

BONNEVAL

Bonner Evaluationen

*Begleiten – Bewerten – Beraten
Monitoring – Evaluation – Consulting*



Umweltplanung & IT



TSS-Forstplanung

AFC

AFC Management Consulting AG

**BERICHT ZUR HALBZEITBEWERTUNG
des
ENTWICKLUNGSPROGRAMMS FÜR DEN LÄNDLICHEN RAUM
im Freistaat Sachsen
2007 bis 2013**

Oktober 2010

BONNEVAL

Bonner Evaluationen

*Begleiten – Bewerten – Beraten
Monitoring – Evaluation – Consulting*



Umweltplanung & IT



TSS-Forstplanung

AFC

AFC Management Consulting AG

Im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft

Erstellt durch:

AFC Management Consulting AG

Dr. Otto Strecker
Dr. Christoph Kliebisch
Dr. Gerald Oerkermann
Veronika Hannus

BONNEVAL

Dr. Susanne Stegmann
Dietmar Welz

entera

Dr. Thomas Horlitz
Manfred Bathke
Martin Roger
Katja Rudow
Mareike Thies

TSS Forstplanung

Dr. Frank Setzer
Katharina Weiser

*Alle die in diesem Text in männlicher Form verwendeten
Personen-, Berufs- oder Funktionsbezeichnungen schließen
ausdrücklich Frauen mit ein.*

INHALTSVERZEICHNIS

1	ZUSAMMENFASSUNG	1
2	EINLEITUNG	10
3	PROGRAMMKONTEXT	13
3.1	ÄNDERUNG DER SOZIOÖKONOMISCHEN RAHMENBEDINGUNGEN UND AKTUALISIERUNG DER STÄRKEN- SCHWÄCHEN-CHANCEN-RISIKO-ANALYSE (SWOT)	13
3.2	BEURTEILUNG DER RELEVANZ DER GEWÄHLTEN STRATEGIE	27
3.3	BESCHREIBUNG DES BEWERTUNGSPROZESSES: ZUSAMMENFASSUNG DER AUFGABENBEREICHE, DES ZWECKS UND UMFANGS DER BEWERTUNG	30
3.4	BESCHREIBUNG FRÜHERER BEWERTUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM PROGRAMM.....	32
4	METHODIK	33
5	UMSETZUNG DES PROGRAMMS	36
5.1	DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS: AKTEURE UND INSTITUTIONELLER KONTEXT.....	36
5.2	GESTALTUNG DES PROGRAMMS: BESCHREIBUNG VON PRIORITÄTEN UND MAßNAHMEN	37
5.3	BUDGET FÜR DEN PROGRAMMPLANUNGSZEITRAUM UND DESSEN ÄNDERUNGEN	42
5.4	FINANZIELLER UMSETZUNGSSTAND DES EPLR 2007 BIS 2009	44
6	BEWERTUNG DER MAßNAHMEN	47
6.1	MODERNISIERUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER BETRIEBE (CODE 121)	48
6.1.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	48
6.1.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	51
6.1.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	58
6.2	ZUSAMMENARBEIT BEI DER ENTWICKLUNG NEUER PRODUKTE, VERFAHREN UND TECHNOLOGIEN (CODE 124)	59
6.2.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	59
6.2.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	60
6.2.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	60
6.3	INFRASTRUKTUR IM ZUSAMMENHANG MIT DER ENTWICKLUNG UND ANPASSUNG DER LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT (CODE 125)	61
6.3.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	61
6.3.2	<i>Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen</i>	62
6.3.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	63
6.4	TEILNAHME DER LANDWIRTE AN LEBENSMITTELQUALITÄTSREGELUNGEN (CODE 132)	64
6.4.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	64
6.4.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	65
6.4.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	66
6.5	UNTERSTÜTZUNG VON ERZEUGERGEMEINSCHAFTEN BEI INFORMATIONS- UND ABSATZFÖRDERUNGSMAßNAHMEN (CODE 133).....	67
6.5.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	67
6.5.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	67
6.5.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	67
6.6	AUSGLEICHSZAHLUNGEN FÜR NATURBEDINGTE NACHTEILE ZUGUNSTEN VON LANDWIRTEN IN BERGGEBIETEN (CODE 211).....	68
6.6.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	68
6.6.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	68
6.6.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	69
6.7	AUSGLEICHSZAHLUNGEN FÜR NATURBEDINGTE NACHTEILE ZUGUNSTEN VON LANDWIRTEN IN BENACHTEILIGTEN GEBIETEN AUßERHALB VON BERGGEBIETEN (CODE 212)	69
6.7.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	69
6.7.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	69
6.7.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	71

6.8	ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG DER AUSGLEICHSZAHLUNGEN (CODE 211 UND CODE 212)	71
6.8.1	<i>Umsetzungsstand</i>	71
6.8.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	71
6.8.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	72
6.9	AGRARUMWELTMAßNAHMEN (CODE 214)	73
6.9.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	73
6.9.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	75
6.9.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	91
6.10	ERSTAUFFORSTUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER FLÄCHEN (CODE 221)	97
6.10.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	97
6.10.2	<i>Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen</i>	98
6.10.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	100
6.11	ERSTAUFFORSTUNG NICHT-LANDWIRTSCHAFTLICHER FLÄCHEN (CODE 223)	100
6.11.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	100
6.11.2	<i>Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen</i>	101
6.11.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	102
6.12	BEIHILFE FÜR NICHTPRODUKTIVE INVESTITIONEN IM WALD (CODE 227).....	103
6.12.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	103
6.12.2	<i>Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen</i>	104
6.12.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	105
6.13	DIVERSIFIZIERUNG HIN ZU NICHTLANDWIRTSCHAFTLICHEN TÄTIGKEITEN (CODE 311).....	106
6.13.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	106
6.13.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	107
6.13.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	109
6.14	FÖRDERUNG DES FREMDENVERKEHRS (CODE 313)	109
6.14.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	109
6.14.2	<i>Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen</i>	112
6.14.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	115
6.15	DIENSTLEISTUNGSEINRICHTUNGEN (CODE 321)	117
6.15.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	117
6.15.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	119
6.15.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	121
6.16	DORFERNEUERUNG (CODE 322).....	122
6.16.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	122
6.16.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	124
6.16.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	126
6.17	ERHALT UND VERBESSERUNG DES NATÜRLICHEN UND KULTURELLEN ERBES (CODE 323)	127
6.17.1	<i>Erhalt und Verbesserung des natürlichen Erbes: Umsetzungsstand der Maßnahme</i>	127
6.17.2	<i>Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen zum Erhalt und zur Verbesserung des natürlichen Erbes</i>	127
6.17.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Erhalt und zur Verbesserung des natürlichen Erbes</i>	128
6.17.4	<i>Erhalt und Verbesserung des kulturellen Erbes: Umsetzungsstand der Maßnahme</i>	130
6.17.5	<i>Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen zum Erhalt und zur Verbesserung des kulturellen Erbes</i>	131
6.17.6	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen für den Bereich Kulturelles Erbe</i>	132
6.18	KOMPETENZENTWICKLUNG (MAßNAHME 341).....	132
6.18.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	132
6.18.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	134
6.18.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	135
6.19	UMSETZUNG VON LOKALEN ENTWICKLUNGSSTRATEGIEN (LEADER) (CODE 41).....	136
6.19.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand</i>	136
6.19.2	<i>Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen</i>	137
6.19.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	139
6.20	UMSETZUNG VON PROJEKTEN DER ZUSAMMENARBEIT (CODE 421).....	140

6.21	ARBEIT DER LOKALEN AKTIONSGRUPPE (CODE 431)	140
6.21.1	<i>Kurzbeschreibung der Maßnahme</i>	140
6.21.2	<i>Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen</i>	141
6.21.3	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	142
6.22	GESAMTBEWERTUNG VON ILE UND LEADER, BEWERTUNG DER WIRKUNGEN DER INTEGRIERTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG	143
6.22.1	<i>Beantwortung der spezifischen Bewertungsfragen des SMUL</i>	144
6.22.2	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	153
7	BEANTWORTUNG DER HORIZONTALEN BEWERTUNGSFRAGEN UND BEWERTUNG DES GESAMTPROGRAMMS	154
7.1	BEANTWORTUNG DER HORIZONTALEN BEWERTUNGSFRAGEN	154
7.1.1	<i>Dimension: Wirtschaft und Gesellschaft</i>	154
7.1.2	<i>Dimension: Umwelt</i>	173
7.1.3	<i>Dimension: Politik („Good Governance“)</i>	184
7.2	ERGEBNISSE DER ERGÄNZENDEN VERTIEFENDEN BETRACHTUNGEN.....	194
7.2.1	<i>Querschnittsziel Gleichstellung von Männern und Frauen</i>	194
7.2.2	<i>Überprüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems</i>	198
7.2.3	<i>Überprüfung der Strategischen Umweltprüfung (SUP)</i>	206
7.2.4	<i>Evaluierung der fachlichen Begleitung der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen in Schwerpunkt 2</i>	210
7.2.5	<i>Evaluierung der Technischen Hilfe</i>	213
8	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	219

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Entwicklung der Divergenz des pro Kopf BIP Sachsens zum nationalen Durchschnitt 2006 bis 2009 in EURO	13
Abbildung 2:	Entwicklung der Divergenz der Arbeitslosen-quoten Sachsens zum nationalen Durch- schnitt 2005 bis 2009 (Angaben in %)	14
Abbildung 3:	Veränderung der Arbeitslosenquoten nach Geschlecht in Sachsen (Angaben in %)	14
Abbildung 4:	Erwerbstätigenquote in Sachsen 2009 nach Altersklassen und Geschlecht (Angaben in %)	15
Abbildung 5:	Entwicklung der Divergenz der Produktivität Sachsens zum nationalen Durchschnitt 1991 bis 2009 – Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigem („Produktivitätslücke“)	15
Abbildung 6:	Wanderungssalden nach Kreisen 2008 - Salden aus Zu- und Fortzügen pro 1.000 EW (Angaben in %)	16
Abbildung 7:	Sektorale Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur nach Raumkategorien in Sachsen 2008	17
Abbildung 8:	Räumliche Verteilung der Betriebsformen in Sachsen	18
Abbildung 9:	Entwicklung von Gästeankünften und Übernachtungen im Freistaat Sachsen ab 2000	20
Abbildung 10:	Evaluierungsdesign zur Halbzeitbewertung des EPLR 2010	31
Abbildung 11:	Vorgehensweise und Aufbau der Halbzeitbewertung des EPLR	33
Abbildung 12:	Prozentuale Verteilung der geförderten Betriebe 2007 bis 2009 nach Hauptproduktionsrichtung (n = 238)	50
Abbildung 13:	Entwicklung der Arbeitsproduktivität geförderter gegen nicht geförderter Betriebe (EURO/AK)	51
Abbildung 14:	Mit-Ohne-Vergleich des nachhaltigen Arbeitsein-ommens (EURO/AK) (Stichprobe: Bewilligungen 2008)	52
Abbildung 15:	Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter im Freistaat Sachsen (n = 79)	53
Abbildung 16:	Umsatzentwicklung geförderter vs. nicht geförderter Betriebe 2006/07 bis 2008/09	55
Abbildung 17:	Dimensionen der Nachhaltigkeit	56
Abbildung 18:	Förderflächen mit Agrarumweltmaßnahmen und Zielbezug	74
Abbildung 19:	Themen Bewertungsfrage 2	78
Abbildung 20:	Förderflächen 2008 und 2009 - Maßnahmebereich B	80
Abbildung 21:	Anteil der Förderflächen mit und Ausgaben für „dark green“ und „light green“-Maßnahmen	89
Abbildung 22:	Wachstumsraten des Eigenkapitals geförderter Betriebe im Frei- staat Sachsen (Bewilligungen der Maßnahme 121 im Jahr 2008, n = 35)	155
Abbildung 23:	Bevölkerungsdruck (2008) und Gesamtinvestitions- volumen in bewilligten Vorhaben aller ILEK	160
Abbildung 24:	Entwicklung der Bruttowertschöpfung in geförderten versus nicht ge- förderten Betrieben (EURO/Betrieb)	170

Abbildung 25:	Veränderung der Produktionsstruktur aus Sicht der Zuwendungsempfänger (n =25)	171
Abbildung 26:	Ausgaben bis 2009 für Maßnahmen mit Beitrag zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen in ländlichen Räumen (Biodiversität, trad. Agrarlandschaften, Wasser, Klima)	178
Abbildung 27:	Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2	179
Abbildung 28:	Beurteilung des Abstimmungsprozesses im BGA durch vier Wirtschafts- und Sozialpartner	185
Abbildung 29:	Abhängigkeit der investierten Eigenmittel vom durch Einzel- betriebliche Investitionsförderung veränderten internen Zins	189

