

ELER und Europa-2020-Strategie

Evaluierung der Beiträge und künftige Herausforderungen aus Sicht der Evaluation

Regina Grajewski , Andrea Pufahl, Barbara Fährmann

Thünen-Institut für Ländliche Räume



©Bathke

Berlin

25.01.2017

ELER und Europa-2020-Strategie: Ein Knäuel voller Fallstricke

Fallstricke 1 bis 7

Was folgt daraus für Monitoring und Evaluierung?

Beiträge der EPLR zur Europa-2020-Strategie

Fallstricke und Inkompatibilitäten



Berlin
25.01.2017

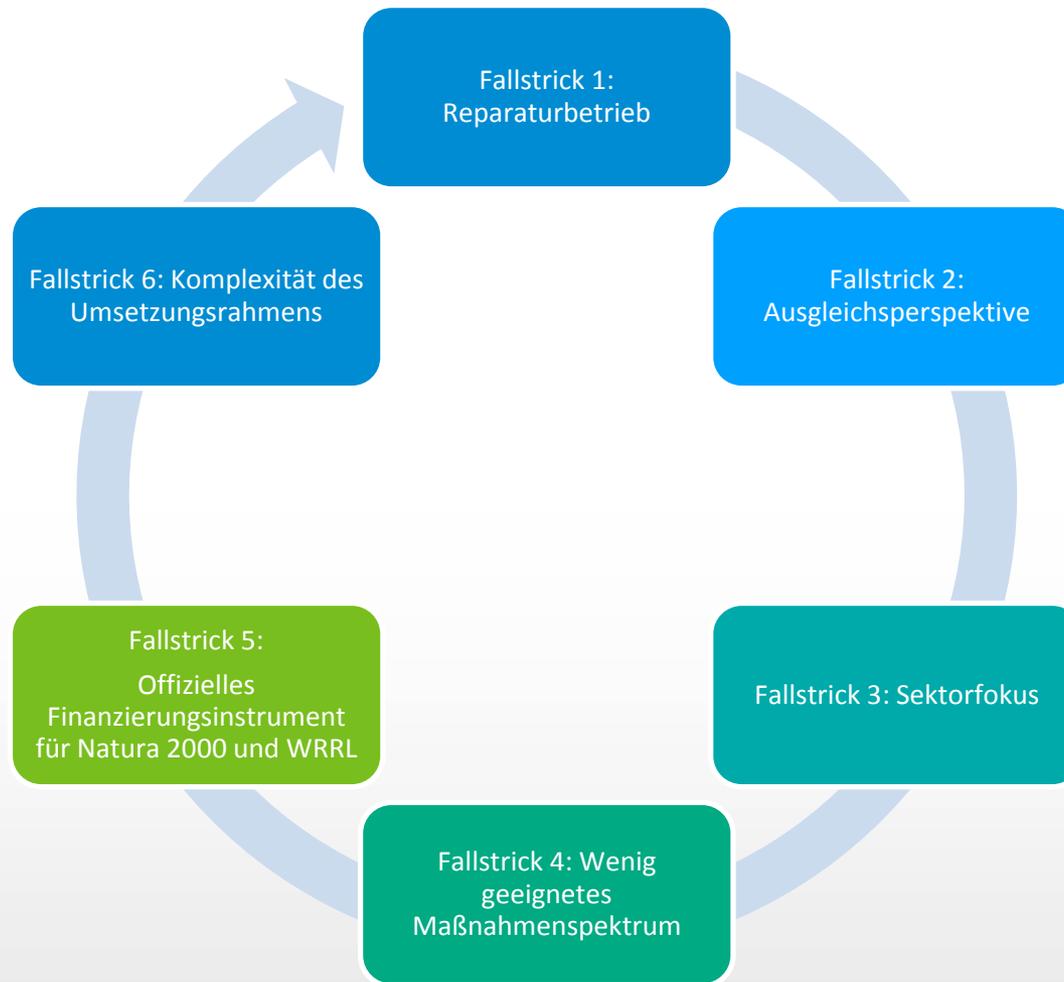
Der ELER „zwischen allen Stühlen“



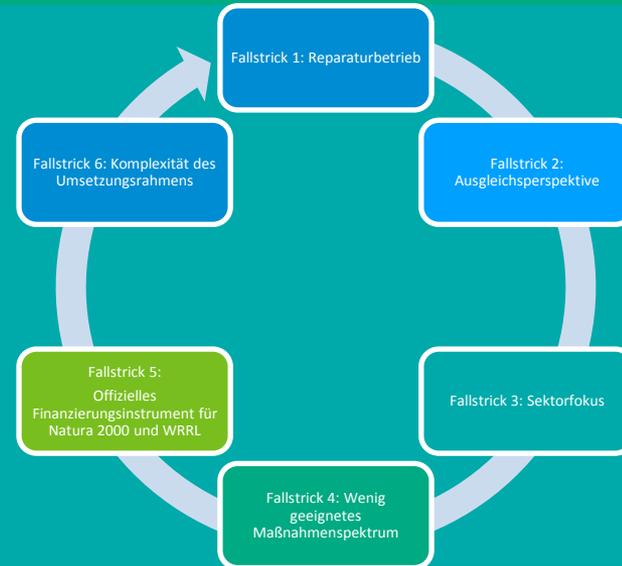
Schnittmengen/ indirekte Beiträge möglich

ELER-Erfolg am Zielsystem EU-2020-Strategie zu messen, ist wenig sachgerecht

ELER-Fallstricke und EU-2020-Strategie



Fallstricke des ELER und EU-2020-Strategie



Fallstrick 1: ELER als Reparaturbetrieb ...

- gegen unerwünschte Marktentwicklungen
 - Nutzung als verteilungs- und konjunkturpolitisches Instrument
- gegen unerwünschte Umwelteffekte
 - EEG-Folgen
 - Defizite des Ordnungsrechts
 - Uneffektives Greening (?)

Zusage an Bauernpräsidenten

Soforthilfe vom Land für hessische Milchbauern

Wegen der für viele Bauern existenzbedrohenden Milchpreiskrise macht die Landesregierung die Schatulle auf. Sie hat Bauernpräsident Schmal eine Soforthilfe in Millionenhöhe zugesagt.

23.06.2016

Vermaisung der Landschaft

Nitrat im Trinkwasser

„Verzögern und verschleppen“

taz, 15/7/15

Fallstrick 2: Ausgleichsperspektive des ELER



- Ausgleichsperspektive
 - Investitionen in strukturschwachen ländlichen Räumen
- Wachstumsperspektive (EU-2020-Strategie)
 - Investitionen in Wachstumszentren



