

Bericht 2009
zur laufenden Bewertung des
“Entwicklungsplans für den ländlichen
Raum des Landes Hessen -
EPLR 2007 – 2013“

Stand: Mai 2009

im Rahmen der 7-Länder-Bewertung

von

Institut für Ländliche Räume des vTI

Institut für Betriebswirtschaft des vTI

**Institut für Ökonomie der Forst- und
Holzwirtschaft des vTI**

**entera - Ingenieurgesellschaft für Planung
und Informationstechnologie**



vorgelegt: Mai 2009

Impressum:

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Institut für Ländliche Räume des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

regina.grajewski@vti.bund.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner
Institut für Betriebswirtschaft des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

bernhard.forstner@vti.bund.de

Dipl.-Forstwirtin Kristin Bormann
Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des
Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Leuschnerstraße 91, 21031 Hamburg

kristin.bormann@vti.bund.de

Dr. Thomas Horlitz
entera
Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie
Fischerstraße 3, 30167 Hannover

horlitz@entera.de

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Verzeichnis der Abkürzungen	V
1 Einleitung	1
2 Für die laufende Bewertung festgelegtes System	2
3 Datenerhebung	3
3.1 Zentrale Datenbestände	3
3.2 Dezentrale Datenbestände (Vorsysteme, maßnahmenbezogene Sekundärdaten)	5
3.2.1 Schwerpunkt 1	5
3.2.2 Schwerpunkt 2	6
3.2.3 Schwerpunkt 3 und LEADER	7
4 Bewertungsaktivitäten (abgeschlossene und laufende Aktivitäten)	8
4.1 Generelles	8
4.2 Schwerpunkt 1	8
4.3 Schwerpunkt 2	10
4.4 Schwerpunkt 3 und 4 (Leader)	18
4.4.1 Bewertung von Einzelmaßnahmen	18
4.4.2 Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse	19
4.5 Programmbewertung	21
5 Netzwerkaktivitäten der an der Bewertung beteiligten Personen	23
6 Schwierigkeiten und notwendige weitere Arbeiten	29
7 Zusammenfassung	33
Literatur	37

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Ergänzung der Interventionslogik (Indikatorenhierarchie) um maßnahmenspezifische Wirkungsindikatoren	14
Abbildung 2: Zuordnung von Bewertungsfragen und Indikatoren sowie Prüfung der Interventionslogik am Beispiel der Agrarumweltmaßnahmen (214)	15

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1: Datenbestände zu Agrarumweltmaßnahmen	7
Tabelle 2: Schwerpunktsetzung der forstwirtschaftlichen Teilmaßnahmen hinsichtlich Evaluationsfragen im Schwerpunkt 2	12
Tabelle 3: In Hessen ausgewählte Dorferneuerungsverfahren	19
Tabelle 4: Netzwerkaktivitäten im Zeitraum 01.05.2008 bis zum 30.4.2009 – Teil 1	23
Tabelle 4: Netzwerkaktivitäten im Zeitraum 01.05.2008 bis zum 30.4.2009 – Teil 2	24
Tabelle 4: Netzwerkaktivitäten im Zeitraum 01.05.2008 bis zum 30.4.2009 – Teil 3	25
Tabelle 5: Problembereiche und Lösungsmöglichkeiten in Bezug auf die Verfügbarkeit von Daten	32

Verzeichnis der Abkürzungen

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AK	Arbeitskräfte
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
CC	Cross Compliance
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework
DeGEval	Gesellschaft für Evaluation e.V.
DG Agri	Generaldirektion Landwirtschaft bei der Europäischen Kommission (aus dem Französischen: Directorate General Agriculture)
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EGFL	Garantiefonds für Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELER-Verordnung	Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EU	Europäische Union
ff	fortfolgend
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FENA	Forsteinrichtung und Naturschutz
FNN	Flächennutzungsnachweis
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union
HLUG	Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie
HMUELV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HNV	High nature value
IBH	Investitionsbank Hessen
IK	Investitionskonzepte
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IPARD	Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development (Europäische Union)
KOM	Europäische Kommission
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	EU-Gemeinschaftsinitiative (LEADER = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). (Aus dem Französischen: Liaison entre actions de développement de l'économie rurale);
LF	Landwirtschaftliche Nutzfläche
VO	Verordnung
vTI	Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
WJ	Wirtschaftsjahr
ZBG	Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau in Hannover

1 Einleitung

Die Begleitung und laufende Bewertung des EPLR Hessen 2007 bis 2013 (HMULV, 2007) ist eingebunden in einen gemeinsamen Ansatz von sieben Bundesländern¹ mit sechs Programmen². Der Auftrag wurde im Herbst 2007 erteilt. Auftragnehmer ist ein Konsortium unter Federführung des Instituts für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei. Rund 20 Personen aus unterschiedlichen Fachdisziplinen sind in die laufende Bewertung eingebunden und sind dabei eng vernetzt mit den thematisch relevanten Forschungsaktivitäten der beteiligten Institute.

Neben den Absprachen auf Programmebene, die im Lenkungsausschuss getroffen wurden, lag ein Schwerpunkt der bisherigen Aktivitäten in der Gewichtung der aus Sicht des Landes Hessen und der Fachreferate vorrangig zu bearbeitenden Fragestellungen und der Klärung der Datenverfügbarkeit. Auf dieser Grundlage wird das maßnahmenbezogene Untersuchungsdesign konkretisiert. Wichtiges Thema in den Gesprächen mit den Fachreferaten waren auch die von der EU festgelegten Indikatoren und die Quantifizierung der Zielwerte. Neben inhaltlichen Problemen mit einzelnen Indikatoren ist v. a. der Prozess der Erstellung einer Datenbank mit entsprechenden Abfrageroutinen komplexer als ursprünglich geplant (nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Vorsysteme). Diese Verzögerungen betreffen aber v. a. die Begleitaktivitäten, während die Evaluation für Wirkungsanalysen ohnehin auf andere Sekundärdaten zurückgreift bzw. selbst Daten erheben muss. Für umweltbezogene Wirkungskontrollen ist ein neues Monitoringsystem aufzubauen, um insbesondere Wasser- und Biodiversitätswirkungen der Agrarumweltmaßnahmen belegen zu können. Dabei können die Synergien zu anderen Systemen genutzt werden (Wasserrahmen- und FFH-Richtlinie), diese allein sind jedoch für Fragestellungen der Maßnahmen- und Programmbewertung nicht ausreichend. Vor diesem Hintergrund werden erste Wirkungsaussagen zur Halbzeitbewertung noch nicht möglich sein.

Die Evaluation des EPLR Hessen steht bei der Detailplanung des Untersuchungsdesigns vor der Herausforderung, auch die sich aus der Finanz- und Wirtschaftskrise, den veränderten Rahmenbedingungen auf den Agrarmärkten, dem Health Check und neuen landespolitischen Prioritäten ergebenden Konsequenzen angemessen zu berücksichtigen und gleichzeitig den „Pflichtkatalog“ des Gemeinsamen Bewertungsrahmens mit belastbaren Aussagen zu bedienen.

¹ Außer Hessen sind folgende Bundesländer beteiligt: Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Bremen.

² Niedersachsen und Bremen bieten mit *PROFIL* ein gemeinsames Programm an.

2 Für die laufende Bewertung festgelegtes System

Programmebene

Die Begleitung und laufende Bewertung des EPLR Hessen 2007 bis 2013 (HMULV, 2007) ist eingebunden in einen gemeinsamen Ansatz von sieben Bundesländern³ mit sechs Programmen⁴. Organisatorisch findet dieses gemeinsame Vorgehen in der Begleitung und laufenden Bewertung seinen Ausdruck in einem Lenkungsausschuss, dem die Verwaltungsbehörden der beteiligten Länder und die Evaluatoren⁵ einschließlich der für die Erstellung des Jahresberichts zuständigen Personen angehören. Dieser Lenkungsausschuss hat bislang zweimal getagt und Festlegungen zum länderübergreifenden Untersuchungsdesign getroffen.

Ebene der Schwerpunkte bzw. Maßnahmen

Auf der Ebene der Maßnahmen und Schwerpunkte wurden bislang mit Ausnahme des Schwerpunktes LEADER noch keine begleitenden Arbeitsgruppen eingerichtet.

Bei LEADER erfolgt die Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategien im Rahmen der 25 hessischen Regionalforen. Es finden regelmäßige Treffen der Vertreter der Regionalforen statt. Diese Treffen wurden und werden weiterhin seitens der Evaluierung zum Austausch über evaluierungsrelevante Themen genutzt; dazu zählen z. B. das Untersuchungsdesign, einzelne Erhebungsmethoden, erste Ergebnisse der Evaluierung. Aus diesem Zusammenschluss wurden Mitte 2008 drei Vertreter in die „evaluierungsbegleitende Arbeitsgruppe“ gewählt. Weitere Mitglieder sind VertreterInnen der Bewilligungsstelle (IBH, Investitionsbank Hessen), der Ämter, des Ministeriums sowie die Evaluatoren. Aufgaben dieser Arbeitsgruppe sind:

- Diskussion und Abstimmung des Untersuchungsdesigns im Detail;
- Ausgestaltung einzelner Erhebungsschritte (Fallstudien, Befragungen, Daten aus den Regionalforen);
- Abstimmung zwischen Selbstbewertungen der Regionen und der Programmbewertung;
- Informationsschnittstelle zwischen allen Regionen, dem HMULV und dem vTI;
- Erste Reflektion von Untersuchungsergebnissen.

³ Außer Hessen sind folgende Bundesländer beteiligt: Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Bremen.

⁴ Niedersachsen und Bremen bieten mit *PROFIL* ein gemeinsames Programm an.

⁵ Aus Gründen der Lesbarkeit wird im gesamten Text anstelle der Nennung der weiblichen und männlichen Form (z. B. Evaluatorinnen und Evaluatoren) nur letztere verwendet.

Das Auftakttreffen fand im ersten Quartal 2009 statt.

3 Datenerhebung

3.1 Zentrale Datenbestände

Bereits im letztjährigen Bewertungsbericht wurde herausgestellt, dass im Prozess der laufenden Evaluierung die Bereitstellung valider und aussagekräftiger Daten über die Förderatbestände und ihren Kontext eine herausragende Bedeutung hat. Aus diesem Grund lag ein Schwerpunkt der Evaluierungstätigkeit im zurückliegenden Jahr in der Prüfung der im Bundesland vorliegenden Datenbestände hinsichtlich ihrer inhaltlichen Eignung, Verwendbarkeit und Vollständigkeit. Damit verbunden war ein Abgleich mit dem Datenbedarf für die einzelnen zu evaluierenden Maßnahmen sowie auf Programmebene. Dieser leitet sich aus der gewählten Untersuchungsmethodik und den in der Strukturierungsphase mit den Ländern für die Bewertung festgelegten Indikatoren ab. Die Datenprüfung konnte in vielen Bereichen noch nicht abgeschlossen werden.

Einige zentrale Datenbestände des Landes sind für die Evaluierung maßnahmenübergreifend und teilweise auch auf Programmebene von Interesse. Die Verfügbarkeit und Verwendbarkeit dieser zentralen Datenbestände wird im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

InVeKoS

Die InVeKoS-Daten stellen eine wesentliche Datenquelle für die Evaluierung der landwirtschaftlichen Flächenmaßnahmen dar. Sie werden voraussichtlich aber auch für Detailfragen von den Bewertern einzelner Maßnahmen im Schwerpunkt 1 sowie auf Programmebene für die Vertiefungsthemen genutzt. Die Daten dienen u. a. zur Charakterisierung der Betriebsstrukturen im Mit-Ohne-Vergleich oder für spezifische Fragestellungen im Hinblick auf die Flächenbewirtschaftung. Die Lage und Nutzung von Förderflächen wird mit physischen Daten zum Standort und zur Umweltsituation bei der Analyse der Treffsicherheit und der Wirkung von Fördermaßnahmen verknüpft.

Bislang sind noch keine Daten für das Bundesland Hessen abgerufen worden. Allerdings hat im Februar 2009 eine erste Vorabstimmung zum anstehenden Datenabruf stattgefunden. Der Datenabzug erfolgt grundsätzlich nach der Auszahlung, als ideal wird der Juni des jeweiligen Jahres angesehen.

Die für die Evaluierung interessanten Teildatenbestände des InVeKoS sind im Einzelnen:

- Daten der Flächen- und Nutzungsnachweise und zu den Landschaftselementen,

- Daten aus dem Sammelantrag einschließlich Angaben zu den Tierbeständen (jeweils Teilnehmer und Nichtteilnehmer),
- Antrags- und Bewilligungsdaten für alle Teilmaßnahmen, sowie
- das komplette Schlagkataster mit den Geometrien der Referenzsysteme zum Flächennachweis.