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden bis 5.000 Einwohner in Mio. EURO	21
Tabelle 2:	ELER-Mittelverteilung im EPLR-Sachsen	38
Tabelle 3:	Programmänderungen des EPLR Sachsens 2007 bis 2009	40
Tabelle 4:	Anteilige Verteilung der zusätzlichen Mittel im Rahmen der dritten Programmänderung	40
Tabelle 5:	Indikative Mittelverteilung des EPLR im Freistaat Sachsen	42
Tabelle 6:	Finanzieller Umsetzungsstand des EPLR 2007 bis 2009	44
Tabelle 7:	Darstellung des Mittelabruf bei der KOM gegenüber der indikativen Finanzplanung des EPLR 2007 bis 2010 – Einhaltung der „n+2“-Regel	45
Tabelle 8:	Ziele und angenommene Wirkungen der Fördergegenstände	76
Tabelle 9:	Förderfläche mit Beitrag zur Biodiversität	78
Tabelle 10:	Beiträge der AUM zur Verbesserung der Umwelt	90
Tabelle 11:	Auswertung der Fördervorhaben zu Angaben bezüglich Arbeitsplatzeffekten durch die Förderung des Landtourismus	113
Tabelle 12:	Verteilung der Anzahl bewilligter Vorhaben und des Gesamtinvestitionsvolumens	119
Tabelle 13:	Regionale Verteilung der Vorhaben und des Investitionsvolumens	121
Tabelle 14:	Verteilung der Anzahl bewilligter Vorhaben und des Gesamtinvestitionsvolumens	123
Tabelle 15:	Regionale Verteilung der Vorhaben und des Investitionsvolumens	126
Tabelle 16:	Indikatorenübersicht zu den Ergebnissen der Förderung durch die Maßnahme 323 – kulturelles Erbe	130
Tabelle 17:	Bewilligte Vorhaben und Gesamtinvestitionsvolumen nach Fördergegenständen des EPLR	130
Tabelle 18:	INDIKATORENÜBERSICHT zur Maßnahme 431	133
Tabelle 19:	Mitglieder und Struktur der Koordinierungskreise der ILE Gebiete	134
Tabelle 20:	Verteilung der in Maßnahme 413 geförderten Vorhaben nach Maßnahmebereichen	137

Tabelle 21:	Mitglieder und Struktur der Koordinierungskreise in den LEADER-Gebieten	141
Tabelle 22:	Verteilung der Vorhaben und Gesamtinvestitionen nach Förderbereichen	143
Tabelle 23:	Mitglieder und Struktur der Koordinierungskreise	144
Tabelle 24:	Indikatoren zu Maßnahmen der Steuerung und Verbesserung des Umsetzungsprozesses	144
Tabelle 25:	Anzahl geschaffener, gesicherter und induzierter Arbeitsplätze durch die Umsetzung der ILEK	152
Tabelle 26:	Beitrag des Kapitalstocks zum Wachstum im ländlichen Raum Sachsens	159
Tabelle 27:	Nettowirkung des EPLR 2007 bis 2009 auf Wachstum und Arbeitsproduktivität im ländlichen Raum	159
Tabelle 28:	Synergetische Beiträge einzelner Maßnahmen auf die Wirkungsbereiche anderer Schwerpunkte	165
Tabelle 29:	Ermittlung des Hebeleffektes der einzelbetrieblichen Investitionsförderung durch geschätzte Mit-Ohne-Vergleiche eines repräsentativen Durchschnittsbetriebs	189
Tabelle 30:	Programmdesign hinsichtlich von Multiplikatoreffekten	192
Tabelle 31:	Aktivitäten und Mittelverwendung aus der TH in 2007 bis 2009	214
Tabelle 32:	Vergleich ausgewählter Projektbereiche bezüglich Fördersummen und Zahl der Einzelanträge im Rahmen der TH 2007 bis 2009	216

1 ZUSAMMENFASSUNG

Mit Verabschiedung der Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER)“ (VO (EG) Nr. 1698/2005) wurde am 20.09.2005 der Rechtsrahmen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums als zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für den Zeitraum 2007 bis 2013 festgelegt. Im Freistaat Sachsen ist die ELER-VO umgesetzt im „Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR)“, dessen 3. Änderungsfassung im Dezember 2009 von der Europäischen Kommission genehmigt wurde.

Verbunden mit dieser Politik für den ländlichen Raum sind die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft sowie der Ausbau der ländlichen Gebiete zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Umweltaspekten.

Für den Förderzeitraum 2007 – 2013 sieht die ELER-VO einen kontinuierlichen Begleitungs- und Bewertungsprozess vor, der im Jahr 2010 die Form einer Halbzeitbewertung erhält. Im Rahmen der Halbzeitbewertung des EPLR erfolgt die erste umfassende Bewertung der Einzelmaßnahmen und des Gesamtprogramms im Hinblick auf Effizienz und Wirksamkeit der Programmumsetzung.

Änderung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen

Mit einem durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt (BIP in KKS) je Einwohner von weniger als 75 % des EU-25-Durchschnitts im Referenzzeitraum 2000-2002 wurden die Regierungsbezirke Dresden und Chemnitz von der EU als Konvergenzregionen, der Bezirk Leipzig als „Phasing-out-Region“ eingestuft. Im „Basisjahr“ 2006 betrug das BIP je Einwohner in Dresden 88 %, in Chemnitz 82 % und in Leipzig 89 % des EU-27 Durchschnitts.

Sachsen hatte in der Zeit bis etwa Mitte 2008 vom konjunkturellen Aufschwung nur unterdurchschnittlich profitiert. In der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 konnte Sachsen einen Rückgang der Divergenz im BIP pro Kopf zum nationalen Durchschnitt verzeichnen. Die Auswirkungen des allgemeinen Produktions- und Absatzeinbruchs auf dem Arbeitsmarkt wurden unter anderem durch die Nutzung des konjunkturpolitischen Instruments der Kurzarbeit bisher erfolgreich aufgefangen. Die sächsischen Frauen, die schon vom wirtschaftlichen Aufschwung bis Mitte 2008 überdurchschnittlich profitiert hatten, konnten selbst im Krisenjahr 2009 einen Rückgang ihrer Arbeitslosenquote um 1,1 Prozentpunkte verzeichnen. Trotzdem stehen die hohen Arbeitslosenzahlen 14,4 % (2009) weiterhin für einen deutlichen Abstand in der Lebensqualität.

Die Erwerbstätigenquote liegt in Sachsen 2009 für die zwischen 15- und 65-Jährigen erstmals bei 70 % und hat damit den Lissabon-Zielwert für die Erwerbsbeteiligung erreicht. Wie in den anderen neuen Bundesländern ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen auch in Sachsen traditionell hoch und liegt mit 67,4 % über dem Lissabon-Zielwert von 65 %. Auch der Lissabon Zielwert von 50 % für ältere Erwerbstätige wurde in Sachsen 2009 deutlich überschritten.

Bei dieser relativ hohen Erwerbsbeteiligung begründet sich die dargestellte Divergenz im BIP pro Kopf der Bevölkerung in weiterhin bestehenden Produktivitätslücken der sächsischen Wirtschaft, die sich trotz erheblicher Investitionen und Investitionsförderungen der deutschen Ziel 1 Gebiete seit Mitte der 90er Jahre kaum verändern.

Die Bevölkerung in Sachsen entwickelt sich konstant rückläufig. Dies ist zum einen auf ein anhaltendes Geburtendefizit zurück zu führen, zum anderen aber verzeichnet Sachsen dramatische Nettowanderungsverluste insbesondere in seinen ländlichen Gebieten. Begleitet wird dieser Prozess von einer zunehmenden Überalterung der verbleibenden Bevölkerung. Die regionale Bevölkerungsentwicklung ist eine entscheidende Rahmenbedingung für die Ausgestaltung und Tragfähigkeit der geförderten langfristig zu nutzenden kommunalen Infrastrukturen und Dienstleistungseinrichtungen. Dies gilt z.B. auch für den Schulhausbau: Trotz der Nettowanderungsverluste wird die seit 1994 leicht angestiegene Geburtenrate wieder zu ansteigenden Schülerzahlen führen.

Im ländlichen Raum stellt der Dienstleistungssektor den bedeutendsten Wirtschafts- und Beschäftigungsbereich dar. Bedeutender als in den drei großen Städten ist der sekundäre Sektor in

ländlichen Gebieten. Der primäre Sektor stellt in 2008 selbst im ländlichen Raum nur noch 1,6 % der dort erbrachten Bruttowertschöpfung und nur 3,3 % der Erwerbstätigen im ländlichen Raum sind in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft beschäftigt. Das Verhältnis von Bruttowertschöpfungs- und Beschäftigtenanzahl kennzeichnet gleichzeitig eine erhebliche Produktivitätsdivergenz des primären gegenüber den beiden anderen Sektoren. Eine vergleichsweise geringe Kapitalintensität und eine kontinuierliche Verschiebung der Altersstruktur in Richtung Überalterung im primären Sektor mögen wichtige Gründe hierfür sein. Langfristig wird diese Divergenz zu weiterem Beschäftigungsabbau in der Landwirtschaft führen. Die Bruttowertschöpfung (BWS) der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei Sachsens entwickelte sich in den vergangenen drei Jahren kontinuierlich negativ und liegt unter dem bundesweiten Durchschnitt.

Die Rahmenbedingungen in der Forstwirtschaft im Freistaat Sachsen haben sich im Vergleich zu den Analysen im EPLR nicht grundlegend verändert. Die kleinparzellierte Eigentumsstruktur im Privatwald führt auch weiterhin zu einer aussetzenden Nutzung in den Forstbetrieben. Selbst bei Ausnutzung des möglichen Hiebsatzes würden diese Betriebe ohne staatliche Förderung aufgrund des geringen wirtschaftlichen Gewinns keine Investitionen in Wegebau oder Waldumbau durchführen können. Die aktuelle Erschließungssituation im sächsischen Privat- und Körperschaftswald ist aber häufig noch unzureichend und genügt vielerorts den Anforderungen der heutigen Holztransporttechnik nicht.

Die wirtschaftliche Situation der Beherbergungsbetriebe im ländlichen Raum ist sehr inhomogen. In traditionellen Urlaubsgebieten wie dem Vogtland und der sächsischen Schweiz liegt die durchschnittliche Bettenauslastung über 43 %, in den Landkreisen Zwickau, Bautzen oder Meißen hingegen unter 30 %. Der Trend zu Kurzreisen spiegelt sich in der steigenden Ankunftsanzahl gegenüber nahezu gleichbleibenden Übernachtungszahlen wider.

Trotz des anhaltenden strukturellen Rückbaus der Baukapazitäten spielt die Bauwirtschaft vor allem im ländlichen Raum Sachsens eine beschäftigungspolitisch wichtige Rolle. Mit 9,6 % findet fast jeder 10. Erwerbstätige in ländlichen Gebieten seine Beschäftigung in der Bauwirtschaft. In den drei großen Städten sind es nur 5,3 % der Erwerbstätigen, die in der Bauwirtschaft arbeiten.

Die Schwächen des ländlichen Raums werden in fehlenden Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten und niedrigen Einkommenspotenzialen sowie in einer teilweise unzureichend entwickelten bzw. nicht am Bedarf angepassten sozialen, kulturellen und materiellen Infrastrukturausstattung gesehen. Große Probleme für die ländliche Bevölkerung ergeben sich aber auch aus der unzureichenden Erreichbarkeit öffentlicher Dienstleistungsstrukturen. Die Verbesserungsmöglichkeiten der infrastrukturellen Ausstattung hängen mittelfristig nicht nur von einer angestrebten wirtschaftlichen Tragfähigkeit, sondern entscheidend auch von der Finanzkraft der Kommunen ab.

Was die Umweltsituation und die Entwicklung der Landbewirtschaftung im Freistaat Sachsen anbelangt, sind für keinen dieser Bereiche weitreichende Veränderungen gegenüber der Darstellung der dem EPLR zugrunde liegenden SWOT-Analyse festzustellen. Auch unter Berücksichtigung einer aktualisierten Datenbasis werden die in der SWOT-Analyse dargestellten Trendentwicklungen sowie die daraus abgeleiteten Stärken und Schwächen weitestgehend bestätigt.

Überblick zum finanziellen Umsetzungsstand

Bis Ende 2009 wurden 17 % der für Schwerpunkt 1 vorgesehenen Mittel, 30 % der für Schwerpunkt 2 vorgesehenen Mittel, 10 % der für Schwerpunkt 3 vorgesehenen Mittel und 12 % der für Schwerpunkt 4 vorgesehenen Mittel verausgabt.

Insgesamt liegt der Auszahlungsstand des Programms von 19 % der Fördermittel bis Ende 2009 deutlich hinter dem erwarteten Mittelabfluss von 43 % zurück. Der Grund hierfür ist in einem teilweise verspäteten Programmbeginn zu finden. Gemessen an dem Stand der Bewilligungen ist der Umsetzungsstand des EPLR jedoch sehr viel positiver zu werten. Eine detaillierte Beurteilung zum Umsetzungsstand ist allerdings nur über eine Einzelbewertung der Maßnahmen möglich.

Beurteilung der Relevanz der gewählten Strategie

Die Schwerpunkte der Förderstrategie im Freistaat Sachsen liegen in der Förderung von Investitionen innerhalb und außerhalb der Land- und Forstwirtschaft, der Umsetzung integrierter und übergreifender Entwicklungsstrategien im ländlichen Raum sowie freiwilliger Agrarumweltmaßnahmen. Die Grundlage dieser Strategie bilden die zentralen Ziele des nationalen Strategieplans auf der einen und die sozioökonomische Analyse der Ausgangssituation des EPLR auf der anderen Seite.

Eine Strategieänderung in der ELER - Förderung erfolgte auf Veranlassung der EU-Kommission durch die Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Rahmen des Health Check Ende 2008 sowie durch eine zweckgebundene Mittelaufstockung im Rahmen des EU-Konjunkturprogramms. Rund 71 Mio. EURO stehen dabei als EU-ELER- und Landesmittel für Maßnahmen der „Neuen Herausforderungen“ zur Verfügung. Die Zweckbindung der durch den Health Check und das Konjunkturprogramm zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel führt zwangsläufig zu einer – wenn auch geringen – Akzentverschiebungen bei den finanziellen Schwerpunktsetzungen innerhalb des Programms.