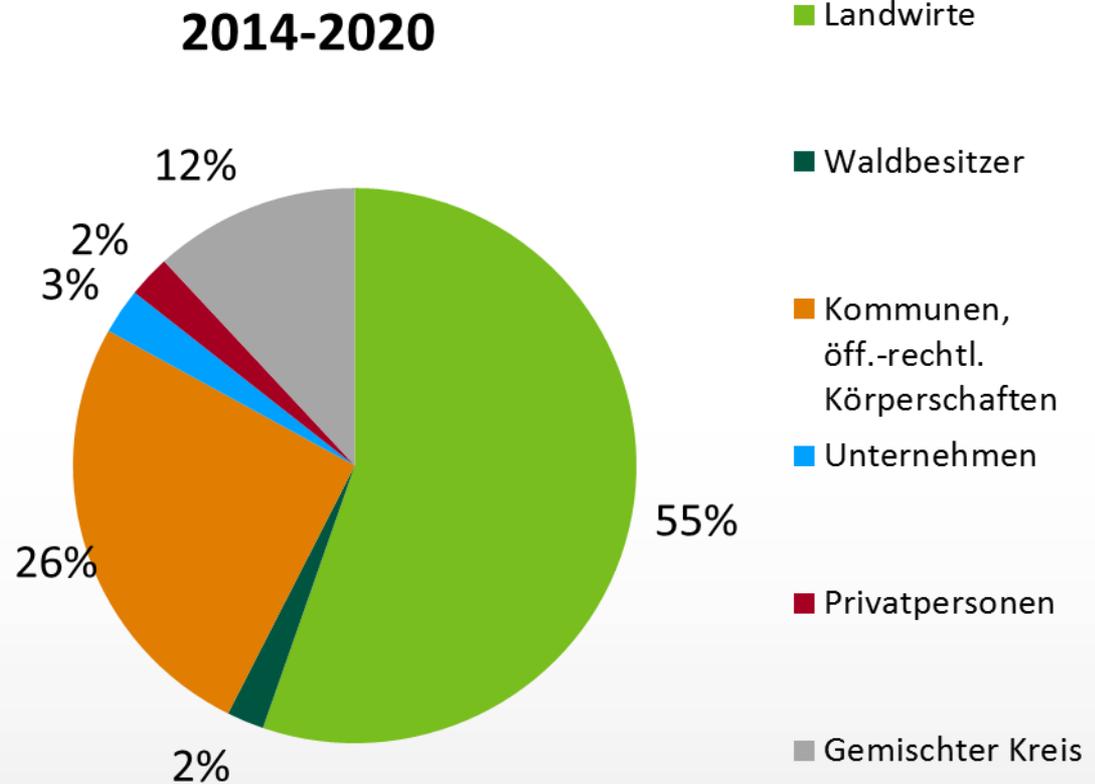
Zielkonflikte

Fallstrick 3: ELER mit Sektorfokus

- Kompensatorische Förderung
- Standard-Investitionen
- Landwirtschaft als Wachstumsmotor (?)



Effektiver Mitteleinsatz aus Sicht EU-2020-Strategie?



Geplante Verteilung der öffentlichen Mittel (ohne top-ups)

Fallstrick 4: Wenig geeignetes Maßnahmenpektrum

Beschäftigung



75% der 20- bis 64-Jährigen sollen in Arbeit stehen



Im ELER:
Nur wenige Maßnahmen mit direkten positiven
Beschäftigungseffekten

Klima



Verringerung der Treibhausgasemissionen
Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien
Steigerung der Energieeffizienz



Eignung des ELER begrenzt bei Klimaschutz.
Hauptansatzpunkte außerhalb der Programme
Anders bei Klimaanpassung (Küsten- und
Hochwasserschutz, Waldumbau)
Energieeffizienz: oft Anpassung an gesetzliche
Standards, viel „Mitnahme“

Messung von Beschäftigungseffekten

Kriterien	Bottom-up-Analyse	Top-down-Analyse
Untersuchungsebene	Vorhaben bzw. Projekt	Arbeitsmarktregionen
Analysemethoden	Kontrollgruppenvergleich Modellrechnung	Panelregression
Verwendete Daten	Testbetriebe, Befragungsdaten	Ausgaben EPLR, Regionaldaten (FTE ...)
<u>„Messbare“ Effekte</u>		
Bruttoeffekt <small>vorher-nachher/mit-ohne</small>	√ / (√)	√ / √
Mitnahme	(√)	√
Verdrängung	-	(√)
Nettoeffekt	-	(√)
Nachteil	Geringe Belastbarkeit von Befragungsdaten, insbes. zur „Ohne“-Situation	Nur für finanzstarke Maßnahmen mit vielen Förderfällen geeignet

Beschäftigungseffekte: Empirische Ergebnisse

Wirkungsindikator	Bottom-up * (in FTE)	Top-down (in FTE)
Zusätzliche Arbeitsplätze, davon in	-42	0
Landwirtschaft, davon	-225	0
Agrarinvestitionsförderung (121)	-356	0
AUM & Tierschutz (214, 215)	positiv	222
Diversifizierung (311)	90	0 (mit 121)
Umnutzung (322)	40	-
Forstwirtschaft	0	-
Nicht-Primärsektoren, davon	183	0
Verarbeitung und Vermarktung	172	-

Legende: * = ohne vollständige Mitnahme, grau = gesicherte FTE für Dauer der Förderung, - = nicht analysiert.