Die einzelnen Schläge des Schlagkatasters werden durch eine Verschneidung mit förderrelevanten Kulissen wie z. B. Natura-2000- oder Trinkwasserschutzgebiete weiter in Teilschläge geteilt. Ein Nachteil des hessischen InVeKoS-System besteht darin, dass im Flächennachweis zwar eine Kennung der Flächen unter Agrarumweltmaßnahmen hinterlegt ist, jedoch keine Angaben zu den Teilmaßnahmen erfasst werden. Zudem haben sich die Tierangaben aus den Mantelbögen in der Vergangenheit als zu undifferenziert und wenig belastbar erwiesen und konnten daher für vertiefte betriebliche Analysen nicht herangezogen werden. Allerdings hat sich laut Aussagen der zuständigen Stellen die Erfassungsqualität verbessert, sodass ein erneute Prüfung der Verwendbarkeit vorgesehen ist.

Förderdatenbank

Hessen plant noch in diesem Jahr, angelehnt an die Entwicklung in Niedersachsen, die Fertigstellung einer zentralen Förderdatenbank. Vorgesehen ist mit diesem als *Monitoringsuite* bezeichneten DV-Verfahren, anhand der aus den Vorsystemen für die einzelnen Fördermaßnahmen eingespeisten Daten zukünftig die Variablen der EU-Monitoringtabellen automatisiert zu füllen und gleichzeitig eine Datengrundlage für die Evaluierung bereitzustellen. Das Verfahren baut auf der Systematik des Zahlstellensystems auf. Unklar und bisher nicht thematisiert ist die Integration von Förderdaten von Art. 89-Maßnahmen, die auf der Grundlage der ELER-Verordnung rein national finanziert werden.

Weitere Abstimmungsgespräche von Seiten der Evaluatoren mit der für die Förderdatenbank zuständigen Investitionsbank Hessen (IBH) sind erforderlich, um zu klären, ob die *Monitoringsuite* um programmspezifische Indikatoren und weitere evaluationsrelevante Angaben ergänzt werden kann. Nur bei entsprechender Erweiterung ist die *Monitoringsuite* ebenso gut für Zwecke der Evaluierung geeignet wie die Vorsysteme für die einzelnen Maßnahmenbereiche, weil eine ausschließliche Fokussierung auf die EU-Indikatoren für Evaluationszwecke nicht hinreichend wäre. Da in den Vorsystemen meist wesentlich differenziertere Daten gespeichert werden, soll allerdings weiterhin für die Evaluierung auch auf Daten aus den Vorsystemen zurückgegriffen werden.

Zahlstellendaten

Die Daten der sogenannten Kreuzchenliste der Zahlstelle umfassen sowohl die Buchungen der 1. als auch 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Bisher wurden dem vTI keine Zahlstellendaten zur Verfügung gestellt.

Testbetriebsnetzdaten

Das Testbetriebsnetz Landwirtschaft umfasst die Buchführungsergebnisse der landwirtschaftlichen Betriebe, die nach einheitlichen Regeln erstellt werden (sog. BMELV-Jahresabschluss). Die Auswahl der Testbetriebe erfolgt mit dem Ziel, die Einkommenslage der Agrarbetriebe möglichst gut abzubilden (BMELV, 2008). Auch im Hinblick auf weitere betriebliche Informationen wie etwa zur Faktorausstattung (z. B. LF, AK, Tierbestand), zur Produktionsstruktur, zur Bilanz sowie zu Investitionen und Finanzierung liefert das Testbetriebsnetz aussagekräftige Daten. Deutlich unterrepräsentiert sind kleinere Betriebe, die vielfach im Nebenerwerb bewirtschaftet werden. Insgesamt werden einschließlich der Nebenerwerbs- und Weinbaubetriebe rund 13.000 landwirtschaftliche Betriebe nach einem geschichteten Stichprobenplan erfasst.

Die Testbetriebsdaten ermöglichen massenstatistische Auswertungen nach verschiedenen Auswahlkriterien. Zudem können Veränderungen in landwirtschaftlichen Betrieben gut dargestellt werden, weil einzelne Betriebe über individuelle Betriebsnummern identifizierbar sind. Damit ist es möglich, eine Zeitreihe über die gesamte Förderperiode abzubilden.

Das Testbetriebsnetz Forst ist ein bundesweit angelegtes Testnetz, das Forstbetriebe mit mehr als 200 ha Waldfläche aller drei Eigentumsarten Staats-, Körperschafts- und Privatwald umfasst. Für die am Testbetriebsnetz teilnehmenden Betriebe werden jährlich forstliche Wirtschaftsdaten erhoben und dokumentiert. Da die Teilnahme am Testbetriebsnetz freiwillig ist, sind die Daten auf Bundeslandebene teilweise nur begrenzt aussagefähig. Für die Evaluation werden aus diesen Gründen (nur Betriebe über 200 ha, begrenzte Repräsentativität) als Vergleichs- oder Richtwerte lediglich die aggregierten Werte aus dem Agrarbericht genutzt.

3.2 Dezentrale Datenbestände (Vorsysteme, maßnahmenbezogene Sekundärdaten)

3.2.1 Schwerpunkt 1

Für die Bewertung der betriebswirtschaftlichen Wirkungen der einzelbetrieblichen **Agrarinvestitionsförderung (AFP)** werden insbesondere Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung verwendet. Die Bewilligungsdaten werden ergänzend

für den Datenabgleich mit den Investitionskonzepten und für deskriptive Zwecke herangezogen. Seitens des Landes Hessen werden die Jahresabschlüsse sämtlicher Förderfälle für die vergangene und die aktuelle Förderperiode bereitgestellt. Die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung für die Wirtschaftsjahre (WJ) 2006/07 und 2007/08 wurden angefordert, liegen aber gegenwärtig noch nicht vollständig vor. Die Investitionskonzepte der Förderfälle der Bewilligungsjahre 2007 und 2008 sollen bis Ende April 2009 in Form von kompletten Variablenlisten (incl. Gewinn- und Verlust-Rechnungen sowie Bilanz) übergeben werden. Die Datenqualität der bisher bereitgestellten Investitionskonzepte bzw. Variablenlisten ist uneinheitlich. So erlauben die Daten z. B. keine zuverlässigen Aussagen über die Inanspruchnahme der besonderen Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Tierhaltungsverfahren.

Für die Bewertung der Maßnahme **Verarbeitung und Vermarktung (V&V)** werden die Projektlisten und die einzelbetrieblichen Erhebungsbögen genutzt. Die Projektlisten wurden den Evaluatoren inzwischen übergeben. Die Erhebungsbögen sollen künftig an zwei Zeitpunkten im Jahr übersandt werden, wobei die Vorgehensweise hinsichtlich der Bereitstellung der Erhebungsbögen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht geklärt ist.

Für die **Flurbereinigung** wurde eine Projektliste mit der Oberen Flurbereinigungsbehörde abgestimmt, die dezentral von den Flurbereinigungsbehörden ausgefüllt wurde. Die Daten für die Jahre 2007 und 2008 liegen mittlerweile vor.

3.2.2 Schwerpunkt 2

Für die **Ausgleichszulage** wurden die für die Analyse der Flächenentwicklung notwendigen Daten bereits vom HMUELV geliefert. Es handelt sich dabei um eine Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung 2007, die getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten durchgeführt wurde. Die Auswertung erfolgte nach dem Schema wie in der vorherigen Förderperiode. Daher ist auch ein Zeitvergleich über einen längeren Zeitraum möglich. Für die Evaluierung der **Forstmaßnahmen** werden die auf Einzelprojektebene vorliegenden Monitoringdaten und die hessische Schutzgebietskulisse genutzt.

Die relevanten Datenbestände zu den **Agrarumweltmaßnahmen** sind in Tabelle 1 dargestellt. Dabei wird in der Darstellung zwischen den verschiedenen Schutzgütern Biodiversität, Wasser, Boden und Landschaft unterschieden.

Tabelle 1: Datenbestände zu Agrarumweltmaßnahmen

Datensatzbeschreibung ¹⁾	In der Evaluation geeignet für ...			Anmerkungen
	Bestimmung Treffgenauigkeit	Wirkungsanalyse		
		qualitativ	quantitativ	
Schutzgut "Biodiversität" (Lebensräume und Artenvielfalt)				
Monitoring in FFH-Gebieten	X	X	X	In Abhängigkeit der Attributdaten (LRT; Arten) qualitative Aussagen möglich; bei Folgekartierungen ggf. auch quantitative Wirkungsmessung
Grunddatenerfassung in Vogelschutzgebieten	?	?	?	Nur seltene Brutvögel umfassend kartiert, Verwendbarkeit fraglich
Erfassungen zum HNV-Indikator	(X)	X		Da nur die reduzierte Bundesstichprobe erfasst wird, sind Aussagen für das Land nicht statistisch abzusichern
Erfassungen zum Feldvogel-Indikator	(X)	(X)	(X)	Dateninhalte und Aufbereitung sind noch nicht geklärt
Biotopkartierung HB	X	X	X	Auswertungen müssen im FENA durchgeführt werden, Vorgaben der Evaluatoren möglich; Einschränkung: selektive Erfassung wertvoller Biotope, viele darunter nicht-landwirtschaftlich
Schutzgut "Wasser" (Grund- und Oberflächengewässer)				
Monitoring Grund- und Oberflächengewässer	?	?	?	Der Herstellung von Zusammenhängen zwischen Messwerten/-orten und Maßnahmenflächen ist vermutlich nicht möglich
Aufzeichnungen Bilanzen nach DüngeVO	--	X	X	Für AUM-Teilnehmer durch Befragung möglich, für Nicht-Teilnehmer (Referenz) noch fraglich
Daten aus Wasserschutzgebiets-Kooperationen	--	?	?	Die Diskussion zeigt, dass eine Verwendung fraglich ist, da der "Beratungseffekt" nicht aus der Wirkung eliminiert werden kann
Schutzgut "Boden" (Bodenerosion, Humushaushalt)				
Schlagbezogene Berechnung der Erosion für CC	X	X	X	Neuberechnung der Fachbehörde auf der Grundlage der Methode nach Richtscheid
Schutzgut "Landschaft" (Landschaftsbild, Kulturlandschaften)				
Landschaftselemente	?	--	--	CC-relevante Landschaftselemente (aktuell) + Gesamtbestand LE (1995); vermutlich keine Verwendbarkeit, da keine AUM, die auf LE zielen, Prüfung durch Evaluator steht aus

1) Die meisten Daten sind im GIS verfügbar und somit mit den InVeKoS-GIS-Daten räumlich auswertbar.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Gesprächen mit HMUELV, HLUg, FENA.

3.2.3 Schwerpunkt 3 und LEADER

Von der Bewilligungsstelle (Investitionsbank Hessen - IBH) sollen in Absprache mit den zuständigen Fachreferaten jährlich Projektlisten zu den Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4, die nach der Richtlinie zur Förderung der ländlichen Entwicklung umgesetzt werden, bereitgestellt werden.

Diese Projektlisten beinhalten für alle in der Umsetzung befindlichen Projekte grundlegende Angaben wie Ort des Projekts, Projektname, Finanzdaten etc. sowie die Stammindikatoren zu den Dorferneuerungs- und Flurbereinigungsverfahren. Weiterer Abstim-

mungsbedarf besteht v. a. hinsichtlich der Wirkungsindikatoren für die Bewertung der Dorferneuerung, hier speziell für die Innenentwicklung.

Die Datenlieferung verzögert sich in Folge eines Brandunfalls in der IBH.

4 Bewertungsaktivitäten (abgeschlossene und laufende Aktivitäten)

4.1 Generelles

Der Schwerpunkt lag bislang in der Strukturierung der künftigen Bewertungsaktivitäten bzw. der Erstellung eines Analysekonzeptes. Detaillierte Förderdaten und Daten eigener Erhebungen liegen - auch aufgrund der Umsetzungsstandes - bislang kaum vor, sodass umfangreichere Auswertungen noch nicht möglich sind.

4.2 Schwerpunkt 1

In den Ländergesprächen mit dem Auftraggeber (HMUELV) wurde geklärt, wo Untersuchungsschwerpunkte gesetzt und welche Daten den Bewertern zur Verfügung gestellt werden. Auf dieser Grundlage wird das maßnahmenbezogene Untersuchungsdesign konkretisiert. Ein wichtiges Thema in den Gesprächen mit den Fachreferaten waren auch die von der EU festgelegten Indikatoren und die Quantifizierung der Zielwerte. Die allgemeinen Informationen zum Fördergeschehen (Richtlinien, Verordnungen etc.) können künftig durch einen Zugang zum Internet-Portal FIS-Agrar abgerufen werden.