Was die Kohärenz zu den Gemeinschaftsprioritäten anbelangt, sind Defizite in der Strategie und in der bisherigen Umsetzung des EPLR feststellbar. So ist es im Schwerpunkt 1 mit seiner klassischen Investitionsförderung bislang noch nicht gelungen, die in der Gemeinschaftsstrategie festgelegten Ziele wie die Förderung von Innovationen umzusetzen. Maßnahmen wie „Teilnahme von Landwirten an Lebensmittelqualitätsregelungen“ (Maßnahme 132) und „Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen“ (Maßnahme 133) sowie „Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Erzeugnisse, Verfahren und Techniken in Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft“ (Maßnahme 124) – grundsätzlich geeignet für die Verbesserung von Innovationen und Produktqualitäten in der Landwirtschaft – konnten bisher nicht erfolgreich implementiert werden. Im Schwerpunkt 2 sind ausschließlich im Forstbereich strukturell wirksame Maßnahmen geplant und umgesetzt. Über 20 % der bis Ende 2009 insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel des Programms sind reine Transferleistungen im Rahmen der Ausgleichszulage. Dies ist jedoch als ein grundsätzliches Defizit der ELER-Förderung zu betrachten und nicht als Spezifikum der gewählten Strategie in Sachsen. Die potenziell hoch wirksamen dauerhaften Beiträge der Maßnahme 323 „Ländliches Erbe“ konnten zudem bisher mangels Umsetzungsstand nicht erreicht werden. Nicht produktive Investitionen zur dauerhaften Verbesserung der Umweltsituation in landwirtschaftlichen Betrieben (Maßnahme 216) sind nicht programmiert. Der Herausforderung, die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Wirtschaft durch Förderung der Diversifizierung und durch Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung im ländlichen Raum zu verbessern, wird im Wesentlichen und erfolgreich mit den Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 begegnet.

Akzeptanz und Wirkungen der Maßnahmen des EPLR

Zur Bewertung der Maßnahmen, Schwerpunkte und des Gesamtprogramms wurden zunächst die Vorhaben untersucht, für die bis Ende 2009 Auszahlungen getätigt wurden. Für weitere Erklärungen, Prognosen und Gesamteinschätzungen der voraussichtlichen Weiterentwicklung wurden auch Bewilligungsdaten heran gezogen, soweit diese verfügbar waren. Auch Antragsdaten wurden soweit aussagerelevant herangezogen, um projektspezifische Informationen zu verwerten. Die Einzelbewertungen bilden die Grundlage für die Einschätzung der Wirkungsbeiträge der einzelnen Schwerpunkte.

Die Beiträge zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft im **Schwerpunkt 1** konzentrieren sich aufgrund des derzeitigen Standes der Programmumsetzung auf die Maßnahmen 121 und 125. Durch mangelnde Akzeptanz der Förderangebote liegen bis zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung keine Anträge zur Förderung für die weiteren Einzelmaßnahmen des Schwerpunktes 1 vor. Davon betroffen sind die Maßnahmen 124, 132 und 133.

Mit der Maßnahme **Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Maßnahme 121)** wurden im Zeitraum 2007 bis 2009 insgesamt 257 Vorhaben von 238 Unternehmen gefördert. Im Mittelpunkt der Förderung stehen dabei Investitionen in Gebäude, die über mehrere Jahre durchgeführt werden. Für diese Förderfälle entstanden in diesem Zeitraum öffentliche Ausgaben in Höhe von 41,6 Mio. EURO, durch die ein Investitionsvolumen von rund 150 Mio. EURO generiert wird. Im Hinblick auf den Mittelabfluss ergibt sich hierdurch ein Umsetzungsstand von 24 %. Bezogen auf die anvisierte Gesamtzahl der Förderfälle beträgt der Umsetzungsstand nunmehr rund 12 %.

Mit Blick auf die regionale Verteilung der Förderung zeigt sich, dass ein nicht unerheblicher Anteil auf benachteiligte Gebiete des Freistaates Sachsen entfällt. So finden 37 % der bis Ende 2009 geförderten Investitionen in benachteiligten Gebieten statt. Vor dem Hintergrund, dass gerade in benachteiligten Gebieten ein stärkerer Rückgang der Betriebszahlen (-5,21 % zwischen 2007 und 2009) zu verzeichnen ist, dürfte der relativ hohe Anteil der Förderung in benachteiligten Regionen einen wichtigen Beitrag leisten, diesen Trend abzumildern.

Für die Förderung der **Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft (Maßnahme 125)** wurden in den Jahren 2007 bis 2009 insgesamt 1.155.770 EURO ausgezahlt, hierdurch ergibt sich ein Umsetzungsstand der Maßnahme von rund 23 %. In den Jahren 2007 bis 2009 wurden 38 Erschließungsvorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 1.586.098 EURO gefördert. Hierdurch konnten 41.488 lfm neue Wege gebaut bzw. grundhaft instandgesetzt werden. Insgesamt kann eine zufriedenstellende Zielerreichung im Verhältnis zur Laufzeit des Programms festgestellt werden, da der zögerliche Beginn im Jahr 2007 durch eine rege Inanspruchnahme in den Folgejahren kompensiert wird. Die Erreichung des Ergebnisindikators „Geförderte Wegelänge“ ist sogar trotz der anfangs verhaltenen Maßnahmenakzeptanz überdurchschnittlich, so dass die Zielerreichung zum Ende der Programmlaufzeit möglich ist.

Die für das EPLR im Freistaat Sachsen gewählten Einzelmaßnahmen im **Schwerpunkt 2** haben Wirkungsbeiträge zur Verbesserung der Umwelt und der Landschaft zum Ziel.

Die Maßnahme **Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten (Maßnahme 211)** leistet einen Beitrag zur Erhaltung und Sicherung des Einkommens landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten. In den Jahren 2007 bis 2009 erhielten jeweils zwischen 27 und 31 Betriebe im Berggebiet Ausgleichzulage. Der geplante Zielwert gemäß EPLR (25 Betriebe) wurde damit zu jedem Zeitpunkt der Förderung übertroffen. Die Flächenförderung entwickelte sich mit jährlich ca. 1.100 ha relativ konstant und erfüllt damit den angestrebten Zielwert von 1.100 ha zu 100 %.

Neben der Maßnahme 211 soll ebenfalls durch die Umsetzung der Maßnahme **Zahlungen für naturbedingte Nachteile in anderen Gebieten mit Benachteiligung (Maßnahme 212)** ein Ausgleich für landwirtschaftliche Betriebe in von Natur aus benachteiligten Gebieten außerhalb von Berggebieten geleistet werden. Für die Maßnahmenumsetzung werden die im EPLR definierten Outputziele für die anvisierten Förderfälle erreicht. Die geförderten Flächen liegen in den verschiedenen Jahren der Förderung bei jeweils ca. 240.000 ha, so dass bzgl. der geförderten Fläche ein Zielerreichungsgrad der Maßnahmenumsetzung von 93 % zu konstatieren ist.

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete zeichnet sich in Sachsen durch eine sehr hohe Akzeptanz unter den Betrieben in den benachteiligten Gebieten aus. Zwischen 2007 und 2009 überstieg die Anzahl der geförderten Betriebe die zu Programmbeginn festgelegten Ziele. Auch im Hinblick auf die mit der Förderung erreichten Flächen liegt der Zielerreichungsgrad sehr hoch. Bezüglich der Umsetzung der Maßnahme bestehen offensichtlich keine Probleme.

Entsprechend ihrer hohen Bedeutung weisen die **Agrarumweltmaßnahmen (Maßnahme 214)** das größte Budget im Schwerpunkt 2 auf. Mit rund 231 Mio. EURO sind 18 % des Gesamtplafonds an öffentlichen Mitteln und mehr als die Hälfte der Mittel im Schwerpunkt 2 für die Maßnahme 214 vorgesehen. Insgesamt zeigen sich für die Agrarumweltmaßnahmen ein hoher Umsetzungsstand und umfangreiche positive Umweltwirkungen insbesondere für die Schutzgüter Arten und Biotop, Boden, Wasser und Klima. In diesem Zusammenhang geht von vielen

Fördergegenständen eine Mehrfachwirkung aus. Der Umsetzungsstand ist allerdings für die einzelnen Fördergegenstände sehr unterschiedlich ausgeprägt, insbesondere aufgrund geringer Resonanz auf einige Förderangebote. Im Bereich der stoffeintragsminimierenden Maßnahmen ist die Inanspruchnahme der Fördergegenstände mit höchster Wirksamkeit zur Verringerung von Stickstoffausträgen (Zwischenfruchtanbau, Untersaaten) noch zögerlich und das angestrebte Ziel, entsprechend noch nicht erreicht. Die Wirkung bezüglich der Minderung von Erosion und Phosphat-einträgen in Gewässer ist aufgrund der sehr guten Akzeptanz der flächenmäßig mit Abstand größten Maßnahme dauerhaft konservierende Bodenbearbeitung dagegen bereits sehr hoch. Im Bereich der extensiven Grünlandwirtschaft und der meisten Naturschutzmaßnahmen ist der Umsetzungsstand gut. Bei einzelnen Naturschutzmaßnahmen liegen die Gründe für noch nicht erreichte Wirkungen zum Teil in Akzeptanzschwierigkeiten, etwa aufgrund allgemeiner Marktentwicklungen, zum Teil jedoch auch in einer geringen Wirkungsintensität.

Die **Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Maßnahme 221)** zielt ab auf den Schutz der Landesfläche vor Hochwasser und Bodenerosion, die Erhöhung der Waldfläche von 27,87 % auf 30 % der Landesfläche sowie die Erhöhung der CO₂-Bindung und eine Verbesserung der Landschaftsstruktur. In den Jahren 2007 bis 2009 wurden 4.729.878 EURO ausgezahlt, hiervon entfallen 4.518.489 EURO auf Altverpflichtungen der vorangegangenen Förderperiode. Im Berichtszeitraum wurden 211.389 EURO für Erstaufforstungsprojekte ausgezahlt. Im Hinblick auf die zu Programmbeginn anvisierten Ausgaben in Höhe von 25.075.000 EURO für die gesamte Förderperiode 2007 bis 2013 ergibt sich damit ein Ausschöpfungsgrad der Maßnahme von rund 19 %, der bei Annahme einer jährlich gleichmäßigen Verteilung als unterdurchschnittlich bezeichnet werden muss. Gründe für den geringen Umsetzungsstand liegen insbesondere in der geringen Attraktivität der Maßnahme im Vergleich zur landwirtschaftlichen Nutzung.

Die Maßnahme **Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen (Maßnahme 223)** dient der Verbesserung der Attraktivität des ländlichen Raumes durch die gezielte Aufforstung von Industrie- und Militärflächen (Konversionsflächen). Der Mittelabfluss im Zeitraum 2007 bis 2009 zeigt einen geringen Umsetzungsstand von 1,7 %. Es wurden bislang in 2 Projekten 4,9 ha Fläche aufgeforstet, dies entspricht einem Zielerreichungsgrad von 3,5 %. Eine signifikante Erhöhung der Zielerreichung im Jahr 2010 ist aufgrund der bewilligten, jedoch noch nicht ausgezahlten Anträge, nicht zu erwarten. Insgesamt muss somit konstatiert werden, dass die Zielerreichung im Vergleich zur Laufzeit des Programms nicht zufriedenstellend ist.

Durch die **Beihilfe für nichtproduktive Investitionen im Wald (Maßnahme 227)** sollen die Verbesserung des Waldbodens, der Aufbau standortgerechter und an Klimaänderungen angepasste Laub- und Mischbestände sowie eine Erhöhung der Biodiversität und Strukturvielfalt in Wäldern erreicht werden. Bezogen auf den Mittelabfluss (Ziel: 49.923.864 EURO) ergibt sich für die Maßnahme ein Zielerreichungsgrad von rund 11 %. Die Ursachen für diesen unterdurchschnittlichen Umsetzungsstand liegen im verspäteten Maßnahmenbeginn im Jahr 2008 sowie in der geringen Akzeptanz einzelner Maßnahmebereiche seitens der Waldbesitzer. Trotz des bisherigen Verlaufs der Förderung und der Bewilligungen ist eine Ausschöpfungsquote von 100 % bis Ende der Förderperiode erreichbar, da die Probleme bei der Waldkalkung im Staatsbetrieb Sachsenforst gelöst wurden und damit in den kommenden Jahren verstärkte Waldkalkungsmaßnahmen durchgeführt werden könnten. Zudem können auch ungeplante Störungen (z.B. Sturmereignisse) ebenfalls einen Anstieg der Nachfrage nach Fördermitteln bewirken.

Maßnahmen des **Schwerpunktes 3** des Programms sind auf die Erhöhung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft gerichtet.

Die Umsetzung der Maßnahme **Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit (Maßnahme 311)** zeigt zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung kein zufriedenstellendes Bild. So bleibt der Umsetzungsstand der Maßnahme sowohl gemessen an der Anzahl geförderter Vorhaben (2,4 % Zielerreichung) als auch gemessen an den förderfähigen Investitionsvolumina (8,1 % Zielerreichung) deutlich hinter den Erwartungen zurück. Angesichts der geringen Anzahl an Zuwendungsempfängern können zentrale Ziele der Maßnahme – insbesondere eine Abfederung des

einzelbetrieblichen Ausstiegs aus der Milchproduktion – nicht erreicht werden. Auch die Beschäftigungswirkung ist marginal.

Für die **Förderung des Fremdenverkehrs (Maßnahme 313)** liegt der Umsetzungsstand der Maßnahme bei 22,8 % bezogen auf das angestrebte förderfähige Investitionsvolumen und kann insgesamt als durchaus zufriedenstellend bezeichnet werden. Im Teilbereich A (Tourismusdienstleistungen und Marketingmaßnahmen) entspricht die Maßnahmenakzeptanz nicht den ursprünglichen Erwartungen. Die Förderung im Maßnahmebereich B (kleine Infrastrukturmaßnahmen zur Förderung des Landtourismus) wird demgegenüber derzeit recht gut angenommen. Während sich zunächst eine stärkere Zurückhaltung der Kommunen auf Grund der schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Jahren 2008 und 2009 abzeichnete, lässt die Evaluation der Maßnahmebereiche auf eine insgesamt sehr positive weitere Entwicklung schließen. Der Maßnahmebereich B sollte daher dennoch in bestehender Form beibehalten werden. Ein ähnliches Bild zeichnet sich für die Investitionsförderung in bauliche Vorhaben (Maßnahmebereich C) ab. Hier wurden die gesteckten Ziele bezüglich der Anzahl geförderter Betten in ländlichen Beherbergungsbetrieben bereits zu über 50 % erreicht.