Quelle: Pufahl, A. 2016

Bottum-up-Messung der Klimaeffekte

Identifikation relevanter
Maßnahmen

Berechnung des
Minderungspotentials in drei
Szenarien

Effizienzbetrachtung (unter
Einbeziehung der
Implementationskosten)

Maßnahme	Ziel	Öffentliche Mittel Mio. Euro	Klimawirkung kt CO ₂ Äq/a	Klimaschutzeffizienz Euro/kg CO ₂ Äq
Ökolandbau		33,4	47,70	0,1
Erstaufforstung	●	7,6	4,23	1,8
Natur und Landschaft		57,8	8,24	0,5

Empirische Befunde

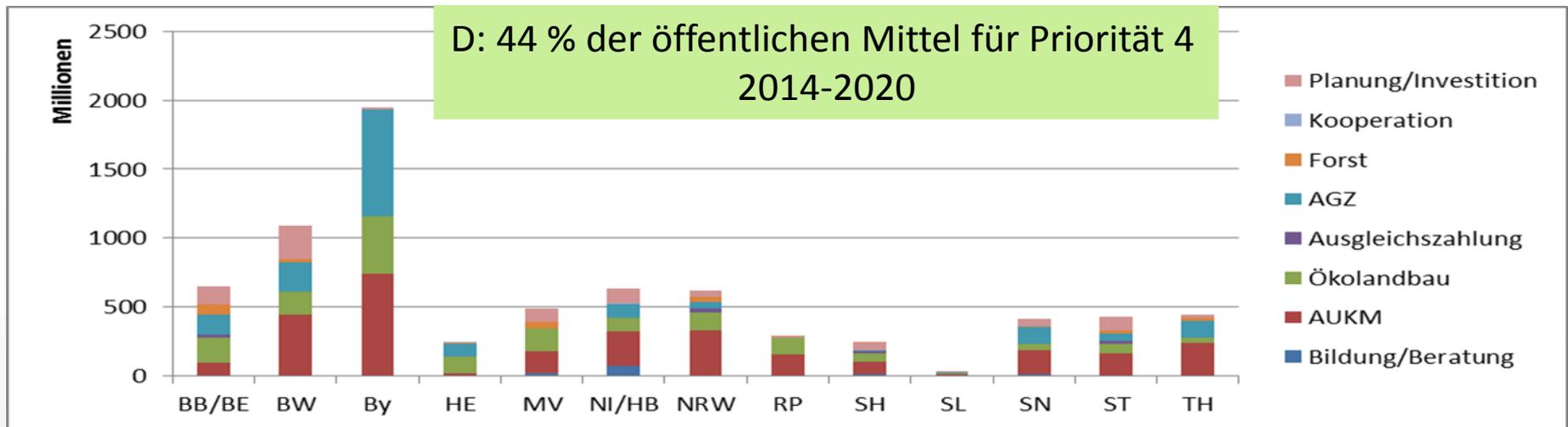
	Minimum	Mittel	Maximum
THG-Einsparungen (kt CO ₂ Äq/a)	121	130	146
Anteil an Gesamt-THG-Emissionen (ohne LULUCF: 25.900 kt CO ₂ Äq)	0,5 %	0,5 %	0,6 %
Anteil an landwirtschaftl. THG-Emissionen (mit LULUCF: 10.200 kt CO ₂ Äq)	1,2 %	1,3 %	1,4 %

- THG-Reduktion: moderater Beitrag, häufig temporär, wenig Potenzial
- ELER: Kein vorrangiges strategisches Instrument für den Klimaschutz
- Querschnittsaufgabe systematisch in Programmen integrieren
- [Externe Stellschrauben müssen effektiv genutzt werden: insbesondere Düngeverordnung, Emissionshandelssystem]

Quelle: Sander et al. 2016

Fallstrick 5: Offizielles Finanzierungsinstrument für Natura 2000 und WRRL

- Hoher Handlungsbedarf in beiden Politikfeldern, die in EU-2020-Strategie wenig berücksichtigt werden
- ELER verfügt über vielfältige Instrumente (Flächenmaßnahmen, investive Maßnahmen, Beratung, Netzwerke, ...)