121 – Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

Als ein zentrales Problem der ländlichen Entwicklung wird vom HMUELV die sukzessive Abwanderung der wertschöpfungsintensiven landwirtschaftlichen Produktion (v. a. Tierhaltung) in Regionen außerhalb Hessens gesehen. Als besonders problematisch wird die Entwicklung der Milchproduktion nach der Abschaffung der Milchquoten beurteilt, wobei unterstellt wird, dass die zu geringen Tierbestände der hessischen Milchviehbetriebe das wesentliche Entwicklungsdefizit darstellen. Die aus Sicht des HMUELV notwendigen größeren Wachstumsschritte sind aufgrund der begrenzten Kapitalbildungsfähigkeit der Milchviehbetriebe sowie der damit einhergehenden geringen Eigenkapitalanteile der Investitionsfinanzierung nur mit staatlichen Finanzhilfen durchführbar. Zur Überwindung von Wachstumsschwellen sollen auch „neuere Formen“ der Zusammenarbeit gestärkt werden. Das **AFP** soll laut HMUELV dazu beitragen, die Finanzierbarkeit und Rentabilität der notwendigen Wachstumsinvestitionen zu verbessern. Auf diese Weise soll in Hessen ein Kern wettbewerbsfähiger Haupterwerbsbetriebe geschaffen werden, der zur Stabilisierung der regionalen Wertschöpfung beiträgt und die flächendeckende Bewirtschaf-

tung, insbesondere von Grünland in benachteiligten Gebieten, sicherstellt. Letzteres wird vor allem im Hinblick auf Tourismus und Naherholung als bedeutsam angesehen. Die regionale Wertschöpfung soll durch die Etablierung bzw. den Ausbau wertschöpfungsintensiver Betriebszweige und der entsprechenden Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten gestärkt werden. Das Konzept lautet „aus der Region, für die Region“ mit der Entwicklung von regionalen Spezialitäten und Gütesiegeln, vorzugsweise im Rahmen von Wertschöpfungsketten. Die für die hessische Milchproduktion beschriebenen Zusammenhänge gelten laut HMUELV auch für die Schweinefleischerzeugung, wo ebenfalls ein erhebliches Strukturdefizit gesehen wird (zu kleine Bestände, Verlust an Marktanteilen, unerwünschte Ferkelimporte, etc.). Die von den Evaluatoren geplante Langfristanalyse von Förderfällen der vergangenen Förderperiode wird vom Land inhaltlich und datenbezogen unterstützt.

Der Bereitstellung öffentlicher Güter wie Umwelt- und ggf. Tierschutz, Multifunktionalität und Nachhaltigkeit spielen vielfach bei der Produktion und Vermarktung regionaler Produkte eine Rolle. Daher werden diese in der Richtlinie genannten Ziele im Hinblick auf ihre Bedeutung bei der Gestaltung der Förderung berücksichtigt.

123 – Verarbeitung und Vermarktung (V&V)

Das übergeordnete Ziel der Maßnahme 123 in Hessen ist die Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen. Durch eine Steigerung der Effizienz und Effektivität auf der Verarbeitungs- und Vermarktungsebene soll die Erlössituation in den landwirtschaftlichen Betrieben verbessert werden. Insbesondere werden Projekte gefördert, durch die qualitativ hochwertige Produkte mit besonderen definierten Gütesiegeln erzeugt werden. Dabei steht wie im AFP die Etablierung vollständiger Wertschöpfungsketten im Fokus der Förderung in Verbindung mit dem oben beschriebenen Regionalkonzept. Hier wird ein Untersuchungsschwerpunkt liegen. Beim Auftaktgespräch wurde allerdings darauf hingewiesen, dass die noch im Programm betonte Problematik der Schwierigkeit der Vermarktung regionaler Produkte so nicht mehr gegeben sei, da die Nachfrage des Handels nach regionalen Produkten derzeit kaum befriedigt werden könne. Neben dem Untersuchungsschwerpunkt „Wertschöpfungsketten“ wird seitens des Auftraggebers gewünscht, der Frage nachzugehen, weshalb sich in den Zentren der Ballungsräume keine dauerhaften Anbieter regionaler Produkte ansiedeln, sondern die Vermarktung nur über mobile Direktvermarkter z. B. auf Wochenmärkten erfolgt.

Bei V&V können die Bewertungsfragen des CMEF nicht ausreichend mit Hilfe der von den geförderten Unternehmen auszufüllenden Erhebungsbögen beantwortet werden. Aus diesem Grund werden neben deskriptiven Auswertungen der Daten aus den Erhebungsbögen Marktstrukturanalysen im Kontext mit den oben beschriebenen Fragestellungen durchgeführt. Hintergrund ist, dass die Daten der Erhebungsbögen allein nur sehr begrenzt aussagekräftig im Hinblick auf die Förderwirkungen sind. Insbesondere die Wir-

kung der Förderung auf verbesserte Marktchancen soll anhand von Marktstrukturanalysen für ausgewählte Bereiche durchgeführt werden. Hierzu werden eigene Datenerhebungen notwendig sein. Auch in diesem Förderbereich soll untersucht werden, wie sich Förderprojekte aus der vergangenen Förderperiode entwickelt haben.

125 – Flurbereinigung und forstlicher Wegebau

Bezüglich der **Flurbereinigung** wurde in Ländergesprächen die Fortsetzung des Untersuchungsansatzes der Förderperiode 2000 bis 2006 vereinbart. Im Bereich der nichtlandwirtschaftlichen Wirkungen der Flurbereinigung soll zunächst mit Hilfe von Fallstudien erprobt werden, ob eine umfangreichere schriftliche Befragung des sehr heterogenen Kreises nichtlandwirtschaftlicher Beteiligter zum Ziel führt. In einzelnen Bundesländern wurde dieser Fallstudienansatz bereits erprobt, wobei auch ein Fragebogen erstellt und getestet wurde. Eine Abstimmung über die Auswahl der Verfahrensgebiete in Hessen ist für das zweite Quartal 2009 vorgesehen.

Ziel des forstwirtschaftlichen Wegebaus ist die Sicherung und Verbesserung der Erschließung des Waldes um eine ordnungsgemäße Forstwirtschaft zu gewährleisten. Von besonderem Interesse ist dabei die Wirkung auf die Entwicklung der Rückekosten und des Einschlags. Es wurde mit dem Land vereinbart, dass mit der Antragstellung ein Erhebungsbogen ausgefüllt wird, aus dem die Wirkungen auf Rückkosten, erschlossene Waldfläche und Mehreinschlag auf Projektebene ermittelt werden. Zusätzlich werden, wie auch bei den anderen forstwirtschaftlichen Maßnahmen (siehe Kapitel 4.3), Befragungen auf verschiedenen Ebenen durchgeführt.

4.3 Schwerpunkt 2

212 – Ausgleichszulage (AZ)

Die Bewertungsaktivitäten der Maßnahme Ausgleichszulage umfassten im Wesentlichen Auftaktgespräche mit den zuständigen Fachreferenten, in denen die Ziele der AZ in Hessen überprüft und gewichtet wurden. Durch die Gewichtung der Ziele ist gleichzeitig auch eine Schwerpunktsetzung bei der Evaluation der AZ in Hessen festgelegt worden. Dieser Schritt war notwendig, da aufgrund knapper Ressourcen nicht mehr allen Fragen in voller Tiefe nachgegangen werden kann. Bei der Beantwortung der Frage nach dem *Beitrag der Ausgleichszulage zum Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur* stellte sich in der Ex-post-Bewertung heraus, dass trotz umfangreicher Fallstudien, Literaturanalysen und Experteninterviews der Beitrag der AZ hierauf nicht quantifiziert werden kann. Folglich werden hierzu künftig keine neuen Untersuchungen durchgeführt, sondern es wird lediglich auf die Ergebnisse der bisherigen Evaluation aufgebaut. Die Beantwortung der Bewertungsfrage erfolgt zukünftig rein qualitativ.

Auf eine erneute Überprüfung der Interventionslogik zur Ausgleichszulage konnte verzichtet werden, da sich seit der vergangenen Förderperiode keine Änderungen ergeben haben. Das Hauptziel der AZ in Hessen liegt aus Sicht des HMUELV in der Aufrechterhaltung der flächendeckenden Landbewirtschaftung. Für die Evaluierung stehen Daten der Agrarstrukturerhebung getrennt nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten sowie InVeKoS-Daten zur Verfügung. Da Flächenaufgabe (Brachfallen) in vielen Teilen des Landes nicht zu erwarten ist, liegt der Hauptbeitrag der AZ in der Aufrechterhaltung der Flächenbewirtschaftung durch Produktion, nicht Mulchen. Mulchen ist aus Sicht des HMUELV keine gewünschte Flächennutzung, weshalb Mulchflächen (sog. Glöz-Flächen) von der Förderung ausgeschlossen sind. Daher soll neben der Betrachtung der Entwicklung der LF, die durch die Auswertung der Agrarstrukturerhebungsdaten möglich ist, verstärkt der Fokus auf die Entwicklung der Mulchflächen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten gerichtet werden. Dies erfolgt mittels der Auswertung der InVeKoS-Daten.

Bei der Analyse der Einkommenswirkung der AZ wird der Fokus auf Futterbaubetriebe gerichtet, da nach Auswertung der Agrarstrukturerhebung 2007 Futterbaubetriebe in Hessen im Hinblick auf die bewirtschaftete Fläche den größten Anteil in benachteiligten Gebieten ausmachen.

Es zeichnet sich ab, dass die Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete durch die EU-KOM erst nach 2013 erfolgen wird. Wie aus dem Bewertungsbericht 2008 bereits zu entnehmen ist, tritt die ELER-Verordnung somit noch nicht für die Ausgleichszulage in Kraft und es gilt weiterhin die VO (EG) Nr. 1257/1999 mit den darauf basierenden Zielen und Bewertungsfragen für die Evaluierung der Ausgleichszulage. Daher müssen nach dem jetzigen Stand der Dinge keine Anpassungen im Evaluierungsdesign vorgenommen werden.

226 – 227 – Forstmaßnahmen

Die Evaluierung im Bereich der Forstmaßnahmen muss sich mit der im Vergleich zu anderen Landnutzungsformen höheren Langfristigkeit auseinandersetzen. Ein weiteres Problem ist die Komplexität der Wirkungen und der angestoßenen Wirkungsketten auf das Waldökosystem. Eine direkte Wirkungsquantifizierung in Form von Messungen ist nur selten möglich. Deshalb wird für die Evaluation eine Kombination aus unterschiedlichen Methoden angewendet.

Ausgangspunkt ist die Bestimmung der potenziellen Wirkung bezüglich der relevanten Fragestellungen der einzelnen Teilmaßnahmen und der Analyse von Schlüsselkriterien hinsichtlich dieser Wirkungen über eine Literaturanalyse. Die Literaturanalyse wurde differenziert nach den einzelnen Teilmaßnahmen im Hinblick auf ihre jeweilige Wirkung auf die relevanten Evaluationsfragen durchgeführt.

Tabelle 2 enthält die Schwerpunktsetzung der einzelnen Teilmaßnahmen hinsichtlich der zu Evaluationsthemen zusammengefassten Evaluationsfragen im Schwerpunkt 2. Die Zuordnung ergibt sich aus der Literaturanalyse und der Ausgestaltung der Teilmaßnahmen.

Tabelle 2: Schwerpunktsetzung der forstwirtschaftlichen Teilmaßnahmen hinsichtlich Evaluationsfragen im Schwerpunkt 2

Maßnahmen	Hauptthemen der Evaluationsfragen					
	Bio-diversität	Wasser	Boden	Klima	Nachhaltige Waldwirtschaft	Landschaft/Umwelt*
Wiederherstellung (226)	x	x	x	x	x	x
Umbau (227)	x	x	x	x	x	x
Bestandspflege (227)	x					x
Bodenschutzkalk. (227)		x	x		x	
Waldrandgestaltung (227)	x					x
Waldschutz (227)	x					x

Quelle: Eigene Darstellung.

Über die Analyse der Förderrichtlinien und im Weiteren durch Befragungen auf unterschiedlichen Ebenen wird die Beachtung eben dieser Schlüsselkriterien in der praktischen Umsetzung untersucht und so die tatsächlich mögliche Wirkung der Teilmaßnahmen bestimmt. Die Befragungen finden auf Ebene der Zuwendungsempfänger, der betreuenden Stellen, der Bewilligungsstelle, sowie in Form strukturierter Interviews auf Fachreferats-ebene statt. Durch die Befragung zu denselben Aspekten auf unterschiedlichen Ebenen soll im Sinne einer Perspektiventriangulation eine möglichst objektive Abschätzung gewährleistet werden. Eine Hochrechnung der Wirkungen wird auf der Grundlage von auf Einzelprojektebene vorliegenden Evaluationsdaten über Modellrechnungen und GIS-Verschneidungen vorgenommen.

Bei der Bewertung der Forstmaßnahmen wurde von Seiten des Landes Hessen kein spezieller Untersuchungsschwerpunkt gelegt. Das Land möchte aus der Evaluierung aber Hinweise auf eine optimale Ausgestaltung der forstlichen Förderung erhalten. Im Fokus der Bewertung werden neben den von der EU vorgegebenen Fragestellungen deshalb die Einschätzung von Mitnahmeeffekten und die optimale Verteilung der Fördermittel unter den potenziell möglichen Forstmaßnahmen stehen.