Die Maßnahme **Dienstleistungseinrichtungen (Maßnahme 321)** ist Bestandteil der im EPLR festgelegten strategischen Neuausrichtung der **Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE)** und wird damit fast vollständig im Rahmen der 35 Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK) umgesetzt. Die ILEK wurden unter Nutzung der LEADER – Methode mit weitgehender Beteiligung der Zivilgesellschaft geplant und decken fast die gesamte Fläche des ländlichen Raums im Freistaat Sachsen ab. Bisher wurden 12 Regionen, die eine ILEK erarbeitet haben als LEADER – Gebiete anerkannt. Für die Vorhaben der im EPLR beschriebenen Maßnahmebereiche: allgemeine Dienstleistungseinrichtungen zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung und Ausbau von Gemeindeverbindungsstraßen wurde als Zuwendungsvoraussetzung festgelegt, dass sie der Zielsetzung des jeweiligen ILEK entsprechen müssen und somit Bestandteile des ILEK sind. In den wenigen sog. Basisgebieten, die nicht über ein ILEK verfügen, müssen die Vorhaben Teil eines örtlichen Entwicklungskonzeptes (bzw. der entsprechenden Vorplanung) sein. Im Zeitraum von 2007 bis Ende 2009 wurden 183 der bisher insgesamt 513 bewilligten Vorhaben finanziell mit öffentlichen Mitteln gefördert. Die bis Ende 2009 ausgezahlten Fördermittel unterstützen ein Gesamtinvestitionsvolumen von rund 21 Mio. EURO. Bezogen auf die Bewilligungen wurde bisher ein Investitionsvolumen von über 78 Mio. EURO mobilisiert. Insgesamt entspricht dies einem Umsetzungsstand von fast 40 % bezogen auf die Zielwerte für die gesamte Förderperiode.

Besonders positiv wird der relativ große Anteil von fast 18 % der Vorhaben zur Verbesserung der Kinderbetreuung (Kindergärten, Horte und Spielplätze) sowie zur Verbesserung der Angebote für Jugendliche bewertet. Diese Vorhaben erhöhen vor allem die Lebensqualität junger Familien und werden oft komplementär zu der im Rahmen der Dorferneuerung unterstützten Verbesserung des Wohnraums genutzt. Ein großer Teil der Vorhaben dient der Modernisierung und zur Funktionsanreicherung von nichtgewerblichen Grundversorgungseinrichtungen, die multifunktionale Aufgaben erfüllen. Sie ermöglichen eine Zusammenlegung von Dienstleistungs- und Versorgungsangeboten, die auch bei dem erwarteten Bevölkerungsrückgang im ländlichen Raum tragfähig sein können und ein Mindestmaß an notwendiger Grundversorgung sicherstellen. Ohne diese Förderung würde die Lebensqualität der ländlichen Gebiete weiter absinken. Förderungen von Investitionen in die Sanierung oder Umnutzung bestehender Gebäudesubstanz werden überwiegend von kleinen Gewerbetreibenden in Anspruch genommen. Sie dienen gleichermaßen der Erhöhung der Attraktivität und Lebensqualität in den Regionen, schaffen wohnortnahe Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten und verhindern das weitere Abwandern von kleinen Unternehmen, Handwerkern oder sozialen Dienstleistungsanbietern (medizinische Versorgung, Altenbetreuung). Mit den Vorhaben wurde in 155 neue und 347 bestehende Arbeitsplätze investiert. Der Beschäftigungseffekt ist insgesamt höher als ursprünglich erwartet. Dieses Ergebnis kann als ein Mehrwert der ILEK angesehen werden. Bei der Identifizierung und Auswahl von Vorhaben wird insbesondere auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen geachtet. Von den über 500 Vorhaben wurden fast 80 % von privaten Antragstellern initiiert, was auf einen hohen Mobilisierungsgrad der Zivilbevölkerung schließen lässt.

Aus der sozioökonomischen Betrachtung im Kapitel 3.1 sowie den bisherigen Ergebnissen der Maßnahme 321 wird im Rahmen der Halbzeitbewertung die Empfehlung abgeleitet, eine Schulhaussanierung als Fördergegenstand im EPLR bzw. der ILE – Richtlinie aufzunehmen. Die Förderung sollte sich dabei an der Schulnetzplanung des Landes orientieren und bezogen auf das Nachhaltigkeitsziel auch eine energetische Gebäudesanierung beinhalten.

Die Maßnahme **Dorferneuerung und -entwicklung (Maßnahme 322)** wird wie die vorgenannte Maßnahme im Rahmen der ILEK umgesetzt. Im EPLR wird die Maßnahme in 3 Bereiche unterteilt: Gebäudeentwicklung für private und gewerbliche Zwecke, verkehrliche Infrastruktur und siedlungsökologische Maßnahmen. Im Zeitraum bis Ende 2009 wurden 450 der bisher insgesamt 1.498 bewilligten Vorhaben finanziell mit öffentlichen Fördermitteln unterstützt. Die bis Ende 2009 ausgezahlten Mittel fördern ein Investitionsvolumen von rund 70 Mio. EURO. Durch die bewilligten Vorhaben wurde ein Finanzvolumen von über 245 Mio. EURO mobilisiert und damit befinden sich über 75 % der angestrebten Investitionen bereits in der Realisierung. Bei der Durchführung der Maßnahme ergeben sich eindeutig zwei Schwerpunkte: physische Infrastruktur mit fast 60 % des Investitionsvolumens und die Förderung von Wohnraumverbesserungen mit rund 30 % der Investitionen und Vorhaben.

Die Verbesserung des Wohnraums ist in starkem Maße darauf ausgerichtet, junge Familien im ländlichen Raum zu halten oder eine Rückwanderung in diese Gebiete zu erleichtern. Investitionen in eigenen Wohnraum haben eine hohe Bindungswirkung im ländlichen Raum gerade für jüngere Familien. Da nicht garantiert werden kann, dass der Versorgung mit verbessertem Wohnraum in gleichem Umfang attraktive Arbeitsplätze in Wohnortnähe gegenüber stehen, ist eine angemessene Verkehrsinfrastruktur, die alltägliches Pendeln zum Arbeitsplatz erlaubt, auch eine Voraussetzung für den Erfolg der Wohnungsförderung und der langfristigen Aufrechterhaltung der genannten Bindungswirkung. Dazu trägt die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsinfrastruktur, die im Rahmen dieser Maßnahme gefördert wird, genauso bei, wie der durch die Maßnahme 321 unterstützte Ausbau von Verbindungsstraßen (rund 45 km). Auf Ebene der ILEK werden die verschiedenen Vorhaben maßnahmenübergreifend geplant und umgesetzt. Die ILEK erzeugen dadurch hohe Synergieeffekte zwischen den Fördergegenständen der verschiedenen Maßnahmebereiche.

Die **Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (Code 323)** ist in der Betrachtung analog zur Darstellung im EPLR in die Bereiche Natürliches Erbe und Kulturerbe zu unterteilen.

Nach dem Umfang der eingeplanten Finanzmittel wäre die Fördermaßnahme „323-Natürliches Erbe“ eine wesentliche Säule des Naturschutzes in Sachsen und das entscheidende Finanzierungsinstrument für die Umsetzung von Natura 2000. Die Maßnahme ist bisher jedoch nur sehr zögerlich angelaufen. Der Auszahlungsstand liegt mit 5 % Zielerreichung gegenüber den zu Programmbeginn definierten Output-Zielen noch sehr niedrig. Für 2009 ist demgegenüber eine deutliche Zunahme der erteilten Bewilligungen festzustellen. Hier dominieren insbesondere die Maßnahmen zur Biotopgestaltung sowie die Naturschutzberatung für Landnutzer.

Die Erhaltung des „Kulturerbes“ zeigt bei Berücksichtigung der erteilten Bewilligungen einen erwartungsgemäßen Umsetzungsstand von etwa 50 %. Tatsächlich werden allerdings viel mehr Vorhaben, die auch wesentlich zur Erhaltung von Kulturgütern beitragen oder dem Denkmalschutz dienen, im Rahmen der Dorfentwicklung und der Unterstützung von Gemeinschaftseinrichtungen (Maßnahmen 321 und 322) gefördert. Die Vorhaben zur Förderung des Kulturerbes sind integraler Bestandteil der ILEK und werden komplementär zu den anderen Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung durchgeführt. Sie tragen im Verbund mit anderen Vorhaben insbesondere zu einer Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum bei und fördern die Attraktivität der Regionen durch kulturelle Angebote.

Die Maßnahme **Kompetenzentwicklung (Maßnahme 341)** und der **Schwerpunkt 4 – LEADER** werden im Rahmen der strategischen Neuausrichtung der integrierten ländlichen Entwicklung im EPLR nach einem einheitlichen Konzept durchgeführt. Deshalb werden alle Maßnahmen, die den Kapazitätsaufbau sowie den Planungs- und Durchführungsprozess dieser integrierten Entwicklung unterstützten, auch gemeinsam bewertet.

Mit der Erarbeitung der ILEK wurde bereits vor der aktuellen Förderperiode begonnen. Die Regionen haben sich selbst gebildet und die Gebietsabgrenzung ist nicht an die Verwaltungs- bzw. Kreisgrenzen gebunden worden. Zunächst wurden unter Anwendung der LEADER – Methode 35

ILEK erarbeitet. Mit Beginn der Förderperiode leitete die Verwaltungsbehörde einen Bewertungsprozess ein, der zur Anerkennung aller Konzepte als grundsätzlich förderwürdig und zu einer Auswahl von 12 LEADER – Gebieten führte. Die integrierte ländliche Entwicklung wird seit dieser Zeit in 12 LEADER – Gebieten und 23 ILE – Gebieten durchgeführt. Bei der Erarbeitung der ILEK wurde auf die Erfahrungen der vergangenen LEADER+ - Periode zurückgegriffen. Bereits zu Beginn des Prozesses fand eine große Mobilisierung der Zivilgesellschaft statt. Über 10.000 Akteure haben sich insgesamt an den öffentlichen Veranstaltungen zur Festlegung der spezifischen Ziele und Handlungsfelder sowie der Identifizierung von Vorhaben beteiligt. Die Aktivitäten zur Beteiligung der Zivilgesellschaft wurden seit Beginn der Umsetzung der ILEK fortgeführt. Bis Ende 2009 wurden insgesamt 753 größere Veranstaltungen zur Öffentlichkeitsarbeit in den Regionen durchgeführt.

Wie die LEADER - Gebiete folgen aber auch fast alle ILE – Gebiete weiterhin der LEADER – Methode. Die 12 Leader- und 23 ILE - Gebiete sind in den Förderinhalten im Wesentlichen gleichgestellt. Auch die ILE – Gebiete sind mögliche Partner für gebietsübergreifende und transnationale Kooperationen. Die Umsetzung der Konzepte wird mit hoher Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure begleitet und von Koordinierungskreisen gesteuert. Durchschnittlich beträgt der Anteil der Wirtschaft- und Sozialpartner in den Koordinierungskreisen, die unter anderem für die Einschätzung der Förderwürdigkeit von Vorhaben zuständig sind, über 50 %. Für die Unterstützung der Durchführung ist in fast allen Regionen ein qualifiziertes Regionalmanagement eingesetzt. Landesweit sind in den Koordinierungskreisen 711 Mitglieder (davon 584 stimmberechtigt) tätig, die als Multiplikatoren und Ansprechpartner den partizipativen Entwicklungsprozess unterstützen und weiterhin lokale Akteure mobilisieren können. Insgesamt hat damit ein flächendeckender Kapazitätsaufbau zur Durchführung der integrierten ländlichen Entwicklung stattgefunden.

Die frühzeitige detaillierte Ausarbeitung der ILEK ermöglichte auch eine Durchführungsplanung und eine Budgetierung der ILEK. Im Anerkennungsverfahren wurde für alle ILEK eine regionale Budgetorientierung gewährt, die sicherstellt, dass den einzelnen ILEK die entsprechenden Fördermittel zur Umsetzung ihrer Vorhaben zur Verfügung stehen. Weiterhin wurden alle ILEK vor ihrer Anerkennung durch die Verwaltungsbehörde in den entsprechenden parlamentarischen Gremien der Gemeinden und Kreise bestätigt. Insofern sind die kommunalen Kofinanzierungen der Vorhaben demokratisch legitimiert. In der Summe über alle ILEK sind bisher rund 2.500 ILE – Vorhaben initiiert und bewilligt worden. Damit wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen von etwa 377 Mio. EURO mobilisiert. Dies entspricht annähernd 60 % der über die Budgetorientierungen geplanten Investitionen. Insgesamt sollen durch diese Investitionen 422 neue Arbeitsplätze geschaffen und 933 Arbeitsplätze gesichert werden. Die über die ILEK eingeleitete Neuausrichtung der integrierten ländlichen Entwicklung trägt somit wirksam zur Verbesserung ökonomischer, sozialer und gesellschaftspolitisch wichtiger Infrastrukturen bei. Insgesamt wird ein wichtiger Beitrag zur Erhöhung der Lebensqualität und Attraktivität im ländlichen Raum geleistet.

