

Evaluation des Bereichs Forschung und Entwicklung im Bundesprogramm Ökologischer Landbau

Ekert, S.¹, Döring, T.², Häring, A.M.², Lampkin, N.³, Murphy-Bokern, D.⁴, Otto, K.¹, Padel, S.³, Vieweger, A.³

Keywords: Evaluation, Forschungsprogramm

Abstract

In 2010, the BLE commissioned an evaluation of the Federal Organic Farming Scheme (BÖL), running since 2001. This paper reports on the approach taken in the evaluation of its research component, selected findings, and recommendations. An impact model of the BÖL scheme was developed to analyse how the various measures could contribute to the scheme's overall aims and objectives. Data from the BLE research project database were analysed to assess the distribution of resources over time by topic and by research provider. At project level, a random selection of 83 projects was reviewed by external experts, including both scientists and other stakeholders to assess their quality and relevance. An online survey of 104 project leaders and interviews with 30 sector stakeholders and 12 BLE employees were carried out and the theme identification and project selection processes were analysed to evaluate whether the programme management contribute was in line with programme goals. The overall conclusions of the evaluation were then reviewed by external experts. The evaluation concludes that financed projects resulted in a compendium of easily accessible results. The research is relevant to the sector and this is one of the greatest strengths of the programme. However, the consistently high allocation of resources to crops and soil themes is noted as a weakness. A more strategic approach to the identification of research targets and to the development of impact from research outputs with appropriate measures at both programme and project level is recommended.

Einleitung und Zielsetzung

Das Bundesprogramm Ökologischer Landbau (BÖL) wurde im Jahr 2001 vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (damals BMVEL) nach Vorarbeit einer Projektgruppe aufgelegt, um den ökologischen Landbau in Deutschland zu stärken, sowie die Qualität und den Marktanteil ökologisch erzeugter Produkte zu steigern. In den Jahren 2010-2012 wurde das Programm zum zweiten Mal evaluiert. Ziel der im Folgenden dargestellten Evaluation des Teilbereichs „Forschung und Entwicklung (FuE)“ war es, zu analysieren ob das Programm in seiner Struktur, hinsichtlich der durchgeführten Projekte und des Programmmanagements geeignet war, die gesteckten Ziele zu erreichen.

1 InterVal GmbH, Habersaathstraße 58, 10115 Berlin

2 Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (FH), Friedrich-Ebert-Straße 28
16225 Eberswalde, Deutschland, Anna.Haering@hnee.de, www.hnee.de

3 Organic Research Centre, Elm Farm (ORC), Hamstead Marshall, Newbury, RG20 0HR, Großbritannien

4 Donal Murphy-Bokern, Kroge-Ehrendorf, 49393 Lohne

Methoden

Den konzeptionellen Rahmen für die Evaluation lieferte ein Wirkungsmodell, das basierend auf der MEANS/Evalsed-Methodik der EU und ORGAPET (Organic Action Plan Evaluation Toolbox) (Lampkin *et al.*, 2008) aus den identifizierten Zielen und Maßnahmen des Programms abgeleitet wurde und die Interventionslogik und Zielhierarchien darstellt. Dazu wurden Leitfaden gestützte Interviews mit 30 Sektorakteuren und 12 (teils ehemaligen) Mitarbeitern der Geschäftsstelle und externen Gutachtern durchgeführt. Zur Bewertung der angestrebten Wirkungen des Programms wurden folgende Quellen qualitativer und quantitativer Daten herangezogen: a) BLE-Projektdatenbank, b) teilstandardisierte Bewertung von 83 zufällig ausgewählten Projekten durch Wissenschaftler und Praktiker, c) teilstandardisierte Online-Befragung von 104 Projektleitern, d) Analyse des Auswahlprozesses von Forschungsvorhaben am Beispiel von zwei Bekanntmachungen und allen dazu eingereichten Skizzen. Im Zentrum der Analysen stand die Forschungsförderung seit dem Jahr 2005.

Ergebnisse

Das entwickelte **Wirkungsmodell** beschreibt die Interventionslogik des Programms und wie Oberziele, Unterziele und Maßnahmen im Bereich FuE ineinandergreifen. Oberziel des BÖL war es, einen größeren und professionelleren Öko-Sektor in Deutschland zu unterstützen, um darüber gesellschaftliche Ziele in den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt und Soziales zu erreichen. Im Fokus der FuE-Maßnahmen standen die landwirtschaftliche Produktion, Verarbeitung und Vermarktung von ökologischen Produkten sowie der Wissenstransfer und flankierende Maßnahmen. Diese tragen auf unterschiedliche Weise zur Erreichung der Programmziele bei, waren aber nicht die einzigen Maßnahmen. Neben den FuE-Maßnahmen wurden auch diverse Informationsmaßnahmen angeboten. Zudem trägt die Flächenförderung im Rahmen der Agrar-Umweltmaßnahmen zur Stärkung des Ökolandbaus bei.