Für 2009 ist die Befragung der Zuwendungsempfänger und der betreuenden Stellen geplant. Zurzeit werden die Fragebögen für die schriftliche Befragung der Zuwendungsemp-

fänger erstellt. Die Befragung der Zuwendungsempfänger erfolgt maßnahmenspezifisch. In die Erstellung der Fragebögen werden einzelne Fragenkomplexe der Fragebögen, die zur Evaluation der forstlichen Maßnahmen in der letzten Förderperiode verwendet wurden, einbezogen. Zum einen können so Erfahrungen aus der letzten Periode in der Erstellung einfließen. Zum anderen kann bei der Auswertung ein Vergleich mit der Vorperiode gezogen werden, um Veränderungen bzw. Entwicklungen bei einzelnen Fragestellungen beschreiben zu können. Die zu befragenden Zuwendungsempfänger werden über eine Zufallsstichprobe aus allen Zuwendungsempfängern der jeweiligen Maßnahme der Jahre 2007 und 2008 gezogen. Der Stichprobenumfang richtet sich nach der Gesamtzahl der jeweiligen Zuwendungsempfänger. Um einen möglichst großen Rücklauf zu gewährleisten, wird beim Versand der Fragebögen, wie auch in der letzten Evaluationsperiode, das Fachreferat mit einbezogen.

Das Befragungsdesign soll Thema des ersten Treffens der länderübergreifenden, evaluierungsbegleitenden Arbeitsgruppe sein. Diese wird sich voraussichtlich das erste Mal im Juni 2009 treffen.

214 – Agrarumweltmaßnahmen

Ein zentraler Arbeitsschritt der fortgesetzten Strukturierungs- und Beobachtungsphase im Berichtszeitraum war ein Treffen der Evaluatoren mit Vertretern des Landes Hessen. Seitens des Landes waren Ministeriumsmitarbeiter (HMUELV) aus dem Koordinierungsreferat, aus den Bereichen der Agrarumweltmaßnahmen/Vertragsnaturschutz/Natura 2000 sowie Wasser- und Bodenschutz anwesend sowie Zuständige des Hessischen Landesamtes für Umwelt und Geologie (HLUG) für die Bereiche Wasserschutz und GIS-Daten. Außerdem haben Vertreter des Landesbetriebs Hessen-Forst (Hessen-Forst-FENA: Hessen-Forst Forsteinrichtung und Naturschutz) für den Bereich Naturschutz teilgenommen. Ziele der Zusammenkunft waren

- die Überprüfung der im EPLR festgelegten Interventionslogiken der Agrarumweltmaßnahmen und der geplanten Natura-2000-Förderung⁶,
- ein Informationsaustausch über geplante bzw. durchgeführte Begleitvorhaben des Landes, um die Ressourcenwirkungen der genannten Maßnahmen zu belegen sowie zur Bedienung der gemeinsamen Wirkungsindikatoren.

In Hessen besteht aufgrund der Zielstruktur der Maßnahmen ein Schwerpunkt erforderlicher Wirkungskontrollen bei den Schutzgütern Biodiversität, Boden und Wasser.

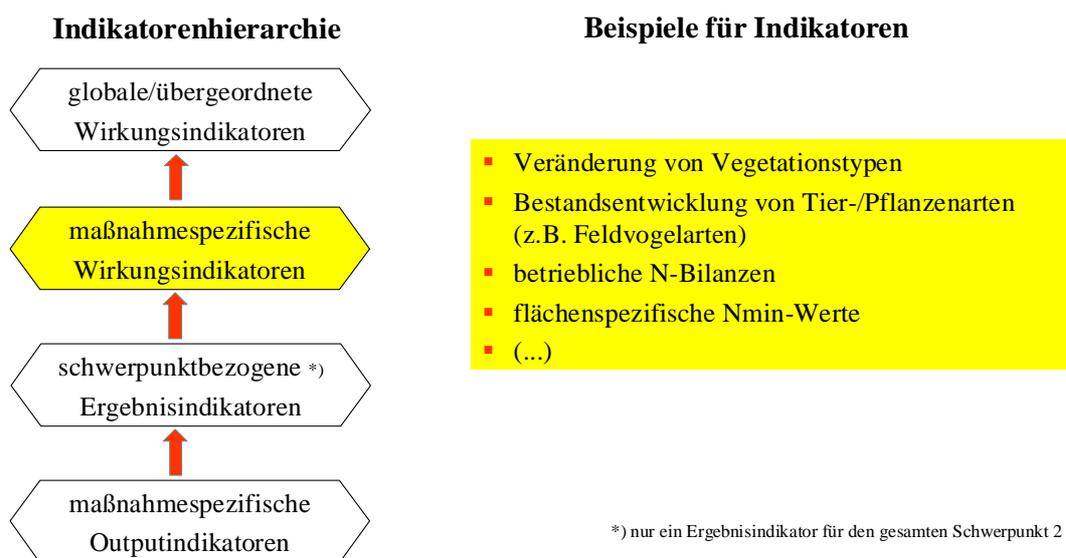
⁶ Diese wurde im Änderungsantrag 2008 der Kommission vorgelegt, zum damaligen Zeitpunkt aber noch nicht genehmigt.

Kohärenz der Interventionslogik

Die im EPLR Hessen 2007 bis 2013 an unterschiedlichen Fundorten niedergelegten Ziele und die in Bezug auf Zielerreichung festgelegten Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren der Fördermaßnahmen wurden von den Evaluatoren tabellarisch zusammengestellt und mit den Vorgaben des Bewertungshandbuchs (CMEF) gespiegelt. Anhand des Überblicks konnten Brüche in der Interventionslogik der Teilmaßnahmen identifiziert werden.

Entsprechend der Ausführungen des CMEF (GD Agri, 2007b; Hinweis B) ist die Interventionslogik ein Schlüsselinstrument der Maßnahmenevaluation. Die dort propagierte Kausalkette vom Finanzinput bis zur Maßnahmenwirkung ist mittels der vorgegebenen gemeinsamen Indikatoren für die Maßnahmen des Schwerpunktes 2 jedoch nur bedingt für eine bottom-up-Evaluation nutzbar. So werden z. B. die Ergebnisindikatoren in Flächeneinheiten (ha) erfasst, während die Wirkungsindikatoren häufig in anderen Maßeinheiten (kg/ha, Indexwerte) abgebildet werden. Ansatzpunkt der Evaluatoren war es, im Gespräch mit dem zuständigen Fachreferenten diese Lücke in der Kausalkette zu schließen. Dazu wurden – wie bereits in der vorangegangenen Bewertungsperiode – „maßnahmenspezifische Wirkungsindikatoren“ diskutiert (vgl. Abbildung 1), die gemäß den Vorschlägen der Evaluatoren für die laufende Bewertung eingeführt werden. Entscheidend für ihren Einsatz ist, dass die Indikatoren mittels vorhandener oder ggf. zu erhebender Daten bedient werden können.

Abbildung 1: Ergänzung der Interventionslogik (Indikatorenhierarchie) um maßnahmenspezifische Wirkungsindikatoren



Quelle: Eigene Darstellung, auf Grundlage von (GD Agri, 2007a).

Zur Prüfung der Interventionslogiken wurde folgendes Raster verwendet (Abbildung 2). Neben der Aufdeckung von Logikbrüchen in der Programmplanung konnten damit auch

Inkonsistenzen in den Vorgaben des CMEF verdeutlicht werden. So sind nach Einschätzung der Evaluatoren einigen Bewertungsfragen keine Indikatoren zuzuordnen. Entsprechende Fragen sowie Vorschläge zum Umgang mit fehlenden Definitionen und Indikatoren wurden in Abstimmung mit anderen Evaluatoren an das Help desk gesandt. Eine Antwort steht noch aus.

Abbildung 2: Zuordnung von Bewertungsfragen und Indikatoren sowie Prüfung der Interventionslogik am Beispiel der Agrarumweltmaßnahmen (214)

Bewertungsfragen	Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zur ...						
	... Erhaltung oder Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?	... Erhaltung oder Förderung von Lebensräumen und Artenvielfalt beigetragen?	... Erhaltung oder Verbesserung der Wasserqualität beigetragen?	... Erhaltung oder Verbesserung der Bodenqualität beigetragen?	... Abschwächung des Klimawandels beigetragen?	... Erhaltung oder Verbesserung von Landschaften u. ihren charakteristischen Ausprägungen beigetragen?	... Verbesserung der Umwelt beigetragen?
mögliche Zuordnung von globalen Wirkungsindikatoren	--	Umkehr des Verlustes an Biologischer Vielfalt	Erhaltung von ökologisch wertvollen landwirtschaftl. Flächen	Verbesserung der Wasserqualität	--	Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels	--
mögliche Zuordnung von Ergebnisindikatoren:	Fläche unter erfolgreichem Landmanagement mit Beitrag zu ...						
	--	A) Biodiversität und ...	A) ... HNV-Landwirtschaft	B) Wasserqualität	D) Bodenqualität	C) Klimawandel	E) Verhinderung von Marginalisierung u. Landnutzungsaufgabe
214a Maßnahme 1	--	● ¹	●	●	○ ²	--	○
214b Maßnahme 2	--	●	--	○	○	--	--
214c Maßnahme 3	--	X	X ³	(●)	●	(●)	--
214d Maßnahme 4	--	--	--	○	●	--	●

Legende: ● = Ziele laut EPLR, Indikatoren + Quantifizierung liegt vor
 (●) = Ziel nur laut Strategieteil des EPLR, Indikatoren + Quantifizierung liegt vor
 ○ = Ziel formuliert, jedoch keine Indikatoren quantifiziert
 X = kein Ziel formuliert, jedoch Indikatoren quantifiziert
 -- = kein Ziel formuliert

^{1,2,3}: Die nummerierten Beispiele werden im Text erläutert.

Quelle: Eigene schematische Darstellung.

Die am Häufigsten vorgefundenen Fälle von unterschiedlichen Kausalketten zur Interventionslogik sollen anhand der drei in Abbildung 2 markierten Beispiele diskutiert werden. Logikbrüche werden in den Fällen 2 und 3 angesprochen:

1. Im Idealfall sind die maßnahmenspezifischen Ziele klar aus der Stärken-Schwächen-Analyse und der Strategie abgeleitet und werden mittels Indikatoren untersetzt. Für diese werden Zielgrößen angegeben. Sofern die vorgeschlagenen Indikatoren als geeignet angesehen werden, besteht damit eine geeignete Ausgangsbasis zur Bewertung der Maßnahmen (Fall 1).
2. Nicht selten wurden jedoch Ziele textlich gefasst, die jedoch weder quantifiziert, noch mit Indikatoren unterbaut wurden (Fall 2). Davon sind i. d. R. „diffus formulierte“ allgemeine Ressourcenschutzziele betroffen. Häufig wurden Wirkungen der Maßnahmen mit Zielsetzungen für die Maßnahmen verwechselt oder vermengt, was zu einem sehr breiten Zielspektrum führt. Die Diskussion mit den zuständigen

Fachreferenten konnte hier eine deutliche Fokussierung auf die wesentlichen Ziele erreichen und somit mehr Stringenz in die Maßnahmenausrichtung bringen.

3. Des Weiteren wurden häufig zwar keine Ziele für ein bestimmtes Schutzgut definiert, jedoch Indikatoren aufgestellt und ggf. quantifiziert (Fall 3). Auch hier wurde geprüft, ob Maßnahmenziele der Hintergrund der Programmierung sind oder weitergehende Wirkungen mittels der Indikatoren abgebildet wurden. Die Interventionslogik wurde entweder durch zusätzliche Zielformulierungen oder Straffen der Indikatoren klar definiert.

Zu den aufgezeigten Defiziten in der Interventionslogik ist festzustellen, dass sie mehrheitlich der Dynamik der Programmerstellung geschuldet sind. Diese war durch mehrere Korrekturzyklen infolge von Abstimmungsprozessen und einem hohen Zeitdruck geprägt. Das Ausräumen der Logikbrüche führt der Tendenz nach zu einer Verringerung bei gleichzeitiger Konkretisierung der Ziele der einzelnen Teilmaßnahmen. Dies ermöglicht eine deutlich stringenterere Evaluation.

Die Interventionslogik der Teilmaßnahmen wird derzeit von Hessen überarbeitet. Die sich hieraus ergebenden Anpassungen des Indikatorensystems gehen der KOM innerhalb eines Änderungsantrags zu, insoweit sie nicht bereits in die Überarbeitung der Indikatorenlisten eingeflossen sind, die das Land auf Anfrage der KOM bis zum 28.02.2009 ausgefüllt zurückschicken sollte.

Schwerpunktsetzungen der Evaluation

Aus der überarbeiteten Interventionslogik werden unmittelbar die Ziele der Teilmaßnahmen abgeleitet. Diese stellen den Untersuchungsgegenstand in der Evaluierung dar. Alle Umweltziele werden mit der gleichen Untersuchungsintensität verfolgt. Bei den Agrarumweltmaßnahmen Hessens (Code 214) überwiegen Ziele des Boden- und Wasserschutzes sowie zur Erhaltung oder Verbesserung der Biodiversität. Bei den Schutzgütern Klima und Landschaftsbild auftretende positive Nebenwirkungen werden mit einem vereinfachten Ansatz bewertet. Die Mehrheit der Teilmaßnahmen ist auf ein spezifisches Ressourcenschutzziel ausgerichtet.