Etwa 8 % der Vorhaben und Gesamtinvestitionen aller ILEK werden durch die **Maßnahme 41: Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien** gefördert. Die Halbzeitbewertung konnte feststellen, dass diese speziellen "LEADER – Vorhaben" eine signifikant höhere Beschäftigungs- und Einkommenswirksamkeit haben als thematisch vergleichbare Vorhaben des Schwerpunktes 3. Die lokalen Aktionsgruppen der LEADER – Gebiete nutzen hier nachweislich die Möglichkeit über den Schwerpunkt LEADER besonders innovative und komplexe Vorhaben durchzuführen, die oftmals maßnahmenübergreifend sind und verschiedene Fördergegenstände synergetisch integrieren. Da solche typischen "LEADER – Vorhaben" nur in anerkannten LEADER – Gebieten und nicht in den ILE – Gebieten bewilligt werden können, wird vorgeschlagen, zu überprüfen, welche ILE – Gebiete, die die Voraussetzungen für LEADER erfüllen und durch ihre bisherigen Aktivitäten nachgewiesen haben, als LEADER – Gebiete anerkannt werden können. Aus Sicht der Bewerter handelt es sich dabei um eine Gruppe von etwa 10 – 12 ILE – Gebiete. Insgesamt könnte durch eine flächenmäßig erweiterte Nutzung des Schwerpunktes 4 die Gesamtwirkung des EPLR gesteigert werden. Zusätzlich wird vorgeschlagen, ausgewählten Aktionsgruppen ein erweitertes Budgetierungsverfahren zu ermöglichen und für begrenzte Teilkomponenten eines ILEK ein "partielles Regionalbudget" zu Verfügung zu stellen. Auf Grundlage einer detaillierten Planung einer ILEK - Komponente und eines festgelegten Eigenanteils der jeweiligen Region könnte eine Budget- und Durchführungsbewilligung erfolgen. Die Einzelbewilligungen der zu dieser ILEK - Komponente

gehörenden Vorhaben werden dann in Eigenverantwortung der Regionalbudgetverantwortlichen veranlasst. Auch hierdurch wird eine verbesserte Nutzungsmöglichkeit der integrierten Ansätze, eine vereinfachte ressortübergreifende Förderung und damit ein größerer Wirkungsbeitrag der I-LEK gesehen. Insgesamt würden durch diese ergänzenden Maßnahmen der bisherige Erfolg der neu ausgerichteten integrierten ländlichen Entwicklung und die erhebliche Mobilisierung von lokalen Akteuren sowie die zusätzliche Erschließung endogener Entwicklungspotenziale langfristig gesichert.

Wirkungen des Gesamtprogramms

Wirtschaftliche Leistung, Beschäftigung und Produktivität werden durch das EPLR im Wesentlichen über die zusätzlichen Investitionen im Programm, also den Aufbau des produktiven Kapitalstocks im ländlichen Raum beeinflusst. Der Wachstumsbeitrag der Kapitalstockerhöhung im ländlichen Raum Sachsens lag in den letzten Jahren zwischen etwa 423 und 471 Mio. EURO zusätzlichem Bruttoinlandsprodukt und Jahr. Über das EPLR wurden bis Ende 2009 rund 101 Mio. EURO öffentliche Mittel in den produktiven Kapitalstock und die Infrastruktur investiert. Hinzu kommen etwa 46 Mio. EURO Eigenmittel aus der Landwirtschaft, die ohne Förderung nicht investiert worden wären. In der Summe hat damit das EPLR netto mit etwa 147 Mio. EURO zur Kapitalstockerhöhung im ländlichen Raum beigetragen, was einem Anteil am Kapitalstockwachstum von 2,36 % entspricht. Ohne das EPLR wäre der Rückgang des BIP im ländlichen Raum in 2009 aller Voraussicht nach um 11,1 Mio. EURO höher ausgefallen. Zur Abschätzung der Nettowirkung des EPLR auf die Beschäftigung im ländlichen Raum, kann die Kapitalstockausstattung je Erwerbstätigem herangezogen werden. Diese lag im ländlichen Raum Sachsens im Jahr 2009 bei 239.507 EURO. Mit insgesamt 147 Mio. EURO zusätzlichen Investitionen konnten demzufolge etwa 614 Arbeitsplätze ausgestattet werden.

Umfangreiche positive Umweltwirkungen des Programms für die Schutzgüter Arten und Biotope, Boden, Wasser und Klima gehen insbesondere von den Agrarumweltmaßnahmen aus. Hierbei ist für viele Fördergegenstände eine Mehrfachwirkung zu konstatieren. Auf Programmebene leisten die Fördergegenstände der Agrarumweltmaßnahmen aufgrund ihrer Wirkungsintensität und ihres vergleichsweise sehr hohen Umsetzungsumfangs die höchsten Beiträge zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltschutzgüter. Dabei ist jedoch auch festzustellen, dass der Umsetzungsstand der einzelnen Fördergegenstände sehr unterschiedlich ausgeprägt ist.

2 EINLEITUNG

Der Rat der Europäischen Union hat am 20.09.2005 die Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER)“ (VO (EG) Nr. 1698/2005)¹ verabschiedet, welche den Rechtsrahmen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums als zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für den Zeitraum 2007 bis 2013 festlegt. Die Politik für ländliche Räume flankiert die Reformen der ersten Säule der GAP und leistet gleichzeitig einen Beitrag zur Umsetzung der überarbeiteten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung sowie der Nachhaltigkeitsziele von Göteborg. Über die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft und den Ausbau der ländlichen Räume zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Umweltaspekten wird damit eine nachhaltige Entwicklung forciert.

Die EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums verfolgt drei übergeordnete Ziele:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Verbesserung der Umwelt und Schutz der Landschaft sowie
- Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Für den Förderzeitraum 2007 - 2013 sieht die ELER-VO gemeinsam mit den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen² einen 3-stufigen Programmplanungsprozess vor. Die Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums³ legen auf Gemeinschaftsebene die Prioritäten und Ziele für die Entwicklung des ländlichen Raums fest und zeigen die wesentlichen Herausforderungen und Handlungsansätze auf. Der Nationale Strategieplan für die Entwicklung der ländlichen Räume⁴ bildet den Bezugsrahmen für die Programmplanung auf Ebene der Bundesrepublik Deutschland. Seine Umsetzung erfolgt über die Programme zur ländlichen Entwicklung auf Ebene der Bundesländer.

Mit dem dreistufigen Planungssystem ist mit der ELER-VO auch das System der laufenden Bewertung der Programme zur Entwicklung der ländlichen Räume neu eingeführt worden. An die Stelle der voneinander getrennten Bewertungen: Ex-ante-, (aktualisierte) Halbzeit- und Ex-post-Bewertung, tritt in der neuen Förderperiode ein kontinuierlicher Begleitungs- und Bewertungsprozess mit jährlichen Berichterstattungspflichten. Im Jahr 2010 hat die laufende Bewertung die Form einer Halbzeitbewertung, über die ein getrennter Bericht erstellt wird. Diese vorliegende Halbzeitbewertung enthält die erste umfassende Bewertung der Einzelmaßnahmen und des Gesamtprogramms im Hinblick auf Effizienz und Wirksamkeit der Programmumsetzung.

Das Ziel der Halbzeitbewertung ist durch Artikel 86 der ELER-VO sowie durch die Ausführungen im Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF⁵)⁶ beschrieben.

¹ VO (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) („ELER-VO“). In: Abl. L 277 vom 21.10.2005, S.1. Verordnung geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1463/2006 (Abl. Nr. L 277 vom 09.10.2006, S.1)

² VO (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in: Abl. Nr. L 368 vom 23.12.2006 („ELER-DVO“), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 482/2009 der Kommission vom 8. Juni 2009. In: Abl. Nr. L 145 vom 17.10.6.2009

³ Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums; 2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006. In: Abl. L 55 vom 25.2.2006

⁴ Nationaler Strategieplan für die Entwicklung der ländlichen Räume bis 2013, unter:
<http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Laendliche-Raume/KonzepteStrategien/natStrategieplan.html>
Stand: 20.07.2010

⁵ CMEF – Common Monitoring and Evaluation Framework: Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen, Leitfaden, September 2006

⁶ CMEF wurde inzwischen um weitere Leitfaden ergänzt: Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (07/2009) und Leitfaden zur Anwendung des Wirkungsindikators des hohen Naturschutzwertes: Anhänge (11/2008). Beide in: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm

Danach soll die Halbzeitbewertung innerhalb der laufenden Bewertung vor allem die Verwaltungsbehörde und den Begleitausschuss besser als bisher in die Lage versetzen:

- a. anhand von Ergebnisindikatoren und gegebenenfalls Wirkungsindikatoren den Fortschritt des Programms gemessen an dessen Zielen zu überprüfen,
- b. die Qualität der Programme und ihre Durchführung zu verbessern und
- c. Vorschläge für eine wesentliche Änderung der Programme zu prüfen.

Der vorliegende Halbzeitbewertungsbericht richtet sich folglich nicht nur an die Verwaltungsbehörde und die KOM, sondern dient auch als Informationsgrundlage für den Begleitausschuss als Partner der Verwaltungsbehörde und als Vertretung der Öffentlichkeit.

Struktur des Berichts

Die Struktur des Halbzeitbewertungsberichtes entspricht den Vorgaben des CMEF sowie den Empfehlungen der KOM aus den Unterlagen des Helpdesks⁷. Diesen Unterlagen entsprechend kann man den Bewertungsbericht in drei Bereiche unterteilen: einen einführenden Berichtsteil, der von Seite 1 bis 46 die Rahmenbedingungen des Programms und seiner Umsetzung erörtert, der Bewertung der einzelnen Maßnahmen in 22 Unterkapiteln von Seite 47 bis Seite 153 sowie der Beantwortung der horizontalen Bewertungsfragen und der Darstellung zusätzlicher übergreifender Untersuchungen ab Seite 154.

Der Bericht beginnt mit einer 9-seitigen **Zusammenfassung** der wichtigsten Ergebnisse der Bewertung. Nach der vorliegenden Einleitung wird in Kapitel drei der **Bewertungskontext** beschrieben. Die Situation im ländlichen Raum des Freistaats 2006 wurde im Rahmen der sozioökonomischen Analyse zu Programmbeginn beschrieben. Da vergleichbare Daten aus der Datenbank von Eurostat erst mit einiger zeitlicher Verzögerung veröffentlicht werden, konnte 2009 / 2010 erst eine komplette Zusammenstellung der Basisindikatoren für 2006 erfolgen. In Form einer bedarfsbezogenen Aktualisierung der - dem Programm zu Grunde liegenden - sozioökonomischen Analyse wird der Wirkungsrahmen der Intervention nun erneut geprüft. Hierzu werden Änderungen in den wichtigsten ziel- und kontextbezogenen Basisindikatoren, welche den sozialen, wirtschaftlichen und umweltspezifischen Bedarf, der Anlass für die Unterstützung ist und dem durch das Programm begegnet werden soll, beschrieben. Da jedoch auch Mitte 2010 nur wenige aktuelle Werte auf EU-Datenbasis vorliegen, erfolgt die beschriebene Aktualisierung der sozioökonomischen Analyse auf Basis von regionalen oder deutschlandweit verfügbaren Daten. Anhaltspunkte für möglicherweise nötige Budgetanpassungen fließen direkt in die anschließende Beurteilung der Relevanz der gewählten Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raumes ein. Dem folgen eine kurze Darstellung des Bewertungsprozesses insgesamt sowie ein Rückblick auf die Ergebnisse vorangegangener Bewertungen.

Das anschließende **Methodenkapitel** gibt einen einführenden Überblick über den Ablauf der Bewertung und die angewandten Methoden insgesamt, konzentriert sich dann jedoch auf die Vorgehensweise zur Quantifizierung der vorgegebenen sieben Wirkungsindikatoren, die zur Beantwortung der programmspezifischen und der horizontalen Bewertungsfragen herangezogen werden.

Im **Kapitel fünf** erfolgt eine kurze Darstellung der beteiligten Akteure und des institutionellen Rahmens zur Programmdurchführung. Die anschließende Betrachtung der Programm- und Maßnahmenstruktur unter Berücksichtigung der erfolgten Bedarfsanalyse erfolgt anhand der Budgetstruktur für den gesamten Programmplanungszeitraum. Ein zusammenfassender Überblick über die bisher beanspruchten und tatsächlich ausgegebenen finanziellen Mittel macht den finanziellen Umsetzungsstand des Gesamtprogramms von 2007 bis Ende 2009 deutlich.

Die Kapitel sechs und sieben bilden den Hauptteil der eigentlichen Bewertung. Die Analyse und Bewertung auf Ebene der einzelnen Maßnahmen sowie die Beantwortung der

⁷ European Evaluation Network for Rural Development (2010): Explanatory Notes to the Common evaluation questions & recommendations on Mid-term evaluation reporting

maßnahmespezifischen Bewertungsfragen erfolgt in **Kapitel sechs**. Um das Kapitel „lesbar“ zu halten, wird hier jeweils kurz die einzelne Maßnahme anhand des Umsetzungsstandes dargestellt. Die bewertenden Antworten auf die vorgegebenen maßnahmenspezifischen Fragen bilden anschließend die Grundlage für die darauffolgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Die Bewertungsgrundlagen mit den Interventionslogiken, verwendeten Methoden, verwendeten Indikatoren, Erhebungsinstrumenten etc. befinden sich im Anhang. Das Kapitel gliedert sich in 21 Unterkapitel für jeweils einzelne Maßnahmen und ein abschließendes Kapitel zur Gesamtbewertung von ILE und LEADER.

