiges (Modernisierung bestehender Kleinbrennereien)	11	4,9
Gesamt	224	100
Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2018 (Bewilligungen)		

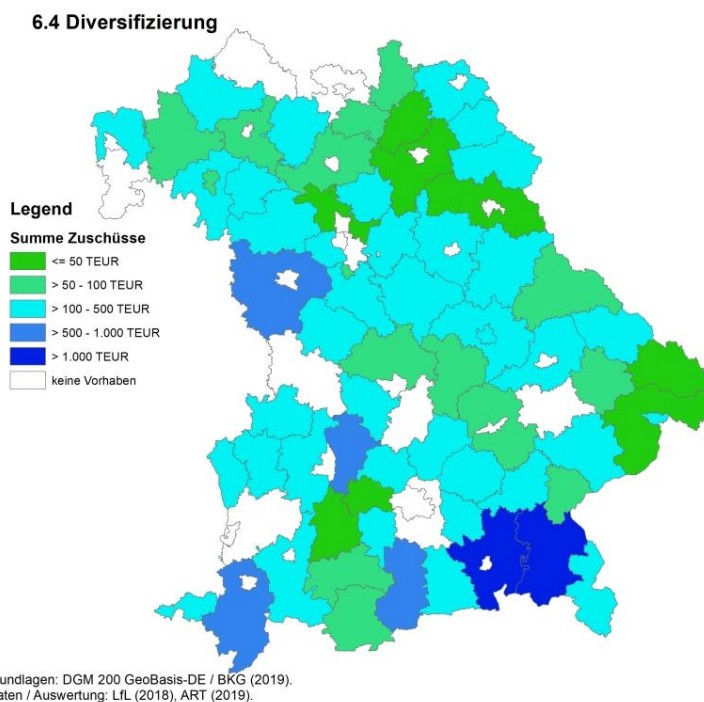
Regionale Verteilung der Förderfälle und Fördermittel

Gemessen an der Zahl der bewilligten Förderfälle lag der regionale Schwerpunkt der Förderung in den Regierungsbezirken Oberbayern (34,2%) und Schwaben (19,6%). Auf Niederbayern und Oberfranken entfielen 6,8% bzw. 7,8% der Anträge; darauf folgten Mittelfranken mit 9,1%, Oberpfalz 10,5% und Unterfranken 11,9%. Am stärksten war die Nachfrage nach Förderhilfen in den Landkreisen Traunstein (6,4%) sowie Rosenheim (9,1%), sowie Ober- und Ostallgäu (5,5 bzw. 5,0%) (siehe Abbildung 23)

Abbildung 23: Regionale Verteilung der Förderfälle

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der VAIF-Bewilligungsdaten 2014-2018

Der Verteilung der Bewilligungen folgt die regionale Verteilung der bewilligten Fördermittel: 38% der bewilligten Ausgaben entfallen auf Oberbayern, davon allein rd. 10% auf den Landkreis Rosenheim. Hintergründe dafür sind die dort hohe Zahl kleiner bis mittelgroßer Agrarbetriebe, die starke Konkurrenz auf dem Pachtflächenmarkt sowie die durchweg günstigen Entwicklungschancen für landwirtschaftsnahe Dienstleistungen. Auf der anderen Seite entfallen nur knapp 6,5% der bewilligten Zuschüsse auf Antragsteller in Oberfranken. Investitionen in Tourismus-nahe Angebote sind hier aufgrund der naturräumlichen Voraussetzungen weniger erfolgversprechend, auch weil die fehlende Wintersaison eine hinreichende Auslastung erschwert. Auffallend sind die Landkreise Bad Tölz- Wolfratshausen sowie Aichach-Friedberg. Hier ergeben sich zwar wenige Förderfälle (4-6), jedoch im Verhältnis eine hohe Zuschusshöhe von mehr als 500.000 bis 1,0 Mio. €, d.h. es werden vor allem größere Projekte gefördert.

Abbildung 24: Regionale Verteilung der Zuschüsse

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der VAIF-Bewilligungsdaten 2014-2018

Von den 219 bewilligten Anträgen entfielen insgesamt 68% auf Antragsteller in von Natur aus benachteiligten Gebieten, davon 21% (45 Fälle) auf das Berggebiet. Die dortigen Standortbedingungen erschweren die landwirtschaftliche Entwicklung, zugleich sind gewerbliche Beschäftigungsalternativen außerhalb der Landwirtschaft begrenzt. Insofern werden verstärkt selbständige Unternehmertätigkeiten am Rande der Landwirtschaft auf- oder ausgebaut, um das Haushaltseinkommen der Antragsteller zu stabilisieren. Aufgrund der landschaftlichen Attraktivität vieler von Natur aus benachteiligter Gebiete bieten sich besondere Chancen in den Bereichen Landtourismus sowie Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Die bis Ende 2018 bereits ausgezahlten öffentlichen Ausgaben entfallen sogar zu 62 % auf benachteiligte Gebiete. Offensichtlich besteht hier ein besonders hoher Bedarf an Förderhilfen zum Aufbau ergänzender Einkommensquellen.

Tabelle 29: Verteilung der ausgezahlten öffentlichen Ausgaben abgeschlossener Förderfälle nach Gebietskulisse bis zum 31.12.2016

Indikator	Bewilligungen		O1 - Öffentliche Ausgaben	
	Anz.	%	€	%
Berggebiet	45	20,5	508.826,66	17,5
Spezifisch benachteiligte Gebiete	103	47,0	208.684,67	7,2
Andere benachteiligte Gebiete			1.117.530,51	38,5
Nicht benachteiligte Gebiete	71	32,4	1.067.263,04	36,8
Gesamt	219	100	2.902.304,88	100

Quelle: StMELF, VAIF-Datenbank 2014-2018 (Bewilligungen)

Struktur der Förderbetriebe

Von den Antragstellern bewirtschafteten 79% ihre landwirtschaftlichen Betriebe konventionell, 21% nach den Richtlinien der ökologischen Landwirtschaft. Gemessen am bayerischen Durchschnitt (8,5 %) ³² lag der Anteil von Ökobetrieben damit hoch. Die Betriebe mit bewilligten Diversifizierungsvorhaben waren überwiegend kleinstrukturiert: 53% mit bis zu 30 ha LF, weitere 27% mit einer Fläche von 30 bis 60 ha. Bewilligt wurden in der Mehrzahl kleinere Fördervorhaben mit geplanten Investitionssummen bis zu 100.000 € (24,7%) bzw. von 100.000 bis 250.000 € (26,5%). Rund 42% der Förderempfänger planen Investitionen von 250.000 bis 1.000.000 €. Etwa 7% investierten sogar 1 Mio. € bis zu über 3 Mio. €.

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

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

Voraussetzung für eine positive Antragstellung war die Teilnahme an einem formalisierten Auswahlverfahren, bei dem Antragsteller in den ersten drei Auswahlrunden (29.05.2015, 14.10.2015 und 19.01.2016) mindestens zwei Punkte erreichen mussten. Jedoch ergab sich während der Förderperiode eine hohe Nachfrage, welche zu einer Verknappung des Budgets führte. Dies begründet auch die strengere Auswahl in der letzten Auswahlrunde (20.06.2016), in der die Förderschwelle von 2 auf 10 Punkte stieg. Im Jahr 2017 kam es zu einer Anpassung der Auswahlkriterien sowie einer Anhebung der Mindestpunktzahl. Die Streichung des Kriteriums „Ökobetrieb“ kann durchaus als sinnvoll angesehen werden, da es für die Zielsetzung des Programms keine Rolle spielt. Ebenso gestrichen wurde das Kriterium „Investitionen in Betrieben mit mind. 50% der LF in Berggebiet, Kerngebiet“. Hinzu kamen die Kriterien „Mitgliedschaft in regionalen touristischen Netzwerken bzw. Vermarktungsnetzwerken“, „Investitionen in neuere, weniger verbreitete Einkommensquellen“ und „Teilnahme an einem Aufbaueminar der Landwirtschaftsverwaltung (vgl. Tabelle 30). Die Mindestpunktzahl liegt aktuell bei 40 Punkten. Für 2019 sind zwei Auswahlrunden angesetzt (06.05.2019 und 31.10.2019).

³² StMELF: Bayerischer Agrarbericht 2018.

Tabelle 30: Auswahlkriterien für die Diversifizierungsförderung (DIV)

Auswahlkriterien für die Diversifizierungsförderung (DIV)		Mögliche Punkte	
Person des Antragstellers/antragstellendes Unternehmen	Junglandwirt	14	
	Über die Mindestqualifikation hinausgehende berufliche Fähigkeiten	Erfolgreiche berufliche Abschlussprüfung	23
		Erfolgreiche Weiterbildung	31
	Erfolgreicher Abschluss eines Seminars zur Betriebszweigentwicklung oder Seminars zur Unternehmensentwicklung der Landwirtschaftsverwaltung (mehrtägig)	10	
	Teilnahme an einem Aufbauseminar der Landwirtschaftsverwaltung	5	
Lage des Unternehmens	Investition in Landkreisen mit negativer Bevölkerungsentwicklung	20	
Charakter der Investition	Teilnahme an Klassifizierungssystemen im Bereich Landtourismus (DTV, DLG oder ServiceQ) oder an den Programmen „WeinSchönerLand“ oder „Bayernbrand“	26	
	Investition in neuere, weniger verbreitete Einkommensquellen	26	
	Investitionen zur marktkonformen Verbesserung des Angebots in der Pensionspferdehaltung und Gästebeherbergung	20	
	Schaffung mindestens eines neuen, auf Vollzeit umgerechneten Dauerarbeitsplatzes	39	
	Investitionen in Dienstleistungen im sozialen Bereich	38	
	Barrierefreie Bauausführung und Ausstattung	30	
	Investitionen in die Direktvermarktung (z.B. Verkaufsgewächshaus, Hofladen, Verkaufsraum) und Bauernhofgastronomie	20	
	Zusammenarbeit in Kooperationen	22	
Umwelt- und Klimaschutz	Mitgliedschaft in regionalen touristischen Netzwerken bzw. Vermarktungsnetzwerken	28	
	Investitionen zur Wärmenutzung aus Biomasse und Solarenergie	21	
	Investitionen zur Energieeinsparung (Energiespar-schirme, energieeffiziente Ausführung von Verkaufsgewächshäusern)	24	
	Umnutzung vorhandener Gebäudesubstanz eines landwirtschaftlichen Betriebes	27	
Quelle: StMELF ³³			

Im Berichtszeitraum wurden 49 Förderanträge abgelehnt. Gründe dafür waren u.a. die Unvollständigkeit der Unterlagen, eine unzureichende berufliche Qualifikation für die Diversifizierungsaktivität sowie eine nicht ausreichende Punktzahl im Auswahlverfahren.

4.4.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

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

³³ Merkblatt zum Auswahlverfahren für die Diversifizierungsförderung (DIV), Stand: April 2019, StMELF

„In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt?“ (6A)

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

- „In welchem Umfang haben die Interventionen dazu beigetragen, Wirtschaftsleistung, Betriebsumstrukturierung und -modernisierung der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, insbesondere durch Erhöhung der Marktbeteiligung und der landwirtschaftlichen Diversifizierung, zu verbessern?“ (2A)
- „In welchem Umfang haben die Interventionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette mittels Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände zu steigern?“ (3A)
- „In welchem Umfang wurde durch die Interventionen die lokale Entwicklung in ländlichen Gebieten gefördert?“ (6B)

Zur Beantwortung der Fragen gibt die EU-Kommission folgende Bewertungskriterien vor:³⁴

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

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

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

Die Beantwortung der Bewertungsfragen basiert auf einem Mix folgender Methoden:

- Analyse der Monitoringdaten mit der Grundgesamtheit der Förderfälle zur Bestimmung der Output-Indikatoren (O1, O2, O4) und des Ziel-Indikators T20;
- Analyse der VAIF-Förderdaten bezüglich regionaler Verteilung, Investitionsschwerpunkten und Zielrichtung der Vorhaben: Neueinstieg in die Diversifizierung oder Erweiterung eines bestehenden Betriebszweiges, bessere Einbindung in eine Wertschöpfungskette, Beitrag zur Förderung des ländlichen Raums;
- Aufgrund der fehlenden Datengrundlage (Auflagenbuchführungen) wurden für Betriebe im Rahmen des Förderprogramms Diversifizierung (6.4) mittels des Erhebungsbogens Betriebskennzahlen vor und nach Fertigstellung des Vorhabens erhoben.

³⁴ European Commission, Working Document: SFC2014 EAFRD AIR technical guidance, Version September 2016

4.4.4 Bewertung

Zur Bewertung der Maßnahme „Diversifizierung“ sind drei Bewertungsfragen vorgesehen (vgl. Abschnitt 4.4.3)

Bewertungsfrage 4 zu Schwerpunktbereich 2A (sekundär):

Die Verbesserung der Wirtschaftsleistung ist im Durchschnitt der bewilligten Vorhaben von hoher Bedeutung. Die in den Investitionskonzepten geplante Entwicklung sieht eine durchschnittliche Erhöhung des Umsatzes um 23,1% (48.191 €), des Gewinns um 27,6% (11.645 €), der Eigenkapitalbildung um 29,3% (9.070 €) und der Bruttowertschöpfung um 57,0% (36.729 €) vor.

Die bewilligten Vorhaben betreffen ausschließlich Erweiterungsinvestitionen, die überwiegend auch zur Weiterentwicklung und Modernisierung bereits vorhandener Einrichtungen dienen (sollen). Dies zeigt sich in der geplanten Umnutzung landwirtschaftlicher Betriebsgebäude in 26 (22,8%) bewilligten Fällen. Eine Verbesserung der Marktbeteiligung kann durch den hohen Anteil von Investitionen in die Direktvermarktung landwirtschaftlicher Produkte (29%) realisiert werden. Inwieweit dieses Ziel erreicht wird, ist über die Befragung von Förderbegünstigten im weiteren Verlauf der Förderperiode zu analysieren.

Nach Auswertung der Datenblätter zur Evaluierung (n=9) ergab sich eine durchschnittliche Steigerung des Gesamtumsatzes aus Landwirtschaft und Diversifizierung vor der Investition und zwei Jahre nach Überprüfung von rund 29,6% (siehe Tabelle 31). Die Bruttowertschöpfung konnte ebenso gesteigert (24,6%). Allerdings entwickelte sich der Gesamtgewinn bis zum Analyse - Zeitpunkt negativ, so sank dieser um -34,5%. Jedoch ist hier drauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt der Bewertung nur wenig abgeschlossene Fälle vorlagen (n=9) und daher kein repräsentatives Ergebnis vorliegt. Eine endgültige Bewertung zur wirtschaftlichen Entwicklung lässt sich erst bei einer höheren Zahl an abgeschlossenen Förderfällen vornehmen.

Tabelle 31: Ökonomische Kennzahlen (durchschnittlich) abgeschlossener Diversifizierungsvorhaben (n=9)

Kennzahlen	IST-Jahr (laut Investitionskonzept)	Zieljahr (laut Investitionskonzept) *	Überprüfungsjahr**	Veränderung IST zu Überprüfung in %	Veränderung ZIEL zu Überprüfung in %
Gesamtumsatz Landwirtschaft und Diversifizierung	243.293	263.768	315.350	29,6	19,6
Gesamtgewinn Landwirtschaft und Diversifizierung	54.351	55.409	35.609	-34,5	-35,7
Bruttowertschöpfung	69.051	83.594	94.236	24,6	2,9
Gesamteinkommen	69.499	67.422	n.v.	n.v.	n.v.
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des DIV-Erhebungsblattes, AELF *Jahr der Fertigstellung **zwei Jahre nach Fertigstellung der Investition n.v.: nicht vollständig					

Bewertungsfrage 6 zu Schwerpunktbereich 3A (sekundär):

Da der Einstieg bzw. Ausbau der Direktvermarktung einen Investitionsschwerpunkt darstellt, ist anzunehmen, dass dadurch auch die Wertschöpfung eigener landwirtschaftlicher Erzeugnisse ansteigt.

Bewertungsfrage 16 Schwerpunktbereich 6A (primär):**Auswertung des DIV-Erhebungsblattes:**

Für die bisher 64 abgeschlossenen Investitionsvorhaben konnten gemäß Monitoring-Berichterstattung 32,4 Arbeitsplätze geschaffen werden.³⁵ Um detaillierte Informationen für die Evaluierung zu erhalten, wurden neun Datenblätter zur Diversifizierung ausgewertet. Bei den Investitionsvorhaben handelte es sich ausschließlich um Erweiterungsinvestitionen. Tabelle 32 zeigt die Entwicklung der Arbeitskräfte der geförderten Betriebe, sie stellt jeweils den Zeitpunkt zur Investition, das Zieljahr sowie zwei Jahre nach Abschluss der Investition dar. Es ergaben sich zwei Jahre nach Abschluss der Investition insgesamt 21,17 gesicherte Gesamtarbeitskräfte (AK), gleichzeitig wurden 2,23 AK neu geschaffen. Von den 23,4 Gesamtarbeitskräften im Überprüfungsjahr entfielen 7,97 auf Frauen. Es ist hier drauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt der Bewertung nur wenig abgeschlossene Fälle auswertbar vorlagen (n=9) und nicht auf die Grundgesamtheit geschlossen werden kann. Zudem lassen sich aufgrund der Unvollständigkeit der Datenblätter keine Aussagen zur Entwicklung der Familien- bzw. Fremd-AK machen. Ebenso kann nicht aus den Datenblättern nachvollzogen werden, wie viele Arbeitskräfte auf die verschiedenen Betriebszweige entfallen. Eine endgültige Bewertung zur Schaffung von Arbeitsplätzen lässt sich erst bei einer höheren Zahl an abgeschlossenen Förderfällen, mit der zur Ex-Post-Bewertung zu rechnen ist, vornehmen.

³⁵ Monitoringdaten LfL, 2019

Tabelle 32: Entwicklung der Arbeitskräfte (AK) der abgeschlossenen Förderfälle(n=9) in absoluten Werten

Art der Arbeitskraft	IST-Jahr (laut Investitionskonzept)	Zieljahr (Investitionskonzept) *	Überprüfungsjahr**	Veränderung IST zu Überprüfung in AK	Veränderung ZIEL zu Überprüfung in AK
Familienarbeitskräfte (Voll-AK)	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Fremdarbeitskräfte (Voll-AK)	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Gesamtarbeitskräfte	21,17	22,82	23,4	2,23	0,58
davon Landwirtschaft (Voll-AK)	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
davon Diversifizierung (Voll-AK)	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
davon Sonst. Betriebszweige (Voll-AK)	0	0	0	0	0
davon Frauen-AK (Voll-AK)	n.v.	n.v.	7,97	n.v.	n.v.
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des DIV-Erhebungsblattes, AELF					
*Jahr der Fertigstellung					
**zwei Jahre nach Fertigstellung der Investition					
n.v.: nicht vollständig					

Zieht man den Nutzflächenumfang der landwirtschaftlichen Betriebe heran, die mit dem Diversifizierungsvorhaben verknüpft sind, rechneten 39% der abgeschlossenen Förderfälle zur Größenklasse bis zu 20 ha LF, weitere 41% zur Größenklasse 20 bis 50 ha LF. Etwa ein Fünftel (20,3%) bewirtschaftet mehr als 50 ha. Diese Verteilung spiegelt sich auch in der Verteilung der geplanten öffentlichen Ausgaben und Zuschüssen wider. Damit wird deutlich, dass vor allem die Bewirtschafter kleinerer Agrarbetriebe von der Diversifizierungsförderung Gebrauch machten (vgl. Tabelle 33).

Tabelle 33: Verteilung öffentlicher Ausgaben und Zahl der abgeschlossenen Vorhaben nach Betriebsgröße (ha)

Indikator	Betriebsgröße					Insg.
	< 5 ha	≥ 5 ha bis < 10 ha	≥ 10 ha bis < 20 ha	≥ 20 ha bis < 50 ha	≥ 50 ha	
O3 – Abgeschlossene Vorhaben (Anz.)	8	3	14	26	13	64
O1 - Öffentliche Ausgaben (€)	480.611,57	20.856,82	830.638,17	924.425,14	645.773,18	2.902.304,88
Quelle: StMELF-Monitoring						

4.4.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen:

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

Ressourcen des landwirtschaftlichen Betriebes haben, wird diese Gruppe von einer Förderung ausgeschlossen.

Die bewilligten Vorhaben zeigen eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungskraft, so kann etwa die Bruttowertschöpfung oder auch der Umsatz gesteigert werden. Bestätigt wird die positive Entwicklung der Kennzahlen durch die Datenblätter zur Evaluierung. Hier zeigen die diversifizierten Betriebe ebenso Zuwächse beim Gesamtumsatz oder der Bruttowertschöpfung. Allerdings lagen bis zum Zeitpunkt der Bewertung noch zu wenige abgeschlossene Fälle vor (n=9), um repräsentative Aussagen treffen zu können.

Die Förderfälle sind regional sehr ungleichmäßig verteilt, mit einer deutlichen Konzentration auf das Umland von Ballungsgebieten und grundsätzlich auf Südbayern. Der Grund dafür liegt im höheren Marktpotential dieser Gebiete.

Empfehlungen:

- Die enge Bindung des Programms an die praktizierende Landwirtegeneration hat dazu geführt, dass bisher überwiegend bereits bestehende nicht-landwirtschaftliche Unternehmertätigkeiten ausgeweitet wurden, kaum jedoch wirkliche Neugründungen entstanden. Deshalb sind auch die Beschäftigungswirkungen des Programms bisher gering. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Förder- und Auswahlkriterien zu überarbeiten, um das Programm zielorientierter steuern zu können.
- Systematische Fortführung und kontinuierliche Anwendung des Datenblattes, das ergänzende Informationen zu abgeschlossenen Förderfällen zum Zeitpunkt t+2 nach Schlussverwendungsnachweis liefert, um z.B. Änderungen in der Arbeitswirtschaft, die Umwidmung bisher landwirtschaftlich genutzter Ressourcen für Diversifizierungsaktivitäten, deren Einkommenswirkungen oder die Rolle der Frauen in der Diversifizierung (Nutzung spezifischer Kompetenzen, Beschäftigungsmöglichkeiten, Existenzsicherung usw.) noch umfassender bewerten zu können.
- Damit das Programm künftig auch in anderen ländlichen Räumen umfassender in Anspruch genommen wird, sollten dort Informations- und Beratungsangebote gezielter vor Ort durchgeführt werden. Empfohlen wird, dabei auch Demonstrationsvorhaben im Sinne von best practice-Beispielen einzubeziehen.

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

4.5.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Die Dorferneuerung (DOE) nimmt im Kontext aller ländlichen Entwicklungsmaßnahmen in Bayern eine hervorgehobene Stellung ein. Die Unterstützung ländlicher Gemeinden bei der Verbesserung ihres unmittelbaren Lebensumfelds – insbesondere durch Investitionen in die lokale Infrastruktur und das Wohnumfeld sowie die Erschließung wirtschaftlicher Potenziale bei gleichzeitiger Stabilisierung der Umweltverhältnisse – trifft auf hohe Akzeptanz. Jährlich werden mehr als 1.000 laufende Verfahren durch Beratung, Planung und Zuschüsse unterstützt. Von der Bevölkerung der begünstigten Gemeinden werden die Wirkungen der einzelnen Teilmaßnahmen durchweg als eine nachhaltige Aufwertung der lokalen Lebensqualität im Sinne einer Dorfentwicklung anerkannt.

Umfassende Verfahren der Dorferneuerung beanspruchen allerdings eine lange Vorbereitungs-, Planungs- und Umsetzungszeit. Die Zivilgesellschaft ist in den Prozess einzubinden, Grundstücksangelegenheiten sind zu klären, die DOE mit anderen Entwicklungsmaßnahmen abzustimmen und häufig auch zwischenzeitlich eingetretene Veränderungen in Plananpassungen zu berücksichtigen. Auch angesichts der langen Laufzeiten werden die „traditionellen“ Verfahren in der laufenden Förderperiode ausschließlich aus nationalen Mitteln gefördert.

„Kleine“ Dorferneuerungsmaßnahmen

Um auf konkrete Detailprobleme in dörflichen Entwicklungsprozessen rascher und auch gezielter reagieren zu können, werden die umfassenden DOE-Verfahren in der laufenden Förderperiode erstmals durch drei „kleine“ Entwicklungsmaßnahmen ergänzt:

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

Bei den Teilmaßnahmen M 7.2 und M 7.4 handelt es sich typischerweise um „kleine“ Infrastrukturprojekte, die grundsätzlich auch außerhalb laufender Dorferneuerungsmaßnahmen umgesetzt werden können; im Unterschied zu diesen sind es jedoch singuläre Maßnahmen ohne verpflichtende Einbettung z.B. in ein kommunales Entwicklungskonzept, ohne umfassende Beteiligung der lokalen Bevölkerung und mit einem nur kurzen Planungsvorlauf. Die folgende Darstellung und Bewertung beziehen sich ausschließlich auf diese „kleinen“ Maßnahmen.

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

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

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

Mit den „kleinen“ DOE-Maßnahmen können Kommunen sowohl auf offensichtliche Entwicklungsengpässe, als auch auf Herausforderungen und sich ändernde Bedarfe, z.B. im Bereich sozialer Versorgungsangebote, relativ flexibel reagieren. Förderungsleitend ist die Absicht, durch gezielte, gut ausgearbeitete Projekte mit begrenztem Investitionsvolumen starke Hebelwirkungen zur Verbesserung der lokalen Lebensbedingungen in strukturschwachen ländlichen Räumen auszulösen. Kommunen mit günstigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsbedingungen bleiben von einer Antragstellung ausgeschlossen.

Potenzielle Zuwendungsempfänger der Teilmaßnahmen sind ausschließlich bayerische Gemeinden, die sich einem Auswahlverfahren unterziehen müssen. Die Förderung beträgt 60% der zuwendungsfähigen Netto-Ausgaben. Fördervoraussetzungen, Fördergegenstände und Art und Umfang der Förderung sind in Tabelle 1 dargestellt.

Die Umsetzung der „kleinen“ Maßnahmen erfolgt auf der Grundlage der „Richtlinie für die Dorferneuerungs- und Infrastrukturprojekte zur Umsetzung des ELER-Programms 2014 – 2020 in Bayern“. Ansprechpartner für Gemeinden und zugleich für fachliche Beratung und administrative Abwicklung verantwortlich sind auf Regierungsbezirksebene die Ämter für Ländliche Entwicklung.

Im Mittel der bisherigen Förderperiode wurden jährlich rd. 550 Projekte bewilligt, was auf eine relativ hohe Nachfrage schließen lässt. Eine noch höhere Nachfrage dürfte daran scheitern, dass die Auswahl förderfähiger Vorhaben in einem regionalen Wettbewerbsverfahren stattfindet, das von den antragstellenden Kommunen in relativ kurzer Zeit intensive Planungs- und Vorbereitungsaufwendungen sowie die Sicherung der Ko-Finanzierung verlangt. Auf der anderen Seite ist bei positivem Verlauf des Auswahlverfahrens das Bewilligungsverfahren bei einer ELER-Förderung kürzer als bei nationaler Finanzierung, die eine Prüfung der Förderbedürftigkeit durch die Förderverwaltung voraussetzt.

Tabelle 34: Fördervoraussetzungen, Fördergegenstände und Art und Umfang der Förderung³⁶

	Fördergegenstände (Auszug)	Fördervoraussetzungen (Auszug)	Art und Umfang der Förderung (Auszug)
Kleine Infrastrukturen	<p>Förderfähig sind Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung folgender kleiner Infrastrukturen (Projekte):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infrastrukturen zur dorf- und bedarfsgerechten Verbesserung der Verkehrsverhältnisse wie <ul style="list-style-type: none"> ○ Ortsstraßen, ○ Fuß- und Radwege, Gehsteige, ○ Brücken, Parkplätze etc. • Dorfgerechte Freiflächen und Plätze einschließlich ihrer Ausstattung wie <ul style="list-style-type: none"> ○ Dorfplätze, ○ öffentliche Freiflächen etc. <p>Vorhaben zur Landespflege können nicht als eigenständige Projekte gefördert werden.</p>	<p>Antragsberechtigt sind ländliche Gemeinden, die nicht mehr als 65.000 Einwohner mit Erstwohnsitz haben. Der Ort (Gemeindeteil), in dem ein Projekt verwirklicht werden soll, darf max. 2.000 Einwohner mit Erstwohnsitz haben.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förderfähig sind kleine Infrastrukturen, d.h. Anlagen, die von ihrem Wesen her von den Gemeinden zu schaffen und zu unterhalten sind und deren zuwendungsfähige Ausgaben (ohne USt) maximal 1,5 Mio. € betragen. • Liegt ein Projekt im Gebiet einer Lokalen Aktionsgruppe (LAG), muss es im Einklang mit der Lokalen Entwicklungsstrategie stehen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Zuwendungen werden als Zuschuss im Wege der Anteilfinanzierung gewährt. • Die tatsächlich entstandenen zuwendungsfähigen Netto-Ausgaben werden mit 60 % bezuschusst.
Lokale Basisdienstleistungen	<p>Förderfähig sind Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung folgender lokaler Basisdienstleistungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dorfgerechte öffentliche Einrichtungen zur Förderung der Dorfgemeinschaft und der Dorfkultur; • Erhaltung, Umnutzung und Gestaltung von Gebäuden für gemeinschaftliche oder gemeindliche Zwecke und von kulturhistorisch oder denkmalpflegerisch besonders wertvollen Gebäuden; <p>Da eine kommerzielle Nutzung der Fördergegenstände nicht zulässig ist, können Einrichtungen wie z. B. Dorfläden nicht unterstützt werden. Landespflegerische Vorhaben sind nur zuwendungsfähig, wenn es sich um freiwillige Leistungen handelt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • s.o. • Zuwendungsempfänger muss mind. während der Zuwendungsfrist (bei baulichen Anlagen 12 Jahre ab Auszahlung der Zuwendung) Nutzer oder Betreiber der Einrichtung sein. Eine kommerzielle Nutzung bzw. Vermietung oder Verpachtung der Einrichtung ist nicht zulässig. 	<ul style="list-style-type: none"> • s.o. Zuschuss / Anteilsfinanzierung

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

<p>Ländliche Wege</p>	<p>Förderfähig sind Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung aller Arten von kleinen Infrastrukturen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Herstellung von Verbindungswegen zu Einzelhöfen und Weilern; • Herstellung von Feld- und Waldwegen, sofern hierfür ein Gesamtkonzept vorliegt. <p>Vorhaben zur Landespflege können nicht als eigenständige Projekte gefördert werden, sondern ggf. als Ergänzung zum Wegebau. Zuwendungsfähig sind die Ausgaben aber nur, wenn es sich um eine freiwillige Leistung handelt. Ein Vorhaben zur Landespflege entlang von Feld- und Waldwegen muss zudem Bestandteil einer kommunalen Landschaftsplanung sein.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • s.o. • Die Herstellung von Feld- und Waldwegen kann nur gefördert werden, wenn diese im Gebiet eines ILEK oder einer LAG liegen. Außerdem müssen die Feld- und Waldwege Bestandteil eines Gesamtkonzepts zur Schaffung eines ländlichen Kernwegenetzes sein, das gemeindeübergreifend ausgelegt ist. Sofern nur die Förderung zur Herstellung von Feld- und Waldwegen beantragt wird, die gleichzeitig dem Lückenschluss von Rad- und Wanderwegen dienen, müssen diese nicht Bestandteil eines Kernwegenetzkonzepts sein. In diesen Fällen genügt ein gemeindeübergreifendes Gesamtkonzept, das diesen Lückenschluss belegt. • Die Herstellung eines Verbindungsweges zu einem Einzelhof kann, sofern er nicht Bestandteil eines zur Ausführung kommenden interkommunalen Kernwegenetzes ist, nur gefördert werden, wenn der Bewirtschafter zum Zeitpunkt der Antragstellung anerkannter ALG-Landwirt ist. 	<ul style="list-style-type: none"> • s.o. Zuschuss / Anteilsfinanzierung
------------------------------	--	--	---

4.5.2 Analyse des erzielten Output und der Umsetzung

Maßnahme Dorferneuerung insgesamt

Für die gesamte Förderperiode wurden in der bayerischen Entwicklungsstrategie quantifizierte Förderziele für die Gesamtmaßnahme „Dorferneuerung“ (umfassende Verfahren und „kleine“ Verfahren) definiert. Dem in der ELER-DVO vorgegebenen Zielindikator zufolge sollen mit einem öffentlichen Mittelvolumen von 584,5 Mio. € - nach zwischenzeitlichen Programmanpassungen - 4.780 Vorhaben im Rahmen der Teilmaßnahme 7.2 und 665 Vorhaben im Rahmen der Teilmaßnahme 7.4 gefördert werden (insges. 4.780). Bis Ende 2018 waren 3.113 Projekte mit geplanten öffentlichen Ausgaben im Umfang von 485.7 Mio. € bewilligt und davon 1.627 Vorhaben abgeschlossen. Die Bewilligungen entfallen auf

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

Tabelle 35: Output-/Zielindikatoren und Zielerreichung

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020 (gerundet)	Realisierung (bis 31.12.2018) (gerundet)	Zielerreichungsgrad (gerundet)
O1: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	584.500.000	214.245.252	37%
Öffentliche Ausgaben (Teil- und Schlusszahlungen)		307.477.768	
Öffentliche Ausgaben (bewilligt)		485.660.962	
O2: Gesamtinvestitionen		n.a.	
Gesamtinvestitionsvolumen (abgeschlossen)		228.554.622	
O3: Anzahl der geförderten Maßnahmen/Vorhaben	4.780	1.627	34%
Anzahl geförderter Projekte (bewilligt)		3.113*	
O15: Personen, die von verbesserten Dienstleistungen/Infrastrukturen profitieren (IT usw.)	1.000.000	371.621**	37%
Zahl der Vorhaben, die für Investitionen in kleine Infrastrukturen unterstützt werden, einschließlich Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeinsparungen (7.2)	4.115	1.243	30%
7.2 Zahl der Projekte (bewilligt)		2.515	
Zahl der Vorhaben, die für Investitionen in lokale Basisdienstleistungen für die ländliche Bevölkerung unterstützt werden (7.4)	665	384	58%
7.4 Zahl der Projekte (bewilligt)		598	
T22: Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, die von verbesserten Dienstleistungen/Infrastrukturen profitieren (7.1; 7.2; 7.4; 7.5.;7.6; 7.7)	17%	n.a.	n.a.
Bevölkerung, die von den Projekten profitiert		371.621**	
* Bewilligte Projekte			
** Anzahl der nutzniehenden Personen (2015 und 2016) gemessen an den ausgezahlten Projekten			
n.a. = Daten sind nicht verfügbar			
Quelle: Monitoring-/ Bewilligungsdaten des StMELF und EPLR 2014-2020			

Für die (auch) mit ELER-Mitteln geförderten Projekte wurden **Bewilligungen in Höhe von 96,2 Mio. €** ausgesprochen. Davon waren Ende 2018 lediglich 7,1 Mio. € für abgeschlossene Projekte ausbezahlt

(O1). Das finanzielle Etappenziel für 2018 von 9,5 % öffentlicher Ausgaben (9,975 Mio. € ohne top up) wird damit lediglich zu 71% erreicht.

Tabelle 36: Bewilligte Projekte - top ups und ELER (2015 bis 2018)

Code	Maßnahme	Bewilligte, rein national finanzierte Projekte (ohne ELER)		Bewilligte Projekte mit ELER-Mitteln		Bewilligte Projekte insgesamt	
		Anzahl Projekte	Öffentliche Ausgaben (Euro)	Anzahl Projekte	Öffentliche Ausgaben (Euro)	Anzahl Projekte	Öffentliche Ausgaben (Euro)
7.2	Dorferneuerung/ Kleine Infrastrukturen	2.060	265.324.560	118	33.374.138	2.178	298.698.698
7.4	Dorferneuerung/ Lokale Basisdienstleistungen	516	90.373.754	82	46.794.464	598	137.168.218
7.2	Dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturprojekte	282	33.733.599	55	16.060.446	337	49.794.046
Summe		2.858	389.431.913	255	96.229.048	3.113	485.660.962

Bis Ende 2018 konnten **1.627 Fördervorhaben abgeschlossen** werden (O3). Durch Absenkung des Meilenstein-Zielwertes für 2018 von 12 % auf 8 % wird der Sollwert (30 Vorhaben) mit 31 abgeschlossenen Fällen (ohne top up) erreicht.

Bezogen auf die Einwohnerzahl der geförderten Kommunen können rechnerisch **rd. 372.000 Einwohner im ländlichen Raum von den „kleinen“ Maßnahmen profitieren** (T22). Die **regionalen Schwerpunkte** der Maßnahmenumsetzung liegen in den Regierungsbezirken Unterfranken (52 Fälle) und Niederbayern (49).

Tabelle 37: Abgeschlossene Projekte - top ups und ELER (2015 bis 2018)

Code	Maßnahme	Abgeschlossene, rein national finanzierte Projekte (ohne ELER)		Abgeschlossene mit ELER-Mitteln finanzierte Projekte		Abgeschlossene Projekte insgesamt	
		Anzahl Projekte	Öffentliche Ausgaben (Euro)	Anzahl Projekte	Öffentliche Ausgaben (Euro)	Anzahl Projekte	Öffentliche Ausgaben (Euro)
7.2	Dorferneuerung/ Kleine Infrastrukturen	963	126.263.771	15	2.920.189	978	129.183.960
7.4	Dorferneuerung/ Lokale Basisdienstleistungen	383	54.561.063	1	1.332.076	384	55.893.140
7.2	Dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturprojekte	250	26.347.032	15	2.821.121	265	29.168.153
Summe		1.596	207.171.866	31	7.073.387	1.627	214.245.252
		Davon ELER	0	Davon ELER	3.536.693	Davon ELER	3.536.693
		Davon Land	n.a.	Davon Land	425.227	Davon Land	n.a.
		Davon GAK	n.a.	Davon GAK	282.112	Davon GAK	n.a.
		Davon Kommunen	n.a.	Davon Kommunen	2.829.355	Davon Kommunen	n.a.

Verteilung der „kleinen“ Teilmaßnahmen

Von den bisher 255 bewilligten „kleinen“ Vorhaben mit ELER-Förderung entfielen 173 Projekte auf „kleine Infrastrukturen“ sowie „dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturprojekte“, 70 auf „lokale Basisdienstleistungen“. Die Fördernachfrage nach Projekten zur Verbesserung der Infrastruktur ist auch deshalb relativ hoch, weil es sich im Durchschnitt um kleine Vorhaben handelt, die bei öffentlichen Ausgaben von rd. 285.700 Euro (trotz des Eigenanteils von 40%) nur eine geringe absolute finanzielle Beteiligung der Kommunen verlangen. Das Ausgabenvolumen für die Vorhaben zur Verbesserung lokaler Basisdienstleistungen liegt dagegen doppelt so hoch und die Bewilligung setzt neben der Zusicherung eines höheren finanzielle Engagements der Antragsteller auch eine aufwändigere Planungsarbeit voraus.

Auswahlverfahren

Trotz des beträchtlichen Aufwandes für eine erfolgreiche Antragstellung wird das Wettbewerbsverfahren von den begünstigten Kommunen durchweg begrüßt. Es zwingt zu einer professionellen Planung, fördert die Einbindung der betroffenen Bevölkerung und führt dank der geforderten Ko-Finanzierung zur Auswahl der aus kommunaler Sicht wichtigsten Projekte. Vereinzelt Kritik wird weniger an das Wettbewerbsverfahren als an die Auswahl und Gewichtung der Bewertungsindikatoren adressiert.

Zwar wird die Förderpräferenz für Vorhaben aus Regionen mit schwierigen strukturellen und demografischen Herausforderungen breit akzeptiert; andererseits ist in Einzelfällen nicht auszuschließen, dass die zu geringe Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft grundsätzlich förderwürdige Kommunen von einer Förderung ausschließt.

Bei der Vorgabe der Indikatoren ist die Absicht des Ministeriums erkennbar, den Auswahlprozess anhand möglichst leicht nachprüfbarer Kennwerte und damit transparent zu gestalten. Auf der anderen Seite stellt die Erfüllung dieser Indikatoren teilweise keinen hohen Anspruch. So ist z.B. angesichts der nahezu lückenlosen Abdeckung des Fördergebiets mit kommunalen und/oder regionalen Entwicklungskonzepten die Abstimmung beantragter Projekte mit solchen Konzepten eine wenig ambitionierte Anforderung. Zudem dürfte sich der „integrative Mehrwert“ einer solchen Abstimmung ex ante nur schwer abschätzen lassen.

Auswahlrunden

Bis Ende 2018 fanden fünf Auswahlrunden statt, für 2019 ist eine weitere Auswahlrunde geplant. Insgesamt wurden bisher 298 Projekte ausgewählt, davon entfielen 134 auf die Maßnahmenart 7.2 „Kleine Infrastruktur“. Für „Lokale Basisdienstleistungen“ wurden 98 Projekte bewilligt und für 7.2 „Ländliche Wege“ ergaben sich insgesamt 66 Projekte.

Tabelle 38: Ergebnisse der Auswahlrunden³⁷

Maßnahmenart		2016*	2016**	2017*	2017**	2018	2019
7.2 Kleine Infrastruktur	Verfügbare Fördermittel (€)	9 Mio. €	5,4 Mio.	4,6 Mio.	4,7 Mio.	6,3 Mio.	8 Mio.
	Auswahlschwelle (Punkte)	14	14	30	34	12	n.a.
	Anzahl ausgewählter Projekte	44	29	20	25	16	n.a.
7.4 Lokale Basisdienstleistungen	Verfügbare Fördermittel (€)	9 Mio.	6,5 Mio.	9,3 Mio.	6,3 Mio.	7,2 Mio.	7 Mio.
	Auswahlschwelle (Punkte)	31	34	30	31	9	n.a.
	Anzahl ausgewählter Projekte	24	15	32	14	13	n.a.
7.2 Ländliche Wege	Verfügbare Fördermittel (€)	9 Mio.	5,6 Mio.	3,5 Mio.	3,4 Mio.	2,7 Mio.	3 Mio.
	Auswahlschwelle (Punkte)	10	10	10	10	9	n.a.
	Anzahl ausgewählter Projekte	25	13	8	10	10	n.a.
* 1. Auswahlrunde ** 2. Auswahlrunde n.a. = Daten sind nicht verfügbar							

Während die Auswahlschwelle für die Maßnahmenarten „Ländliche Wege“ sowie 7.4 annähernd konstant blieb, stieg sie für die „Kleine Infrastruktur“ von Beginn 2016 mit 14 Punkten auf 34 Punkte (2017) an. Für 2018 wurde die Schwelle für Maßnahmenarten 7.2 „Kleine Infrastruktur“ sowie für die Maßnahme 7.4 von 34 auf 12 bzw. 31 auf 9 Punkte herabgesetzt. Die insgesamt verfügbaren Fördermittel beliefen sich auf rund 111 Mio. €, mit 45,3 Mio. € entfielen damit knapp 41% auf Lokale Basisdienstleistungen.

Umsetzungsergebnisse

Zwischen 2015 und 2018 wurden insgesamt 3.113 Förderanträge bewilligt. Fast 92% dieser Vorhaben wurden ausschließlich aus nationalen Mitteln („top ups“) unterstützt, nur in etwa 8% (255 Projekte) flossen auch ELER-Mittel. Bei den ELER-geförderten Vorhaben stand mit 68% der Fälle die an den lokalen Bedarf angepasste Verbesserung der lokalen Infrastruktur im Vordergrund (M 7.2.), vorwiegend die Verbesserung von örtlichen Verkehrswegen, des ländlichen Wegenetzes sowie die Gestaltung dörflicher Freiflächen und Plätze. Auf sie entfielen knapp 77% der bewilligten öffentlichen Ausgaben. Die restlichen Vorhaben (32% der Fälle mit 23% bewilligten Ausgaben) betrafen die Verbesserung der lokalen Infrastrukturversorgung, etwa durch Einrichtung von Bürgerzentren oder Dorfgemeinschaftshäusern.

³⁷ Quelle: <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/130269/index.php>

Die Auswahl eher kleiner und weniger komplexer Einzelprojekte hat den Vorteil einer kurzen Umsetzungsdauer. Deshalb waren Ende 2018 von den 3.113 bewilligten Vorhaben bereits 1.627 finanziell abgeschlossen (52%). Aufgrund langwieriger beihilferechtlicher Klärungen mit der EU-KOM konnten ELER-Mittel erst ab 2016 in Anspruch genommen werden. Der Anteil der mit ELER unterstützten Vorhaben liegt deshalb nur bei 12% (31 von 255).

Für die drei Maßnahmenbereiche (M 7.2, M 7.4) wurden bis zum 31.12.2018 öffentliche Ausgaben in Gesamthöhe von 485,7 Mio. € bewilligt. Davon waren zum Jahresende bereits 214,2 Mio. € (inkl. top up) für abgeschlossene Projekte verausgabt (44%). Dieser Anteil erhöht sich auf 63%, sofern über die abgeschlossenen Vorhaben hinaus auch die Teilzahlungen für noch laufende Projekte einbezogen werden.

4.5.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

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

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

In der ELER-DVO werden nur wenige Ergebnisindikatoren³⁸ für die Maßnahme 7 definiert, mit denen die **Primäreffekte** im Schwerpunktbereich 6B nicht ausreichend bewertet werden können.³⁹ Zur Bewertung der Effekte der Dorferneuerungsmaßnahmen kommt nur Indikator R 23 in Betracht: **Anteil der Bevölkerung im ländlichen Raum, die von verbesserten Dienstleistungen / Infrastrukturen profitieren.**

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

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

³⁸ R23: Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, die von verbesserten Dienstleistungen/Infrastrukturen profitieren (Schwerpunktbereich 6B)

³⁹ Vgl. Forschungsgruppe ART: Feinkonzept zur Bewertung des ländlichen Entwicklungsprogramms Bayern EPLR 2020, a.a.O., S. 68 f.

- In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Innovation, die Zusammenarbeit und den Aufbau der Wissensbasis in ländlichen Gebieten gefördert? (1A)
- In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette mittels Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände zu steigern? (3A)
- In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt? (6A)

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

- Auswertung der Monitoring- und Bewilligungsdaten (VAIF) sowie der Auszahlungsdaten bis 31.12.2018, Erfassung und Analyse zusätzlicher Indikatoren zu „Top-up“-finanzierten Vorhaben (Datenbank BZA);
- Befragung ausgewählter Vertreter der ÄLE und begünstigter Kommunen (Bürgermeister);
- Analyse der Auswahlverfahren und ausgewählter Projekte.

Eine Bewertung des (zwischenzeitlich angepassten) Auswahlverfahrens sowie eine detaillierte Analyse ausgewählter Fördervorhaben ist für die Ex post-Evaluierung geplant. Diese Analysen werden durch eine Fallstudie ergänzt, in der z.B. die Effekte von Fördervorhaben auf die Innenentwicklung und wirtschaftliche Belebung von Dörfern (z.B. durch Diversifizierung, Bürgerbeteiligung, Versorgungsangebote) abgeschätzt werden sollen. In die Bewertung fließen auch die Ergebnisse von Expertenbefragungen, die Auswertung von Grundlagen-Studien sowie Datenbanken (BZA, Akademie ländlicher Raum, Statistisches Landesamt, Thünen-Institut etc.) zur Entwicklung ländlicher Kommunen ein.

4.5.4 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfrage orientiert sich an den vorgegebenen Zielen, den Bewertungsindikatoren sowie den identifizierten Primär- und Sekundäreffekten. Im Durchführungsbericht 2019 wird der Fokus vor allem auf die Umsetzung der Förderverfahren und den Beitrag der angelaufenen Maßnahmen zur Zielerreichung gelegt.

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

Die Fördermaßnahmen werden intensiv in Anspruch genommen. Außerhalb laufender „großer“ DOE-Verfahren bieten sie Ansatzpunkte, um flexibel, schnell und auf den lokalen Bedarf zugeschnitten die örtlichen Wirtschafts- und Lebensbedingungen zu verbessern. Die räumliche Konzentration auf Räume

mit besonderen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen ist zweckmäßig und wird breit akzeptiert. Bezogen auf die Einwohnerzahl der geförderten Kommunen können rechnerisch rd. 372.000 Einwohner im ländlichen Raum von den „kleinen“ Maßnahmen profitieren (T22). Die regionalen Schwerpunkte der Maßnahmenumsetzung liegen in den Regierungsbezirken Unterfranken (52 Vorhaben) und Niederbayern (49 Vorhaben).

Bewilligungen erfolgen nach erfolgreichem Durchlauf eines Auswahlverfahrens. Dieser „Wettbewerb der besten Projektanträge“ stößt in befragten Kommunen auf Zustimmung. Angeregt wird jedoch eine Überarbeitung des Kriterienkatalogs, um unbeabsichtigte Härtefälle zu vermeiden. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass kleine Gemeinden mit begrenzten Personalressourcen für die erfolgreiche Vorbereitung von Förderanträgen grundsätzlich vor größeren Hürden stehen als größere Kommunen mit entsprechend größerem Fachkräftebestand. Grundsätzlich förderbedürftige Kommunen mit sehr geringer Finanzkraft könnten ggf. von einer Teilnahme am Auswahlverfahren ausgeschlossen werden.

Zu Diskussionen zwischen Förderverwaltung und antragstellenden Kommunen führt regelmäßig der Tatbestand, dass Kommunen für gleichartige Projekte bei einer Förderung mit ELER-Mitteln (bei erhöhtem Antragsaufwand) geringere Fördersätze erhalten als bei einer Unterstützung mit rein nationalen Mitteln. Das erklärt die relativ geringe Inanspruchnahme von ELER-Mitteln. Eine umfassendere Kommunikation der verschiedenen Förderangebote wäre zweckmäßig.

Die inhaltliche Ausrichtung der Fördermaßnahmen bietet die Möglichkeit, mehrere kommunale Zielsetzungen gleichzeitig zu erreichen, etwa die Nachnutzung von im Ortskern leerstehender Bausubstanz, die Einrichtung eines Bürgertreffpunkts, die optische Aufwertung des Ortsbilds, die Schaffung eines neuen Ortskerns und die Stärkung der Dorfgemeinschaft. Der eigentliche Mehrwert solcher Maßnahmen liegt in ihrer Kombinations- und Multiplikatorwirkung. Diese dürfte allerdings in einer Reihe von Verkehrswegeprojekten eher begrenzt sein.

Die im Auswahlverfahren positiv bewertete Einbindung von Fördervorhaben in kommunale oder regionale Entwicklungskonzepte hat bisher wenig substanzielle Relevanz, weil sich die Fördertatbestände der Maßnahmen M7.2 und M7.4 in nahezu allen Konzepten dieser Art wiederfinden dürften.

4.5.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Angebot „kleiner“ Fördermaßnahmen trifft den Bedarf ländlicher Kommunen. Dies gilt für die Verbesserung der lokalen Infrastruktur ebenso wie für die Verbesserung von Basis-Dienstleistungen. Die Vorhaben lassen sich schnell und trotzdem – dank sorgfältiger Vorbereitung – professionell und wirksam umsetzen. Mit den Förderangeboten erhalten die Kommunen ein Instrument in die Hand, mit dem sie – unter Einbindung der Bevölkerung gezielte Impulse zur Verbesserung der lokalen Lebensverhältnisse setzen können. Aus diesem Grund ist die Nachfrage hoch: Bis Ende 2018 wurden insgesamt 3.113 Vorhaben bewilligt und von diesen bereits 1.627 abgeschlossen (einschließlich top ups).

Die Kleinen Infrastrukturmaßnahmen werden sowohl im Rahmen laufender „großer“ DOE-Maßnahmen mit ausschließlich nationaler Finanzierung wie auch als singuläre Maßnahmen mit ELER-Kofinanzierung angeboten. Auf letztere entfielen bis Ende 2018 lediglich 8 % aller Bewilligungen. Gründe dafür

waren das verspätete Angebot von ELER-geförderten Maßnahmen (langwierige beihilferechtliche Klärung) sowie die gegenüber der nationalen Finanzierung abgesenkten Fördersätze.

Die „kleinen“ DOE-Maßnahmen werden zwar im gesamten ländlichen Raum angeboten; der Schwerpunkt der geförderten Vorhaben – mehr als ein Drittel - liegt jedoch im „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“. Insofern ist das Ziel erkennbar, die Entwicklung strukturschwacher Regionen gezielt zu unterstützen.

Die Förderung mit ELER-Mitteln setzt die erfolgreiche Teilnahme an einem Auswahlverfahren voraus. Das Auswahlverfahren wird von den Kommunen breit akzeptiert, weil es sie zu rascher Planung zwingt und weil letztlich Vorhaben ausgewählt werden, deren Umsetzung sich auf einen konkreten Bedarf bezieht. Allerdings stellt die Vorbereitung der Planunterlagen hohe Ansprüche an die kommunalen Verwaltungen, die vor allem kleinere Gemeinden überfordern können. Diesbezüglich wurde eine Überarbeitung des Kriterienkatalogs angeregt, um unbeabsichtigte Härtefälle zu vermeiden. Um darüber hinaus grundsätzlich förderbedürftige Kommunen mit sehr geringer Finanzkraft und begrenzten Personalressourcen nicht durch zu hohe Hürden von einer Teilnahme am Auswahlverfahren abzuschrecken, sollten ggf. Planungs- und Vorbereitungshilfen für die Förderanträge angeboten werden. Zusätzlich wird die Kommunikation von best-practice Vorhaben zur raschen Multiplikation von erfolgreichen Entwicklungsansätzen angeregt.

4.6 M 10 – Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Teil Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm (M10.1.1-10.1.15)

4.6.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

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

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

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

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

Das KULAP bietet gesamtbetriebliche Maßnahmen sowie Maßnahmen für einzelne Betriebszweige oder Einzelflächen an. Sie sind ihrer jeweiligen Zielsetzung entsprechend in die Schwerpunkte Klimaschutz, Boden- und Wasserschutz, Biodiversität und Kulturlandschaft gegliedert. Die Förderung des ökologischen Landbaus im Gesamtbetrieb ist Bestandteil des KULAP, wenngleich die Maßnahme Ökologischer Landbau im EPLR eine separate Kategorie einnimmt. Ebenso werden die Maßnahmen B49 (Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen) und B56 (Wiederaufbau von Steinmauern in Weinbauteilagen) als KULAP-Maßnahmen angeboten, während sie im EPLR nicht als Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen programmiert wurden. Weitere Ausnahmen bilden die KULAP-Maßnahmen B51 (Mahd von Steilhangwiesen), B58 (Extensive Teichwirtschaft) und B60 (Sommerweidehaltung), die nicht mit ELER-Mitteln finanziert wird. Das VNP bietet Maßnahmen für die Biotoptypen Acker, Wiesen, Weiden und

Teiche an. Fördergegenstand sind jeweils Zahlungen zur Deckung der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste bei der Einhaltung von Auflagen im Rahmen von freiwillig beantragten Agrarumweltmaßnahmen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Details zu Einzelmaßnahmen, allgemeinen Bestimmungen und Auflagen, Antragstellung, Fördersätzen etc. sind den entsprechenden Merkblättern im Anhang zu entnehmen (Merkblatt Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen 2019-2023, Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) – Maßnahmen ab 2019).

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

In Tabelle 39 sind alle im EPLR unter M10.1 programmierten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP dargestellt, die zwischen 2014 und 2018 (zeitweise) beantragt werden konnten. Altmaßnahmen aus den vorangegangenen Förderperioden sind dick umrandet. Maßnahmen ohne ELER-Beteiligung sind mit einem Stern gekennzeichnet. Detaillierte Informationen zu den Einzelmaßnahmen sind den entsprechenden Veröffentlichungen des StMELF zu entnehmen.

Tabelle 39: Angebotene Maßnahmen 2014-2018

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

Maßnahme	Code
Blühflächen an Waldrändern und in der Feldflur	B48
Heumilch – Extensive Futtergewinnung	B50
Mahd von Steilhangwiesen*	B51
Ständige Behirtung von anerkannten Almen und Alpen	B52
Weinbau in Steil- und Terrassenlagen	B55
Streuobst	B57
Extensive Teichwirtschaft*	B58
Struktur- und Landschaftselemente	B59
Sommerweidehaltung*	B60
Umweltorientierte Dauergrünlandnutzung	A21
Grünlandextensivierung durch Mineraldüngerverzicht (max. 1,76 GV/ha HFF)	A22
Grünlandextensivierung durch Mineraldüngerverzicht (max. 1,40 GV/ha HFF)	A23
Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten	A24
Mahd von Steilhangwiesen (35-49 %)*	A25
Mahd von Steilhangwiesen (ab 50 %)*	A26
Extensive Weidenutzung durch Schafe und Ziegen	A27
Extensivierung von Wiesen mit Schnittzeitpunktauflage	A28
Agrarökologische Grünlandnutzung	A29
Extensive Fruchtfolge	A30
Vielfältige Fruchtfolge	A31
Winterbegrünung	A32
Mulchsaatverfahren	A33
Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten	A34
Grünstreifen zum Gewässer- und Bodenschutz	A35
Agrarökologische Ackernutzung und Blühflächen	A36
Wasserschonende Ackernutzung	A37
Behirtungsprämie für anerkannte Almen und Alpen	A41-44
Streuobstbau	A45
Umweltgerechter Weinbau in Steil- und Terrassenlagen	A46-47
Extensive Teichwirtschaft*	A48
Sommerweidehaltung von Rindern*	A49
Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger durch Injektionsverfahren	A62-63
Langfristige Bereitstellung von Flächen für agrarökologische Zwecke (Acker)	K91
Langfristige Bereitstellung von Flächen für agrarökologische Zwecke (Grünland)	K96

	Grünland Betriebszweig
	Grünland Einzelfläche
	Acker Betriebszweig
	Acker Einzelfläche
	Spezielle Bewirtschaftungsformen

Veränderung des Maßnahmenportfolios gegenüber der Vorperiode

Der Erfolg von Agrarumweltmaßnahmen hängt in nicht unerheblichem Maße von der Langfristigkeit der Nutzungsänderung von Flächen im Sinne des Umweltschutzes ab. Deshalb ist bei der Neugestaltung von Programmen auf Kontinuität im Maßnahmenangebot zu achten. Die für die Förderperiode 2014-2020 vorgenommenen Änderungen beschränkten sich im Wesentlichen auf Detailanpassungen

von Förderauflagen und Prämienhöhe. Allerdings wurden auch Lehren aus der vorangegangenen Förderperiode gezogen und Empfehlungen zur Programmverbesserung umgesetzt. So wurde mit der Maßnahme B40 (Erhalt artenreicher Grünlandbestände) erstmals ein ergebnisorientierter Honorierungsansatz gewählt. Bei ergebnisorientierten Ansätzen stellt die Erreichung eines definierten Ergebnisses eine Fördervoraussetzung dar. Angenommen wurde auch der Vorschlag der Bindung an bestimmte Kulissen, insbesondere unter Schwerpunktbereich 4B (s. beispielsweise Maßnahmen B29 (Umwandlung von Ackerland in Grünland in der Gebietskulisse Moore) und B39 (Verzicht auf Intensivfrüchte in wasserwirtschaftlich sensiblen Gebieten)). Neu in den Förderkanon aufgenommen wurden ferner die Maßnahmen B50 (Heumilch – Extensive Futtergewinnung), B56 (Wiederaufbau von Steinmauern in Weinbausteillagen) und B59 (Anlage von Struktur- und Landschaftselementen) im Themenkomplex „Kulturlandschaft“ sowie B41 (Extensive Grünlandnutzung an Waldrändern) zum Schutz der Artenvielfalt und B38 (Streifen-/Direktsaatverfahren bei Reihenkulturen) im Schwerpunktbereich Boden- und Wasserschutz. Die noch in der Förderperiode 2007-2013 angebotenen Grünlandmaßnahmen A21 (Umweltorientierte Dauergrünlandnutzung), A27 (Extensive Weidenutzung durch Schafe und Ziegen), A28 (Extensivierung von Wiesen mit Schnittzeitpunktauflage) und A29 (Agrarökologische Grünlandnutzung) sowie die Ackermaßnahme A30 (Extensive Fruchtfolge) wurden nicht in die neue Förderperiode überführt.

2014 kann als Übergangsjahr zwischen den beiden Förderperioden betrachtet werden. Da das Maßnahmenbündel für 2014-2020 im ersten Jahr der neuen Programmphase noch nicht genehmigt war, konnten im Jahr 2014 bis auf wenige zur Neuantragstellung angebotenen Altmaßnahmen nur auslaufende Altverträge um ein Jahr verlängert werden. Neuanträge waren bei den Maßnahmen A24, A32, A33, A34, A35 und A62/63 möglich.

Wie bereits in vorangegangenen Förderperioden ist es nicht gelungen, sämtliche Neumaßnahmen im Förderzeitraum kontinuierlich zur Beantragung anzubieten. Insbesondere aufgrund der bereits regen Teilnahme im Jahr 2015, mit der die Programmgestalter nicht gerechnet hatten, wurden etwa im Jahr 2016 nur noch zwölf von 33 möglichen Maßnahmen angeboten. Ein zu rascher Mittelabfluss konnte so verhindert werden; der mögliche Förderumfang litt allerdings darunter. Ursächlich für die große Menge an Anträgen mögen die Umsetzung der GAP-Reform ab dem Jahr 2015 wie auch ein schwieriges Marktumfeld gewesen sein.

4.6.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Bei den folgenden Ausführungen, Tabellen und Abbildungen ist zu berücksichtigen, dass nicht Antrags-, sondern Auszahlungsdaten (Stand 03/2019) die Grundlagen der Berechnungen bildeten. Folglich konnten größtenteils nur Maßnahmen einbezogen werden, für die noch im Jahr 2018 eine Auszahlung erfolgte. Dies ist insofern irreführend, als manche Maßnahmen wie etwa „Heumilch – Extensive Futtergewinnung“ (B50), „Emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung“ (B25/B29, vormals A62/A63) oder „Winterbegrünung“ (B35/B36, vormals A32) erst im Folgejahr des Antragsjahrs zur Auszahlung kommen. In dem den Auswertungen zugrunde liegenden Datensatz waren beantragte Maßnahmen, die im Jahr 2019 ausgezahlt wurden, also nur teilweise enthalten. Konsequenterweise sollten die Ergebnisse des Jahres 2018 vor diesem Hintergrund bewertet werden. Ferner sind die dem KULAP zugeordneten Maßnahmen „Ökologischer Landbau“, „Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen“ und „Wiederaufbau von Steinmauern in Weinbausteillagen“ in den folgenden Berechnungen nicht enthalten, da ihnen im EPLR wie auch im vorliegenden Bericht eigene Abschnitte gewidmet sind.

Insgesamt stehen für die bayerischen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im Zeitraum 2014-2020 1.072.478.724 € zur Verfügung (inkl. VNP, ausgenommene Maßnahme „Ökologischer Landbau“). Gemäß dem EPLR Bayern sollen mit diesen Mitteln quantifizierte Förderziele erreicht werden. In Tabelle 40 sind die zwischen 2014 und 2018 ausgezahlten öffentlichen Gelder sowie der jeweilige Zielerreichungsgrad für die relevanten Outputindikatoren für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP dargestellt. Datengrundlage sind bis auf wenige Ausnahmen alle bis Ende 2018 zur Auszahlung gekommenen Förderfälle. Dabei ist zu beachten, dass sich das Auszahlungsjahr nicht in allen Fällen mit dem Antragsjahr deckt. In den folgenden Abbildungen und Tabellen wurde stets das Antragsjahr als Zeitvariable verwendet, da die Umsetzung der Maßnahme im Antragsjahr zu erfolgen hat. Ferner gilt bei Flächenangaben, dass Doppelzählungen enthalten sein können, da auf manchen Flächen mehrere Maßnahmen kombiniert wurden. Die Maßnahme B50 etwa ist nur in Kombination mit der Maßnahme B20 oder B21 „Extensive Grünlandnutzung für Raufutterfresser“ bzw. dem „Ökologischen Landbau“ förderfähig. Wie in Tabelle 40 ersichtlich, wurden zwischen 2014 und 2018 insgesamt 786.519 ha physische Fläche gefördert (hilfsweise wurde der höchste Wert aller Einzeljahre betrachtet). Bezogen auf das Jahr 2017 entspricht dies rund 25% der landwirtschaftlich genutzten Fläche Bayerns. Hinzu kommen 15.610.105 m³ flüssiger Wirtschaftsdünger, die als höchster Wert im Jahr 2017 über die Neumaßnahmen B25 und B26 zur emissionsarmen Ausbringung sowie 369.724 Streuobstbäume, die über Maßnahme B57 gefördert wurden und nicht direkt einer Fläche zugeordnet werden können.

Insgesamt wurden zwischen 2014 und 2018 57.078 Betriebe über die EPLR Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP gefördert. Dabei stieg der Wert von 43.578 Teilnehmern 2014 auf 45.083 im Jahr 2017. Im gleichen Zeitraum sorgte der Strukturwandel gemäß InVeKoS-Daten für einen Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe in Bayern von 110.469 auf 106.725 (durchschnittliche jährliche Abnahmequote von 0,9%). Eine KULAP-Teilnahmequote kann auf Basis der vorliegenden Daten nicht angegeben werden, da alle bayerischen Betriebe, die die Fördervoraussetzungen erfüllen, nicht identifiziert werden können.

Tabelle 41 schlüsselt die Gesamtausgaben zwischen 2014 und 2018 nach Einzelmaßnahmen auf. Grau hinterlegt sind Maßnahmen aus der Förderperiode 2007-2013, braun markiert die fortgeführten Zahlungen zur langfristigen Bereitstellung von Flächen für agrarökologische Zwecke. Wurden Maßnahmen im entsprechenden Jahr nicht belegt – weil nicht zur Beantragung angeboten bzw. Altmaßnahmen auslaufend – oder fällt die Auszahlung ins Folgejahr, so ist dies durch einen Bindestrich gekennzeichnet. Die Maßnahme B20 (Extensive Grünlandnutzung für Raufutterfresser (max. 1,40 GV/ha HFF)) erweist sich bislang als förderintensivste Einzelmaßnahme mit einem Anteil von rund 12% an den Gesamtausgaben für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP. Auf den Rängen zwei und drei folgen die „Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten“ (B30) und die nicht ELER-finanzierte Maßnahme „Sommerweidehaltung“ (B60) mit rund 9% bzw. 8%. Insgesamt wurden für Maßnahmen zum Klimaschutz 35,80% der ausgezahlten Fördermittel verwendet. Für die Schwerpunktbereiche Boden- und Wasserschutz, Biodiversität und Kulturlandschaft betragen die entsprechenden Werte 22,48%, 27,54% und 14,17%.

Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung

Die Resonanz in den Jahren 2014-2018 fiel insgesamt sehr gut aus und übertraf die Erwartungen teilweise deutlich. Folglich flossen die eingeplanten finanziellen Mittel schneller als vorgesehen ab. Durch den meist 5-jährigen Verpflichtungszeitraum ist ein Großteil der öffentlichen Gelder gebunden, sodass, wie an früherer Stelle erwähnt, bereits 2016 zahlreiche Maßnahmen nicht mehr zur Beantragung angeboten wurden. Im Bereich der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen ist Kontinuität jedoch ein zentrales Gut. Landwirte mit auslaufender Altverpflichtung konnten an entsprechenden Neumaßnahmen im Jahr 2016 nur noch begrenzt teilnehmen. Auch in den Folgejahren blieben Maßnahmen vereinzelt unbelegt.