Wirkungen des BÖL: Zwischen 2000 und 2010 wuchsen die Zahl der Ökobetriebe um 49 %, die Zahl der ökologisch bewirtschafteten Fläche um 81 % und der Markt an ökologischen Produkten um 188 %. Diese Entwicklung wurde durch die Ergebnisse und Aktivitäten der FuE-Maßnahmen unterstützt.

Ausbau und Entwicklung der Forschungs-, Beratungs- und Wissenstransferkapazitäten: Zwischen 2001 und 2011 wurden insgesamt 659 FuE-Projekte mit 74,8 Mio. € gefördert, die von 140 Förderempfängern durchgeführt wurden. Dieses Ausmaß an Forschungsinvestition ist im internationalen Vergleich herausragend. Dabei wurden 78 % der Fördermittel für FuE-Projekte verwendet und, 4 % (v. a. zu Beginn des Programms) für Status-Quo Erhebungen. Zudem wurden 14 Mio. € (18 %) in 149 Wissenstransferprojekte investiert. Mit mehr als 1000 Veranstaltungen und mehreren fachspezifischen Arbeitskreisen für Berater trug das BÖL entscheidend zur Stimulierung des Wissenstrfers an Unternehmen der Land- und Lebensmittelwirtschaft bei. Die Mittelverteilung zwischen verschiedenen Arten von Projekten (Primärforschung, Status-Quo Erhebungen, Wissenstransfer) wird als sinnvoll erachtet. Die systematische Veröffentlichung der umfassenden Abschlussberichte und vielfältigen Publikation der durchgeführten Projekte durch die BLE im Internet und über Organic Eprints, einer internationalen Online-Datenbank, ermöglicht den leichten Zugang zu einem umfangreichen Kompendium an aktuellen und praxisrelevanten Forschungsergebnissen und ist daher eine wichtige Voraussetzung für den aktuellen und zukünftigen Wissenstransfer.

Verbesserung der technischen und finanziellen Voraussetzungen sowie der Wettbewerbsfähigkeit ökologischer Produktionssysteme: Die durchgeführten FuE- und Wissenstransferprojekte trugen zur Verbesserung der technischen und finanziellen Voraussetzungen des Ökolandbau-Sektors bei. Ergebnisse der externen Begutachtung von Einzelprojekten zeigen, dass die Mehrzahl der Projekte relevante Beiträge zur Lösung von Praxisproblemen leisteten. Dies liegt v. a. in der Berücksichtigung der Bedürfnisse und Probleme der Praxis und weiterer Sektorakteure bei der Themenfindung für die Forschung, als auch bei der Durchführung der Projekte. Nach Einschätzung der externen Projektbegutachter hat ein großer Teil der Forschung einen positiven gesellschaftlichen Nutzen, v. a. positive Umweltwirkungen. Der Beitrag des Programms zu gesellschaftlichen Zielen kann jedoch aufgrund der komplexen Interaktionen mit anderen Maßnahmen und Wirkungsfeldern isoliert nicht abschließend bewertet werden.

Programmrelevanz, -strategie und -management: Die Relevanz der Forschung für die Bedarfe des Sektors ist eine der größten Stärken des Programms. Den externen Gutachten der Zufallsauswahl von 83 Projekten zufolge, hatten 83 % davon hohe Relevanz und Nutzen für die Praxis, leisteten 73 % einen relevanten Beitrag zur Lösung von Praxisproblemen, und ebenso viele trugen sowohl zur Verbesserung der ökologischen Prozess- und Produktqualität, sowie zum Abbau von Entwicklungsbarrieren der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft bei. Auch den befragten Projektleitern zufolge hat die Mehrzahl ihrer Projekte (78 %) einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung der Forschung und/oder der Praxis geleistet. Die Evaluation kommt auch insgesamt zu der Einschätzung dass - ausgehend von einem breiten Innovationsverständnis, nach dem Innovationen primär durch Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren entlang der Innovations- und Wertschöpfungskette entstehen - die geförderten Forschungs- und Transfervorhaben mehrheitlich sehr innovativ sind. Ein Grund hierfür ist die wichtige Rolle, welche Sektorakteure beim Themenfindungs- und Projektauswahlprozess spielten, auch wenn einige Gruppen weniger gut repräsentiert und mit Fortschreiten des Programms alle Sektorakteure zunehmend weniger systematisch eingebunden wurden.