Das **Kapitel sieben** beginnt mit der Darstellung der Bewertungsergebnisse des Gesamtprogramms. Die Bewertung erfolgt anhand der vorgegebenen horizontalen Bewertungsfragen, die in drei Themenkomplexe gegliedert wurden: Wirtschaft und Gesellschaft, Umwelt sowie Politik („Good Governance“). Hierbei werden die Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Betrachtungen auf Ebene des Gesamtprogramms aggregiert und in ihren Nettowirkungen in Relation zu den angestrebten Zielen betrachtet. Im zweiten Teil des Kapitels sieben werden einzelne Aspekte der Programmumsetzung nochmals vertieft analysiert. Darunter das Querschnittsziel Gleichstellung von Männern und Frauen, Teilbereiche des administrativen Vollzugs der Programmumsetzung im Rahmen des Verwaltungs- und Kontrollsystems, die Überprüfung der strategischen Umweltprüfung sowie die fachliche Begleitung der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen und die Programmunterstützung durch die Technische Hilfe.

Der Kernbericht schließt mit einer Zusammenstellung der wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen im letzten Kapitel.

Berichtsumfang

Maßgabe für den vorliegenden Bericht war ein maximaler Umfang von rund 230 Seiten. Daher finden sich zahlreiche Unterlagen im Anhang des Berichtes. Der Anhang ist analog zum Berichtsdokument gegliedert und jeweils in den einzelnen Anhangsdokumenten einzeln nummeriert. Insbesondere Tabellen, Auswertungen und Übersichten zu den Analysen der einzelnen Maßnahmen und deren Bewertung finden sich im Anhang. Hintergrundmaterial für die Bewertung, ggf. verwendete Artikel, Detailauswertungen, verwendete Fragebögen etc. sind zudem in einem Materialband enthalten, welcher dem Bericht als CD-Rom beiliegt.

3 PROGRAMMKONTEXT

3.1 Änderung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen und Aktualisierung der Stärken-Schwächen-Chancen-Risiko-Analyse (SWOT)

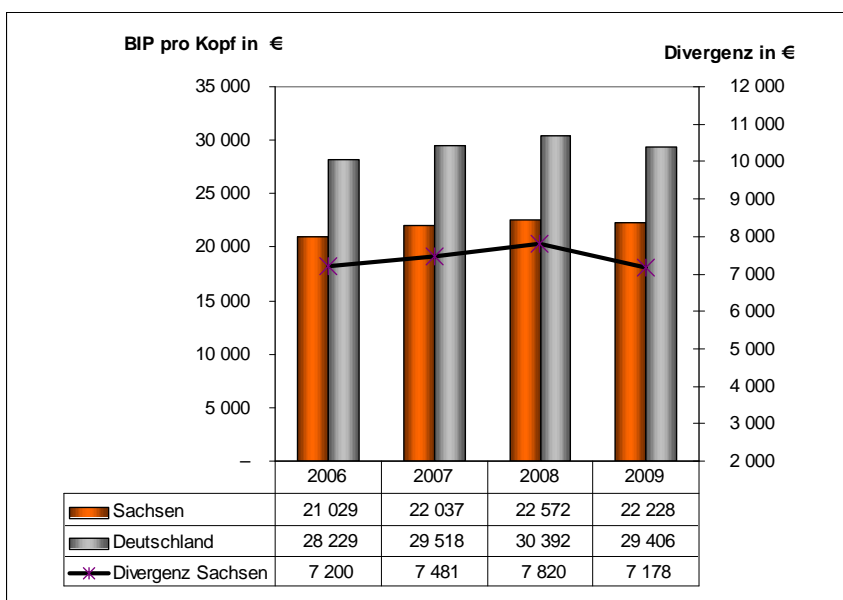
Die sozioökonomischen und umweltbezogenen Rahmenbedingungen bilden mit der Analyse der Stärken, Schwächen, Entwicklungschancen und -risiken der Förderregion die Basis für die Intervention im Rahmen des ELER. Ausgehend von den identifizierten Risiken und Entwicklungsmöglichkeiten sowie den relevanten Stärken und Schwächen des Freistaats Sachsen wurde, gestützt durch die Ex-ante-Bewertung, im Rahmen des EPLR (vgl. Kapitel 3, EPLR⁸) die Intervention durch das Programm hinreichend begründet.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wurde überprüft, ob bei der Programmierung identifizierte sozioökonomische und umweltspezifische Entwicklungsprobleme des ländlichen Raums im Freistaat Sachsen weiterhin in der vor Programmbeginn festgestellten Form bestehen. Nachfolgend wird daher auf Besonderheiten und Veränderungen in Zusammenhang mit der sozioökonomischen Situation in Freistaat Sachsen eingegangen. Die vertiefte Betrachtung der Veränderungen in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen erfolgte durch eine Gegenüberstellung der Indikatorwerte der SWOT-Analyse des EPLR, der aktualisierten Basisindikatoren für 2006 (vgl. hierzu Anhang 3.1.1) zu den Mitte 2010 verfügbaren statistischen Werten.

Allgemeine sozioökonomische Einordnung des Freistaats Sachsen

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise führte in Deutschland zu einem Rückgang des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts 2009 um 5 % gegenüber dem Vorjahr.⁹ Im gleichen Zeitraum sank das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt in Sachsen um 3,8 %. Bedingt durch den gleichzeitig höheren Bevölkerungsrückgang in Sachsen im Vergleich zum nationalen Durchschnitt ging das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner hier um 3,1 % (Deutschland 4,7 %) zurück.

Abbildung 1: Entwicklung der Divergenz des pro Kopf BIP Sachsens zum nationalen Durchschnitt 2006 bis 2009 in EURO



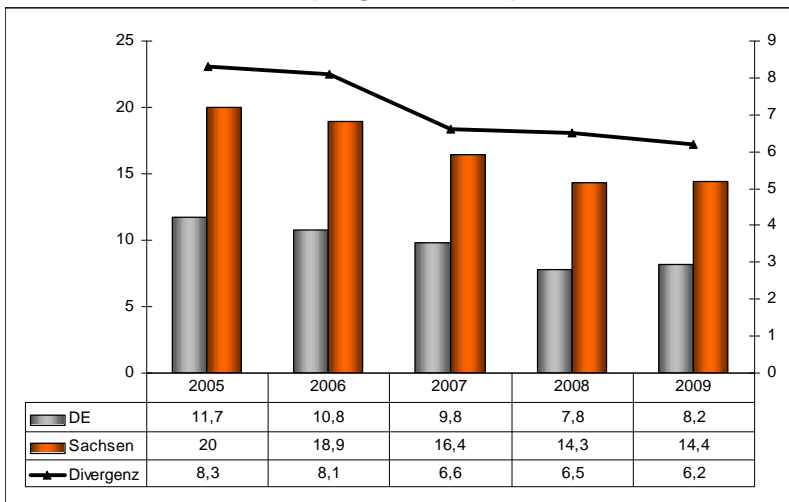
So konnte Sachsen in der Finanz- und Wirtschaftskrise einen Rückgang der Divergenz zum nationalen Durchschnitt bei diesem wichtigen Wohlstandsindikator verzeichnen, hatte allerdings auch in der Zeit des konjunkturellen Aufschwungs bis etwa Mitte 2008 nur unterdurchschnittlich profitiert (vgl. Abbildung 1).

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2009, Reihe 1, Band 1. Eigene Berechnungen und Darstellung

⁸ SMUL (2009): EPLR Sachsen 2007-2013, 3. Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009

⁹ Vgl. Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2009, Reihe 1, Band 1

Abbildung 2: Entwicklung der Divergenz der Arbeitslosenquoten Sachsens zum nationalen Durchschnitt 2005 bis 2009 (Angaben in %)

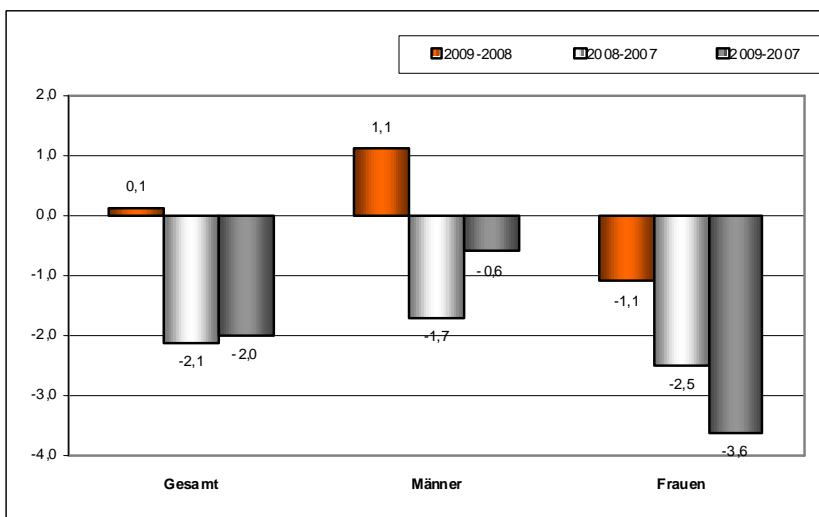


Der deutsche Arbeitsmarkt konnte mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Unterstützung relativ stabil gehalten werden. Aus Abbildung 2 wird ersichtlich, dass in Deutschland die Arbeitslosenquote von 7,8 % (2008) auf 8,2 % (2009) stieg. Auch in Sachsen wurden die Auswirkungen des allgemeinen Produktions- und Absatzeinbruchs auf dem Arbeitsmarkt u.a. durch die Nutzung des konjunkturpolitischen Instruments der Kurzarbeit bisher erfolgreich aufgefangen.¹⁰

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitslosenquoten / Jahreszahlen 2009 und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Geschlechterspezifische Entwicklungen am sächsischen Arbeitsmarkt.
In: IAB regional 2/2010. Eigene Berechnungen und Darstellung

So ist es gelungen, die Zunahme der Arbeitslosenquote von 14,3 % (2008) auf 14,4 % (2009) auf 0,1 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr zu begrenzen. Im Resultat konnte die Divergenz Sachsens gegenüber Deutschland auch in 2009 weiter abgebaut werden, trotzdem stehen die hohen Arbeitslosenzahlen weiterhin für einen deutlichen Abstand in der Lebensqualität.

Abbildung 3: Veränderung der Arbeitslosenquoten nach Geschlecht in Sachsen (Angaben in %)



Die sächsischen Frauen, die schon vom wirtschaftlichen Aufschwung bis Mitte 2008 überdurchschnittlich profitiert hatten, konnten selbst im Krisenjahr 2009 einen Rückgang ihrer Arbeitslosenquote um 1,1 Prozentpunkte verzeichnen (vgl. Abbildung 3).

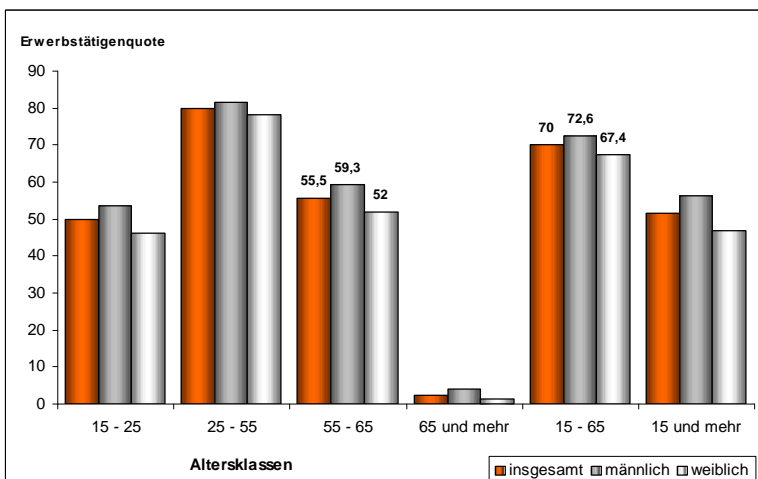
Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Geschlechterspezifische Entwicklungen am sächsischen Arbeitsmarkt. In: IAB regional 2/2010

Die Erwerbstätigenquote liegt in Sachsen 2009 für die zwischen 15- und 65-Jährigen erstmals bei 70 % und hat damit den Lissabon-Zielwert für die Erwerbsbeteiligung erreicht. Wie in den anderen neuen Bundesländern ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen auch in Sachsen traditionell hoch und liegt mit 67,4 % über dem Lissabon-Zielwert von 65 %. Auch der Lissabon Zielwert von 50 % für ältere Erwerbstätige¹¹ wurde in Sachsen 2009 deutlich überschritten¹² (vgl. Abbildung 4).

¹⁰ Die Zahl der Kurzarbeiter ist von durchschnittlich 6,7 Tsd. im Jahr 2008 auf ca. 47 Tsd. im Sept. 2009 angestiegen.

¹¹ Erwerbstätige Personen im Alter von 55 bis 64 Jahren im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung derselben Altersklasse.