Tabelle 40: Finanzielle und physische Umsetzung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des EPLR im Rahmen des KULAP (StMELF)

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020	Realisierung (alle KULAP-Maßnahmen) (2014-2018)	Zielerreichungsgrad % (alle KULAP-Maßnahmen)
Anzahl Förderempfänger		57.078	
Öffentliche Ausgaben (€)	804.699.611	573.020.758	71,21
Geförderte Fläche 2014-2020 (ha)	966.811	786.519 (bezogen auf ein Jahr)	81,35
Die Maßnahmen „Emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung“ und „Streuobst“ wurden nicht einbezogen, da die jeweilige Fördereinheit keinen direkten Flächenbezug aufweist. Quelle: EPLR 2020 und StMELF, Förderdatenbank 2019			

Tabelle 41: Öffentliche Ausgaben differenziert nach Einzelmaßnahmen

Kategorie	Code	Ausgaben 2014 (in €)	Ausgaben 2015 (in €)	Ausgaben 2016 (in €)	Ausgaben 2017 (in €)	Ausgaben 2018 (in €)	Gesamt (in €)	Anteil an Gesamtausgaben
Klimaschutz	B20	-	20.321.272	19.369.681	19.926.938	18.986.260	78.604.151	12,40%
	B21	-	6.309.899	5.855.610	6.342.973	6.137.593	24.646.076	3,89%
	B22	-	1.421.822	1.372.693	1.403.946	1.400.951	5.599.412	0,88%
	B23	-	13.713	12.099	14.959	14.035	54.807	0,01%
	B25	-	1.143.658	1.911.356	2.863.818	-	5.918.831	0,93%
	B26	-	9.779.783	13.604.734	16.849.653	-	40.234.170	6,35%
	B28	-	3.976.125	3.932.085	4.633.954	5.326.298	17.868.461	2,82%
	B29	-	148.320	242.006	308.730	379.392	1.078.448	0,17%
	A22	6.439.592	269.387	-	-	-	6.708.978	1,06%
	A23	18.681.399	618.325	-	-	-	19.299.724	3,04%
	A34	3.465.528	2.116.344	934.803	807.255	567.472	7.891.401	1,24%
A62-63	9.988.244	5.104.745	3.730.511	292.713	-	19.116.213	3,01%	
Boden- und Wasserschutz	B30	-	13.563.798	13.313.237	13.116.811	14.594.405	54.588.251	8,61%
	B34	-	1.767.600	2.557.639	3.387.858	4.604.811	12.317.908	1,94%
	B35	-	2.354.961	2.332.507	2.368.625	-	7.056.093	1,11%
	B36	-	112.957	113.999	207.421	-	434.377	0,07%
	B37	-	2.916.232	2.562.967	3.076.540	3.272.432	11.828.171	1,87%
	B38	-	177.129	163.227	208.801	232.080	781.237	0,12%
	B39	-	2.439.475	2.867.392	2.875.145	-	8.182.012	1,29%
	A24	11.752.223	4.132.028	1.903.107	1.886.661	1.172.865	20.846.884	3,29%
	A32	3.849.389	1.343.053	952.264	805.501	-	6.950.208	1,10%
	A33	9.159.151	3.560.655	1.373.538	806.992	501.804	15.402.140	2,43%
	A35	2.428.950	916.652	401.013	273.248	160.579	4.180.441	0,66%
Biodiversität	B40	-	1.389.514	1.315.165	1.268.601	1.351.582	5.324.861	0,84%
	B41	-	876.546	865.004	837.552	977.271	3.556.372	0,56%
	B44	-	10.375.715	10.554.867	10.402.796	11.838.766	43.172.144	6,81%
	B45	-	11.187.574	11.301.998	11.182.470	15.579.498	49.251.540	7,77%
	B46	-	666.352	697.569	669.594	1.084.392	3.117.906	0,49%
	B47	-	348.146	360.944	589.281	869.055	2.167.426	0,34%
	B48	-	4.393.496	5.412.922	6.445.761	7.402.603	23.654.782	3,73%
	A21	2.402.803	-	-	-	-	2.402.803	0,38%
	A28	2.443.053	-	-	-	-	2.443.053	0,39%
	A29	727.627	-	-	-	-	727.627	0,11%
	A30	7.376.012	-	-	-	-	7.376.012	1,16%
	A31	18.872.126	1.439.294	-	-	-	20.311.420	3,20%
	A36	10.005.413	-	-	-	-	10.005.413	1,58%
	A37	335	-	-	-	-	335	0,00%
K91	885.378	19.003	14.110	11.022	3.095	932.608	0,15%	
K96	184.954	8.642	6.334	6.054	3.858	209.841	0,03%	
Kulturlandschaft	B50	-	1.155.436	1.232.753	1.394.789	-	3.782.978	0,60%
	B51*	-	749.460	715.460	26.472	776.191	2.267.583	0,36%
	B52	-	1.066.179	1.053.117	1.055.393	1.048.549	4.223.237	0,67%
	B55	-	644.749	639.495	666.685	666.310	2.617.239	0,41%
	B57	-	2.651.394	2.631.482	2.830.266	2.957.795	11.070.937	1,75%
	B58*	-	461.363	352.044	62.639	444.685	1.320.731	0,21%
	B59	-	-	2.325	2.825	2.561	7.711	0,00%
	B60*	-	12.758.109	12.936.852	13.763.981	13.957.198	53.416.140	8,42%
	A49*	6.480.086	-	-	-	-	6.480.086	1,02%
	A25*	376.405	-	-	-	-	376.405	0,06%
	A26*	108.123	-	-	-	-	108.123	0,02%
	A27	749.008	-	-	-	-	749.008	0,12%
	A41-44	1.682.307	-	-	-	-	1.682.307	0,27%
	A45	983.396	-	-	-	-	983.396	0,16%
	A46-47	252.430	-	-	-	-	252.430	0,04%

	A48*	501.685	-	-	-	-	501.685	0,08%
Gesamt		119.795.619	134.698.902	129.598.908	133.674.722	116.314.386	634.082.537	
*ohne ELER-Beteiligung								
Quelle: StMELF, Förderdatenbank 2019								

Beschränkte sich Tabelle 41 auf die finanzielle Maßnahmenumsetzung, so zeigt Tabelle 42 den geförderten Flächenumfang je Einzelmaßnahme. Bezüglich der Spalte acht ist zu berücksichtigen, dass der höchste Wert der Einzeljahre zur Berechnung der Gesamtfläche herangezogen wurde. Der jeweilige Anteil der Einzelmaßnahmen an der Gesamtförderfläche liefert einen ungefähren Anhaltspunkt, welche Maßnahmen einen großen Flächenumfang einnehmen. Mit 225.594 ha geförderter Fläche im Jahr 2014 war die Altmaßnahme „Vielfältige Fruchtfolge“ (A31) die flächenstärkste Einzelmaßnahme, gefolgt von den entsprechenden Neumaßnahmen (B44, B45, B46) und B20 (Extensive Grünlandnutzung für Raufutterfresser, 1,4 GV/ha HFF).

Im zeitlichen Verlauf betrachtet und unter Beachtung der Datengrundlage, die für das Jahr 2018 nicht alle Förderfälle einschließt, wird deutlich, dass die ausgezahlten Fördermittel wie auch die Teilnehmerzahlen tendenziell ansteigen, während der geförderte Flächenumfang zwischen 2014 und 2018 leicht rückläufig war (vgl. Abbildung 25, Abbildung 26, Abbildung 27). Was zunächst paradox erscheinen mag, ist der Tatsache geschuldet, dass in die Flächenberechnungen nur Maßnahmen mit tatsächlichem Flächenbezug eingegangen sind. Besonders populäre Einzelmaßnahmen, wie etwa die emissionsarme Ausbringung von Wirtschaftsdünger oder die Sommerweidehaltung wurden aufgrund der nicht direkt flächenabhängigen Fördereinheit nicht berücksichtigt. Wie bereits anfangs erwähnt, gilt es sich gewahr zu sein, dass Maßnahmen mit Antragsjahr 2018 und Auszahlungsjahr 2019 in den vorliegenden Daten nur teilweise enthalten waren, sodass sowohl öffentliche Ausgaben als auch Flächenumfang und Teilnehmerzahl 2018 tatsächlich etwas höher ausfallen werden als hier dargestellt. Die insgesamt leicht gesunkene Förderfläche ist zu großen Teilen auf den auffällig starken Rückgang bei den Maßnahmen „Winterbegrünung“ und „Mulchsaatverfahren“ zurückzuführen. Die seit 2015 geltenden Greening-Auflagen könnten die Teilnahme beeinflusst haben, aber auch die leicht veränderten Förderbedingungen oder die positive Markt- und Preissituation im Marktfruchtbau. Geänderte Förderkonditionen rufen bei Landwirten je nach Art der Anpassung starke oder weniger starke Reaktionen hervor. So sorgte beispielsweise die Anhebung der Prämienhöhe bei der Maßnahme „Streuobstbau“ – hier wurde der Fördersatz von 5 € pro Baum bei der Altmaßnahme A45 auf 8 € pro Baum bei der Nachfolgemeaßnahme B57 erhöht – für eine deutliche Ausweitung der Fördereinheiten. Während 2014 196.679 Streuobstbäume über A45 gefördert wurden, erhöhte sich diese Zahl auf 369.724 über B57 geförderte Bäume im Jahr 2018.

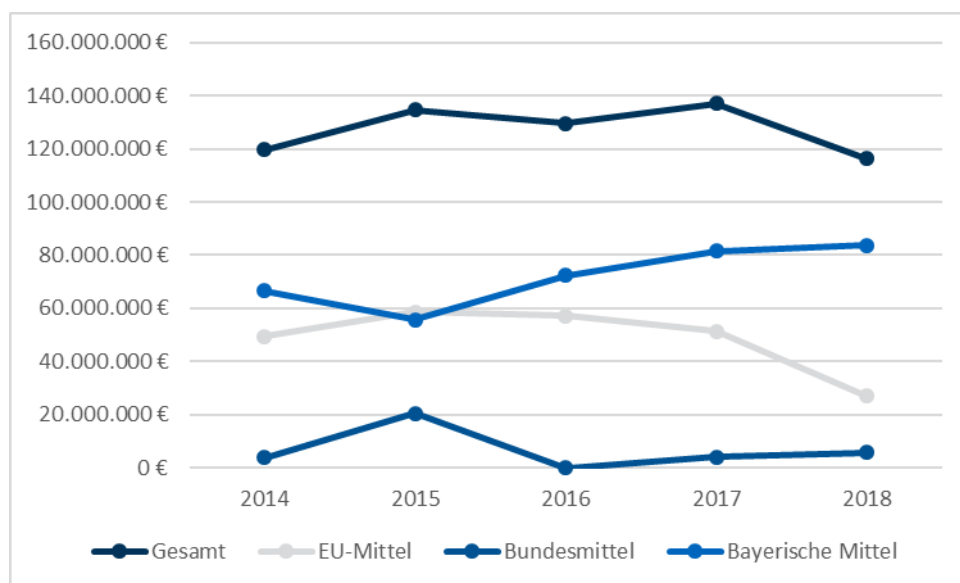
Tabelle 42: Geförderter Flächenumfang differenziert nach Einzelmaßnahmen

Kategorie	Code	Fläche 2014 (ha)	Fläche 2015 (ha)	Fläche 2016 (ha)	Fläche 2017 (ha)	Fläche 2018 (ha)	Anteil an Gesamtfläche
Klimaschutz	B20	-	125.189	119.345	122.610	116.855	15,88%
	B21	-	52.727	48.933	52.995	51.271	6,72%
	B22	-	17.773	17.159	17.549	17.512	2,26%
	B23	-	249	220	272	255	0,03%
	B25 ¹	-	762.438	1.274.237	1.909.212	-	nicht berücksichtigt
	B26 ¹	-	6.519.855	9.069.823	11.233.102	-	nicht berücksichtigt
	B28	-	10.746	10.627	12.524	14.395	1,83%

	B29	-	260	425	542	666	0,08%
	A22	53.663	2.245	-	-	-	6,81%
	A23	109.891	3.637	-	-	-	13,94%
	A34	9.366	5.720	2.526	2.182	1.534	1,19%
	A62-63 ¹	6.658.829	3.403.163	2.487.008	-	-	nicht berücksichtigt
Boden- und Wasserschutz	B30	-	38.754	38.038	37.477	41.698	5,29%
	B34	-	2.130	3.018	3.954	5.319	0,67%
	B35	-	35.651	35.301	35.843	-	4,55%
	B36	-	1.205	1.176	2.012	-	0,26%
	B37	-	29.226	25.704	30.865	32.892	4,17%
	B38	-	1.181	1.088	1.394	1.550	0,20%
	B39	-	10.906	12.733	12.743	-	1,62%
	A24	33.578	11.806	5.437	5.390	3.351	4,26%
	A32	49.724	17.347	12.209	10.345	-	6,31%
	A33	91.661	35.627	13.753	8.085	5.034	11,63%
A35	2.640	1.027	451	305	177	0,33%	
Biodiversität	B40	-	5.558	5.261	5.074	5.406	0,71%
	B41	-	3.506	3.460	3.350	3.909	0,50%
	B44	-	126.833	129.450	127.876	144.748	18,37%
	B45	-	99.504	101.152	100.114	136.846	17,36%
	B46	-	6.388	6.709	6.455	9.908	1,26%
	B47	-	626	642	1.022	1.496	0,19%
	B48	-	7.633	9.305	11.009	12.592	1,60%
	A21	48.056	-	-	-	-	6,10%
	A28	8.725	-	-	-	-	1,11%
	A29	1.197	-	-	-	-	0,15%
	A30	102.747	-	-	-	-	13,04%
	A31	225.594	22.278	-	-	-	28,62%
	A36	15.904	-	-	-	-	2,02%
	A37	6	-	-	-	-	0,00%
	K91	1.872	49	34	25	7	0,24%
	K96	441	25	17	16	10	0,06%
Kulturlandschaft	B50	-	11.554	12.328	13.948	-	1,77%
	B51	-	1.583	1.513	1.545	1.645	0,21%
	B52	-	33.223	32.825	32.910	32.676	4,22%
	B55	-	315	313	325	326	0,04%
	B57 ²	-	331.424	328.935	353.783	369.724	Nicht berücksichtigt
	B58	-	2.307	1.760	1.892	2.223	0,29%
	B59	-	-	1	1	1	0,00%
	B60 ³	-	255.162	258.737	275.280	279.144	Nicht berücksichtigt
	A49 ³	216.003	-	-	-	-	Nicht berücksichtigt
	A25	941	-	-	-	-	0,12%
	A26	180	-	-	-	-	0,02%
	A27	6.809	-	-	-	-	0,86%
	A41-44	22.387	-	-	-	-	2,84%
	A45 ²	196.679	-	-	-	-	Nicht berücksichtigt
	A46-47	243	-	-	-	-	0,03%
A48	2.508	-	-	-	-	0,32%	
Gesamt		788.134	724.787	652.912	659.581	644.305	
¹ Einheit: m ³ ² Einheit: Anzahl Streuobstbäume ³ Einheit: GV Quelle: StMELF, Förderdatenbank 2019							

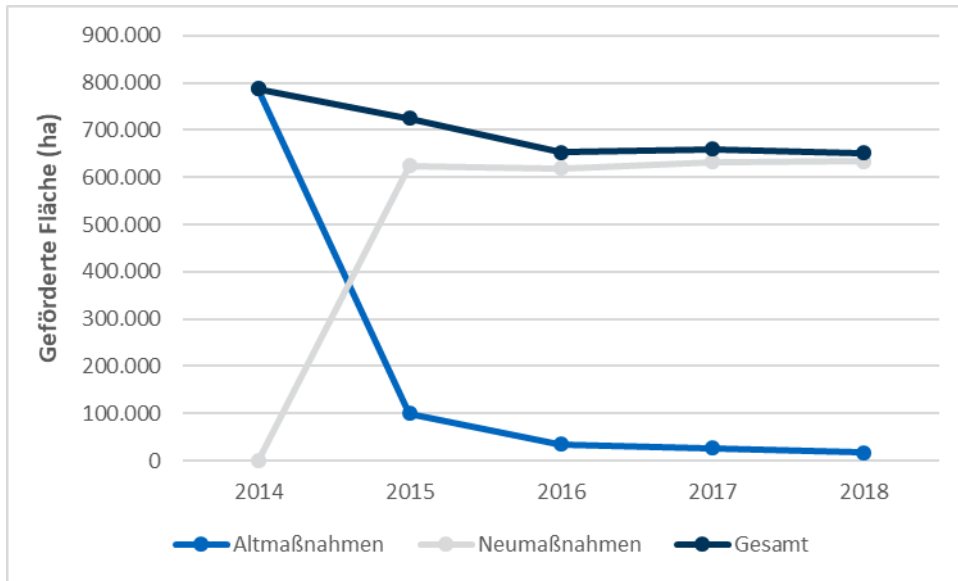
Bei aller Vorläufigkeit der dargestellten Ergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass sich der abwärts gerichtete Trend beim geförderten Flächenumfang im Jahr 2018 umkehren wird. Nachdem Neuantragstellungen im Jahr 2018 für 29 Maßnahmen möglich waren, eine Auszahlung etwa bei der flächenstarken Maßnahme B50 jedoch erst im Folgejahr erfolgt und in den hier dargestellten Ergebnissen deshalb keine Berücksichtigung findet, wird sich der tatsächlich geförderte Flächenumfang voraussichtlich erhöhen. Gründe für den Rückgang der Förderfläche in den Jahren 2015, 2016 und 2017 können unter anderem in der mangelnden Kontinuität beim Maßnahmenangebot vermutet werden. So wurden im Jahr 2015 33 KULAP-Maßnahmen des neuen Programms zur Beantragung angeboten, während 2016 nur noch 12 Maßnahmen zur Neubeantragung belegt waren. Folglich konnten Landwirte, die vertraglich bis einschließlich 2015 an Altmaßnahmen gebunden waren, an entsprechenden Nachfolgemaßnahmen ab dem Jahr 2016 unter Umständen nicht teilnehmen (bspw. Maßnahmen „Vielfältige Fruchtfolge“). Nach dem Übergangsjahr 2014, in dem auslaufende Verpflichtungen um ein Jahr verlängert werden konnten, hatte die Neuausrichtung des KULAP 2015 die Rekordzahl von mehr als 43.000 Anträgen mit rund 77.000 Verpflichtungen ausgelöst. Ein wesentliches Kriterium bei der Entscheidung zur Teilnahme kann in der angespannten Lage auf dem Milchmarkt 2015 vermutet werden. Bei anhaltend niedrigen Milchpreisen bieten Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen im Falle geringer Anpassungskosten ein zusätzliches Einkommen. Auf diese Weise ließe sich die Zunahme der Förderfläche von Grünlandmaßnahmen von 2014 auf 2015 erklären (s. Abbildung 28).

Abbildung 25: Öffentliche Ausgaben für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP



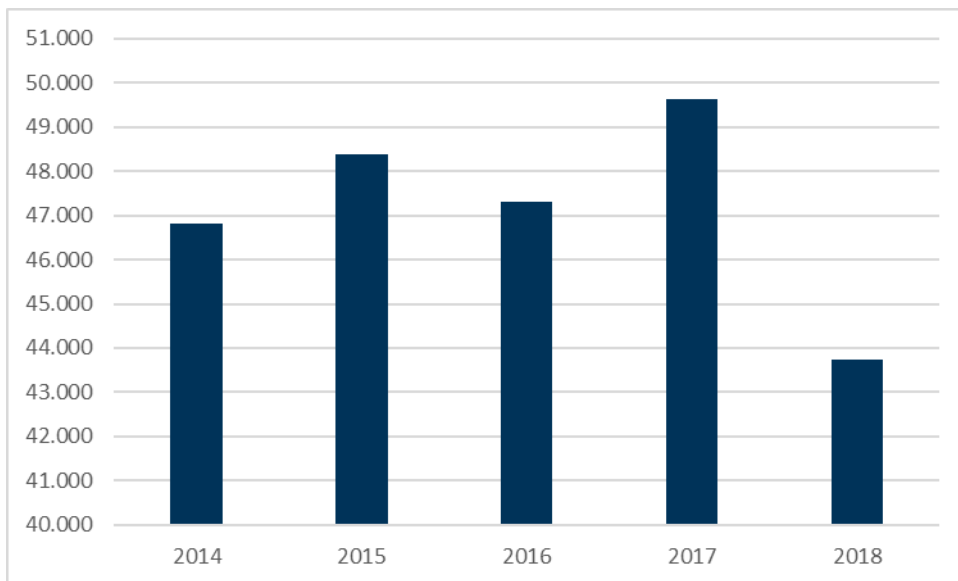
Quelle: Auszahlungsdaten, StMELF

Abbildung 26: Flächenumfang der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP

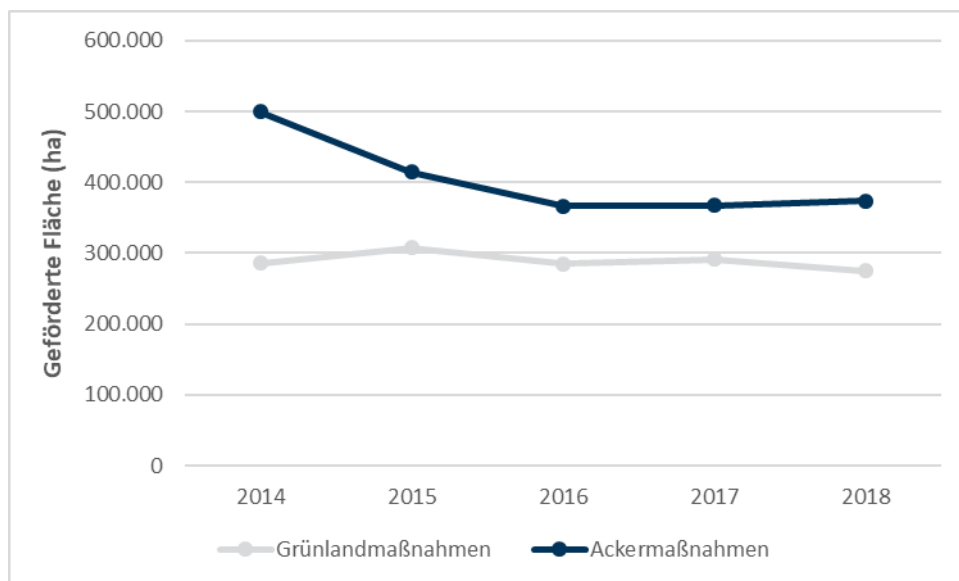


Nicht einbezogen: Emissionsarme Wirtschaftsdüngerausbringung, Streuobst, Sommerweidehaltung, da ohne Flächenbezug
 Quelle: Auszahlungsdaten, StMELF

Abbildung 27: Anzahl der KULAP-Teilnehmer nach Jahren



Quelle: Auszahlungsdaten, StMELF

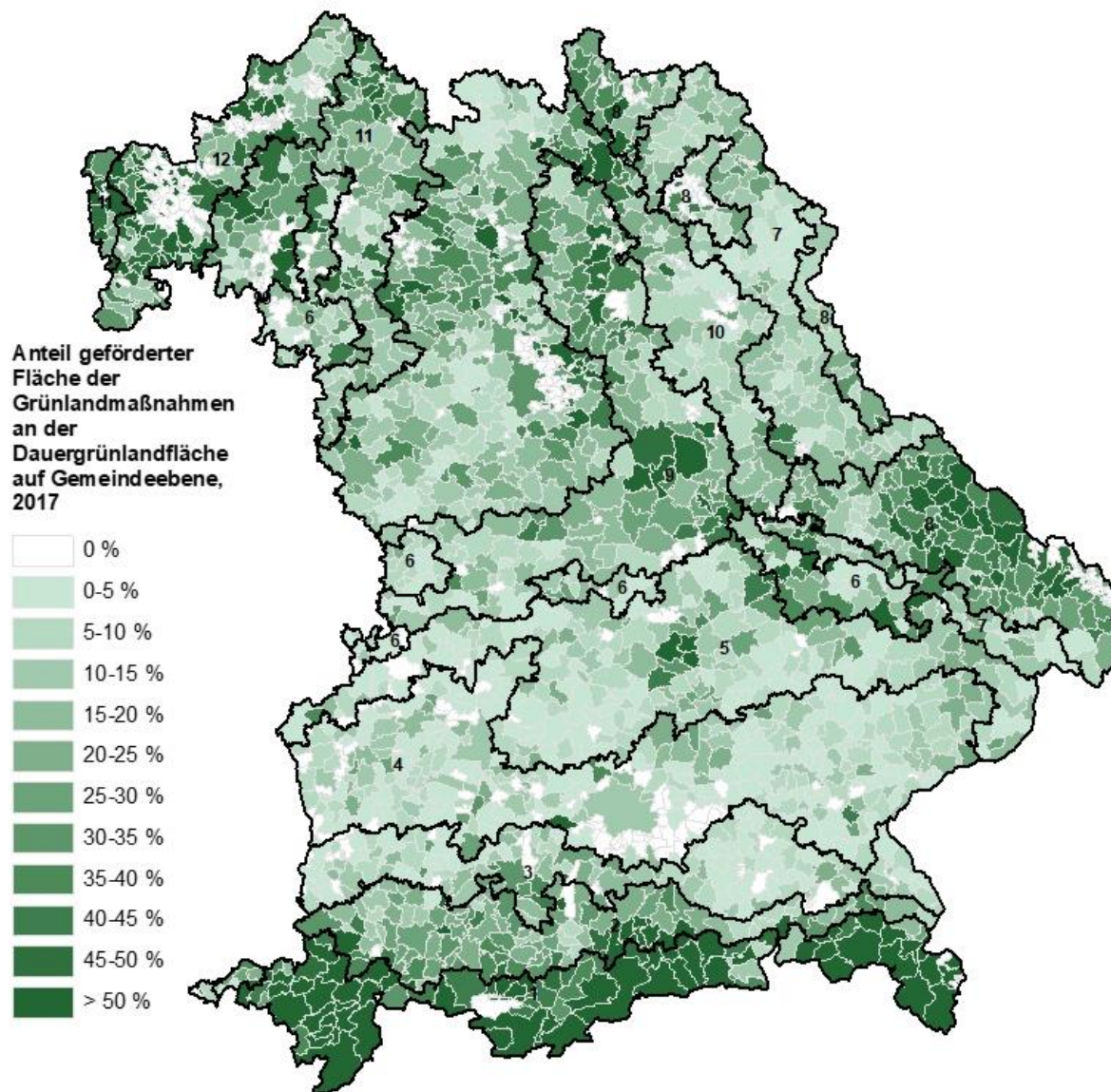
Abbildung 28: Geförderter Flächenumfang für Grünland- und Ackermaßnahmen

Quelle: Auszahlungsdaten, StMELF

Regionale Verteilung

Abbildung 29 und Abbildung 30 zeigen die Schwerpunktregionen von Grünland- und Ackermaßnahmen basierend auf dem geförderten Flächenumfang als Anteil der gesamten Dauergrünland- bzw. Ackerfläche auf Gemeindeebene für das Jahr 2017. Es kann angenommen werden, dass das Maßnahmenangebot der neuen Förderperiode nach der Startphase 2015 im Jahr 2017 unter den Landwirten einen ausreichenden Bekanntheitsgrad erreicht hat und sich dies an der Maßnahmenteilnahme widerspiegelt. Das Verbreitungsgebiet der Grünlandmaßnahmen zeichnet im Wesentlichen die traditionellen bayerischen Grünlandgebiete des Alpenvorlandes, der Alpen und des Bayerischen Waldes nach. In weiten Teilen des Jura, der Fränkischen Platten sowie in Spessart und Rhön konnten jedoch trotz weniger prominenter Grünlandstandorte hohe Förderumfänge realisiert werden. Während sich die Schwerpunktregionen für Grünlandmaßnahmen größtenteils mit den bayerischen Grünlandgebieten decken, folgen die Verbreitungsgebiete der Ackermaßnahmen einem leicht anderen Muster. Nicht unbedingt die Gäugebiete und das Tertiäre Hügelland – Gebiete mit dem höchsten Anteil an Ackerfläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Bayern – dominieren bei der Ackerförderung, sondern das Agrargebiet Jura und die Ostbayerischen Mittelgebirge. Ursächlich für diese Ballung in den ertragsschwächeren Gebieten Frankens sind die dort besonders stark geförderten Maßnahmen zur vielfältigen Fruchtfolge. Ein Grund für die schwächere Teilnahme in den Hohertragsstandorten kann in der Tatsache vermutet werden, dass die errechneten Prämiensätze einheitlich für ganz Bayern kalkuliert sind und für Hohertragsgebiete wie die Gäulagen entsprechend weniger attraktiv sind.

Abbildung 29: Verbreitungsgebiete der Grünlandmaßnahmen im Jahr 2017 (Doppelzählungen von Flächen aufgrund von Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen möglich)

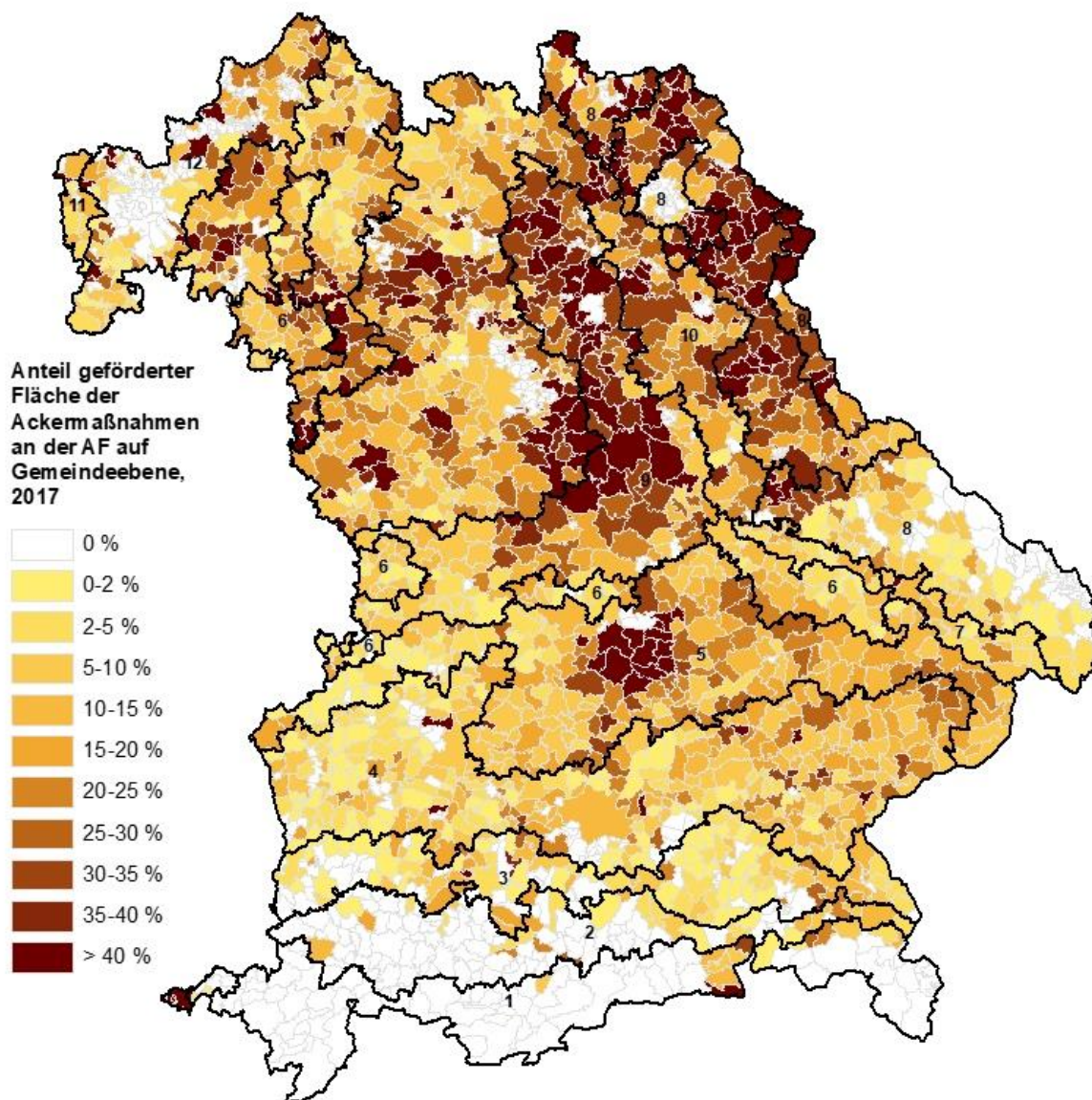


Agrargebiete: 1 Alpen, 2 Alpenvorland, 3 Voralpines Hügelland, 4 Tertiär-Hügelland (Süd), 5 Tertiär-Hügelland (Nord), 6 Gäugebiete, 7 Ostbayerische Mittelgebirge I, 8 Ostbayerische Mittelgebirge II, 9 Jura, 10 Nordbayerisches Hügelland und Keuper, 11 Fränkische Platten, 12 Spessart und Rhön

Grünlandmaßnahmen als Grundlage der Darstellung: B20, B21, B22, B23, B30, B40, B41, B50, B51*, B52, A21, A22, A23, A24, A25*, A26*, A27, A28, A29, A41-44, K96 (*keine ELER-Maßnahme)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Auszahlungsdaten, StMELF

Abbildung 30: Verbreitungsgebiete der Ackermaßnahmen im Jahr 2017 (Doppelzählungen von Flächen aufgrund von Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen möglich)



Agrargebiete: 1 Alpen, 2 Alpenvorland, 3 Voralpines Hügelland, 4 Tertiär-Hügelland (Süd), 5 Tertiär-Hügelland (Nord), 6 Gäugebiete, 7 Ostbayerische Mittelgebirge I, 8 Ostbayerische Mittelgebirge II, 9 Jura, 10 Nordbayerisches Hügelland und Keuper, 11 Fränkische Platten, 12 Spessart und Rhön

Ackermaßnahmen als Grundlage der Darstellung: B28, B29, B34, B35, B36, B37, B38, B39, B44, B45, B46, B47, B48, A30, A31, A32, A33, A34, A35, A36, A37, K91

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Auszahlungsdaten, StMELF

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Der Fördervollzug des bayerischen Kulturlandschaftsprogramms wird von den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten durchgeführt. Die politische, fachliche und finanzielle Rahmenkompetenz liegt beim StMELF. Landwirte, die am KULAP teilnehmen möchten, müssen den Antrag zu Beginn des ersten Verpflichtungsjahres beim zuständigen AELF einreichen. Die Verpflichtungsdauer beträgt in der Regel 5 Jahre. Der in die Fördermaßnahme einbezogene Flächenumfang bzw. die jeweilige Fördereinheit wird im Rahmen der Mehrfachantragstellung (MFA), der gleichzeitig als jährlicher Zahlungsantrag

fungiert, ermittelt. Grundlage für die Bemessung der Förderung in den Verpflichtungsjahren sind die aktuellen InVeKoS-Daten des Mehrfachantrags.

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

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

Der sehr guten Annahme der Neumaßnahmen seitens der Landwirte im Jahr 2015 folgte eine durch das schlankere Maßnahmenangebot hervorgerufene Phase schwächerer Steigerungsraten bezüglich teilnehmender Betriebe und ausgezahlter Fördermittel in den Jahren 2016 und 2017. Durch die Steuerung des Maßnahmenangebots konnte der Abfluss der finanziellen Mittel nach der unerwartet hohen Nachfrage zu Beginn der Förderperiode auf die Mittelverfügbarkeit abgestimmt werden. Die Ausgaben entsprechen nun im Wesentlichen den Planungen. Dank der hohen Beteiligung der Landwirte konnten die anvisierten Flächenziele in manchen Schwerpunktbereichen bereits erreicht werden.

4.6.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Zur Bewertung der Maßnahme werden gemäß ELER-Durchführungsverordnung folgende Bewertungsfragen für die verschiedenen Ressourcen beantwortet:

- **Schwerpunktbereich 4A:** In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften unterstützt?
- **Schwerpunktbereich 4B:** In welchem Umfang wurde durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln, unterstützt?
- **Schwerpunktbereich 4C:** In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verhinderung der Bodenerosion und die Verbesserung der Bodenbewirtschaftung unterstützt?

- **Schwerpunktbereich 5D:** In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen beigetragen?
- **Schwerpunktbereich 5E:** In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft gefördert?

Die verschiedenen Einzelmaßnahmen sind mit Primär- und Sekundäreffekten unterschiedlichen Schwerpunktbereichen zugeordnet. Im vorliegenden Bericht wurden die erwarteten Primäreffekte bewertet. Die Zuordnung der Einzelmaßnahmen hinsichtlich Primär- und Sekundäreffekten wurde aus dem Feinkonzept übernommen.

Für die Bewertung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP werden neben vorgegebenen Indikatoren der ELER-DVO (Anhang IV) im Feinkonzept aufgezeigte ergänzende Bewertungsindikatoren verwendet. Diese zusätzlichen Indikatoren dienen der gezielten Erfassung spezifischer Maßnahmenwirkungen, die mit gemeinsamen Indikatoren nicht oder nicht hinreichend abgebildet werden können. Für die unterschiedlichen Schutzgüter bestehen verschiedene Bewertungsansätze, die sich aus der Kombination von verfügbaren Daten und Methoden ergeben. Wo möglich und sinnvoll, werden robuste, quasi-experimentelle Bewertungsansätze verwendet (Matching-Verfahren, Difference-in-Difference). In anderen Fällen kann auf international abgestimmte Methoden, Analogieschlüsse aus anderen Programmgebieten und Ergebnisse aus der Literatur zurückgegriffen werden. In sämtlichen Zielfeldern (Biodiversität, Wasser- und Bodenschutz, Verringerung von Emissionen und CO₂-Bindung) sind statistisch gesicherte Aussagen nur mit extrem hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche Stichprobenraster angelegt werden. Das Grünlandmonitoring der LfL ist ein leuchtendes Beispiel gelungener Wirkungskontrolle. Um den Erfolg von Einzelmaßnahmen robust zu erfassen, sollte für alle Schutzgüter ein Monitoringsystem basierend auf repräsentativen Dauerbeobachtungsflächen entwickelt werden, das eine Verknüpfung mit betriebsspezifischen Daten und Bewirtschaftungsweisen erlaubt. Über Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleiche ließe sich der Programmterfolg auf diese Weise genauer messen. So wünschenswert dieses Vorgehen auch wäre, scheitert es häufig an Budgetbeschränkungen. Für eine langfristig anzustrebende Kosten-Nutzen-Analyse wäre es jedoch die notwendige Grundlage.

Insgesamt wurde der verwendete Methodenmix stark durch die Datenverfügbarkeit bestimmt. Insbesondere die Verfügbarkeit bestimmter Variablen der InVeKoS-Daten eröffnete dabei vielfältige Optionen für quantitative Auswertungen. Gleichzeitig scheiterten zahlreiche wünschenswerte Analysen an nicht rechtzeitig bereitgestellten GIS-basierten Daten.

Vielfach wurden Förder- und Monitoringdaten mit Daten des bayerischen Testbetriebsnetzes verknüpft. Zur Bildung von Kontrollgruppen war sowohl die Bereitstellung der Betriebskennzahlen sämtlicher bayerischen Betriebe als auch die Verfügbarkeit der Buchführungsdaten hilfreich. Wo erforderlich kamen weitere Daten aus der Agrarstrukturerhebung bzw. der Landwirtschaftszählung sowie Um-

weltdaten des LfU zum Einsatz. Bei Auswertungen auf Basis von Buchführungsdaten ist stets zu berücksichtigen, dass es sich beim Testbetriebsnetz um eine Stichprobe handelt. Hinsichtlich der KULAP-Teilnahme konnte auf die Grundgesamtheit der Förderfälle zurückgegriffen werden.

4.6.4 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfragen orientiert sich an den vorgegebenen Zielen, den Bewertungsfragen und den identifizierten Primär- und Sekundäreffekten. Im Durchführungsbericht 2016 lag der Fokus vor allem auf der Umsetzung der Förderverfahren sowie auf der Darstellung absehbarer Wirkungspfade (erwartete Wirkungen). Der vorliegende Bericht hingegen beschäftigt sich in erster Linie mit der Abschätzung von Programmwirkungen.

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

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

Schwerpunktbereich 4A

Durch die Kombination von Schutz, Pflege und Verbesserung ökologisch wertvoller Flächen und der Extensivierung der Produktion auf breiter Fläche, der Förderung der Innenentwicklung und der Forcierung innovativer Verfahrensweisen und Techniken, die zum Schutz und zur Einsparung der natürlichen Ressourcen beitragen, soll ein größtmöglicher Mehrwert für Natur und Umwelt erzielt werden. Das Programm legt einen deutlichen Schwerpunkt auf die Maßnahmen dieser Unterpriorität. Die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des KULAP, die diesem Schwerpunktbereich zugeordnet sind, reichen von extensiver Grünlandnutzung über vielfältige Fruchtfolgen und Blühflächen bis hin zur Flächenbereitstellung zur dauerhaften Anlage von Struktur- und Landschaftselementen.

Wie bereits in vorangegangenen Evaluierungen, wurde auch bei der Erstellung des vorliegenden Berichts bezüglich der Wirkung von Einzelmaßnahmen von bestehenden Studien Gebrauch gemacht, die

Analogieschlüsse für Bayern zulassen. Derlei Arbeiten erweisen sich als besonders wertvoll, da positive Effekte von Agrarumweltmaßnahmen in Experimenten zwar nachgewiesen wurden, eine erfolgreiche Umsetzung in der Praxis jedoch nicht garantiert werden kann.

Wurden im Rahmen der Ex post-Evaluierung des BayZAL positive Biodiversitätseffekte von bayerischen Agrarumweltmaßnahmen anhand des Grünlandmonitorings der LfL sowie einer Sonderstudie zu HNV-Flächen des LfU nachgewiesen, im Durchführungsbericht 2017 auf eine neu erschienene Publikation der LfL zur faunistischen Evaluierung von Blühflächen zurückgegriffen, so werden im vorliegenden Durchführungsbericht Wirkungen der „Vielfältigen Fruchtfolge“ sowie der Weidemaßnahmen näher beleuchtet.

Die Landwirtschaft spielt eine wesentliche Rolle bei der Bedrohung des Artenreichtums. Gemäß Maxwell et al. (2016) gehen von der Überbeanspruchung biotischer Ressourcen und der Landwirtschaft die größten Gefahren für den Erhalt der Biodiversität aus. Sowohl auf Landschaftsebene durch intensive Inanspruchnahme vormals artenreicher, extensiv genutzter Habitats als auch lokal fand insbesondere in den vergangenen 30 Jahren ein dramatischer Rückgang des Artenreichtums in der Agrarlandschaft statt. Besondere Beachtung fand in diesem Zusammenhang die Langzeitstudie von Hallmann et al. (2017), in der die Autoren nachweisen konnten, dass die Gesamtbiomasse der Fluginsekten in Deutschland bis zwischen 1989 und 2014 um 76% zurückgegangen ist. Als artenreichste Gruppe aller Lebewesen sind Insekten für den Erhalt der Biodiversität unersetzlich. Durch KULAP-Maßnahmen zur Förderung von Blühflächen kann diesem Rückgang in gewissem Umfang entgegengewirkt werden, wie die Untersuchungen der LfL zeigen (Wagner et al., 2014). Auf den untersuchten Blühflächen lag im Mittel der Standorte sowohl die Siedlungsdichte von Regenwürmern mit 216 Individuen/m² als auch ihre Biomasse mit 56 g/m² um das Dreifache signifikant höher als im weiterhin als Acker bewirtschafteten Teil des Feldstücks. Blühflächen beheimaten des Weiteren eine an Arten und Individuen reichere Arthropodenfauna (Insekten und Spinnentiere) als Maisäcker und haben einen positiven Effekt auf die sie umgebende Agrarlandschaft. In einer Arbeit zur Wirkung von Blühflächen auf das Vorkommen von Vogelarten konnte gezeigt werden, dass Blühflächen zur Brutzeit den Artenreichtum und die Abundanz von Vögeln, Agrarvögeln und Vögeln der Roten Liste Bayern (hier nur Artenreichtum) in der Agrarlandschaft erhöhen. Auch Feldhamster profitieren von der Anlage von Blühflächen, die ein optimales Habitat für Feldhamsterwinterbaue in der Agrarlandschaft bieten. Es zeigte sich zudem, dass Blühflächen in der Agrarlandschaft attraktive Nahrungs- und Deckungsflächen für das Niederwild sind und, wie für Feldhase und Rehwild nachgewiesen, gegenüber genutzten Äckern bevorzugt angenommen werden. Blühflächen machen homogene Agrarlandschaften für Niederwild attraktiver. So erfreulich die Untersuchungsergebnisse der LfL auch sind, muss doch angemerkt werden, dass sie auf einer Zeitpunktbeurteilung beruhen. Es lagen zum jeweiligen Untersuchungszeitpunkt keine Informationen über die Artenvielfalt auf den entsprechenden Flächen vor der Aussaat der Saatgutmischungen vor. Folglich lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, wie hoch der exakte Anteil der Blühfläche an der Artenvielfalt des Feldstücks ausfällt.

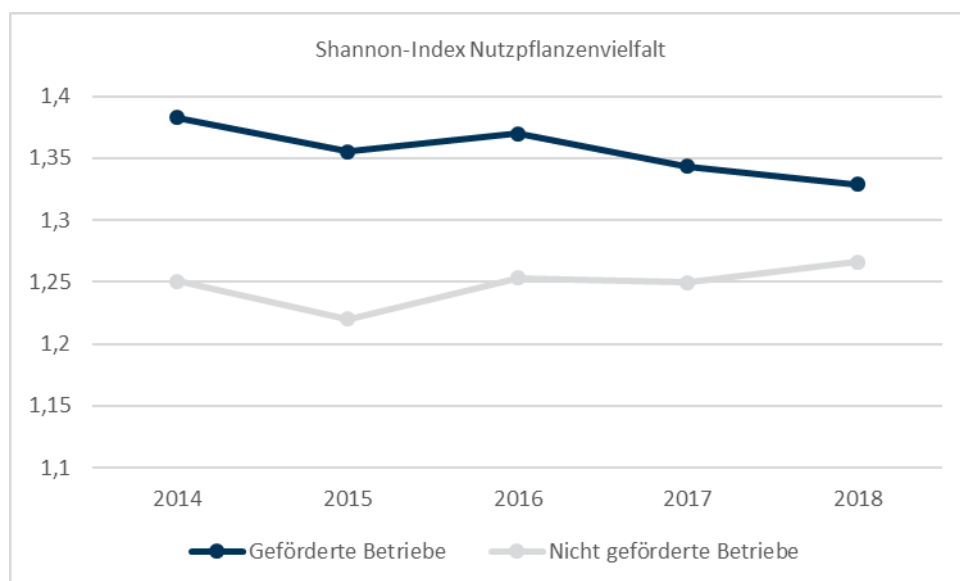
Eine ebenfalls positive Biodiversitätswirkung kann der Maßnahme Streuobstbau (B57) zum Erhalt von bestehenden oder neu gepflanzten Streuobstbäumen zugesprochen werden. Streuobstbestände gehören zu den artenreichsten Lebensräumen Mitteleuropas (Cooper et al., 2007). Zusammenge-

men bieten sie 5.000 Tier- und Pflanzenarten wertvolle Rückzugsräume und ein breites Nahrungsangebot. Viele dieser Arten stehen auf der Roten Liste, sind also gefährdet oder vom Aussterben bedroht (Zehnder und Weller, 2017). In Bayern stieg die Anzahl geförderter Bäume, nicht zuletzt durch die Anhebung der Förderung von 5€ auf 8€ pro Baum, von 196.679 im Jahr 2014 auf 369.724 im Jahr 2018.

Zur Messung direkter Biodiversitätseffekte standen nur in geringem Umfang aktuelle Daten zur Verfügung. Das im Rahmen der Ex post-Evaluierung des Vorgängerprogramms zur Anwendung gekommene Grünlandmonitoring der LfL wird in einem dritten Durchgang erst ab 2018 wiederholt. Die dort bereits aufgezeigten positiven Wirkungen von KULAP-Maßnahmen gelten auf Grünlandflächen auch in der laufenden Förderperiode, da das Maßnahmenangebot für Grünlandflächen im Wesentlichen fortgeführt wurde. Als hilfreich für zukünftige Evaluierungen dürfte sich das derzeit in Planung befindliche Insektenmonitoring erweisen. Von bayerischer Seite wirkt das LfU an der Entwicklung dieses bundesweit einheitlichen Monitorings mit.

Für konventionelle Marktfruchtbetriebe wurde als Biodiversitätsindikator die Nutzpflanzenvielfalt in geförderten Betrieben im Vergleich zu nicht geförderten Betrieben berechnet. Gemäß Brand-Saßen et al. (2007) kann eine höhere Vielfalt im Anbau von Nutzpflanzen als positiv bewertet werden. Zur Messung und Bewertung eignet sich der Shannon-Index und dessen Veränderung im Zeitverlauf. Die Ergebnisse, basierend auf einem Matching-Ansatz zur Berücksichtigung des Selektionseffekts, sind in Abbildung 31 dargestellt. Je höher der Wert des Shannon-Index, desto vielfältiger und ausgeglichener sind die angebaute Kulturen. Wenig überraschend liegt der Shannon-Index bei teilnehmenden Betrieben über dem entsprechenden Wert von Nicht-Teilnehmern, spielen hier doch vor allem Maßnahmen zur vielfältigen Fruchtfolge eine Rolle. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass teilnehmende Betriebe bereits in der vorangegangenen Förderperiode Ackerfläche unter vergleichbaren Maßnahmen unter Vertrag hatten.

Abbildung 31: Entwicklung des Shannon-Index für Nutzpflanzen differenziert nach Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen des KULAP



Während der Shannon-Index bei geförderten Betrieben einen leicht rückläufigen Trend zeigt, ist bei nicht geförderten Betrieben im Verlauf der Jahre ein leichter Anstieg zu erkennen. Die Daten lassen

keinen eindeutigen Schluss zu, warum sich diese Entwicklung zeigt. Ggf. passen sich geförderte Betriebe wie auch nicht geförderte Betriebe den Marktbedingungen an und wählen eine optimale Fruchtfolgegestaltung, die bei beiden Gruppen zu einem ähnlichen Ergebnis führt. Die durchschnittliche Wachstumsrate des Index unterscheidet sich jedoch nicht signifikant zwischen Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern, wie aus Tabelle 43 hervorgeht. Zu berücksichtigen ist, dass nicht alle als Teilnehmer klassifizierten Betriebe während der gesamten betrachteten Periode vertraglich gebunden waren. Ferner führen teilweise Zusammenfassungen selten angebauter Kulturen in den Ausgangsdaten zu Ungenauigkeiten.

Tabelle 43: Effekt der Teilnahme an Biodiversitätsmaßnahmen des KULAP auf die Nutzpflanzenvielfalt von Marktfruchtbetrieben (ATT)

Ergebnisvariable	Teilnehmer Δy_i^1	Kontrollbetrieb Δy_j^0	ATT $\Delta y_i^1 - \Delta y_j^0$	t-Wert Signifikanz
Durchschnittliche Wachstumsrate Shannon-Index	-0,0450	0,0043	-0,0493	1,4033
Anzahl Beobachtungen	75	76		

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Buchführungsdaten des Testbetriebsnetzes, LfL 2018

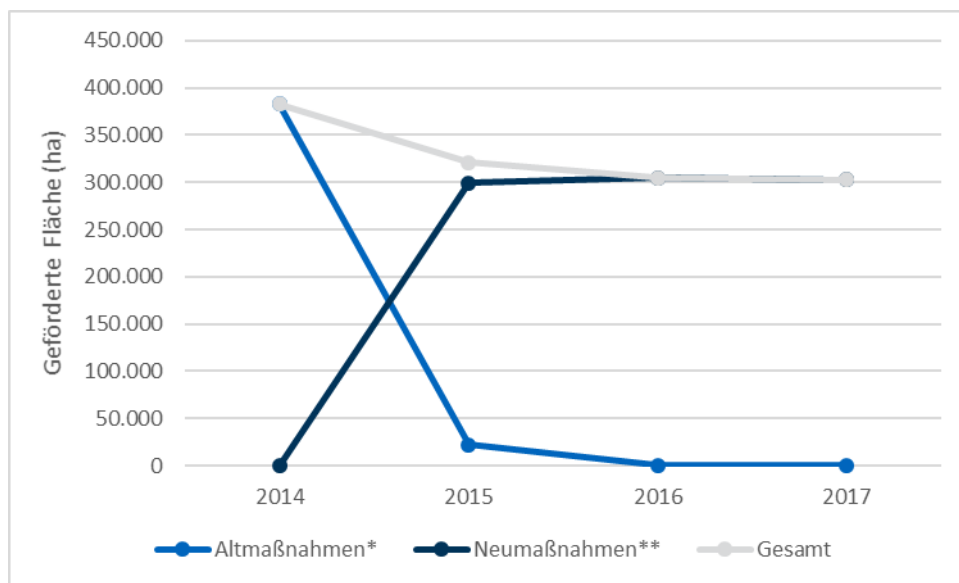
Ob ausgehend von vielfältigeren Fruchtfolgen sekundäre Effekte auf die Vielfalt von Arten und Lebensgemeinschaften ausgelöst werden, wurde in Literatur- (Schindler und Schumacher, 2007) und Feldstudien (Schindler und Wittmann, 2011) in Nordrhein-Westfalen untersucht. Gemäß Schindler und Wittmann (2011) weisen unter Maßnahmen zu vielfältigen Fruchtfolgen geförderte Flächen gegenüber Kontrollflächen keine signifikanten Unterschiede in Artenzusammensetzung, Aktivitätsdichte oder Diversität der Laufkäfer- und Spinnenlebensgemeinschaften auf. Signifikant höhere Werte auf geförderten Flächen waren nur für Bienen und Tagfalter nachweisbar.

Beispielhaft wird die erwartete Biodiversitätswirkung einer weiteren Einzelmaßnahme dargestellt. Erwartete Effekte der ELER-geförderten Weidemaßnahme B52 (Ständige Behirtung von anerkannten Almen und Alpen) lassen sich mittels Erkenntnissen aus der Literatur ableiten. Das Potential von Dauerweiden für die Förderung der Artenvielfalt im Grünland untersuchten u.a. Marriott et al. (2004) und Breitsameter und Isselstein (2015). Die Autoren kommen dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen. Laut Breitsameter und Isselstein (2015), die verschiedene Arten der Flächennutzung auf Grünlandstandorten in Niedersachsen beurteilten, finden sich auf Flächen, die ausschließlich beweidet werden ähnlich wenige Pflanzenarten wie auf Flächen mit intensiver Schnittnutzung. Marriott et al. (2004) hingegen fanden in einer europabezogenen Metastudie heraus, dass zuvor beweidete (und auch in bestimmten Abständen gemähte) Flächen nach einer Aufgabe der Dauerweide bereits nach wenigen Jahren häufig eine geringere Pflanzenvielfalt aufwiesen. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse müsste die Einordnung der Maßnahme B52 in den Schwerpunktbereich 4A überdacht werden. Das bereits erwähnte Grünlandmonitoring der LfL ermittelte jedoch, dass auf Almen/Alpen die bei weitem höchste Pflanzendiversität vorzufinden ist. Zu beachten bei den erwähnten Studien ist, dass nicht in allen Fällen kausale Zusammenhänge zwischen der Art der Flächenbewirtschaftung und der Artenzahl hergestellt werden

konnten, da es sich häufig um Zeitpunktbetrachtungen handelte und nicht grundsätzlich alle Einflussfaktoren Berücksichtigung fanden. Ohne kontrafaktische Situation kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass Landwirte sich selbst ohne Teilnahme ähnlich verhalten hätten.

Insgesamt wurden über die KULAP-Biodiversitätsmaßnahmen (ausgenommene Maßnahme „Ökologischer Landbau“) bis zu 382.746 ha gefördert. Dieser Wert wurde im Jahr 2014 über die Altmaßnahmen erreicht (s. Abbildung 32). Trotz ansteigender Förderfläche wurde insbesondere bei den Neumaßnahmen zur Fruchtfolgegestaltung das Niveau der Altmaßnahmen noch nicht erreicht. Die beliebte und flächenstarke Altmaßnahme „Umweltorientierte Dauergrünlandnutzung“ (A21) wird in der aktuellen Förderperiode in dieser Form nicht mehr angeboten. Das im EPLR formulierte Flächenziel für Biodiversitätsmaßnahmen von 413.439 ha wird unter Einbeziehung der Maßnahme „Ökologischer Landbau“ deutlich übertroffen.

Abbildung 32: Geförderte Fläche im Schwerpunktbereich 4A (ausgenommen KULAP-Maßnahmen „Ökologischer Landbau“, „Erneuerung von Hecken und Feldgehölzen“, „Wiederaufbau von Steinmauern“)

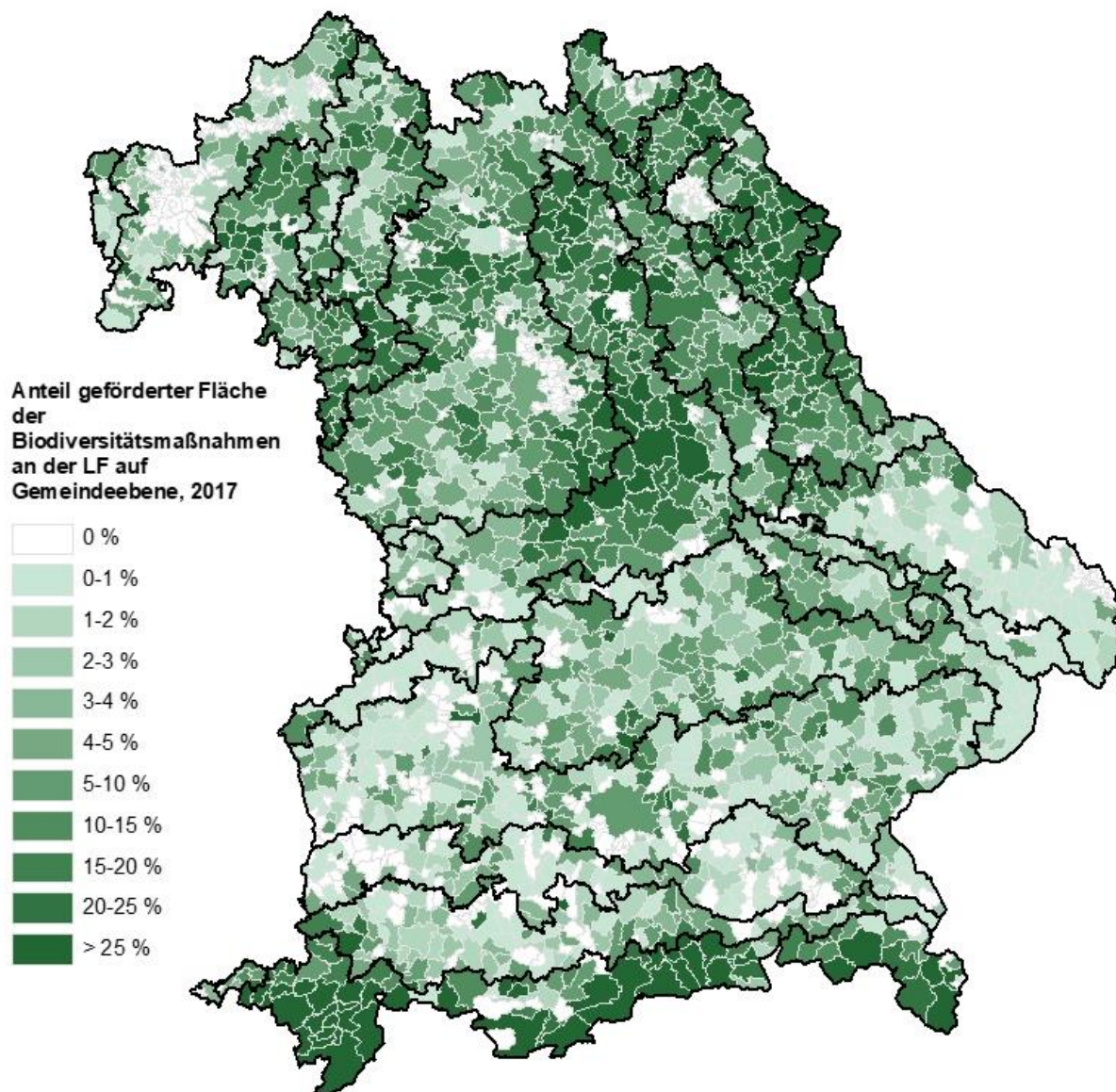


Einbezogene Maßnahmen: A28, A29, A30, A31, A36, A37, K91, K96, A25, A26, A41-44, A45, A46-47, A48, B40, B41, B44, B45, B46, B47, B48, B50, B51, B52, B55, B57, B58

*nicht miteinbezogen: Streuobstbau (Förderung pro Baum), **nicht miteinbezogen: Streuobstbau (Förderung pro Baum)

Abbildung 33 zeigt die Verbreitungsgebiete der Biodiversitätsmaßnahmen im Jahr 2017. Den einbezogenen Maßnahmen entsprechend liegen die Hauptverbreitungsgebiete in den Alpen (B52: Ständige Behirtung von anerkannten Almen und Alpen, B50: Heumilch – Extensive Futtergewinnung) sowie in weiten Teilen Nordbayerns, wo Fruchtfolgemaßnahmen breiten Anklang fanden.

Abbildung 33: Verbreitungsgebiete der Biodiversitätsmaßnahmen im Jahr 2017 (Doppelzählungen von Flächen aufgrund von Kombinationsmöglichkeiten der Maßnahmen möglich)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Auszahlungsdaten, StMELF

Schwerpunktbereich 4B

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

Zwischen 2014 und 2018 wurden gemäß den Auszahlungsdaten zum Stand 03/2019 über Maßnahmen mit Wasserschutzzielen 64.622 ha gefördert (s. Tabelle 44). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Auszahlung für die Maßnahme B39 (Verzicht auf Intensivfrüchte in wasserwirtschaftlich sensiblen Gebieten) erst im Folgejahr erfolgt. Förderfläche und ausgezahlte Mittel dieser Maßnahme sind für das Jahr 2018 in den Daten nicht enthalten. Das im EPLR definierte Ziel von 84.000 ha wurde bereits zu 76,93 % erreicht.

Tabelle 44: Outputindikatoren für den Schwerpunktbereich 4B (Bezug: Auszahlungen)

	2014	2015	2016	2017-2018	Plan	Realisierungsgrad
Öffentliche Ausgaben (€)	14.134.534	16.520.974	24.009.007	45.458.693	170.118.384	58,86 %
Geförderte Fläche Altmaßnahmen (ha)	36.218	12.832	5.889	5.695	-	-
Geförderte Fläche Neumaßnahmen (ha)	0	51.789	53.789	54.174	-	-
Geförderte Fläche gesamt (ha)	36.218	64.622	59.678	59.870	84.000	76,93 %
Zugehörige Maßnahmen: A24, A35, A48, B30, B34, B39, B59						

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

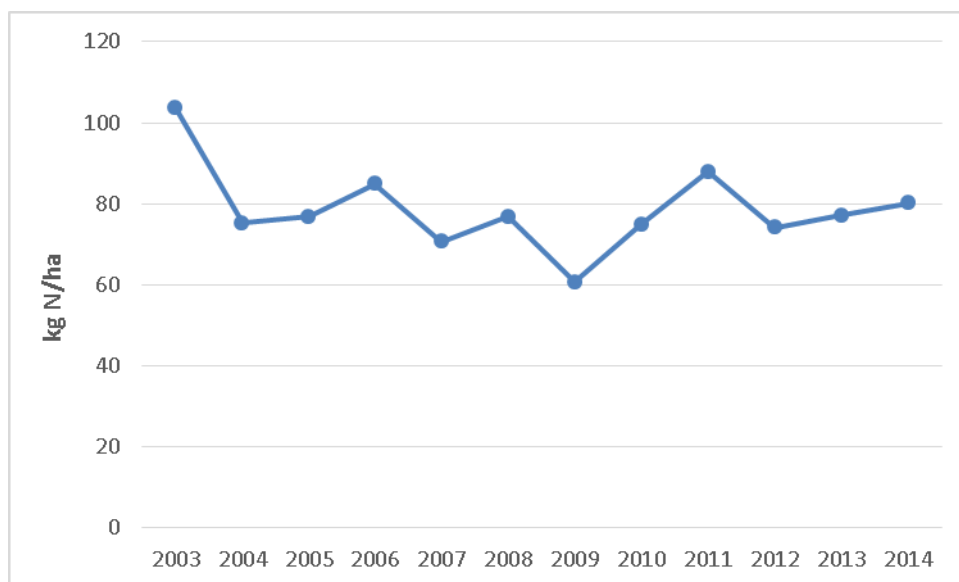
In Tabelle 45 wird beispielhaft die Einschätzung des Wirkungsbeitrags der Maßnahme „Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und sensiblen Gebieten“ (B30, A24) hinsichtlich des Wirkungspfades N-Bilanzsaldo und Nährstoffausträge dargestellt. Osterburg et al. (2007, S. 60) ermittelten für Grünlandextensivierungsmaßnahmen, wie sie auch im KULAP programmiert sind, eine mittlere Reduzierung des Stickstoff-Saldos von 30 kg/ha im Vergleich zu herkömmlicher Bewirtschaftung. Unter optimalen Bedingungen und bei korrekter Anwendung der Förderrichtlinien führt diese Einzelmaßnahme in Bayern zu einer durchschnittlichen jährlichen Verringerung der Stickstoffüberschüsse von 1.265 t N. Es muss jedoch beachtet werden, dass es sich hier um einen theoretischen Wert handelt, der nicht über eine tatsächliche Wirkungskontrolle mit Messdaten belegt werden kann. Es liegen ferner keine Erkenntnisse darüber vor, inwieweit teilnehmende Landwirte auch ohne Programmteilnahme ähnliche Bewirtschaftungsweisen angewandt hätten. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass teilnehmende Landwirte die Bewirtschaftung nicht unter Programm stehender Flächen intensivieren, sodass der Gesamt-N-Saldo des Betriebs nicht verringert wird. Aus der Literatur entnommene Werte können folglich als Anhaltspunkte dienen und zur Berechnung von Bruttowerten herangezogen werden. Eine flächengebundene, auf den (Umwelt)Daten teilnehmender und nichtteilnehmender Betriebe basierende Wirkungskontrolle können sie jedoch nicht ersetzen.

Tabelle 45: Wirkungsbewertung der Wasserschutzmaßnahme „Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten“

	2014	2015	2016	2017
Geförderte Fläche (ha)*	33.578	50.559	43.475	42.867
Reduktion N-Saldo (30 kg/ha) in t	1.007	1.517	1.304	1.286
Öffentliche Ausgaben (€)*	11.753.223	17.695.826	15.216.344	15.003.472
Kostenwirksamkeit (€/kg)	11,7	11,6	11,7	11,7

* Bezug: Auszahlungsdaten

Gegen Ende der alten und zu Beginn der neuen Förderperiode ist der landesweite Stickstoffüberschuss trotz potentieller Minderungseffekte der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen leicht angestiegen. Gegenläufige Treiber könnten diesen Negativtrend bestimmt haben. Für die Jahre 2015-2018 liegen noch keine Daten vor.