Prioritäres Ziel der Natura-2000-Förderung (Code 213) ist – vorbehaltlich der Genehmigung durch die KOM – in Hessen die Erhaltung bzw. Förderung der Biodiversität und die Verhinderung von Landnutzungsaufgaben; dies gilt insbesondere in den Mittelgebirgsregionen. Bislang ist nicht vorgesehen, die Maßnahme auf den Wasserschutz auszurichten.

Datenbestand und Lücken

Wie bereits in Kapitel 3 dargelegt, sind wesentliche Datenquellen für die Bewertung der AUM und Natura-2000-Förderung die Flächennutzungsdaten des InVeKoS und die flä-

chengenauen Förderdaten AUM und ggf. Natura 2000. Spezifische Aspekte des Datensatzes aus dem Blickwinkel der AUM sind mit den Auftraggebern erörtert worden. Die Datenlieferung wird entsprechend der getroffenen Vereinbarungen erfolgen.

Als Grundlage für die Quantifizierung der Umweltwirkung der AUM und ggf. Natura-2000-Förderung sind die Evaluatoren auf Begleituntersuchungen des Landes angewiesen. Seitens des Evaluators besteht der Anspruch, dass Begleituntersuchungen oder entsprechendes Datenmaterial für einen Mit-Ohne-Vergleich⁷ für die Teilmaßnahmen und deren korrespondierenden Umweltzielen vorliegen sollten, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Bewertungskosten zum Fördervolumen einer Teilmaßnahme Beachtung findet. Insofern wird der Anspruch auf Begleituntersuchungen eher bei „großen“ oder von der Bedeutung her „zentralen“ Maßnahmen erhoben. Liegen wissenschaftlich begründete, aktuelle Untersuchungen vor, die die Umweltsituation vor Ort hinreichend abbilden, wird auf diese für die Evaluation zurückgegriffen. Letzteres gilt bspw. für einige Umweltwirkungen des ökologischen Landbaus.

Vor diesem Hintergrund wurden in Hessen die Erfassung von N-Bilanzsalden bei Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern der AUM diskutiert. Während Daten aus den Aufzeichnungspflichten nach Düngeverordnung von AUM-Teilnehmern vergleichsweise einfach über eine Befragung bezogen werden könnten, können die Nicht-AUM-Teilnehmer nicht zur Datenlieferung verpflichtet werden. Ohne Referenzgruppe sind jedoch auch die Daten der Teilnehmer nicht sinnvoll auszuwerten. Eine Klärung hinsichtlich der Möglichkeiten der Datenbereitstellung wurde seitens des Ministeriums zugesagt.

Zur quantitativen Berechnung von Erosionsminderungspotenzialen durch AUM liegen ausreichende Datenbestände vor. Der maßnahmenspezifische Wirkungsindikator „Verringerung des Bodenabtrags“ kann mittels einer Modellierung in t/ha*a bzw. landesweit in t/a bedient werden.

Für das Schutzgut Biodiversität liegen nur eingeschränkt verwertbare Datenbestände vor, alle ohne direkten Erfassungsbezug zu AUM. Eine kursorische Prüfung der Kartiereinheiten der Hessischen Biotopkartierung (HB) hat z. B. eine nur geringe potenzielle Schnittmenge von Biotoptypen-Einheiten zu Fördertatbeständen der AUM ergeben. Die räumliche Überschneidung muss im Weiteren geprüft werden. Die Monitoringdaten zu FFH-Gebieten sollen auch nach Ansicht des Landes grundsätzlich für ELER-Wirkungskontrollen genutzt werden. Eine Verschneidung mit InVeKoS-GIS steht noch aus. Die Aussagequalität und –tiefe des Ergebnisses im Hinblick auf die Fragestellungen der Evaluation ist zu prüfen. Auch für die gemeinsamen Wirkungsindikatoren „Feldvö-

⁷ Vorher-Nachher-Vergleiche sind ebenfalls gut geeignet, im Rahmen freiwilliger Maßnahmen aber i. d. R. nicht realisierbar.

gel“ und „HNV“ muss noch geklärt werden, ob eine (statistische) Repräsentativität der Stichproben gewährleistet ist, die Voraussetzung für eine quantifizierte Auswertung ist. Werden Lücken identifiziert, sollten diese durch weitere Untersuchungen (voraussichtlich insbesondere bei Feldvögeln sowie floristischen Erfassungen) geschlossen werden. Mit belastbaren Ergebnissen wäre allerdings erst zur Ex-post-Bewertung zu rechnen.

In der länderübergreifenden Zusammenarbeit bei den Wirkungskontrollen wird von den Evaluatoren eine Möglichkeit gesehen, einerseits eine ausreichende statistische Basis für Bewertungsaspekte zu schaffen, andererseits die finanziellen und personellen Lasten der Wirkungsuntersuchungen auf mehrere Schultern zu verteilen. Dazu hat am 01. April 2009 ein Treffen von sechs der sieben an der gemeinsamen Evaluation beteiligten Bundesländer stattgefunden. Als Ergebnis wird u. a. geprüft, inwieweit die datenschutzrechtlichen Vorgaben erfüllt sind, um Daten, die im Rahmen des Vollzugs der Düngeverordnung von den landwirtschaftlichen Betrieben zu erfassen sind, auch im Rahmen der Evaluation von AUM, die das Ziel Nitratüberschussreduktion verfolgen, genutzt werden können. Weiterhin wird von dem Land Niedersachsen in Aussicht gestellt, ein Begleitvorhaben für Blüh- und Schonstreifen mit Ziel Biodiversität stellvertretend für die anderen Bundesländer zu implementieren.

4.4 Schwerpunkt 3 und 4 (Leader)

4.4.1 Bewertung von Einzelmaßnahmen

312 – Förderung von Unternehmensgründung- und -entwicklung

Zentrale Zielsetzung der Maßnahme „Förderung von Unternehmensgründung- und -entwicklung“ ist die langfristige Erhöhung der Anzahl selbständiger gewerblicher Kleinstunternehmen. Daher wurden die Indikatoren „Anzahl von bestehenden Vollzeit-Existenzgründungen zwei Jahre nach Ende der Förderung“ bzw. „Anzahl von bestehenden Teilzeit-Existenzgründungen zwei Jahre nach Ende der Förderung“ ergänzt. Die Erfassung erfolgt über eine Befragung der Zuwendungsempfänger im Zeitverlauf.

Für 2009 sind im Untersuchungsdesign außerdem eine Analyse des Gründungsgeschehens anhand von Sekundärdaten und eine Literaturstudie vorgesehen. Geplant sind weiterhin Expertengespräche zu den regionalen Gründungsbedingungen mit dem Ziel, vertiefte Hintergrundinformationen zu erhalten.

322 – Dorferneuerung und -entwicklung

Die Förderung der Dorferneuerung und -entwicklung in Hessen setzt einen Schwerpunkt auf die Innen- und Ortskernentwicklung. Der Operationalisierungsprozess mit dem HMUELV konzentrierte sich auf die Weiterentwicklung der entsprechenden Indikatoren

auf der Ergebnis- und Wirkungsebene und verdichtete sich auf die Indikatoren: Höhe und Art der Investitionen im Ortskern, Anzahl von Rückbauvorhaben und entstandene Freifläche. Dahingegen wird der Indikator Entwicklung der Bevölkerungszahl im Ortskern als Nebenindikator behandelt werden.

Für die vorgesehene begleitende Untersuchung einzelner Dörfer zur Bewertung des übergeordneten Ziels der Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung wurde eine Auswahl vorgenommen (Tabelle 3). Dieser Auswahl der Dörfer, in denen vertiefende Untersuchungen durchgeführt werden sollen, liegen auf Landkreisebene gebildete Regionstypen zugrunde. Sie erfolgte per Zufallsstichprobe aus den Dorferneuerungsverfahren der Förderjahre 2007 und 2008.

Tabelle 3: In Hessen ausgewählte Dorferneuerungsverfahren

Dorferneuerungsverfahren	Gemeinde	Landkreis
Wahlshausen	Oberaula	Schwalm-Eder-Kreis
Schönau/Heimbach	Gilsberg	Schwalm-Eder-Kreis
Laisa	Battenberg, Stadt	Waldeck-Frankenberg
Frankershausen	Berkatal	Werra-Meißner-Kreis
Liebhards/Dörmbach	Hilders	Fulda
Kressenbach	Schlichtern, Stadt	Main-Kinzig-Kreis
Mosbach	Schaafheim	Darmstadt-Dieburg
Heckholzhausen	Beselich	Limburg-Weilburg

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Sommer und Herbst 2009 werden in den Dörfern die ersten Untersuchungsschritte durchgeführt. Dies sind zunächst Vor-Ort-Begehungen, Expertengespräche und Datenanalysen.

4.4.2 Bewertung regionaler Entwicklungsprozesse

Die Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategien erfolgt im Rahmen der 25 hessischen Regionalforen⁸. Von diesen sind 20 als LEADER-Region anerkannt und fünf sind

⁸ Das sind zum Zweck der integrierten Regionalentwicklung regional eingerichtete und rechtsfähig organisierte Gremien.

sog. HELER-Regionen⁹. Basierend auf dieser Unterteilung unterscheiden sich die Förderbedingungen der Regionen. Um einen Vergleich dieser Ansätze hinsichtlich ihrer Voraussetzungen, Wirkungen und Anwendungsbereiche zu ermöglichen, werden sie in einem gemeinsamen Bewertungsansatz evaluiert.

Die wesentlichen Bewertungsaktivitäten des Berichtszeitraums bezogen sich auf die Präzisierung des Untersuchungsdesigns und die Konkretisierung der Erhebungsschritte sowie diesbezügliche Koordinierungsprozesse mit dem HMUELV, der IBH und den Regionen.

Zur Bewertung der regionalen Entwicklungsprozesse ergeben sich abgeleitet aus den maßnahmenspezifischen Zielsetzungen der EPLR Hessen sowie den Bewertungsfragen des CMEF **zwei große Wirkungsbereiche**:¹⁰

- (1) Die Wirkungen zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit in den Regionen (Prozessnutzen),
- (2) die sozio-ökonomischen Wirkungen (aufgrund der Umsetzung von Projekten).

Insbesondere für die Operationalisierung des Prozessnutzens (Bewertungsfragen des CMEF zu Schwerpunkt 4 und zu Maßnahme 341 des Schwerpunkt 3) erfolgte eine detaillierte Indikatorenbildung aufgegliedert nach Verbesserung von Rural Governance, Mobilisierung endogenen Potenzials, Förderung sektorübergreifender Ansätze und Kapazitätsaufbau.

Für die Untersuchung der beiden Wirkungsbereiche (Handlungsfähigkeit und Sozioökonomie) sind die im Land vorhandenen Daten nicht ausreichend. Diese werden daher durch mehrere Untersuchungsschritte zur Informationsgewinnung ergänzt. Gegenwärtig werden folgende Untersuchungen/Erhebungen durchgeführt, bearbeitet oder vorbereitet:

- Erhebungen bei den Teilnehmern regionaler Veranstaltungen durch einen einheitlichen **Veranstaltungsfragebogen**, der im Wesentlichen Erkenntnisse zu den Beteiligungsstrukturen der öffentlichen Veranstaltungen liefern soll. Dieser wurde den Regionalforen seitens des vTI zur Verfügung gestellt .
- Erhebung von Eckdaten zur **Entwicklung der Organisationsstrukturen in den LAGn** sowie der **Umsetzung von Projekten** in standardisierter Form durch die Regionalmanager. Es werden damit Informationen zum Prozess (z. B. Kontinuität der Akteure in Entscheidungsgremien) sowie im sozio-ökonomischen Wirkungsbereich ermittelt (z. B. weitere initiierte Projekte, die nicht über das Hessische Programm für den ländlichen Raum umgesetzt werden). Nach endgültigen Absprachen mit den Regio-

⁹ Förderregionen für Schwerpunkt-3-Maßnahmen in denen ein regionales Entwicklungskonzept vorliegt und umgesetzt wird.

¹⁰ Diese wurden ausführlich im Bewertungsbericht 2008 beschrieben.

nalforen beginnt die Erfassung dieser Daten im zweiten Quartal 2009. Danach ist jeweils das erste Quartal des Jahres zur Lieferung der Daten vorgesehen.