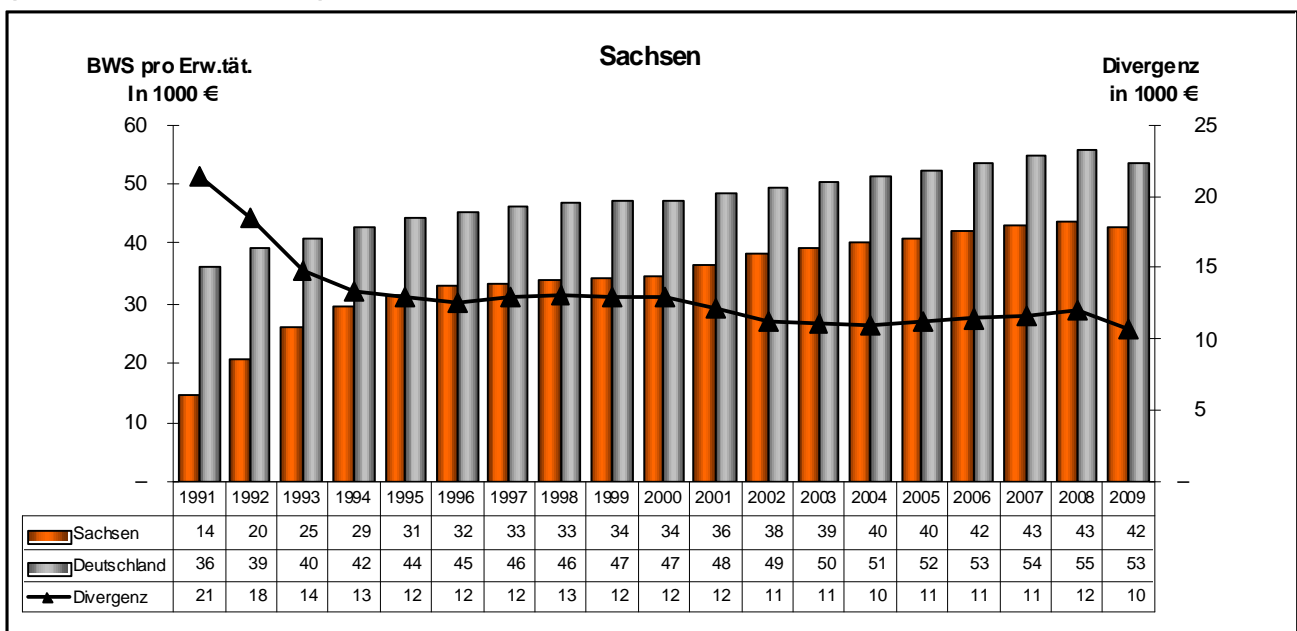
Abbildung 4: Erwerbstätigenquote in Sachsen 2009 nach Altersklassen und Geschlecht (Angaben in %)



Bei dieser relativ hohen Erwerbsbeteiligung begründet sich die eingangs dargestellte Divergenz im BIP pro Kopf der Bevölkerung, in weiterhin bestehenden Produktivitätslücken der sächsischen Wirtschaft gegenüber dem nationalen Durchschnitt. Bisher ist in der ökonomischen Literatur noch keine endgültig haltbare Erklärung für den seit der Mitte der 90er Jahre fest zu stellenden Konvergenzstillstand trotz erheblicher Investitionen und Investitionsförderungen der deutschen Ziel 1 Gebiete gefunden (vgl. Abbildung 5).

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Ergebnisse des Mikrozensus 2010. Eigene Darstellung

Abbildung 5: Entwicklung der Divergenz der Produktivität Sachsens zum nationalen Durchschnitt 1991 bis 2009 – Bruttowertschöpfung¹³ pro Erwerbstätigem („Produktivitätslücke“)



Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Reihe 1 Länderergebnisse, Band 1, 2010. Eigene Berechnungen und eigene Darstellung

¹² In der deutschen nationalen Strategie für nachhaltige Entwicklung („Perspektiven für Deutschland“) hat sich Deutschland noch ehrgeizigere Ziele gesetzt: Im Jahr 2010 soll bei der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren eine Erwerbstätigenquote von 73 % und im Jahr 2020 von 75 % erreicht werden. Die nationalen Ziele für die 55- bis 64-Jährigen wurden auf 55 % im Jahr 2010 und 57 % im Jahr 2020 festgelegt.

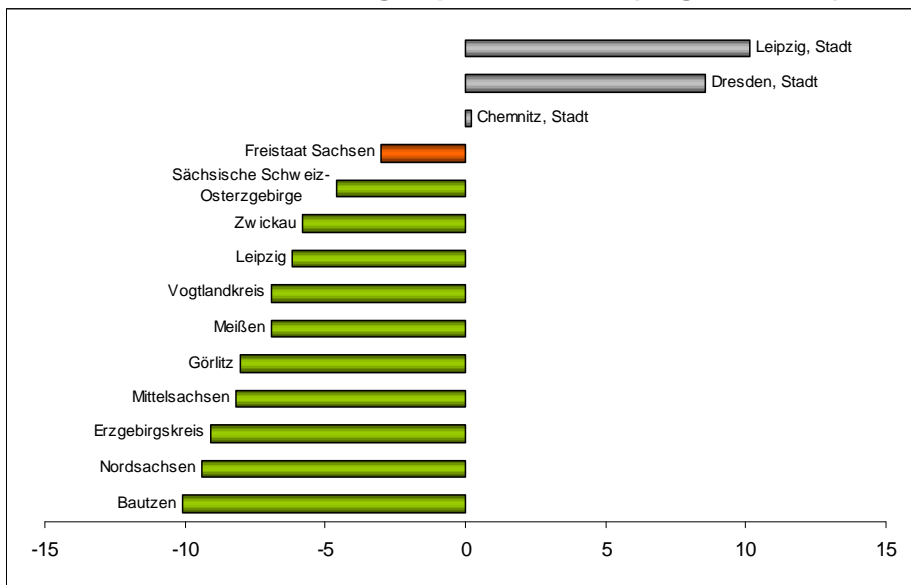
¹³ Bruttowertschöpfung ist die Summe aller produzierten Waren und Dienstleistungen im Berichtszeitraum (Produktionswert) zuzüglich produktbezogener Subventionen, abzüglich der bei der Produktion verbrauchten Güter (Vorleistungen) und Produktsteuern.

Sozioökonomische Einordnung des ländlichen Raums in Sachsen

Bevölkerung

Die Bevölkerung in Sachsen entwickelt sich konstant rückläufig. Im Vergleich zur Bundesrepublik, in der die Einwohnerzahl in den Jahren 2000 bis 2008 um 0,4 % sank, musste Sachsen im gleichen Zeitraum einen Rückgang von 5,3 % hinnehmen.¹⁴ Dies ist zum einen auf ein anhaltendes Geburtendefizit zurück zu führen, zum anderen aber verzeichnet Sachsen dramatische Nettowanderungsverluste insbesondere in seinen ländlichen Gebieten. Mehr als jeder andere Indikator kennzeichnen die Wanderungssalden als Ausdruck der „Abstimmung mit den Füßen“ vorhandene Disparitäten in der Lebensqualität (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Wanderungssalden nach Kreisen 2008 - Salden aus Zu- und Fortzügen pro 1.000 EW (Angaben in %)



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2010
Eigene Berechnungen und eigene Darstellung.

Der prognostizierte weiter anhaltende Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2020 weist für die im EPLR festgelegten ILE – und LEADER – Regionen große regionale Unterschiede auf und liegt insgesamt auf einem sehr hohen Niveau zwischen ca. 10 % und 20 %. Er ist mit einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung im ländlichen Raum verbunden. In Sachsen ist im Zeitraum von 2000 – 2008 die Zahl der weiblichen und männlichen Jugendlichen unter 15 Jahre um ca. 18 % gesunken, die Zahl der Frauen und

Männer im Alter von 15 – 64 Jahren um 11 % resp. 12 %. Gleichzeitig stieg die Zahl der Frauen und Männer im Alter von 65 Jahren und älter um 15 % (w) bzw. 37 % (m). Diese hohe Betroffenheit vom demografischen Wandel in den Förderregionen ist in der sozioökonomischen und SWOT – Analyse des sächsischen EPLR bereits berücksichtigt. Die regionale Bevölkerungsentwicklung ist eine entscheidende Rahmenbedingung für die Ausgestaltung und Tragfähigkeit der geförderten langfristig zu nutzenden kommunalen Infrastrukturen und Dienstleistungseinrichtungen. Dies gilt z.B. auch für den Schulhausbau: Trotz der Nettowanderungsverluste wird die seit 1994 wieder leicht angestiegene Geburtenrate zu ansteigenden Schülerzahlen führen. Nach der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes¹⁵ wird die Bevölkerung im Alter bis 20 Jahren in Sachsen von 598.000 in 2010 auf 625.000 in 2020 steigen. Nach der vorliegenden Schülerprognose¹⁶ ist der Tiefstand der Schülerzahlen im Jahr 2009/10 erreicht. Bis voraussichtlich zum Schuljahr 2016/17 wird von einem Anstieg der Schülerzahlen ausgegangen. Ob die Schülerzahlen auch danach noch weiter ansteigen, hängt entscheidend davon ab, ob sich auch in Zukunft der Trend zum Gymnasium, in dem zwei Jahrgangsstufen mehr Schüler unterrichtet werden fortsetzt.

¹⁴ Statistisches Bundesamt, DESTATIS, Genesis-Datenbank, Februar 2010 und eigene Berechnungen

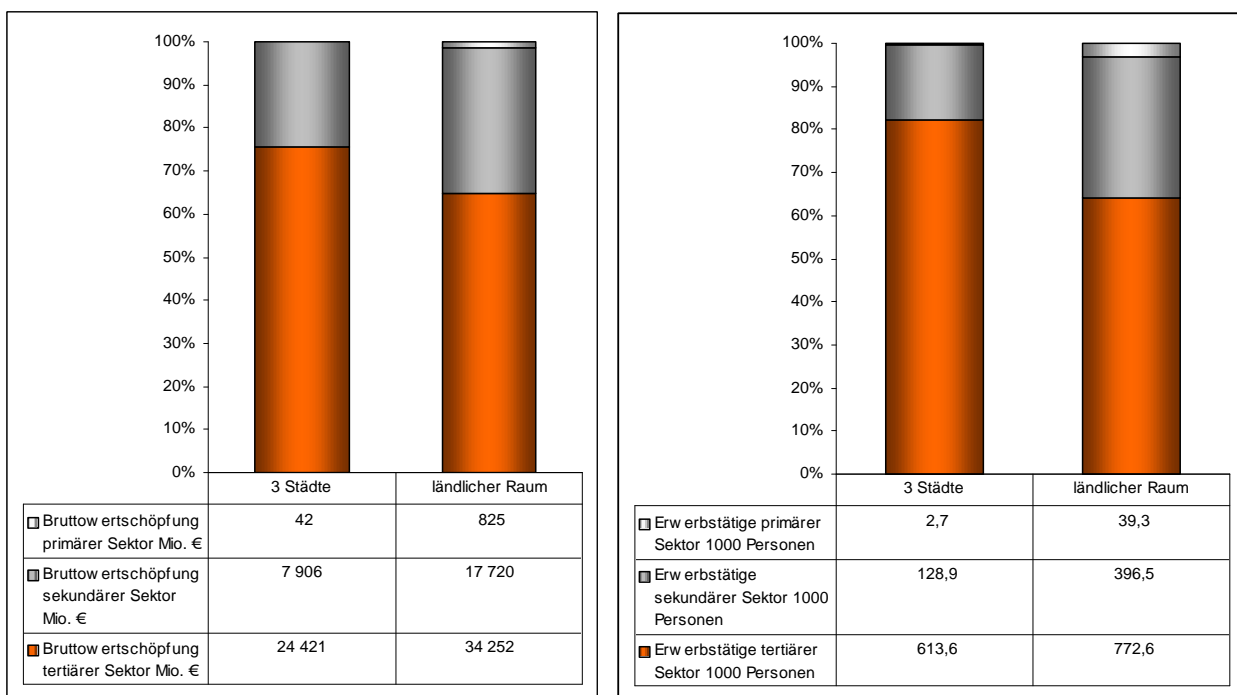
¹⁵ Statistisches Bundesamt, Ergebnisse der zwölften koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Bundesamtes, 2010, Variante 1-W1

¹⁶ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Bildung in Sachsen, Sonderheft 8/2008. S. 22-23

Wirtschaft und Beschäftigung im ländlichen Raum

Wie in den drei Städten Dresden, Leipzig und Chemnitz stellt im ländlichen Raum der Dienstleistungssektor den bedeutendsten Wirtschafts- und Beschäftigungsbereich dar. 64 % der Erwerbstätigen der Landkreise erwirtschaften 65 % der Bruttowertschöpfung im ländlichen Raum. Bedeutender als in den drei großen Städten ist der sekundäre Sektor im ländlichen Raum. Hier leisten etwa 33 % der Beschäftigten einen Beitrag zur Bruttowertschöpfung im ländlichen Raum in Höhe von etwa 34 %. Der primäre Sektor stellt selbst im ländlichen Raum nur noch 1,6 % der dort erbrachten Bruttowertschöpfung und nur 3,3 % der Erwerbstätigen im ländlichen Raum sind in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft beschäftigt. (vgl. Abbildung 7). Das Verhältnis von Bruttowertschöpfungs- und Beschäftigtenanzahl kennzeichnet gleichzeitig eine erhebliche Produktivitätsdivergenz des primären gegenüber den beiden anderen Sektoren. Langfristig wird diese Divergenz zu weiterem Beschäftigungsabbau in der Landwirtschaft führen.