Abbildung 34: Stickstoffüberschüsse der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Bayern (Flächenbilanz)


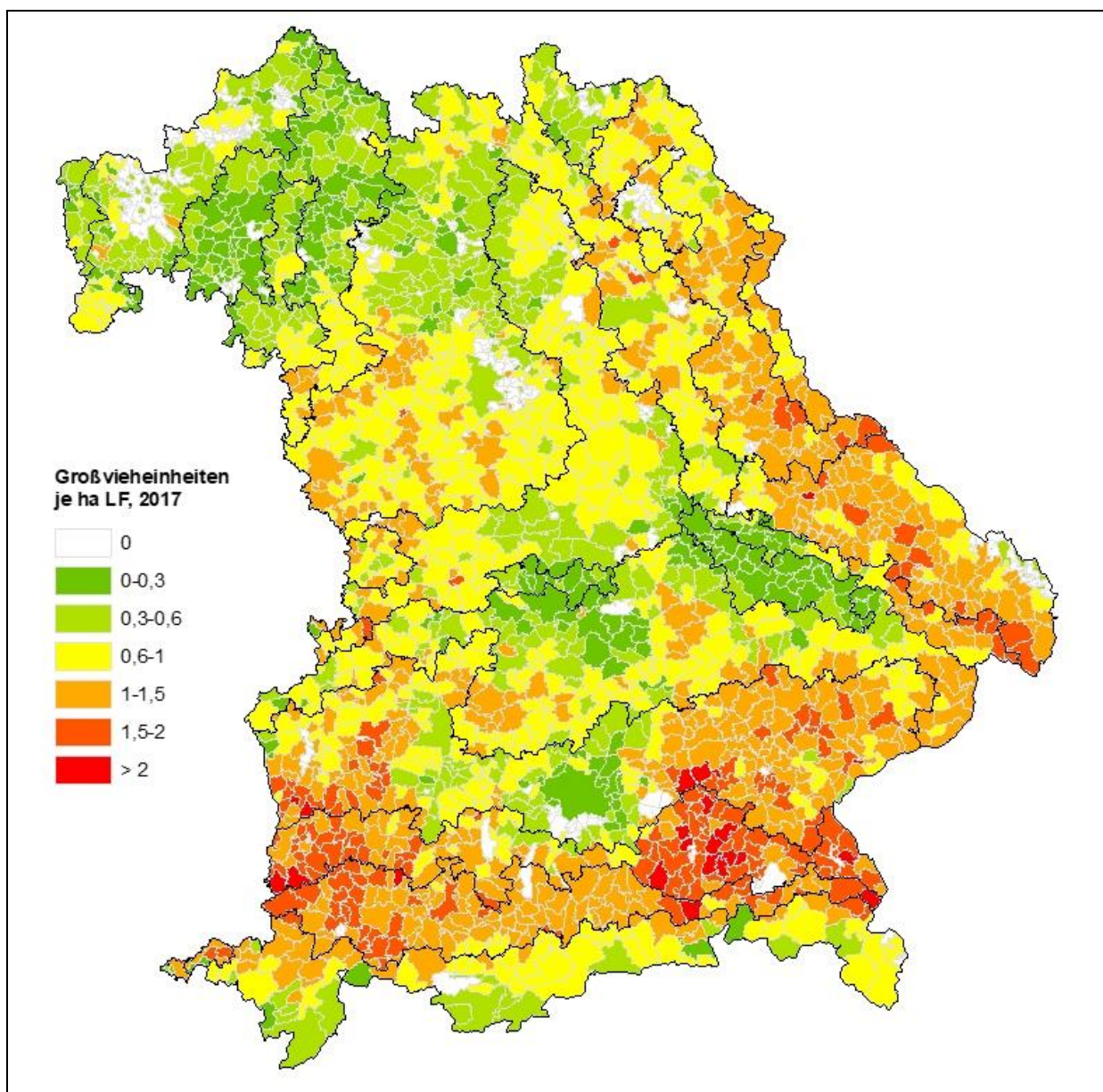
Quelle: Länderinitiative Kernindikatoren

Die in den Förderbedingungen festgelegte Bindung an Gebietskulissen bewirkte eine gezielte Förderung. Gegenüber der Periode 2007-2013 stieg die geförderte Fläche trotz Verkleinerung des Maßnahmengebiets an, da die Neumaßnahme B39 (Verzicht auf Intensivfrüchte in wasserwirtschaftlich sensiblen Gebieten) gut angenommen wurde. Im BayZAL waren laut Programmbeschreibung deutlich mehr Einzelmaßnahmen dem Ziel Wasserschutz zugeordnet als dies im EPLR 2014-2020 der Fall ist. Dieser Umstand erklärt die deutlichen Unterschiede in der Förderhöhe je ha in Abbildung 36 und Abbildung 37) wie auch die unterschiedliche regionale Verteilung der öffentlichen Gelder. Wie aus beiden Abbildungen hervorgeht, werden KULAP-Maßnahmen zum Wasserschutz gezielt in den bayerischen Problemregionen in weiten Teilen Frankens durchgeführt. Da Wasserschutzmaßnahmen ihre Wirkung in Abhängigkeit von Bodenbeschaffenheit, Niederschlag und langfristiger Bewirtschaftung erst mit teilweise mehrjähriger Verzögerung entfalten, wurde beispielhaft die Förderintensität des Jahres 2007 dem Zustand des Grundwassers im Jahr 2016 gegenübergestellt (Abbildung 36). Diese deskriptive Darstellung kann als Indiz für den Erfolg der Altmaßnahmen gewertet werden. In Anbetracht der Vielzahl

zusätzlicher, teilweise unbeobachtbarer Faktoren, die die Komplexität des Themas Wasserschutz bestimmen, greift diese Schlussfolgerung jedoch zu kurz. Zielgerichtete Fallstudien, basierend auf der Erhebung von betriebsspezifischen Daten bezüglich Bewirtschaftungsintensität und KULAP-Teilnahme über einen längeren Zeitraum, könnten hier ein klareres Bild liefern.

Deutlich wird über weitere grafische Darstellungen, dass der in der Literatur vielfach beschriebene Zusammenhang zwischen hohem Viehbesatz und erhöhter Nitratkonzentration im Grundwasser von weiteren Faktoren beeinflusst wird. Abbildung 35 zeigt das Verhältnis von Großvieheinheiten je Hektar Hauptfutterfläche auf Gemeindeebene im Jahr 2017. Landstriche mit hohen Besatzdichten – insbesondere die Grünlandgebiete im Voralpenland und im Bayerischen Wald – zählen nicht zu den Regionen mit hoher Nitratbelastung. Das Zusammenspiel verschiedener Einflussgrößen in Kombination mit einem hohen Anfall von Wirtschaftsdünger entscheidet vermutlich maßgeblich über die Wasserqualität. Auch hier sind detaillierte Analysen notwendig, um klare Aussagen treffen zu können.

Abbildung 35: Viehbesatz auf Gemeindeebene 2017



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von StMELF-HIT-Datenbank

Abbildung 36: Förderschwerpunkte für KULAP-Maßnahmen zum Wasserschutz 2007 (links) und Nitratbelastung des Grundwassers 2016 (rechts)

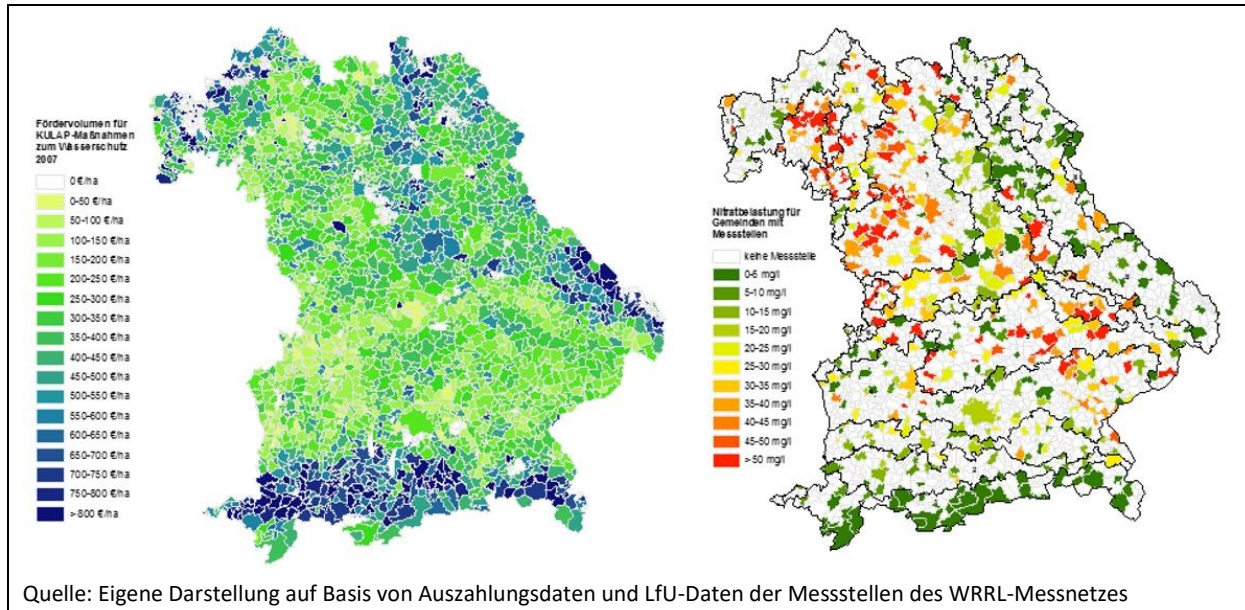
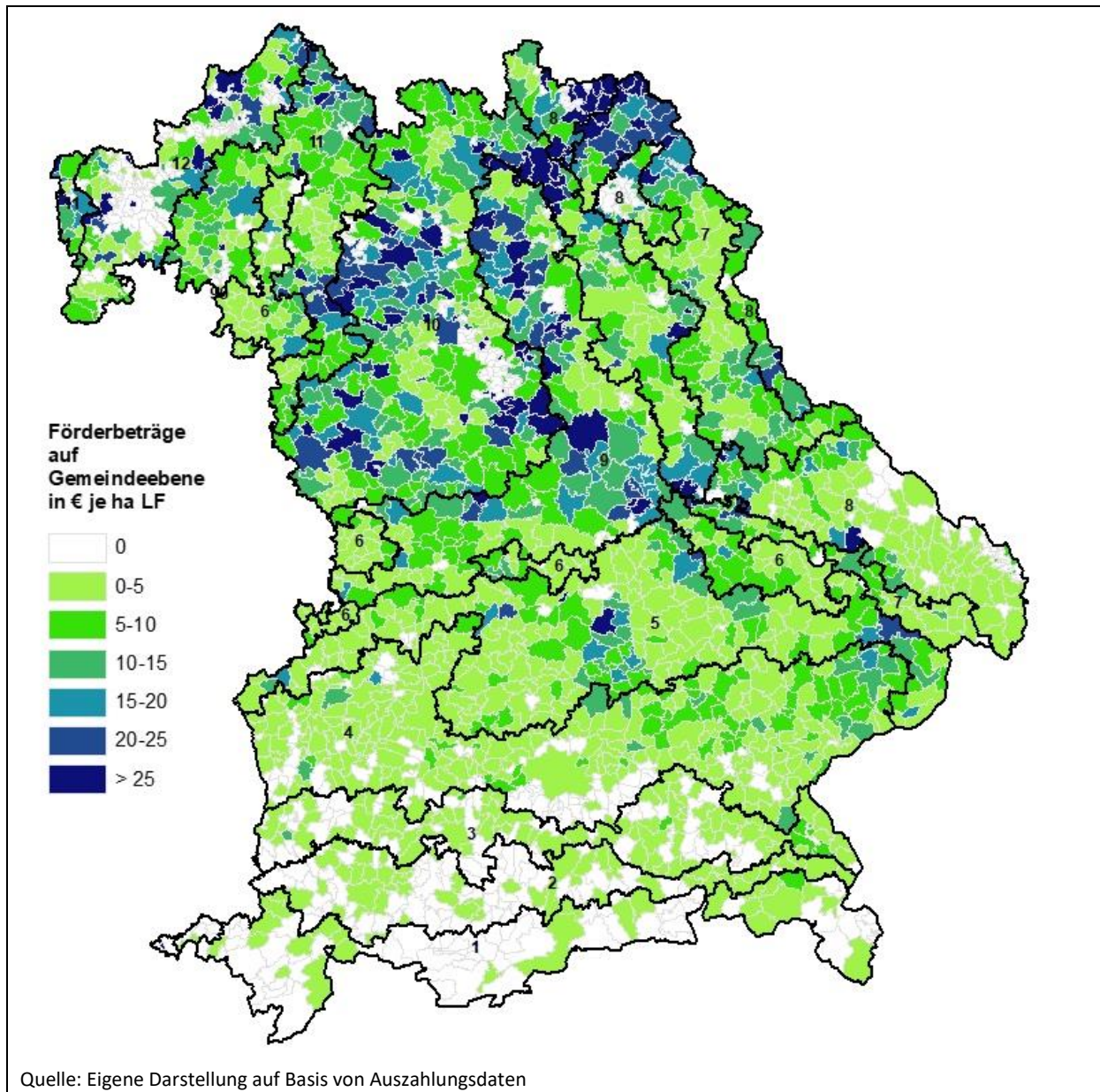


Abbildung 37: Förderschwerpunkte für KULAP-Maßnahmen mit Primäreffekt Wasserschutz 2017

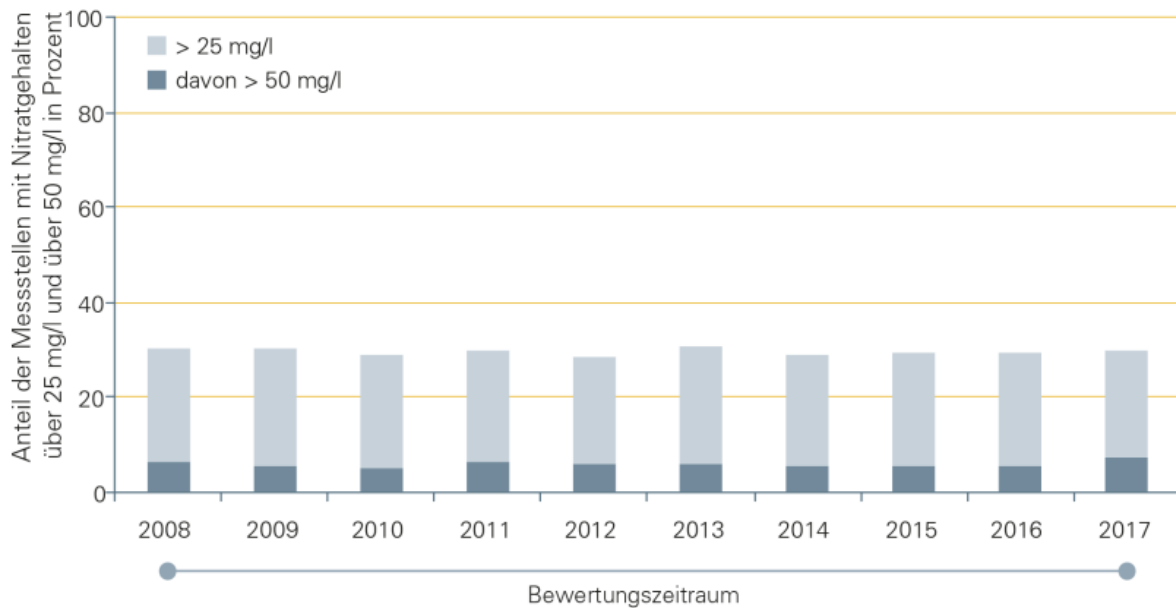


Großflächig bleibt die Auswaschung von Nitrat und Pflanzenschutzmitteln (PSM) aus landwirtschaftlichen Flächen eine zentrale Gefährdungsquelle. Nitrat-Stickstoff als wesentlicher Pflanzennährstoff stammt aus natürlichen Mineralisierungsprozessen im Boden sowie aus organischen und mineralischen Düngern. Bis zu 15 mg/l können natürlicher Herkunft sein. Nitrat ist im Trinkwasser unerwünscht, weshalb die Trinkwasserverordnung einen Grenzwert von 50 mg/l vorgibt. In der europäischen Wasserrahmenrichtlinie ist ein entsprechender Wert als Qualitätsstandard für das Grundwasser festgelegt. Nitrat trägt auch zur Nährstoffbelastung in Bächen, Flüssen und Meeren bei und wirkt bereichsweise versauernd.

Es bleibt festzuhalten, dass sowohl die Nitratbelastung des Grundwassers in Bayern (vgl. Abbildung 38) als auch der ökologische Zustand von Oberflächengewässern trotz der Bemühungen vieler Jahre, sei

es im Rahmen von KULAP, VNP oder privater Bewirtschaftungsvereinbarungen, einem gleichbleibenden Trend folgen, Verbesserungen wurden in den vergangenen Jahren nicht beobachtet. Diese Tatsache spricht nicht gegen die Wirksamkeit von Wasserschutzmaßnahmen. Hohe Teilnehmeraten garantieren bei gleichzeitiger Intensivierung der Landbewirtschaftung durch Nichtteilnehmer keinen Erfolg. Zudem bleibt unbekannt, wie sich die Wasserqualität ohne die KULAP-Förderung von wasserschonen den Bewirtschaftungsweisen fortentwickelt hätte.

Abbildung 38: Entwicklung des Nitratgehalts in bayerischen Messstellen



Datenquelle: Bayerisches Landesamt für Umwelt

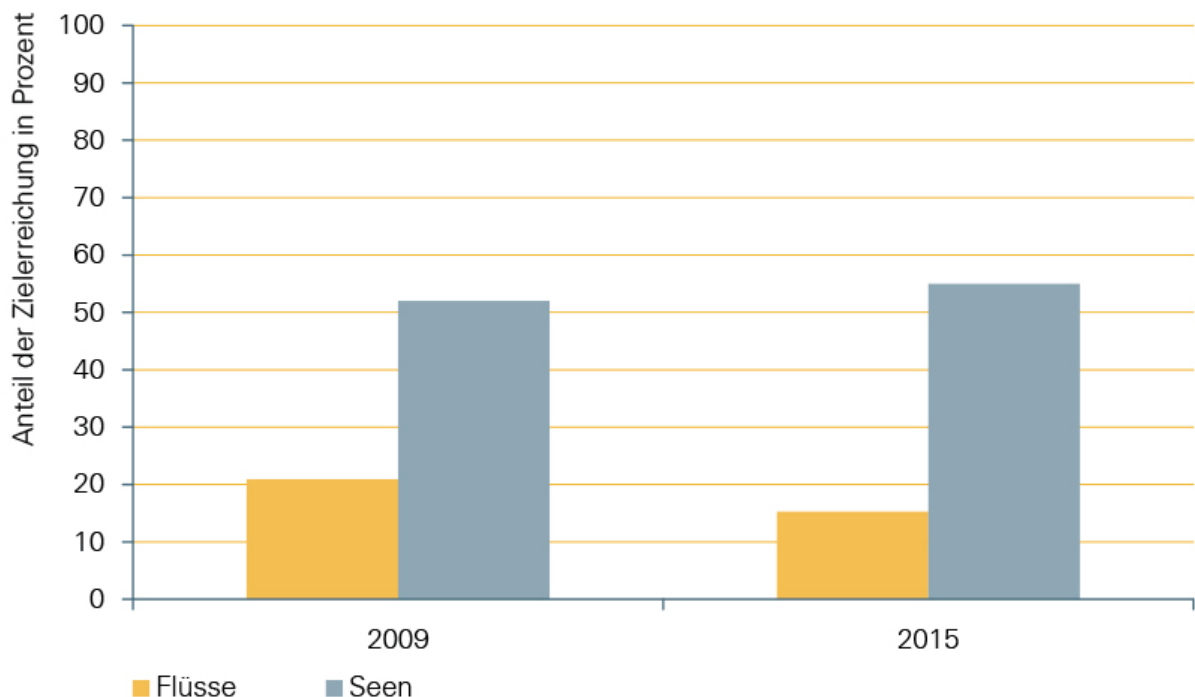
Repräsentative Studien zur Wirkung von Maßnahmen im Wasserschutz könnten ein klareres Bild von deren Effektivität zu Tage fördern. Möglich wäre dies jedoch nur mit dem Einsatz von Experten und unter hohem zeitlichem und finanziellem Aufwand. Werden die Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie auch weiterhin klar verfehlt, so wird Bayern nicht umhinkommen, zusätzliche Maßnahmen im Wasserschutz zu entwerfen. Ob diese nach wie vor auf Basis freiwilliger Teilnahme funktionieren können, ist ebenso zu prüfen wie die genauen Ursachen der Verschmutzung.

Eine ähnliche Situation lässt sich hinsichtlich des Zustands von Oberflächengewässern beobachten. In Bayern erfüllten zum Stand 2015 135 von 880 Flusswasserkörpern die Kriterien des guten ökologischen Zustands/Potenzials. Das sind 15 Prozent der für die EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) relevanten Fließgewässer. Von den 50 WRRL-relevanten Seen in Bayern entsprechen 26 dem guten ökologischen Zustand/Potenzial (vgl. Abbildung 39). Aufgrund der angepassten Methodik sind die beiden Erhebungen 2009 und 2015 nur mit Einschränkungen vergleichbar.

Der gute oder sehr gute ökologische Zustand bzw. das gute oder bessere ökologische Potenzial von Fließgewässern und Seen soll bis 2015, spätestens jedoch bis 2027 erhalten bzw. durch geeignete Maßnahmen erreicht werden. Im Gegensatz zur Belastung mit organischen Stoffen aus Punktquellen haben sich die Nährstoffeinträge aus der Fläche, insbesondere aus der Landwirtschaft, in den letzten Jahren

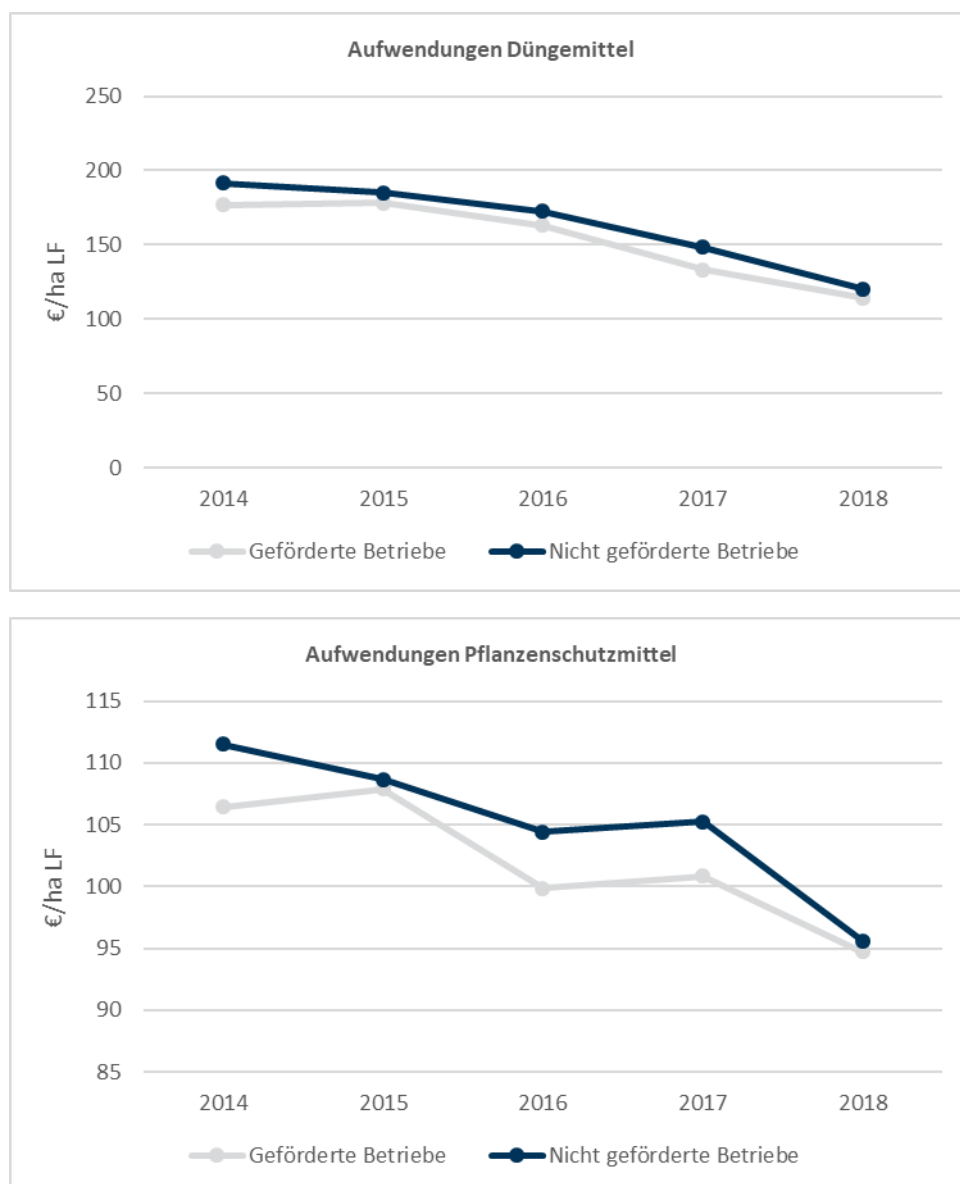
nicht nennenswert verringert. Trotz aller Bemühungen, auch im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, folgen sowohl die Nitratbelastung des Grundwassers als auch der ökologische Zustand von Oberflächengewässern in Bayern einem gleichbleibenden Trend, Verbesserungen wurden in den vergangenen Jahren nicht beobachtet. Diese Tatsache spricht nicht gegen die Wirksamkeit von Wasserschutzmaßnahmen. Hohe Teilnahmeraten garantieren bei gleichzeitiger Intensivierung der Landwirtschaft durch Nichtteilnehmer keinen Erfolg. Zudem bleibt unbekannt, wie sich die Wasserqualität ohne die KULAP-Förderung von wasserschonenden Bewirtschaftungsweisen entwickelt hätte.

Abbildung 39: Anteil der Gewässer mit „gutem oder besserem ökologischen Zustand“ bzw. „gutem oder besserem ökologischen Potenzial“ im Verhältnis zur Gesamtanzahl der bewerteten Wasserkörper



Quelle: Länderinitiative Kernindikatoren

Einträge von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln stellen wie bereits erwähnt wesentliche Ursachen der Beeinträchtigung der Wasserqualität dar. Wenngleich eine 1:1-Beziehung zwischen der Ausbringung von Nährstoffen und Pflanzenschutzmitteln und der tatsächlichen Belastung der Ressource Wasser aufgrund unterschiedlicher Bodenverhältnisse, klimatischer und hydrologischer Gegebenheiten und bisheriger Beobachtungen ausgeschlossen werden kann, stellen erhöhte Ausbringungsmengen ein potentiell Belastungsrisiko dar. Untersucht wurde deshalb, mittels Difference-in-Difference-Ansatz in Kombination mit Propensity Score Matching, inwieweit die Teilnahme an Wasserschutzmaßnahmen des KULAP zu einer Verringerung der Bewirtschaftungsintensität beigetragen hat. Als Indikator dienen die durchschnittlichen Ausgaben für Dünge- und Pflanzenschutzmittel von geförderten und nicht geförderten Betrieben. Abbildung 40 zeigt die Entwicklung des Indikators im Zeitverlauf (Werte nicht deflationiert, da Preisschwankungen im betrachteten Zeitraum gering). Sowohl teilnehmende Betriebe als auch Kontrollbetriebe verringerten den Einsatz beider Betriebsmittel zwischen 2014 und 2018.

Abbildung 40: Durchschnittliche Ausgaben für Dünge- und Pflanzenschutzmittel differenziert nach Teilnahme an Wasserschutzmaßnahmen des KULAP

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Testbuchführung, LfL 2019

Geförderte Betriebe reduzierten den Einsatz von (zugekauften) Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in stärkerem Umfang als nicht geförderte Betriebe, ein statistisch signifikanter Unterschied wurde jedoch nicht entdeckt (vgl. Tabelle 46). Bei der Interpretation der Ergebnisse gilt es zu berücksichtigen, dass nicht alle als Teilnehmer klassifizierte Betriebe in allen fünf Jahren des Betrachtungszeitraums gefördert wurden. Ferner kann angenommen werden, dass geförderte Betriebe bereits in der vorangegangenen Förderperiode an Wasserschutzmaßnahmen des KULAP teilnahmen. Eine im Vergleich zu nicht teilnehmenden Betrieben stärkere Reduktion des Betriebsmitteleinsatzes ist somit nicht zwangsläufig zu erwarten. Vielmehr werden solche Betriebe durch die Förderung in der Maßnahme gehalten. Wahre Maßnahmenneueinsteiger können mit den vorliegenden Daten zwar selektiert werden, zu geringe Fallzahlen erlauben jedoch keine allgemeingültigen Aussagen.

Tabelle 46: Effekt der Teilnahme an Wasserschutzmaßnahmen des KULAP auf die Bewirtschaftungsintensität

Ergebnisvariable	Teilnehmer Δy_i^1	Kontrollbetrieb Δy_j^0	ATT $\Delta y_i^1 - \Delta y_j^0$	t-Wert Signifikanz
Durchschnittliche Änderungsrate Aufwendungen Düngemittel	-0,2527	-0,2478	-0,0049	0,1312
Anzahl Beobachtungen	222	237		
Durchschnittliche Änderungsrate Aufwendungen Pflanzenschutzmittel	-0,0451	-0,0175	-0,0276	0,9520
Anzahl Beobachtungen	555	550		
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Buchführungsdaten des Testbetriebsnetzes, LfL 2019				

Schwerpunktbereich 4C

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

Alle Vorhaben, die den Boden vor Abtrag oder Verdichtung schützen und den Bodenaufbau fördern, unterstützen die Zielsetzungen des Schwerpunktbereichs unmittelbar. Insbesondere werden im Rahmen des KULAP Maßnahmen zum Erosionsschutz, bodenschonende und humusaufbauende Vorhaben auf Ackerflächen und die Umwandlung von Acker- zu Grünland gefördert. Dem Schwerpunktbereich 4C zugeordnet wurden die Neumaßnahmen B35 (Winterbegrünung mit Zwischenfrüchten), B36 (Winterbegrünung mit Wildsaaten), B37 (Mulchsaatverfahren bei Reihenkulturen) und B38 (Streifen-/Direktsaatverfahren bei Reihenkulturen) sowie die Altmaßnahmen A32 (Winterbegrünung) und A33 (Mulchsaatverfahren). Tabelle 47 zeigt den bislang geförderten Flächenumfang sowie die ausbezahlten Fördermittel. Insgesamt wurden 141.385 ha mit dem Ziel des Bodenschutzes gefördert. Das Flächenziel von 86.000 ha wurde damit bereits im Jahr 2014 über die Altmaßnahmen erfüllt. Über die ab 2015 neu angebotenen Bodenschutzmaßnahmen wurde das Niveau von 2014 nicht mehr erreicht. Leicht veränderte Förderbedingungen, etwa bei der Maßnahme „Mulchsaat“, wie auch die seit 2015 geltenden Greening-Auflagen können hier als Ursache vermutet werden.

Tabelle 47: Outputindikatoren für den Schwerpunktbereich 4C (Bezug: Auszahlungen)

	2014	2015	2016	2017-2018	Plan	Realisierungsgrad
Öffentliche Ausgaben (€)	13.008.541	10.464.987	7.498.502	11.480.195	52.161.840	81,39 %
Geförderte Fläche Altmaßnahmen (ha)	141.385	52.974	25.963	18.430	-	-
Geförderte Fläche Neumaßnahmen (ha)	0	67.264	63.269	70.114	-	-
Geförderte Fläche (ha)	141.385	120.238	89.231	88.544	86.000	164,40 %
Aufgrund der im Folgejahr erfolgenden Auszahlung für die Maßnahmen B35, B36 und A32 lagen für das Jahr 2018 noch nicht alle Zahlen vor.						
Zugehörige Maßnahmen: B35, B36, B37, B38, A32, A33						

Die folgenden Abbildungen zeigen die Schwerpunkregionen von Maßnahmen im Schwerpunktbereich 4C sowie den mit der Allgemeinen Bodenabtragsgleichung (ABAG) berechneten Bodenabtrag je Hektar Acker und Grünland als Mittelwert je Gemeinde. Faktoren wie Regenerosivität, Bodeneigenschaften, Topografie und Bewirtschaftung gehen in die Gleichung ein. Im Jahr 2018 wurden die Regenerositäten in einem Gemeinschaftsprojekt von LfL, DWD und TU München anhand von Radardaten der Jahre 2001 bis 2017 neu berechnet. Die Erosivität der Niederschläge (R-Faktor) hat sich seit den 1960er Jahren in etwa verdoppelt. Dies, sowie die aktuellen Fruchtfolgeinformationen, wurden in der Neuberechnung des „Erosionsatlas Bayern 2018“ berücksichtigt. Die ABAG ist ein weltweit anerkanntes empirisches Modell, dennoch ist zu beachten, dass die Bodenabträge berechnet und nicht gemessen sind. Auf bayerischen Ackerflächen beträgt der Bodenabtrag gemäß den Neuberechnungen im Mittel 4,97 t/ha/Jahr. Insbesondere in den östlichen Gebieten des Tertiären Hügellands ist trotz anhaltend hoher Beteiligung an den KULAP-Maßnahmen „Winterbegrünung“ und „Mulchsaatenverfahren“ der mittlere Bodenabtrag überdurchschnittlich hoch. Der Anbau von Zwischenfrüchten senkt die Oberflächenabflussrate aufgrund einer erhöhten Wasserinfiltration und durch die Unterbrechung der direkten Übertragung der kinetischen Energie des Niederschlags auf den Boden. Zudem erhöht sich durch Zwischenfrüchte die Infiltrationsfähigkeit des Bodens durch Beibehaltung einer feuchten Bodenoberfläche, die nicht verkrustet. Auch die Wasseraufnahmekapazität des Bodens ist durch den Wasserverbrauch der Zwischenfrucht gestiegen. Zwischenfrüchte stabilisieren darüber hinaus die Bodenstruktur durch die Zuführung von organischer Substanz. Der Zwischenfruchtanbau kann daher zum Erosionsschutz genutzt werden (Hoegen et al. 1995). Der Vorteil der Mulchverfahren liegt in der Bodenbedeckung, die den Boden vor erosiven Niederschlägen schützt. Die Verschlammungsgefahr sinkt und die Aggregatstabilität nimmt zu. Durch permanente Bodenbedeckung lassen sich über 90% des Bodenabtrags vermeiden (Prasuhn 2012). Mithilfe des Zwischenfruchtanbaus lässt sich die Bodenerosion um mehr als die Hälfte reduzieren (Brand-Sassen 2004).

Abbildung 41: Mittlerer, langjähriger Bodenabtrag je ha LF

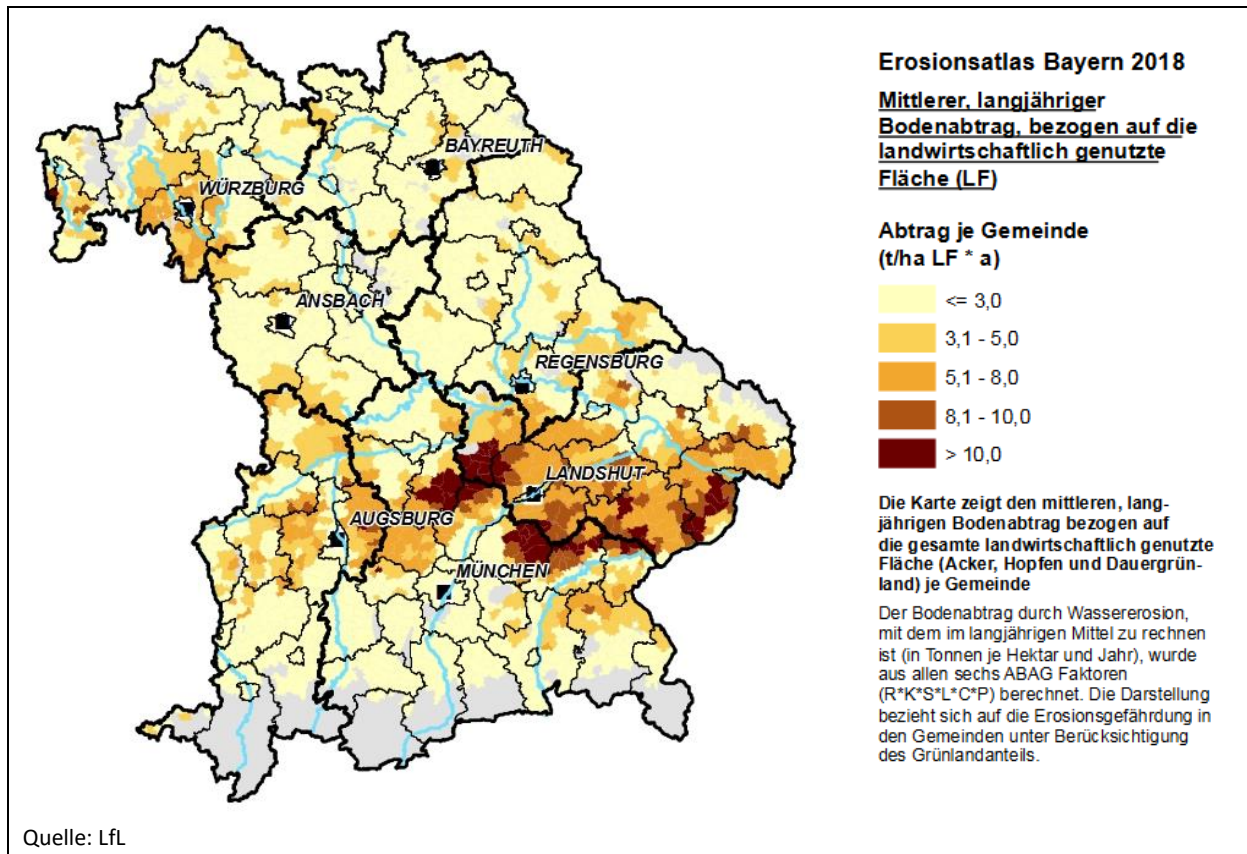
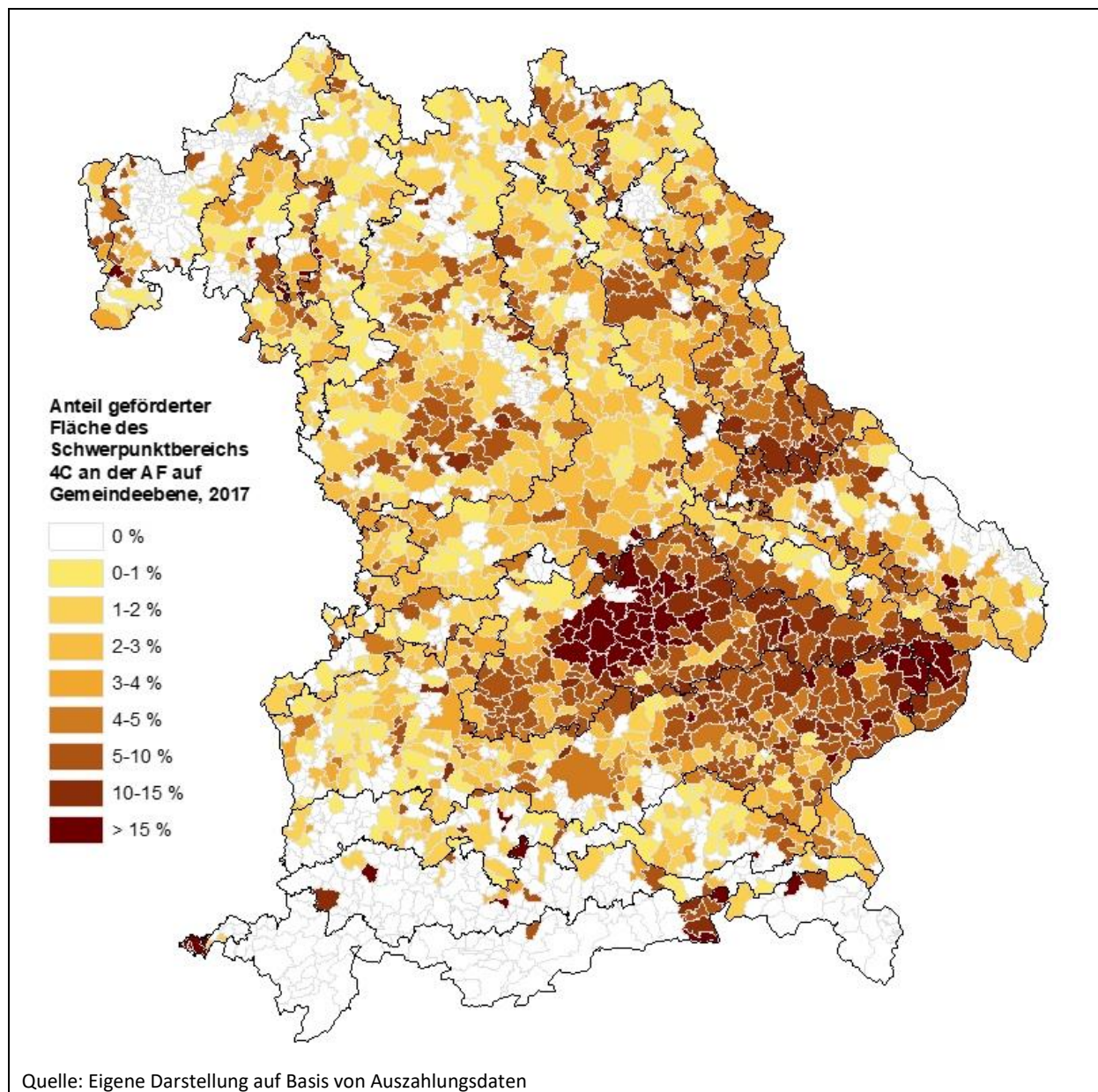


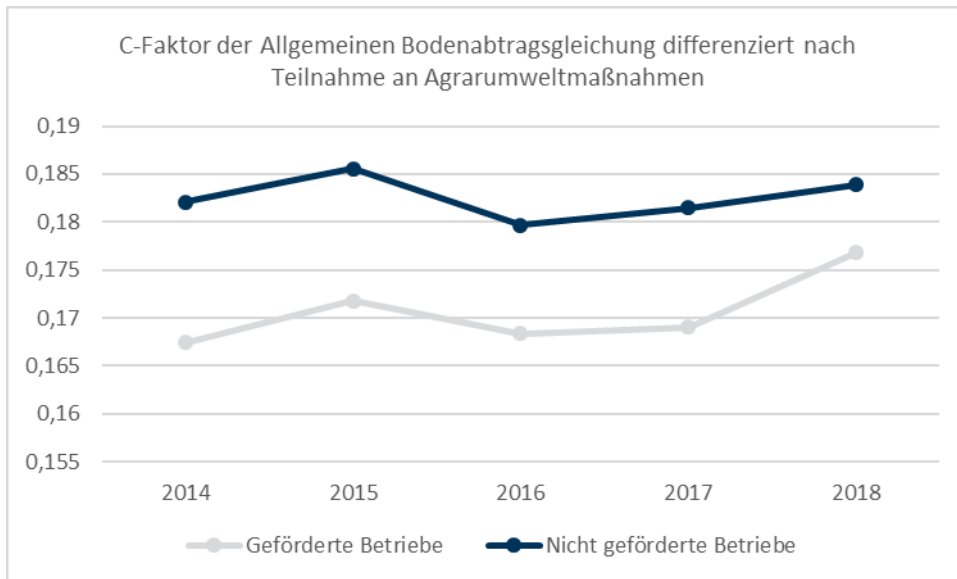
Abbildung 42: Schwerpunktregionen für KULAP-Maßnahmen mit Primäreffekt Bodenschutz

Eine tatsächliche Quantifizierung der wasserbedingten Bodenerosion über Berechnungen anhand der Allgemeinen Bodenabtragsgleichung (ABAG) auf Betriebsebene ist mit dem im Rahmen der Evaluierung vorliegenden Datenmaterial nicht möglich. Eine theoretische Annäherung des oberflächigen Bodenabtrags durch Wasser kann jedoch durch einzelne Komponenten der ABAG vorgenommen werden. Von den verschiedenen Parametern ist vorrangig der Bewirtschaftungs- bzw. Bodenbedeckungsfaktor (C-Faktor) durch die landwirtschaftliche Wirtschaftsweise und folglich durch Agrarumweltmaßnahmen beeinflussbar. Durch den C-Faktor wird der Schutz der Bodenoberfläche vor aufprallenden Regentropfen durch den Pflanzenbestand oder Pflanzenrückstände sowie den Oberbodenzustand bemessen. Die rechnerische Ermittlung des C-Faktors einer Fruchtfolge auf einzelbetrieblicher Ebene beruht für unsere Analysen auf kulturspezifischen C-Faktoren (Meyer, 2000; Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft, 2007; Stumpf und Auerswald, 2006; Hessisches Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie, 2019) spezialisierter Marktfruchtbetriebe. Einzelbetriebliche Berechnungen lassen Vergleiche

zwischen geförderten und nicht geförderten Betriebe zu. Datengrundlage bilden Buchführungs- und InVeKoS-Daten bayerischer Betriebe.

Der C-Faktor bewertet relativ die schützende Wirkung der Acker- und Grünlandvegetation für den Oberboden im Vergleich zu einem vegetationslosen bzw. brachliegenden Acker (Schwarzbrache, Wert 1). Je höher also der C-Faktor, desto höher die wasserbedingte Erosionsgefährdung. Die Entwicklung des mittleren C-Faktors für an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Betrieben ist in Abbildung 43 dargestellt.

Abbildung 43: Bewirtschaftungsfaktor der Allgemeinen Bodenabtragsgleichung differenziert nach Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Buchführungs- und InVeKoS-Daten, LfL 2019

Erwartungsgemäß liegen die Werte des C-Faktors für Fruchtfolgen teilnehmender Betriebe unter jenen von Nicht-Teilnehmern. Statistisch signifikante Unterschiede ließen sich jedoch nicht ermitteln. Auch ein Vorher-Nachher/Mit-Ohne-Vergleich blieb ohne Signifikanz. Unter Berücksichtigung der bereits mehrfach erwähnten Kontinuität der Programmteilnahme, die kaum wahre „Neueinsteiger“ sieht, sind signifikante Unterschiede nicht per se zu erwarten. Zudem ließen sich geförderte und nicht geförderte Betriebe nach unterschiedlichen Untermaßnahmen noch feiner differenzieren. Des Weiteren handelt es sich bei der verwendeten Methode zur Berechnung des mittleren C-Faktors um einen Ansatz, der nicht frei von Schwächen ist. Der tatsächliche Bodenbedeckungsgrad, das jeweilige System der Bodenbearbeitung (z.B. wendend oder nichtwendend) und Bodenbewirtschaftung (z.B. Häufigkeit und Zeitpunkt der Befahrung) in Abhängigkeit von der angebauten Ackerfrucht bleiben für den Einzelbetrieb unbekannt, es werden „typische“ Bewirtschaftungsweisen unterstellt.

Die erosionsmindernde Wirkung der angebotenen Maßnahmen jedoch ist unbestritten. In Bayern wurden zwischen 2014 und 2017 durchschnittlich 50.203 ha pro Jahr über die Maßnahme „Winterbegrünung“, weitere 59.646 ha über die Maßnahme „Mulchsaatverfahren“ gefördert. Rosner et al. (2007) untersuchten den jährlichen Bodenabtrag bei unterschiedlichen Bearbeitungsmethoden in Niederösterreich. Dabei ermittelten sie einen durchschnittlichen jährlichen Bodenabtrag von 6,1 t/ha/Jahr bei konventioneller Saat ohne Begrünung und einen entsprechenden Wert von 1,8 t/ha/Jahr für

Mulchsaatverfahren. Unter der Annahme, dass ähnliche Verhältnisse in Bayern anzutreffen sind, ergibt auf den durchschnittlich geförderten 59.646 ha eine ungefähre Vermeidung von 4,4 t/ha/Jahr. Wie bei ähnlichen Berechnungen dieser Art gilt es auch hier zu beachten, dass es sich um eine recht grobe Annäherung handelt. Zum einen wird die tatsächliche Wirkung auf den Einzelflächen nicht beobachtet. Zum anderen sind die Verhältnisse nicht eins zu eins übertragbar. Zudem muss die errechnete Zahl als Bruttowert betrachtet werden, da Mitnahmeeffekte bei Erosionsschutzmaßnahmen nicht zu unterschätzen sind. Es liegt schließlich im Sinne der Nachhaltigkeit im Interesse des Landwirts, dass von der Krume nicht mehr abgetragen wird, als durch die Verwitterung des bodenbildenden Gesteins entsprechender Qualität nachgeliefert wird. Auf leicht verwitterbarem Gestein ist der Boden in der Regel tiefergründiger als auf schwer verwitterbarem. Man macht den noch tolerierbaren Abtrag eines Standortes von der Gründigkeit des Bodens abhängig. Gemäß Schwertmann et al. (1987) liegt die Toleranzgrenze bei einem mittleren Bodenabtrag (t/ha*a) von „Bodenzahl/8“. Wie Mulchsaatverfahren verhindern auch Streifen- und Direktsaatverfahren, die ebenfalls im Rahmen des KULAP gefördert werden, Bodenabträge. Bei beiden Verfahren wird in der Regel noch weniger Boden abgetragen, sie werden jedoch nur in geringem Umfang angewandt. In welchem Umfang ohne KULAP-Förderung Mulchsaatverfahren bei Reihenkulturen zur Anwendung kommen ist nicht bekannt.

Hinsichtlich der „Winterbegrünung“ lässt sich gemäß Prasuhn (2012) eine Vermeidung des Bodenabtrags von 90 % gegenüber konventionellen Systemen erreichen. Dies entspricht einem Reduktionspotential von 5,49 t/ha/Jahr, das in Bayern zwischen 2014 und 2017 pro Jahr theoretisch auf 50.203 ha zur Entfaltung kam. Es gelten hier die gleichen Einschränkungen wie bei der Maßnahme „Mulchsaat“.

Schwerpunktbereich 5D

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

Ein optimales, zeit- und bedarfsgerechtes Düngemanagement trägt wesentlich zur Vermeidung von Verlusten und Emissionen bei und hilft insbesondere, Lachgas- und Ammoniakemissionen zu verringern und durch weniger Geruchsemissionen die gesellschaftliche Akzeptanz der Landwirtschaft zu verbessern. Insbesondere in der bayerischen Landwirtschaft, in der die tierische Erzeugung 47 % des Produktionswerts (Wert aller produzierter Waren und Dienstleistungen) von rd. 10,2 Mrd. € ausmacht (Stand 2016, StMELF (2016)), ist die emissionsmindernde Ausbringung von Wirtschaftsdünger ein wichtiges Kriterium zur Erreichung von Umweltzielen und zur Einhaltung von EU-Vorgaben wie etwa im Rahmen der NEC-Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen.

Die bayerische Förderung zielt auf eine verbesserte Ausbringtechnik für Wirtschaftsdünger ab. Die Ausbringung flüssigen Wirtschaftsdüngers ist dabei per Injektionsverfahren vorzunehmen. Dies liegt dann vor, wenn flüssiger Wirtschaftsdünger in geschlossenen Leitungen in einem Arbeitsgang direkt in den aktiv geöffneten Boden bzw. unter den Pflanzenbestand eingebracht wird. Ein Schließen der Schlitze

nach der Ablage des Wirtschaftsdüngers ist möglich, aber nicht zwingend erforderlich. Mit der Verringerung von Emissionen bei der Ausbringung gehen verringerte Nährstoffverluste einher, weshalb Investitionen in moderne Ausbringtechnik im ureigenen Interesse der Landwirte sind. Zudem wird die bodennahe Düngung voraussichtlich 2020 zur Pflicht. Bereits 2015 lief die in der Düngeverordnung geregelte Übergangsfrist für den nach oben strahlenden Prallteller aus. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass ein nicht unerheblicher Anteil der geförderten Ausbringungsmenge auch ohne Förderung auf die gleiche Art und Weise ausgebracht worden wäre. Die Maßnahme kann allerdings dazu beitragen, dass sich Landwirte früher für neue Ausbringtechnik entscheiden bzw. früher auf überbetriebliche Lösungen umsteigen. Kritisch zu hinterfragen ist vor diesem Hintergrund die Anhebung der Maximalförderung auf 54 € je Hektar.

Flächenangaben hinsichtlich der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger sind mit Vorsicht zu genießen, obwohl die seit 2017 geltende neue Düngeverordnung eine schlagbezogene Düngebedarfs-ermittlung vorschreibt und maximal mögliche Ausbringungsmengen pro Schlag auf diese Weise limitiert. Über die vorliegenden Auszahlungsdaten, die auf dem maximalen Fördersatz pro ha beruhen, ist es nicht möglich, Einzelflächen zu unterscheiden. Doppelzählungen von Flächen können nicht ausgeschlossen werden. Zudem ist hinsichtlich der Emissionsminderung die ausgebrachte Menge relevant, nicht jedoch die Hektaranzahl.

Bei der Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern sind Ammoniakemissionen (NH_3) von besonderer Bedeutung. Die folgenden Berechnungen beziehen sich deshalb auf diese chemische Verbindung aus Stickstoff und Wasserstoff. Ammoniak und sein Umwandlungsprodukt Ammonium zählen heute zu den wichtigsten Luftschadstoffen, die Ökosysteme belasten. Versauerung und Nährstoffanreicherung in Böden und Gewässern sind Folgen, die kaum oder nur sehr langfristig wieder ausgeglichen werden können. Über Umsetzungsprozesse tragen Ammoniakemissionen zudem zur indirekten Emission des Treibhausgases N_2O bei. Die Ammoniakemissionen in Deutschland betragen 1990 insgesamt 743.000 Tonnen und sanken bis 2016 auf etwa 663.000 Tonnen. Hauptverursacher ist die Landwirtschaft: Fast 95 % gehen auf ihr Konto (LfU 2013, S. 2). Knapp die Hälfte davon wird bei der Ausbringung organischer Dünger freigesetzt. Bodennahe Gülleausbringung reduziert NH_3 -Emissionen im Mittel um 30 % im Vergleich zu Breitverteilern (Pöllinger et al. 2012, S. 22). Döhler et al. (2002) berichten gar von Reduktionen von bis zu 90 %. Wenngleich über die genaue Höhe verringerter Ammoniakemissionen bei bodennaher Ausbringung Uneinigkeit herrscht, unterschiedliche Studien also zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen (s. etwa Häni et al., 2016, Webb et al., 2010, Flessa et al., 2012), so ist sich die Wissenschaft doch einig, dass durch moderne Ausbringtechnik erhebliches Reduktionspotential besteht. Neben der Ausbringtechnik werden die tatsächlich auftretenden Ammoniakemissionen u.a. vom Zeitpunkt der Ausbringung, von Art und Beschaffenheit der Gülle, dem Grad der Bodenbedeckung und von den Bodenverhältnissen bestimmt. In einer Evaluierung der österreichischen Maßnahme „Verlustarme Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern und Biogasgülle“ berechneten Pöllinger et al. (2012) verringerte Ammoniakemissionen durch emissionsarme Ausbringungsverfahren. Aufgrund der ähnlichen Agrarstruktur können die Erkenntnisse dieser Studie vielfach auf Bayern übertragen werden. So nutzten Pöllinger et al. (2012) einen ermittelten Wert für reduzierte Ammoniakemissionen von $1,3332 \text{ kg/m}^3$ bei bodennaher Ausbringung gegenüber herkömmlichen Breitverteilern.

Für das Jahr 2010 liegen Zahlen des Statistischen Bundesamts zur Wirtschaftsdüngerausbringung in den deutschen Bundesländern vor. Demnach wurden in Bayern auf rund 2 Mio. ha (0,8 Mio. ha Dauergrünland, 1,2 Mio. ha Ackerland) 53.688.000 m³ flüssiger Wirtschaftsdünger ausgebracht (DESTATIS 2011, S. 6). Auf aktuellere Zahlen kann nach bestem Wissen der Autoren nicht zurückgegriffen werden. Nachdem sich die Tierbestandszahlen in Bayern zwischen 2010 und 2017 gemäß dem Bayerischen Agrarbericht des Jahres 2016 generell verringert haben (bei Rindern von 3,350 auf 3,134 Mio., bei Schweinen von 3,550 auf 3,308 Mio.), kann davon ausgegangen werden, dass auch der Anfall flüssigen Wirtschaftsdüngers rückläufig war. Für das Jahr 2017 kann Tabelle 48 zufolge angenommen werden, dass bereits rund ein Viertel der ausgebrachten Wirtschaftsdünger Menge verlustarm ausgebracht wurde. Eventuell ohne KULAP-Förderung emissionsarm ausgebrachte wie auch Mengen aus NawaRo-Biogasanlagen sind dabei unberücksichtigt. Unter der theoretischen Annahme, dass KULAP geförderte Ausbringungsmengen ohne Förderprogramm mit herkömmlichen Breitverteiltern ausgebracht worden wären, ergeben sich für das Jahr 2017 verringerte NH₃-Emissionen von 17.781.496 kg. Angesichts der bereits erwähnten gesetzlichen Vorgaben und der wirtschaftlichen Vorteile moderner Ausbringtechnik, ist es jedoch kaum denkbar, dass diese Einsparung einzig und allein auf die Einführung des Förderprogramms zurückzuführen ist. Pöllinger et al. (2012) befragten in ihrer Evaluierung u.a. Landwirte, ob sie auch ohne Förderprogramm in neue Ausbringtechnik investieren würden. Nur 23 % aller Befragten beantworteten diese Frage mit ‚nein‘.

Tabelle 49 verdeutlicht die Popularität der Maßnahmen zur emissionsarmen Ausbringung von Wirtschaftsdünger. Da die Auszahlung erst im Folgejahr der Antragstellung erfolgt, enthielt der zur Berichterstellung vorliegende Datensatz für das Jahr 2018 noch keine Zahlen. Es kann jedoch von einer weiteren Steigerung der Fördermenge ausgegangen werden. Bereits im Jahr 2017 waren die eingeplanten finanziellen Mittel zu rund 85 % erschöpft. Der angegebene Flächenumfang bezieht sich auf die Maximalförderung von 45 € bzw. 54 € je Hektar, es handelt sich also um einen Wert theoretischer Natur, da nicht bekannt ist, auf welchen Flächen welche Mengen tatsächlich ausgebracht wurden.

Tabelle 48: Volumen emissionsarm ausgebrachten Wirtschaftsdüngers (inkl. Altmaßnahmen A62 und A63) (Bezug: Antragstellung)

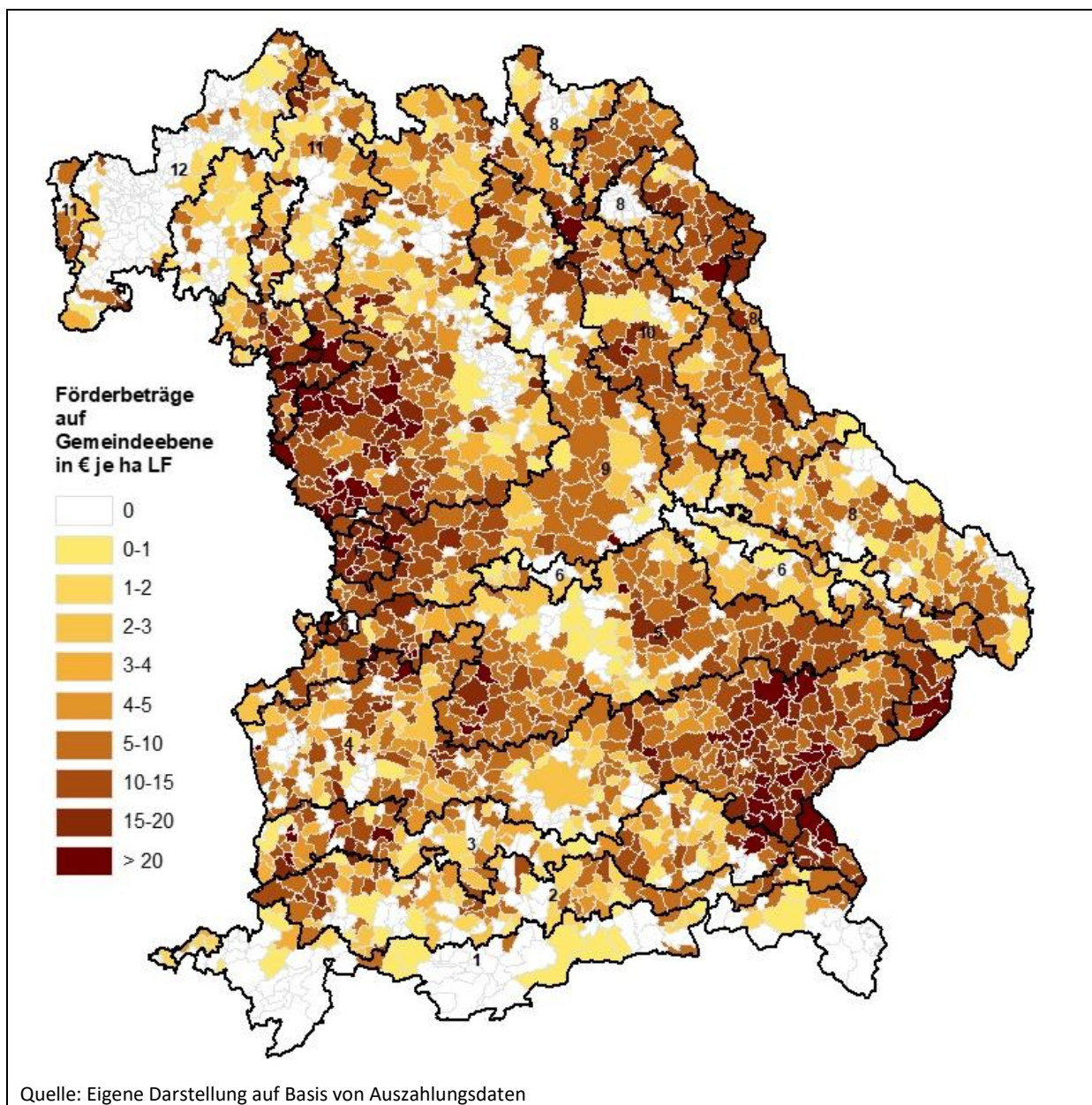
	2014	2015	2016	2017
Emissionsarm ausgebrachter Wirtschaftsdünger (m ³)	6.658.829	10.685.457	12.831.068	13.337.456
Quelle: StMELF-Förderdaten				

Tabelle 49: Outputindikatoren Schwerpunktbereich 5D (Bezug: Antragstellung)

	2014	2015	2016	2017	Plan	Realisierungsgrad
Öffentliche Ausgaben (€)	9.988.244	16.028.185	19.246.601	20.006.184	76.611.312	85,20 %
Geförderte Fläche (ha)	221.961	315.725	370.235	447.324	220.000	203,32 %
Zugehörige Maßnahmen: A62-63, B25-26						
Quelle: StMELF-Förderdaten						

Gemäß Abbildung 44 liegen die Schwerpunktregionen der KULAP-Maßnahmen zur emissionsarmen Wirtschaftsdüngerausbringung in weiten Teilen Mittelfrankens, im nördlichen Schwaben sowie in den südöstlichen Landesteilen. Größtenteils decken sich diese Gebiete mit den viehhaltungsintensiven Regionen. Im südlichen Schwaben jedoch, aber auch im Bayerischen Wald und im südöstlichen Oberbayern stößt die Maßnahme trotz intensiver Nutztierhaltung samt entsprechendem Wirtschaftsdüngeranfall auf geringeres Interesse. Dies mag zum einen mit Stallhaltungsformen zusammenhängen, bei denen weniger flüssiger Wirtschaftsdünger anfällt, mit den in diesen Regionen vorherrschenden topografischen Bedingungen als auch mit einem höheren Dauergrünlandanteil. Bei einer direkten Gülleinjektion bzw. Schlitztechnik in den Boden können zwar N-Verluste über Ausgasung am besten verhindert werden, allerdings wird die Grasnarbe stark mechanisch belastet und unter ungünstigen Bedingungen finden Ampfer und andere Lichtkeimer beste Voraussetzungen für eine Vermehrung.

Abbildung 44: Schwerpunktregionen der emissionsarmen Wirtschaftsdüngerausbringung auf Gemeindeebene, 2017



So erfreulich das Ammoniakreduktionspotential moderner Ausbringtechnik ist, sollten mit der deren Einsatz häufig einhergehende Schwierigkeiten und Probleme nicht unerwähnt bleiben. Das im Vergleich zu herkömmlichen Güllefässern höhere Gewicht von Schleppschuh- und Injektorfässern etwa erfordert eine höhere Zugkraft. Zudem wird das Risiko von Bodenverdichtungen erhöht. Sorgen hinsichtlich des Aspekts Futtermverschmutzung im Erntegut bei Schleppschlauch und Schleppschuh scheinen jedoch unbegründet zu sein. Praxisnahe Forschungsergebnisse aus der Schweiz und aus Österreich deuten darauf hin, dass Futtermverschmutzungen nur teilweise nachweisbar bzw. vermeidbar sind.

Schwerpunktbereich 5E

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

Gemäß Tabelle 50 wurden die Flächenziele der Maßnahmen mit Primäreffekt im Schwerpunktbereich 5E bereits zu rund 95 % erreicht. Der geförderte Flächenumfang der Neumaßnahmen liegt in etwa auf dem Niveau der Altmaßnahmen.

Tabelle 50: Outputindikatoren Schwerpunktbereich 5E (Bezug: Antragstellung)

	2014	2015	2016	2017-2018	Plan	Realisierungsgrad
Öffentliche Ausgaben (€)	31.738.330	35.195.206	31.718.977	66.250.757	214.788.970	76,77 %
Geförderte Fläche Altmaßnahmen (ha)	227.785	11.602	2.526	2.182	-	-
Geförderte Fläche Neumaßnahmen (ha)	0	206.945	196.709	206.493	-	-
Geförderte Fläche (ha)	227.785	218.547	199.235	208.674	220.500	94,64 %
Quelle: StMELF-Förderdaten						
Zugehörige Maßnahmen: B20, B21, B22, B23, B28, B29, A21, A22, A23, A27, A34						

Förderungszweck der Maßnahmen B20-23 ist eine besonders nachhaltige und standortangepasste Bewirtschaftung des Dauergrünlandes des Betriebes zur Verbesserung der natürlichen und wirtschaftlichen Produktionsbedingungen, die mit einer Verbesserung des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes einhergeht. Dabei wendet der Landwirt besonders nachhaltige und extensive Verfahren der Bewirtschaftung von Dauergrünland an. Neben Biodiversitätszielen und der indirekten Verringerung von Treibhausgasemissionen sollen die Extensivierungsmaßnahmen vor allem zum Erhalt der Grünlandnutzung beitragen, was in Grenzertragsstandorten von Belang ist. Es wurde

deshalb untersucht, ob der Grünlandanteil bei teilnehmenden Betrieben im Vergleich zu nicht teilnehmenden Betrieben konstant blieb oder gar anstieg. Zudem wurde die Intensität der Landbewirtschaftung näher untersucht. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang das generelle Grünlandumbruchverbot, das im Rahmen des Greening seit der GAP-Reform 2015 gilt. Der im Folgenden näher beschriebene Difference-in-Difference-Ansatz in Kombination mit Propensity Score Matching zur Ermittlung des Maßnahmeneffekts kam bereits in 4A, 4B und 4C zur Anwendung.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Der ATT wird auf Basis des beobachteten Ergebnisses (y), des Teilnahmezustand (d) und der betrieblichen Merkmale (x) für die Teilnehmer i mittels Buchführungsdaten, Betriebskennzahlen und Auszahlungsdaten geschätzt. Betrachtet werden dabei die Jahre 2014-2018. Da die Neumaßnahmen B20-23 erstmals im Jahr 2015 angeboten wurden, dient das Jahr 2014 als pre-treatment Jahr. Spätere Teilneh-

mer (ab 2015) konnten mit den vorliegenden Daten identifiziert werden und basierend auf den Merkmalsausprägungen 2014 eine Kontrollgruppe gebildet werden. Einbezogen wurden nur konventionelle Betriebe mit Rauhfutterfressern und Dauergrünland, für die zwischen 2014 und 2018 durchgehend Daten vorhanden waren und die 2014 nicht an entsprechenden Altmaßnahmen teilnahmen.