Bei der Festlegung der Forschungsaktivitäten spielten drei Faktoren eine entscheidende Rolle: 1. die artikulierten Problemlösungsbedarfe möglicher Nutzer, 2. das Angebot der Forscher und 3. das Auswahlverfahren durch die Gutachtergruppen, die auf Basis von sehr breit formulierten Bekanntmachungen arbeiteten. Dies führte zu einem starken 'bottom-up' Einfluss auf die Auswahl konkreter Forschungsaktivitäten. Zugleich gibt es wenige Hinweise auf eine explizite 'top-down' Programmstrategie oder eine Struktur, die dem Programm als Ganzem Stimmigkeit und wissenschaftliche Kohärenz verleiht. Damit können die Prozesse von Themenfindung und Projektauswahl als konservativ (oder selbst-verstärkend) beschrieben werden. So lag beispielsweise der Schwerpunkt der vom BÖL geförderten Primärforschung auf dem Bereich Pflanze/Boden (mit 46 % der Fördermittel) und blieb über die 10 Jahre Laufzeit des Programms relativ konstant, obwohl diese Schwerpunktsetzung bereits bei der ersten Evaluierung (Becker *et. al.* 2004, S. 93) kritisiert wurde. Ungeachtet dieser suboptimalen strategischen Programmierung wurden die einzelnen Projekte überwiegend als relevant und nützlich eingestuft.

Hinsichtlich des **Programmmanagements** zeigten die Projektleiter eine hohe Zufriedenheit mit der BÖL-Geschäftsstelle insgesamt, insbesondere wurde die Erreichbarkeit von BLE-Mitarbeitern, deren Reaktionszeiten und ihr Bemühen bei der Problemlösung sehr positiv hervorgehoben.

Forschungsleistung und Kommunikation der Ergebnisse: Das Programm wurde hinsichtlich der Wissenstransfer-Aktivitäten, die auf die direkte Interaktion zwischen Forschern bzw. Vermittlern und den Primärnutzern, insbesondere Landwirten, ausgerichtet waren, gut bewertet. Vornehmlich wurden Medien mit einer direkten und temporären Wirkung verwendet, z. B. Informationsveranstaltungen. Projekt- oder themenübergreifende Kommunikationswege mit einer möglicherweise länger anhaltenden Wirkung wurden hingegen nur wenig genutzt. Auch auf der Programmebene ist eine umfassende Wissens- oder Technologietransferstrategie nicht ersichtlich.

Laut den befragten Projektleitern erbrachten ihre Projekte im Mittel ca. 10 Veröffentlichungen, davon etwa 1,5 begutachtete. Bei letzteren lag der Schwerpunkt auf begutachteten deutschen Tagungsbeiträgen und weniger auf Beiträgen in international renommierten Fachzeitschriften, sodass die internationale Wirkung in der Wissenschaft zumindest unsicher ist. Nach Einschätzung der Evaluation und auch der externen Gutachter sind Veröffentlichungen in internationalen, begutachteten Zeitschriften jedoch zentral, um den Wissenstransfer aus und nach Deutschland zu stärken. Auch die durchschnittlich 0,5 Doktoranden pro Projekt gelten gemäß der befragten Projektleiter als ein wichtiger Output.

Die Mehrheit der externen Gutachter bescheinigte den durchgeführten Projekten ein angemessenes Kosten-Leistungs-Verhältnis. Auch die Ergebnisse der weiteren Analysen zeigen, dass die Effizienz des Mitteleinsatzes im Bundesprogramm im Betrachtungszeitraum hoch war.

Schlussfolgerungen

Die Evaluation der Programmaktivitäten der Jahre 2005 bis 2010 erlaubt die Einschätzung, dass die Struktur, die durchgeführten Projekte und das Management des Programms geeignet waren, um die formulierten Ziele zu erreichen. Insbesondere die Umsetzung des Programms auf der Projektebene ist gut. Herausforderung der Zukunft liegen vornehmlich in der Stärkung der Programmstrategie, sowohl hinsichtlich der Forschung also auch der Kommunikation und Nutzung der Ergebnisse. Durch eine konzentrierte Anstrengung zur Weiterentwicklung der Stärken in der Projektverwaltung kann sich sowohl das Programm als auch die BLE in Zukunft profilieren.

Literatur

- Becker, C.; Ekert, S.; Sommer, J.; Zorn, A. (2004): Abschlussbericht der Evaluation des Bundesprogramms Ökologischer Landbau, Berlin.
- Ekert, S.; Döring, T.; Häring, A.M.; Lampkin, N.; Murphy-Bokern, D.; Otto, K.; Padel, S.; Vieweger, A. (2012): Abschlussbericht der Evaluation des Bereichs Forschung und Entwicklung im Bundesprogramm Ökologischer Landbau.
- Lampkin, N.; Schmid, O.; Dabbert, S.; Michelsen, J.; Zanoli, R. (Hrsg.) (2008): Organic action plan evaluation toolbox (ORGAPET). IBERS, Aberystwyth University, UK and FiBL, Frick.