- Erfassung der Ausgangslage in den Regionen mittels **Auswertung der Regionalen Entwicklungskonzepte**.
- **Verbesserung der Verwertbarkeit und Vergleichbarkeit der Selbstbewertungen der Regionen für die Evaluierung**. Dazu werden Vereinbarungen mit allen Regionen über tlw. gleiche Inhalte und gleiches Vorgehen getroffen. Im Wesentlichen werden dabei Informationen zum zweiten Wirkbereich (Handlungsfähigkeit) ermittelt. Erste Absprachen sind in der evaluierungsbegleitenden Arbeitsgruppe getroffen worden, weitere Vereinbarungen und Festlegungen sind in einem gemeinsamen Workshop mit allen Regionen im zweiten Quartal 2009 vorgesehen.
- Zur **Ermittlung erster Wirkungen beider Wirkbereiche** sind **Befragungen bei verschiedenen Akteursgruppen** (u. a. Regionalmanager, Mitglieder der Entscheidungsgremien, Arbeitsgruppenmitglieder) in den Regionen geplant. Im ersten Schritt werden explorative Fallstudien mit mündlichen Befragungen durchgeführt (2009), aufbauend darauf wird eine schriftliche Befragung in allen Regionen folgen.
- Die **Analyse zur Verwaltungsumsetzung** ist derzeit in Vorbereitung und wird mittels mündlicher Befragungen bei verschiedenen Akteuren (der Verwaltungsebenen sowie in den Regionen) und Dokumentenanalyse durchgeführt.

Die ermittelten Daten werden zur Analyse der Zusammenhänge zwischen Ausgangssituation in den Regionen und Entwicklungen in den beiden Wirkbereichen genutzt. Die Beurteilung dieser Zusammenhänge erfolgt im Dialog mit regionalen Akteuren, wobei auch qualitative Aspekte stärker berücksichtigt werden können.

4.5 Programmbewertung

Die Programmbewertung konzentriert sich auf drei wesentliche Analysefelder:

- Programmwirkungen,
- Programmdurchführung,
- Wechselwirkung mit anderen politischen Aktionsbereichen.

Untersuchungsinhalt und -ebenen setzen sich aus maßnahmenübergreifenden Vertiefungsthemen und einem horizontalen Ansatz zusammen.

Maßnahmenübergreifende Vertiefungsthemen

Die maßnahmenübergreifenden Vertiefungsthemen befinden sich derzeit in der Strukturierungsphase. So werden beispielsweise im Vertiefungsthema „Biodiversität“ derzeit

Auswahlkriterien zur Prüfung der Relevanz von Maßnahmen für den Wirkungsbereich Biodiversität entwickelt. Dies dient der Konzeption und Auswahl von Fallstudien. Daneben wird versucht, Daten für die Feldvogel- und HNV-Indikatoren (massenstatistischer Ansatz) zu beschaffen.

Horizontale Programmbewertung

Gegenwärtig konzentriert sich die horizontale Programmbewertung auf das Analysefeld Programmdurchführung. In Hessen werden noch im ersten Halbjahr 2009 Expertengespräche mit der ELER-Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle durchgeführt.

Die Ergebnisse dieser Gespräche werden mit der Bundes- und EU-Ebene gespiegelt. Im Sommer 2009 wird dieser Analyseschritt abgeschlossen.

Ebenfalls zur Programmdurchführung gehört die Analyse der Implementationskosten. Der Lenkungsausschuss hat auf der Grundlage der Präsentation der Ergebnisse der Ex-post-Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme 2000 bis 2006 beschlossen, eine Erfassung von Implementationskosten und ihre Spiegelung mit den erzielten Wirkungen auch für den neuen Programmplanungszeitraum vorzusehen. Ergebnisse sollen 2011/2012 vorliegen, um in die Vorbereitung des Programms 2014 ff. einfließen zu können. Die bisherigen Ergebnisse der Implementationskostenanalyse (Fährmann und Grajewski, 2008) können aufgrund der Umstrukturierungen, der geänderten Vorgaben seitens der KOM sowie der veränderten Programmstruktur nicht einfach fortgeschrieben werden. Zudem soll das Analyseinstrumentarium weiterentwickelt werden, um bestehende Schwächen in der Erfassung der Kosten zu verringern.

Regionale Inzidenz

Ein erster Analyseschritt auf Programmebene ist die Darstellung der räumlichen Inzidenz der Fördermittel. Dabei werden nicht nur die originären ELER-Mittel betrachtet, sondern auch die Restzahlungen LEADER+ und die Zahlungen des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Fonds für regionale Wirtschaftsförderung (EFRE), soweit für letztere regionale Daten vorliegen. Da der Auftraggeber aufgrund von verwaltungsinternen Umstrukturierungen bislang keine Daten zur Verfügung stellen konnte, verschiebt sich dieser Analyseschritt.

5 Netzwerkaktivitäten der an der Bewertung beteiligten Personen

Die Durchführung von oder Beteiligung an Veranstaltungen, die der Umsetzung, Analyse und Bewertung von Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume im Austausch mit anderen relevanten Akteuren (insbesondere Wissenschaftsgemeinde, Evaluatoren und Programmverantwortliche) zuzuordnen sind, werden in der Tabelle 4 im Überblick dargestellt.

Tabelle 4: Netzwerkaktivitäten im Zeitraum 01.05.2008 bis zum 30.4.2009– Teil 1

Was?	Wer mit wem?
Austausch mit der Wissenschaftsgemeinschaft	
Poster zum Thema „AFP-Förderung und Tiergerechte Haltungsverfahren“ auf dem EAEE-Kongress in Gent (26. - 29.8.2008)	Evaluatoren mit europäischen Agrarökonomen (Veranstaltung der European Association of Agricultural Economists)
Vortrag „Application of an animal welfare assessment system for policy evaluation: does the farm investment scheme improve animal welfare in subsidised new stables?“ auf dem 4 th International Workshop on the Assessment of Animal Welfare at Group Level (WAFL) in Gent (10.-13.9.2008)	Evaluatoren mit europäischen Wissenschaftlern, die sich mit der Bewertung von Tiergesundheit und Tierverhalten auf landwirtschaftlichen Betrieben beschäftigen
Poster „Einfluss der strukturellen Bedingungen auf die Entwicklung der Milchproduktion in Oberbayern“, GeWiSoLa September 2008	Evaluatoren mit deutschen Agrarökonomen
Poster „Regionale Effekte sektoraler Wirtschaftsförderung – Lernen aus Erfahrung in einem komplexen Umfeld“, Tagung Wirtschaftsförderung, Uni Koblenz, 8.5.2009	Evaluatoren mit deutschen Wirtschaftswissenschaftlern
Vortrag „Evaluation of regional governance in rural development“ auf der EES Biennial Conference (Evaluation in governance, development and progress) in Lissabon	Konferenz der European Evaluation Society mit internationaler Beteiligung
Vortrag auf dem Forum Ländlicher Raum „Regionalentwicklung – Dorferneuerung und Infrastruktur – Demographischer Wandel in ländlichen Räumen – Entwicklungsfragen und Handlungsfelder“ zum Thema „Erfahrungen mit ländlichen Entwicklungsprogrammen und Strategien für die EU-Förderperiode 2007 bis 2013“ am 14.01.2009 in Berlin	Vertreter aus Wissenschaft und Agrarstrukturverwaltung im Vorfeld der Grünen Woche

Tabelle 4: Netzwerkaktivitäten im Zeitraum 01.05.2008 bis zum 30.4.2009 – Teil 2

Was?	Wer mit wem?
Austausch mit anderen Evaluatoren	
Vortrag auf dem europäischen Symposium „Policy and programme evaluation in Europe: Culture and prospects“ zur Frage der Berücksichtigung von Implementationskosten in der Beurteilung der Effizienz ländlicher Entwicklungsprogramme (3.-4.7.2008)	Evaluatoren mit Vertretern des Europäischen Parlaments (Veranstaltung der Société Française de l'Évaluation in Kooperation mit der DeGEval)
Structure and Environmental Impacts of AEM in Germany, Vortrag auf der Konferenz “Using Evaluation to Enhance the Rural Development Value of Agri-environmental Measures”, Estland Juni, 2008	Evaluatoren, Vertreter der KOM sowie der zuständigen Verwaltungen der EU-Staaten
Frühjahrsworkshop des Arbeitskreises Strukturpolitik der DeGEval zum Thema Begleitung und laufende Bewertung der EU-kofinanzierten Programme 2007 bis 2013 am 12.-13.6.2008 (Beteiligung bei der inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitung)	Evaluatoren aus Deutschland und Österreich in den Politikfeldern ländliche Entwicklung, Regional- und Arbeitsmarktpolitik, Fischereiförderung sowie Vertretern der Bundesländer, des Bundes und der EU-KOM
Workshop zur Konkretisierung der EU-Bewertungsfragen zu LEADER am 19./20.08.2008	Evaluatoren versch. Bundesländer, Wissenschaft
Jahrestagung der DeGEval vom 24.-26. September in Klagenfurt, Organisation und Moderation von zwei Slots zum Thema „Evaluierung der Strukturfonds – was nutzt's?“	Evaluatoren/Auftraggebern aus Deutschland und Österreich aus unterschiedlichen Politikfeldern
Mitarbeit im Arbeitskreis „Systemische Evaluation“ der DeGEval, Gründungsphase	Evaluatoren verschiedener Felder aus Deutschland und Österreich
Vortrag „Rigorous Impact Evaluation aus systemtheoretischer Perspektive“ im Arbeitskreis Systemische Evaluation, Treffen 03.03.2009, Berlin	Evaluatoren verschiedener Felder aus Deutschland und Österreich
Mitarbeit im Expertenkommittee zur Evaluation ländlicher Entwicklungsprogramme, Teilnahme an der Sitzung am 15.12.2008 in Brüssel	Vertreter der Verwaltungsbehörden und Evaluationsexperten aus den EU-Mitgliedstaaten gemeinsam mit DG Agri
Treffen der Forstevaluatoren Deutschlands, 03.12.2008, Frankfurt/Main	Evaluatoren der Forstmaßnahmen Deutschlands
Forschungskolloquium „Evaluation und Politikberatung“, Hochschule Rheinbach, 13./14.01.2009	Evaluatoren verschiedener Fachrichtungen, Auftraggeber aus unterschiedlichen Politikfeldern, Wissenschaft

Tabelle 4: Netzwerkaktivitäten im Zeitraum 01.05.2008 bis zum 30.4.2009 – Teil 3

Was?	Wer mit wem?
Einbindung in die Weiterentwicklung des Begleitungs- und Bewertungssystems	
Mitarbeit bei der Erstellung eines Handbuchs zur kombinierten GAK-ELER-Berichterstattung, Beitrag zur Erarbeitung einer einheitlichen Definition der Ergebnisindikatoren des CMEF	vTI ist eingebunden in eine Unterarbeitsgruppe der Programmkoordinierungsreferenten von Bund und Ländern
Präsentation des Handbuchs zum GAK-ELER-Monitoring (Mai 2008) zur Gewährleistung eines einheitlichen Vorgehens bei der Datenerfassung und -auswertung	Unterarbeitsgruppe Monitoring und die für die Begleitung zuständigen Mitarbeiter aus den Bundesländern
Vortrag: LEADER- und ILE- Evaluation Untersuchungsdesign und Ansätze zur Einbindung regionaler Akteure in der 7-Länder-Evaluierung auf dem 2. Bund-Länder-Treffen der ILE- und LEADER-Referenten (Veranstaltung der Deutschen Vernetzungsstelle) am 9.10.2008	LEADER und ILE-Fachreferenten von Bund und Ländern
Leitung der bundesweiten Arbeitsgruppe „Agrarumweltindikatoren im Bereich Wasser und Boden – Abstimmung der Begleitung und Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen 2007 bis 2013“	vTI zusammen mit Agrarumweltreferenten und Vertretern aus Fachbehörden der Bundesländer sowie BMELV
Vortrag „On-going evaluation in the Member States: Institutional Aspects“ auf der von der Europäischen Kommission organisierten Seminar zur Evaluation der IPARD Programme in Brüssel (7.-8.7.2008)	Evaluatoren mit Vertretern der Ministerien der zukünftigen Beitrittsstaaten (Macedonien, Kroatien und Türkei) sowie der Europäischen Kommission
Konkretisierung der im Rahmen der Begleitung des Nationalen Strategischen Rahmenplans zu erfassenden Indikatoren (Erstellung einer Handreichung für die Bundesländer)	vTI-Institute für Ländliche Räume und Betriebswirtschaft im Auftrag des BMELV

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Netzwerkaktivitäten finden ihren Niederschlag auch in zahlreichen Veröffentlichungen, die im Folgenden aufgelistet sind:

Veröffentlichungen:

- Becker H, Moser A (2008) Zwischen Abwanderung und regionalem Engagement : Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen. Forschungsreport Ernähr Landwirtsch Verbrauchersch(1):18-20.
- Bergschmidt A, Dirksmeyer W, Ebers H, Fitschen-Lischewski A, Forstner B, Margarian A, Heuer J (2008) Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 für alle Bundesländer. Braunschweig vTI, 104 p.
- Bormann K, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2009) Agrar- und Waldumweltmaßnahmen im ELER: Bewährte Maßnahmen und neue Bewertungsanforderungen. LandinForm - Magazin für Ländliche Räume 2009, H. 1, S. 34-35.
- Daub R (2008) Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen). Braunschweig : vTI, 167 p, Arbeitsber. Ber. Agrarökonomie 2008/07.
- Fährmann B, Grajewski R, Koch B, Peter H (2008) Die Politik zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik - von den Ursprüngen bis zur Gegenwart. Berlin : Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, 86 p
Schriftenr Eur Verwaltungsmanagement Fachhochsch Verwaltung Rechtspflege Berlin.
- Fürst D, Gailing L, Lahner M, Pollermann K, Röhring A (2008) Die Konstituierung und Entwicklung von kulturlandschaftlichen Handlungsräumen - zusammenfassende Erkenntnisse. In: Fürst D, Gailing L, Pollermann K, Röhring A (eds) Kulturlandschaft als Handlungsraum : Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund : Rohn, pp 315-325.
- Fürst D, Gailing L, Lahner M, Pollermann K, Röhring A (2008) Konstituierung von Kulturlandschaften als Handlungsräume. In: Fürst D, Gailing L, Pollermann K, Röhring A (eds) Kulturlandschaft als Handlungsraum : Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund : Rohn, pp 89-102.
- Fürst D, Lahner M, Pollermann K (2008) Regional Governance und Place-making in Kulturlandschaften. In: Fürst D, Gailing L, Pollermann K, Röhring A (eds) Kulturlandschaft als Handlungsraum : Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund : Rohn, pp 71-88.