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

Tabelle 51 stellt die Parameterschätzwerte des Logit-Modells zur Erklärung der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen dar. Neben betrieblichen Merkmalen wurden auch regionale Daten des Statistischen Bundesamts verwendet. Die Vorhersagegüte des Modells ist mit 97,85 % sehr gut.

Tabelle 51: Parameterschätzwerte des Logit-Modells zur Erklärung der Teilnahme an Grünlandextensivierungsmaßnahmen (B20-23)

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

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

Tabelle 53 zeigt für das Referenzjahr (2014) die Mittelwerte (Häufigkeiten) ausgewählter Ergebnisvariablen von Teilnehmern und Kontrollbetrieben, vor dem Matching (Spalten (1) und (2)) und nach dem Matching (Spalten (3) und (4)). Vor dem Matching unterscheiden sich die späteren Teilnehmer der Extensivierungsmaßnahmen von den Kontrollbetrieben in fast allen Merkmalen signifikant.

Tabelle 52: Deskriptive Statistik zum Logit-Modell

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

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage StMELF-Förderdaten, Testbuchführung

Tabelle 53: Vergleich von Mittelwerten (Häufigkeiten) für ausgewählte Variablen im Referenzjahr 2014

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

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

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

Tabelle 54: Veränderung der Dauergrünlandfläche und des Viehbesatzes differenziert nach Teilnahme an der Maßnahme B20-23

Variable	Teilnehmer	Kontrollgruppe	ATT
	Δy_i^1	Δy_j^0	$\Delta y_i^1 - \Delta y_j^0$
Prozentuale Änderung DG an LF 2018 ggü. 2015	0,1521	-0,2902	0,4423
(RGV je ha HFF 2018) – (RGV je ha HFF 2015)	-0,0219	0,0555	-0,0774**

Signifikanzniveau: ** p < 0,05

Quelle: Eigene Berechnungen

Wie aus Tabelle 54 hervorgeht, ist zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe kein statistisch signifikanter Unterschied in der Veränderung der Dauergrünlandfläche festzustellen. Angesichts der Greening-Auflagen zum Dauergrünland-Umbruchverbot war dieses Ergebnis zu erwarten. Teilnehmer an Maßnahmen zur extensiven Grünlandnutzung und Futtergewinnung für Raufutterfresser weiten ihren

Dauergrünlandanteil verglichen mit Nichtteilnehmern im betrachteten Zeitraum nicht statistisch signifikant aus und erhöhen somit auch nicht das CO₂-Bindungspotential. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass der untersuchte Zeitraum recht kurz ist. Über eine längere Periode sind stärkere Anpassungen denkbar. Hinsichtlich des Viehbesatzes ist ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern beobachtbar. Teilnehmende Betriebe verringern den Besatz an Raufutter fressenden Großvieheinheiten je ha Hauptfutterfläche, während Nichtteilnehmer den Viehbesatz erhöhen.

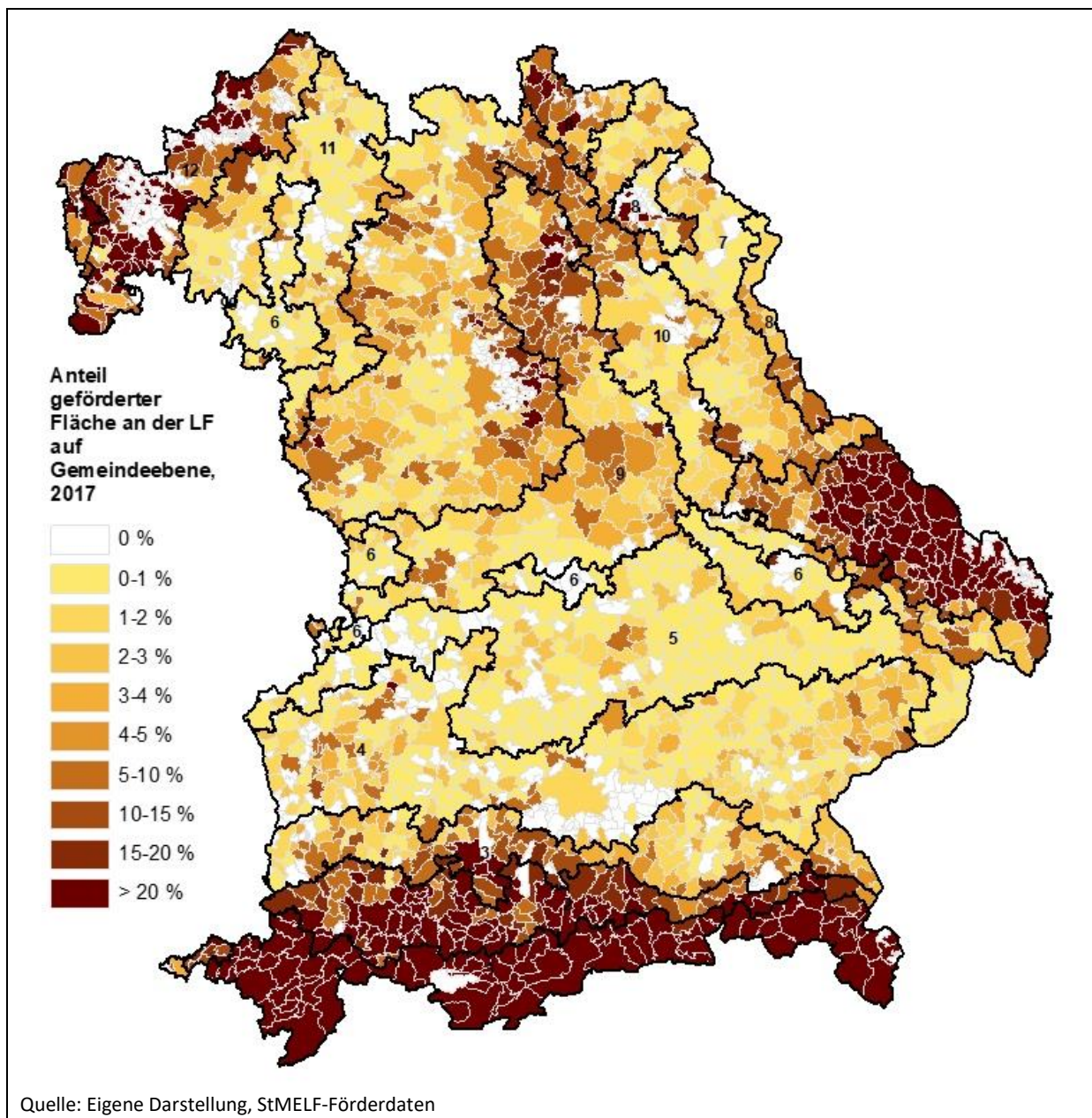
Gemäß Hülsbergen (2011) besteht bei der Berücksichtigung der Kohlenstoffspeicherung in Böden als Klimaschutzleistung eine grundsätzliche Schwierigkeit in der Nachweisführung, weil Humusanreicherungen oftmals erst nach Jahrzehnten analytisch bestimmbar sind. Die räumliche und zeitliche Variabilität der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

In Bayern wurden zwischen 2014 und 2018 über die Maßnahmen B28-29 (Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten) bzw. über die entsprechende Altmaßnahme A34 16.726 ha gefördert. Dabei konnte die Förderfläche von 9.366 ha 2014 auf bis zu 16.726 ha ausgeweitet werden. Die spezielle Einbeziehung der Förderkulisse Moore könnte sich positiv auf den Flächenumfang ausgewirkt haben. Unter Einbeziehung des Sequestrierungspotentials gemäß Hülsbergen (2011) ergibt sich für Bayern eine Kohlenstoffspeicherung von rund 16.726 t für das Betrachtungsjahr mit der höchsten Förderfläche. Auch hier gilt es zu beachten, dass es sich um einen Bruttowert handelt, der nicht auf Beobachtungen und Messungen beruht. Unkenntnis besteht darüber, inwieweit Teilnehmer auch ohne Förderung Ackerflächen in Grünland umgewandelt hätten. Ferner handelt es sich um eine Zeitpunkt Betrachtung. Nach Ablauf der KULAP-Förderung ist eine Rückumwandlung in Ackerland denkbar.

Regionale Verteilung

Abbildung 45 zeigt die regional unterschiedliche Inanspruchnahme der KULAP-Maßnahmen des Schwerpunktbereichs 5E. Diese Maßnahmen wurden insbesondere in den Alpen, im Alpenvorland und zum Teil auch im Voralpinen Hügelland umgesetzt. Auch in Teilen des Bayerischen Waldes und vor allem im Agrargebiet Spessart und Rhön trafen die Maßnahmen auf starke Nachfrage. In diesen Regionen geht die Viehhaltung zum Teil schon seit längerem sukzessive zurück und die Flächen werden extensiv genutzt. Die Auflage der Viehbesatzobergrenzen konnten hier gut eingehalten werden.

Abbildung 45: Geförderte Fläche der KULAP-Maßnahmen des Schwerpunktbereichs 5E als Anteil an der gesamten LF auf Gemeindeebene, 2017



4.6.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm mit seinen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen ist ein Förderangebot mit langer Tradition und wird von den Landwirten insgesamt gut angenommen. Die Neumaßnahmen der Förderperiode 2014-2020, die 2015 erstmals angeboten wurden, fanden bei den Landwirten große Akzeptanz. Gleichwohl muss die Rekordbeteiligung im Jahr 2015 vor dem Hintergrund der angespannten Marktlage betrachtet werden. In vielen Fällen wurden die angestrebten Flächenziele der Einzelmaßnahmen wie auch der Schwerpunktbereiche bereits erreicht, häufig gar im Jahr 2014 über Altmaßnahmen. Lediglich im Schwerpunkt Wasserschutz besteht bei der Förderfläche noch Steigerungsbedarf. Bei den Ackermaßnahmen wurde das höchste, im Jahr 2014 erzielte Niveau der Altmaßnahmen über die Neumaßnahmen bislang nicht erreicht. Gesteigert werden konnte mit den

Neumaßnahmen allerdings die geförderte Grünlandfläche. Angesichts der Neuausrichtung des Bewertungsschemas, das den Ökologischen Landbau separat erfasst, können die KULAP-Flächenangaben zwischen der vorangegangenen und der aktuellen Förderperiode nur bedingt verglichen werden.

Eine hohe Wirksamkeit hinsichtlich der Schutzziele hängt nicht allein vom Umfang der geförderten Fläche ab, sondern mehr noch von der Qualität der Maßnahmen. Der großen Mehrzahl der Maßnahmen kann bei konsequenter und langfristiger Durchführung ein hoher Wirkungsgrad zugesprochen werden. Die für die Förderperiode 2014-2020 vorgenommenen Änderungen beschränkten sich im Wesentlichen auf Detailanpassungen von Förderauflagen und Prämienhöhe. Allerdings wurden auch Empfehlungen zur Programmverbesserung umgesetzt, insbesondere hinsichtlich der Bindung an Gebietskulissen und ergebnisorientierter Honorierung.

Im Rahmen der Bewertung wurde ein Fokus auf die erwarteten Primäreffekte der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gelegt und die Wirkungen an Einzelmaßnahmen beispielhaft dargestellt. Vielfach wurde dabei auf wissenschaftliche Erkenntnisse aus der Literatur zurückgegriffen, die auf Bayern jedoch nur in seltenen Fällen ohne Einschränkungen anzuwenden sind. Es handelt sich bei den auf dieser Basis angestellten Berechnungen und Analysen deshalb um Annäherungen und Bruttowerte, nicht aber um eine (anzustrebende) Wirkungskontrolle, die auf erhobenen Daten und Messungen auf den jeweiligen Förderflächen gründet. Eine solche Wirkungskontrolle unternahm die LfL für die KULAP-Maßnahme „Blühflächen“ in der vorangegangenen Förderperiode. Da diese Maßnahme im neuen Programm differenziert fortgeführt wurde, gelten die Ergebnisse der Studie auch in der neuen Förderphase. Die Maßnahme leistet einen wertvollen Beitrag zu Schwerpunktbereich 4A, indem sie gemäß den Untersuchungen der LfL die Artenvielfalt deutlich erhöht. Der mittels betriebsspezifischer Daten neu berechnete Indikator „Nutzpflanzenvielfalt“ zeigt, dass im Rahmen des KULAP geförderte Betriebe ausgeglichenerere Fruchtfolgen aufweisen als nicht teilnehmende Betriebe. Von vielfältigeren Fruchtfolgen profitieren insbesondere Bienen und Tagfalter. Nicht nachgewiesen werden konnte jedoch, dass die vielfältigeren Fruchtfolgen geförderter Betriebe direkt auf die Programmteilnahme zurückzuführen sind. Es ist davon auszugehen, dass teilnehmende Betriebe bereits in vorangegangenen Förderperioden Fläche zur Fruchtfolgegestaltung unter Vertrag hatten. In diesen Fällen dient die Prämienzahlung als Beibehaltungsförderung, d.h. ohne Förderung wäre die bestehende bzw. gewünschte Nutzungsart/-weise verändert und im Regelfall in eine intensivere Nutzung überführt worden. Denkbar wären allerdings auch Mitnahmeeffekte bedingt durch bayernweit einheitliche Prämienätze bei Fruchtfolgemaßnahmen. Verhindern ließe sich dies durch eine standortspezifische Förderung, bei der die Prämienhöhe etwa an die Ertragsmesszahl geknüpft ist.

Weniger klar wirkt das Bild bei den Maßnahmen mit Primäreffekt im Schwerpunktbereich 4B. Trotz aller Bemühungen zum Wasserschutz im Rahmen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen wurden Verbesserungen der Wasserqualität in Bayern in den letzten Jahren nicht beobachtet. Diese Tatsache spricht jedoch nicht direkt gegen den Erfolg von Maßnahmen zum Wasserschutz. Intensivierungen bei Nichtteilnehmern können einen möglichen Maßnahmenerfolg konterkarieren. Zudem treten Ergebnisse von Wasserschutzmaßnahmen in der Regel mit Verzögerung ein, abhängig von Faktoren wie etwa Bodenbeschaffenheit, Bewirtschaftung und Niederschlag. Besonders im Zielfeld Wasserschutz sind sta-

tistisch gesicherte Aussagen nur mit extrem hohem Aufwand zu treffen, indem langjährige, repräsentative und umfängliche Stichprobenraster angelegt werden. Langfristig ist die Entwicklung eines entsprechenden Monitoringsystems anzustreben. Die Ausweisung von Gebietskulissen hat zu einem gezielteren Einsatz der Fördermittel geführt. Die Problemregionen Nordbayerns profitieren in besonderem Maße von der Förderung.

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

Zur Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen (Schwerpunktbereich 5D) tragen die KULAP-Maßnahmen zur emissionsarmen Ausbringung von Wirtschaftsdünger bei. Das hohe Reduktionspotential bodennaher Ausbringung ist wissenschaftlich vielfach belegt. Durch den Einsatz moderner Ausbringttechnik können 1,3 kg/m³ Ammoniakemissionen im Vergleich zu herkömmlichen Breitverteilern verhindert werden. Die im EPLR formulierten Flächenziele wurden bereits übererfüllt, die Maßnahme erfreut sich bei den Landwirten großer Beliebtheit. Vor dem Hintergrund des bereits bestehenden Verbots des nach oben strahlenden Pralltellers und des in den kommenden Jahren folgenden Verbots der bodenfernen Düngung, ist zu überdenken, ob die Förderung unverändert beibehalten werden kann.

In Schwerpunktbereich 5E wurden die geplanten Flächenziele bereits zu rund 95 % erreicht. Während die Maßnahmen zur Umwandlung von Ackerland in Grünland entlang von Gewässern und in sonstigen sensiblen Gebieten gut angenommen wurden – evtl. auch durch die Ausweitung auf Moorstandorte – und eine hohe Kohlenstoffbindung anzunehmen ist, sank der Flächenumfang von Grünlandextensivierungsmaßnahmen zwischen 2014 und 2018. Die Maßnahmen zur extensiven Grünlandnutzung leisten insofern keinen Beitrag zur (zusätzlichen) Kohlenstoffbindung. Durch das generelle Grünlandumbruchverbot bleibt der Grünlandanteil auch bei Nichtteilnehmern konstant. Eine indirekte Kohlenstoffbindung kann erreicht werden, falls Flächen auf Grenzertragsstandorten ohne Maßnahme aus der Bewirtschaftung fallen würden. Dies zu verhindern ist allerdings das faktische, wenn auch nicht programmierte Ziel der Ausgleichszulage.

4.7 M 10 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Teil Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm (M10.1.16-10.1.21)

4.7.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

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

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

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

Das VNP kann nur auf ökologisch besonders wertvollen Flächen innerhalb einer der folgenden naturschutzfachlich definierten Gebietskulissen umgesetzt werden:

- Flächen mit gesetzlich geschützten Biotopen nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 2, 3 oder 5 BNatSchG und nach Art. 23 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 oder 5 BayNatSchG
- Flächen in den Nationalparks Berchtesgaden und Bayerischer Wald, auf schutzwürdigen Flächen in Biosphärenreservaten, in Naturschutzgebieten, in FFH- und Vogelschutzgebieten, Feuchtflächen im Sinn des Art. 23 Abs. 5 BayNatSchG, Flächen, die nach den §§ 28 und 29 BNatSchG geschützt sind sowie Flächen, die in der Biotopkartierung Bayern erfasst sind sowie gleichwertige Flächen
- Flächen mit FFH-Lebensraumtypen und -Arten gemäß den Anhängen der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie sowie Flächen des Bayerischen Biotopverbundes BayernNetzNatur
- Einzelflächen, die im Rahmen naturschutzfachlicher Programme und Pläne schwerpunktmäßig für Zwecke des Natur- und Artenschutzes bereitgestellt werden.

Beim VNP liegt die fachliche Zuständigkeit im Zuständigkeitsbereich des StMUV und es zielt auf eine naturverträgliche Bewirtschaftung naturschutzfachlich besonders wertvoller Flächen der Biotoptypen Äcker, Wiesen und Weiden ab.

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

- Der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel bei Ackermaßnahmen wurde in den Grundleistungen integriert und ist nicht mehr Bestandteil der optionalen Zusatzleistungen.

- Die Umwandlung von Acker in Grünland kann im Biototyp Weiden nicht mehr gefördert werden (bisher G30).
- Die Einzelmaßnahme zum Erhalt von Streuobstwiesen (G27, jetzt H28) war bisher verpflichtend an den Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutzmittel gekoppelt (bisher G26), nun kann die Maßnahme auch einzeln abgeschlossen werden.
- Die Zusatzmaßnahme zum Erhalt von Streuobstbeständen auf Weiden (Z34) wird nicht mehr angeboten.
- Neu im Angebot sind die Maßnahmen zur ergebnisorientierten Grünlandnutzung (H30), sowie die Beweidung durch Ziegen (H33/F33).
- Seit Verpflichtungsbeginn 2015 ist es zudem möglich die KULAP-Maßnahme B10 (Ökologischer Landbau) mit bestimmten VNP-Maßnahmen zu kombinieren.

4.7.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

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

Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung

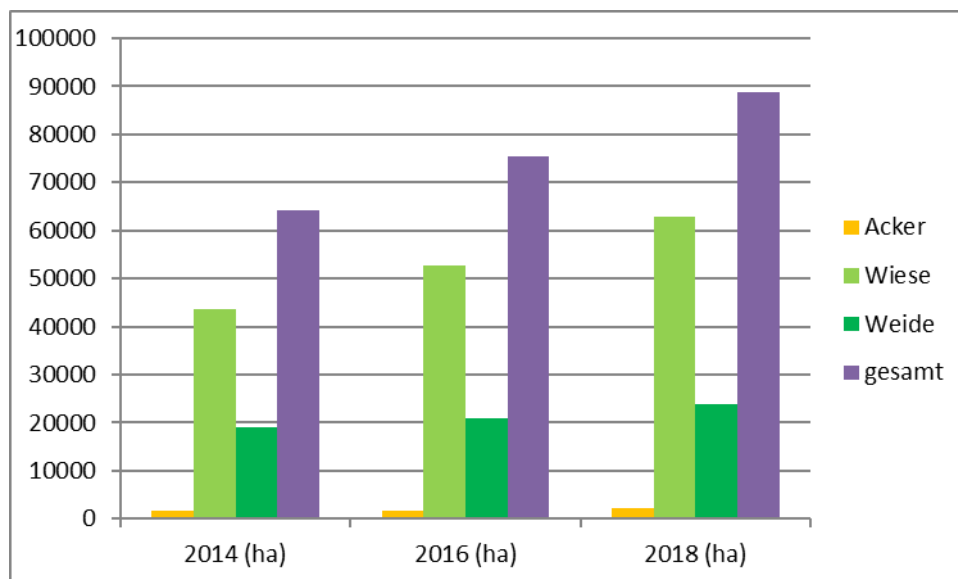
Das VNP wurde in den ersten fünf Jahren der neuen Förderperiode sehr gut angenommen und hat mit 88.794 ha Förderfläche bereits jetzt den Endstand der vorherigen Förderperiode um rd. 24.000 ha überschritten. Die Zielerreichung bei der VNP-Förderfläche liegt mit 105,7% nach fünf von sieben Förderjahren schon über dem Zielwert, die öffentlichen Ausgaben erreichen mit 66,64% recht gut den theoretischen Zielwert von 71,4% nach fünf Jahren⁴⁰ (s. Tabelle 55).

Der Flächenumfang des Biototyps Wiese 1 hat den Zielwert bereits um 15% überschritten, der des Typs Wiese 2 sogar schon um 57%. Nur der Biototyp Wiese 3 (Ergebnisorientierte Grünlandnutzung) bleibt mit 8% weit hinter dem angestrebten Flächenziel zurück. Möglicherweise dafür ausschlaggebend ist, dass es eine neue Maßnahme mit einer anderen Zieldefinition innerhalb des VNP ist, die die Bewirtschafter von Vertragsabschlüssen abhält. Die Maßnahme könnte gerade für Landwirte mit mäßig artenreichen Wiesen interessant sein, die sich nicht an feste Schnittzeitpunkte halten und auch in einem gewissen Umfang düngen möchten⁴¹. Um die mögliche Skepsis demgegenüber abzubauen wäre eventuell eine ausführliche Beratung über die Umsetzung und die erforderliche Zielkontrolle durch die uNB bei den Bewirtschaftern notwendig. Angesichts des chronisch knappen Personalstandes ist das aber wohl schwer möglich.

Die Flächen des Biototyps Acker 1 überschreiten das Ziel bereits deutlich um 19%, bei Acker 2 liegen die 90% Beteiligung auch schon sehr hoch, ebenso wie beim Biototyp Weide mit 92%.

⁴⁰ Die im VNP abgeschlossenen Verträge haben jeweils eine Laufzeit von fünf Jahren, sodass das Flächenziel schon überschritten sein kann, die ausgegebenen Finanzmittel deshalb aber noch auf niedrigerem Niveau liegen.

⁴¹ In den im Frühjahr 2019 durchgeführten Befragungen bei den uNB wurde der Maßnahme großes Potential zugeschrieben. Die Einschätzung war, dass es am Wissen bei den Landwirten mangelt wie sich Düngung und Schnitt auf die Artenzusammensetzung auswirken.

Abbildung 46: Entwicklung der VNP-Vertragsflächen 2014-2018 in ha, nach Biotoptypen

Tabelle 55: Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020; Zielwert 2023	Realisierung (bis 31.12.2018)	Zielerreichungsgrad %
Outputindikatoren			
O1 Öffentliche Ausgaben insgesamt (EUR)	267.779.113	178.449.360	66,64 %
O5 Fläche (ha) für die die Agrarumwelt- und Klimamaßnahme gilt	84.000 ha	88.794 ha	105,7 %
O7 Anzahl der unterstützten Verträge		28.796	-
Zielindikatoren			
16 Biotoptyp Acker 1: Extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Ackerlebensräume	6.158.920 € 1.018 ha	3.345.008 € 1.207 ha	54,31% 118,57%
17 Biotoptyp Acker 2: Brachlegung auf Acker mit Selbstbegrünung aus Artenschutzgründen	6.051.808 € 1.213 ha	2.980.973 € 1.088 ha	49,26% 89,70%
18 Biotoptyp Wiese 1: Entwicklung und extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Wiesenlebensräume	203.860.239 € 54.569 ha	140.221.531 € 62.498 ha	68,78% 114,53%
19 Biotoptyp Wiese 2: Brachlegung von Wiesenlebensräumen aus Artenschutzgründen	133.889 € 69 ha	121.217 € 108 ha	90,54% 156,52%
20 Biotoptyp Wiese 3: Ergebnisorientierte Grünlandnutzung	2.704.569 € 1.251 ha	77.780 € 106 ha	2,88% 8,47%
21 Biotoptyp Weide: Erhaltung und Verbesserung naturschutzfachlich wertvoller Lebensräume durch extensive Weidenutzung	48.869.688 € 25.880 ha	31.678.308 € 23.772 ha	64,82% 91,85%
O1; O5 und Werte der Zielindikatoren: eigene Berechnungen aus den Antragsdaten zum VNP und den Auszahlungsdaten StMELF (ohne Rückforderungen), O7 aus Monitoringdaten			

Die ausbezahlten Mittel über die fünf Jahre sind EU-Mittel (es ist eine Kofinanzierung von 75% durch die EU möglich); seit 2018 werden auch GAK-Mittel⁴² und bayerische Mittel, die sich wie in Tabelle 56 dargestellt verteilen, genutzt. 25,8 Mio. € (rd. 14%) wurden 2014 ausbezahlt; 2015 wegen technischer Schwierigkeiten nur rund 6,4 Mio. € (knapp 4%)⁴³, 2016 waren es 64,6 Mio. € (36%), 2017 38,4 Mio. € (21,52%) und 2018 schließlich 43,2 Mio. € und 24,21%, je Vertragsjahr rd. 36 Mio. € insgesamt und hiervon knapp 24 Mio. € EU-Mittel.

Tabelle 56: Ausbezahlte Fördermittel, 2014-2018

	Gesamtmittel	EU-Mittel	GAK-Mittel	Bayerische Mittel	Anteil an Gesamtausgaben
2014	25.826.690 €	14.923.652 €	0 €	10.903.038 €	14,47%
2015	6.434.289 €	4.357.897 €	0 €	2.076.392 €	3,61%
2016	64.583.479 €	46.932.272 €	0 €	17.651.259 €	36,19%
2017	38.398.680 €	26.148.470 €		12.250.210	21,52%
2018	43.200.734 €	26.980.980 €	1.214.349 €	15.005.406 €	24,21%
Gesamt	178.449.360 €	113.343.271 €	1.214.349 €	57.891.741 €	100 %
Eigene Berechnungen aus den Auszahlungsdaten StMELF (ohne Rückforderungen), Stand 31.12.2018					

Die 88.794 ha VNP-Vertragsflächen im Jahr 2018 wurden von 19.741 Landwirten (knapp 20% der landwirtschaftlichen Betriebe Bayerns) bewirtschaftet, von denen 65% im Nebenerwerb tätig sind. Dieser Anteil liegt 2018 damit etwas höher als in der Gesamtheit der bayerischen Betriebe mit 61% Nebenerwerbsbetrieben. Die einzelnen Betriebe bewirtschaften dabei zwischen 0,09 und 383 ha an VNP-Förderflächen. Der durchschnittliche Anteil der VNP-Förderflächen an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche (LF) der VNP-Betriebe beträgt 33%, bei einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 34 ha LF⁴⁴ und einem durchschnittlichen Grünlandanteil von 48%. Im Vergleich dazu liegt die durchschnittliche LF aller bayerischen Betriebe im Jahr 2017 bei 35 ha⁴⁵, mit einem Grünlandanteil von 34% im Schnitt⁴⁶. Hier wird der Grünlandsschwerpunkt der VNP-Maßnahmen deutlich. In der durchschnittlichen Betriebsgröße schlagen sich die VNP-Betriebe mit großen Weideflächen, v.a. im alpinen Bereich nieder. Die Entwicklung des Flächenumfangs bezogen auf die drei Biotoptypen seit 2014 und der Anteil der VNP-Vertragsflächen in N2000-Gebieten ist in Tabelle 57 ersichtlich.

⁴² Änderung im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2018 – 2021 in §1.2 (durch Gesetz vom 11.10.2016): Aufnahme von Maßnahmen einer umweltgerechten Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege

⁴³ Im Jahr 2015 ergaben sich Schwierigkeiten bei der Auszahlung durch die nötige neue Programmierung aufgrund der neuen Maßnahmenkodierung, die bis zum Auszahlungstermin Ende 2015 nicht abgeschlossen war. So wurden in 2016 monatlich jeweils die fertig programmierten Maßnahmen ausgezahlt. Für die 2016 beantragten Maßnahmen erfolgte die Auszahlung wieder termingemäß im Dezember 2016 bzw. Ende März 2017 für die jahresübergreifenden Maßnahmen.

⁴⁴ hier ist zu beachten, dass VNP-Maßnahmen auch auf Flächen durchgeführt werden können, die laut Codierung im Flächennutzungsnachweis nicht zur LF gerechnet werden (z.B. NC 958 Naturschutzflächen (keine landwirtschaftliche Verwertung)), sondern zur landwirtschaftlich nutzbaren Fläche

⁴⁵ berechnet aus Kontextindikator LF und Zahl der Betriebe aus Broschüre des StMELF „Land- und Forstwirtschaft in Bayern, Grafiken und Tabellen 2018; Betriebe ab 5 ha im Jahr 2017: 88.610

⁴⁶ berechnet aus Betriebskennzahlen 2018 (LfL 2019)

Tabelle 57: Flächenumfänge nach Biotoptypen und nach Lage in N2000-Gebieten

	2014	davon N2000	in %	2016	davon N2000	in %	2018	davon N2000	in %
Acker	1.783	459	25,7	1.747	471	27,0	2.295	822	35,8
Wiese	43.556	22.457	51,6	52.786	25.869	49,0	62.712	31.252	49,8
Weide	18.929	12.079	63,8	20.974	13.089	62,4	23.772	15.197	63,9
Gesamt	64.290	34.995	54,4	75.523	39.429	52,2	88.794	47.271	53,2
Quelle: StMELF und Monitoringstelle an der LfL, 2019, eigene Auswertungen									

Der Anteil der VNP-Flächen Bayerns an der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF)⁴⁷ beträgt 2,83% und ist somit im Vergleich zu den 1,97% am Ende der letzten Förderperiode deutlich angestiegen. Sie hat dennoch nach wie vor nur einen sehr geringen Anteil an der LF Bayerns und liegt noch deutlich unter dem Flächenumfang, den das StMUV für nötig hält um den Rückgang der Biodiversität in Bayern aufzuhalten⁴⁸ und der annähernd als Ziel („Verdopplung der VNP-Fläche“) auch im bayerischen Koalitionsvertrag 2018 steht⁴⁹. Die Maßnahmen auf Grünland umfassen 6% am gesamten bayerischen Grünland und bilden den eindeutigen Schwerpunkt im VNP.⁵⁰ Am stärksten vertreten sind die Wiesen mit 62.712 ha und 71% Flächenanteil, gefolgt von den Weiden mit 23.772 ha (knapp 27% Anteil). Dies bestätigen auch die fünf flächenstärksten VNP-Grünlandmaßnahmen (Schnittzeitpunkte und extensive Beweidung) - H22 mit rd. 24.000 ha, H23 mit rd. 17.600 ha, H31 mit rd. 10.000 ha, F25 mit rd. 7.700m ha und F31 mit gut 5.800 ha – die zusammen knapp 80% der gesamten VNP-Vertragsfläche abdecken. Die 2.295 ha Acker umfassen lediglich knapp 3% aller VNP-Vertragsflächen und weisen damit ziemlich genau den gleichen Anteil an den VNP-Vertragsflächen wie zum Ender der letzten Förderperiode auf, bei insgesamt rd. 1.000 ha Vertragsfläche mehr.

Im Vertragsjahr 2018 liegen mit 47.000 ha 53% der VNP-Vertragsflächen innerhalb der N2000-Gebietskulisse Bayerns⁵¹. Die VNP-Vertragsflächen decken damit einen Anteil von 5,4% der gesamten Natura 2000-Kulisse ab und 19,4% der LF in N2000-Gebieten⁵². Angesichts der bisherigen guten VNP-Vertragsbeteiligung ist zu erwarten, dass sich dieser Anteil bis zum Ende der Förderperiode in 2020 noch steigern lässt, so dass eines der wichtigen Ziele des VNP „Aufbau von Natura 2000 in Bayern“ noch besser erreicht werden kann. Experten an den Höheren Naturschutzbehörden merken zudem an, dass N2000 als Kulisse für VNP-Maßnahmen bei den Flächenbewirtschaftern durch die Fertigstellung der FFH-Managementpläne verstärkt im Fokus ist. Die Präsentation der Managementpläne und die dazugehörigen Ortstermine werden genutzt, um über Fördermöglichkeiten im VNP zu informieren.

⁴⁷ Bezogen auf die im EPLR für 2010 angegebene LF (Kontextindikator 16): 3.136.840 ha

⁴⁸ Eine deutliche flächenmäßige Ausweitung des VNP auf mittelfristig 6% der LF ist nach Berechnungen des LfU erforderlich, um den Rückgang der Biodiversität in Bayern aufzuhalten – Information des StMUV 01/2016

⁴⁹ im Koalitionsvertrag für Bayern 2018 (S. 31) wurde das Ziel der Verdopplung des Flächenumfangs von VNP-Verträgen vereinbart; https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/dokumente/2018/Koalitionsvertrag_Gesamtfassung_final_2018-11-02.pdf, heruntergeladen 17.06.2019

⁵⁰ Bayerischer Agrarbericht 2018, Tab. 41 Bund-Länder-Vergleich: 1.058.000 ha Grünland in 2017

⁵¹ berücksichtigt sind alle Flächen die ganz oder teilweise in der Natura2000-Kulisse inkl. 50 m Puffer liegen

⁵² Berechnungen der LfL; mitgeteilt März 2019

Regionale Verteilung

Die regionale Verteilung der VNP-Flächen spiegelt die unterschiedliche naturräumliche Ausstattung der Gebiete und die daraus resultierenden naturschutzfachlichen Möglichkeiten und Erfordernisse wider. Aber auch die vorhandenen Agrarstrukturen spielen eine Rolle, ob und welche VNP-Maßnahmen abgeschlossen werden. So können kleinteilige Gebiete ohne Flurbereinigung den Abschluss von VNP-Maßnahmen begünstigen (siehe Oberfranken mit Realteilungsgebieten), großflächige Strukturen wirken eher hemmend.

Schwerpunkte der Ackermaßnahmen liegen eindeutig in Unter- und Oberfranken, vor allem aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten, insbesondere der Bodenbeschaffenheit. Das starke Gewicht des Biotoptyps Wiese in Oberbayern mit der Konzentration der Maßnahmen am Alpenrand ist bedingt durch die von Grünland geprägte Landbewirtschaftung mit hohem Anteil an extensiv genutzten Flächen. Hier liegt deshalb auch der Schwerpunkt der Erschwernisausgleichsmaßnahmen. Die alpine Beweidung findet natürlich ausschließlich am Alpenrand statt, die übrigen Weidemaßnahmen konzentrieren sich stark im Bereich der Fränkischen Alb, der Frankenhöhe, aber auch im Fichtelgebirge und Bayerischen Wald. Die Maßnahmen mit Schnitzeitpunkt 01.06. oder 15.06., die nicht speziell auf bestimmte Lebensräume zugeschnitten sind, finden sich gleichmäßig über ganz Bayern verteilt.

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

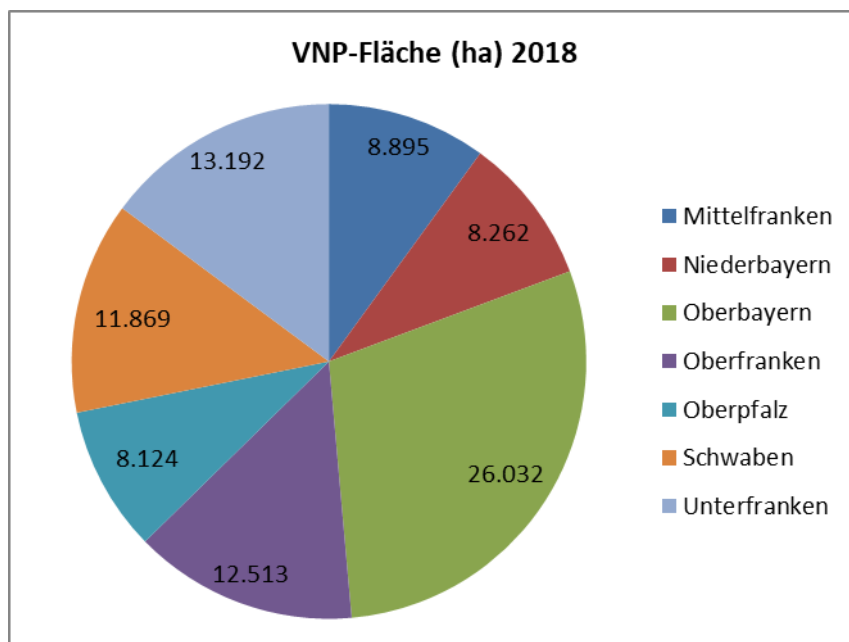
Bezogen auf die Regierungsbezirke lässt sich aus Tabelle 58 entnehmen, dass Oberbayern mit 26.030 ha und rd. 29% den deutlich größten Umfang an VNP-Flächen hat, gefolgt von Unterfranken, Oberfranken, Schwaben die mit 13.114, 12.507 sowie 11.868 ha und 15, 14 bzw. 13% der bayerischen VNP-Flächen jeweils einen sehr ähnlichen VNP-Flächenumfang aufweisen. Ebenso ist das in den Regierungsbezirken Mittelfranken, Niederbayern und Oberpfalz mit 8.891, 8.260 und 8.124 ha VNP-Vertragsflächen bzw. anteilig 10, 9 und 9%. Die anteiligen Flächenumfänge in den Regierungsbezirken sind sehr ähnlich wie in der letzten Förderperiode, die Gesamtflächen haben gut zugenommen und bestätigen, dass in allen Bezirken Interesse am VNP herrscht.

Tabelle 58: Verteilung der geförderten Flächen (ha) nach Regierungsbezirken in 2018

Bio-toptyp	Mittel-franken	Nieder-bayern	Ober-bayern	Ober-franken	Ober-pfalz	Schwa-ben	Unter-franken	Gesamt
Acker-gesamt	99	135	231	511	224	21	1.074	2.295
Wiese-gesamt	5.793	6.990	17.485	9.964	6.405	7.163	8.416	62.712
Weide-gesamt	2.999	1.135	8.314	1.521	1.495	4.684	3.624	23.772
Gesamt-fläche alle Bio-toptypen	8.891	8.260	26.030	12.507	8.124	11.868	13.114	88.794
Anteil an Gesamt-fläche	10,0%	9,3%	29,3%	14,1%	9,1%	13,4%	14,8%	
Quelle: Antragsdaten des StMELF (LfL, 2019), eigene Auswertungen								

In allen Regierungsbezirken sind die Vertragsflächen im Vergleich zur letzten Förderperiode deutlich angestiegen: am stärksten um 70% in Oberfranken und 50% in Niederbayern, sowie um 21% in Schwaben. Gründe für die starken Zunahmen sind der verstärkte Einsatz von Werkverträgen zur Unterstützung der uNB, z.B. in Oberfranken, aber auch in Niederbayern. Nach Aussage der Zuständigen an den hNB können dadurch auch gezielt Flächen akquiriert werden, was bei der derzeitigen Überlastung der uNB sonst nicht möglich wäre. Des Weiteren hat sich die rechtzeitige und ausreichende Mittelzuteilung in den letzten Jahren positiv ausgewirkt, da so auch schon im Sommer und Herbst Zusagen an Interessenten am VNP gemacht werden konnten und aktive Werbung für das VNP möglich wurde. Ein weiterer Punkt ist die verbesserte und mittlerweile gute bis sehr gute Zusammenarbeit zwischen Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltung. Unter anderem werden Landwirte mit geeigneten Flächen vom AELF an die uNB verwiesen.

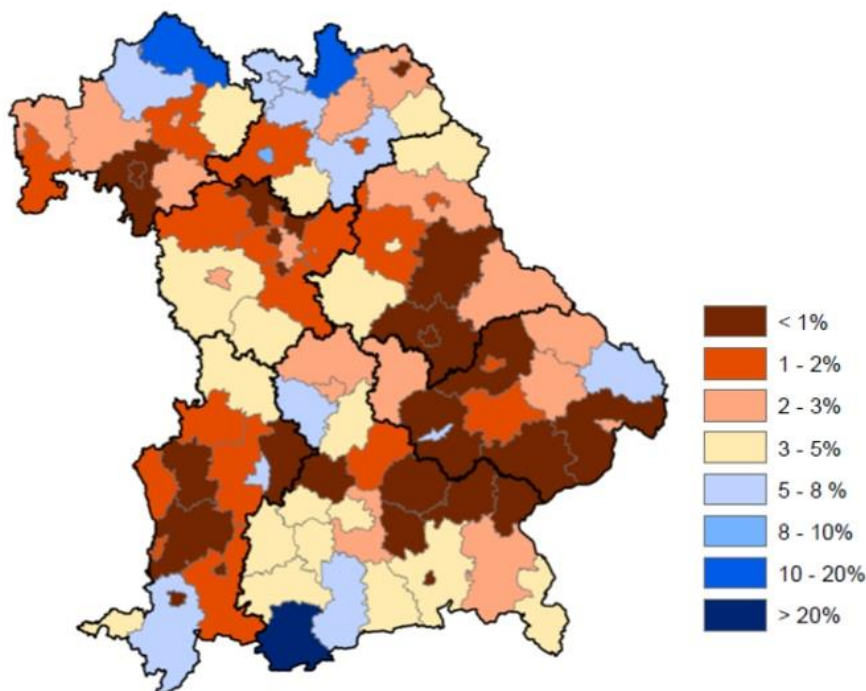
Bei den Ackermaßnahmen (2.295 ha) liegt der Schwerpunkt der Vertragsflächen mit 1.074 und 511 ha (47 bzw. 22%) in den Regierungsbezirken Unter- und Oberfranken. Am schwächsten ist Schwaben mit 21 ha und 1% vertreten, gefolgt von Mittelfranken mit 99 ha und rd. 4%. Oberbayern, die Oberpfalz, und Niederbayern folgen mit 231 (10%), 224 (10%) bzw. 135 ha (6%).

Abbildung 47: Verteilung der VNP-Flächen in ha auf die Regierungsbezirke

Quelle: StMELF und Monitoringstelle der LfL: Antragsdaten 2018, eigene Auswertungen

Ganz anders sieht es beim Biotoptyp Wiese aus, bei dem Oberbayern 17.485 ha und 28% aufweist; die anderen Regierungsbezirke bewegen sich alle auf einer recht ähnlichen Ebene mit Flächenanteilen von 9 bis 16%. Auch beim Biotoptyp Weide liegt Oberbayern mit 8.314 ha (35%) vorne, gefolgt von Schwaben mit 4.684 ha (20%), Unterfranken mit 3.624 ha (15%), Mittelfranken mit 2.999 (13%), Oberpfalz und Oberfranken mit jeweils knapp 1.500 ha (ca. 6%) und Niederbayern mit 1.135 ha (5%).

Die genauere Betrachtung der Verteilung der VNP-Flächen auf Landkreisebene zeigt deutliche Unterschiede innerhalb Bayerns. Mit besonders hohen VNP-Flächenanteilen stechen die Landkreise Garmisch-Partenkirchen (ca. 30%), Rhön-Grabfeld und Kronach (je >10%) hervor. 44 der 96 Landkreise und kreisfreien Städte haben einen Anteil der VNP-Flächen von 2% oder weniger an der Gesamt-LF. 37 liegen zwischen 2 und 5%, die übrigen 12 zwischen 5 und 10%.

Abbildung 48: Anteil der VNP-Vertragsflächen an der LF der jeweiligen Landkreise (2018)

Quelle: Antragsdaten VNP 2018 (StMELF, LfL 2019), Berechnung der LF anhand Betriebsnummern aus den Betriebskennzahlen 2018 (LfL 2019)

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Die potentiellen VNP-Vertragsnehmer werden über die Homepage des Landwirtschaftsministeriums unter dem Reiter „Förderwegweiser“⁵³ ausführlich über das Programm informiert (Maßnahmenübersicht, Gemeinsame Richtlinie zur AUM-Förderung in Bayern, Antrag, Merkblätter/Formulare). Das StMUV informiert auf seiner Homepage ebenfalls über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des VNP⁵⁴, verlinkt auf den Förderwegweiser des Landwirtschaftsministeriums und hat zudem im Oktober 2015 eine Informationsbroschüre zum VNP herausgegeben. Diese Broschüre steht zum kostenlosen Download zur Verfügung und liegt zudem an den unteren Naturschutzbehörden (uNB) sowie den Landwirtschaftsämtern (ÄELF) aus und wird bei Veranstaltungen ausgelegt. Bei den Winterversammlungen der ÄELF und bei Veranstaltungen der uNB, z.B. bei den Runden Tischen zu den N2000-Gebieten und in den Netz-Natur-Projekten wird ebenfalls darüber informiert. Auch die Landschaftspflegeverbände, die Schaf- und Ziegenhalterverbände, die Öko-Erzeugerringe, sowie die regionalen Verbände für landwirtschaftliche Fachbildung weisen auf die Fördermaßnahme hin.

Die Antragstellung erfolgt während jährlich festgelegter Antragszeiträume beim zuständigen AELF. Zur Beantragung eines VNP-Vertrages muss vorab ein Beratungsgespräch an der jeweiligen uNB erfolgen, bei dem die geeigneten Maßnahmen erörtert und festgelegt werden. Seit der Antragstellung 2018-2022 muss das Bewertungsblatt der uNB für die Maßnahmen auf Äckern, Wiesen und Weiden nicht mehr mit dem AUM-Antrag eingereicht werden. Am StMUV gibt es zudem eine VNP-Hotline, an die sich die uNB bei fachlichen Fragen zur Umsetzung des VNP wenden können.

⁵³ <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/001007/index.php>

⁵⁴ http://www.stmuv.bayern.de/themen/naturschutz/foerderung/bay_vnp.htm

4.7.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Zur Bewertung der Maßnahme wird gemäß ELER-Durchführungsverordnung folgende Bewertungsfrage beantwortet:

- Schwerpunkt 4A: In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften unterstützt?

Der Beitrag des VNP zur Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln, zur Verhinderung der Bodenerosion und die Verbesserung der Bodenbewirtschaftung, zur Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen, sowie zur Kohlenstoffspeicherung und -bindung in der Land- und Forstwirtschaft wird inhaltlich beschrieben, aber aufgrund des insgesamt geringen Flächenanteils an der Gesamt-LF in Bayern nicht quantifiziert.

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

Die relevante Bewertungsfrage des Schwerpunktes 4A für die VNP-Maßnahmen kann mit dem angelegten Indikatorenset beantwortet werden. Neben den Förderdaten auf Betriebsebene, getrennt nach Biotoptyp, werden zur Beurteilung der Wirksamkeit Untersuchungen unterschiedlicher VNP-Maßnahmen verwendet. Zusätzlich wurde im Herbst 2018 in acht Landkreisen eine telefonische Befragung von 156 Landwirten, die am VNP teilnehmen durchgeführt. Ergebnisse daraus fließen in die Bewertung ein, ebenso wie Erkenntnissen aus Leitfadeninterviews im Frühjahr 2019 mit Mitarbeitern der hNB in Mittelfranken, Niederbayern und Oberfranken sowie der uNB in Coburg, Tirschenreuth und Rosenheim.

Tabelle 59: Zielindikatoren (IST – ZIEL)

Zielindikatoren	Ziel bis 2020; Zielwert 2023	Realisierung (bis 31.12.2018)	Zielerreichungsgrad, %
Spezifischer Indikator für VNP: Entwicklung der VNP-Gesamtmaßnahmenfläche in der Natura 2000-Kulisse + Pufferbereich (50 m) bezogen auf die gesamte Natura 2000-Fläche	11,78%	5,4% ⁵⁵	46,2%
T9: Prozentsatz der landwirtschaftlichen Fläche, für die Verwaltungsverträge zur Unterstützung der biologischen Vielfalt und/oder der Landschaften gelten	13,18 % Gesamtfläche Maßnahme M10: 413.331 ha	Gesamt erreicht 15,96%; davon VNP: 2,83 % Fläche VNP: 88.794 ha	Gesamt: 116%

⁵⁵ Wert aus Berechnung LfL, N2000-Kulisse ohne 50 m Pufferbereich

Tabelle 60: Wirkungsindikatoren (IST – ZIEL)

Wirkungsindikatoren	Ziel	Realisierung	Zielerreichungsgrad, %
C35: Feldvogelindex (NHI)	Ziel (Bayern) bis 2015: 100% Ziel (D) bis 2030: 100%	Erreicht in BY 2017 ⁵⁶ : 58,3% Erreicht in D 2015 ⁵⁷ : 70,3%	Bayern 2017: 58,3% Deutschland 2011: 70,3%
C36: Erhaltungszustand landwirtschaftlicher Habitats (Grasland ⁵⁸)	Bis 2020 hat sich der Erhaltungszustand aller im Bericht 2007 noch mit „ungünstig“ bewerteten Schutzgüter um mindestens eine Stufe verbessert (Indexwert von 80 %).	Bericht 2013 (2007-2012) BY (2013), günstiger Zustand in - alpiner Region: 66% - kontinentaler Region: 33% D (2013): alpine Region 72%; kontinentale Region: 43%	
C37: Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert (HNV)	Ziel bis 2015: 19% der LF	Erreicht in BY 2017: 11,8% Erreicht in D 2015: 11,4%	By: 62,1% D: 60%
Ergänzend: Entwicklung des HNV-Index auf nach KULAP/VNP geförderten Flächen		Auswertungen des LfU 2010 und 2013 für BY 2010: 77%, 2013: 87%	
Ergänzend: Anteil der Förderfläche an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der geförderten Betriebe		Durchschnittlich 32,7%	
Ergänzend: Biodiversitätsindikatoren (aus Wirkungskontrollen des LfU/der Regierungen)		Bis zum aktuellen Durchführungsbericht lagen keine neuen Ergebnisse vor zu Biodiversitätsindikatoren vor 2017 wurde jedoch eine vom LfU beauftragte Evaluation von VNP-Feuchtgrünland-flächen vorgelegt	
Quelle: StMELF-Monitoring, LfU und LfL			

Feldvogelindex (NHI), C35

Bei den typischerweise in den bayerischen Landschaften vertretenen Vogelarten sind die Bestände zwischen 1960 und 2001 um ca. die Hälfte zurückgegangen. Seither hat sich der Bestandwert der Ar-

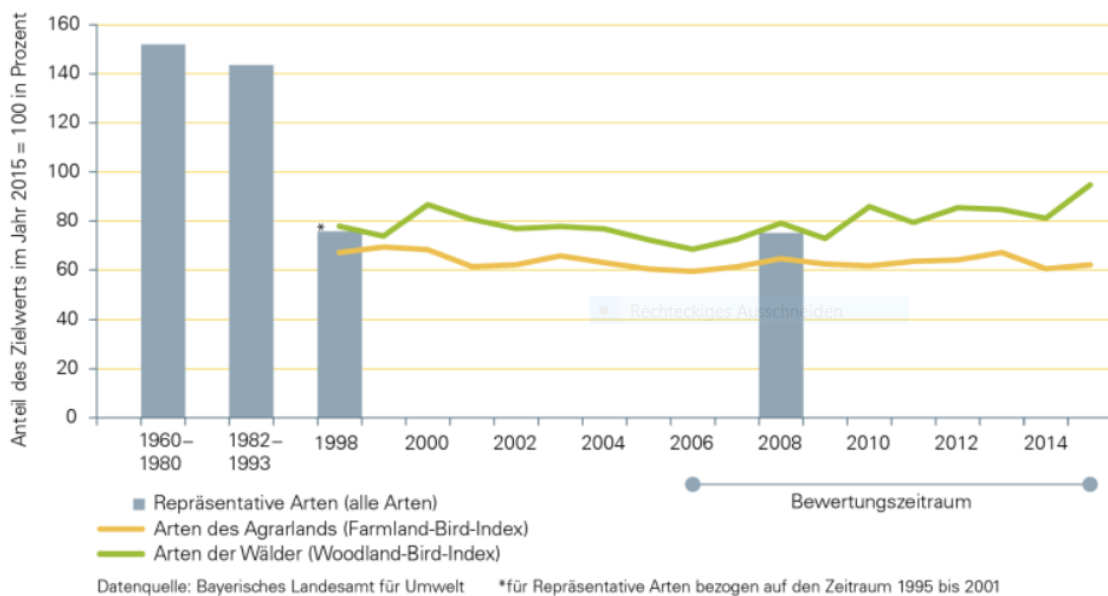
⁵⁶ Mitteilung LfU im Mai 2019: „es gibt keine getrennten Werte nach Acker und Grünland mehr, da nach methodischer Änderung nur noch 10 Arten betrachtet werden, es wären aber mindestens 6 Arten je Nutzungsform notwendig“; der Wert für Bayern für 2017 wurde vom LfU aus einem noch nicht veröffentlichten Bericht zur Verfügung gestellt

⁵⁷ Wert für Deutschland für 2015 von der LIKI-Seite <https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?mode=indi&indikator=29>; heruntergeladen 15.05.2019

⁵⁸ Die Bewertung erfolgt in den drei biogeographischen Regionen: alpin, atlantisch und kontinental; in Bayern kommen die alpine und die kontinentale Region vor. Beurteilung der Umsetzung der nationalen Strategie für die biologische Vielfalt „Der aktuellste Rechenschaftsbericht von 2017 kommt zu dem Ergebnis, dass sich dort Erfolge zeigen, wo Naturschutz aktiv betrieben wird, wie z.B. in den Schutzgebieten, bei vielen Flüssen und Wäldern. In der Agrarlandschaft jedoch muss der Einsatz für die biologische Vielfalt deutlich verstärkt werden“; <https://biologischevielfalt.bfn.de/nationale-strategie/indikatoren-und-berichterstattung.html>; heruntergeladen 17.06.2019

ten des Agrarlands auf rund 62 Prozent des für 2015 angestrebten Zielwertes (100 Prozent) eingependelt. Die Indikatorwerte für Äcker und Grünland liegen also derzeit noch deutlich vom definierten Zielwert entfernt. Während der gegenwärtigen Förderperiode entwickelten sich die Bestände zudem negativ. Im Jahr 2017 betrug der Wert rund 58 Prozent. Angesichts der Vielzahl an Faktoren, die die Bestände der Vögel der Agrarlandschaft beeinflussen sowie der Tatsache, dass einzelflächenbezogene AUM nur bedingt mit Bestandserfassungen auf Makroebene verknüpft werden können, spricht dies jedoch nicht per se gegen die biodiversitätsfördernde Wirkung von KULAP und VNP.

Abbildung 49: Bestandsentwicklung ausgewählter Vogelarten in Bayern seit 1960 und Entwicklung der Wald- und Agrarlandarten seit 1998⁵⁹



Erhaltungszustand landwirtschaftlicher Habitate (Grasland), C36

Der Wert des Indikators „Erhaltungszustand landwirtschaftlicher Habitate (Grasland)“ liegt in Deutschland für die alpine Region bei 72% des angestrebten Zielwertes in 2020, für die kontinentale deutlich niedriger bei 43%. Für Bayern liegt der Wert für die alpine Region bei ca. zwei Drittel, in der kontinentalen Region aber nur bei einem Drittel. Alle Werte bewegen sich auf einem (deutlich) niedrigeren Niveau als anvisiert. Die Werte stammen aus dem Bericht 2013 (für den Zeitraum 2007-2012), der nächste, aktuelle aggregierte bundesdeutsche Bericht für den Zeitraum 2013-2018 wird voraussichtlich Mitte 2019 vorliegen⁶⁰.

Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert (HNV), C37

Für den Indikator „High Nature Value Farmland“ (HNV) werden jedes Jahr die Werte für die einzelnen Bundesländer im Auftrag des BfN ermittelt und dann auf der LIKI-Seite⁶¹ veröffentlicht.

⁵⁹ https://www.lfu.bayern.de/umweltdaten/indikatoren/natur_landschaft/artenvielfalt_landschaftsqualitaet/index.htm; heruntergeladen 17.06.2019

⁶⁰ Mündliche Mitteilung LfU im Mai 2019.

⁶¹ <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?indikator=602&aufzu=2&mode=indi>

In Bayern wird der HNV auf 181 Stichprobenflächen (davon 37 in den Alpen) ermittelt. Dabei wird jährlich jeweils ein Viertel der Flächen erfasst, sodass ein Kartierungsdurchlauf nach vier Jahren komplett ist.

Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert

Nach der jüngsten Erhebung von 2017 liegt der Anteil der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Bayern bei rund 12 Prozent und damit in etwa im Bundesdurchschnitt, s. Abbildung 50. Erfreulicherweise konnte der Anteil an naturschutzfachlich wertvollen Flächen gegenüber dem Jahr 2013 als letztem Jahr vor Beginn der Förderperiode 2014-2020 gesteigert werden. Gemäß Untersuchungen des Bayerischen Landesamtes für Umwelt (LfU) kann davon ausgegangen werden, dass Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen des EPLR einen Beitrag zu dieser Entwicklung leisteten. Wie bereits in der letzten Förderperiode wurden dabei Stichprobenflächen des HNV mit Flächen, auf denen VNP- oder KULAP-Verträge bzw. keine AUM-Verträge liegen, verglichen (ergänzender Indikator: Entwicklung des HNV-Index auf nach KULAP/VNP geförderten Flächen) und die Hypothese geprüft, ob naturschutzfachlich geförderte Agrarflächen signifikant häufiger einen HNV-Status aufweisen als nicht naturschutzfachlich geförderte Flächen. Der endgültige Bericht der Auswertung über die Jahre 2013-2016, wird in den nächsten Monaten vorliegen. Nach mündlicher Mitteilung des LfU (Mai 2019) bestätigen sich aber Ergebnisse der Untersuchung der Jahre 2010-2013. Nachdem dann ein Zeitraum von sieben Jahren betrachtet worden ist, lassen sich voraussichtlich belastbare Aussagen treffen. In den beiden Bewertungsjahren 2010 und 2013 ergab sich eine signifikant positive Korrelation von VNP mit HNV-Farmland-Flächen. 2010 wurde für 77% und 2013 für 87% der VNP-Flächen ein überdurchschnittlich hoher Naturwert (HNV-Wertestufe 1-3) festgestellt. Ein Kausalzusammenhang zwischen Programmteilnahme und Steigerung naturschutzfachlich wertvoller Flächen lässt sich mittels der LfU-Untersuchungen nicht beweisen. Zusätzliche Analysen bez. Veränderung der Wertigkeit bei Einstieg bzw. Aufgabe oder Fortführung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen wären jedoch sehr sinnvoll um im Zeitverlauf der Evaluierung diese Beziehungen zu beleuchten.

Abbildung 50: Anteil der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert an der gesamten Landwirtschaftsfläche in Prozent



Ergänzender Indikator Biodiversitätsindikatoren (aus Wirkungskontrollen) des LfU/der Regierungen

Die in der Ex-Post-Evaluierung der vorhergehenden Förderperiode dargestellten Ergebnisse der Erfolgskontrollen des LfU und die daraus für 2007 bis 2009 ermittelten Biodiversitätskennwerte für Grünland und Ackerland zeigten, dass die eingesetzten VNP-Maßnahmen in starkem Maße die Biodiversität sichern bzw. fördern. Aktuelle Untersuchungen des LfU liegen nicht vor, da seither keine weiteren Erfolgskontrollen dieser Art mit Ermittlung von Biodiversitätskennwerten durchgeführt wurden. Es ist sehr bedauerlich und nicht nachvollziehbar, dass diese Erfolgs-, Wirkungskontrollen nicht weitergeführt wurden, da sie konkrete Aussagen zur Wirksamkeit bez. Biodiversität der untersuchten Maßnahmen liefern konnten.

Aus Sicht der Evaluation wird ausdrücklich empfohlen erneut solche Untersuchungen durchführen zu lassen. Denn auch die hier im Bericht dargestellten ELER-Pflichtindikatoren können aufgrund ihres Aufbaus keine maßnahmenbezogene Bewertung von VNP-Maßnahmen liefern. Somit haben zwar die Umfänge der Vertragsflächen erfreulich stark zugenommen. Aus Sicht der Evaluation ist deshalb eine quantifizierte Aussage zu den Biodiversitätswirkungen des VNP damit jedoch nicht möglich.

Da aus den vorgenannten Gründen aktuell kaum aussagekräftige Ergebnisse aus Erfolgskontrollen zur Verfügung stehen, wird über die regionale Verortung der Maßnahmen (Lage in N2000-Gebieten) die Zielgenauigkeit der Maßnahmen betrachtet. Erkenntnisse zur Wirksamkeit innerhalb von N2000-Gebieten werden aus den Daten der FFH-Managementpläne erwartet und im nächsten Bericht dargestellt.

Ende 2015 wurde jedoch die „Wiesenbrüteragenda Bayern“ des LfU⁶² veröffentlicht, in dem die Bedeutung und Wirkung des VNP auf Wiesenbrüter beschrieben wird. In diesem sehr umfangreichen und detaillierten Bericht wurden die Bestandsentwicklung und die Einflüsse auf die typischen bayerischen Wiesenvogelarten untersucht und bewertet. Wiesenbrüter sind dabei Indikatoren für die ökologische Qualität der Wiesen und Weiden und die dadurch repräsentierten Lebensräume. Die im Rahmen der Wiesenbrüteragenda durchgeführten Analysen haben erbracht, dass mit den bisherigen Maßnahmen die Population der Wiesenbrüterarten nicht in einem guten Erhaltungszustand zu halten oder zu bringen sind. Einzelne Maßnahmen und gebietspezifische Ansätze zeigen dabei durchaus Erfolge in der Bestandsentwicklung einzelner Arten. Daraus können wertvolle Hinweise bezüglich der erforderlichen Schutzmaßnahmen, der Entwicklung und Umsetzung effektiver Schutzkonzepte abgeleitet werden (zusammenfassend dargestellt aus Synopse der Wiesenbrüteragenda)

Zudem wurden 2016 in einer Evaluation ausgewählte Flächen mit und ohne VNP-Feuchtgrünland-Maßnahmen ausführlich vegetationskundlich untersucht und bewertet⁶³. Die Flächen wurden bereits 1995/96 erstkartiert. Laut Bericht haben die VNP-Vertragsflächen, die ab 1996 betrachtet werden, bezüglich Artenzahl deutlich besser abgeschnitten als Flächen, für die keine Bewirtschaftungsauflagen mehr bestehen. Da alle Untersuchungsflächen in Wiesenbrütergebieten liegen, handelt es sich nicht um eine reine Betrachtung von artenreichem Feuchtgrünland (Schriftliche Mitteilung LfU, 2017). Der Bericht schlussfolgert, dass das VNP ein wichtiges Instrument zum Erhalt der Diversität in Grünlandflächen ist, aber noch optimiert werden könnte. Die Untersuchung von 2016 sollte ausgeweitet werden, um z.B. den Einfluss des Mähtermins, der Düngeeinschränkung und der Bodenentwicklung auf die Diversität erfassen zu können. Es sollten Dauerbeobachtungsflächen mit unterschiedlicher Bewirtschaftung und hoher zeitlicher Beobachtungsdichte eingerichtet werden.

Im Artikel „Erfolgskontrollen zum bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm; Flora und Fauna auf VNP-Flächen mit Grünland, Acker und Teichen“⁶⁴ wird dargestellt, dass Untersuchungen zur Erfolgskontrolle des VNP in verschiedenen Grünlandbiotoptypen (Feuchtgrünland, Mittelgebirgswiesen, Streuwiesen, Flachmoore, Grünlandbrachen) als Ergebnis hatten, dass die VNP-Flächen im Durchschnitt durchwegs eine höhere Diversität, höhere Häufigkeit von gefährdeten Arten sowie eine bessere biotoptypische Ausprägung der floristischen Struktur aufwiesen als benachbarte Nicht-VNP-Flächen.

Die Interviews mit den Experten an den uNB und den hNB ergaben ebenfalls Hinweise auf die Wirksamkeit des VNP. Diese sind aus der langjährigen Erfahrung der Befragten mit dem VNP und aus Wirkungskontrollen, die Vor-Ort im kleineren Rahmen durchgeführt werden, abgeleitet. Vom VNP profitiert auf geeigneten Standorten die Ackerwildkrautflora (siehe hierzu auch Erfolgskontrollen im Auftrag der Regierung von Oberfranken aus den Landkreisen Lichtenfels und Coburg in den Jahren 2010 und 2012), aber auch die Feldbrüter. Generell hat das VNP beim Biotoptyp Wiese eine positive Wirkung auf extensiv bewirtschafteten Grünlandflächen. Vor allem bei Streuwiesen und Magerrasen kann durch das VNP auch eine Bewirtschaftung sichergestellt werden, um so eine Verbuschung bzw. Verbrachung zu verhindern und damit die typische Artenausstattung zu erhalten. Im Bereich der alpinen

⁶² 35 Jahre Wiesenbrüterschutz in Bayern; Situation, Analyse, Bewertung, Perspektiven; Juni 2016

⁶³ Erfolgskontrollen zum VNP-Grünland, Auswertung der Vegetationsaufnahmen 1995/96 und der Wiederholungserhebung 2016, Dr. Hagen-Fischer, Dr. Barbara Michler, ifanos-Natur und Landschaft, April 2017

⁶⁴ Wolfram Güthler et al., Erfolgskontrollen zum bayerischen Vertragsnaturschutz, NuL 44 (7), 2012, 197-204

Beweidung wurde z.B. im Landkreis Rosenheim bei der Erstellung der Beweidungskonzepte festgestellt, dass die Almen im VNP in einem guten Zustand sind.