- Bisherige Biodiversitäts- und Wasserwirkungen waren positiv, auch wenn keine Trendumkehr erreicht werden konnte.

Fallstrick 6: Komplexität des Umsetzungsrahmens

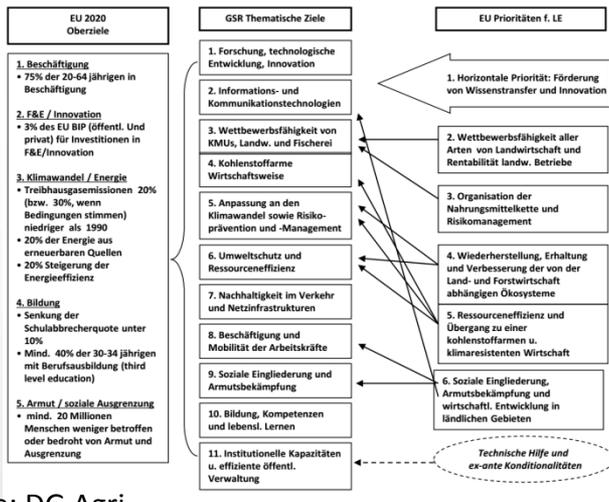
Umsetzung mit hohen Transaktionskosten verbunden

- Für die Verwaltung
 - Für die Antragstellenden
- **Befördert Flächenförderung, Mainstreammaßnahmen, Mitnahmeeffekte**
- **Verhindert eher Vorhaben mit EU-2020-Potential (z.B. Innovatives)**



Fallstricke und Inkompatibilitäten belasten das Verhältnis

- Beitrag zur EU-2020-Strategie als Leitplanke (?)
 - Wo der ELER etwas kann und fachpolitisch soll, ist die EU-2020-Strategie bzw. deren Indikatoren „blind“
 - Klimabeitrag gering, höchstens als Nebenprodukt ausbaufähig
 - Direkte Beschäftigungseffekte bislang gering (Arbeitsteilung EFRE/ESF)



Vertikale Kohärenz zwischen ELER und EU-2020-Strategie durch den Gemeinsamen Strategischen Rahmen herstellbar?

Ex-post-Bewertung-Ergebnisse und Ex-ante-Bewertungen zeigen, dass Beiträge des ELER begrenzt bleiben werden.

Quelle: DG Agri

Was folgt für Monitoring und Evaluierung?

Im Umfang hat das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Erreichung des Ziels der Strategie Europa 2020, die Beschäftigungsquote der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren auf mindestens 75 % zu erhöhen, beigetragen?

Im Umfang hat das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Erreichung des Ziels der Strategie Europa 2020, 3 % des BIP der EU in Forschung, Entwicklung und Innovation zu investieren, beigetragen?

Im Umfang hat das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums zum Klimaschutz und zur Bekämpfung des Klimawandels beigetragen sowie zur Erreichung Kernziels der Strategie Europa 2020, die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um mindestens 20 % (30 % unter den richtigen Voraussetzungen) zu verringern, beigetragen? Im Umfang hat das Programm zur Erreichung des Ziels der Strategie Europa 2020, die Energieeffizienz um mindestens 20 % zu erhöhen und die Energieeffizienz um mindestens 20 % zu erhöhen, beigetragen?

Im Umfang hat das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Erreichung des Ziels der Strategie Europa 2020, die Zahl der unterhalb der nationalen Armutsgrenzen lebenden Europäer zu verringern, beigetragen?