- Fürst D, Lahner M, Pollermann K (2008) Vergleich der Fallstudien zu Biosphärenreservaten. In: Fürst D, Gailing L, Pollermann K, Röhring A (eds) Kulturlandschaft als Handlungsraum : Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund : Rohn, pp 287-311.
- Grajewski R, Mehl P (2008) Variable Politik trotz wachsender Verflechtung : Netzwerk-governance am Beispiel der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Schriftenr Eur Zentrum Föderalismus-Forschung 32:284-310.
- Grajewski R, Raue P, Tietz A (2008) Ländliche Entwicklungsprogramme im Vergleich. Agra Europe (Bonn) 49(8):D1-14.
- Grajewski R (2009) Evaluation in der Agrarpolitik in Deutschland. In: Widmer T, Beywl W, Fabian C (eds) Evaluation : ein systematisches Handbuch. Wiesbaden : VS, Verlag für Sozialwissenschaften, pp 75-86.
- Lahner M, Pollermann K (2008) Biosphärenreservat Rhön. In: Fürst D, Gailing L, Pollermann K, Röhring A (eds) Kulturlandschaft als Handlungsraum : Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund : Rohn, pp 209-232.
- Margarian A (2008) Diskussionsbeitrag zu: Christian H.C.A. Henning und Jerzy Michalek: Ökonometrische Methoden der Politikevaluation : Meilenstein für eine sinnvolle Agrarpolitik der 2. Säule oder akademische Fingerübung? Agrarwirtschaft 57(7):346-347.
- Margarian A (2008) Sind die Pachten im Osten zu niedrig oder im Westen zu hoch? Braunschweig : vTI, VI, 51 p Arbeitsber Ber Agrarökonomie 2008/01.
- Osterburg B, Roggendorf W (2008) Stand und Entwicklung der Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf Grünland in Deutschland. In: Schumacher W, Busenkell J (eds) Expertenworkshop 'Biodiversität der Graslandökosysteme Mitteleuropas' 8. und 9. April 2008, Andreas Hermes Akademie Bonn-Röttgen : Kurzfassung der Vorträge. Bonn : Universität Bonn, pp 75-79.
- Plankl R, Daub R, Gasmy S, Pitsch M, Rudow K (2008) Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000–2006) Länderübergreifender Bericht, Braunschweig, vTI, 94 p.
- Pollermann K (2008) Biosphärenreservat Branton Burrows. In: Fürst D, Gailing L, Pollermann K, Röhring A (eds) Kulturlandschaft als Handlungsraum : Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund : Rohn, pp 253-269.
- Pollermann K (2008) Biosphärenreservat Dyfi. In: Fürst D, Gailing L, Pollermann K, Röhring A (eds) Kulturlandschaft als Handlungsraum : Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund : Rohn, pp 271-286.

- Pollermann K (2008) Biosphärenreservat Südost-Rügen. In: Fürst D, Gailing L, Pollermann K, Röhring A (eds) Kulturlandschaft als Handlungsraum : Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund : Rohn, pp 233-252.
- Pollermann K (2008) Möglichkeiten der Evaluierung eines regionalen Flächennutzungsplans am Beispiel des Ruhrgebiets. Raumforsch Raumordn 66(4):333-345.
- Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2008) Evaluation of regional governance in rural development. In: Building for the future: Evaluation in governance, development and progress : Abstractbook ; EES Conference, 1 - 3 October 2008, Lisboa Congress Centre, Lisbon, Portugal. p 11.
- Pufahl A, Weiss C (2008) Evaluating the effects of farm programs : results from propensity score matching. In: Bartova L, M'barek R, Ratering T (eds) Modelling agricultural and rural development policies : proceedings ; 107th EAAE Seminar, 29th January - 1st February, 2008, Sevilla. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, pp 15.
- Pufahl A, Weiss CR (2008) Evaluating the effects of farm programs: results of propensity score matching. In: Mathijs E, Verbeke W (eds) EAAE 2008 Congress "People, Food and Environments: Global Trends and European Strategies" : XIIth Congress of the European Association of Agricultural Economists, Ghent, Belgium, August 26-29, 2008 ; papers. pp 11.
- Raue P, Schnaut G, Pollermann K (2008) Mehr Nutzen durch Dialog: der neue Bewertungsansatz für Leader. LandInForm(3):44-45.
- Reiter K, Roggendorf W (2008) Structure and environmental impacts of AEM in Germany - a case study. In: International conference "Using Evaluation to Enhance the Rural Development Value of Agri-environmental Measures. Pärnu (Estland) , 2008.06.17-19 [Konferenzbeitrag;Kurzfassung].
- Roggendorf W, Herrmann S (2008) Planungstheorie : Planung und IuK-Technik. In: Fürst D, Scholles F (eds) Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund : Rohn, pp 205-236.
- Tietz A (2008) Bundesländer setzen eigene Akzente. Land und Forst 161(18):16-17.
- Tietz A (2008) Implementation of rural development policies : experiences from Germany. In: Agricultural Policy Forum : Dresden, 2007.11.16-18 Bonn : InWEnt International Weiterbildung und Entwicklung, pp 50-60.

6 Schwierigkeiten und notwendige weitere Arbeiten

Die bei der begleitenden Evaluation aufgetretenen Schwierigkeiten und daraus erwachsende notwendige weitere Arbeiten beziehen sich auf verschiedene Bereiche (siehe auch Tabelle 5):

- Schärfung der Interventionslogik,
- Operationalisierung der Anforderungen des CMEF,
- Klärung der Verfügbarkeit von Daten,
- Unterstützung durch das Evaluatorennetz und den Help desk.

Schärfung der Interventionslogik

Ausgangspunkt für die Evaluation ist die Überprüfung der Interventionslogik auf Maßnahmenebene, um auf dieser Grundlage das Untersuchungsdesign zu spezifizieren und Schwerpunkte zu setzen. Dafür ist ein alleiniges Dokumentenstudium nicht hinreichend, sondern ein intensiver Dialog mit den fachlich Zuständigen erforderlich. Dieser Austausch wurde in den meisten Maßnahmenbereichen schon geführt. Dabei wurde deutlich, dass die Festlegungen im Entwicklungsplan, die ja im Rahmen der Programmerstellung schon kritisch seitens der Ex-ante-Evaluation reflektiert wurden, noch weiterer Spezifikationen und Anpassungen bedürfen. Dies betrifft die Problem- und Relevanzfeststellung, die darauf basierende Festlegung der angestrebten Ziele und angesichts der Breite an Evaluationsfragestellungen die Festlegung von inhaltlichen und räumlichen Schwerpunktsetzungen und geeigneter Methoden.

Operationalisierung der Anforderungen aus dem CMEF

Der von der KOM vorgelegte CMEF bietet eine geeignete Ausgangsbasis für die Evaluation, indem er überwiegend relativ klare Strukturen vorgibt. Da er seitens der KOM als „living paper“ verstanden wird, ist zu erwarten, dass der CMEF im Zuge der Ergebnisse der Halbzeitbewertung einer Revision unterzogen wird.

Die Diskussion der letzten Jahre zwischen DG Agri, Mitgliedstaaten, Umsetzungsbehörden und Evaluatoren ist geprägt von der Aussagekraft und quantitativen Erfassbarkeit der CMEF-Indikatoren. Ein Grund dafür ist, dass seitens der EU-Verwaltung der formale Aspekt der Quantifizierung der Indikatoren als Folge der ELER-Durchführungsverordnung stark in den Vordergrund gerückt ist und zudem mit Programmumsetzungsaspekten vermischt wird. Aus Sicht der Evaluatoren trägt dieses Vorgehen nicht dazu bei, Evaluation stärker als Lernprozess zu verankern. Zudem rücken dadurch zentrale Aspekte von Evaluation wie die Beurteilung der Effektivität und Effizienz sowie die zum Programmbeginn wichtige Betrachtung der Implementation in den Hintergrund.

Eine ausschließliche Fokussierung auf die Ziel- und Indikatorenschemata des CMEF wird den komplexen Umsetzungs- und Wirkungsbeziehungen der EPLR kaum gerecht. Dazu sind die vorgelegten Interventionsschemata auf Maßnahmenebene zu schematisch. Benötigt werden umfangreiche Informationen aus den Verwaltungen und der Förderpraxis (v. a. durch zusätzliche Primärdatenerhebungen), um die Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit von Maßnahmen beurteilen zu können.

Auf Programmebene reduziert sich der CMEF auf sieben Wirkungsindikatoren und auf einen Fragenkomplex, der wenig konkret gefasste Fragen enthält. Diese müssen erst noch operationalisiert werden, um sie überhaupt einer Bewertung zugänglich zu machen.

Des Weiteren müssen formative, d. h. implementationsbezogene Aspekte der Evaluation, die im CMEF aufgrund seiner starken Fixierung auf Indikatoren wenig Berücksichtigung finden, einbezogen werden. Der CMEF geht von einer indikatorengestützten Maßnahmen- und Programmsteuerung aus und abstrahiert so von den komplexen Akteurskonstellationen, administrativen Regelungen sowie landes- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen, die die Programminhalte und die tatsächliche Umsetzung stark mitbestimmen. Eine ausschließliche Reduktion der Analyse auf die Ermittlung von Indikatoren, die darüber hinaus z. T. wenig aussagekräftig sind, würde zu Ergebnissen und Schlussfolgerungen führen, die keine Umsetzungsrelevanz haben. Damit liegt ein Schwerpunkt v. a. zur Halbzeitbewertung auf der Analyse der Implementation auf Maßnahmen- und Programmebene und wird auch das Thema „Partnerschaft im Mehrebenensystem“ berücksichtigen.

Klärung der Verfügbarkeit von Daten

Bis dato konnte das Land Hessen keine Einzeldaten auf Maßnahmen- und Programmebene zur Verfügung stellen. Dies liegt an Umstrukturierungsprozessen innerhalb der Hessischen Landesverwaltung und an der Übertragung wesentlicher Bereiche der verwaltungs- und finanztechnischen Abwicklung an die Investitionsbank Hessen. Derzeit stehen kaum personelle Ressourcen zur Verfügung, um die erforderlichen Daten zeitnah zur Verfügung zu stellen.

Förderdaten alleine sind aber nicht ausreichend, um Ursachen-Wirkungs-Beziehungen herauszuarbeiten. Ein Bündel von zusätzlichen Informationen aus Sekundär- und Primärdaten ist erforderlich.

Die Nutzung von Sekundärdaten hängt auch von der Qualität der Daten ab. Dabei geht es um rein technische Aspekte der Datenqualität, die die Evaluatoren in die Lage versetzen, diese mit entsprechenden Statistikprogrammen auszuwerten. Daneben ist die Frage der Inhalte relevant, da wir nur in begrenztem Umfang in der Lage sind, die Plausibilität der gelieferten Daten zu prüfen.

Unterstützung durch das Evaluatorennetz und den Help desk

In der konkreten Anwendung des CMEF tauchen vielfältige Fragen auf, die entweder im Austausch mit anderen Evaluatoren oder durch das Help desk in Zusammenarbeit mit der DG Agri zu klären wären.

Der Austausch zwischen den Evaluatoren findet innerhalb Deutschlands für einzelne Themenbereiche statt, ohne dass es einen institutionellen Rahmen gibt (siehe Tabelle 5). Dadurch ist nicht sichergestellt, dass die Ergebnisse tatsächlich allen Evaluatoren zur Verfügung stehen. Des Weiteren hängt dieser Austausch in starkem Maße von der Initiative und dem Engagement Einzelner ab und ist daher auch diskontinuierlich. Daneben bietet der Arbeitskreis Strukturpolitik der Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) eine Möglichkeit, sich mit Evaluatoren aus Österreich und anderen Fonds (insbesondere des EFRE) auszutauschen. Allerdings finden die Workshops nur einmal im Jahr statt.