Aus der Gesamtschau der Aussagen zur Biodiversität auf VNP-Vertragsflächen kann die gesamte VNP-Vertragsfläche im Jahr 2018 in Höhe von 88.794 ha als Beitrag zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt gewertet werden. Mit den zu rd. 53% in N2000-Gebieten liegenden Flächen trägt das VNP im Rahmen seiner Möglichkeiten (begrenzte finanzielle Mittel, streng definierte Gebietskulissen mit auf Einzelflächen bezogener Auswahl der förderungswürdigen Flächen durch die uNB) außerdem zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt über alle Biotoptypen hinweg in N2000-Gebieten bei.

Bei den Bewertungsfragen der Schwerpunktbereiche 4B, 4C, 5D und 5E steht fest, dass die Maßnahmen eines Großteils der VNP-Vertragsflächen einen Beitrag zu den folgenden Zielen leisten können: Vorrangig geschieht das über die im VNP ausgeschlossenen bzw. geforderten Maßnahmen wie Düngeeinschränkungen, Verbot des Pflanzenschutzmitteleinsatzes, dauerhafte Begrünungen auf Ackerflächen, etc.

4.7.4 Bewertung

Im Bewertungsbericht 2018 liegt der Fokus vor allem auf der Umsetzung der Förderverfahren, dem Umfang der abgeschlossenen Maßnahmen und auf möglichen Wirkungspfaden.

Effekt: Beitrag zu Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura2000 Gebieten, in benachteiligten Gebieten, in Gebieten der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften

Mit den Maßnahmen des VNP werden vorrangig traditionelle, regional angepasste Bewirtschaftungsweisen der Biotoptypen Acker, Wiese und Weide gefördert. Die Maßnahmen tragen damit zum Erhalt traditioneller Kulturlandschaften und des charakteristischen Landschaftsbildes in Bayern bei. Diese umfassen Wacholderheideflächen im Naturpark Altmühltal, Streuwiesen im Alpenvorland, Buckelwiesen im Werdenfeller Land und Alm-/Alpflächen in Oberbayern und Schwaben. Durch das VNP werden arten- und blütenreiche Bestände gefördert, die eine Bereicherung in einer sonst eher eintönigen, intensiv genutzten Agrarlandschaft darstellen.

Die beiden Kontextindikatoren „35 Feldvogelindex, NHI“ und „37 Landbau von hohem Naturschutzwert“ werden zur Beurteilung der Wirksamkeit der VNP-Maßnahme in Bezug auf die Bewertungsfrage zum SP 4A⁶⁵ betrachtet.

Der Nachhaltigkeitsindikator (NHI)⁶⁶ für die Artenvielfalt (Teilindikator offene Agrarlandschaft) ist definiert als LIKI-Indikator „B2 – Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ und erfasst und beschreibt die Bestandsentwicklung repräsentativer Arten als Index mit einem Zielwert im Jahr 2015 von 100. Der

⁶⁵ „In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften unterstützt?“

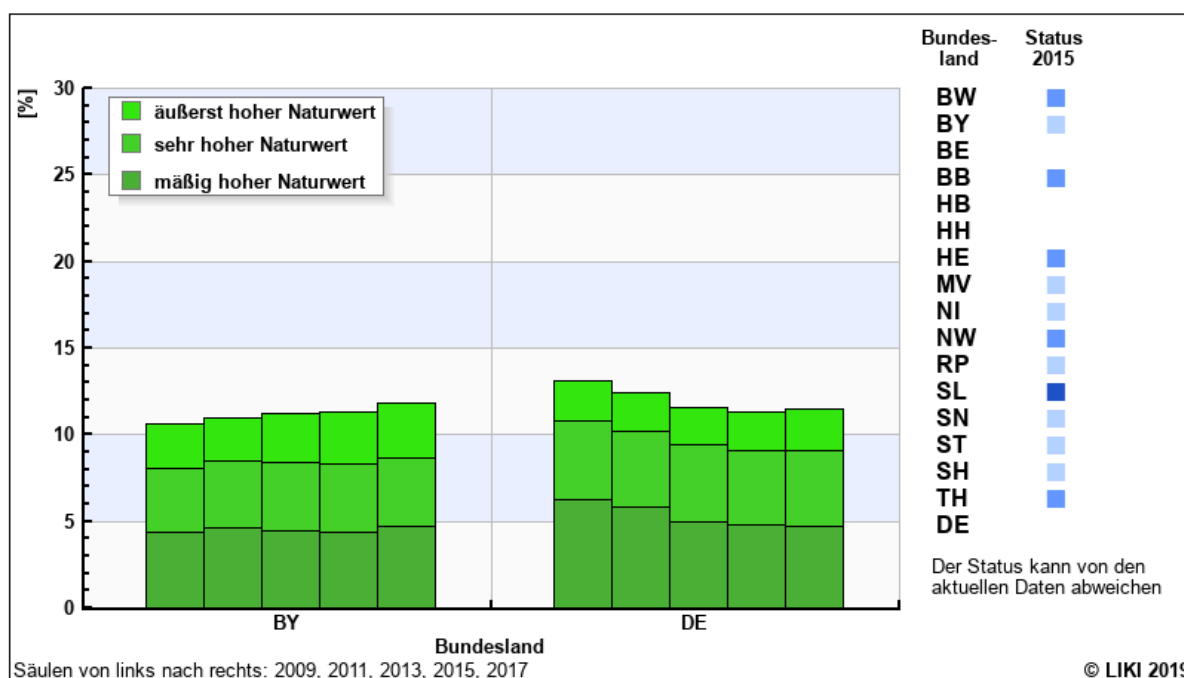
⁶⁶ <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?mode=indi&indikator=29#grafik>; aufgerufen am 05.05.2017

Wert liegt 2017 in Bayern bei 58,3% für das Agrarland und liegt damit deutlich vom Zielwert 100 für 2015 entfernt.

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

Für den LIKI-Indikator B7, Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert (Anteil der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert an der gesamten Landwirtschaftsfläche) wurde in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt als bundesweites Ziel die Zunahme des Anteils an Flächen mit hohem Naturwert (HNV-Stufen 1-3) auf 19 % der LF im Jahr 2015 definiert. Für Deutschland ergab sich 2009 ein Anfangswert von 13,1%, für Bayern waren es 10,5%. 2017 liegt der Wert für Bayern bei 11,8% und ist somit leicht angestiegen, ist aber immer noch weit entfernt vom angestrebten Zielwert. Für Deutschland insgesamt ging der Wert leicht auf 11,4% zurück und liegt damit fast gleichauf mit Bayern.

Abbildung 517: HNV-Flächen Gesamt (Stufe I-III) in % in Bayern und Deutschland⁶⁷



Das LfU hat 2010 und 2013 durch eine Auswertung der HNV-Werte von Stichprobenflächen des HNV, für die VNP-Verträge vorliegen, die Hypothese überprüft, dass naturschutzfachlich geförderte Agrarflächen signifikant häufiger einen HNV-Status aufweisen als nicht naturschutzfachlich geförderte Flächen. Nach StMUV-Planung wird es 2017 Ergebnisse aus einer weiteren Auswertung dazu geben.

⁶⁷ <https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?mode=indi&indikator=602#grafik>, heruntergeladen 17.06.2019

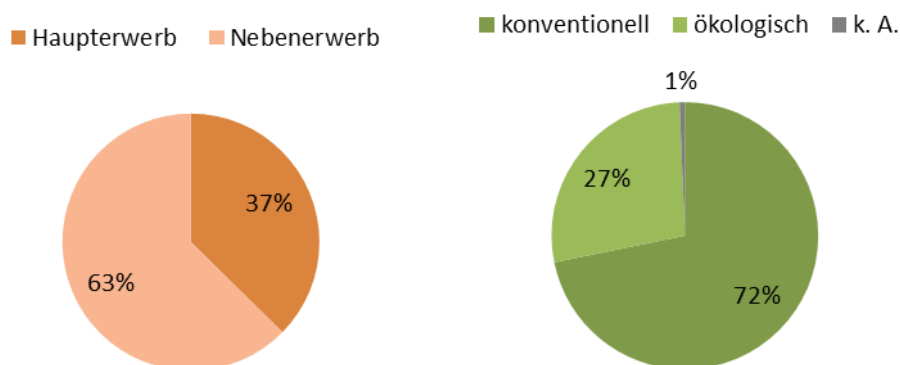
Die bisherigen Ergebnisse zeigten in beiden Bewertungsjahren eine signifikant positive Korrelation von VNP mit HNV-Farmland-Flächen. 2010 wurde für 77% der VNP-Flächen ein überdurchschnittlich hoher Naturwert (HNV-Wertestufe 1-3) festgestellt, 2013 für 87%. VNP-Flächen tragen somit dazu bei, den (vorhandenen) hohen Bestand an naturschutzfachlich höherwertigen Arten zu sichern.

Für die aktuelle Bewertung werden in erster Linie die erzielten Outputdaten und die erreichten Zielwerte der Wirkungsindikatoren und ergänzten Indikatoren, sowie eigene Auswertungen und Aussagen von MitarbeiterInnen des StMUV, des LfU sowie von je drei befragten uNB und hNB verwendet. Zusätzlich bringt die Befragung von VNP-Landwirten Erkenntnissen über die Umsetzung des Programms.

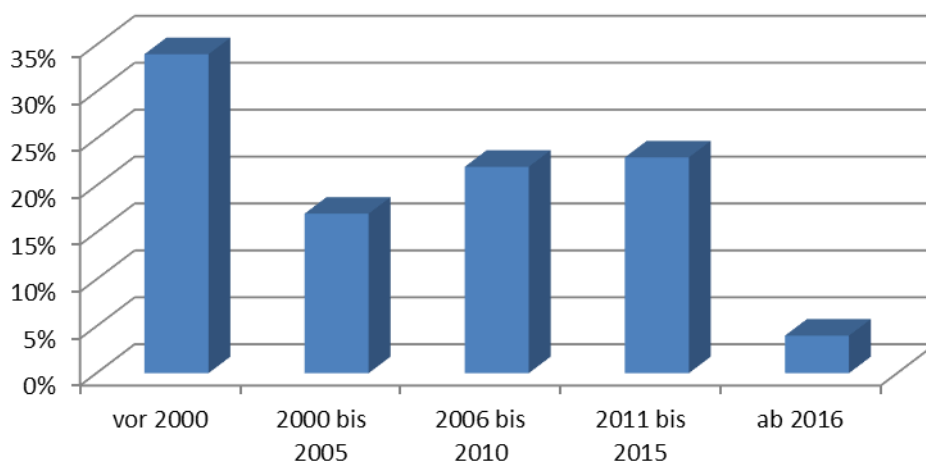
Befragung von teilnehmenden Landwirten am VNP in 8 Landkreisen

Für die Befragung wurden insgesamt 205 Betriebsnummern mit Maßnahmen auf den Biotoptypen Acker, Wiese und Weide zufällig ausgewählt. Die Betriebe stammen aus den Landkreisen Ansbach, Coburg, Freyung-Grafenau, Oberallgäu, Pfaffenhofen, Rhön-Grabfeld, Rosenheim und Tirschenreuth. Von den 205 ausgewählten Betrieben, konnten 164 telefonisch befragt werden, wovon aber 8 Weidegenossenschaften waren, die auf Grund der etwas anderen Gegebenheiten im Vergleich zu Einzelunternehmen, bei der Auswertung separat betrachtet wurden. Die Auswahl der Betriebsnummern basiert auf den abgeschlossenen VNP-Maßnahmen des Jahres 2016. Die verbleibenden 156 befragten Betriebe bewirtschaften zusammen 1.862 ha VNP-Flächen, verteilt auf die Biotoptypen Acker (115 ha), Wiese (579 ha) und Weide (1.168 ha). Im Mittel bewirtschaftet jeder Betrieb 11,9 ha VNP-Fläche (alle VNP-Betriebe Bayerns 4,38 ha im Durchschnitt). Die ausgewählten Betriebe bilden also nicht die bayernweite Verteilung der VNP-Flächen auf die Biotoptypen ab. Weide ist überrepräsentiert, was die hohe durchschnittliche VNP-Fläche je Betrieb erklärt. Hierzu trägt die Auswahl von zwei Voralpenlandkreisen (Rosenheim und Oberallgäu) bei.

Im Nebenerwerb bewirtschaften 63 % der Befragten ihren Betrieb und 27 % aller Befragungsteilnehmer wirtschaften ökologisch. Anhand abgefragter Betriebsdaten, wie der Großvieheinheit pro Hektar, der organischen und mineralischen Düngermengen sowie der Fruchtfolge, konnte die Bewirtschaftungsintensität der Befragten ermittelt werden. Es zeigte sich, dass die knappe Mehrheit der Probanden (53%), ihren Betrieb extensiv nutzt, 37 % haben eine mittlere Bewirtschaftungsintensität und 4 % der Befragten bewirtschaften ihren Betrieb intensiv. Die durchschnittlich bewirtschaftete LF je Betrieb beträgt 44,6 ha mit einem mittleren Grünlandanteil von 65% (aus Betriebskennzahlen der LfL 2019). Betriebsschwerpunkte sind zu je ca. 20% Milchproduktion und Marktfruchtbau, zu je ca. 8 % Schafhaltung und Mutterkühe, ca. 13% der Betriebe verkaufen vor allem Grünlandaufwuchs als Futter weitere ca. 11 % der Betriebe erwirtschaftet ihr Einkommen rein über Pacht, Prämienzahlungen und Förderungen wie z.B. VNP.

Abbildung 52: Erwerbscharakter und Bewirtschaftungsform der Stichprobe (N=156)

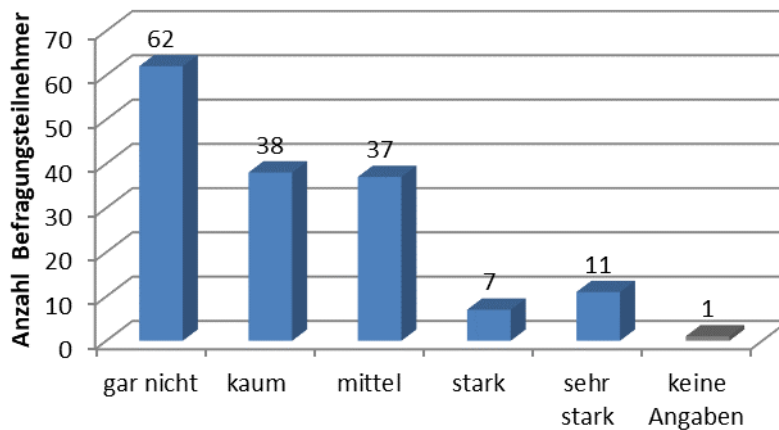
65% der befragten Fördermittelempfänger sind über fünfzig Jahre alt und 58 % der Probanden haben eine landwirtschaftliche Ausbildung beziehungsweise ein Agrarstudium absolviert.

Abbildung 53: Seit wann nehmen Sie am VNP teil? N=156

34% der befragten Landwirte nehmen bereits seit über 20 Jahre am VNP teil. In einer offenen Frage wurden Landwirte mit Ackerflächen gefragt, weshalb sie keine Maßnahmen auf Ackerflächen abgeschlossen haben. Hier wurden folgende Punkte genannt:

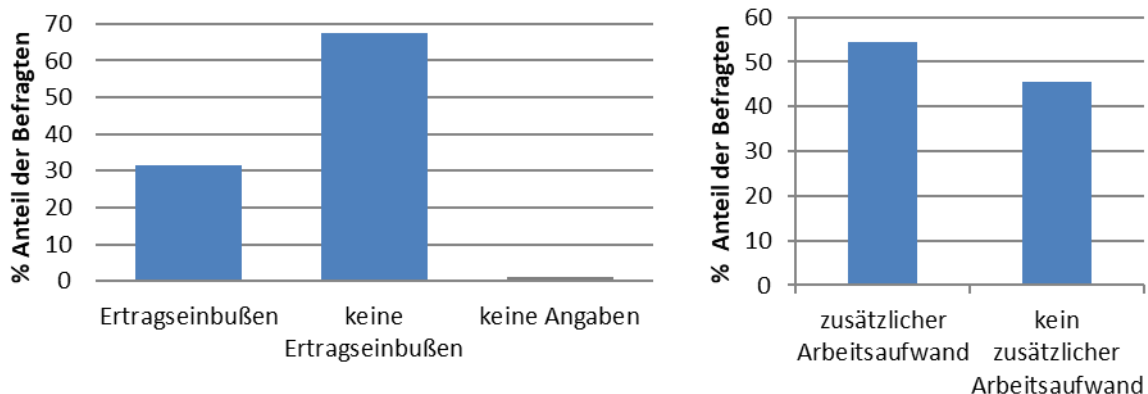
- Ackerflächen werden zur Futtererzeugung benötigt.
- VNP auf Ackerflächen ist finanziell wenig lukrativ. Die Pachtpreise sind zu hoch; Marktfrucht- bau ist finanziell rentabler.
- VNP auf Ackerflächen schränkt den gängigen Betriebsablauf zu stark ein.
- Ackerflächen sind bereits in einem anderen Förderprogramm.

35% der Befragten geben an, dass sie die Bewirtschaftung der Vertragsflächen aufgrund der Teilnahme am VNP verändert haben. Am häufigsten wurde hierbei die Intensität der Düngung reduziert beziehungsweise völlig eingestellt, der Schnitzeitpunkt an den Vertrag angepasst sowie der Pflanzenschutz- mitteleinsatz gesenkt. Der gesamte Betriebsablauf wird durch das VNP aber eher weniger beeinflusst.

Abbildung 54: Einfluss des VNP auf den gesamten Betriebsablauf (N=156)


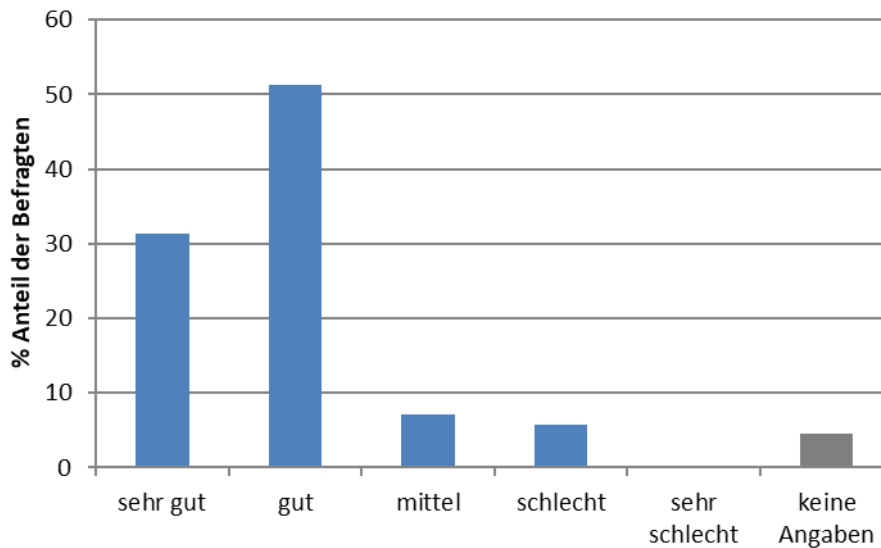
Ca. 75% der Teilnehmer geben an, dass ihre VNP-Flächen ertragsschwach und/oder schwer zu bewirtschaften sind. Dass die Vertragsflächen ohne Förderung aus der Nutzung fallen würden, bestätigen 51% der Befragten. Dies sind überwiegend extensive Betriebe und Betriebe mit Maßnahmen auf Wiesen oder Weiden.

Ertragseinbußen durch die Teilnahme am Programm haben 31% der Befragten, wobei Betriebe mit Ackermaßnahmen und intensiv wirtschaftende Betriebe häufiger angeben diese zu haben. Einen zusätzlichen Arbeitsaufwand verzeichnen 54% der befragten Fördermittelempfänger, dies trifft vor allem bei Maßnahmen der Biotoptypen Wiese und Weide zu. Rund 61% der Betriebe, die angeben Ertragseinbußen oder einen erhöhten Arbeitsaufwand haben, sagen, dass die Höhe der Zahlungen durch das VNP ausreichend ist, um dies auszugleichen. Bei Betrieben mit Maßnahmen auf Weideflächen bestätigen dies nur 38%.

Abbildung 55: Ertragseinbußen und zusätzlicher Arbeitsaufwand durch das VNP (N=156)


Für das Ausfüllen des Antrags inklusive aller Behördengänge zur Beantragung des VNP benötigten die Befragten im Durchschnitt 4,5 Stunden. Die Zusammenarbeit zwischen dem AELF und der uNB bei der Abwicklung der Antragstellung empfindet die große Mehrheit der befragten Landwirte als „sehr gut“ (31%) und „gut“ (51%). Beiden Behörden wurde während der Antragstellung eine gute Beratung bescheinigt.

Abbildung 56: Zusammenarbeit zwischen UNB und AELF bei der Abwicklung der Antragstellung (N=156)



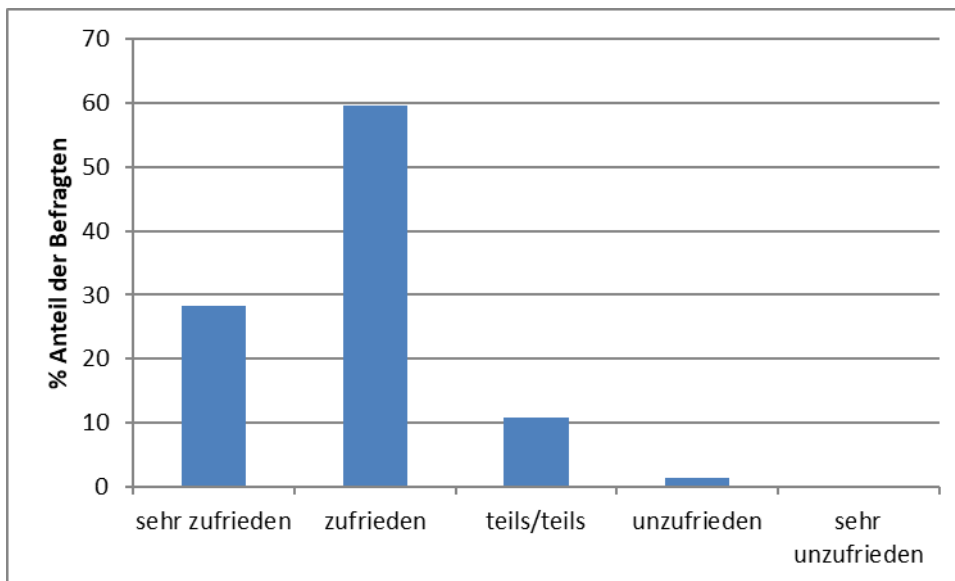
Als besonders positive Aspekte am VNP erachten die befragten Fördermittelempfänger folgende

- Finanzielle Förderung
- Erhalt der Kulturlandschaft
- Umweltschutz
- Stärkung der Biodiversität

Häufig wurden folgende Verbesserungsvorschläge für das VNP genannt:

- Anpassung der Höhe der Ausgleichszahlung an den Arbeitsaufwand
- Flexiblere Gestaltung des Programms und bessere Anpassung an regionale Gegebenheiten
- Flexibilität vor allem bei der Festlegung des Schnitzeitpunktes
- Vereinfachung der Antragstellungen, zum Beispiel übernehmen des Antrags aus dem Vorjahr

Des Weiteren wurde nach der allgemeinen Zufriedenheit mit dem Programm gefragt und ob die Befragten nach Ablauf des Vertrages weitere teilnehmen möchten.

Abbildung 57: Zufriedenheit mit dem Programm (N=156)

88% der Befragungsteilnehmer geben an, dass sie mit dem Programm insgesamt „zufrieden“ und „sehr zufrieden“ sind. Fast ebenso viele (85%) geben an, auch nach Ablauf der Programmlaufzeit wieder teilnehmen zu wollen. Allerdings bestätigen dies bei den intensiv wirtschaftenden Betrieben nur 43%, bei den extensiven und mittleren Betrieben 87% bzw. 89%.

Sekundäreffekt: Beitrag zur Verbesserung der Wasserwirtschaft

Im weitesten Sinn tragen alle Maßnahmen der Biotoptypen Acker, Wiese und Weide zum Erhalt und zur Verbesserung der Wasserwirtschaft bei. Da grundsätzlich alle im VNP angebotenen Maßnahmen eine extensivere Bewirtschaftung der Flächen voraussetzen bzw. bedingen, fällt der Einsatz landwirtschaftlicher Produktionsmittel besonders gering aus.

So wird bei den Maßnahmen auf den Biotoptypen Acker 1 und 2 sowie Wiese 1 und 2, ein Verzicht auf Intensivkulturen, die Brachlegung von Flächen sowie eine reduzierte Anzahl von Schnitten verlangt. Durch den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und eingeschränkte oder gar keine Gaben von Dünger ist das Austragspotential ins Grund- oder Oberflächenwasser vermindert. Die Flächen mit diesen Einschränkungen tragen in ihrer jeweiligen Region zu einer Minderung potentieller Nitratausträge bei. 80% der VNP-Vertragsflächen weisen die Einschränkung Düngeverzicht auf; auf 90% der Flächen ist der Pflanzenschutzmitteleinsatz verboten.

Sekundäreffekt: Beitrag zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung/Verhinderung von Bodenerosion

Die Funktionen des Bodens können durch Schadstoffeinträge und mechanische Bodenschädigungen wie Erosion und Verdichtung beeinträchtigt werden, wobei die Erosion, in Bayern vor allem durch Wasser, die wichtigste Gefährdung darstellt.⁶⁸ Zur Einschätzung des Beitrags des VNP zur Verbesserung der Bodenbewirtschaftung (Schädigungen des Bodens vermeiden oder ihnen entgegenwirken) können nahezu alle Teilmaßnahmen herangezogen werden, insbesondere die nachstehenden:

⁶⁸Auerswald, K. 2008: Bodenerosion. In: Schachtschabel, P., Blume, H.-P., Brümmer, G.W., Hartge, K.H. und Schwertmann, U., 2008: Lehrbuch der Bodenkunde. Springer Verlag, Berlin Heidelberg.

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

Sekundäreffekt: Beitrag zur Reduzierung der Treibhausgas- bzw. Ammoniakemissionen

Das VNP ist nicht primär darauf ausgelegt einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten, dennoch können einige Maßnahmen die Reduzierung der Treibhausgas- und Ammoniakemissionen unterstützen. Allen voran ist hier der Moorschutz zu nennen. Auf einem Großteil der streugennutzten Niedermoorwiesen in Bayern bestehen VNP-Verträge. In großem Umfang werden auch Nass- und Feuchtwiesen, die v.a. auf Nieder- und Anmoorstandorten anzutreffen sind, über VNP moorschonend bewirtschaftet. Ebenso leisten Ackerflächen auf Moorstandorten, die in Extensivgrünland umgewandelt werden, einen Beitrag zum Moorschutz.

4.7.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

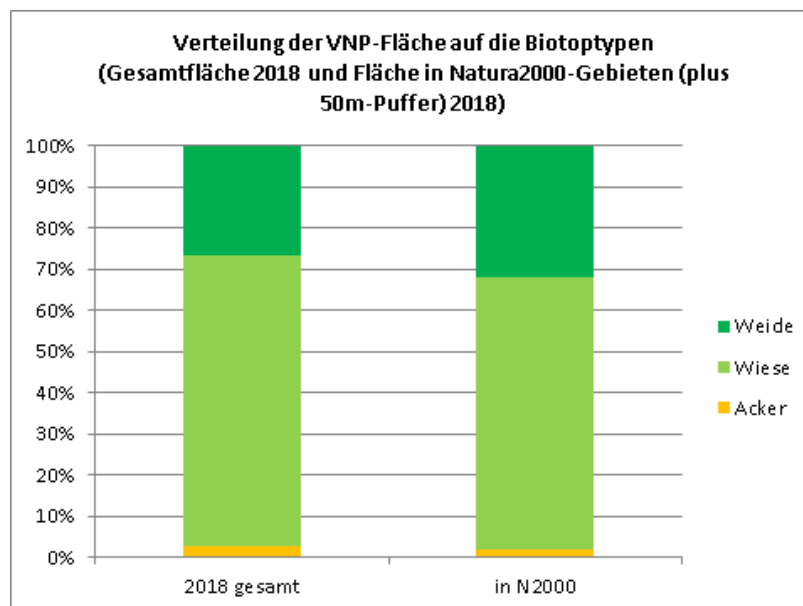
Mit dem VNP wird in Bayern das zentrale Ziel verfolgt, die Biodiversität und Artenvielfalt zu erhalten und zu fördern, die aufgrund einer naturschonenden extensiven landwirtschaftlichen Nutzung entstanden ist, insbesondere zur Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie und der Bayerischen Biodiversitätsstrategie.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

Der bereits erzielte hohe Vertragsstand von 106% des Zielwertes an VNP-Flächen belegt deutlich die Akzeptanz, die das Förderprogramm bei den Landwirten und den anderen förderberechtigten Landbewirtschaftern genießt. Es hat im Vergleich zum Ende der letzten Förderperiode sowohl der Flächenumfang als auch die Anzahl der Vertragslandwirte zugenommen. Der Schwerpunkt liegt eindeutig beim Biotoptyp Wiese und da vor allem beim Biotoptyp Wiese 1 (Entwicklung und extensive Nutzung naturschutzfachlich wertvoller Wiesenlebensräume), für den schon 115% des geplanten Flächenumfangs erreicht wurden. Hier finden sich z.B. die Erschwernisausgleichsflächen für Streuwiesen im Voralpenraum, die als erprobte und bedeutende VNP-Grünlandmaßnahmen gelten. Nur einen sehr geringen Vertragsstand von 106 ha (8,5% Zielerreichung) weist der Biotoptyp Wiese 3 „Ergebnisorientierte Grünlandnutzung“ auf. Das kann an der Unsicherheit der Landwirte bezüglich der fachlich korrekten Umsetzung und damit Vermeidung von Sanktionen bei Nichterfüllung der Auflagen liegen. Möglicherweise lassen sich aber durch verstärkte Informations- und Schulungsaktivitäten die Bedenken zerstreuen und Landbewirtschaftler können motiviert werden, die Maßnahme abzuschließen. Dagegen überschreiten die Vereinbarungen zum Biotoptyp Acker 1 mit 119% die gesteckten Ziele bzw. erreichen sie schon in hohem Umfang für den Biotoptyp Acker 2 (90%), ebenso wie die Maßnahmen des Bio-

toptyps Weide (92%). Die erreichten Umfänge der Auszahlungen entsprechen dem erreichten Zeitpunkt innerhalb der Förderperiode, lassen die Zielerreichung bis zum Ende der Förderperiode erwarten bzw. werden sie bei gleichlaufender Entwicklung bei einzelnen Biotoptypen überschreiten.

Der Flächenanteil von 53,2% von VNP-Maßnahmen in N2000-Gebieten belegt das Ziel des VNP, einen Beitrag zur Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie zu leisten. Den höchsten Flächenumfang zeigt auch hier der Biotoptyp Wiese mit 31.252 ha (50% aller Wiese-Vertragsflächen), gefolgt vom Biotoptyp Weide 15.197 ha (64%) und Biotoptyp Acker mit 822 ha (36%). Das bedeutet, dass auf mehr als 19,4% der landwirtschaftlichen Flächen in der Natura 2000-Kulisse (inkl. 50m Puffer) Maßnahmen des VNP umgesetzt werden. Dies entspricht gut 5% der gesamten Fläche der Natura 2000-Kulisse. Der Zielwert von 11,78% ist damit allerdings erst knapp zur Hälfte erreicht. Die regionale Verteilung der VNP-Flächen auf die Regierungsbezirke entspricht der flächenmäßigen Verteilung der Natura 2000-Gebiete in Bayern und unterstreicht die Treffgenauigkeit der Maßnahmen.

Abbildung 58: Verteilung der VNP-Förderflächen auf die Biotoptypen Acker, Wiese und Weide (Vergleich der gesamten Förderfläche in Bayern und der Flächen in Natura2000-Gebieten plus 50m-Puffer)



Bislang liegen seit der letzten Förderperiode kaum neue Evaluierungen beispielsweise über Mit-Ohne-Vergleiche von VNP-Maßnahmen vor. Das LfU hat jedoch weitere Untersuchungen für die laufende Förderperiode angekündigt. Deren Ergebnisse sollen in die Bewertung des Programms und die jeweiligen Durchführungsberichte einfließen. Die Ergebnisse des in der Ex post-Evaluierung der letzten Förderperiode herangezogenen zielbezogenen LfU-Biodiversitätsindikators lassen aber den Schluss zu, dass über die biotopspezifischen Schutz-, Bewirtschaftungs- und Verzichtsregelungen der VNP-Maßnahmen ein hoher Beitrag zum Artenschutz und zur Erhaltung bzw. Stabilisierung von Lebensgemeinschaften geleistet werden kann. Die Ende 2015 veröffentlichte „Wiesenbrüteragenda Bayern“ des LfU beschreibt auch die Bedeutung und Wirkung des VNP. Dort wurde festgestellt, dass einzelne Maßnahmen und gebietspezifische Ansätze durchaus Erfolge in der Bestandsentwicklung einzelner Arten zeigen. Die daraus resultierenden Hinweise sollen verwendet werden, um effektive Schutzkonzepte zu entwickeln und umzusetzen.

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

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

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

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

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

Die verpflichtend anzuwendenden Wirkungsindikatoren „C35: Feldvogelindex (NHI), C36: Erhaltungszustand landwirtschaftlicher Habitats (Grasland) und C37: Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert (HNV)“ belegen mit ihren deutlich unterhalb der Zielwerte für 2015 bzw. 2020 liegenden Werten den insgesamt unbefriedigenden Zustand der Flächen, Landschaften und Habitats. Dieser schon langfristig anhaltende Trend spiegelt die Entwicklung der Landbewirtschaftung, die zunehmende Intensivierung mit Verengung der Ackerfruchtfolgen und dem zunehmenden Grünlandverlust wider. In den 10 Jahren von 2007-2017 sind knapp 70.000 ha Dauergrünland in Bayern verloren gegangen, aber „nur“ gut 23.500 ha Ackerfläche⁶⁹. In einem Interview in der aktuellen TopAgrar⁷⁰ hat die Präsidentin des BfN, Prof. Dr. Beate Jessel die große Bedeutung des Grünlands für die Biodiversität betont: „40% der in Deutschland als gefährdet eingestuften Farn- und Blütenpflanzen haben ihr Hauptvorkommen im Grünland“. Sie hält die vom wissenschaftlichen Beirat des BMEL 2013 und im ersten Grünlandreport des BfN 2014 geforderte Grünlandstrategie nach wie vor für unerlässlich, äußert aber auch, dass diese Forderung noch nicht angekommen ist. Umso mehr Bedeutung gewinnen die AUM, in dem Fall das VNP, um sich dennoch den von Bayern gesetzten Biodiversitätszielen anzunähern. Angaben des LfU

⁶⁹ Bayerischer Agrarbericht 2010 (Tab. 49: Bund-Länder-Vergleich) und 2018 (Tab. 41: Bund-Länder-Vergleich)

⁷⁰ top agrar 7/2019, S. 72/73: „Wir brauchen das Grünland“, Interview mit Prof. Dr. Beate Jessel

zufolge wird eine deutliche flächenmäßige Ausweitung des VNP auf mittelfristig 6% der LF in Bayern für erforderlich gehalten, um den Rückgang der Biodiversität in Bayern aufhalten zu können⁷¹. Das entspräche rd. einer Verdoppelung des jetzigen Umfangs an VNP-Vertragsflächen. Damit könnten in manchen Gebieten aus den ausgewählten, naturschutzfachlich bedeutsamen Einzelflächen größere zusammenhängende Vertragsflächen entstehen, die einen wirksamen Biotopverbund entwickeln helfen. Hier liegt nach Aussage der Experten an den hNB und uNB noch großes Potential, ebenso wie in Pufferflächen um bereits bedeutsame Lebensräume.

Um dies wirksam umsetzen zu können, wird eine ausreichende finanzielle Ausstattung sowie eine gute Informationspolitik und eine qualitativ hochwertige Beratung zum VNP für notwendig erachtet. Nachdem im Koalitionsvertrag für Bayern 2018 als Ziel die „Verdopplung“ der VNP-Vertragsflächen formuliert wurde, bestehen mittlerweile dafür wohl realistischere Chancen als noch vor einigen Jahren. Zudem können mit der Ausweitung der GAK auf die Förderung von Vertragsnaturschutzflächen weiter finanzielle Mittel zur Umsetzung dieser Erweiterung generiert werden, wodurch die Zielerreichung als möglich erscheint. Die rechtzeitige und ausreichende Mittelzuteilung spielt eine entscheidende Rolle, da nur so auch außerhalb des Antragszeitraumes von den uNB Zusagen an Flächenbewirtschafter mit geeigneten Flächen gemacht werden können.

Der begrenzende Faktor beim Zuwachs der VNP-Flächen ist das vorhandene Personal an den uNB. Zwar wurden in den letzten Jahren vermehrt Werkverträge vergeben, um Arbeitsspitzen bei der Antragsstellung abzufedern oder um gezielt bestimmte Gebiete untersuchen zu lassen und neue VNP-Flächen zu akquirieren. Diese Werkverträge waren zum Teil sehr erfolgreich (siehe Niederbayern, Mittelfranken und Oberfranken), sind aber nur in einem gewissen Umfang und für bestimmte Zielsetzungen und Fragestellungen sinnvoll und können nicht dauerhafte Mitarbeiter an den uNB ersetzen. Kurzfristiges Personal muss entsprechend betreut werden und die Stellen müssen immer wieder neu ausgeschrieben werden, was einen zusätzlichen Aufwand für uNB und hNB bedeutet. Nur festes Personal an den fachlich und regional zuständigen uNB hat den großen naturschutzfachlichen Überblick und kann so am besten zielgerichtet und umfassend beraten. Langjährige Mitarbeiter sind in der Lage ein Vertrauensverhältnis zu den Flächenbewirtschaftern aufzubauen und so stetig über Jahre hinweg, naturschutzfachliche Zielsetzungen zu verfolgen. Viele uNB sehen sich aber auf Grund der hohen Arbeitsbelastung eher in einer passiven Rolle. Sie müssen reagieren, haben aber kaum Zeit aktiv Projekte anzustoßen und im Hinblick auf das VNP gezielt auf Flächenbewirtschafter zuzugehen. Im Hinblick auf biotopvernetzende Strukturen und die Bündelung von VNP-Maßnahmenflächen zum Erhalt der Artenvielfalt wäre aber gerade das wünschenswert und nötig, um die guten Ansätze des Programms weiter zu verbessern und seine Wirkung so zu verstärken. Die im Februar 2019 vom Bayerischen Landtag beschlossenen acht neuen Planstellen für ganz Bayern⁷² werden dafür bei weitem nicht ausreichen.

⁷¹ Information des StMUV 01/2016

⁷² Süddeutsche Zeitung 15.02.2019: Verstärkung für Naturschutzarbeit; <https://www.sueddeutsche.de/bayern/behorden-mitarbeiter-verstaerkung-fuer-naturschutzarbeit-1.4332074>; heruntergeladen am 19.06.2019

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass mit den im VNP definierten Maßnahmen der Erhalt und die Verbesserung des ökologischen Zustands und der Artenvielfalt auf den Vertragsflächen erreicht werden kann. Es hilft somit den Fortbestand nutzungsabhängiger Lebensräume, die durch eine jahrzehntelange extensive Bewirtschaftung entstanden sind bzw. gesichert wurden, zu erhalten und leistet so einen wertvollen Beitrag zum Erhalt und zum Schutz der Biodiversität in der Agrarlandschaft. Mit einer weiteren Zunahme der VNP-Vertragsflächen könnten auch ein wertvoller Beitrag hinsichtlich der Biotopvernetzung geleistet werden. Die Fertigstellung der FFH-Managementpläne ermöglicht auch in diesem Bereich eine gezieltere Förderung von Lebensraumtypen und Arten.

4.8 M 11 - Ökologischer Landbau

4.8.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Thematisch den Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen zuzuordnen, wurde die Maßnahme Ökologischer Landbau als eigenständiges Modul unter Code M11 programmiert. Auf Umsetzungsebene ist die Maßnahme allerdings nach wie vor Bestandteil des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP). Im Rahmen des Programms gewährt Bayern Ausgleichszahlungen für die Einführung und Beibehaltung ökologischer landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsverfahren und -methoden. Voraussetzung für die Zuwendung ist die Einhaltung der Vorschriften der EU-Öko-Verordnung (EG-Öko-Basis Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und Durchführungsvorschriften (EG) Nr. 889/2008) auf dem gesamten Betrieb.

Mit dem im Jahr 2013 gestarteten Aktionsprogramm BioRegio Bayern 2020 strebt Bayern bis zum Jahr 2020 eine Verdoppelung der heimischen Bio-Produktion an. Das Aktionsprogramm umfasst einen ganzheitlichen Ansatz, der Maßnahmen in der Bildung, Beratung, Förderung, Vermarktung und Forschung kombiniert, um bessere Rahmenbedingungen für den ökologischen Landbau zu schaffen. Die Honorierung umweltschonender Bewirtschaftung über das KULAP stellt dabei eine tragende Säule des Programms dar.

Über die Fördermittel des EPLR verfolgt die Maßnahme Ökologischer Landbau im Wesentlichen folgende Ziele:

- Schaffung und Aufrechterhaltung einer besonders nachhaltigen Landbewirtschaftung zur Erhaltung und Verbesserung der Umweltsituation,
- Verbesserung der Boden- und Wasserqualität durch Verzicht auf synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Einsatz von organischen Düngemitteln,
- Verbesserung der organischen Substanz im Boden,
- Erhalt und Förderung der Biodiversität und Artenvielfalt.

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

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

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

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

Für max. 15 ha wird zusätzlich eine Förderung von 35 €/ha LF für die verpflichtende Teilnahme am Kontrollverfahren gewährt. Neueinsteigern werden während der Umstellungsphase in den ersten beiden Verpflichtungsjahren erhöhte Zuwendungen gewährt. Gegenüber der Förderperiode 2007-2013 wurden die Fördersätze deutlich angehoben.

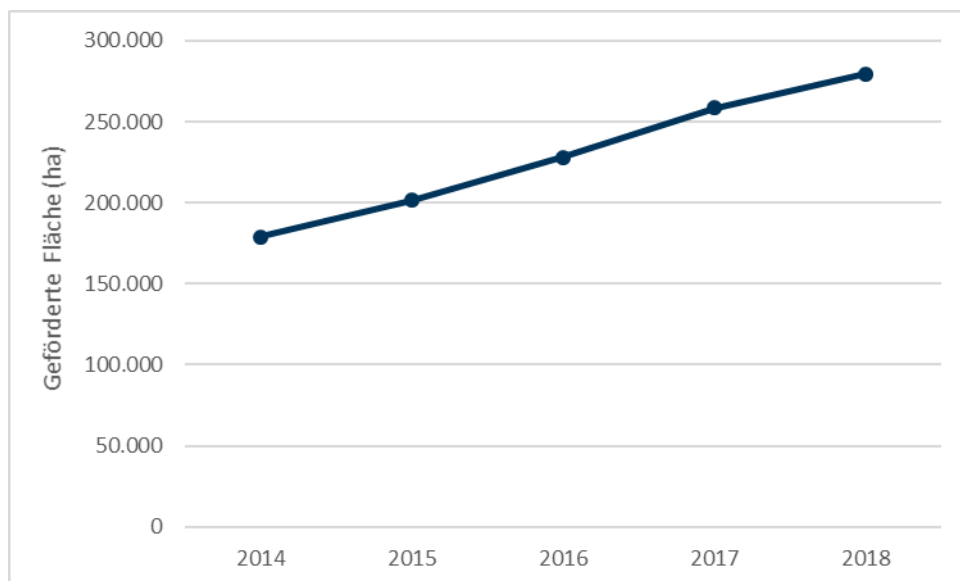
4.8.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Zwischen 2014 und 2020 stehen für den Ökologischen Landbau öffentliche Gelder in Höhe von 438.300.000 Euro zur Verfügung. Im Zeitraum 2014-2018 kamen rund 77% dieser Mittel zur Auszahlung. 8.807 Betriebe profitierten von den bereitgestellten Fördermitteln (vgl. Tabelle 61). Die Förderung betrug zunächst 200 €/ha für Acker- und Grünland und 400 €/ha für gärtnerisch genutzte Flächen und landwirtschaftliche Dauerkulturen. Neueinsteiger erhielten entsprechende Zahlungen in Höhe von 350 und 580 €/ha. Im Jahr 2015 wurde die Förderung angepasst. Acker- und Grünlandflächen wurden fortan mit 273 €/ha gefördert, gärtnerisch genutzte Flächen mit 468 €/ha und landwirtschaftliche Dauerkulturen mit 975 €/ha (350, 915, 1.250 €/ha für Neueinsteiger). Bei Überschneidungen mit Greening-Auflagen wurde der Prämiensatz pauschal gekürzt.

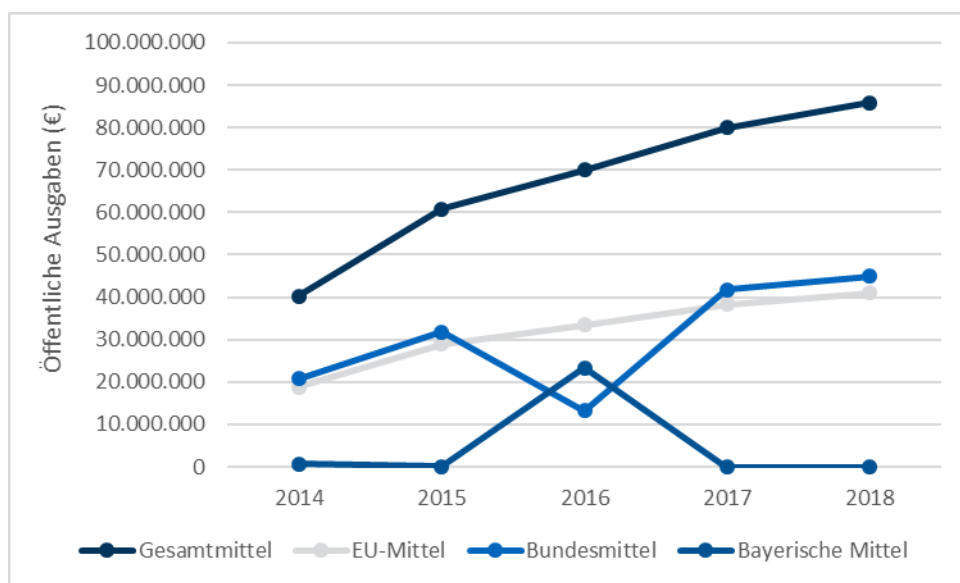
Tabelle 61: Finanzielle und physische Umsetzung der Maßnahme „Ökologischer Landbau“

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020	Realisierung (2014-2018)	Zielerreichungsgrad %
Anzahl Förderempfänger		8.807	
Öffentliche Ausgaben (€)	438.300.000	336.950.672	76,88
Geförderte Fläche 2014-2020 (ha)	242.393	279.736	115,41

Abbildung 59 zeigt den geförderten Flächenumfang in den Jahren 2014 bis 2018. Der Umfang der Förderfläche stieg kontinuierlich an und erreichte im Jahr 2018 einen Wert von 279.736 ha (inkl. Altmaßnahmen). Dies entsprach 2018 8,83 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Bayerns. Insbesondere in den Jahren 2015 und 2016, die durch niedrige Milchpreise für konventionelle Erzeuger gekennzeichnet waren, war ein deutlicher Anstieg bei der Zahl der Neueinsteiger in den ökologischen Landbau zu verzeichnen. Entsprechend stiegen die öffentlichen Ausgaben auf 85.920.567 Euro im Jahr 2018. Während die öffentlichen Gelder in den ersten beiden Jahren der Förderperiode zu etwa gleichen Teilen aus EU- und Bundesmitteln bestanden, wurden 2016 bayerische zu Gunsten nationaler Mittel erhöht (vgl. Abbildung 60).

Abbildung 59: Entwicklung der geförderten Fläche der Maßnahme „Ökologischer Landbau“


Quelle: StMELF-Förderdaten

Abbildung 60: Öffentliche Ausgaben für die Maßnahme „Ökologischer Landbau“


Quelle: StMELF-Förderdaten

Regionale Verteilung

Wie aus Abbildung 61 hervorgeht, lag das Hauptverbreitungsgebiet der Förderung (inkl. Altverpflichtungen A11) in den Grünlandgebieten der Alpen und des Alpenvorlandes und in Teilen Nordbayerns (Agrargebiete Ostbayerisches Mittelgebirge II, Fränkische Platten, Spessart und Rhön). In einzelnen Gemeinden wurden hier über 50 % der Flächen ökologisch bewirtschaftet. Die höchsten Flächenzuwächse ökologischer Bewirtschaftung wurden ebenfalls in diesen Regionen verzeichnet, wie Abbildung 62 zu entnehmen ist. Auffällig ist der Rückgang des ökologischen Landbaus in Teilen des Agrargebiets Jura.

Abbildung 61: Anteil an geförderter Fläche für den ökologischen Landbau an der LF

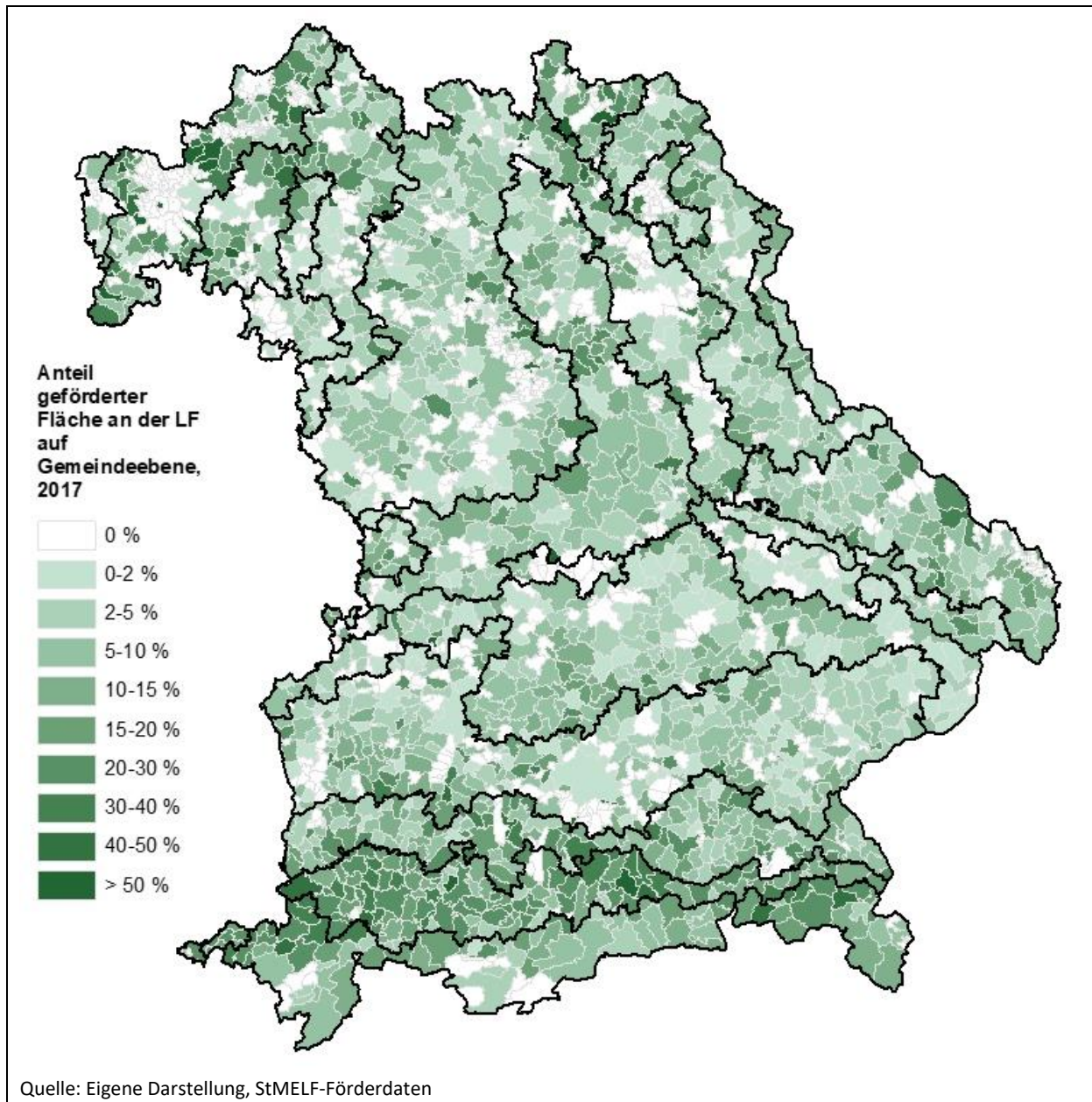
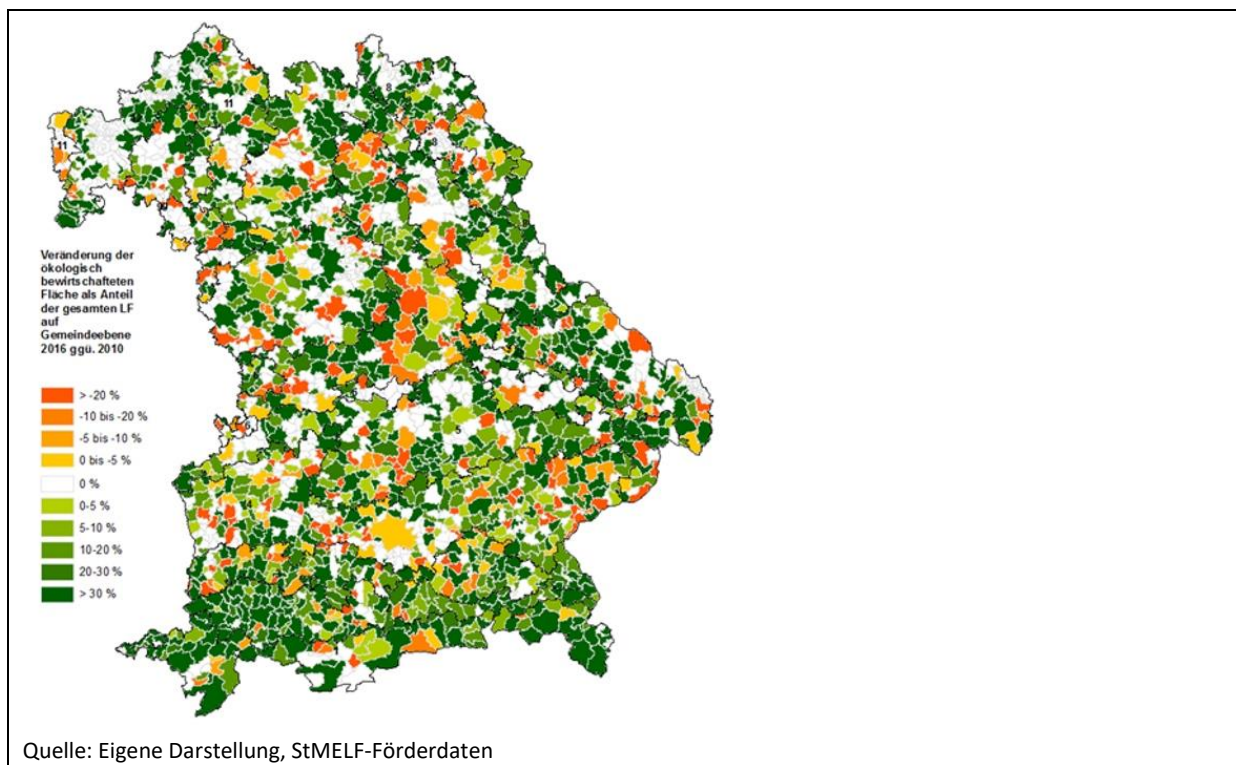


Abbildung 62: Veränderung der ökologisch bewirtschafteten Fläche zwischen 2010 und 2016

4.8.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

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

- **Schwerpunktbereich 4A:** In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften unterstützt?
- **Schwerpunktbereich 4B:** In welchem Umfang wurde durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln, unterstützt?
- **Schwerpunktbereich 4C:** In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verhinderung der Bodenerosion und die Verbesserung der Bodenbewirtschaftung unterstützt?

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

- **Schwerpunktbereich 5D:** In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniak-emissionen beigetragen?

- **Schwerpunktbereich 5E:** In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft gefördert?

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

Für die unterschiedlichen Schutzgüter bestehen verschiedene Bewertungsansätze, die sich aus der Kombination von verfügbaren Daten und Methoden ergeben. Im Rahmen des vorliegenden Durchführungsberichts wurde für die Bewertung der Maßnahme „Ökologischer Landbau“ vorwiegend auf Analogieschlüsse aus anderen Programmgebieten und Ergebnisse aus der Literatur zurückgegriffen. Ökologische Formen der Landbewirtschaftung sind seit vielen Jahren Gegenstand agrarwissenschaftlicher Forschung. Entsprechend umfangreich ist die Fachliteratur, in der weitgehend Einigkeit über die durch den ökologischen Landbau erzielten positiven Umwelteffekte herrscht. Eine jüngst veröffentlichte Studie des Thünen-Instituts zu den Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft unterstreicht dies. Nach einer umfangreichen Analyse von Studien, die konventionelle und ökologische Bewirtschaftungsformen vergleichen, kamen die Wissenschaftler zu dem Ergebnis, dass der Ökolandbau in den Bereichen Wasserschutz, Bodenfruchtbarkeit, Biodiversität, Klimaanpassung und Ressourceneffizienz im Vergleich zu konventionellen Formen der Landbewirtschaftung Vorteile aufweist. Beim Beitrag zu Klimaschutz und Tierwohl sind die Ergebnisse weniger eindeutig (Thünen-Institut 2019). Auch für Bayern können insgesamt positive Wirkungen des ökologischen Landbaus angenommen werden, zumal der Mitnahmeeffekt als gering eingeschätzt werden kann. Ohne die flächenabhängige Förderung über das KULAP wäre der Umstieg von konventioneller zu ökologischer Landwirtschaft wie auch die Beibehaltung des ökologischen Landbaus für den Großteil der Betriebe wirtschaftlich nicht möglich.

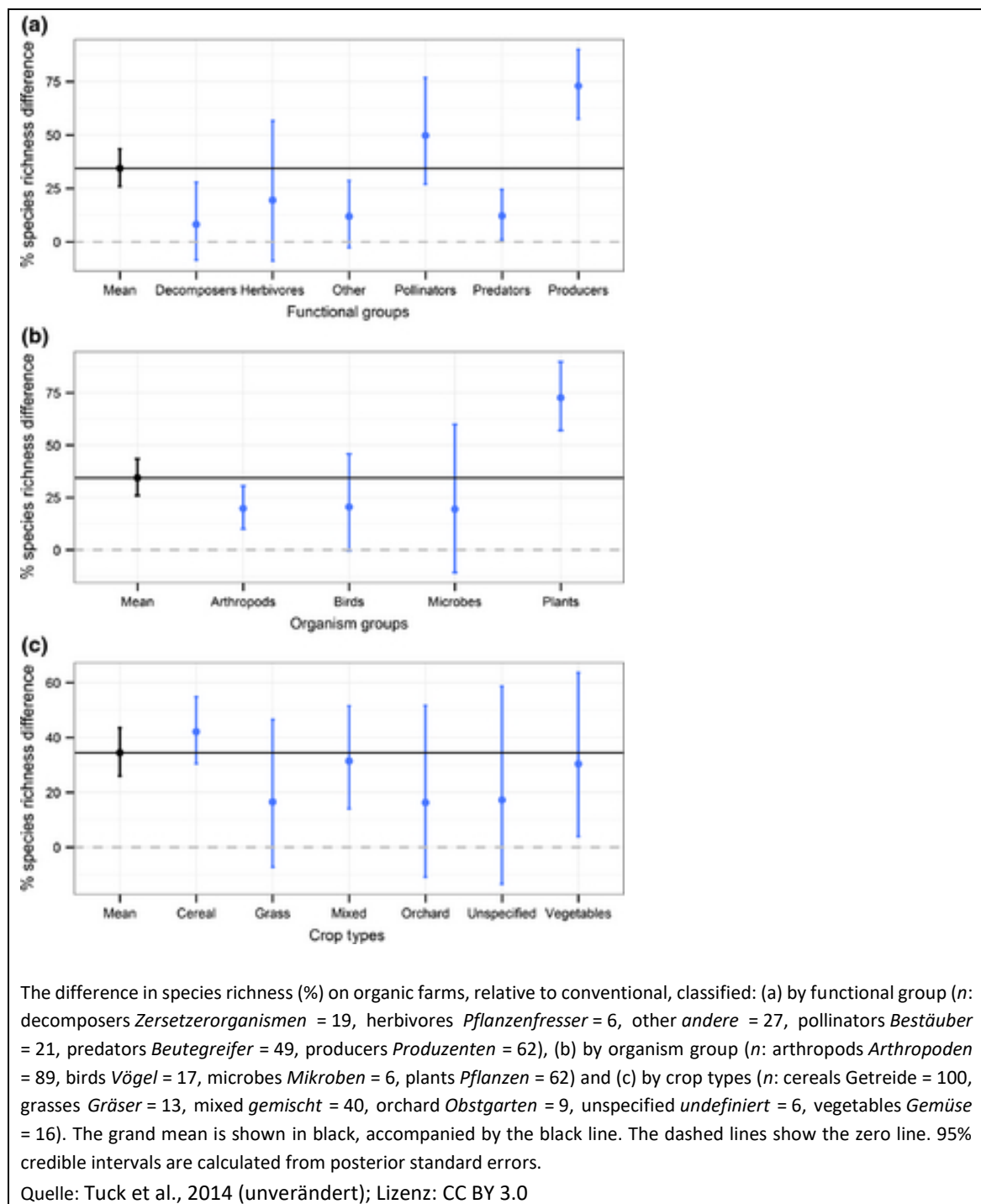
4.8.4 Bewertung

Biodiversität

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

Nährstoffverluste (Auswaschung von Stickstoff ins Grundwasser, Lachgas- und Ammoniakemissionen) pro ha fallen bei Ökobetrieben geringer aus. Bei produktbezogener Betrachtung jedoch sind sowohl

Ammoniak- und Lachgasemissionen als auch Stickstoffverluste unter ökologischer Bewirtschaftungsweise höher als unter konventioneller Form der Landbewirtschaftung. Der produktbezogene Energiebedarf ist beim ökologischen Landbau erwartungsgemäß niedriger, dafür wird für den mengenmäßigen Output im Vergleich zur konventionellen Bewirtschaftung mehr Land benötigt und das Eutrophierungs- und Versauerungspotential ist höher (Tuomisto et al. 2012). Ein eindeutigeres Bild ergibt sich bei Biodiversitätseffekten. Die Artenvielfalt profitiert von ökologischen Bewirtschaftungsformen unabhängig von der Betrachtungsebene in besonderem Maße. Die Programmierung unter Schwerpunktbereich 4A ist somit als richtig einzustufen. Tuck et al. (2014) untersuchten in einer breit angelegten Metaanalyse die Biodiversitätseffekte des ökologischen Landbaus. Ihre Untersuchungen mündeten u.a. in der Erkenntnis, dass ökologisch bewirtschaftete Flächen eine um 30 % höhere Artenvielfalt als konventionell bewirtschaftete aufweisen (vgl. Abbildung 63). Die Höhe des Unterschieds hängt von der untersuchten Art und dem Schwerpunkt der landwirtschaftlichen Nutzung (Marktfrucht, Tierhaltung etc.) ab. In Regionen mit hoher Bewirtschaftungsintensität erzeugt der ökologische Landbau die höchsten Biodiversitätswirkungen.

Abbildung 63: Biodiversitätseffekte des Ökologischen Landbaus


Wasserschutz

In Tabelle 62 wird der Wirkungsbeitrag des Ökologischen Landbaus hinsichtlich des Wirkungspfads N-Bilanzsaldo und Nährstoffausträge dargestellt. Osterburg et al. (2007, S. 84) ermittelten für den Ökologischen Landbau eine mittlere Reduzierung des Stickstoff-Saldos von 60 kg/ha im Vergleich zu herkömmlicher Bewirtschaftung. In Bayern konnte der N-Saldo auf diese Weise zwischen 2014 und 2018 um durchschnittlich 13.762 t pro Jahr verringert werden. Es muss jedoch beachtet werden, dass es sich

hier um einen theoretischen Wert handelt, der nicht über eine tatsächliche Wirkungskontrolle mit Messdaten belegt werden kann.

Tabelle 62: Wirkungsbewertung des Wasserschutzbeitrags des Ökologischen Landbaus

	2014	2015	2016	2017	2018
Geförderte Fläche (ha)	179.109	201.519	227.908	258.534	279.736
Reduktion N-Saldo (60 kg/ha) in t	10.747	12.091	13.674	15.512	16.784
Öffentliche Ausgaben (€)	40.233.883	60.769.068	70.036.570	79.990.584	85.920.567
Kostenwirksamkeit (€/kg)	3,74	5,03	5,12	5,16	5,12
Quelle: StMELF-Förderdaten					

Bodenschutz

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

Sekundäreffekte

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

Tabelle 63: Bewertung der Klimawirkung des Ökologischen Landbaus

	2014	2015	2016	2017	2018
Geförderte Fläche (ha)	179.109	201.519	227.908	258.534	279.736
Bruttowirkung CO ₂ -Reduktion (1,75 t CO ₂ -Äq/ha) in kt	313	353	399	452	490
Öffentliche Ausgaben (€)	40.233.883	60.769.068	70.036.570	79.990.584	85.920.567
Kosten brutto (€/t CO ₂ -Äq)	129	172	176	177	175
Fördersatz wurde mit den Neumaßnahmen 2015 erhöht Quelle: Eigene Darstellung, StMELF-Förderdaten					

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

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

Zur abschließenden Gesamtbewertung der Leistungen der ökologischen Landwirtschaft im Bereich Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Tierwohl wird an dieser Stelle noch etwas ausführlicher auf die bereits erwähnte aktuelle Studie des Thünen-Instituts eingegangen. In einem interdisziplinären Verbundprojekt unter Beteiligung der LfL wurden die gesellschaftlichen Leistungen des ökologischen Landbaus in den Bereichen Wasserschutz, Bodenfruchtbarkeit, Biodiversität, Klimaschutz, Klimaanpassung, Ressourceneffizienz und Tierwohl auf der Grundlage einer umfassenden Analyse wissenschaftlicher Veröffentlichungen bewertet. Ausgewertet wurden insgesamt 528 Vergleichsstudien mit 2.816 Einzelvergleichen zwischen konventionellen und ökologisch geprägten Systemen. Über alle 33 untersuchten Indikatoren hinweg ergab die Auswertung, dass die ökologische Bewirtschaftung gegenüber der konventionellen Variante im Bereich des Umwelt- und Ressourcenschutzes bei 58 % der analysierten Vergleichspaare Vorteile aufweist. Bei 28 % konnten keine Unterschiede festgestellt werden, bei 14 % der

Vergleichspaare war die konventionelle Variante vorteilhafter. Kein klares Bild zeigte sich beim Tierwohl. Werden sämtliche quantitativen und qualitativen Untersuchungen herangezogen, so weisen 26 Leistungsindikatoren auf höhere Leistungen durch den ökologischen Landbau hin. Bei sechs Indikatoren ist von vergleichbaren Leistungen auszugehen und bei einem Indikator von einer niedrigeren (s. Abbildung 64).