M&E und EU-2020-Strategie

Berücksichtigung in

Monitoring

- „Climate Tracking“
- Querschnittsziel Klima
- Finanzmonitoring Thematische Ziele
- Erfassung Beschäftigungseffekte auf Vorhabenebene

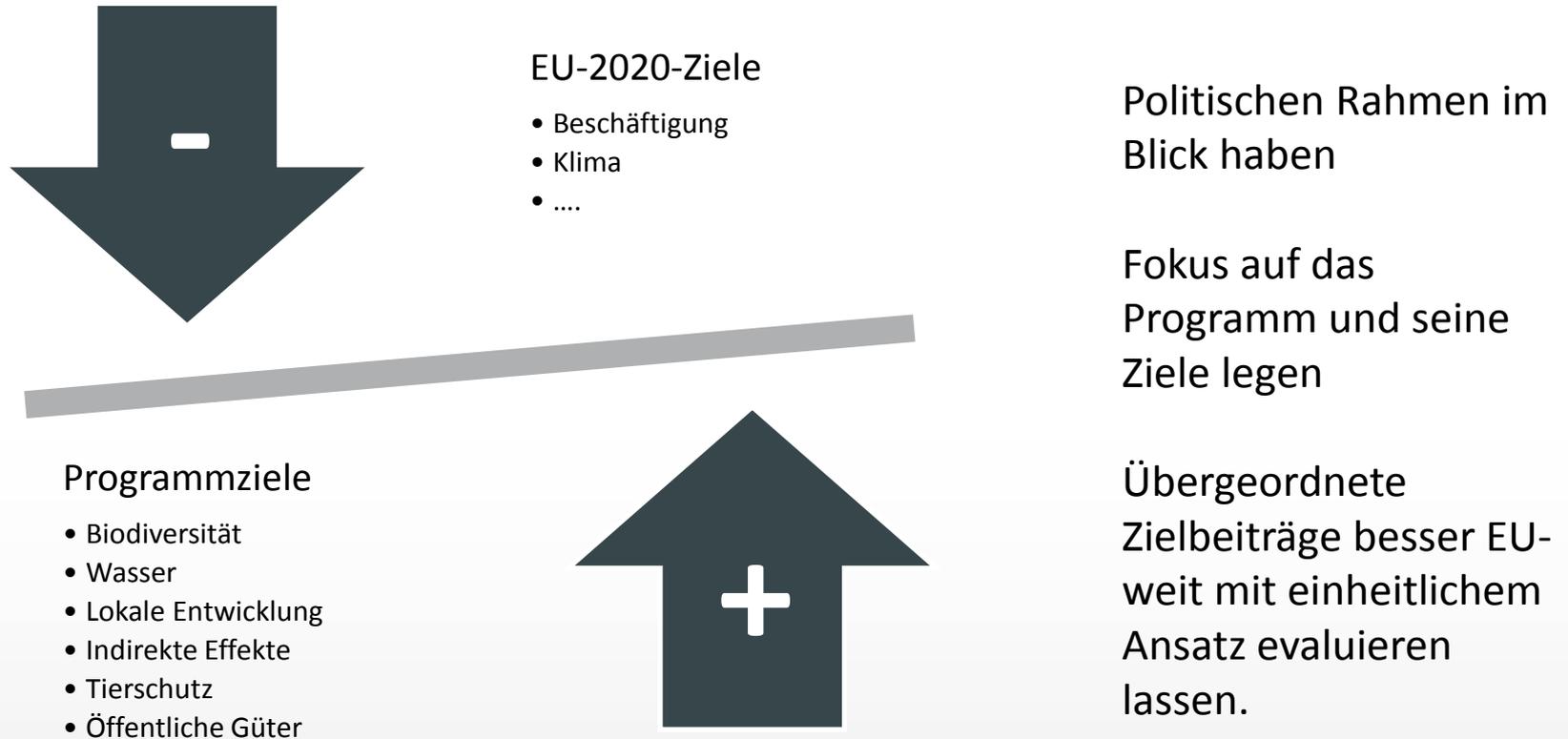


Evaluierung

- Bewertungsfragen zu EU-2020-Strategie
- Zugehörige Wirkungsindikatoren
- 2019 und Ex-post zu bearbeiten

Bearbeitungsaufwand (?)
Erkenntnisgewinn (?)

Knappe Evaluierungsressourcen fokussieren



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

regina.grajewski@thuenen.de

www.eler-evaluierung.de

Thünen-Institut für Ländliche Räume