Die genannten Organisationsformen laufen relativ autonom zu dem EU-Evaluatorennetz und dem Help desk. Damit können zwar Lösungen für Fragen gefunden werden, ohne dass aber eine Rückkopplung mit dem Netzwerk und der KOM stattfindet.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Unterstützungs- und Vernetzungsleistung seitens des EU-Evaluatorennetzes und des Help desks waren recht ernüchternd. Fragen wurden nicht konkret beantwortet; viele Antworten stehen noch aus. Es ist nicht klar, in welchem Zeitrahmen und in welcher Verbindlichkeit offene Fragen geklärt werden. Ein intensiverer Austauschprozess, in den z. B. die Erfahrungen mit der Anwendung von methodischen Ansätze eingebracht werden können, wäre aus Sicht der Evaluatoren wünschenswert.

Tabelle 5: Problembereiche und Lösungsmöglichkeiten in Bezug auf die Verfügbarkeit von Daten

Problembereich	Lösungsmöglichkeiten
a) Ergebnisindikatoren	
Zeitlicher Verzug, bis Ergebnisse gemessen werden können	Bei investiven Maßnahmen wie dem AFP oder den V&V-Maßnahmen ist zur Messung von Ergebnissen ein zeitlicher Abstand von mindestens zwei Jahren nach der erfolgten Schlussrechnung erforderlich. Erste Ergebnisse liegen somit selbst für 2007 schlussgerechnete Projekte erst 2010 vor, d. h. mit dem Jahresbericht des Jahres 2011. <u>Vorschlag:</u> Rückgriff auf Projekte der Förderperiode 2000 bis 2006 unter der Voraussetzung, dass die Nutzung der Daten vom Auftraggeber gestattet wird und die Maßnahme weitgehend vergleichbar fortgesetzt wird.
Erhebliche Schwankungen in den Ergebnissen im Zeitablauf	Messung müsste eigentlich zu mehreren Zeitpunkten erfolgen, um Durchschnittswerte bilden zu können. Für die meisten Maßnahmen gilt, dass ein Vorher-Nachher-Vergleich nur zu zwei Zeitpunkten vorgenommen wird. Messreihen oder Paneluntersuchungen wird es nur in Ausnahmefällen geben. <u>Vorschlag:</u> Mit-ohne-Vergleiche
Festlegung der Arbeitsteilung zur Erfassung der Indikatoren	Das Gros der Ergebnisindikatoren wird verwaltungsseitig mit der Schlussrechnung erfasst. Die Aussagefähigkeit direkt nach Abschluss der Projekte ist allerdings begrenzt. <u>Vorschlag:</u> Zuwendungsempfängerbefragungen durch die Evaluatoren zu späteren Zeitpunkten.
b) Maßnahmenbezogene Wirkungsindikatoren	
Fehlende Indikatorebene im CMEF, Verbindung zwischen Baseline- und Wirkungsindikatoren herzustellen	Erfassung von zusätzlichen Indikatoren ist bei relevanten Maßnahmen erforderlich, um überhaupt eine Verbindung zu den globaleren Wirkungsindikatoren herstellen zu können. Dies ist für maßnahmenbezogene Effizienzaussagen und für den Instrumentenvergleich wichtig. <u>Vorschlag:</u> Vertiefungsthemen, um für ausgewählte Wirkungsbereiche die Ergebnisse der verschiedenen Maßnahmen vergleichbar zu machen und durch weitere methodische Ansätze top-down zu ergänzen und relativieren.
Erfassung von Mitnahmeeffekten und indirekten Effekten	Die Korrektur von Bruttoeffekten ist erforderlich, allerdings sind Mitnahme- oder Verdrängungseffekte ebenso wie Multiplikatoreffekte auf der Ebene von Einzelprojekten schwierig zu erfassen. <u>Vorschlag:</u> Entwicklung von Messmethoden, die über die direkte Befragung der Zuwendungsempfänger hinausgehen (z. B. Matching, ökonomische Analyseansätze).
c) EU-Wirkungsindikatoren	
Operationalisierung der bestehenden und Entwicklung von geeigneten Bewertungsmaßstäben für fehlende, aber wichtige Wirkungsfelder wie z. B. Lebensqualität, Governance	Die Wirkungsindikatoren, die bislang vorgesehen sind, müssen noch operationalisiert und erweitert werden. Auch die Verbindung zur Baseline ist nicht immer eindeutig. <u>Vorschlag:</u> Durchführung von maßnahmenübergreifenden Vertiefungsthemen
Baseline, Trendentwicklung	Datenverfügbarkeit ist hier ein großes Problem, weil eigentlich nicht der allgemeine Trend zu messen ist, sondern der auf die Grundgesamtheit der möglichen Förderfälle oder die Gesamtfläche bezogene Trend. Beispiel: Für die Ernährungswirtschaft sind Daten zu KMU mit Annex-I-Produkten notwendig, um eine Bewertung der Maßnahmenwirkungen vornehmen zu können. <u>Vorschlag:</u> Hilfskonstruktionen z. B. durch Modellkalkulationen.

Quelle: Eigene Darstellung.

7 Zusammenfassung

Die Bewertungsaktivitäten im Sinne von Datenerhebungen und –auswertungen selbst stehen gegenwärtig noch am Anfang. Der Schwerpunkt der bisherigen Arbeit lag in der Strukturierung des Untersuchungsansatzes im Austausch mit dem Auftraggeber.

Strukturieren

Insbesondere die Untersuchungsschwerpunkte, die sich aufgrund der Health-Check-Beschlüsse und der jüngsten Preis- und Kostenentwicklungen auf den Agrarmärkten etwas verschoben haben, wurden konkretisiert und hinsichtlich der methodischen Herangehensweisen und daraus resultierenden Datenanforderungen weiter spezifiziert. Zahlreiche Maßnahmen- bzw. Untersuchungsbereiche konnten durch eine schlüssige und differenzierte Interventionslogik abgebildet werden, die eine Voraussetzung für planvolle Wirkungsanalysen darstellt. Teilweise wurden begleitende Arbeitsgruppen eingerichtet, die bei einigen Maßnahmen länderübergreifend besetzt sind.

Überwiegend werden angesichts unveränderter Fragestellungen die Untersuchungsansätze der letzten Förderperiode fortgesetzt und, wenn möglich, in bestimmten Bereichen verfeinert oder ergänzt. Bei einigen Maßnahmen werden im Vergleich zur Bewertung der vergangenen Förderperiode neue inhaltliche und methodische Wege gegangen. Einige Beispiele seien hier genannt:

- Bei der Agrarinvestitionsförderung wurde beschlossen, auch die Förderfälle der vergangenen Förderperiode weiter zu untersuchen, weil die Wirkungen der Investitionen häufig erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung eintreten.
- Im Marktstrukturbereich wurde festgelegt, die stufenübergreifenden Wertschöpfungsketten näher zu untersuchen. Die bislang stark deskriptiven Ansätze werden durch Marktstrukturanalysen ergänzt.
- Durch die Integration von Leader in das EPLR Hessen verschiebt sich der Schwerpunkt von einer maßnahmenbezogenen bzw. thematischen Betrachtung zu einer Analyse regionaler Entwicklungskonzepte, die auch stark auf den Prozessnutzen (Regional Governance) abhebt.
- Die Ausweitung des Evaluationsgegenstandes auch auf die rein national finanzierten Maßnahmen eröffnet nunmehr die Möglichkeit, Instrumente in ihrer gesamten Breite zu evaluieren und so die bisherige Ausschnittsbetrachtung zu verlassen. Dadurch wird ein Evaluationsansatz wie in der Dorferneuerung möglich, der über sogenannte „Vertiefungsdörfer“ Dorferneuerungsverfahren in ihren gesamten Facetten untersuchen kann.

- Indirekte Effekte wie zum Beispiel Mitnahme-, Verdrängungs-, Multiplikator- und Synergieeffekte rücken stärker in den Vordergrund, weil Bruttowirkungen der Fördermaßnahmen erfahrungsgemäß keine sachgerechte Bewertung zulassen.

Diese speziellen oder erweiterten Analyseansätze erfordern neben anspruchsvolleren Methoden vielfach auch zusätzliche Daten und Informationen, die vielfach noch nicht vorliegen.

Daten

Die zentralen und für alle Maßnahmenbereiche mehr oder weniger relevanten Sekundärdatenbestände wurden im Berichtszeitraum hinsichtlich ihrer Eignung und Vollständigkeit geprüft sowie mit den durch die Untersuchungsschwerpunkte gesetzten Datenanforderungen abgeglichen. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die georeferenzierten InVeKoS-Daten, die Daten der Förderdatenbank und der Zahlstelle sowie die Testbetriebsnetzdaten. Diese wurden erst zum Teil zur Verfügung gestellt. Dies ist v. a. auf die Umstrukturierungen in der Landesverwaltung zurückzuführen.

Bei den Einzelmaßnahmen sind in recht unterschiedlichem Umfang zusätzliche Daten erforderlich. Beispiele sind für die Agrarinvestitionsförderung Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, für den Marktstrukturbereich die Erhebungsbögen sowie für die Ausgleichszulage Daten der Agrarstrukturerhebung. Während diese Daten erst in Teilen für Analysen bereitstehen, liegen die Daten der Sonderauswertung der Agrarstrukturerhebung 2007, die für die Bewertung der Ausgleichszulage notwendig ist, bereits vor.

Eigene Erhebungen zur ergänzenden Datengewinnung wurden bislang nicht durchgeführt.

Bewertungsaktivitäten

Die Vielfalt der Maßnahmen innerhalb des EPLR Hessen und der unterschiedliche Umfang notwendiger Vorbereitungen, der sich aus der inhaltlichen Struktur und der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen ergibt, führen dazu, dass die Arbeitsschritte „Analysieren, Strukturieren, Informationssammlung, Analyse, Bewertung“ maßnahmenbezogen nicht zeitgleich ablaufen. Im Betrachtungszeitraum wurden die ersten Befragungen und Fallstudien vorbereitet. Bei Maßnahmen, die über ein umfangreiches Datenmaterial aus dem Förderverfahren (z. B. Investitionskonzepte, Erhebungsbögen) verfügen, konnten bereits Daten aufbereitet und erste Datenanalysen deskriptiver Art durchgeführt werden. Bei einigen Maßnahmenbereichen bestehen jedoch weiterhin Schwierigkeiten hinsichtlich der Erarbeitung einer schlüssigen Interventionslogik, der Ableitung von aussagekräftigen Indikatoren und der erforderlichen Datenverfügbarkeit.

Die maßnahmenübergreifenden Vertiefungsthemen befinden sich in der Strukturierungsphase. Derzeit werden hierfür Auswahlkriterien zur Prüfung der Relevanz von Maßnahmen für die verschiedenen Wirkungsbereiche entwickelt und die Verfügbarkeit einschlägiger Daten (z. B. Feldvogel- und HNV-Indikatoren für das Thema Biodiversität) geklärt.

Durch die vielfältige Beteiligung an wissenschaftlichen und evaluationsbezogenen Veranstaltungen und Gremien wurde ein wichtiger Beitrag dazu geleistet, dass die Analysen sowohl inhaltlich als auch methodisch sachgerecht durchgeführt werden (Qualitätssicherung). Insbesondere die Mitarbeit in der DeGEval sowie im nationalen und EU-weiten Evaluatorennetzwerk sind hierfür von Vorteil. Allerdings muss zum gegenwärtigen Zeitpunkt konstatiert werden, dass das Evaluatorennetzwerk und das neu installierte Help desk bislang nur in begrenztem Maß zur Klärung relevanter Evaluierungsfragen beitragen konnten.

Insgesamt zeigt sich, dass bei zahlreichen Maßnahmen die bislang verfolgten Bewertungsansätze im Grundsatz fortgeführt werden können. Im Hinblick auf die Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge sowie die Identifikation der Nettowirkungen der Maßnahmen und des Programms sind jedoch weitere Untersuchungsansätze erforderlich, die jedoch im Einzelnen noch nicht festgelegt sind.

Literatur

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Buchführung der Testbetriebe. Grundlagen zur BMELV-Testbetriebsführung. Internetseite BMELV: http://www.bmelv-statistik.de/fileadmin/sites/033_Buchf/WJ2006_07/GrundlTBN_2007n.pdf. Stand 2009.
- Fährmann, B. und Grajewski, R. (2008): Studie 3 - Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten des Hessischen Programms zur Entwicklung ländlicher Räume vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen. Qualitative Kosten-Wirkungs-Analyse zur Bewertung der Fördereffizienz des Hessischen EPLR. In: Fährmann, B., Grajewski, R. und Pufahl, A. (Hrsg.): Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, Materialband zu Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig. S. 127-208.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2007a): Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum. Teil 1 Erläuternde Leitlinien. Teil 2 Tabellen mit gemeinsamen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum. Brüssel.
- GD Agri, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2007b): Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum. Teil 1 Erläuternde Leitlinien. Teil 2 Tabellen mit gemeinsamen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum. Brüssel.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2007 - 2013 zur Umsetzung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Wiesbaden. Internetseite Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz: www.eler.hessen.de. Stand 22.4.2008.