Bei der Bewertung verschiedener landwirtschaftlicher Systeme sollte die Kernaufgabe der Landwirtschaft, nämlich die Erzeugung ausreichender Lebensmittel, stets als wesentlicher Faktor aufgenommen werden. Die geringeren Erträge des ökologischen Landbaus können also nicht gänzlich unberücksichtigt bleiben. Eine pauschale Festlegung der Bezugsgröße (d.h. Fläche oder Ertrag) wird der Komplexität des Zusammenhangs zwischen Ressourcenschutz und Ertragssituation jedoch nicht gerecht. Vielmehr bedarf es differenzierter Überlegungen, in welchem Kontext welche Bezugseinheit zu bevorzugen ist.

Abbildung 64: Bewertung der Leistungen der ökologischen Landwirtschaft im Bereich Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Tierwohl im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft

Leistungsbereich	Indikator	In Studien gewählte Bezugsgröße	Anzahl Studien	Anzahl Vergleichspaare	Bewertung der gesellschaftlichen Leistung auf der Basis einer					
					quantitativen Auswertung der Literaturergebnisse			qualitativen Auswertung der Literaturergebnisse		
Wasser	Nitrat	Fläche	71	202	■	■	■	■	■	■
	Nitrat	Ertrag	8	24	■					
	PSM	Fläche	12	66	■					
	TAM	Fläche	-	-				■		
	Phosphor	Fläche	-	-				■		
Boden	Regenwürmer	Abundanz	Fläche	21	64	■				
		Biomasse	Fläche	17	93	■				
	Bodenacidität	Fläche	30	71	■					
	Phosphor	Fläche	14	65		■				
	Eindringwiderstand	Fläche	4	44	■					
Biodiversität	Flora	Artenzahl	Fläche	42	128	■				
		Abundanz	Fläche	8	19	■				
	Fauna	Artenzahl	Fläche	31	67	■				
		Abundanz	Fläche	28	98	■				
Klimaschutz	Boden / Pflanze	SOC-Gehalt	Fläche	103	270	■				
		SOC-Vorrat	Fläche	52	131	■				
		C-Speicherung	Fläche	17	41	■				
		N ₂ O-Emissionen	Fläche	13	35	■				
		CH ₄ -Emissionen	Fläche	3	6				■	
		THG-Gesamt	Ertrag	-	-				■	■
	Milchkühe	CH ₄ -Emissionen	Ertrag	-	-				■	■
		THG-Gesamt	Ertrag	-	-				■	■
Klima-anpassung	Fruchtfolgeeffekte (C-Faktor)	Fläche	3	5				■		
	Anteil organischer Substanz	Fläche	24	72	■					
	Aggregatstabilität	Fläche	22	76	■					
	Trockenraumdichte	Fläche	13	30		■				
	Infiltration	Fläche	11	28	■					
	Oberflächenabfluss	Fläche	9	22		■				
	Bodenabtrag	Fläche	16	45	■					
Ressourcen-effizienz	N-Input	Fläche	38	113	■					
	N-Effizienz	Ertrag	38	113	■					
	N-Saldo	Fläche	36	114	■					
	Energieinput	Fläche	55	141	■					
	Energieeffizienz	Ertrag	37	105	■					
Tierwohl	Milchkühe	Tiergesundheit	Herde	46	286		■			
		Tierverhalten	Herde	3	10				■	
		Emotionen	Herde	1	3				■	
	Schweine	Tiergesundheit	Herde	8	51		■			
		Tierverhalten	Herde	2	2				■	
		Emotionen	Herde	-	-				■	
	Geflügel	Tiergesundheit	Herde	6	28		■			
		Tierverhalten	Herde	2	4				■	
		Emotionen	Herde	3	5				■	

■ Ökolandbau erbringt eindeutig höhere Leistungen	■ Ökolandbau erbringt erwartbar höhere Leistungen
■ Ökolandbau erbringt eindeutig vergleichbare Leistungen	■ Ökolandbau erbringt erwartbar vergleichbare Leistungen
■ Ökolandbau erbringt eindeutig niedrigere Leistungen	■ Ökolandbau erbringt erwartbar niedrigere Leistungen

Quelle: Thünen-Institut (2019)

Durch eine bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände soll die Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger gesteigert werden. Der ökologische Landbau leistet

über seine Struktur in Bayern einen indirekten Beitrag zur Zielerreichung des Schwerpunktbereichs 3A. Angesichts der Tatsache, dass in Bayern die Mehrheit der Biobetriebe einem Verband angehören (gemäß Bayerischem Agrarbericht waren es 2017 6.221 Betriebe), stellt sich die Frage, welchen Nutzen diese Landwirte in der Verbandszugehörigkeit sehen. Ein potentieller Vorteil von Verbänden ist der Mehrwert, der durch das Einhalten strengerer Richtlinien entsteht und anhand eines Labels kommuniziert werden kann. Ein weiterer potentieller Vorteil ist die Serviceleistung von Verbänden, beispielsweise Anbauberatung und Vermarktungsunterstützung. Schließlich kann auch die Vernetzung und Austausch mit anderen Landwirten als möglicher Vorteil betrachtet werden (z.B. auf Fachveranstaltungen, Stammtischen). Somit kann die Verbandszugehörigkeit trotz der höheren Organisationsebene auch auf Betriebsleiterebene hinsichtlich einiger Funktionen als Kooperation betrachtet werden.

4.8.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der ökologische Landbau ist mit seinem gesamtbetrieblichen und an geschlossenen Kreisläufen orientierten Ansatz eine besonders nachhaltige Form der Landbewirtschaftung. Er trägt durch den Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel in besonderer Weise zur Schonung der Umwelt, zur Erhaltung von natürlichen Ressourcen, zur Sicherung der Biodiversität sowie zum Klimaschutz bei. Futter- und Nährstoffgrundlage ist der eigene Betrieb. Die Bodenfruchtbarkeit wird durch konsequenten Humusaufbau, insbesondere durch den Anbau von Leguminosen erhalten bzw. verbessert. Ein weiteres zentrales Anliegen ist es, Nutztiere artgerecht zu halten. Generell weist der ökologische Landbau positivere Umweltwirkungen als konventionelle Systeme auf, wenn die Fläche als Bezugsgröße verwendet wird. Eine produktbezogene Betrachtung relativiert die Vorzüge des ökologischen Landbaus jedoch teilweise.

In Bayern wurden zwischen 2014 und 2018 8.807 Betriebe und 279.736 ha Fläche im Rahmen der ELER-Förderung unterstützt. Der Flächenzuwachs betrug zwischen 2014 und 2018 rund 56%, der Anstieg bei den Ökobetrieben rund 45%. Damit ist der Freistaat Deutschlands bedeutendstes Öko-Land. Um die heimische Ökoproduktion bis 2020 zu verdoppeln, wurde im Jahr 2013 das Landesprogramm BioRegio Bayern 2020 gestartet. Neben der Förderung des ökologischen Landbaus und Aktivitäten im Bereich der Vermarktung konnten darüber hinaus weitere wichtige Weichen in den Bereichen Bildung, Beratung, Forschung, Netzwerkbildung und Vermarktung gestellt werden. Es bleibt abzuwarten, ob das im Landesprogramm formulierte Ziel erreicht wird, zwischen 2014 und 2018 aber war ein starker und kontinuierlicher Anstieg der ökologisch bewirtschafteten Fläche zu verzeichnen. Vor allem die Krisenjahre 2015 und 2016 dürfte viele Milcherzeuger zu einer Umstellung bewogen haben, blieb Bio-Milch doch vom Preisverfall konventionell erzeugter Milch verschont. Generell scheinen Schwierigkeiten und Risiken einer Umstellung auf ökologische Wirtschaftsweisen für reine Marktfruchtbetriebe größer zu sein als für Betriebe mit Viehhaltung.

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

4.9 M 13.1-13.3 Ausgleichszulage - Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete

4.9.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

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

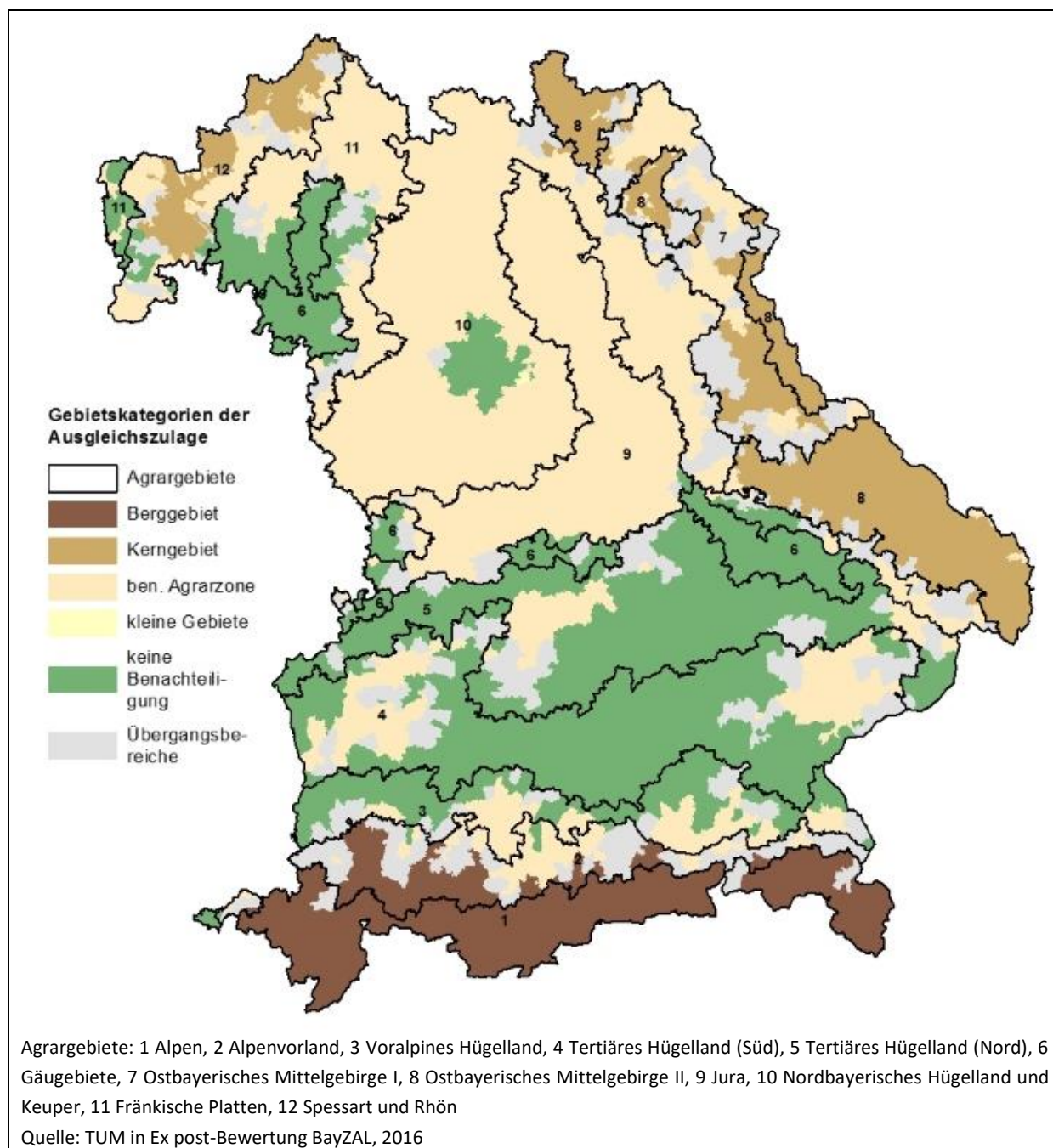
Insgesamt werden in Bayern ca. 60 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche zu den benachteiligten Gebieten gerechnet.

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

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

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

Abbildung 65: Gebietskulissen der Ausgleichszulage auf Gemeindeebene



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

Die Zahlungen sollen darüber hinaus, durch Verhinderung der Nutzungsaufgabe und Förderung einer dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in den benachteiligten Gebieten, zur Erhaltung der

Landschaft und der Strukturvielfalt sowie der landschaftlichen Eigenart einer artenreichen Kulturlandschaft beitragen. Damit korrespondiert häufig die Beibehaltung und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsmaßnahmen, die indirekt zur Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind und zur Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert beitragen. Maßnahme 13 wurde deshalb der Priorität 4 zugeordnet. Obwohl eine primäre Zielsetzung (Primäreffekt) im ELER-Schwerpunktbereich 4 programmtechnisch geeignet erscheint, sind die erwarteten Sekundäreffekte im Schwerpunktbereiche 6B Lokale Entwicklung durchaus schlüssig nachzuvollziehen (vgl. Interventionslogik)⁷³.

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

Tabelle 64: Höhe der Ausgleichszulage in Berggebieten (M13.1)

Almen/Alpen, Flächen über 1.000 m Höhe	Flächen über 800 m, Flächen von 600 bis 800 m und auf min. 50 % der Flächen Hangneigung > 18 %	Prämienstaffelung nach abnehmender EMZ
EMZ-unabhängig Prämie: 200 €/ha	EMZ-unabhängig Prämie: 25€/ha für die ersten 10 ha (zusätzlich)	EMZ-abhängig Prämie: <ul style="list-style-type: none"> • 42-200 €/ha • je 100 EMZ-Punkte 9,30 € • >= 4374 EMZ-Punkte: 42€/ha • <= 2675 EMZ-Punkte: 200€/ha
Mindestbetrag: 100 €/Betrieb;		
Kürzung: bis 100 ha, 0 %; über 100 ha, 25 % je ha		
Der Durchschnittsbetrag sämtlicher Ausgleichszulagen in Berggebieten in Bayern überschreitet den Höchstbetrag von 200 €/ha nicht.		

Die Ausgleichszulage wird als reine Flächenprämie, differenziert nach dem Grad der Benachteiligung, gewährt. Maßstab dafür ist in den benachteiligten Gebieten die Durchschnitts-LVZ (Landwirtschaftliche Vergleichszahl)⁷⁴ der Gemeinden bzw. Gemarkungen und im Berggebiet sowie den Kleinen Gebieten die durchschnittliche Ertragsmesszahl (EMZ) der Gemarkung, in der die Flächen des Betriebes liegen.⁷⁵ Ab einer Fläche (LF) des Betriebes über 100 ha werden die Zahlungen um 25 % gekürzt. Im Berggebiet werden die ersten 10 Hektare mit einem Aufschlag von 25 €/ha versehen.

⁷³ Forschungsgruppe ART: Feinkonzept zur Bewertung des EPLR Bayern 2020, Triesdorf 2016, S.

⁷⁴ Landwirtschaftliche Vergleichszahl: Als Maßstab für die Benachteiligung gilt die durchschnittliche LVZ der Gemeinde bzw. der Gemarkung, in der die Flächen des jeweiligen Betriebes liegen; sie wird jährlich von der Finanzverwaltung ermittelt. Die Ertragsmesszahl wird als Maßzahl für die natürliche Ertragsfähigkeit eines Standorts verwendet.

⁷⁵ Vgl. http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/rili_agz_2015.pdf.

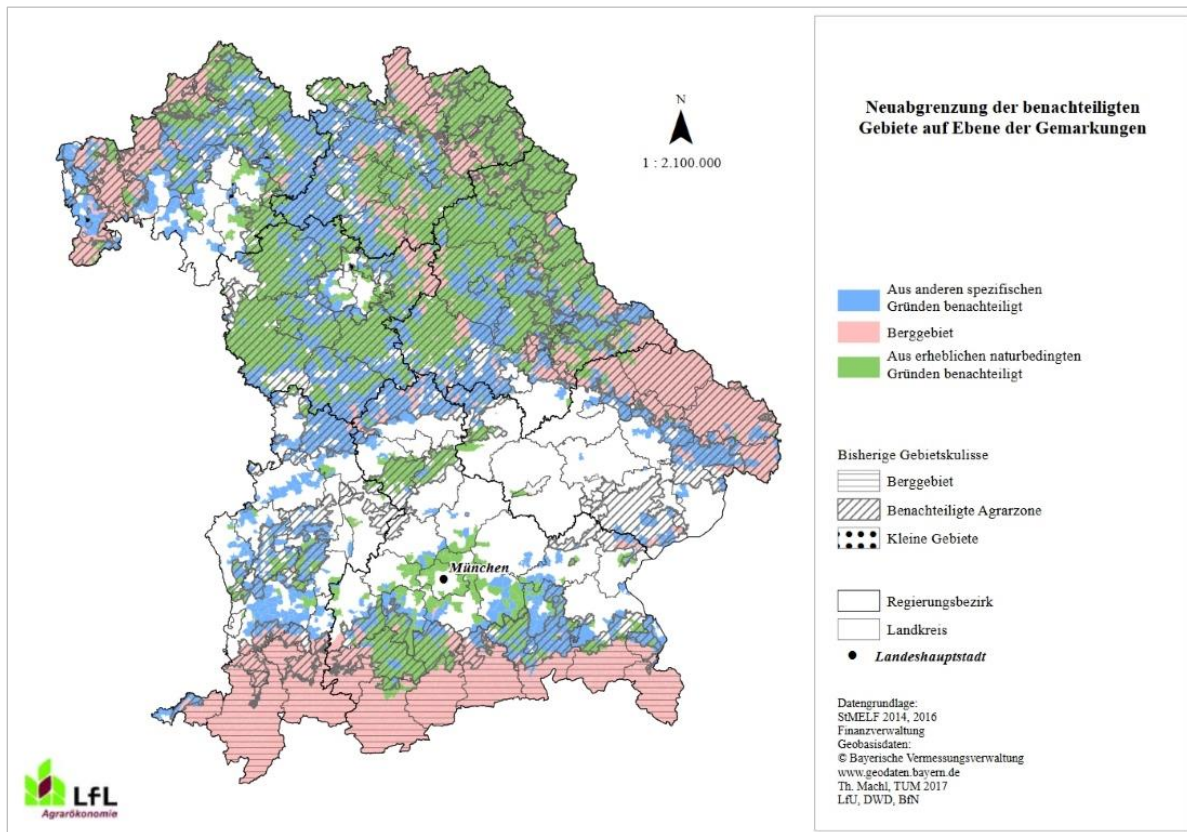
Tabelle 65: Höhe der Ausgleichszulage in sonstigen benachteiligten Gebieten (M13.2)

Grünland/Ackerfutterflächen (ohne Mais)	Ackerland (ausschl. Intensivkulturen)
LVZ-abhängig Prämie: <ul style="list-style-type: none"> • 25-200 €/ha • je LVZ-Punkt 9,30 € • >= 30 LVZ-Punkte: 25€/ha • <= 11,7 LVZ-Punkte: 200€/ha 	LVZ-abhängig Prämie: <ul style="list-style-type: none"> • 25-100 €/ha • je LVZ-Punkt 4,65 € • >= 27,4 LVZ-Punkte: 25€/ha • <= 11,7 LVZ-Punkte: 100€/ha
LVZ-unabhängige Prämie für Flächen in Höhenlagen von 1.000 m und mehr	
Mindestbetrag: 100 €/Betrieb	
Kürzung: bis 100 ha, 0 %; über 100 ha, 25 % je ha	
Der Durchschnittsbetrag sämtlicher Ausgleichszulagen in der benachteiligten Agrarzone (einschl. Kleine Gebiete) in Bayern überschreitet den Höchstbetrag von 200 €/ha nicht.	

Tabelle 66: Höhe der Ausgleichszulage in „Kleinen Gebieten“ (M13.3)

Grünland und Ackerland/Ackerfutterflächen
EMZ-abhängig Prämie: <ul style="list-style-type: none"> • 25-100 €/ha • je 100 EMZ-Punkte 4,65 € • >= 4288 EMZ-Punkte: 25€/ha • <= 2675 EMZ-Punkte: 100€/ha
Mindestbetrag: 100 €/Betrieb
Kürzung: bis 100 ha, 0 %; über 100 ha, 25 % je ha

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

Abbildung 66: Neue Gebietskulissen der Ausgleichszulage auf Gemeindeebene

Die Neuabgrenzung der Gebietskulisse für die Ausgleichszulage ab 2018 (Prämienzahlung ab 2019 nach neuer Gebietskulisse (Abbildung 66)) zieht deutliche Änderungen der begünstigten Flächen nach sich. Es wird zukünftig Berggebiete, aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete und aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete geben. Grundsätzlich ändert sich, dass die Bewertungskriterien zukünftig auf die Gemarkung statt auf die Gemeinden angewendet werden. Die Kriterien für die Berggebiete werden dahingehend erleichtert, dass Berggebiete bereits (i) ab einer Höhe von 700 statt 800 m NN, (ii) ab einer Höhe von 500 statt 600 m NN und einer Hangneigung von 15 statt 18% und (iii) zusätzlich gegenüber der alten Gebietskulisse bei einer Hangneigung von 18% gegeben sind. Aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete werden anhand von EU-weit einheitlichen Kriterien ohne Gestaltungsspielraum Bayerns vorgenommen. Diese Kriterien zielen ausschließlich auf nachteilige biophysikalische Standortbedingungen für die Bewirtschaftung ab. Die aus anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebiete werden mithilfe von Kriterien abgegrenzt, die für Bayern ausgewählt wurden. Diese Gebiete werden anhand von zwei Kriteriengruppen ausgewählt. Die erste Kriteriengruppe umfasst im Wesentlichen agrarstrukturelle Kriterien (Größe und Geometrie (Konvexität) der Feldstücke, Ertragsmesszahl, Erreichbarkeit der Feldstücke, Dauergrundlandflächen), Reliefenergie und Hochwassergefahren. Abgesehen von der Reliefenergie müssen mindestens 60% der landwirtschaftlichen Fläche einer Gemarkung die Schwellenwerte für alle Kriterien unter- oder überschreiten. Als zweite Kriteriengruppe müssen die Anteile an Natur-, Arten- und Landschaftsschutzgebieten, an besonderen Landschaftstypen, an besonders schutzwürdigen, schutzwürdigen und schutzwürdigen Landschaften mit Defiziten oder der Anteil der Nebenerwerbslandwirte verschiedene Schwellenwerte überschreiten.

Für die erste Kriteriengruppe wird deutlich, dass für mehrere Kriterien (Ertragsmesszahl, Hochwassergefahren, Erreichbarkeit der Feldstücke und Reliefenergie) der Zusammenhang mit den programmierten Wirkungen Priorität 4: Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der Ökosysteme oder 6B Lokale Entwicklung kaum erkennbar ist. Grundsätzlich kann eine Förderung landwirtschaftlicher Betriebe mit kleinen Feldstücken unter einem Hektar oder weniger geradlinigen Parzellenstrukturen einen höheren ökologischen Wert erzeugen, insbesondere für den Artenschutz ermöglichen (Meyer et al. 2015). Hierbei wäre der Mehrwert der Förderung vorrangig dann gegeben, wenn die Förderung die Reduzierung der Komplexität der Landschaft verhindert. Gleiches gilt für die Förderung von Gemarkungen mit hohen Anteilen an Dauergrünland. Würden nur die zwei Kriterien Größe und Geometrie der Feldstücke der ersten Kriteriengruppe ohne Berücksichtigung der zweiten Kriteriengruppe als weiteres begrenzendes Kriterium herangezogen, würde sich die Fläche der aus anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebiete auf rund 10.000 ha gegenüber rund 700.000 ha (2018, neue Gebietskulisse) reduzieren. Für die zweite Kriteriengruppe, die wesentlich die verbleibenden Flächen ausmacht und auf Landschaft- und Naturschutzgebiete in den Gebietskulissen abzielt, wird deutlich, dass die Förderung der Beibehaltung der Landwirtschaft zum Erhalt der Kulturlandschaft beitragen soll. Dies sollte zukünftig in Studien zu den Auswirkungen der Bewirtschaftung auf die ökologische Qualität überprüft werden.

4.9.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Finanzielle und physische Umsetzung; Zielerreichung

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

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

Für die insgesamt 1,997 Mio. ha in allen drei Gebietskategorien ist ein Mittelvolumen von 776 Mio. € vorgesehen. Die finanziellen Mittel werden zu 50 % von der EU, zu 30 % vom Bund und zu 20 % vom Land Bayern zur Verfügung gestellt (GAK-Mittel). Die eingeplanten finanziellen Mittel in den drei Gebietskategorien wurden bis Ende 2018 bereits in Höhe von 551.826.490 € ausbezahlt (71 %).

Die angestrebten Flächenziele konnten nach Monitoringangaben bislang nicht erreicht werden (Durchschnitt 2014-18). Obwohl durchschnittlich in den Jahren ca. 1,4 Mio. Hektar Fläche gefördert wurden, hinkt die Zielrealisierung teils beträchtlich (wie bereits im vorherigen Bewertungsbericht benannt) hinterher:

- Berggebiet 209.253 ha (96,4%)
- Sonstige benachteiligte Gebiete 1.181.625 ha (66,6%)
- Kleine Gebiete 4.489 ha (89,8 %)

Die Zielerreichungsgrade von nur rund 67 % in den sonstigen benachteiligten Gebieten könnte sowohl auf eine Intensivierung der Landbewirtschaftung (nicht geförderte Intensivfrüchte) und vermehrte Ackernutzung als auch auf aus der Bewirtschaftung genommene Flächen hindeuten. In beiden Ge-

bietskategorien wurden weniger Betriebe gefördert als in der vorangegangenen Förderperiode. Ursächlich könnte hier ein sich rascher als erwartet vollziehender Strukturwandel sein und ein höherer Anteil von Kulturen, die nicht förderfähig sind.

Tabelle 67: Physische und finanzielle Umsetzung

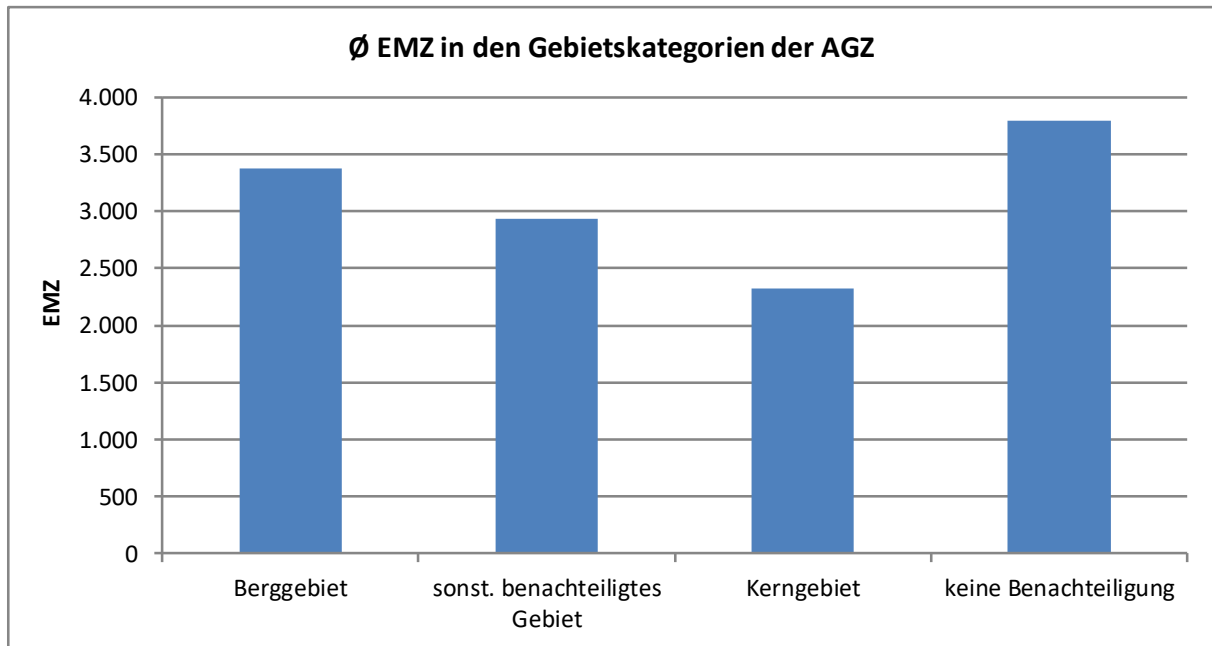
Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2023	Realisierung (bis 31.12.2018)	Zielerreichungsgrad %
Anzahl bewilligter Fördervorhaben (ha)	Berggebiete: 217.000 ha	209.253ha	69,9 %
	Benachteiligte Gebiete: 1.775.000 ha	1.181.625 ha	
	Kleine Gebiete: 5.000 ha	4.489 ha	
	Gesamt: 1.997.000 ha	1.395.367 ha ¹	
Anzahl Begünstigte (Anz.)		62.606 (2014) 62.333 (2015) 61.468 (2016) 60.700 (2017) 60.111 (2018)	
Ausgezahlte öffentliche Ausgaben insges. (€)	776.000.000 €	551.822.961	71,1 %
Monitoringdaten StMELF			

Nach Analyse der Auszahlungsdaten erhielten im Jahr 2014 62.606 Betriebe für 1,38 Mio. ha AGZ-Prämien, im Jahr 2018 60.111 Betriebe (1,36 Mio. ha). Dadurch werden flächenmäßig und bezogen auf die öffentlichen Ausgaben 70 bzw. 71% % des Ziels (vgl. Tabelle 67) erreicht. Dies lässt darauf schließen, dass pro ha höhere Prämien als geplant gezahlt werden.

Der größte Anteil der geförderten Fläche mit 1,18 Mio. ha (fast unverändert im Vergleich zum vorherigen Bericht) entfällt auf die sonstigen benachteiligten Gebiete, gefolgt von den Berggebieten (209.253 ha) und den kleinen Gebieten (4.489 ha).

Bewertung der Umsetzung und der Förderverfahren

Die Ausgleichszulage gilt als traditionelles Instrument der Agrarstrukturpolitik, um eine Teilkompensation natürlicher Bewirtschaftungsnachteile zu ermöglichen. Seit Beginn der ELER-Förderperiode 2014-2020 orientiert sich die Bemessung der Ausgleichszulage im Berggebiet ausschließlich an der natürlichen Ertragsfähigkeit gemessen an der Ertragsmesszahl (EMZ), während in den sonstigen benachteiligten Gebieten weiterhin noch die LVZ angewendet wird. Während Gebiete ohne Benachteiligung mit Abstand die höchste Ertragsfähigkeit mit 3.792 EMZ-Punkten aufweisen, folgen die Berggebiete mit 3.372 Punkten und die sonstigen benachteiligten Gebiet mit 2.930 Punkten. Die Kerngebiete des benachteiligten Gebiets, häufig in den Mittelgebirgslagen, hängen mit deutlichem Abstand (EMZ 2.320) weit zurück.

Abbildung 67: Durchschnittliche Ertragsmesszahlen (EMZ) in den Gebietskategorien der AGZ

Quelle: Testbetriebsnetz 2014-2018, LfL 2019

Bewertung der administrativen Umsetzung

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

Nach erfolgter Bewilligung führt die Zahlstelle beim bayerischen StMELF die Auszahlung für die Ausgleichszulage an die Endbegünstigten durch. Der Verwaltungsaufwand der Ausgleichszulage ist im Vergleich zu anderen Maßnahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums – wie Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutzprogramm – als gering anzusehen. Beinahe alle einzuhaltenen Rahmenbedingungen sind elektronisch hinterlegt und müssen nicht manuell geprüft werden. Die Umsetzung hat sich aufgrund der weitgehend optimierten Fördergestaltung bewährt.

4.9.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Für den Schwerpunktbereich 4A ist obligatorisch die folgende Bewertungsfrage zu beantworten: „In welchem Umfang wurden im Rahmen des EPLR die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert so-

wie des Zustands der europäischen Landschaften unterstützt?“ Darüber hinaus sind durch die Blockprogrammierung auch Bewertungsfragen für die Schwerpunktbereiche 4B und 4C relevant: „In welchem Umfang wurde durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln, unterstützt? (4B)“ und „In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Verhinderung der Bodenerosion und die Verbesserung der Bodenbewirtschaftung unterstützt? (4C)“.

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

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

Als Bewertungskriterien werden folgende Aspekte für wesentlich erachtet:

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

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

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

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

In der ELER-DVO sind keine Ergebnisindikatoren für Maßnahme 13 vorgegeben. Neben den Monitoring- bzw. Outputindikatoren werden folgende zusätzliche Bewertungsindikatoren vorgeschlagen, um die Aussagekraft der Bewertung erhöhen zu können.

- Entwicklung der Zahl der Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete und der damit verbundenen (landwirtschaftlichen) Erwerbstätigkeit.
- Veränderung struktureller Kennzahlen (durchschnittliche Betriebsgröße, Arbeitskräfte, Pachtanteil, Anteil der Betriebe in Betriebsgrößenklassen, Viehbestand und -besatz, insbes. Raufutterfresser- / Rinder-GV)
- Gewinnentwicklung der Betriebe innerhalb und außerhalb des Fördergebiets (einschl. Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn)
- Ausgaben Dünge- und Pflanzenschutzmittel je Hektar.

Darüber hinaus werden – abhängig von der Verfügbarkeit - Indikatoren zur Art und Veränderung der Flächennutzung in- und außerhalb der Gebietskulissen analysiert, z.B.:

- Entwicklung der Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF)
- Dauergrünland- und Ackerflächenanteil
- Entwicklung der Hauptfutterfläche

Mit Hilfe der Flächenkennwerte lässt sich einerseits aufzeigen, in welchem Umfang eine Marginalisierung und Aufgabe der Flächenbewirtschaftung verhindert werden kann, andererseits wird deutlich, welcher Anteil der Gebietskategorien in einer besonders extensiven Wirtschaftsweise bewirtschaftet wird. Mittelbar lassen sich daraus Schlüsse ziehen für die Überprüfung des Ziels „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt“ sowie die Verbesserung der Wasser- und Bodenbewirtschaftung.

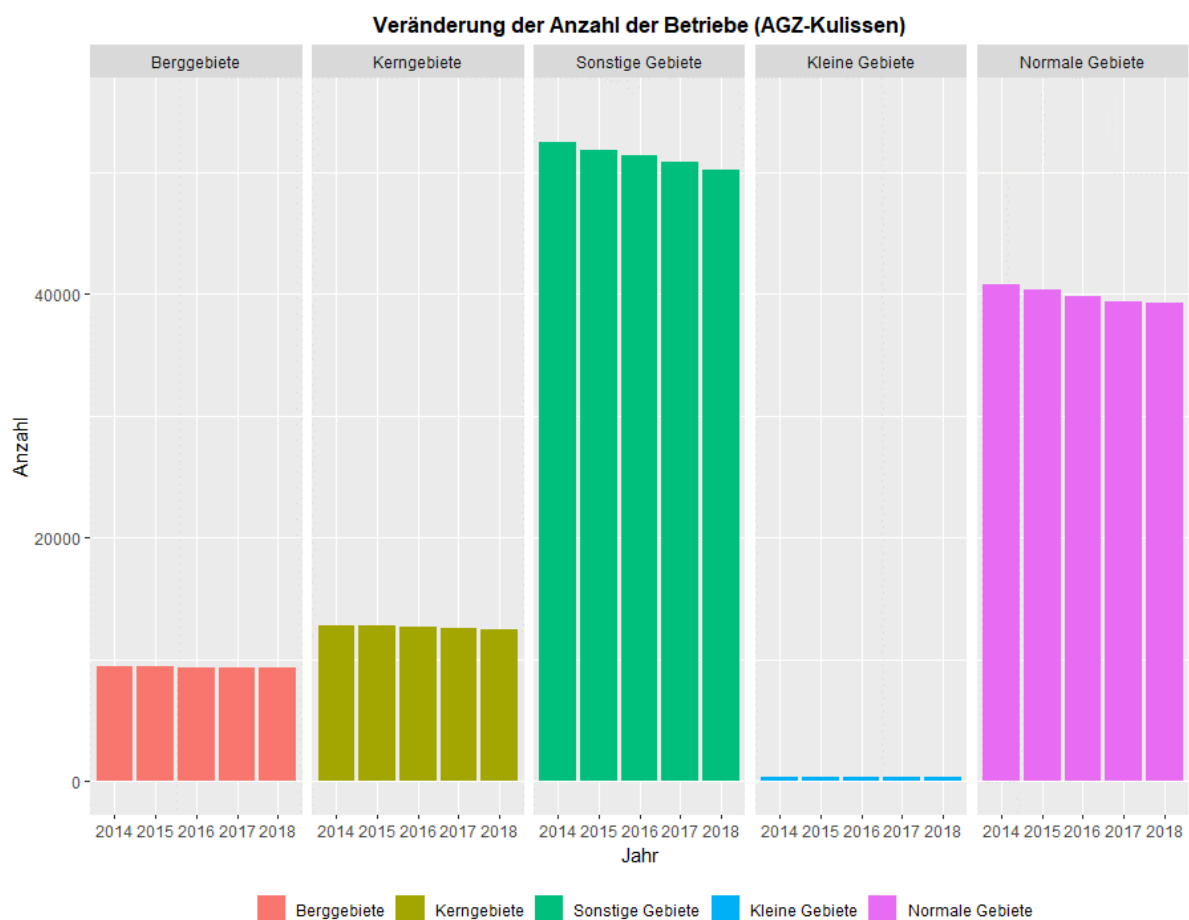
4.9.4 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfragen orientiert sich an den vorgegebenen Zielen, den Bewertungsfragen und den identifizierten Primär- und Sekundäreffekten. Im Durchführungsbericht 2018 wird der Fokus vor allem auf der Umsetzung der Förderverfahren, den Beitrag der Maßnahmen zur Zielerreichung und absehbare Wirkungspfade (erwartete Wirkungen) gelegt.

1) Aufrechterhaltung der Bewirtschaftungsstrukturen und Weiterbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen; Erhaltung der (von der Landwirtschaft abhängigen) Strukturvielfalt

Das wesentliche Ziel der Ausgleichszulage liegt in der Aufrechterhaltung einer kontinuierlichen Landbewirtschaftung im Fördergebiet. Bei einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit aufgrund naturgegebener Benachteiligungen gehen wichtige Erwerbsmöglichkeiten im ländlichen Raum verloren und der Erhalt der Kulturlandschaft kann nicht gewährleistet werden. Für die Beurteilung, ob die Ausgleichszulage zur Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlichen Nutzung beiträgt, wird zunächst die Entwicklung der Anzahl der Betriebe sowie der Betriebsgrößenstruktur differenziert nach den Gebietskategorien der Ausgleichszulage analysiert. Außerdem werden Daten zu den Erwerbsformen und zur Beschäftigungsstruktur der Landwirtschaft aufgezeigt, die Hinweise auf die Bedeutung der Bindung der Arbeitskräfte in den ländlichen Gebieten geben können. Für die Auswertung der Beschäftigungsstruktur in den Betrieben und weitere wirtschaftlichen Kennzahlen werden die Daten des Bayerischen Testbetriebsnetzes ausgewertet.

In Abbildung 68 ist der Rückgang der Betriebe in Bayern differenziert nach Gebietskategorien dargestellt. Insgesamt lag der Rückgang der Betriebe in Bayern im Zeitraum 2014 bis 2018 bei rund 3,8 %. Auch bei dieser Bewertung wird deutlich, dass der Rückgang an Betrieben in den Berggebieten – wie in früheren Untersuchungen - unter dem bayerischen Durchschnitt liegt (-1,9 %). Die im Vergleich höchste Abnahme wird in den sonstigen benachteiligten Gebieten mit 4,3 % verzeichnet, wobei die besonders unterdurchschnittlich ertragsfähigen Standorte der „Kerngebiete“ nur um 2,6 % sinken.

Abbildung 68: Veränderung der Anzahl der Betriebe in den AGZ-Gebietskategorien

Quelle: Betriebskennzahlen, InVeKoS

Dies ist insofern erstaunlich, als die Berggebiete zusammen mit den Kerngebieten zu den Regionen mit den ungünstigsten Produktionsbedingungen zählen. Gründe dafür, dass in den Berggebieten vergleichsweise wenige Landwirte ihren Betrieb aufgaben, sind sicherlich auch die in Berggebieten günstigen Diversifizierungsmöglichkeiten (Urlaub auf dem Bauernhof, Direktvermarktung). Wichtiger noch dürfte das allgemein hohe Niveau an staatlichen Transferzahlungen sein: Prämien aus der ersten Säule der Agrarpolitik, KULAP-Prämien und Ausgleichszulagen etc. Dies gilt umso mehr, als in den Berggebieten aufgrund der hohen natürlichen Standortnachteile im Durchschnitt die höchsten Prämien pro ha LF und Betrieb gezahlt werden. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt im Alpenraum auch das Selbstverständnis und Traditionsbewusstsein der Bergbauern. Stärker als in anderen Agrargebieten sind die Betriebsinhaber dort in der Landwirtschaft verwurzelt. Im nicht benachteiligten Gebiet vollzog sich der Strukturwandel (-3,8 %) leicht stärker als in den benachteiligten Gebieten (-3,7 %). Die von allen Betrieben bewirtschaftete landwirtschaftliche Fläche in Bayern ist seit 2014 um -0,3 % auf rund 3.170.000 ha sehr leicht gesunken.

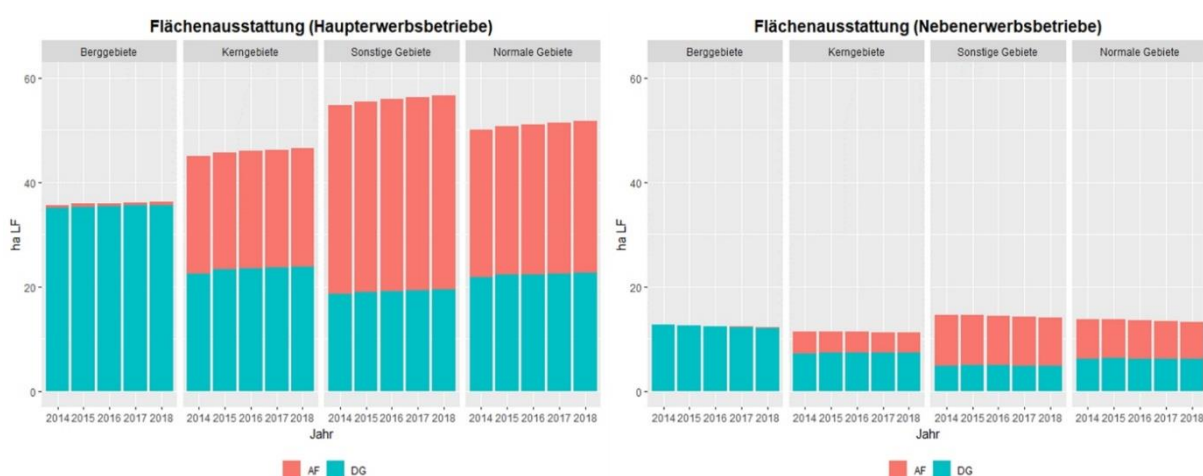
Betriebsgrößenstruktur

Im Jahr 2018 betrug den InVeKoS-Daten zufolge die durchschnittliche Betriebsgröße der Haupterwerbsbetriebe im Berggebiet rund 36 ha, im Kerngebiet rund 47 ha und in den sonstigen benachteiligten Gebieten etwa 57 ha. Haupterwerbsbetriebe im nicht benachteiligten Gebiet bewirtschafteten durchschnittlich eine Fläche von 52 ha. Bayernweit lag der Durchschnitt 2018 bei 56 ha. In allen Gebietskategorien waren in den letzten 5 Jahren leichte Zunahmen (1,7-3,3 %) der Betriebsgrößen zu

verzeichnen. Dies deutet auf den sich weiter fortsetzenden Strukturwandel mit Flächenwachstum in allen Gebietskategorien hin.

Wie aus Abbildung 69 ersichtlich, variiert die Ausstattung mit Acker- und Grünlandflächen beträchtlich. Für Haupterwerbsbetriebe gilt: Während im Berggebiet aufgrund der Standortbedingungen fast ausschließlich Dauergrünland vorherrscht, entfallen im Kerngebiet mit ca. 51 % der LF leicht höhere Anteile der bewirtschafteten Fläche auf Grünland als in den nicht benachteiligten Gebieten. Hingegen ist der Grünlandanteil in den sonstigen benachteiligten Gebieten deutlich geringer (34 %). Das Acker-Grünland-Verhältnis ist in den Haupterwerbsbetrieben der jeweiligen Gebietskategorien in den letzten Jahren weitgehend konstant geblieben. Ein hoher Grünlandanteil impliziert grundsätzlich einen stärkeren Schutz vor Bodenerosion.

Abbildung 69: Durchschnittliche Betriebsgrößen, Ausstattung mit Acker- und Grünlandflächen



Quelle: Betriebskennzahlen, InVeKoS

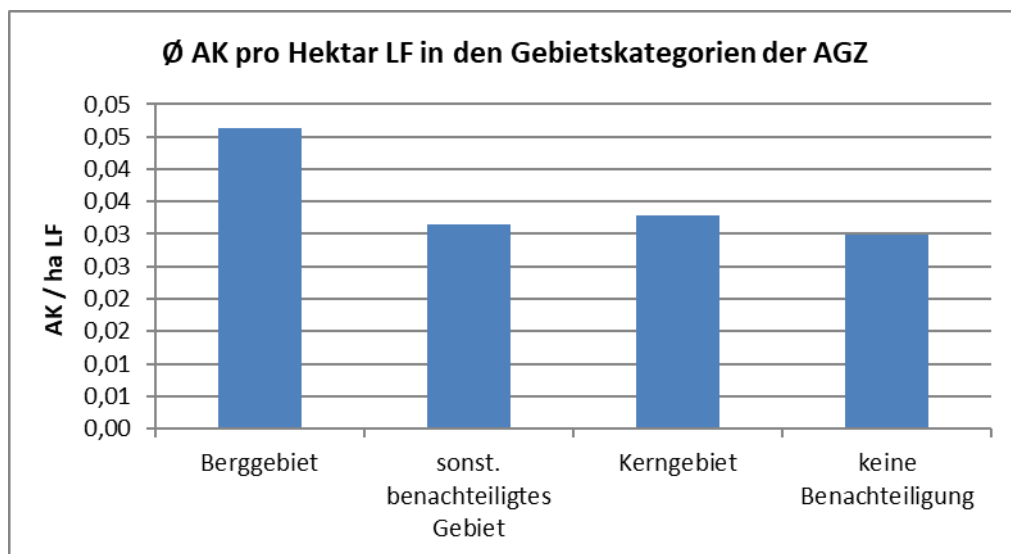
Während in den „Normalen Gebieten“ und in den Berggebieten zwischen 40-50 % der Betriebe im Haupterwerb bewirtschaftet werden, ist die Bedeutung der im Nebenerwerb geführten Betriebe in den benachteiligten Gebieten deutlich höher: Hier sind bereits ca. 70 % der Betriebe auf außerlandwirtschaftliche Einkommen angewiesen.

Bei der Flächenausstattung der Haupterwerbsbetriebe ist die Spanne von 36 bis 57 ha LF (2018) deutlich größer als bei den Nebenerwerbsbetrieben mit einer Spanne von 11 bis 14 ha LF. Interessanterweise ist die Flächenausstattung der Haupterwerbsbetriebe in den stärker benachteiligten Gebieten (Berggebiete, Kerngebiete) deutlich geringer als in den sonstigen benachteiligten Gebieten, was aufgrund der ökonomischen Benachteiligung der Betriebe nicht unmittelbar zu erwarten wäre.

Arbeitsintensität: Für weitere Aussagen hinsichtlich des Beitrags der AGZ zur **Aufrechterhaltung der Bewirtschaftungsstrukturen** wurde die Entwicklung der Beschäftigungsstruktur ausgewertet. Hierfür wurden die Daten des Bayerischen Testbetriebsnetzes herangezogen. Wie aus Abbildung 70 ersichtlich, ergab die Auswertung zur Beschäftigungsstruktur in den Gebietskategorien deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Höhe des AK-Bedarfs pro ha LF. In den Berggebieten sind aufgrund der ungünstigen Arbeitsbedingungen deutlich mehr Arbeitskräfte notwendig als in den übrigen Gebieten. Da in allen Gebietskategorien Rationalisierungsmaßnahmen und eine zunehmende Technisierung so-

wie in den Betriebsgrößenkategorien über 60 ha auch Wachstumsschritte für eine Steigerung der Arbeitsproduktivität sorgen, hat sich die Anzahl der AK pro ha LF in den Betrieben aller Regionen im Verlauf der letzten Jahre leicht vermindert. Am deutlichsten fiel dieser Rückgang im nicht benachteiligten Gebiet aus. Gerade in den Berg- aber auch in den Kerngebieten sind aufgrund der kleineren Betriebsstrukturen und der schwierigeren Bedingungen höhere Arbeitsintensitäten zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung erforderlich. Die Ausgleichszulage unterstützt Betriebe bei der Sicherung und Aufrechterhaltung der notwendigen Bewirtschaftungsstruktur.

Abbildung 70: Durchschnittliche AK pro ha LF differenziert nach den Gebietskategorien der AGZ (2014 - 2018)



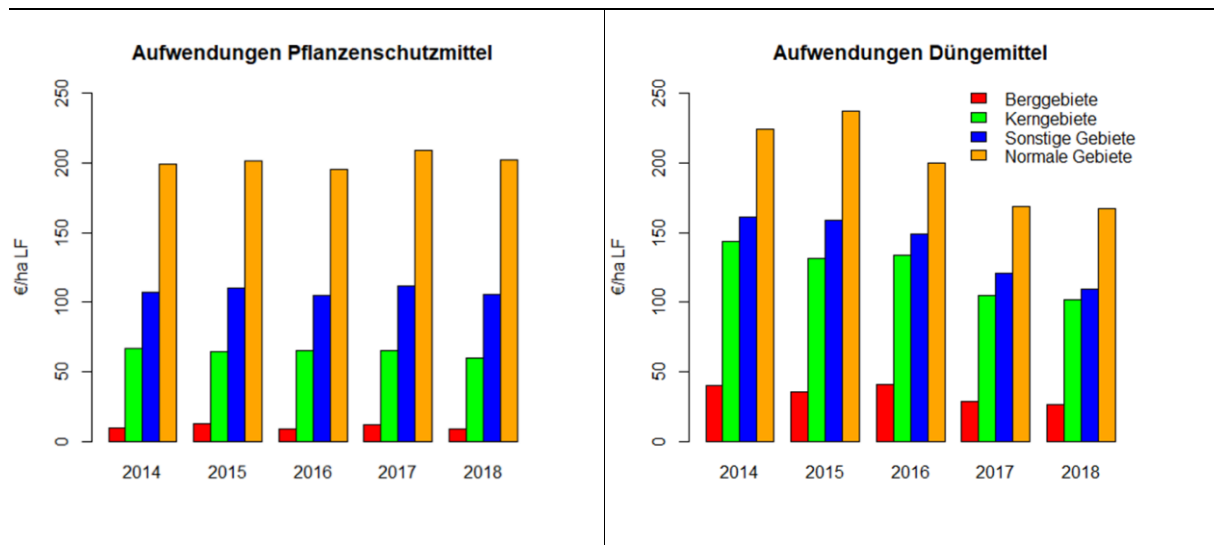
Quelle: Testbetriebsnetz, LfL 2014-2018

2) Sicherung einer angepassten Intensität der Landnutzung; Beitrag zur Sicherung einer umweltschonenden Landbewirtschaftung

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wurde analysiert, inwieweit sich die Intensität der Flächenbewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten von der in nicht benachteiligten Gebieten unterscheidet. Die Intensität der Flächennutzung hat Auswirkungen auf die Biodiversität, die Gewässerqualität, die Bodenqualität und das Klima. Als Kenngrößen für die Intensität der Flächenbewirtschaftung wurden zunächst die für Düngemittel und Pflanzenschutzmittel getätigten Aufwendungen analysiert, fernerhin Daten zur Viehhaltung ausgewertet. Für diese Analysen wurden Tierhaltungsdaten und Testbetriebs-Daten ausgewertet.

Die Auswertung der Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel zeigt deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gebietskategorien (Abbildung 71). Obwohl die Daten nicht preisbereinigt wurden, ist ein Vergleich der Ausgaben in den verschiedenen Gebietskategorien aussagekräftig.⁷⁶

⁷⁶ Die Angaben sind in nominalen Preisen wiedergegeben d.h. mangels eines geeigneten Preisindex nicht inflationsbereinigt. Gestiegene Ausgaben sind folglich nicht automatisch mit einer höheren Intensität der Landbewirtschaftung gleichzusetzen, sondern können auch auf Preissteigerungen beruhen.

Abbildung 71: Durchschnittliche Ausgaben für Dünge- und Pflanzenschutzmittel nach AGZ-Gebietskategorien

Quelle: Testbetriebsnetz, LfL 2012-2016

Generell waren die Aufwendungen sowohl für Dünge- als auch für Pflanzenschutzmittel in den nicht benachteiligten Gebieten höher als in den benachteiligten. Das höhere Ertragspotenzial dieser Standorte ermöglicht den Anbau von Früchten mit höherem Faktoreinsatz, dies betrifft auch den Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatz. Mit zunehmender Benachteiligung steigt ferner der Anteil an Grünlandflächen. Diese benötigen im Vergleich zu Ackerflächen geringere Mengen an Dünger und Pflanzenschutzmitteln. Aus früheren Studien ist nachweisbar, dass der Aufwand an Betriebsmitteln sich korrespondierend mit steigender Standortgüte und zunehmender Ertragsfähigkeit des Bodens erhöht.

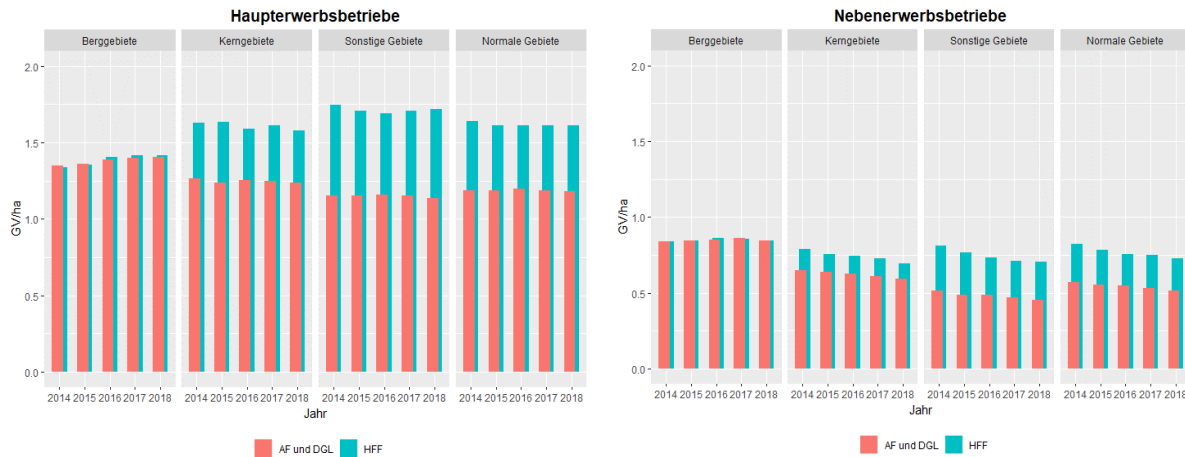
Auch wenn die Wirkung von Dünge- und Pflanzenschutzmaßnahmen auf die Umweltgüter wesentlich von Wirkstoff und Dosierung der Mittel sowie vom Betriebsmanagement abhängig ist, kann doch davon ausgegangen werden, dass mit zunehmendem Betriebsmitteleinsatz auch die potenzielle Beeinträchtigung der Umweltgüter steigt. Grundsätzlich kann angenommen werden, dass die Umweltauswirkungen der Bewirtschaftung von Grünlandflächen weniger negativ ausfallen als die Bewirtschaftung von Ackerflächen. Dies liegt zum einen an den angebauten Kulturen sowie den Bodenbearbeitungsmaßnahmen auf Ackerflächen, die zu Bodenverdichtung und Bodenerosion führen können.

Tierhaltung: Aufgrund der natürlichen Benachteiligung ist der Grünlandanteil im Fördergebiet der Ausgleichszulage deutlich höher als in den begünstigten Gebieten. Die Bewirtschaftung von Grünland ist i.d.R. an die Tierhaltung gebunden. Der durchschnittliche Viehbesatz in den benachteiligten Gebieten für Haupterwerbsbetrieb beträgt in den Kerngebieten rund 1,6 RGV/ha Hauptfutterfläche (HFF) und in den sonstigen benachteiligten Gebieten 1,7 RGV/ha, in den nicht benachteiligten Gebieten 1,6 RGV/ha und in den Berggebieten 1,4 RGV/ha HFF.

Im Gegensatz zu früheren Bewertungen wurde gezeigt, dass der durchschnittliche Viehbesatz an Raufutterfressern im nicht benachteiligten Gebiet vergleichbar mit benachteiligten Gebieten außer Berggebieten ist. Folglich ist auf den Flächen im benachteiligten Gebiet nicht zwingend von einer extensiven Bewirtschaftung der Flächen in Bezug auf die Tierhaltung auszugehen. In den Nebenerwerbsbe-

etrieben ist eine analoge Situation bezüglich des Viehbesatzes festzustellen, allerdings auf einem niedrigeren Niveau, da die Tierhaltung in den Betrieben der benachteiligten Gebietskulissen im Durchschnitt deutlich unter 1 GV/ha HFF liegt.

Abbildung 72: Viehbesatz in Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben nach Gebietskategorien (RGV)



Quelle: Betriebskennzahlen (InVeKoS), StMELF 2019

Die Veränderung des Viehbesatzes zeigt allerdings auch, dass nur im Berggebiet ein Zuwachs der Rinderhaltung zu verzeichnen ist. Grundsätzlich sinkt der Viehbesatz um etwa 62.000 raufutterverzehrende Großvieheinheiten (-2,5%) (siehe zeigt, erhöhte sich die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen als Hauptfutterfläche um rund 14.000 ha (+2,1 %). Dies könnte sowohl dem Bedarf als Futtergrundlage für Nutztiere als auch z.T. der Produktion von landwirtschaftlichen Grundstoffen für die Bioenergieerzeugung geschuldet sein. Jedoch war vor allem ein Anstieg zwischen den Jahren 2015 und 2016 zu verzeichnen (+19,000 ha) und somit netto in den Jahren 2017 und 2018 sogar ein Rückgang zu verzeichnen.

Tabelle 68) und steigt im Berggebiet um 1,8%. Letztlich wird dadurch die Verwertung der umfangreich vorhandenen Grünlandflächen gesichert und in der Nutzung gehalten. Die starke Abnahme von Raufutterverwertern in allen anderen Gebietskulissen und in den nicht benachteiligten Gebieten erschwert dagegen in Teilen dieser Region die künftige Futternutzung des Grünlands. Betrachtet man die GV insgesamt zeigt sich ein ähnliches Bild, wobei der Rückgang des Viehbesatzes in allen Gebietskulissen außer den Berggebieten sogar leicht stärker ist.

Die Analyse der Flächenentwicklung in den Gebietskategorien zeigt, dass sich Rückgänge bei allen Nutzungsformen ergeben. Die Veränderungen seit 2015 dürften – wie in der Vergangenheit auch – zum Teil auf Verluste für z.B. Siedlungs-/Verkehrsflächen und die Ausweisung von Kompensationsflächen zurückzuführen sein. Insgesamt sank die LF in Bayern sehr leicht um 0,4 % auf rund 3.170.000 ha (InVeKoS). Während die größten Verluste beim Ackerland in den Normalgebieten (-7.025 ha, -0,7 %) und in den sonstigen benachteiligten Gebieten (-6.209 ha, -0,7 %) auftraten, verminderte sich die Dauergrünlandfläche vor allem im Berggebiet (-0,8 %) und in den sonstigen benachteiligten Gebieten. Ein geringer Anstieg ist in den Normalgebieten zu erkennen. Möglicherweise werden hierbei auch Agrarumweltprogramme genutzt, die eine (Wieder-)Anlage von Grünland unterstützen. Auch die Regelungen der Direktzahlungs-Durchführungsverordnung (1. Säule), die einen Grünlanderhalt vorsehen (bzw. in FFH-Gebieten eine Rückumwandlung in Grünland), beeinflussen die „Neuentstehung“ solcher Flächen.

Wie zeigt, erhöhte sich die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen als Hauptfutterfläche um rund 14.000 ha (+2,1 %). Dies könnte sowohl dem Bedarf als Futtergrundlage für Nutztiere als auch z.T. der Produktion von landwirtschaftlichen Grundstoffen für die Bioenergieerzeugung geschuldet sein. Jedoch war vor allem ein Anstieg zwischen den Jahren 2015 und 2016 zu verzeichnen (+19,000 ha) und somit netto in den Jahren 2017 und 2018 sogar ein Rückgang zu verzeichnen.

Tabelle 68 zeigt, zeigt, erhöhte sich die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen als Hauptfutterfläche um rund 14.000 ha (+2,1 %). Dies könnte sowohl dem Bedarf als Futtergrundlage für Nutztiere als auch z.T. der Produktion von landwirtschaftlichen Grundstoffen für die Bioenergieerzeugung geschuldet sein. Jedoch war vor allem ein Anstieg zwischen den Jahren 2015 und 2016 zu verzeichnen (+19,000 ha) und somit netto in den Jahren 2017 und 2018 sogar ein Rückgang zu verzeichnen.

Tabelle 68: Flächen- und GV-Entwicklung in den AGZ-Gebietskategorien

Veränderungen (2018 zu 2015)	Fläche [LF]		Dauergrünland		Ackerfläche		Hauptfutterfläche		Raufutter-GV		GV gesamt	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	GV	%	GV	%
Berggebiete	- 1.675	-0,8%	- 1.734	-0,8%	74	2,5%	674	10,7%	4.391	1,8%	4.405	1,8%
Kerngebiete	- 1.064	-0,4%	238	-0,2%	843	-0,7%	1.305	2,3%	738	-0,3%	1.432	-0,5%
Sonstige ben. Gebiete	- 6.368	-0,4%	- 1.452	-0,3%	- 6.209	-0,7%	5.676	1,7%	32.015	-2,7%	41.114	-3,1%
Kleine Gebiete	- 27	-0,7%	28	3,2%	102	-3,8%	2	-0,2%	194	-11,4%	279	-12,4%
Normalgebiete	- 4.299	-0,3%	425	0,2%	- 7.025	-0,7%	6.266	2,4%	33.342	-4,1%	46.099	-4,5%
Summe	- 13.433	-0,4%	- 2.970	-0,3%	- 14.105	-0,7%	13.919	2,1%	61.899	-2,5%	84.519	-2,9%

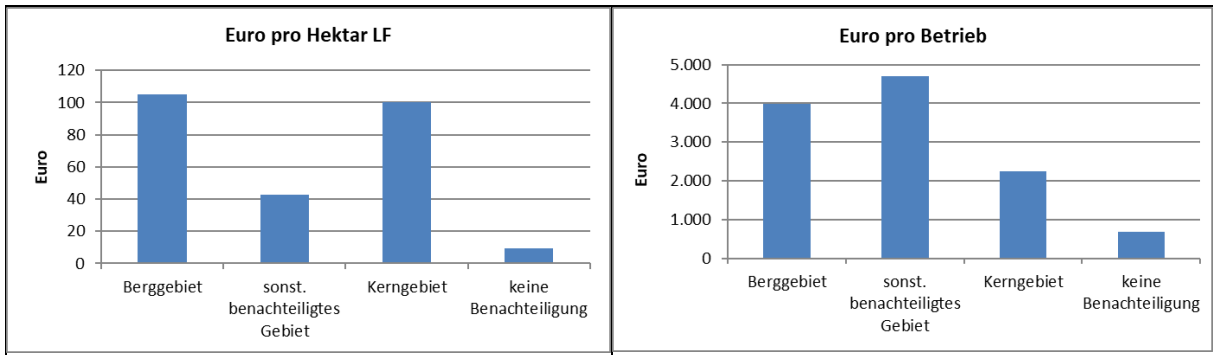
Quelle: Betriebskennzahlen (InVeKoS), StMELF 2019

3) Wirtschaftliche Stabilisierung von Betrieben zur Sicherung der Kulturlandschaft (durch Erhalt landwirtschaftlicher und landwirtschaftsnaher Erwerbstätigkeiten und Einkommen)

Ein wesentlicher Baustein zur Beantwortung der Bewertungsfrage ist die Analyse von wirtschaftlichen Kenngrößen wie Gewinn und Umsatz der Betriebe, differenziert nach Gebietskategorien. Dabei soll gezeigt werden, inwiefern sich die natürliche Benachteiligung auf die Wirtschaftlichkeit der Betriebe auswirkt und inwiefern die Ausgleichszulage einen Beitrag zum Ausgleich dieser natürlichen Standortnachteile leistet.

Liegt der Gewinn in den benachteiligten Gebieten dauerhaft deutlich unter der Gewinnentwicklung in Gunstlagen, so steigt grundsätzlich das Risiko der Bewirtschaftungsaufgabe. Bei vergleichsweise guten alternativen Erwerbsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft ist die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Nutzung umso stärker gefährdet. Aus der Höhe der Kompensationszahlung ist auf betrieblicher Ebene häufig ein mehr oder weniger deutlicher Beitrag zum Betriebsertrag bzw. Gewinn zu erwarten. Wie aus Abbildung 73 ersichtlich, werden im Berggebiet zwar die höchsten Hektarprämien gezahlt, die Hauptidealbetriebe in den Kerngebieten des sonstigen benachteiligten Gebiets erhalten jedoch die höchsten Summen je Betrieb. Das dürfte ein Ansporn für die Weiterbewirtschaftung der Flächen in den Kerngebieten sein.

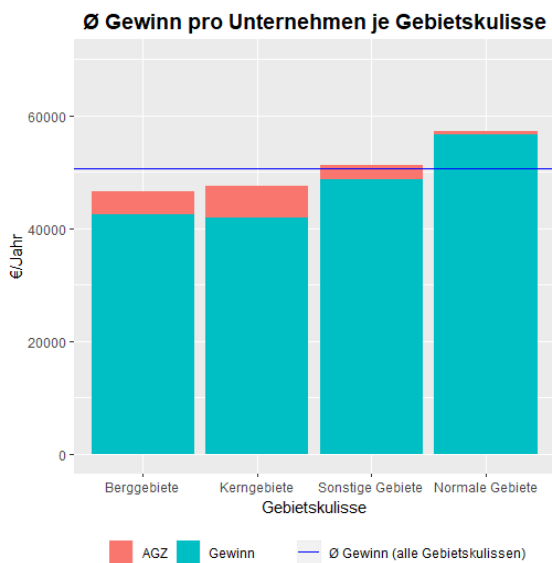
Abbildung 73: Durchschnittliche Zuschusshöhe je ha LF und je Betrieb nach AGZ-Gebietskategorien (2012-16)



Quelle: Testbetriebsnetz, LfL 2018

Abbildung 74 zufolge lag der durchschnittliche Gewinn zwischen 2014 und 2018 im nicht benachteiligten Gebiet über den Werten in den benachteiligten Gebieten. In den Berggebieten und im Kerngebiet war der durchschnittliche Betriebsgewinn mit rd. 46.500 € bzw. 47.600 € am niedrigsten. Im sonstigen benachteiligten Gebiet korrespondierte die Gewinnentwicklung mit dem bayerischen Durchschnitt.

Abbildung 74: Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn differenziert nach den Gebietskategorien der AGZ



Quelle: Testbetriebsnetz, LfL 2019

Wie aus der Abbildung 74 ersichtlich, betrug der durchschnittliche Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn zwischen 2014 und 2018 im Berggebiet durchschnittlich rund 9 %, im Kerngebiet rund 12 % und in den sonstigen benachteiligten Gebieten etwa 5 %. Die Ausgleichszulage trägt offensichtlich in den benachteiligten Gebieten wesentlich zur Kompensation der natürlichen Nachteile und damit zum Einkommen bei. Sie wird deshalb als erhebliche Stütze der dortigen Bewirtschafter angesehen. Die Einkommensdifferenz zu den nicht benachteiligten Gebieten wird deswegen deutlich gesenkt und eine flächendeckende Bewirtschaftung erleichtert.

4.9.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

In Bayern werden ca. 60 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche zu den benachteiligten Gebieten gerechnet. Ziel der Ausgleichszulage ist es, die natürlichen Standortnachteile (teilweise) zu mildern und damit einen Beitrag zur Sicherung der Weiterbewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen zu schaffen. Die Stabilisierung der Landbewirtschaftung in den unterschiedlichen Gebietskulissen soll darüber hinaus einen Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft und ihrer vielfältigen Funktionen leisten. Grundsätzlich soll dazu die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit aufrechterhalten werden.

Durch die entsprechend der LVZ bzw. EMZ gestaffelte Prämienhöhe sowie durch die unterschiedliche Prämienhöhe für Grün- und Ackerland im sonst. benachteiligten Gebiet werden die natürlichen Benachteiligungen innerhalb der einzelnen Gebietskategorien der Ausgleichszulage überwiegend ausgeglichen. In den benachteiligten Gebieten, in denen die Landwirte nur wenig außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten haben, leistet die Ausgleichszulage einen wichtigen Beitrag für das betriebliche Einkommen. Dies gilt insbesondere für die benachteiligten Agrarzonen, die fern der Ballungszentren liegen und in denen der Tourismus nur eine untergeordnete Rolle spielt. Aber auch in Betrieben, die aufgrund des hohen Arbeitsaufwandes (insbesondere Milchviehbetriebe auf Grünlandstandorten) kaum im Nebenerwerb geführt werden können, nimmt die Ausgleichszulage eine wichtige Funktion für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung ein.

Insgesamt lag der Rückgang der Betriebe in Bayern im Zeitraum 2014 bis 2018 bei rund 3,8 %. Auch bei dieser kurzfristigen Betrachtung der letzten 5 Jahre wird deutlich, dass der Rückgang an Betrieben in den Berggebieten – wie in früheren Untersuchungen – unter dem bayerischen Durchschnitt liegt (-1,9 %). Die im Vergleich höchste Abnahme wird in den sonstigen benachteiligten Gebieten mit -4,3 % verzeichnet.

Den größten Anteil der bislang geförderten Fläche mit 1,18 Mio. ha entfällt auf die sonstigen benachteiligten Gebiete, gefolgt von den Berggebieten (209.253 ha) und den kleinen Gebieten (4.489 ha). Betriebe im Berggebiet erhielten mit durchschnittlich 105 €/ha höhere Förderbeträge als Betriebe in den sonstigen benachteiligten Gebieten (43 €/ha). Aufgrund der ungleichen Betriebsgrößen und der unterschiedlichen Prämienstaffelung erhalten die Betriebe im Berggebiet etwa 4.060 €, die Betriebe in den sonstigen benachteiligten Gebieten 2.630 € und die Betriebe im Kerngebiet 5.799 € je Antragsteller. Da der Prämienberechnung die Ertragsfähigkeit auf Gemarkungsebene zugrunde gelegt wird, kann auf der Einzelfläche sowohl eine Unter- wie auch eine Überkompensation der Standortnachteile eintreten. Eine noch differenziertere Bemessung z.B. auf Basis der einzelflächenspezifischen EMZ dürfte deshalb die Zielgenauigkeit der Maßnahme erhöhen.

Insgesamt führt die Gewährung einer Ausgleichszulage nicht dazu, dass Flächen extensiver bewirtschaftet werden, da keine Umweltauflagen zu erfüllen sind. Das primäre Ziel der Ausgleichszulage liegt in der Aufrechterhaltung einer (angepassten) standortverträglichen Bewirtschaftung. Mit Hilfe der Auswertung von Faktorinputs (Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel) lässt sich jedoch zeigen, dass in den benachteiligten Gebieten aufgrund der geringen Ertragserwartungen generell extensiver gewirtschaftet wird. In diesen Regionen sind häufig Flächen mit hoher naturschutzfachlicher

Wertigkeit zu finden, deren Bedeutung an eine extensive Bewirtschaftung gebunden ist, z.B. extensives Grünland.

Empfehlungen:

- Grundsätzlich zeigt sich, dass die gewünschten Umweltwirkungen der Ausgleichzulage begrenzt sind, aber aufgrund der Programmierung erwartet werden. An dieser Stelle wäre für eine zukünftige Förderperiode eine abweichende Programmierung oder eine Verknüpfung der Ausgleichzulage mit Umweltauflagen, wie sie aktuell im Rahmen des KULAP oder VNP programmiert sind, denkbar.
- Der Beitrag zur lokalen Entwicklung, der sekundär programmiert ist, ist eher für die aktuelle Ausgestaltung der Maßnahme denkbar. Der Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe kann die lokale Entwicklung in ländlichen Räumen stabilisieren. Jedoch wäre es auch in diesem Zusammenhang wünschenswert, wenn die Ausgleichzulage derart programmiert würde, dass Anreize für besondere Leistungen für die Gesellschaft (z.B. Erhalt der Kulturlandschaft, dörflichen Gemeinschaft) durch Bedingungen und Regeln für die Bewirtschaftung gesetzt würden.

4.10 M 16 EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“

4.10.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Um im globalen Wettbewerb zu bestehen und künftigen Herausforderungen begegnen zu können sind Wissensaustausch, Forschung und Innovationen wichtige Bausteine für den land- und forstwirtschaftlichen Sektor. Die Europäische Innovationspartnerschaft (EIP) ist ein Instrument der EU, gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft wurde im Rahmen der letzten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) die EIP-Agri eingeführt. Diese hat zum Ziel, die landwirtschaftliche Produktion bei geringerem Ressourcenverbrauch zu steigern und somit nachhaltiger zu gestalten.

Weitere Ziele der EIP-Agri sind:

- Stärkung des Informations- und Wissenstransfer zwischen Praxis und Wissenschaft,
- Förderung von Innovationen zur Minderung des finanziellen Risikos bei der Umsetzung von neuen Ideen und Vorhaben,
- Verbesserung der Interaktion zwischen Wissenschaft und Praxis.

Zentrales Element zur Erreichung dieser Ziele ist die Einrichtung Operationeller Gruppen (OG) mit Vertretern der Wissenschaft, der Erzeuger, der Wirtschaft etc., welche innovative Lösungen für konkrete praktische Probleme auf Grundlage eines Geschäftsplans entwickelt.

Die Umsetzung der Maßnahme in Priorität 2 zielt den EPLR-Angaben zufolge auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft, insbesondere auf die Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung (2A). Diesbezüglich werden umfangreiche Primäreffekte erwartet. Hinzukommen (programmierte) Sekundäreffekte in den Schwerpunktbereichen 1A, 1B, 3A, 4B, 4C und 5E.

Ausgestaltung der Förderung

Art der Förderung	Eine Förderung ist möglich für: <ul style="list-style-type: none"> – die Einrichtung und die Zusammenarbeit von Projektpartnern in OG in Verbindung mit – der Durchführung eines Innovationsprojektes. Nicht zuwendungsfähig sind: <ul style="list-style-type: none"> – reine Grundlagenforschung – Vorbereitungsarbeiten für Antrag sowie Antragstellung
Zuwendungsvoraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> – Die OG führt ein Innovationsprojekt durch, das sich auf eine neue Entwicklung oder Weiterentwicklung stützt. – Die OG muss ihren Sitz in Bayern haben. – Das Vorhaben der OG muss in Bayern durchgeführt werden (begründete Ausnahmen möglich). – Ein Leadpartner mit Sitz in Bayern ist festzulegen. Er ist Mitglied der OG. – Die OG legt einen Geschäftsplan vor.
Geforderte Inhalte im Geschäftsplan	<ul style="list-style-type: none"> – Festlegung der Projektteilnehmer und Benennung eines Leadpartners – Kooperationsvereinbarung – Beschreibung des Vorhabens – Zeitplan

	– Ausgaben- und Finanzplan
Verpflichtungen	Die OG muss während der Projektlaufzeit und nach Projektabschluss folgende Verpflichtungen einhalten: <ul style="list-style-type: none"> – Vorlage eines jährlichen Fortschrittsberichts über das Innovationsprojekt – Vorlage eines ausführlichen Abschlussberichts nach Beendigung des Projektes. – Veröffentlichung der wesentlichen Ergebnisse des Abschlussberichtes im EIP-Netzwerk. – Vorstellung der Ergebnisse nach Projektabschluss im Rahmen eines externen Ergebnisworkshops. – Einhaltung aller zusätzlich im Geschäftsplan von der OG vereinbarten Verpflichtungen.
Quelle: Steckbrief Bayern zu EIP – Übersicht zur Umsetzung in Bayern http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/160643/index.php Stand: 2/2019	

Zusammensetzung einer Operationellen Gruppe

Die OG umfasst mindestens drei voneinander unabhängige Akteursgruppen.

- Obligatorisch sind mindestens ein landwirtschaftlicher Erzeuger und eine Akteursgruppe aus dem Bereich Forschung/Wissenschaft.
- Zuwendungsempfänger ist eine OG in Form einer juristischen Person (mit Ausnahme von kommunalen Gebietskörperschaften) oder in Form einer Personengesellschaft

Verfahren zur Auswahl⁷⁷

Die Umsetzung der EIP-Maßnahme wird auf der Basis von Förderaufrufen erfolgen. Die Auswahlkriterien sowie die beim Aufruf zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und der Antragsendtermin werden zum gleichen Zeitpunkt bekannt gegeben. Die Anträge sind mit einem einheitlichen Vordruck bei der Bewilligungsbehörde einzureichen. Diese prüft, ob die eingereichten Anträge die Fördervoraussetzungen erfüllen. Anschließend bewertet ein Expertengremium auf Grundlage der Auswahlkriterien die grundsätzlich förderfähigen Vorhaben und erstellt eine Rankingliste. Die Vorhaben müssen eine Mindestpunktzahl (Schwellenwert) erreichen. Aufgrund ihrer Rangfolge und unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel werden die Förderanträge schließlich ausgewählt. Ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn ist nicht möglich.

Bewertung der Vorhaben

Die OG und das entsprechende Projekt werden nach den folgenden Auswahlkriterien bewertet:

- Organisation der OG (Zusammensetzung, Management und Zusammenarbeit),
- Bewertung der Qualität des Innovationsprojektes (Qualität der Projektziele und des Konzeptes, Innovationspotential, Umsetzbarkeit und Praxistransfer von Ergebnissen),
- Beitrag zu den thematischen EU-Schwerpunkten und zu definierten bayerischen Prioritäten.

⁷⁷ Vgl. Steckbrief Bayern zu EIP – Übersicht zur Umsetzung in Bayern auf: <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/160643/index.php> Stand: 2/2019.

4.10.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Finanzielle und physische Umsetzung

Im EPLR sind 7 Mio. € für die gesamte Förderperiode vorgesehen. Es ist beabsichtigt, bis zu 8 Operationelle Gruppen zu unterstützen.

Tabelle 69: Umsetzung der Maßnahme 16 und Zielerreichungsgrade (bewilligte Werte)

Input (Finanz) & Output-Indikatoren	Ziel (bis 2020)	Umsetzung (bis 31.12.2018)	Zielerreichungsgrad
O1: Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben	7.000.000 €	0	0 %
O16: Zahl der unterstützten EIP-Gruppen, Zahl der unterstützten EIP-Vorhaben sowie Zahl und Art der Partner in den EIP-Gruppen	8	2 OG bzw. insg. 18 Partner	25 %
Quelle: StMELF-Förderdaten (bewilligte Werte)			

Am 12.5.2017 wurde die Richtlinie für EIP veröffentlicht. Von den im ersten Aufruf mit Einreichtermin am 31.7.2018 eingegangenen Anträgen wurden fünf Projekte ausgewählt. Zwei Projekte wurden im Dezember 2018 bewilligt, die anderen drei wurden erst im Januar 2019 bewilligt. Das bis Ende 2018 bewilligte Finanzvolumen beläuft sich auf 571.727 Euro.

Eine ausführlichere Projektbeschreibung ist in der untenstehenden Tabelle dargestellt⁷⁸.

Tabelle 70: Übersicht EIP-Projekte

Bewilligungsdatum	Bewilligte OG	Projektbeschreibung	Bewilligte Summe in €	Projektpartner
Dezember 2018	Innovationspartnerschaft Soziale Landwirtschaft Bayern e.V.	Soziale Landwirtschaft als Instrument der Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern – Entwicklung, Betreuung und wissenschaftliche Auswertung von innovativen Modellvorhaben.	200.000	- 10 Landwirte, - 1 Landwirtschaftliche Beratung und Dienstleistung, - 1 Soziotherapeutische Einrichtung, - 1 Forschungseinrichtung (LfL)
Dezember 2018	Zweckgemeinschaft Stoffliche Nutzung von Sonderkulturen in Bayern	Anbau und Veredelung von <i>Iris germanica</i> und <i>Iris pallida</i> in Bayern	371.727	- 2 Landwirte, - 1 Unternehmen der nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft, - 1 IT-Unternehmen, - 1 Forschungseinrichtung (LfL)
Januar 2019	Inno4Prot	Entwicklung eines innovativen, handelsfähigen Eiweißfuttermittels aus heimischer Luzerne für die Rinder-, Schweine- und Geflügelfütterung.	388.078	- 2 Landwirte - 1 Unternehmen der nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft (Futtertrocknung) - 1 Forschungseinrichtung (LfL)
Januar 2019	Fränkische Hopfenspeis	Hopfenwasserwürze: Steigerung der Hopfenqualität und Entwicklung einer innovativen Unterdruckdestillationsmöglichkeit zur Herstellung von Hopfenwasserölen mit verbessertem Hopfenölgehalt	126.283	- 1 Landwirt - 1 Unternehmen der nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft (Ernährung) - Brauerei Schleicher - 1 Forschungseinrichtung (ILU Institut für Lebensmittel- und Umweltforschung e.V.)
Januar 2019	Biorüben Forschungs GbR	Entwicklung und Verbesserung des Produktionssystems für Biozuckerrüben	199.934	- 1 Landwirt - 1 Unternehmen der nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft (Automatisierungstechnik) - Herr Stefan Heinrich jun. (Leadpartner) - 1 Forschungseinrichtung (Universität Hohenheim)

⁷⁸ Email von Frau Dr. Gueydon vom 31.01.2019.

Innovationspartnerschaft Soziale Landwirtschaft:⁷⁹

Die "Soziale Landwirtschaft" macht Angebote für sozial schwache, benachteiligte Menschen wie z.B. Menschen mit Behinderung, Suchtkranke, psychisch Erkrankte, ältere Menschen. Die Angebote reichen vom Wohnen, der Versorgung, Betreuung bis hin zur Mitarbeit und Beschäftigung im landwirtschaftlichen Betrieb und Haushalt (Inklusion). Die Ziele des EIP-Projekts sind:

a) 10 innovative, wirtschaftlich tragfähige Geschäftsmodelle für landwirtschaftliche Betriebe im Bereich der "Sozialen Landwirtschaft" zu entwickeln.

b) die Erstellung eines Praxishandbuchs "Geschäftsmodelle Soziale Landwirtschaft", das die grundlegenden Erfolgsfaktoren zur Entwicklung und zum Aufbau von Angeboten der "Sozialen Landwirtschaft" beschreibt. Das Praxishandbuch enthält angebotsspezifische und zielgruppenorientierte Hinweise, Daten und Kennzahlen zu folgenden Aspekten:

- Ressourceneffizienz: Gebäude, Arbeitswirtschaft, persönliche Qualifikationen und Eignungen,
- Arbeitszeitbedarf,
- Rentabilität, Stabilität und Liquidität,
- Finanzierungsmöglichkeiten,
- Beschreibung von Prozessschritten zum Aufbau von Angeboten der "Sozialen Landwirtschaft",
- gesellschaftspolitische Auswirkungen,
- regionalspezifische Besonderheiten,
- Bedeutung für einen vitalen ländlichen Raum,
- Qualifizierungsstandards,
- Qualitätskriterien,
- Kooperationspartner und Vernetzungsmodelle.

c) Praxisempfehlungen. Transfer der Modellvorhaben zur Orientierungs- und Entscheidungshilfe für weitere landwirtschaftliche Betriebe in Bayern, Deutschland und anderen europäischen Ländern. Die Kennzahlen sind die Grundlage zur Ermittlung des Arbeitszeitbedarfs und Wirtschaftlichkeitsberechnungen von vergleichbaren Geschäftsmodellen der Diversifizierung im Bereich der "Sozialen Landwirtschaft". Die Vernetzung der landwirtschaftlichen Betriebe mit sozialen Einrichtungen, Kostenträgern, Beratungsstellen, Interessengruppen und örtlichen Behörden wird vorgegeben. Das Praxishandbuch "Geschäftsmodelle Soziale Landwirtschaft" soll Grundlage für Qualifizierungskonzepte für Interessierte Landwirte und landwirtschaftliche Beratung sein. Die Nutzung von staatlichen Fördermaßnahmen wird aufgezeigt.

Bewertung der Umsetzung und der Fördervorhaben**Resonanz**

Der EIP-Ansatz wird für interessant und notwendig erachtet. Die Praktiker fühlen sich ernst genommen und werden von der Wissenschaft stärker wahrgenommen. Sie finden es gut, dass sie durch dieses Programm „die Dinge selbst in die Hand nehmen können“. Die Vorfinanzierung ist jedoch ein großes hemmendes Element. Das Verfahren für die Landwirte ist sehr kompliziert. Die Einbeziehung von Forschungseinrichtungen ist schwierig, wenn diese keine Vollfinanzierung ihrer Kosten erhalten können

⁷⁹ Email von Frau Dr. Gueydon vom 31.01.2019.

(80% Fördersatz, gedeckelte Personalkosten). Dennoch wollen einige Projektpartner deren Projekte im Berichtsjahr bewilligt wurden, auch 2019 wieder ein Projekt einreichen.

Ausgestaltung (Förderbestimmungen und Verfahren)

Der grundsätzliche Ansatz von EIP wird positiv bewertet. Noch vor der Einführung einer Richtlinie wurde es jetzt als problematisch bewertet, dass die Vorgaben nicht standardisiert sind bzw. standardisiert bearbeitet werden können. Als vergleichsweise schwierig wurden auch die für die Projekte notwendigen Vergabeverfahren bewertet; einige Antragsteller (Landwirte) könnten damit schlichtweg überfordert sein. Die Erfahrung aus anderen Ländern zeigt, dass die Kostenplausibilisierung ein großes Hemmnis sein kann. Von Seiten der Verwaltung möchte man mit EIP einem „bottom up-Ansatz“ folgen, gleichzeitig erkennt man, dass der Aufwand sehr groß ist und eher erfahrenere Antragsteller begünstigt, die sich dann „ihre“ Landwirte suchen. Dies bestätigen auch Erfahrungen anderer Länder, in denen die wissenschaftliche Seite die Praxispartner für die Umsetzung von innovativen Ideen sucht. Generell scheint bei den Akteuren noch viel Unsicherheit zu bestehen, weil professionelle „Abwicklungspartner“ mit Erfahrung in der Beantragung und Umsetzung von EIP-Projekten fehlen. Aus Sicht der Verwaltung sollte EIP einfacher ausgestaltet sein. Auch wiederholte Korrekturen durch die Europäische Kommission führten zu Änderungen der Maßnahme. Zukünftig sollte auch die Innovationsberatung eine größere Rolle spielen. Eine Befragung der Mitglieder der Operationellen Gruppen und der Verwaltung im Rahmen der Ex-post-Evaluation soll konkrete Informationen zur Bewertung des Verfahrens liefern.

4.10.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Für die Maßnahme 16 ist die KOM-Bewertungsfrage für die Schwerpunktbereiche 2A⁸⁰ relevant. Für die Sekundäreffekte sind die Bewertungsfragen für die Schwerpunktbereiche 1A, 1B, 3A, 4B, 4C und 5E relevant.

Für EIP sind die Ergebnisindikatoren T1 und T2 (Gesamtzahl der Kooperationsvorhaben, die im Rahmen der Maßnahme „Zusammenarbeit“ unterstützt werden) vorgesehen. Der Ziel-Indikator T1 (Prozentsatz der Ausgaben für Maßnahmen der Artikel 14, 15 und 35 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 in Bezug auf den Gesamtbetrag der Ausgaben für das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums (Schwerpunktbereich 1A)) wird weder für ausreichend noch zweckmäßig befunden, um eine indikatorengestützte Bewertung der mit der EIP-Maßnahme verfolgten Zielerreichung durchzuführen. Aus diesem Grund wurden die folgenden Bewertungsindikatoren ergänzt:

- Erfolg/Nutzen der EIP-Kooperationsvorhaben (qualitativ),
- Zahl der erfolgreich abgeschlossenen Projekte.

Diese Indikatoren werden erst im Rahmen der Ex post- Bewertung relevant.

⁸⁰ KOM-Bewertungsfrage 4: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums dazu beigetragen, Wirtschaftsleistung, Betriebsumstrukturierung und -modernisierung der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, insbesondere durch Erhöhung der Marktbeteiligung und der landwirtschaftlichen Diversifizierung zu verbessern?

4.10.4 Bewertung

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung wurden erst zwei Projekte bewilligt. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten.

Inwieweit programmierte Primär- und Sekundäreffekte unterstützt werden, kann noch nicht zuverlässig abgeschätzt werden, da noch kaum Erfahrungen mit dem Instrument EIP vorliegen. Das Eintreten der erwarteten Effekte hängt stark von der Umsetzung und Zielrichtung der geförderten Projekte ab. Eine Befragung der Akteure in den Operationellen Gruppen ist für die Ex post-Evaluation vorgesehen.

4.10.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Seit Mai 2017 liegt für EIP eine Richtlinie vor. Bis zum 31.12.2018 wurden zwei Projekte bewilligt. Drei weitere wurden im Januar 2019 bewilligt. Einige Projektpartner deren Projekte im Berichtsjahr bewilligt wurden, wollen auch 2019 wieder ein Projekt einreichen.
- Der EIP-Ansatz wird für interessant und notwendig erachtet. Die Praktiker fühlen sich ernst genommen und werden von der Wissenschaft stärker wahrgenommen.
- Die Vorfinanzierung ist ein zentraler hemmender Faktor. Die Einbeziehung von Forschungseinrichtungen ist schwierig, wenn diese keine Vollfinanzierung ihrer Kosten erhalten können.

4.11 M 19 LEADER

4.11.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Mit dem Förderinstrument LEADER werden ländliche Regionen in ihrer selbstbestimmten Entwicklung gestärkt. Die Förderung von Bürgerengagement und Vernetzung soll dazu beitragen, regionsspezifische und möglichst innovative Ansätze zur Steigerung der Attraktivität und Lebensqualität in den LEADER-Regionen zu entwickeln. Im Vordergrund stehen dabei die umfassendere Inwertsetzung vorhandener Stärken und Potenziale und die Nutzung von Synergieeffekten, um Entwicklungshemmnisse zu beseitigen. LEADER-Vorhaben sollen darüber hinaus zur Verbesserung von unternehmens- und haushaltsorientierten Dienstleistungen bzw. Infrastrukturen beitragen, regionale Wertschöpfungsketten stärken und die Schaffung von Dienstleistungseinrichtungen zur Vernetzung ländlicher Partner unterstützen. Aufgrund des integrierten und sektorübergreifenden Ansatzes sind die Herausforderungen des demografischen Wandels und der Chancengleichheit wie auch der Umwelt- und Klimaschutz wichtige Querschnittsthemen von LEADER.

Im Zentrum stehen die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) als öffentlich-private Partnerschaften, in denen die Wirtschafts- und Sozialpartner mit mindestens 51 % der Stimmen vertreten sind. Für die aktuelle Förderperiode wurden 68 Lokale Aktionsgruppen nach einem Auswahlverfahren anerkannt. Von diesen arbeiten 30 LAGn im „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“.

Für den Förderzeitraum 2014 bis 2020 verfügt jede LAG über ein Förderbudget i.H.v. 1,5 Mio. €. Darin eingeschlossen sind 400.000 € für Kooperationsprojekte und 1,1 Mio. Euro für sonstige Projekte (einschließlich 250.000 € für das LAG-Management). Bayernweit stehen für die Umsetzung der Entwicklungsstrategien aller lokalen Gruppen ca. 111 Mio. € an ELER- und Landesmitteln zur Verfügung. Einschließlich der kommunalen Mittel sind 157 Mio. € eingeplant. Im Jahr 2018 wurden zusätzliche Landesmittel in Höhe von 58.000 € je LAG bereitgestellt. Damit erhöhte sich das verfügbare Mittelvolumen je LAG auf rund 1,56 Mio. €.

Die Gebietskulissen variieren zwischen 155.466 ha (Schwäbisches Donautal) und 30.114 ha (Begegnungsland Lech – Wertach); im Durchschnitt umfasst eine LAG eine Fläche von etwa 90.000 ha. Analog dazu variiert die eingebundene Bevölkerung von rd. 37.000 Einwohnern (Südlicher Steigerwald) bis zu knapp 214.000 Einwohnern (Schwäbisches Donautal) – bei einem Mittelwert von 106.900 Einwohnern je LAG.

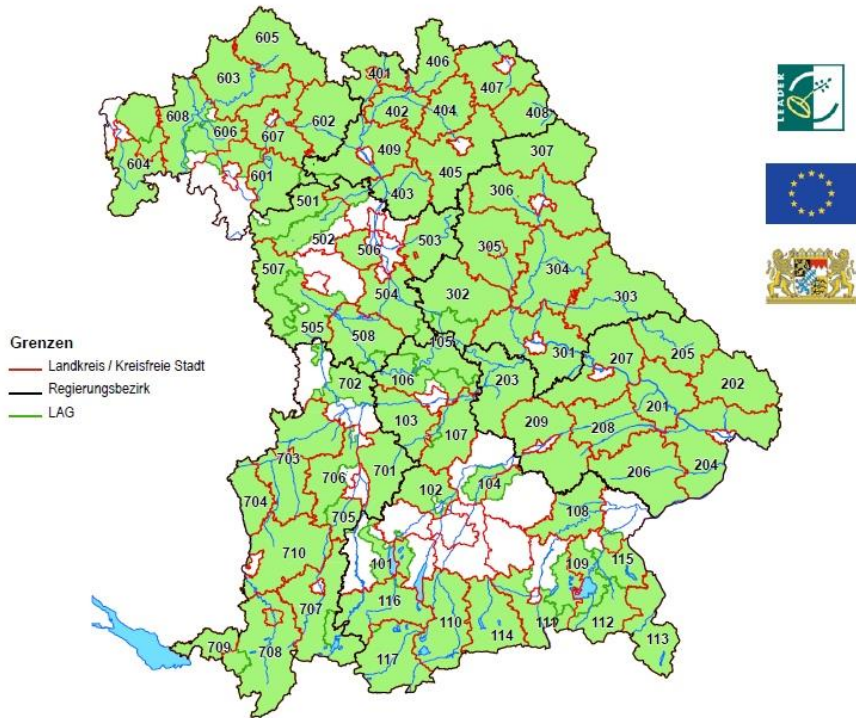
Die LAGn sind überwiegend in der Rechtsform eines eingetragenen Vereines organisiert (e.V.). Die LAGn tragen die Verantwortung für die Erstellung und Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie (LES) in ihrer jeweiligen Region. In der LES wurden gebietspezifische Ziele und Strategien für den Förderzeitraum entwickelt sowie ein Aktionsplan mit Finanzkonzept und einer Kapazitätsübersicht der LAG dargestellt. Anhand von selbst gewählten und in der LES festgeschriebenen Projektauswahlkriterien entscheiden die LAG-Gremien eigenständig darüber, welche Projekte über LEADER gefördert werden sollen. Bei der Erstellung und Umsetzung ihrer LES wurden die bayerischen LAGn auf Regierungsbezirksebene von neun LEADER-Koordinatoren unterstützt.

Insgesamt umfassen die bayerischen LEADER-Gebiete 86 % der Landesfläche mit 58 % der Bevölkerung (siehe Karte). Somit wird LEADER – unter Ausschluss der Ballungsräume – nahezu flächendeckend in Bayern umgesetzt.

Abbildung 75: LEADER in Bayern

Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

LEADER in Bayern 2014 - 2020



68 Lokale Aktionsgruppen (LAG) in Bayern (Stand: August 2015)

- | | |
|---|--|
| 101 LAG Ammersee | 401 Coburg Stadt und Land aktiv |
| 102 Dachau AGIL Amper-Glonn-Ilm-Land | 402 Region Obermain |
| 103 Altbayerisches Donaumoos | 403 LEADER-Aktionsgruppe Kulturerlebnis Fränkische Schweiz |
| 104 Mittlere Isarregion | 404 LAG Kulmbacher Land |
| 105 Altmühl-Jura | 405 Bayreuther Land |
| 106 LAG Altmühl-Donau | 406 LAG Landkreis Kronach im Frankenwald |
| 107 LAG Landkreis Pfaffenhofen a. d. Ilm | 407 LAG Landkreis Hof |
| 108 LAG Mühldorfer Netz – Leben an Inn, Isen und Rott | 408 Fichtelgebirge-Innovativ |
| 109 Regionalinitiative Chiemgauer-Seenplatte | 409 Region Bamberg |
| 110 LEADER Aktionsgruppe Bad Tölz-Wolfratshausen | 501 LAG Südlicher Steigerwald |
| 111 Regionalinitiative Mangfalltal-Inntal | 502 LAG Aischgrund |
| 112 Chiemgauer Alpen | 503 LAG Nürnberger Land |
| 113 Regionales Entwicklungsforum Berchtesgadener Land | 504 LAG ErLebenswelt Roth |
| 114 Kreisentwicklung Miesbacher Land | 505 LAG Region Hesselberg |
| 115 LEADER Traun-Alz-Salzach | 506 LEADER Region Landkreis Fürth |
| 116 LAG Auerbergland-Pfaffenwinkel | 507 LAG Region a.d. Romantischen Straße |
| 117 Regio Zugspitzregion | 508 LAG Altmühlfranken |
| 201 LAG Landkreis Deggendorf | 601 Z.I.E.L. Kitzingen |
| 202 LAG Landkreis Freyung-Grafenau | 602 LAG Haßberge |
| 203 LAG Landkreis Kelheim | 603 LAG LEADER im Landkreis Bad Kissingen |
| 204 Regionalinitiative Passauer Land | 604 Main 4Eck Miltenberg |
| 205 LAG ARBERLAND | 605 LAG Rhön-Grabfeld |
| 206 LAG Landkreis Rottal-Inn | 606 LAG Wein, Wald, Wasser |
| 207 Regionalentwicklungsverein Straubing-Bogen | 607 Schweinfurter Land – Raum für partnerschaftliche Entwicklung |
| 208 LAG Dingolfing-Landau | 608 LAG Spessart |
| 209 LAG Landkreis Landshut | 701 Wittelsbacher Land |
| 301 Regionalentwicklung Landkreis Regensburg | 702 LAG Monheimer Alb-AltmißJura |
| 302 LAG REGINA-Neumarkt | 703 LAG Schwäbisches Donautal |
| 303 Aktionskreis Lebens- und Wirtschaftsraum Landkreis Cham | 704 Regionalentwicklung Landkreis Neu-Ulm |
| 304 Regionalentwicklung im Landkreis Schwandorf | 705 Begegnungsland Lech – Wertach |
| 305 Regionalentwicklung Amberg-Sulzbach | 706 Regionalentwicklung Augsburg Land West |
| 306 Forum Neustadt Plus; Lebens- und Wirtschaftsraum Landkreis Neustadt a.d. Waldnaab | 707 bergaualand Ostallgäu |
| 307 InitiAKTIVKreis Tirschenreuth | 708 Regionalentwicklung Oberallgäu |
| | 709 Regionalentwicklung Westallgäu – Bayerischer Bodensee |
| | 710 LAG KneippLand® Unterallgäu |

Quelle: StMELF 2019

Ausgestaltung der Förderung

Förderziele

LEADER wird auf der Grundlage der bayerischen LEADER-Förderrichtlinie für den Zeitraum 2014 bis 2020/23 im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung gemäß Art. 32 bis 35 der VO (EU) Nr. 1303/2013 und Art. 42 bis 44 der VO (EU) Nr. 1305/2013 umgesetzt. Folgende Ziele werden im bayerischen EPLR und in der Richtlinie für die Maßnahme genannt:

- Erarbeitung und Umsetzung innovativer und integrierter Entwicklungsstrategien zur Steigerung der Attraktivität und Lebensqualität der jeweiligen Region,
- Stärkung von Bürgerengagement und Zusammenarbeit verschiedener Akteure und Sektoren,
- Förderung von Wertschöpfung und gegenseitiger Wertschätzung durch Vernetzung von Partnern und Projekten,
- Kooperation und Bildung von Netzwerken zur Bündelung von Kräften innerhalb und zwischen LEADER-Gebieten.

Fördergegenstände

Eine Förderung im Rahmen der vorliegenden LEADER-Förderrichtlinie ist möglich für:

- die vorbereitende Unterstützung zur Erstellung einer Lokalen Entwicklungsstrategie (abgeschlossen),
- Projekte zur Umsetzung der LES einer Lokalen Aktionsgruppe,
- gebietsübergreifende und transnationale Kooperationsprojekte zwischen LAGn,
- das LAG-Management.

Fördervoraussetzungen für LEADER-Projekte

- Projekt liegt grundsätzlich im Gebiet einer LAG.
- Projekt dient zur Umsetzung der Lokalen Entwicklungsstrategie einer LAG.
- Projekt hat im Projektauswahlverfahren der LAG die Mindestpunktzahl erreicht und ist von der LAG befürwortet worden.

Dabei darf es sich bei LEADER-Projekten nicht um Pflichtaufgaben von Gebietskörperschaften handeln. Außerdem muss ein Konzept zur nachhaltigen finanziellen Tragbarkeit des Projekts vorliegen.

Potenzielle Zuwendungsempfänger

- juristische Personen des öffentlichen Rechts (ausgenommen staatliche Behörden),
- juristische Personen des privaten Rechts,
- natürliche Personen,
- Personengesellschaften.

Förderintensität

Im Rahmen der vorbereitenden Unterstützung erhielt jede LAG einen maximalen Festbetrag in Höhe von 10.000 Euro. Die Projektfördersätze liegen bei produktiven Investitionen für Einzelprojekte bei 30 %, bei gebietsübergreifenden und transnationalen Kooperationsprojekten bei 40 %, bei sonstigen Einzelprojekten bei 50 %; gebietsübergreifende Kooperationsprojekte werden mit 60 %, transnationale Kooperationsprojekte sogar mit 70 % gefördert.

Das LAG-Management wird mit einem Fördersatz von 50 % bezuschusst, begrenzt auf ein maximales Budget von 250.000 Euro je LAG. Bei LAGn, die gemäß des jeweils gültigen Landesentwicklungsprogramms im „Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ liegen, erhöhen sich alle genannten Fördersätze um 10 %-Punkte.

Zuordnung Schwerpunktbereiche

Die LEADER-Maßnahme ist mit primärer Zielsetzung (Primäreffekt) dem ELER-Schwerpunktbereich 6B zugeordnet. Weitere Sekundäreffekte sollen in den Schwerpunktbereichen 1A, 3A und 6A erzielt werden. Zum aktuellen Bewertungszeitpunkt wird auf die Bewertungsfrage zum geplanten Primäreffekt Bezug genommen. Sekundäreffekte sind zwar erkennbar, sollen aber erst im Rahmen der Ex post-Evaluation im Detail bewertet werden.

4.11.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Im Förderzeitraum sollen gemäß der bayerischen Entwicklungsstrategie quantifizierte Förderziele erreicht werden. Die Output- und Zielindikatoren sind in der ELER-DVO vorgegeben. Die Bewertung des erzielten Outputs und der Zielerreichung erfolgt über die in Tabelle 71 ausgewiesenen Bewertungskriterien.

Für die Umsetzung von LEADER sind öffentliche Ausgaben von 157 Mio. Euro vorgesehen. Die durch Bewilligungen gebundenen öffentlichen Mittel betragen zum 31.12.2018 rund 113,3 Mio. €. Das entspricht rd. 72 % des in der Planung bis zum Jahr 2020 vorgesehenen Budgets in Höhe von 157 Mio. Euro. Darüber hinaus waren zum Bewertungszeitpunkt viele weitere Umsetzungsvorhaben auf lokaler Ebene beschlossen.

Bis zum 31.12.2018 wurden Auszahlungen mit einem zuwendungsfähigen Fördervolumen von 12,9 Mio. € (8 % des geplanten Gesamtbudgets) für abgeschlossene Vorhaben getätigt (O.1 Indikator). Darin eingeschlossen sind 4,9 Mio. € top ups. Einschließlich Teilauszahlungen wurden bereits über 16 Mio. € an Begünstigte ausbezahlt (Zuschuss EU+Land). Dies entspricht einem Zuschuss (EU+Land) je Einwohner in LAG-Gebieten von 2,22 Euro.

Der Outputindikator „Zahl der ausgewählten lokalen Aktionsgruppen“ (Zielindikator O19: 65) wurde mit 68 ausgewählten LAG übertroffen. Die im EPLR anvisierten Zielwerte hinsichtlich der vom Programm begünstigten Bevölkerung im ländlichen Raum wurde mit 57,7 % (Zielindikator T 21: 56,7 %) bzw. 7,38 Mio. erreichten Personen (Zielindikator O.18: 5.5 Mio. Personen) ebenfalls leicht übertroffen. Von den im EPLR anvisierten 100 neu geschaffenen Arbeitsplätzen bis zum Jahr 2023 (Zielindikator T23) wurden durch abgeschlossene LEADER-Projekte bisher 70,37 Arbeitsplätze realisiert.

Die Antragsteller / Träger der bewilligten Projekte waren zu mehr als der Hälfte öffentliche Einrichtungen (Kommunen, Zweckverbände, Körperschaften d.ö.R. – 114 Fälle); die übrigen Träger verteilen sich auf Nichtregierungsorganisationen (Vereine, Verbände, Kirchen – 15 Fälle), auf KMUs (23 Fälle – inkl. Landwirtschaft) und sonstige Akteure (z.B. Privatpersonen). Bei 28 Vorhaben waren die LAGn unmit-

telbarer Antragsteller und Projektträger (VAIF-Bewilligungsdaten). Insgesamt wurden 21 gebietsübergreifende und acht transnationale Kooperationsprojekte im EU-Ausland bewilligt. An diesen waren 33 bayerische lokale Aktionsgruppen beteiligt.

Tabelle 71: Umsetzung und Output- und Zielindikatoren

Output-/Ziel-Indikatoren	Ziel bis 2020 (gerundet)	Realisierung (bis 31.12.2018) (gerundet)	Zielerreichungsgrad % (gerundet)	
Anzahl bewilligter Fördervorhaben		960		
Bewilligte öffentliche Ausgaben (Euro)		113,3 Mio.		
Abgeschlossene Fördervorhaben		278		
Ausgezahlte öffentliche Ausgaben insgesamt (Euro)	Vorbereitende Unterstützung (19.1)	1.000.000	832.458	83,2
	Unterstützung für die Durchführung von Vorhaben im Rahmen der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (19.2)	112.000.000	8.526.023	7,6
	Vorbereitung und Durchführung von Kooperationsmaßnahmen der Lokalen Aktionsgruppe (19.3)	29.000.000	1.513.568 (n=172)	5,2
	Unterstützung für laufende Kosten und Sensibilisierung (19.4)	15.000.000	6.882.479	45,9
Davon Auszahlungen in abgeschlossenen Fördervorhaben (nur bei investiven Maßnahmen)		15.808.267 (19.1-3)		
Nettobevölkerung, die von verbesserten Dienstleistungen profitiert	1.000.000	(17 %)		
T21: Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, für die lokale Entwicklungsstrategien gelten	56,7	57,5	101,4	
T23: In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze (LEADER)	100	70,37	70,4	
O1 - Öffentliche Ausgaben insgesamt	157.000.000	12.816.272	8,2	
O18 - Von einer lokalen Aktionsgruppe abgedeckte Personen	5.500.000	7.380.448	134,2	
O19 - Zahl der ausgewählten lokalen Aktionsgruppen	65	68	104,6	
O20 - Zahl der unterstützten LEADER Projekte		278		
O21 - Zahl der unterstützten Kooperationsprojekte		29		
	Kooperation gebietsübergreifend	21		
	Kooperation transnational	8		
O22 - Art und Anzahl der Projektträger*		207		
	LAG	28		
	NRO	15		
	Sonstige(s)	27		
	Öffentliche Stellen	114		
KMU	23			
O23 - Zahl der an einem Kooperationsprojekt beteiligten lokalen Aktionsgruppen (einmalig erfasst)		33		
Quelle: VAIF-Förderdaten LEADER, StMELF 2018; sowie Monitoringdaten EPLR, StMELF 2018 * gemäß Monitoringdaten				

Regionale Verteilung der Förderfälle und Fördermittel

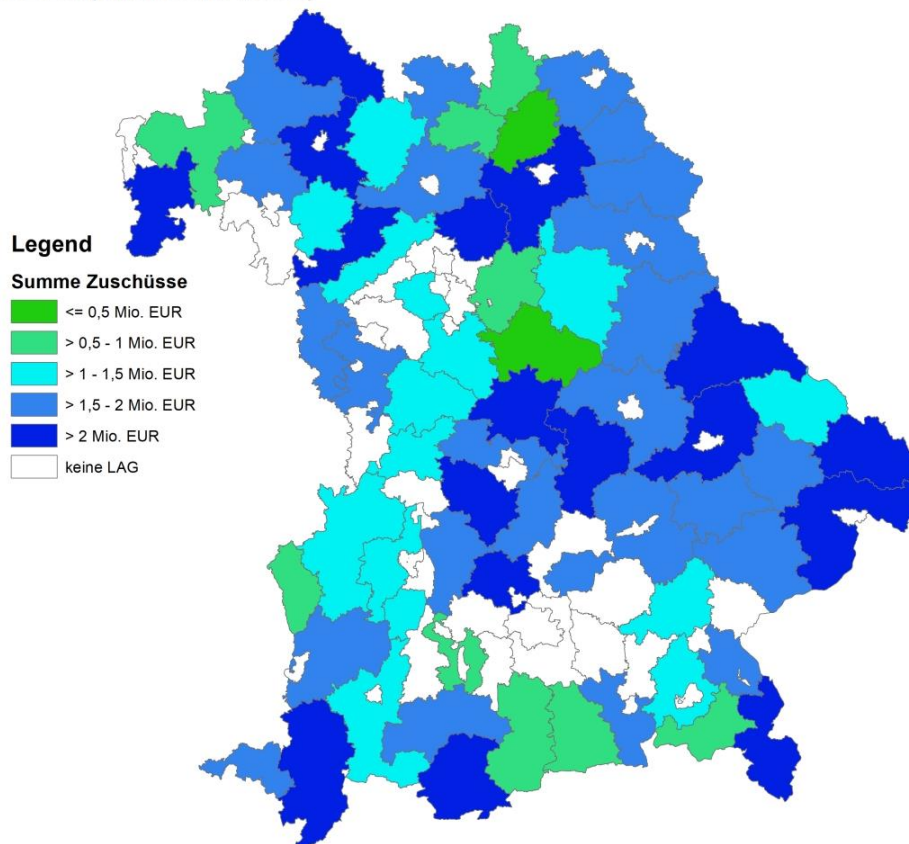
In den Regierungsbezirken wurden LEADER-Projekte in unterschiedlichem Maße umgesetzt (s. Tabelle 72). Die räumliche Verteilung der Projekte zeigt eine Konzentration in den südlichen Landesteilen

(Oberbayern, Teile von Niederbayern und Schwaben), in denen mehr als 60 % der bayerischen LEADER-Gruppen aktiv sind. Von den bayernweit 960 bewilligten Projekten wurde jedes vierte Projekt in Oberbayern beantragt (237 Projekte), gefolgt von Niederbayern mit 154 Projekten. Die Regierungsbezirke Schwaben, Oberpfalz, Mittelfranken und Unterfranken nahmen auch entsprechend ihres Flächenanteils mittlere Plätze ein. Oberfranken belegte mit 91 bewilligten Projekten den letzten Rang.

Tabelle 72: Auswertung der VAIF-Daten nach Regierungsbezirken bis zum 31.12.2018

Regierungs-bezirk	Anzahl der Projekte	Gesamtkosten (brutto)*	Gesamtkosten / Projekt*	Zuwendung gesamt*	Zuwendung / Projekt*
Oberbayern	237	44.386.667	187.286	16.353.427	69.002
Niederbayern	154	25.341.019	164.552	11.238.394	72.977
Oberpfalz	119	16.954.859	142.478	6.704.389	56.339
Oberfranken	91	16.728.562	183.830	8.494.736	93.349
Mittelfranken	124	17.356.162	139.969	7.247.173	58.445
Unterfranken	113	21.492.985	190.203	8.365.374	74.030
Schwaben	122	30.093.473	246.668	9.691.739	79.440
Gesamt	960	172.353.727	179.535	68.095.232	70.933
*Werte gerundet					
Quelle: StMELF: Bewilligungsdaten 2018					

Die gebietsspezifische Verteilung der öffentlichen Mittel geht aus der folgenden Darstellung hervor.

Abbildung 76: Regionale Verteilung der LEADER-Zuschüsse in bayerischen LAG**LEADER (öffentliche Mittel)**

Kartengrundlagen: StMELF/DGM 200 GeoBasis-DE / BKG (2019).
Daten / Auswertung: StMELF (2019), ART (2019).

Umsetzung und Förderverfahren

Die Implementierung und Umsetzung des bayerischen LEADER-Programms wird durch folgende Maßnahmen unterstützt:

- Publizität/Informationspolitik zur Fördermaßnahme
 - Das StMELF ermöglicht es, mit einer detaillierten Internetseite, der Broschüre „Blickpunkt LEADER“ und über das neu gegründete LEADER-Netzwerk mit Online-Plattform aktuelle Informationen ausführlich zu streuen. Auch die Informationsarbeit der LEADER-Koordinatoren in den Regierungsbezirken trägt hierzu bei. Diese stehen zudem in engem Kontakt mit den regionalen Fachzentren für "Diversifizierung und Strukturentwicklung".
- Auswahlverfahren, -kriterien
 - Das Projektauswahlverfahren und die Festlegung sowie Anwendung der Projektauswahlkriterien erfolgen ausschließlich durch die LAG. Die Auswahlkriterien wurden von der LAG in ihrer LES in Form einer „Checkliste Projektauswahlkriterien“ festgelegt. Die Bewertung der einzelnen Projekte anhand dieser Liste erfolgt durch das LAG-Entscheidungsgremium. Neben vorgegebenen übergeordneten und LEADER-spezifischen Kriterien besteht für jede LAG die Möglichkeit, weitere regionalspezifische Kriterien und auch deren Gewichtung festzulegen. Bei der Projektauswahl muss die Kohärenz mit der Strategie durch eine Bewertung der einzelnen Projekte nach ihrem Beitrag zur Zielerreichung bzw. ihrem Beitrag

zur Umsetzung der LES berücksichtigt werden. Eine LEADER-Förderung setzt voraus, dass das betreffende Projekt im Projektauswahlverfahren der LAG die Mindestpunktzahl erreicht.

- Ablauf des Förderverfahrens
 - Die für die Bewilligung zuständigen Fachzentren nehmen auch Auszahlungsanträge entgegen und prüfen die Anträge der Projektträger. Die LEADER-Koordinatoren unterstützen die LAGn bei Entwicklungsprozessen und der Vernetzung der verschiedenen Partner in der Region und beraten Antragsteller bei der Planung und Umsetzung von Projekten. Sie stimmen Projekte, die andere Fachbereiche im ländlichen Raum berühren, mit den betroffenen Behörden ab, klären Zuständigkeiten und verfassen zu jedem LEADER-Förderantrag eine Stellungnahme. Sie kommunizieren auch die Anforderungen an die Antragsteller hinsichtlich der Verwaltungsabläufe und Förderantragstellung.
 - Die Verortung mehrerer regionaler Entwicklungsprogramme in unterschiedlichen Ressorts führt jedoch den Angaben der Managements zufolge zu doppelten Strukturen, einem erhöhten Verwaltungsaufwand und zusätzlichen (aber ähnlichen) Abwicklungsprozessen. Diese führen stärker denn je in den Gebieten zu einem „Akzeptanzverlust“. Die LAGn wünschen sich deshalb, dass Regionalförderung wieder stärker als „Querschnittsaufgabe“ wahrgenommen wird und damit nur ein umfassendes ressortunabhängiges Gesamtkonzept erforderlich macht. Inwieweit dies auch ressortgebundene administrative Förderprozeduren (für Einzelvorhaben) verringern hilft, bleibt dabei jedoch noch offen.
- Einschätzung, ob die anvisierten Zielgruppen/Zielgebiete erreicht werden
 - Dank der breiten Informationsstreuung und der positiven Erfahrungen aus den vergangenen Förderphasen resultierte eine hohe Nachfrage nach LEADER. Das zeigt sich an der hohen Zahl von LAGn ebenso wie am hohen Bevölkerungsanteil, der vom Programm grundsätzlich begünstigt wird. Beide Zielwerte wurden in der Praxis übertroffen. Insofern konnten die Zielgruppen bedient werden; voraussichtlich dürften die verfügbaren Finanzmittel jedoch zum Engpassfaktor werden.

4.11.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Aufgrund der vielfältigen regionalen Partnerschaften reicht es nicht aus, bei Indikatoren ausschließlich auf physische oder monetäre Größen Bezug zu nehmen. Für eine umfassendere Abbildung des Umsetzungsprozesses sind qualitative Analysemethoden erforderlich. Zur Analyse der Primär- und Sekundäreffekte ist deshalb folgendes methodische Verfahren vorgesehen:⁸¹

- Sichtung und Auswertung von Bewilligungsdaten (VAIF-System),
- Online-Befragungen aller bayerischen LAGn zum Umsetzungsfortschritt im Jahr 2017 und im Jahr 2019,
- Online-Befragung von Akteuren (Mitglieder, Entscheidungsträger, Projektträger) (Stichprobe; 16 LAG; n =210) im Jahr 2018 zur Einschätzung von LEADER-Wirkungen,
- Leitfadengestützte Befragung von ausgewählten LAG-Geschäftsstellen und LEADER-Koordinatoren.

⁸¹ Vgl. Forschungsgruppe ART: Feinkonzept – Bewertung des EPLR Bayern 2014-2020, S.73. Dort wird sowohl der Bedarf an Primärdaten als auch an Sekundärdaten aufgezeigt. Neben den Datenquellen werden Erfassungssysteme, Erhebungszeitpunkte und –häufigkeit angegeben.

Für den Durchführungsbericht 2018 wurden die Bewilligungsdaten (VAIF) und die Auszahlungsdaten bis Ende 2018 ausgewertet. Neben monetären Daten (Projektkosten, Zuwendungshöhen) wurden auch die Themenschwerpunkte der Projekte ausgewertet.

Um Primärdaten aus bayerischen LAGn zu erhalten, erfolgte 2017 und 2019 eine Erfassung von Informationen zum Umsetzungsfortschritt bei den LAGn in den Bereichen:

- Stand der LES-Umsetzung (Inhalt, Strategie),
- Arbeitsschwerpunkte zur Initiierung regionaler Prozesse (Kommunikation, Abstimmung, etc.) sowie Managementaufgaben.

Hierzu wurde zusammen mit dem zuständigen Referat ein Online-Fragebogen entwickelt (s. Anhang). Durch Nachfassaktionen konnte im Jahr 2019 ein hoher Rücklauf von 75% (ggü. 93% im Jahr 2017) erreicht werden, d.h. 51 (63) LAGn nahmen an der Befragung teil. Dies gelang deshalb, weil die LAGn ihre ausgefüllten Daten auch wieder für das interne Monitoring verwenden konnten.

Darüber hinaus wurde eine Stichprobe von neun LAGn gezogen, die im März 2017 vor Ort bzw. telefonisch befragt wurden. Die Auswahl der LAG-Geschäftsstellen erfolgte nach den folgenden Kriterien:

- Regierungsbezirk in dem die LAG liegt,
- Dauerhaftigkeit der LAG,
- Gebietsgröße der LAG,
- Organisatorische Aufstellung/Anbindung der LAG.

Neben Fragen zur Vorbereitungsphase und Entstehung der LAG ging es dabei auch um die Erstellung der LES, den Informationsfluss zwischen den Beteiligten sowie die Akzeptanz und Bekanntheit des LEADER-Programms. Thematisiert wurden aber auch Kooperationsprojekte und die laufenden LAG-Prozesse (Arbeitsschwerpunkte, Projektauswahlverfahren, Änderungen der LES). Die Bewertungskriterien des EU-Helpdesks dienen dazu, den Umfang der Zielerreichung von LEADER abzuschätzen. Ergänzend dazu wurden zwei LEADER-Koordinatoren zu vergleichbaren Umständen befragt.

Außerdem fand im März 2018 eine Online-Befragung von LEADER-Akteuren zu einer ersten Einschätzung von Wirkungen statt. An dieser Befragung nahmen 210 Akteure aus 16 LAGn teil. Bei den durch die LAGn ausgewählten Akteuren handelt es sich überwiegend um LAG-Mitglieder, Entscheidungsträger oder Projektträger. Die Auswahl der LAGn erfolgte über die Kriterien:

- Freiwillige Teilnahme nach Interessenbekundung beim LEADER-Treffen in Beilngries
- Zugehöriger Regierungsbezirk
- „Alter“ der LAG
- Erfahrungen der LEADER-Manager

Von jeder der ausgewählten 14 LAGn wurden 15-20 Projekt- und Netzwerkpartner befragt. Der Online-Fragebogen wurde von der Forschungsgruppe ART entwickelt und durch die teilnehmenden LAG kommentiert und ergänzt. Die anonymisierte Auswertung der Gesamtergebnisse erfolgte durch die Forschungsgruppe ART, anschließend wurden die jeweiligen Daten den teilnehmenden LAG zur eigenen Verwendung zur Verfügung gestellt. Insgesamt ist der Rücklauf mit 210 Fragebögen als sehr gut zu werten.

Inhalte der Befragung waren u.a.:

- Einbindung von Akteuren, Beteiligung,
- Regionale Themen in der Umsetzung von LEADER,
- Fragen zur LAG-Prozessen und -Geschäftsführung,
- Wirkungen und Erwartungen an LEADER.

Knapp 75% der Befragten ist männlich. Rund zwei Drittel der Akteure war zum Zeitpunkt der Befragung zwischen 40 und 60 Jahren alt. Über 30% waren über 60 Jahre alt. Unter den Akteuren war niemand unter 20 Jahren alt. Unter den Befragten finden sich v.a. kommunale Entscheidungsträger wie Bürgermeister und Landräte aber auch Vereinsvorstände, Geschäftsführer und private Akteure. Der überwiegende Teil der Projekt- und Netzwerkpartner ist Mitglied des jeweiligen LAG-Entscheidungsgremiums bzw. des Vorstands oder der Lenkungsgruppe (59%). Dies deckt sich auch damit, dass knapp 60% aller Befragungsteilnehmer Mitglied der LAG ist. Etwa ein Drittel aller Befragungsteilnehmer ist / war Projektträger oder Partner in einem durch LEADER geförderten Projekt.

Zur Bewertung von LEADER ist gemäß ELER-DVO folgende Bewertungsfrage zu beantworten: „In welchem Umfang wurde im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die lokale Entwicklung in ländlichen Gebieten gefördert“ (Schwerpunktbereich 6B)? Für die Bewertung der Sekundäreffekte der Maßnahme sind die Bewertungsfragen für die Schwerpunktbereiche 1A, 3A und 6A zu beantworten.⁸² Im vorliegenden Bericht liegt der Fokus auf der Beantwortung der spezifischen Bewertungsfragen. Zu deren Beantwortung wurden die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Bewertungskriterien auf die Bewertung des bayerischen LEADER-Programms angepasst:

- Dienstleistungen und lokale Infrastruktur im ländlichen Raum wurden verbessert;
- Bevölkerung im ländlichen Raum hat von den lokalen Aktionen profitiert;
- Arbeitsmöglichkeiten wurden auf Grundlage der lokalen Entwicklungsstrategie geschaffen;
- Zusammenarbeit und Netzwerke in ländlichen Gebieten haben dazu beigetragen, die lokalen Ressourcen besser zu nutzen (in Wert zu setzen);
- (Neue) sektorübergreifende Ansätze wurden in den LAG und LEADER-Gebieten realisiert;
- Mit den Projekten wurden Beiträge zu regionalen Schwerpunkt-Themen geleistet (z.B. „Demographischer Wandel“, Sicherung der Daseinsvorsorge, „Interkommunale Zusammenarbeit“ oder „Klimaschutz“).

⁸² In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Innovation, die Zusammenarbeit und den Aufbau der Wissensbasis in ländlichen Gebieten gefördert? (1A)

In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette mittels Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und –organisationen und Branchenverbände zu steigern? (3A)

In welchem Umfang wurden durch die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums die Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen unterstützt? (6A)

Für die Bewertung der LEADER Maßnahme sind folgende Indikatoren der ELER-DVO (Anhang IV) anzuwenden:

- Prozentsatz der Bevölkerung im ländlichen Raum, für die lokale Entwicklungsstrategien gelten (Zielindikator T21)
- In unterstützten Projekten geschaffene Arbeitsplätze (Zielindikator T 23)
- Öffentliche Ausgaben insgesamt (Outputindikator O18)
- Von einer lokalen Aktionsgruppe abgedeckte Personen (Outputindikator O19)
- Zahl der ausgewählten lokalen Aktionsgruppen (Outputindikator O20)
- Zahl der unterstützten Kooperationsprojekte (Outputindikator O21)
- Art und Anzahl der Projektträger (Outputindikator O22)
- Zahl der an einem Kooperationsprojekt beteiligten lokalen Aktionsgruppen (einmalig erfasst) (Outputindikator O23)

Folgende ergänzende Bewertungsindikatoren werden darüber hinaus verwendet, um eine programm-spezifische Bewertung durchführen zu können:

Tabelle 73: Ergänzende Bewertungsindikatoren

Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen		Indikatoren aus LAG-Monitoring (Online Fragebogen N=51) bzw. Datenquelle	Werte
M 19.1 Vorbereitung	<ul style="list-style-type: none"> Umfang, Beteiligung, Qualität der Vorbereitungsphase 	Interviews, qualitative Erhebung	siehe Kapitel „Bewertung“
M 19.2 Beitrag zur Umsetzung der lokalen Strategie	<ul style="list-style-type: none"> Projektträger- / maßnahmenartbezogene Outputindikatoren* (nur M 19.2) 		Körperschaft öffentlichen Rechts 61 % LAG 2 % Nicht staatliche Organisation 8 % KMU 14 % Andere 16 %
	<ul style="list-style-type: none"> Investitionsrichtung / -schwerpunkte (Onlineerhebung 2017) 	<ul style="list-style-type: none"> In der LES vorgesehener Mittelansatz (in Euro) 	Freizeit / Tourismus 32.089.593 Soziales / Demographie 24.441.322 Kultur / kulturelles Erbe 24.523.104 Lebensqualität/Grundversorgung 17.453.564 Bildung 19.070.094 Natur / Umwelt 14.132.602 Gesundheit / Erholung 14.804.829 wirtschaftliche Entwicklung 11.643.373 Klima / Energie 9.868.350 Land- und Forstwirtschaft 9.129.800

M 19.2 Beitrag zur Umsetzung der lokalen Strategie (Fortsetzung)	<ul style="list-style-type: none"> Umsetzungsgrad und Zielerreichung bezogen auf die Programm- und LES-Ziele*/** 	<ul style="list-style-type: none"> Zahl der bis 31.12.2018 gestarteten LES-Projekte (alle in der Umsetzung befindlichen Vorhaben; Zeitpunkt der Umsetzung: ab Bewilligung) an** 	782 (gemäß Onlinebefragung) 643 (gemäß Bewilligungsdaten)
	<ul style="list-style-type: none"> Zahl und Art neuer Netzwerke / LEADER-Prozesse** 	<ul style="list-style-type: none"> Zahl der in der LAG beteiligten anderen Regionalinitiativen und lokalen Netzwerke 	245 (n=44)
	<ul style="list-style-type: none"> Kooperationsprojekte in- und außerhalb des Gebiets* 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl von Beteiligungen an gebietsübergreifenden und transnationalen Kooperationsprojekten 	172
	<ul style="list-style-type: none"> Neuartige Ideen/Lösungen, Innovationsgrad** 		"Einige Projekte sind innovativ, da sie Beispielscharakter für die Region haben": Zustimmung 71,4 % \pm 35 LAG "Alle Projekte sind innovativ, da sie neuartig für die Region sind": Zustimmung 26,5% \pm 13 LAG
	<ul style="list-style-type: none"> Beitrag zur Entwicklung der regionalen Identität sowie des regionalen Bekanntheitsgrads** 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl regionaler Infobriefe und Newsletter, sonstiger Publikationen und Presseartikel mit LAG/LES-Themen 	4.390 (n=45)
M19.3 Gebietsübergreifende Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> Intensität der Zusammenarbeit mit anderen Regionen 	<ul style="list-style-type: none"> Qualitative Erhebung in Form von Intensivinterviews 	siehe Kapitel „Bewertung“
	<ul style="list-style-type: none"> Zahl und Art der Transfer-Treffen** 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl der Teilnahmen an regionalen und überregionalen Netzwerken / Erfahrungsaustauschen /Transfer-Besuchen 	762 (dav. international 54) (n=46)
	Kooperationsergebnisse gebietsübergreifend*	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl von LAG-Beteiligungen an Kooperationsprojekten (Mehrfachnennungen möglich) gebietsübergreifend transnational 	172 164 8

M 19.4 Management und Betrieb der LAG	Zusammensetzung und Entwicklung der LAG**	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der LAG-Mitgliederversammlungen • 	261 (n=50)
	Einbindung und Mobilisierung lokaler Akteure / Bürgerengagement-Vorhaben**	<ul style="list-style-type: none"> • Projekt „Bürgerengagement“ beantragt • Anzahl der öffentlichen Informationsveranstaltungen (Regionalforen, themenbezogene Veranstaltungen der LAG) 	32 (n=49) 354 (n=50)
	Beratung, Projektbegleitung, Newsletter u.ä.**	<ul style="list-style-type: none"> • Zahl der durchgeführten Projekt-Auswahlrunden im Entscheidungsgremium • Zahl der eingereichten Projekte in den Auswahlverfahren • Zahl der Fortbildungstage 	558 (n=51) 1.100 (n=47) 479 (durchsch. 10,4) (n=46)
	Synergien durch reg. Konzeptabstimmung (CLLD) ** Zusätzliche / bessere Projekte, Akteure, Mittel, Kooperationen	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Beteiligung des LAG-Managements in anderen Gremien/Steuerungsgruppen und lokalen Netzwerken 	183 (n=44)
* Quelle: VAIF-Daten Bewilligungsdaten des StMELF **Quelle: Befragungen der LAGn (n= 51; nicht hochgerechnet auf N=68)			

4.11.4 Bewertung

Die Beantwortung der Bewertungsfragen orientiert sich an den vorgegebenen Zielen, den Bewertungsfragen und -indikatoren sowie den identifizierten Primär- und Sekundäreffekten. Im Durchführungsbericht 2018 wird der Fokus vor allem auf der Umsetzung der Förderverfahren und den Beitrag der angelaufenen Maßnahmen zur Zielerreichung gelegt.

1. Vorbereitungs-/Auswahlphase

Mit der Ausschreibung des LEADER- Auswahlverfahrens zur Beteiligung an LEADER 2014 – 2020 wurde interessierten Regionen erneut die Möglichkeit gegeben, sich im Rahmen des ELER mit gebietspezifischen Strategien zu beteiligen. Die Vorbereitung der Lokalen Entwicklungsstrategien (LES) war über die Teilmaßnahme M 19.1 mit einem Festbetrag von max. 10.000 Euro je LAG zuwendungsfähig. Die Voraussetzung zur Teilnahme an LEADER war die Schaffung einer eigenständigen Rechtsform (Mindestvorgabe: „e.V.“). 68 (selbst festgelegte) Regionen, und damit drei Regionen mehr als der anvisierte Zielwert, wurden ausgewählt. Die offizielle Anerkennung der LAG erfolgte im Frühjahr 2015.

Eine thematische Abstimmung bei der Konzepterstellung erfolgte in den Regionen vor allem mit den vorliegenden ILE und den Handlungskonzepten der bayerischen Regionalmanagements; in einigen Fällen erfolgten darüber hinaus Modellkooperationen zwischen LEADER- und IRE-Konzepten, die sich mit einer gemeinsamen Strategie jeweils für die Initiativen LEADER und IRE bewarben. Zudem nutzen Gebiete eine gemeinsame LAG für LEADER und EMFF (bei insgesamt vier FLAGS in Bayern). Damit erfolgte zumindest in der Planung ein erster Schritt zu einer möglichen späteren CLLD-Strategie gemäß der ESI-Verordnung, allerdings ohne im nennenswerten Umfang weitere EU-Fonds zu berücksichtigen.

Auf Grundlage der eingereichten LES und der genehmigten LEADER-Förderrichtlinie konnten im Februar 2015 die Antragstellung für die „vorbereitende Unterstützung“ (M 19.1) und nach Anerkennung der LAG die Antragstellung für das LAG Management (Ende März; M 19.4) sowie für sonstige Projekte (M 19.2) ab Juli 2015 erfolgen.

2. Implementierung der LAG und Umsetzung

Die Geschäftsführung und das LAG-Management werden ebenfalls mit Hilfe von EPLR-Mitteln unterstützt (M 19.4). Darin enthalten sind ebenfalls Budgets zur Förderung der Bürgermitwirkung (Sensibilisierung, Öffentlichkeitsarbeit etc.) und zur Selbstevaluierung der lokalen Strategien. Die Startphase verlief den Ausführungen der LAG zufolge gut; die ersten Bewilligungen erfolgten Ende 2015. Die Abstimmung innerhalb der LAG sowie auch mit den LEADER-Koordinatoren wurde als gut empfunden. Bei wesentlichen Programmänderungen ist jedoch eine schnelle Kommunikation (z.B. von geänderten Verfahrensbedingungen) auch für die LAG essentiell. Eine möglichst unmittelbare Information durch die LEADER-Koordinatoren als Bindeglied bzw. Vermittler zwischen lokaler Ebene und Programmebene (Fachreferat) ist deshalb von großer Bedeutung.

Arbeitsschwerpunkte

Der Online-Befragung zufolge besteht das LAG-Management aus durchschnittlich 1,8 Arbeitskräften, mehrheitlich Frauen. Die Schwerpunkte der Arbeit lagen in der Projekt- und Förderberatung und der Informationsarbeit (potenzieller) Projektträger. Die Steuerung der LES und des Auswahlverfahrens sowie die Erledigung allgemeiner Verwaltungstätigkeiten (Protokolle etc.) nahmen ebenfalls einen hohen

Anteil der Arbeitszeit in Beschlag. Die Koordination, Unterstützung und Begleitung bei der Antragstellung, Vor-Ort-Besuche der Projektträger (z.T. zusammen mit den LEADER-Koordinatoren) sowie die Öffentlichkeitsarbeit nahmen etwas weniger Zeit in Anspruch. Die LAG-Managements kommen den Befragungen zufolge mit den Aufgaben Sitzungsorganisation, Öffentlichkeitsarbeit sowie der Unterstützung bei Projektanträgen gut bis sehr gut zurecht.

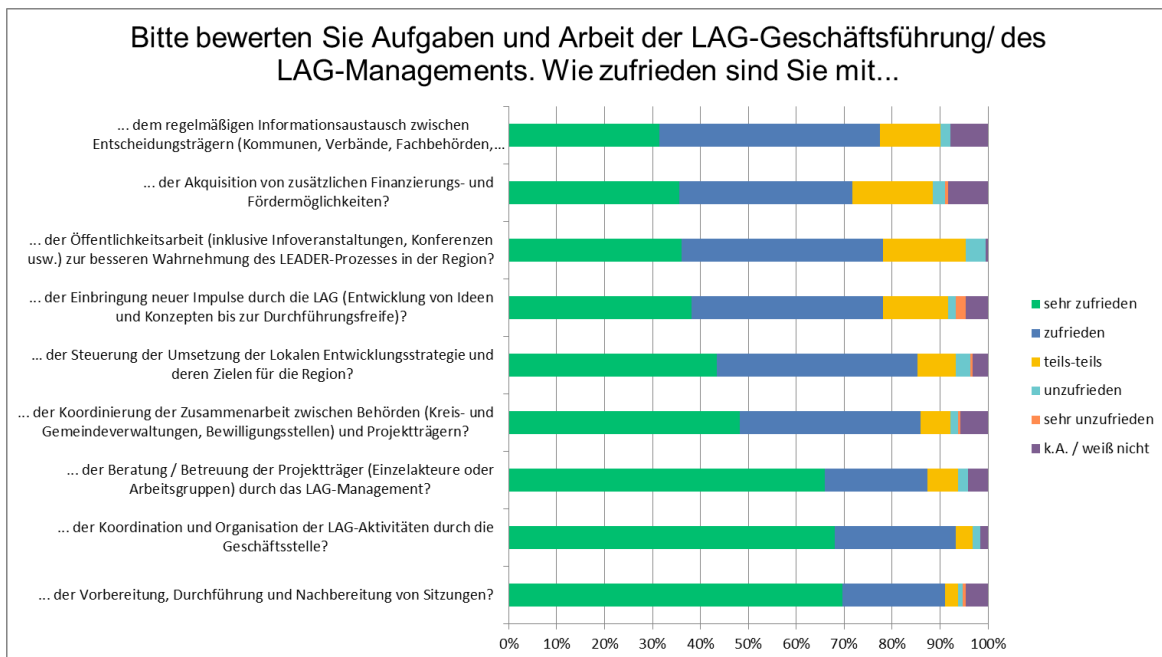
Bayernweit wurden über 4.390 (rund 100 je LAG) Presseartikel und Newsletter zu LEADER-Themen veröffentlicht (vgl. Tabelle 73). In mehr als 354 öffentlichen Informationsveranstaltungen wurde (themenbezogen) für die Beteiligung an der LES-Umsetzung geworben und eine Mobilisierung lokaler Akteure erreicht. Die durchschnittliche Anzahl der Fortbildungstage der LAG-Managements beträgt 10,4, was auch zu einem hohen Qualitätsstandard der Managements beiträgt. Im Berichtszeitraum haben die LAG-Managements auch an durchschnittlich 15 regionalen und überregionalen Netzwerktreffen auf Bezirks-, Landes- oder Bundesebene teilgenommen. Dies zeigt den hohen Grad an aktivem Wissenstransfer und den Willen, lokalen Kompetenzen möglichst stark auch mit Kenntnissen und Erfahrungen aus anderen Gebieten zu ergänzen. Die Schaffung dauerhafter Managementstrukturen in den Regionen wäre im Sinne einer umfassenden (auch sozialen) nachhaltigen Regionalentwicklung ein Gewinn für das regionale Gestaltungspotential.

Bei der Projektberatung ergeben sich jedoch immer wieder Herausforderungen, einerseits motivierende Beratungsarbeit zu leisten, andererseits aber auch Hinweise auf die hohen EU-rechtlichen Vorgaben, Nachweis- und Dokumentationspflichten sowie Prüf- und Kontrollverfahren und mögliche auftretende Probleme zu geben (z.B. hinsichtlich Kostenplausibilisierung, Vergabe, Beihilferecht etc.). Als wichtige Informationsvermittler für die LAG ist hier eine frühzeitige Einbindung der LEADER-Koordinatoren entscheidend.

Aus den Ergebnissen der Online-Befragung wurde ersichtlich, dass viele LAG-Geschäftsstellen an der Gremien- und Netzwerkarbeit in der Region sowie der Entwicklung anderer regionaler Konzepte aktiv beteiligt sind: Viele LAG-Managements liefern Beiträge zur Entwicklung regionaler Konzepte durch Mitwirkung an Sitzungen, an konzeptionellen Beiträgen, an der Entwicklung von Projektvorschlägen, aber auch durch die Übernahme der Verantwortung in den jeweiligen Gesamtprozessen. Besonders in den Bereichen Tourismus, ILEK, Klima und Energie, Bildung und Demographie sticht die Teilnahme hervor. Insgesamt wurde die Beteiligung an einer Vielzahl an Konzepten bzw. regionalen Gremien genannt. Dies ist erforderlich, weil sich regionale Themen teilweise auf Konzepte verschiedener Ressorts beziehen, deren Zuständigkeit von LES-Handlungsfeldern berührt wird (Kultur und Identität, Flächennutzung und Innenentwicklung, Demografie und Soziales, regionale Wirtschaft etc.). Da dabei verschiedene Abwicklungsprozesse der jeweiligen Ressorts zu bewältigen sind, kann dies in den Gebieten zu erhöhtem Verfahrensaufwand und im Einzelfall auch zu einem „Akzeptanzverlust“ für Regionalförderprogramme führen. Eine stärkere Querschnittsorientierung durch z.B. ressortübergreifende Anerkennung regionaler Gesamtkonzepte wäre es möglich, v.a. in der Planungsphase, mehr Synergien zu nutzen. Ein positives Beispiel dafür sind die Integrierten Regionalen Entwicklungskonzepte (Städtebauförderung, EFRE) und die fischereiwirtschaftlichen Aktionspläne (EMFF), die in weiten Teilen eine gemeinsame Konzept-Grundlage mit den LES beinhalten. Auch für andere bayerische regionale Förderangebote wäre dies denkbar.

Der hohe Koordinierungsaufwand, der von den Managements zu bewältigen ist, wird jedoch von den "Nutznießern" und regionalen Projektpartnern der LAG geschätzt (vgl. Abbildung 77). Insgesamt herrscht eine sehr hohe bis hohe Zufriedenheit mit der Arbeit der LAG. Eine gute Bewertung findet die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Sitzungen durch das LAG-Management. Hohe Zufriedenheit findet auch die Koordination und Organisation der LAG-Aktivitäten durch die Geschäftsstelle. Verbesserungsbedarf wird in der Fördermittelakquise und dem regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den Entscheidungsträgern gesehen.

Abbildung 77: Zufriedenheit mit Managementaufgaben



Quelle: Eigene Erhebungen 2018

Weiteren Optimierungsbedarf sehen die befragten Projektpartner allerdings in der Öffentlichkeitsarbeit der LAG und der Akquisition von zusätzlichen Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten. Dies bleibt auch für die zukünftigen Förderphasen und die Verstetigung des LEADER-Ansatzes eine wichtige Herausforderung. Darüber hinaus sehen die Befragten auch bei der aktiven Beteiligung von privaten Einzelpersonen, Unternehmen sowie v.a. kirchlichen Organisationen und Jugendlichen noch mehr Möglichkeiten. Eine wichtige Aufgabe der LAG wird es somit zukünftig sein, alternative Beteiligungsformen zu finden.

LES-Umsetzung und -steuerung

Bis 31.12.2018 wurden in allen Bereichen über 960 Projekte mit LEADER-Förderung bzw. über 282 Projekte ohne LEADER-Förderung gestartet. Den Befragungsergebnissen und VAIF-Daten zufolge wurden die meisten Projekte in den LEADER-Bereichen Freizeit, Erholung und Tourismus, aber auch in den Bereichen Kultur/ kulturelles Erbe sowie Soziales und Demographie geplant (vgl. Tabelle 74 , jeweils mehr als 40 Nennungen von LAG).

Weitere häufig genannte Zielbereiche betreffen die Bildung und die Inwertsetzung von Natur und Umwelt. Etwas weniger häufig wurde das übergreifende Ziel der Verbesserung der Lebensqualität und der Grundversorgung sowie Gesundheit / Erholung genannt. Themen der wirtschaftlichen und der land- und forstwirtschaftlichen Entwicklung sowie Klima und Energie spielen eine eher untergeordnete Rolle. Die Bearbeitung der Themen ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass es für einzelne Themengebiete „eigene“ Managements gibt.

Tabelle 74: Themenschwerpunkte der LEADER-Projekte

Themenschwerpunkt	Anteil an Projekten	Anteil an Nennungen
Freizeit / Tourismus	62 %	26 %
Kultur / kulturelles Erbe	31 %	13 %
Soziales / Demographie	28 %	12 %
Bildung	28 %	12 %
Natur / Umwelt	24 %	10 %
Lebensqualität / Grundversorgung	19 %	8 %
Gesundheit / Erholung	17 %	7 %
wirtsch. Entwicklung	12 %	5 %
Land- und Forstwirtschaft	8 %	3 %
Klima / Energie	7 %	3 %
Einzelne Projekte können zu mehreren Themenschwerpunkten beitragen (Mehrfachnennungen).		
VAIF-Daten; N=927 Projekte; Nennungen=2.190 (19.2, 19.3) Stand: 31.12.2018		

Bei der Steuerung und Koordinierung des Gesamtprozesses gemäß den LAG-eigenen Aktionsplänen gibt es verschiedene Herangehensweisen. Diejenigen LAG, die aktiver steuern, nutzen als Steuerungsmöglichkeit folgenden Instrumente:

- Koordinierung in den Steuerungsgruppen mit Festlegung von Schwerpunktthemen; darüber hinaus Diskussion von Umsetzungsfortschritten in Klausuren bzw. Zwischenbilanzworkshops (2018)
- Anpassung der finanziellen Ausstattung an die Nachfrage (z.B. die Entwicklungsziele) und Anpassung bzw. Beschränkung von Budgets je Auswahlrunde
- bei schwacher Nachfrage eine verstärkte direkte Projektträgerakquise

In über 80% der LAG erfolgte bis 31.12.2018 eine Anpassung der LES. In fast allen LAG erfolgte eine Ergänzung der LES bezüglich der Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen zur Förderhöhe. In etwa einem Viertel aller LAG erfolgten zudem Änderungen an den LES-Entwicklungszielen sowie der Zuweisung der Fördermittel in den jeweiligen Entwicklungszielen aufgrund veränderter Förderschwerpunkte, welche sich an regionalen Bedarfen bzw. veränderten Entwicklungszielsetzungen orientieren. Des Weiteren wurden Änderungen in Projektauswahlverfahren (Erhöhung der erforderlichen Mindestpunktzahl zum Ausschluss bestimmter Projektarten, Steuerung des Mittelabflusses durch die Koppelung der maximalen Fördersumme an die erreichten Punkte im Projektauswahlverfahren), Festsetzungen über die maximale Förderhöhe für produktive Investitionen sowie Fokussierungen von Indikatoren vorgenommen. Durch die breite gefächerte Ausformulierung vieler LES können insgesamt vielerlei Schwerpunkte bedient werden.

Finanzierung

Knapp 90% aller LAG nutzen über LEADER hinaus weitere Finanzierungsquellen. Nur jede zehnte LAG tut dies nicht. Zu den am häufigsten genutzten Finanzierungsmitteln und Förderprogrammen zählen u.a. die Förderung nichtstaatlicher Museen aber auch die Dorferneuerung (für nicht mit LEADER geförderte Projekte) sowie Mittel der Städtebauförderung, der Landschafts- und Naturpark-Richtlinien bzw. Richtlinien zur Förderung von öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen. Keine Rolle spielen z.B. KfW-Programme. Jeder LAG gelingt es rund 509.004 Euro an zusätzlichen Mitteln für LES-Projekte einzuwerben (Summe: 13.234.113 Euro, n=26). Der Betrag der zusätzlich eingeworbenen Mittel für Projekte außerhalb der LEADER-Förderung liegt etwas höher (durchschnittlich 574.782 Euro je LAG). Somit schafft es jede LAG rund eine Mio. Euro zu akquirieren.

Das Projekt „**Unterstützung Bürgerengagement**“ haben im Berichtszeitraum mehr als zwei Drittel der LAGs initiiert. Die rein aus Landesmitteln finanzierte Zuwendung beträgt pro LAG max. 20.000 € (Festbetrag) und ermöglicht die Umsetzung kleiner bürgerschaftlich getragener Aktionen. Die Hälfte aller befragten LAG schätzt den Beitrag des Projekts „Unterstützung Bürgerengagement“ als sehr hoch bzw. hoch ein, da mit vergleichsweise wenigen Mitteln Impulse für vielfältige Bürgerprojekte gegeben werden können. In der Befragung wurden zwar teilweise bekannte Interessengruppen, aber auch neue Akteure wie Sportvereine oder Jugendgruppen genannt, die durch das bürgerschaftliche Engagement angesprochen werden konnten.

Projektauswahlverfahren

Den Angaben der LAG in der Onlinebefragung 2019 zufolge fanden bis Ende 2018 insgesamt 558 Projektauswahlrunden statt (vgl. Tabelle 73) im Durchschnitt somit 11 Sitzungen je LAG und Jahr. Dabei wurden über 1.100 Projekte beraten. Mehrheitlich findet die Vorbereitung der Projektauswahl durch eine Vorbewertung der LAG- Managements statt. Die Sitzungen werden transparent und öffentlich durchgeführt. Die LAG haben laut Aussagen der Befragten eine gewisse Routine mit diesem Verfahren entwickelt. Die Checklisten werden für die Projektauswahl richtlinienkonform angewendet. Oftmals werden die Checklisten schon bei der Projekterstberatung genutzt, um die Qualität der Projekte weiter zu verbessern oder das Projekt aufgrund nicht passender Ziele einem anderen Förderprogramm zuzuweisen. Die hauptsächliche Steuerung findet somit über die vergleichsweise frühe Projektqualifizierung anhand der Auswahlkriterien statt. Außerdem beraten sich LAG-Management und LEADER-Koordinator schon in einem frühen Projektstadium, inwiefern das Projekt im LEADER-Programm angemessen verortet ist oder nicht. Dadurch kann in erheblichem Maß unnötiger – auch finanzieller – Aufwand seitens potentieller Antragsteller sowie ein hohes Frustrationspotential bei abgelehnten Projektträgern vermieden und eine hohe Qualität der Projekte sichergestellt werden. Eine verschärfte Konkurrenz zwischen qualitativ hochwertigen Projekten (durch Ranking) im Projektauswahlverfahren selbst wird aller Voraussicht nach bei zunehmender Budgetausschöpfung durch die LAG und bei knapper werdenden finanziellen Mitteln eintreten.

Die persönliche Projektvorstellung durch den jeweiligen Projektträger vor dem Entscheidungsgremium wie auch die Möglichkeit einer inhaltlichen Diskussion der Projekte werden als essentiell erachtet.

Trotz unterschiedlicher Wahrnehmung sehen die LAG im Auswahlverfahren insgesamt ein gutes Instrument zur Zielsteuerung; angemerkt werden dagegen der bürokratische Aufwand bei der Vor- und Nachbereitung (Dokumentation etc.).

Kooperationsprojekte

Kooperationen sind ein wichtiger Bestandteil von LEADER. Kooperationsprojekten wird in der Befragung der LAG ein hoher bis sehr hoher Beitrag zur Realisierung der LES-Ziele konstatiert. Mit knapp 22 Kooperationspartnern außerhalb des LEADER-Gebiets werden LEADER-Kooperationsprojekte durchgeführt; jedoch nur mit rund zwei Partnern bei nicht LEADER-geförderten Projekten. Die Wichtigkeit von Kooperationen bestätigt auch die Zahl der Transfertreffen sowie die Zahl der gebietsübergreifenden Kooperationen (vgl. Tabelle 73). Betont wurde in den Interviews die Wichtigkeit eines federführenden Akteurs. Zum Teil gibt es neben aus der Vergangenheit etablierten Kooperationsnetzwerken auch internationale Kooperationen (z.B. mit Österreich). Dennoch werden bundesländerübergreifende Kooperationen aufgrund der verschiedenen haushaltsrechtlichen Vorgaben der Länder als anspruchsvoll bewertet. Bayern ermöglicht hier relativ unbürokratische Lösungen, insbesondere hinsichtlich der Vergabeprüfung durch Zahlstellen außerhalb Bayerns.

Engagement, Bekanntheit und Akzeptanz

Die **Bekanntheit** des LEADER-Programmes wird in den Kommunen und bei den politischen Entscheidungsträgern in der Regel als hoch eingeschätzt. Dazu tragen auch die LAG-Mitgliederversammlungen bei, die im Durchschnitt rund fünf Mal im Jahr stattfinden, bei. Über 1.115 Personen (rund 22 pro LAG) engagieren sich in bayerischen LAG in den **Entscheidungsgremien**. Mehr als zwei Drittel davon sind WiSo-Partner. Allerdings wäre es den Befragungen zufolge wünschenswert, wenn der Anteil an Frauen, Senioren- und Jugendvertretern noch deutlich steigen würde. Durchaus positiv ist, dass sich im Schnitt rund sechs verschiedene Regionalinitiativen oder lokale Netzwerke (ILEK, FLAG, Regionalmanagement etc.) in den LAG beteiligen. Und auch die LAG sind in Gremien oder Steuerungsgruppen anderer lokaler Netzwerke engagiert: Im Durchschnitt sind es vier Gruppen oder Netzwerke wie ILEK, FLAG, thematische Foren oder regionale Ausschüsse.

Vielen Antragstellern wird der administrative Aufwand gerade hinsichtlich der Themen Kostenplausibilisierung, Beihilferecht, Prüfintensität und Dokumentationsaufwand erst im Laufe der Antragstellung klar. Die **Akzeptanz** des Programms wird deshalb teilweise ambivalent eingeschätzt, die Zielgruppen werden überwiegend erreicht, jedoch wird das Programm aufgrund der hohen Anforderungen vermehrt von Trägern in Betracht gezogen, die einen dementsprechenden verwaltungstechnischen Einsatz aufbringen können (Kommunen). Gerade kleinere Projektträger (in privater bzw. ehrenamtlicher Trägerschaft, z.B. Vereine) empfinden den Verfahrensablauf des Prozesses als vergleichsweise beschwerlich. Kleinstprojekte können jedoch über das Budget für das „Projekt Bürgerengagement“ gefördert werden. Dieser Zusatzfonds wird rege angenommen. Der Charakter von LEADER als flexibles Förderprogramm für die ländliche Regionalentwicklung wird dadurch verbessert.

Obwohl bayernweit über 4.400 Presseartikel bzw. Newsletter zu LEADER-Themen veröffentlicht wurden und darüber hinaus in mehr als 350 öffentlichen Informationsveranstaltungen (themenbezogen)

für die Beteiligung an der LES-Umsetzung geworben, dürfte die Bevölkerung den LAG-Befragungen zufolge nur bei hohem Eigeninteresse über LES-Vorhaben informiert sein. Zusätzliche gezielte öffentlichkeitswirksame Maßnahmen durch LEADER-Koordinatoren und das StMELF unterstützen ebenfalls die Verbreitung des LEADER-Ansatzes. Insbesondere in denjenigen Gebieten, die eine Förderung des "Projekts Bürgerengagements" ließ sich der Mobilisierungs- und Identitätseffekt in zahlreichen Vorhaben auch für Bürger sichtbar machen. Nicht zuletzt durch die entsprechenden Projekte dürfte ein wichtiger „Beitrag zur Entwicklung der regionalen Identität sowie des regionalen Bekanntheitsgrads“ geleistet werden.

3. Programmfortschritt und LEADER-Mehrwert

Im Folgenden werden mit Hilfe der (im EU-Bewertungsleitfaden empfohlenen) Bewertungskriterien die Programmergebnisse dargestellt und bewertet:

1) Beschäftigungsmöglichkeiten wurden auf Grundlage der lokalen Entwicklungsstrategie geschaffen: Von den im bayerischen EPLR anvisierten 100 neu **geschaffenen Arbeitsplätzen** bis zum Jahr 2023 (Zielindikator T23) wurden bisher bereits 70,37 Arbeitsplätze realisiert. Jede zweite befragte LAG beurteilt den Beitrag der LEADER-Projekte zur wirtschaftlichen Entwicklung jedoch als eher mäßig, da LEADER in Bayern nicht vorrangig als Wirtschafts- und Beschäftigungsmaßnahme programmiert wurde. Etwa 20% beurteilt den Beitrag sogar als gering. Gründe hierfür sind v.a. ein geringes Förderbudget und EU-Regularien (De-minimis, mittelbare Beihilfe, niedrige Freistellungsgrenzen).

Obwohl durch LEADER auch im nennenswerten Umfang beschäftigungs- und einkommensschaffende Projekte entstehen, sind es eher die weichen Standortfaktoren wie die Verbesserung der Lebensqualität, zu der LEADER einen wichtigen Beitrag leistet. Als Beispiele wurden Dorfläden sowie kulturelle und touristische Angebote genannt, die lokal durchaus auch bestehende Beschäftigungsmöglichkeiten sichern und neue schaffen können. Nicht zuletzt wurden auch in den Managements rd. 50 Arbeitsplätze (Voll-AK) geschaffen. Weitere Beschäftigungseffekte werden durch indirekte Wirkungen der Vorhaben ausgelöst.

2) Zusammenarbeit und Netzwerke in ländlichen Gebieten haben dazu beigetragen, die lokalen Ressourcen besser zu nutzen: Viele der LAG-Geschäftsstellen sind aktiv an **der Gremien- und Netzwerkarbeit** in der Region sowie der Entwicklung auch anderer thematischer Konzepte beteiligt. Sowohl in strategisch-inhaltlichen als auch in projektbezogenen Arbeitsbereichen werden wesentliche Beiträge der LEADER-Akteure für den Aufbau von Konzepten geleistet (Demografie, Klima-/Energie, Bildung, Daseinsvorsorge; Gesundheit). Außerdem werden durch die Zusammenarbeit (neue) sektorübergreifende Ansätze in den LEADER-Gebieten realisiert. Dies bestätigt auch die Zahl der Transfertreffen (>900) sowie die Zahl der gebietsübergreifenden Kooperationspartner (>1.050). Die LES wird immer häufiger als Klammer für regionale Konzepte angesehen, die durch regionale Abstimmung auch andere Förderangebote integriert.

3) Innovation: Die Bewertung des Innovationsgehaltes basiert auf der Einschätzung der Akteure in den Projektauswahlgremien und berücksichtigt in der Regel, ob eine Projektidee regional/kleinräumig innovativ ist d.h. neuartig für die Region. Innovative Projekte umfassen neben Produktinnovationen auch neue Verfahrensweisen und neu entstandene Partnerschaften von Akteuren, die ohne LEADER nicht zusammengearbeitet hätten. Standardmaßnahmen sind über LEADER nicht förderfähig. Die Projekt-

entwicklung findet in den Regionen statt und erfordert durch den integrierten Ansatz eine transdisziplinäre Herangehensweise. Die LAG fördern dies i.d.R. durch Wissensaustausch und die themenübergreifende Besetzung der LAG-Gremien mit regionalen WiSo-Partnern. In dieser Kombination wird grundsätzlich ein innovationsfördernder Prozess unterstützt bzw. erleichtert.

Der LAG-Befragung zufolge geben über 70% der 2018 LAG an, dass einige (ausgewählte) LES-Projekte besonders innovativ sind, da sie Beispielcharakter für die Region haben. Knapp ein Drittel der befragten LAG schätzen sogar alle ihre Projekte als innovativ ein. Die Auswertung der Förderdaten für LEADER zeigten in den Jahren 2014-2016, dass rund 75% der ausgewählten Projekte einen hohen Beitrag zum Querschnittsziel "Innovation" leisteten. Dies wurde durch die Analyse der Prozesse der Auswahlverfahren der (LAG) erfasst.⁸³

Neben einer Vielzahl an innovativen Projekten und Projektpartnerschaften wird auch die Einrichtung einer LAG in vielen Regionen als innovativ bewertet. Darüber hinaus kann die Einführung des Projekts „Bürgerengagement“, das den Regionen ermöglicht, selbst über ein gewisses Budget zu verfügen, als innovativ eingeschätzt werden.

Laut Experteninterviews sind zentrale **innovationshemmende Faktoren** ein hoher Verwaltungsaufwand und eine fehlende Vertrauensbasis bzw. das Ermöglichen von Gestaltungs- oder Umsetzungsfreiräumen („Kultur des Ausprobierens“) zwischen den Verwaltungen und den Akteuren vor Ort. Den Experten zufolge darf das Thema Innovation nicht „an den Bürokratismus“ verloren gehen. Der Wunsch besteht nach mehr Vertrauen in den bottom-up Ansatz. Zu viel Kontrolle wirke kontraproduktiv.

4) Soziale Teilhabe und Nutzen für die Bevölkerung: Überraschend hoch ist das Wirkungsspektrum von LEADER bezüglich der Verbesserung von sozialen Bedingungen und der sozialorientierten lokalen Daseinsvorsorge. Im weiteren Sinne wurden darunter alle Vorhaben mit den Zielrichtungen "Gemeinsinn" oder "Zusammenhalt" im ländlichen Raum verstanden. Knapp 50% der befragten LAG beurteilt den Beitrag der LEADER-Projekte zur Förderung der sozialen Teilhabe hoch. LEADER kann z.B. über Demografieprojekte wichtige Beiträge zum sozialen Miteinander leisten. Als Projektbeispiele wurden sehr häufig das Projekt „Unterstützung Bürgerengagement“ und außerdem die Einrichtung von Gemeinschaftshäusern oder die Schaffung barrierefreier und integrativer Angebote genannt. Auch die Sicherung haushaltsnaher Dienstleistungen und Schaffung neuer Angebote (Nahversorgung, Mobilität, Aufbau von Multifunktions-Häusern und Generationen-(Unterstützungs-)Netzwerken sowie Senioren-Treffs etc.) unterstützt die hohe Wirksamkeit von LEADER in diesem Bereich.

5) Beitrag zu kultureller Identität sowie des regionalen Bekanntheitsgrads: Drei Viertel der befragten LAG schätzt den Beitrag der LEADER-Projekte zur Förderung der kulturellen und regionalen Identität als hoch bzw. sehr hoch ein. Dies verdeutlicht gleichzeitig einen Förderfokus des LEADER-Programms, der in nahezu jedem Projekt einen lokalen Bezug mit identitätsstiftender Wirkung fordert. Kulturelle und touristische „non profit“ Projekte werden als gut in LEADER durchführbar bewertet; was wiederum verdeutlicht, dass LEADER nur in geringerem Maße für wirtschaftlich orientierte Projekte anwendbar

⁸³ Die Bewertung der als innovativ bzw. besonders neuartig geltenden Projekte erfolgte mit höher als „neutral“ gemäß entsprechendem Auswahlkriterium. Eine einheitliche Definition des Innovationsbegriffs liegt jedoch der Bewertung und der Auswahlentscheidung nicht zugrunde und unterscheidet sich demnach von LAG zu LAG.

ist. Dennoch wird auch klar, dass ohne LEADER-Mittel viele Projekte, die einen Beitrag zu kultureller und regionaler Identität leisten, nicht finanziert werden könnten.

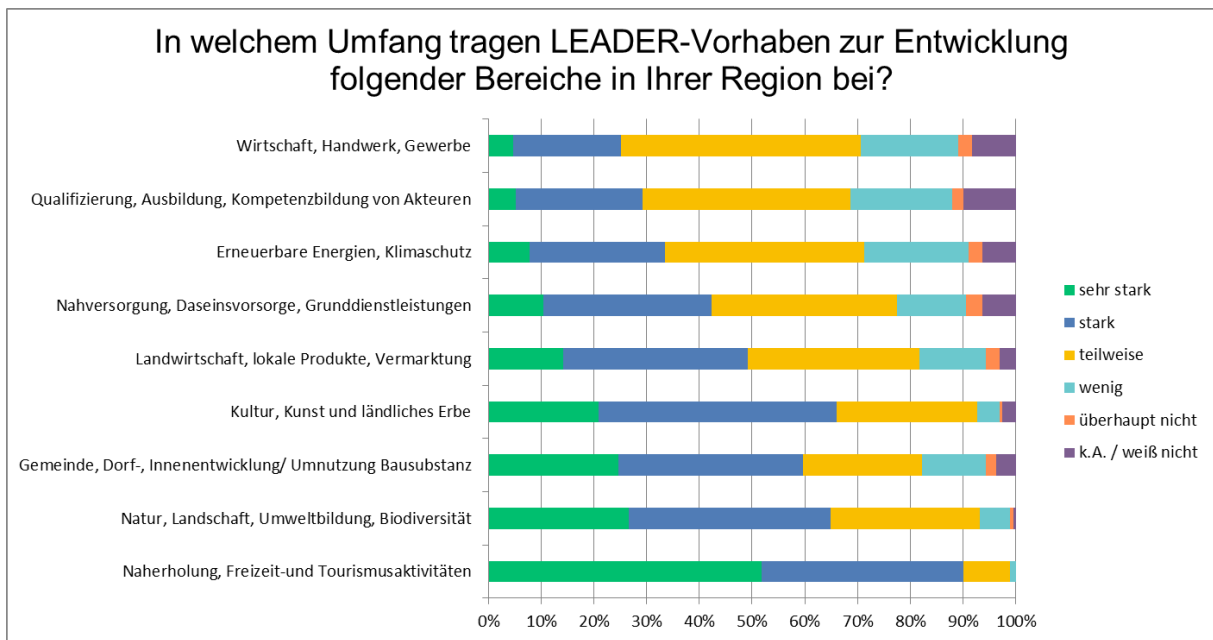
6) Zielfortschritte, Wirkungen und Beiträge zu den regionalen Schwerpunktthemen: Zum aktuellen Berichtszeitpunkt sind in einigen LAG beträchtliche finanzielle Mittel gebunden. Die Zahl der bewilligten Vorhaben, die hohe Zahl der eingereichten Projekte in den Auswahlverfahren und die Zahl der durchgeführten Projektauswahlrunden im Entscheidungsgremium weisen darauf hin, dass nun deutlich mehr Vorhaben zum Abschluss und zur Auszahlung kommen als in den beiden ersten Jahren. In den am häufigsten angegebenen Entwicklungszielen (Freizeit/Tourismus, Soziales/Demographie, Wirtschaftliche Entwicklung, Bildung, Natur/Umwelt) werden hohe Zielerreichungsgrade angegeben. In einigen Fällen nähern sich die Zielerreichungsgrade – gemessen an den in den LAG-Entwicklungszielen gebundenen Mitteln – schon der 100%-Marke.

Als wesentliche Gesamtwirkungen von LEADER konnten in der Befragung der Projektpartner u.a. folgendes Wirkungsspektrum identifiziert werden (vgl. Abbildung 79):

- Es werden neue Möglichkeiten zur Entwicklung der Region aufgezeigt;
- Die Bereitschaft zur kommunalen Zusammenarbeit (in unterschiedlichen Themenbereichen) und zur gemeinsamen Lösung von Problemen wuchs;
- Regionale Besonderheiten erfahren eine größere Wertschätzung in der Region;
- Die regionale Identität und die regionale Profilbildung wurden gestärkt.

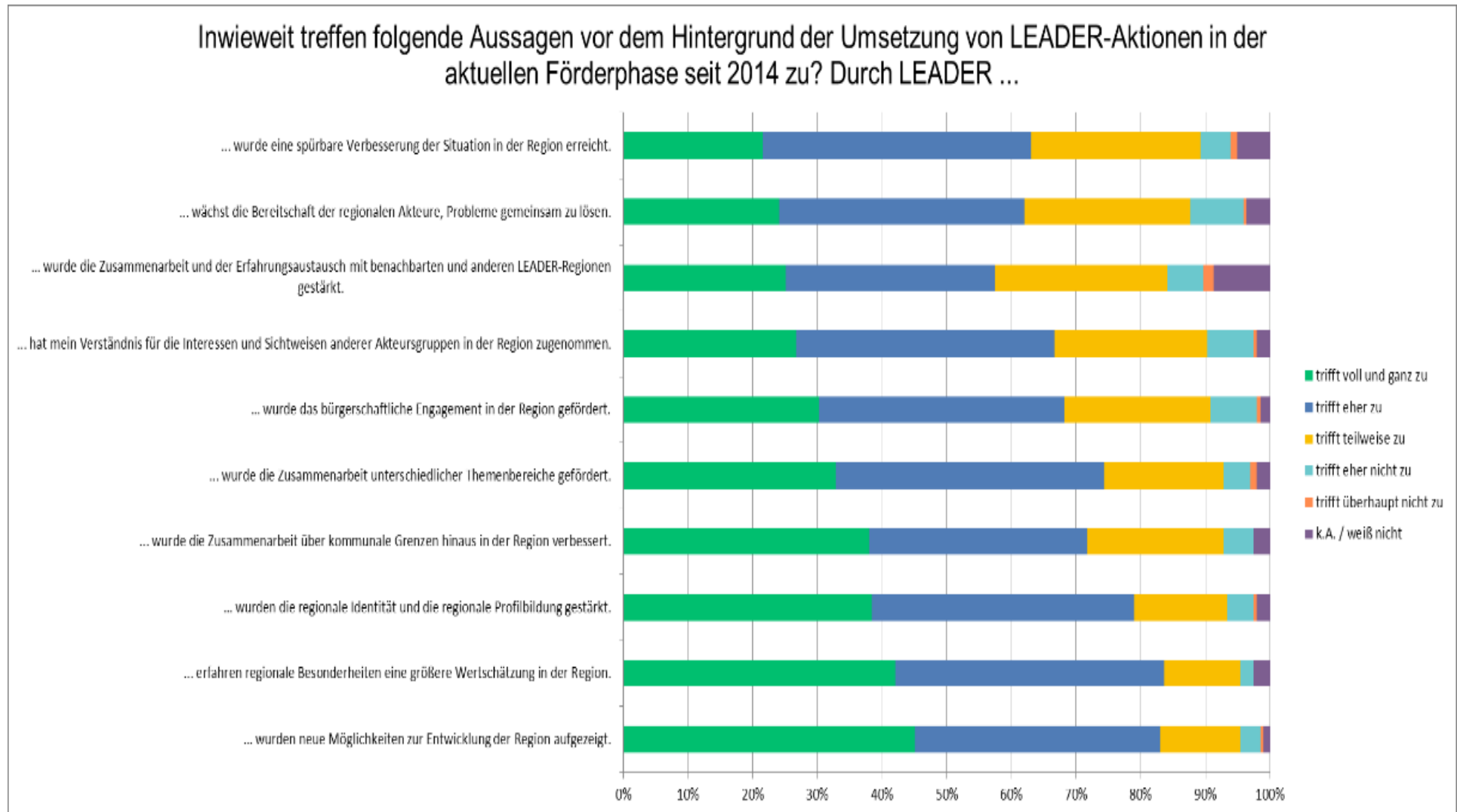
Diese im Zusammenhang mit den LEADER-Arbeitsweisen (bottom up, lokal, vernetzt, neuartig, etc.) entstandenen Einschätzungen zu den gesamten Prozess- und Projektergebnissen dürfte letztlich den Mehrwert von LEADER determinieren. Über die positive Gesamteinschätzung hinaus bestätigte die Befragung auch, dass LEADER seine spezifischen Wirkungen v.a. in den Bereichen Naherholung, Freizeit und Tourismus entfaltet (s. Abbildung 78). Aber auch die Themen Kultur, Kunst und ländliches Erbe sowie Natur, Landschaft, Umweltbildung und Biodiversität spielen eine wichtige Rolle. Von eher untergeordneter Rolle sind die Themen Qualifizierung, Ausbildung und Kompetenzbildung sowie erneuerbare Energien und Klimaschutz – obwohl letzteres ein Thema bzw. Entwicklungsziel in fast allen bayrischen LES ist.

Abbildung 78: Beiträge von LEADER zu spezifischen Themen



Quelle: Online-Erhebung 2018 (n=216 Projektakteure)

Abbildung 79: Gesamtwirkungen von LEADER



Quelle: Online-Erhebung 2018 (n=210 Projektakteure)

4. Zusammenfassende Beantwortung der Bewertungsfrage

Für die Umsetzung des EPLR im Bereich LEADER sind öffentliche Ausgaben von 157 Mio. Euro vorgesehen. Der Gesamtbetrag der bisherigen öffentlichen Ausgaben in abgeschlossenen Fördervorhaben (Zielindikator O.1) beträgt 12.816.271,50 €. Zum Bewertungszeitpunkt waren darüber hinaus viele Umsetzungsvorhaben auf lokaler Ebene beschlossen und überwiegend verbescheidet. Die durch Bewilligungen gebundenen öffentlichen Mittel betragen zum 31.12.2018 rund 113,3 Mio. €. Das entspricht rd. 72 % des in der Planung bis zum Jahr 2020 vorgesehenen Budgets in Höhe von 157 Mio. Euro. Nach Angaben der LAG in der Online-Befragung (n=51) fanden bis Ende 2018 insgesamt 558 **Auswahlrunden** statt (nicht hochgerechnet auf die Grundgesamtheit von N=68), im Durchschnitt somit 11 Sitzungen je LAG. Darüber hinaus wurden ca. 1.050 Projekte in den Entscheidungsgremien diskutiert, bewertet und ausgewählt (von 1.100 in die Auswahlrunden **eingebrachten Projekten**).

Den Erhebungen zufolge wurden mit den Projekten vor allem umfangreiche Beiträge zu regionalen Schwerpunktthemen geleistet, die in den jeweiligen Handlungsfeldern der LES festgelegt waren (z.B. Demographischer Wandel, Sicherung der Daseinsvorsorge, Kultur und regionale Identität, interkommunale Zusammenarbeit, Dienstleistungen und lokale Infrastruktur im ländlichen Raum). Dabei wurden vielfältige Wirkungsfelder angesprochen, insbesondere jedoch Verbesserungen für Bereiche Freizeit und Erholung, Kultur, Kunst und ländliches Erbe sowie Natur, Landschaft und Umweltbildung erzielt. Durch LEADER erfahren die regionalen Besonderheiten eine größere Wertschätzung und tragen zur Profilbildung der Region bei. Bottom up- und Netzwerkaktivitäten unterstützen die starke Einbindung der regionalen Interessengruppen. Das Projekt „**Unterstützung Bürgerengagement**“ haben im Berichtszeitraum mehr als zwei Drittel der LAG initiiert. Diese LAG schätzen den Beitrag des Projekts „Unterstützung Bürgerengagement“ als sehr hoch bzw. hoch ein, da mit vergleichsweise wenigen Mitteln Impulse für vielfältige Bürgerprojekte gegeben werden können. Darüber hinaus konnten mit Hilfe der umgesetzten LEADER-Vorhaben bereits über 70 Arbeitsplätze neu geschaffen werden.

Neben Mittelumschichtungen aus anderen Handlungsfeldern beschäftigen sich LAG aber auch mit der Frage der Mittelverfügbarkeit für den verbleibenden Zeitraum und die künftige Förderperiode, insbesondere wenn noch größere Investitionen anstehen. Das vergleichsweise geringe LEADER-Volumen wird in fast allen Regionen mit zusätzlichen Finanzmitteln aus anderen Programmen ergänzt, z.B. zur Förderung nichtstaatlicher Museen, zur Unterstützung von lokalen Basisdienstleistungen und Infrastrukturen (Dorferneuerungsmittel), zur Aufwertung touristischer Infrastrukturen (RöFe-Richtlinie). Die Höhe der eingeworbenen (zusätzlichen) Mittel für LES-Projekte mit LEADER-Förderung belaufen sich im Berichtszeitraum auf 13,2 Mio. €, die Höhe der eingeworbenen (zusätzlichen) Mittel für LES-Projekte außerhalb der LEADER-Förderung beträgt fast 15 Mio. €. Für die Verminderung der Komplexität der Förderverfahren wurden verschiedene Vereinfachungen (z.B. höhere Bagatellgrenzen für die Kostenplausibilisierung) beschlossen. Die insgesamt positive Wahrnehmung des LEADER-Ansatzes sollte durch weitere Verfahrenserleichterungen gefestigt werden.

Dennoch ist auf der lokalen Ebene ein unterschiedliches Bild zum Umsetzungsfortschritt zu verzeichnen. Einige Gebieten konnte bereits in hohem Umfang Mittel binden, so dass die Akquise weiterer Finanzierungsquellen von entscheidender Bedeutung wurde. In meist struktur- und finanzschwächeren Regionen muss jedoch die LES-Umsetzung noch forciert werden, um die bereitgestellten Mittel

noch binden zu können. Die Förderung des "Bürgerengagements" über den länderfinanzierten Kleinprojektfonds wird als wirkungsvolles Instrumentarium im Zuge der bayerischen LEADER-Förderung bewertet, dass die Mobilisierung der Bürger „für ihre Heimat“ sichtbar und erlebbar macht. Die investiven LES-Vorhaben werden dadurch wirkungsvoll ergänzt. Die Unterstützungswirkung des LEADER-Programms für die (endogene) lokale und regionale Entwicklung auch zivilgesellschaftlicher Anliegen lässt sich somit bestätigen.

4.11.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

(1) Das LEADER-Programm insgesamt wird als positiver Entwicklungs- und Förderansatz wahrgenommen und trifft auf eine hohe Nachfrage in den bayerischen Regionen. Die LES wird als wichtiges Strategieelement in der gebietsbezogenen Regionalentwicklung angesehen. Viele LAG-Managements sind aktiv an eigenen Entwicklungsvorhaben sowie in Gremien- und Netzwerkarbeit anderer regionaler Konzepte beteiligt. Es herrscht ein insgesamt hoher Grad an Vernetzung und Kooperation auf regionaler Ebene. Um Kontinuität für den Übergang zur neuen Förderperiode zu gewährleisten, sollten grundsätzliche Vorkehrungen der Regionen zur Stabilisierung der finanziellen und personellen Situation getroffen werden. Auf Landes- und EU-Ebene sollten durch entsprechende Übergangsverordnungen eine Basis dafür gelegt werden.

(2) Die hohe Nachfrage nach LEADER-Mitteln begründet sich auch im effizienten Einsatz der Förderung für regionalspezifische und überwiegend neuartige Vorhaben außerhalb der Mainstream-Programme. Die LAG sind durch ihr Auswahlverfahren und die abgestimmte Vorbereitung in der Lage, eine vergleichsweise hohe Qualität der Projekte zu gewährleisten. Die Projektauswahlverfahren werden systematisch durchgeführt. Die Auswahlkriterien (Checkliste) dienen häufig bereits in der Beratung als flankierende Maßnahme zur Projektqualifizierung, eine Steuerung erfolgt in den meisten LAG somit zu einem früheren Zeitpunkt. Eine persönliche Projektvorstellung mit inhaltlicher Diskussion hat sich im Auswahlprozess bewährt. Die Zusammensetzung der Kriterien aus wenigen allgemeinen Pflicht- und regionspezifischen Zusatzkriterien hat sich bewährt. Die Beibehaltung der „schlanken“ und deshalb effektiven Systeme für die Projektauswahl in den LAG ist zu empfehlen.

(3) Die LES beinhalten regionspezifische Handlungsfelder und Aktionspläne. Es herrschen jedoch teils inhaltliche und thematische Überschneidungen zu anderen regionalen Konzepten in gleichen Gebietskulissen. Viele Regionen wünschen sich ein (einheitliches) regionales Entwicklungskonzept als Grundlage für verschiedene ressortbezogene Regionalentwicklungsförderprogramme. Ein abgestimmtes Entwicklungskonzept als gemeinsame "Drehscheibe" für verschiedene Fachabteilungen ist als Erleichterung für die Regionen anzusehen. Eine enge Abstimmung, der Konzeptinhalte (z.B. zwischen LEADER, ILEK, FLAG und weiteren Konzepten in einer Gebietskulisse) wie auch der Konzept-Verantwortlichen kann helfen, terminliche und inhaltliche Überschneidungen zu reduzieren und einen konzeptionellen Mehrwert zu schaffen (ein regionales Entwicklungskonzept für verschiedene Förderbereiche bzw. Ministerien).

(4) Das Programm und das Abwicklungsverfahren ist gekennzeichnet durch einen, auch im Vergleich zu vergangenen Förderphasen, erhöhten Prüf- und Kontrollaufwand mit sechs Prüfebene. Dies belastet in einigen Regionen das Image und die Akzeptanz von LEADER. Sowohl von Vertretern der lokalen

Aktionsgruppen als auch der Zivilgesellschaft wird ein stärkere „Entbürokratisierung“ von LEADER vorgeschlagen. Maßnahmen wie die Erhöhung der Vergabegrenzen (neu: ab 10.000 €) und der Schwellen für die Absicherung von Rückforderungen sind erste Schritte zu einer spürbaren Erleichterung für die Antragsteller bzw. Zuwendungsempfänger. Intensive Kommunikation der Richtlinien und Förderbedingungen (durch LEADER-Koordinatoren, LAG-Manager und Bewilligungsstellen) und die Wahrung der Verhältnismäßigkeit in den Prüfverfahren (Bagatellgrenzen, Schwellenwerte bei der Kostenplausibilisierung) könnten weitere Erleichterungen bringen. Um LEADER auch (wieder) als Arbeitsfeld für neuartige Projekte nutzen zu können, sind administrative Vereinfachungen im EU-Beihilfe- und Prüfrecht anzustreben (Single Audit-Prinzip), v.a. um Mehrfachprüfungen zu vermeiden.

(5) Auf der lokalen Ebene ist ein ambivalentes Bild zum Umsetzungsfortschritt zu verzeichnen. Während in Gebieten, die in hohem Umfang Mittel binden konnten, Schwerpunktsetzung und Budgetierung sowie die Akquise weiterer Finanzierungsquellen an Bedeutung gewinnt, muss in anderen Regionen die LES-Umsetzung noch forciert werden. Abhängig vom weiteren Verlauf sollte deshalb eine Ausweitung des LEADER-Budgets auf Programmebene anvisiert werden, um begonnene Entwicklungsprozesse kontinuierlich unterstützen zu können, ggf. durch Umschichtung von ELER-Mitteln aus anderen Maßnahmen.

(6) Wenngleich die Beiträge von LEADER zur wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen begrenzt sind, spielt vor allem das Thema „Innovation“ weiterhin eine wichtige Rolle bei LEADER. Der überwiegende Teil der Projekte wird (in den Regionen) als innovativ wahrgenommen. Das Thema Innovation sollte weiter eine zentrale Anforderung für LEADER-Projekte sein und als wichtiges Kriterium im Projektauswahlverfahren beibehalten werden. Die Offenheit gegenüber Neuem und vor allem die innerhalb eines Projektprozesses anwendbare Flexibilität sollte künftig wieder stärker in den Lokalen Entwicklungsstrategien und den Förderverfahren Anwendung finden. Für die stärkere Betonung innovativer regionaler Problemlösungen sollten von den LAG weiterhin Beispielgeber gewonnen, kreative Prozesse in Gang gesetzt und Akteure mobilisiert werden. Dazu kann auch ein weiteres neues Instrument hilfreich sein: Das GAK-finanzierte Regionalbudget könnte im Rahmen von LEADER v.a. für kleinere Projektvorhaben verwendet werden, um vielfältige Ideen innerhalb einer abgestimmten Lokalen Entwicklungsstrategie in den Regionen zu unterstützen.

4.12 Maßnahme Technische Hilfe

4.12.1 Einordnung der Maßnahme

Gemäß EPLR Bayern dient die Technische Hilfe (M 20) der Vorbereitung, Verwaltung, Umsetzung, Kontrolle, Begleitung, Bewertung, Information und Kommunikation, Publizität und Vernetzung von Vorhaben und Maßnahmen. Einsatzbereiche der Technischen Hilfe in Bayern sind:

- Vorhaben zur Ausarbeitung, zur Verwaltung, zur Begleitung, zur Bewertung, zur Information und Kommunikation, zur Vernetzung, zur Konfliktbeilegung sowie zu Kontrolle und Prüfung,
- Ausgaben für Löhne und Gehälter von Personal, welches uneingeschränkt für o.g. Aufgaben und zeitlich befristet eingestellt oder abgeordnet wird,
- Ausgaben zur Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen des Begleitausschusses und anderer Veranstaltungen mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie Nichtregierungsorganisationen,
- Studien, Modellvorhaben, Seminare und Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit den ELER Interventionen,
- Erstellung von EDV-Programmen für die verwaltungsmäßige Unterstützung,
- Vorhaben, um den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten im Zusammenhang mit dem ELER zu reduzieren,
- Vorhaben zur Betrugsbekämpfung unter Berücksichtigung der identifizierten Risiken,
- Vorhaben, die den Abschluss der vorhergehenden Programmierungsperiode zu erleichtern, insbesondere die Ex -post-Bewertung des vorhergehenden Programms,
- Vorhaben zur Vorbereitung des Planungszeitraums nach 2020 (z.B. Ex-ante-Evaluierung),
- Kosten im Zusammenhang mit vorbereitenden Arbeiten für die Abgrenzung von Gebieten mit naturbedingten oder anderen spezifischen Einschränkungen im Sinne von Artikel 32 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

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

Die Maßnahmen der Technischen Hilfe sollen im Förderzeitraum bis 2023 im gesamten Geltungsbereich der bayerischen Entwicklungsplanung zur Anwendung kommen.

Die Aktivitäten der Technischen Hilfe unterstützen grundsätzlich den nachhaltigen Ansatz des ELER insbesondere durch:

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

4.12.2 Analyse des bisher erzielten Output und der Umsetzung

Für die Technische Hilfe sind keine gemeinsamen Kontext-, Ergebnis- und Outputindikatoren vorgegeben. Ende 2018 waren rund 9.5 Mio. € öffentlichen Ausgaben bewilligt und 2.7 Mio. € ausgezahlt. Der Anteil der ausgezahlten Mittel an den geplanten öffentlichen Ausgaben für die Technische Hilfe beträgt 18%. Gemessen an den für das gesamte EPLR zur Verfügung stehende Mittelvolumen an öffentlichen Ausgaben entsprechen die ausgezahlten Mittel einem Anteil von lediglich 0,13%.

Tabelle 75: Indikatoren für die Technische Hilfe

Indikatoren	Realisierung (bis 31.12.2018) (gerundet)
Geplante öffentliche Ausgaben für M 20.1	15.159.754 €
davon geplante ELER-Mittel 2014-2020	7.579.877 €
Bewilligte öffentliche Mittel bis 2018	9.475.392 €
Auszahlungen bis 2018	2.748.670 €
Anteil der ausgezahlten Mittel an geplanten öffentlichen Ausgaben der M 20.1	18 %
Anteil der ausgezahlten Mittel an gesamten öffentlichen Mitteln des EPLR	0,13%
Anteil der ausgezahlten Mittel an gesamten öffentlichen Mitteln des EPLR (geplant) ⁸⁴	0,08%
Quelle: Monitoring-/ Bewilligungsdaten des StMELF und EPLR 2014-2020	

Tabelle 76: Bewilligungen und Auszahlungen nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	Anzahl	Öffentliche zuwendungs-fähige Ausga-ben bis 2018 bewil-ligt	davon Auszahlungen bis 2018 (davon ELER-Mittel) ⁸⁵	Anteil ausge-zahlte Mittel an geplanten öffentlichen Ausgaben von M 20.1
Code 100: Personalkosten der LEADER-Koordinatoren 2016-2023	1	6.400.000 € (68%)	1.443.620 € (53%) (721.810 €)	10 %
Code 200: Kosten des Begleitausschusses				
Code 300: Begleitung				
Code 400: Bewertungen, Evaluierungen	8	2.302.889 € (24%)	552.803 € (20%) (25.680 €)	4 %
Code 500: Analysen, Studien, Modelvorhaben				
Code 600: Fachtagungen, Seminare				
Code 700: Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Broschüren, Flyer, Erläuterungstafeln im Rahmen Publizität)	1	774.503 (8%)	752.247 € (27%) (0 €)	5%
Code 800: Management für Programmsteuerung				
Code 900: Errichtung rechnergestütztes System für Verwaltung, Begleitung und Bewertung (EDV)				
Summe	10	9.475.392 € (100%)	2.748.670 € (100%) (747.490 €)	18 %
Quelle: Monitoringdaten des StMELF				

⁸⁴ Die gesamten öffentlichen Ausgaben (geplant) für das bayerische EPLR belaufen sich auf 3.631.176.765 Euro.

² ACHTUNG: Vorfinanzierung aller Ausgaben erfolgt durch Landesmittel; ELER-Mittel werden anschließend über Zahlungsanträge beantragt;

4.12.3 Methode zur Beantwortung der Bewertungsfragen

Zur Bewertung der Maßnahme ist gemäß ELER-Durchführungsverordnung die Bewertungsfrage 20 zu beantworten: In welchem Umfang hat die technische Hilfe zur Erreichung der in Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 und Artikel 51 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 festgelegten Ziele beigetragen?

Zur Analyse der Mittelverwendung hinsichtlich der Technischen Hilfe wurden Monitoringdaten bis zum 31.12.2018 gesichtet und ausgewertet.

Da keine gemeinsamen Kontext-, Ergebnis- und Outputindikatoren für die Technische Hilfe vorgegeben sind, wurden die folgenden zusätzlichen Indikatoren entwickelt:

- Gesamte öffentliche Ausgaben (€)
- Anteil der bewilligten Mittel an a) geplanten öffentlichen Ausgaben b) gesamten öffentlichen Mitteln
- Öffentliche Ausgaben unterteilt nach Aufgabenbereichen (€)
- Anzahl der geförderten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der ELER-Verwaltungsbehörde, hier LEADER-Koordinatoren
- Anzahl der geförderten Bewertungen, Evaluierungen
- Anzahl der geförderten Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Publizität.

Qualitative Methoden:

Zusätzlich zu den Finanzdaten wurden Informationen zur Verwendung der Technischen Hilfe durch Gespräche mit den Zuständigen der Verwaltungsbehörde erfasst.

4.12.4 Bewertung

Über die Technische Hilfe werden Mittel bereitgestellt, die der zusätzlichen Unterstützung in der Umsetzung der operativen Programme dienen sollen. Gemäß EPLR 2014–2020 stehen für Maßnahmen der Technischen Hilfe öffentliche Mittel i.H. von 15,16 Mio. EUR zur Verfügung (davon ELER: 7,58 Mio. EUR). Der entsprechende Anteil (0,42%) liegt unter dem nach ELER-Verordnung maximal möglichen Wert (4 % der EU-Mittel). Gemessen am insgesamt zur Verfügung stehenden Mittelvolumen für das bayerische EPLR ist dieser Wert moderat, durchaus aber angemessen.

Bis zum 31.12.2018 wurden insgesamt 10 Anträge für die Technische Hilfe gestellt. Insgesamt wurden 9.475.392 € an öffentlichen Mitteln für die Technische Hilfe bewilligt⁸⁶ (davon 50% ELER-Mittel). Davon entfielen 68% auf Personalkosten, 24% für Bewertungen und Evaluierungen und 8% auf Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit. Bei den Auszahlungen entfielen auf die Personalkosten 53%, die Bewertungen und Evaluierungen 20% und die Maßnahmen für Öffentlichkeitsarbeit 27%.

Für die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Publizität wurde eine Maßnahme unterstützt. Die ausgezahlten Mittel für das Personal machen bislang den Großteil der Ausgaben aus und wurden bzw. werden für neun bayerische LEADER-Koordinatoren für die Jahre 2016-2023 verwendet. Acht Bewertungen / Evaluierungen, darunter die laufende Bewertung und zusätzliche Untersuchungen zu bspw. „Frauen als Unternehmerinnen im ländlichen Raum“ werden mit der Technischen Hilfe finanziert.

⁸⁶ In den Jahren 2015 und 2016 erfolgten keine ELER-Auszahlungen, nur Vorfinanzierungen in Höhe von 1,556 Mio. €

Insgesamt wird deutlich, dass bislang ein deutlicher Schwerpunkt auf der Förderung der LEADER-Koordinatoren und den Bewertungen und Evaluierungen liegt. Die LEADER-Koordinatoren spielen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von LEADER. Sie haben vielfältige Aufgaben (Information, Beratung, Koordinierung, Abstimmung etc.) im Zusammenhang mit LEADER. Die LEADER-Koordinatoren sind zentrale Ansprechpartner für die LAGn, Antragsteller, WiSo-Partner und politischen und kommunalen Mandatsträger. Sie stimmen sich bei LEADER-Projekten mit anderen Verwaltungen und insbesondere mit allen LEADER -Bewilligungsstellen in ihren Dienstgebieten ab⁸⁷.

Die bisherige Ausschöpfung des Budgets von 18% ist für die ersten Jahre relativ niedrig, aber angemessen, da die kumulierten Kosten für die LEADER-Koordinatoren bis einschließlich 2023 und die laufende Bewertung (inkl. Ex post-Evaluation) einen kontinuierlichen Mittelabfluss garantieren. Darüber hinaus besteht noch ein ausreichender Puffer an freien Mitteln für die Umsetzung weiterer Projekte für die Öffentlichkeitsarbeit und weiteren Evaluierungen und Studien.

Erreichung der Ziele nach Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013

Die Unterstützung der Technischen Hilfe für Personalkosten sowie Bewertungen/Evaluierungen und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ist positiv zu bewerten. Insgesamt ist die bisherige Unterstützung der Technischen Hilfe für die Erreichung der Ziele nach Artikel 59 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 zielführend.

4.12.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Obwohl ein vergleichsweise geringer Anteil an Finanzmitteln für die Technische Hilfe im bayrischen EPLR eingeplant ist, ist das Budget angemessen.
- Die bisherige Verwendung der Technischen Hilfe ist angemessen. Anpassungen im Budget und/oder in der Ausgabestruktur scheinen nicht notwendig.

⁸⁷ Vgl. EPLR Bayern

5 Literatur- und Quellenverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (2016): Ausgewählte Effizienzindikatoren zur Energiebilanz Deutschland, Daten für die Jahre von 1990 bis 2015. URL: <http://www.ag-energiebilanzen.de>, Abruf 18.04.2017.

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

Brand-Sassen, Henning (2004): Bodenschutz in der deutschen Landwirtschaft - Stand und Verbesserungsmöglichkeiten. Dissertation, Göttingen. Fakultät für Agrarwissenschaften.

DESTATIS (2011): Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft in landwirtschaftlichen Betrieben - Erhebung zur Wirtschaftsdüngerausbringung 2010. Hg. v. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Döhler, Helmut; Eurich-Menden, Brigitte; Dämmgen, Ulrich; Osterburg, Bernhard; Lüttich, Manfred; Berg, Werner; Brunsch, Reiner (2002): Emissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahre 2010. Hg. v. Umweltbundesamt. Berlin.

ELER-Verordnung: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013.

ELER-Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

European Commission, Working Document: SFC2014 EAFRD AIR technical guidance, Version September 2016 – Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit E.4 (2016): Guidelines: Assessment of RDP results: how to prepare for reporting on evaluation in 2017. Brussels. Annex 11 – Fiches for answering common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020.

European Commission: Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

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

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

Flessa, Heinz; Müller, Daniela; Plassmann, Katharina; Osterburg, Bernhard; Techen, Anja-Kristina; Nitsch, Heike et al. (2012): Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor. Berlin: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Forschungsgruppe ART (2016): Feinkonzept zur Bewertung des ländlichen Entwicklungsprogramms Bayern EPLR 2020, Triesdorf.

Forschungsgruppe ART (2016): Ex post-Bewertung BayZAL 2007-2013, Triesdorf.

Hoegen, B.; Brenk, C.; Botschek, J.; Werner, W. (1995): Bodenerosion in Nordrhein-Westfalen - Gefährdung und Schutzmaßnahmen. Forschungsbericht, Lehr- und Forschungsschwerpunkt "Umweltverträgliche und standortgerechte Landwirtschaft. Bonn.

Hülsbergen, Kurt-Jürgen (2011): C-Sequestrierung in landwirtschaftlich genutzten Böden. Hg. v. Technische Universität München.

- KTBL (2012): Emissionen und Immissionen von Tierhaltungsanlagen – Handhabung der Richtlinie VDI3894 (KTBL_Schrift 494), Darmstadt.
- LEL: Landinfo 2/2016 Landwirtschaftlicher Hochschultag Hohenheim, S. 14ff.
- LfL: Buchführungsdaten Testbetriebsnetz 2014-2018, 2019.
- LfU (2013): Ammoniak und Ammonium. Hg. v. Bayerisches Landesamt für Umwelt. Augsburg.
- LfU (2015): 35 Jahre Wiesenbrüterschutz in Bayern - Situation, Analyse, Bewertung, Perspektiven.
- LIKI (2019) Länderinitiative Kernindikatoren – B2 Artenvielfalt und Landschaftsqualität, <http://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?mode=indi&indikator=29#grafik>, Abruf am 31.07.2019.
- Lippmann, J.: Stickstoffdynamik im Umfeld einer Legehennenhaltung, LfLUG-Schriftenreihe, Heft 27/2011 S. 87.
- Maxwell, Sean L.; Fuller, Richard A.; Brooks, Thomas M.; Watson, James E. M. (2016): Biodiversity: The ravages of guns, nets and bulldozers. In: *Nature* 536 (7615), S. 143–145. DOI: 10.1038/536143a.
- Moser, Andrea; Grajewski, Regina; Bathke, Manfred; Bergschmidt, Angela; Dickel, Regina; Eberhardt, Winfried et al. (2016): Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013. Thünen-Institut. Braunschweig.
- Osterburg, Bernhard; Rühling, Ivika; Runge, Tania; Schmidt, Thomas; Gödecke, Burkhard; Witt-Altfelder, Petra (2007): Kosteneffiziente Maßnahmenkombinationen nach Wasserrahmenrichtlinie zur Nitratreduktion in der Landwirtschaft. In: Bernhard Osterburg und Tania Runge (Hg.): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer – eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Braunschweig: FAL, S. 3–157.
- Pöllinger, Alfred; Kropsch, Michael; Leithold, Agnes; Huber, Gregor; Amon, Barbara; Breininger, Walter; Längauer, Martin (2012): Evaluierung der ÖPUL-Maßnahme "Verlustarme Ausbringung von flüssigen Wirtschaftsdüngern und Biogasgülle". Hg. v. Lehr- und Forschungszentrum Landwirtschaft Raumberg Gumpenstein, Wien.
- Prasuhn, Volker (2012): On-farm effects of tillage and crops on soil erosion measured over 10 years in Switzerland. In: *Soil and Tillage Research* 120, S. 137–146. DOI: 10.1016/j.still.2012.01.002.
- Pufahl, Andrea (2009): Empirische Wirkungsanalyse direkter Transferzahlungen am Beispiel von Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete. Dissertation, Göttingen.
- Rosenbaum, Paul R.; Rubin, Donald B. (1983): The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. In: *Biometrika* 70 (1), S. 41. DOI: 10.2307/2335942.
- Rosner, J.; Zwatz, E.; Klik, A.; Gyuricza, C. (2007): Konservierende Bodenbearbeitungssysteme - Versuche in Niederösterreich. Hg. v. NOEL. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung.
- Rubin, Donald B. (1974): Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. In: *Journal of Educational Psychology* 66 (5), S. 688–701. DOI: 10.1037/h0037350.
- Schindler, Matthias; Schumacher, Wolfgang (2010): Auswirkungen des Anbaus vielfältiger Fruchtfolgen auf wirbellose Tiere in der Agrarlandschaft. Hg. v. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Landwirtschaftliche Fakultät. Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2019): Erzeugerpreisindizes landwirtschaftlicher Produkte: Deutschland, Wirtschaftsjahr, Messzahlen mit/ohne Umsatzsteuer, Landwirtschaftliche Produkte. Hg. v. Statistisches Bundesamt. Statistisches Bundesamt. Online verfügbar unter https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;sid=93E5C17B25109CA3DFAA912546CC9E19.GO_1_3?operation=ab

ruftabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1555587333116&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=61211-0002&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf, zuletzt aktualisiert am 18.04.2019, zuletzt geprüft am 18.04.2019.

StMELF (2011): Das Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) - Herzstück bayerischer Agrarumweltpolitik. Hg. v. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. München.

StMELF 2017: Lokale Aktionsgruppen in Bayern.

StMELF (2018): Bayerischer Agrarbericht 2018. Hg. v. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. München.

StMELF: Förderwegweiser 2019; URL: <http://www.stmelf.bayern.de/forderwegweiser> (Abruf 31.7.2019).

StMELF (2019): Merkblatt zum Auswahlverfahren für die Diversifizierungsförderung (DIV), Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Stand April 2019; https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/m_auswahlverfahren_div.pdf (Abruf 31.7.2019).

StMELF: Monitoringdaten 2014-2018 zum jährlichen Durchführungsbericht, 2019.

StMELF (2019): Richtlinie Einzelbetriebliche Investitionsförderung vom 08.4.2019 (Az. 4-7271-1/1045).

StMELF (2019): Innovationen in der bayerischen Landwirtschaft – EIP-Agri <http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/103742/> (Abruf 31.7.2019).

StMELF, VAIF-Datenbank, Förder- und Bewilligungsdaten 2014-2018.

Tuck, Sean L.; Winqvist, Camilla; Mota, Flavia; Ahnstrom, Johan; Turnbull, Lindsay A.; Bengtsson, Janne (2014): Land-use intensity and the effects of organic farming on biodiversity: a hierarchical meta-analysis. In: *The Journal of applied ecology* 51 (3), S. 746–755. DOI: 10.1111/1365-2664.12219.

Tuomisto, H. L.; Hodge, I. D.; Riordan, P.; Macdonald, D. W. (2012): Does organic farming reduce environmental impacts?--a meta-analysis of European research. In: *Journal of environmental management* 112, S. 309–320. DOI: 10.1016/j.jenvman.2012.08.018.

Wagner, C. (2014): Blühflächen: ein Instrument zur Erhöhung der Biodiversität von Vögeln der Agrarlandschaft. In: C. Wagner, M. Bachl-Staudinger, S. Baumholzer, J. Burmeister, C. Fischer, N. Karl et al. (Hg.): Faunistische Evaluierung von Blühflächen. Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft. Freising: LfL, S. 79–103.

Wagner, C.; Holzschuh, A.; Wieland, P. (2014): Der Beitrag von Blühflächen zur Arthropodendiversität in der Agrarlandschaft. In: C. Wagner, M. Bachl-Staudinger, S. Baumholzer, J. Burmeister, C. Fischer, N. Karl et al. (Hg.): Faunistische Evaluierung von Blühflächen. Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft. Freising: LfL, S. 45–65.

Wagner, C.; Volz, H. (2014): Das Projekt „Faunistische Evaluierung von Blühflächen“. In: C. Wagner, M. Bachl-Staudinger, S. Baumholzer, J. Burmeister, C. Fischer, N. Karl et al. (Hg.): Faunistische Evaluierung von Blühflächen. Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft. Freising: LfL, S. 17–33.