Abbildung 7: Sektorale Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur nach Raumkategorien in Sachsen 2008



Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Reihe 2 Kreisergebnisse Band 1. Stuttgart 2010. Eigene Berechnungen und eigene Darstellung

Situation der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft

Landwirtschaft

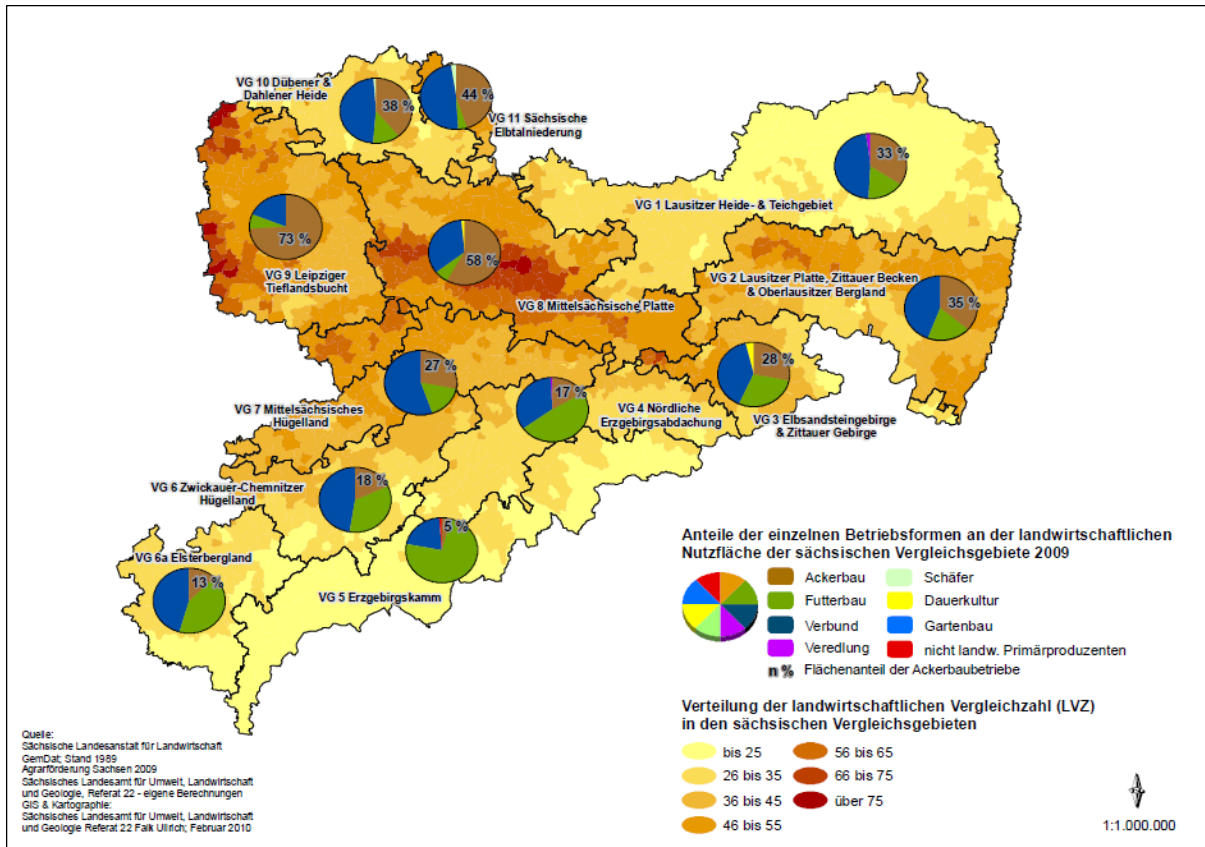
Die sächsische Landwirtschaft und ihre wirtschaftliche Entwicklung wie auch deren jeweilige Bedeutung für den ländlichen Raum sind geprägt von den teilweise extremen Unterschieden in der Betriebsgröße. So werden etwa 60 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche von nur 9 % der Betriebe bewirtschaftet. Dem gegenüber stehen 6 % der Fläche, die von 58 % der landwirtschaftlichen Unternehmen bewirtschaftet und die im Nebenerwerb geführt werden. Die übrige Fläche wird von Haupterwerbslandwirten oder Personengesellschaften bewirtschaftet, die 33 % der Unternehmen ausmachen.

Diese strukturellen Unterschiede können in Bezug auf die jeweils betroffene Gebietskulisse folgendermaßen differenziert werden. Die **nördliche und nord-östliche Region** Sachsens mit mittleren bis schlechten Standortbedingungen wird von mittelgroßen bis kleinen vorwiegend Verbund- und Ackerbaubetrieben bewirtschaftet (durchschnittliche Betriebsgrößen um 150 ha). Das **Gebiet im Westen und der Mitte** Sachsens weist bei guten bis sehr guten Böden große Unternehmensstrukturen (durchschnittlich um die 200 ha), hauptsächlich des Ackerbaus auf. Die **Region ent-**

lang und parallel zur südlichen Grenze des Freistaates, das von benachteiligten Randlagen (Mittelgebirgslagen) mit schlechteren Standortbedingungen gekennzeichnet ist wird vorrangig von Milchviehhaltung und Futterbau in kleineren Betriebsstrukturen (Regionen mit durchschnittlichen Betriebsgrößen bis 100 ha bzw. bis 125 ha) geprägt (vgl. Abbildung 8).

Damit lassen sich zum einen die große Bedeutung der dramatischen Entwicklung des Milcherzeugerpreises in den Jahren 2008 und 2009 für einen großen Teil der Landwirte, wie auch der große Einfluss der weltweiten Getreidepreise auf die sächsische Landwirtschaft sehr gut nachvollziehen.

Abbildung 8: Räumliche Verteilung der Betriebsformen in Sachsen



Die Reaktion von Seiten der EU-Mitgliedstaaten auf die Situation am Milchmarkt durch Maßnahmen zur Liberalisierung des Milchmarktes (vgl. Kapitel 5.2) sowie durch das „Maßnahmenprogramm zur Bewältigung der Krise in der Landwirtschaft“ der Bundesregierung zeigen aktuell jedoch noch keine nachweisbare Wirkung.

Wirtschaftliche Entwicklung in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei

Die Bruttowertschöpfung (BWS) der Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei Sachsens entwickelte sich in den vergangenen drei Jahren auf Grund der beschriebenen Rahmenfaktoren kontinuierlich negativ. Das Jahr 2007 konnte mit einer BWS von 1.025 Mio. EURO¹⁷ zwischenzeitlich auch ohne die produktbezogenen Subventionen an die guten Ergebnisse vor 2004 anknüpfen. In 2009 sank die BWS jedoch mit 729 Mio. EURO auf den niedrigsten Wert seit 1992 ab. Sie trägt damit 4 % zur BWS dieses Sektors der gesamten Bundesrepublik bei. Die geringe wirtschaftliche Bedeutung der sächsischen Landwirtschaft zeigt sich deutlich am Anteil der Bruttowertschöpfung der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei an der BWS des Freistaats Sachsen insgesamt von nur rund 1 % in 2007.

¹⁷ Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Reihe 1, Band 1, 2010

Die Arbeitsproduktivität folgte diesem Trend und sank von 20.661 EURO in 2008 auf 17.548 EURO je Erwerbstätigem in 2009 ab. Sie liegt damit auch unter dem bundesweiten Durchschnitt der Landwirtschaft von 20.843 EURO je Erwerbstätigem¹⁷.

Im Wirtschaftsbereich Land- und Forstwirtschaft, Fischerei arbeitet 2007 rund 41.900 Erwerbstätige, das entspricht 2,2 % aller Erwerbstätigen in Sachsen. Die Tendenz ist hierbei weiterhin abnehmend. Zudem zeigen sich eine kontinuierliche Verschiebung der Altersstruktur in Richtung der Überalterung der in der Landwirtschaft Beschäftigten.

Ernährungswirtschaft

In Sachsen sind mindestens 87.700 Personen – etwa 4,5 % der sächsischen Beschäftigten in den Bereichen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft beschäftigt. Das sind fast dreimal so viele Beschäftigte wie im sächsischen Fahrzeugbau (~30.100 Beschäftigte) bzw. mehr als die Gesamtanzahl an Beschäftigten in der Metallerzeugung und -bearbeitung und im Maschinenbau (~81.800 Beschäftigte). Damit steht jeder 20. Arbeitsplatz direkt oder indirekt mit dem Agrarsektor in Verbindung. In Deutschland ist im Durchschnitt nur jeder 27. Arbeitsplatz mit dem Agrarsektor verbunden.

Das Ernährungsgewerbe war 2007 mit 351 Betrieben der drittgrößte Bereich (12,4 %) innerhalb des verarbeitenden Gewerbes in Sachsen. Die Ernährungswirtschaft Sachsen ist stark von mittelständischen Unternehmen und Handwerksbetrieben geprägt. Die wichtigsten Bereiche sind Milchverarbeitung, Speiseeisherstellung, Backwarenherstellung sowie Obst- und Gemüseverarbeitung. Die sächsische Ernährungswirtschaft erreichte 2008 einen Umsatz von 8,09 Mrd. EURO. Trotz der schwierigen Bedingungen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise wurde damit das Vorjahresniveau um 7,7 % deutlich überschritten.¹⁸

Die Exportquote der Ernährungswirtschaft erreichte 2008 einen Anteil von 6,6 % (Vorjahr 7,5 %) und erzielte damit einen Exportumsatz von 534 Mio. EURO. Den größten Anteil daran hatte der Wirtschaftszweig der Milchverarbeitung. Auch wenn der Umsatz durch Export im Zeitraum 2000 bis 2007 um 226 % stieg, nimmt Sachsen mit seiner geringen Exportquote im bundesweiten Vergleich aller Bundesländer den letzten Platz ein.

Forstwirtschaft

Die Rahmenbedingungen in der Forstwirtschaft im Freistaat Sachsen haben sich im Vergleich zu den Analysen im EPLR nicht grundlegend verändert. Die im Kapitel 3.1.2.2 des EPLR dargestellte kleinparzellierte Eigentumsstruktur im Privatwald ist unverändert, so dass auch weiterhin eine aussetzende Nutzung in den Forstbetrieben festzustellen ist. Selbst bei Ausnutzung des möglichen Hiebsatzes würden diese Betriebe ohne staatliche Förderung aufgrund des geringen wirtschaftlichen Gewinns keine Investitionen in Wegebau oder Waldumbau durchführen können. Die aktuelle Erschließungssituation im sächsischen Privat- und Körperschaftswald ist aber häufig noch unzureichend und genügt vielerorts den Anforderungen der heutigen Holztransporttechnik nicht. Dadurch ist die nachhaltige Nutzung großer Waldgebiete gefährdet. Das sich noch ergebende Nutzungspotenzial im Privatwald kann demnach nur infolge von Forstförderungen mobilisiert werden. Seit 2006 ist eine stärkere Nachfrage nach Rohholz für die energetische Holznutzung zu verzeichnen, zudem sind für einige Leitsortimente des Sägeholzes bis 2008 Preissteigerungen aufgrund eines massiven Nachfrageanstiegs zu beobachten. Mit Ausbruch der weltweiten Wirtschaftskrise sank die Nachfrage drastisch, wobei nunmehr wieder mit anziehender Konjunktur eine Belebung am Holzmarkt eingetreten ist. Insgesamt bestätigt sich der Trend des realen Holzpreisverfalls seit 1950¹⁹.

¹⁸ SMUL (2009): Sächsischer Agrarbericht 2008, S. 91

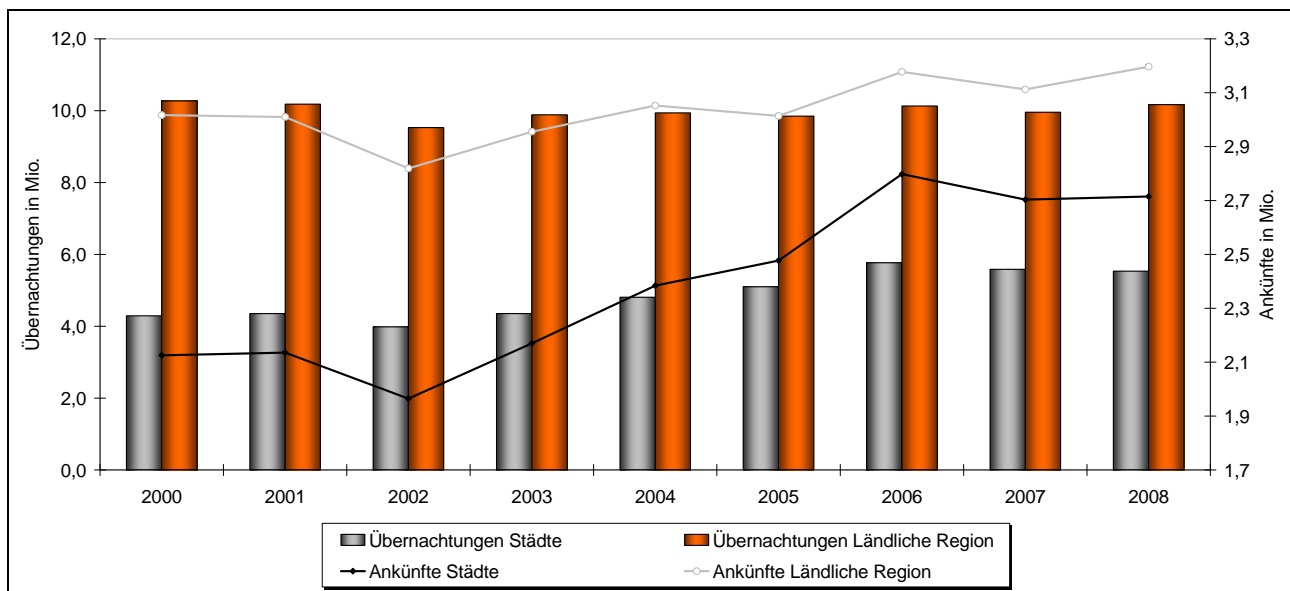
¹⁹ Vgl. EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 3.1.2.1

Ländlicher Tourismus

Im Freistaat Sachsen wurden in 2008 etwa 115.000 Gästebetten²⁰ von rund 2.100 Betrieben²¹ angeboten. Der Sachverhalt, dass sich in den vergangenen Jahren die Anzahl an Beherbergungsbetrieben etwas verringerte, während die Zahl der Gästebetten leicht wächst, spiegelt die Tendenz hin zu größeren Betrieben wieder. Die Zahl der Übernachtungsgäste stieg sachsenweit auf knapp 6,0 Mio. Ankünfte in 2008. Während die Übernachtungszahl für die Städte Chemnitz, Leipzig und Dresden bei ca. 5,5 Mio. liegt, konnten in 2008 in den ländlichen Regionen (also den sechs sächsischen Reisegebieten²²) rund 10,2 Mio. Übernachtungen gezählt werden (vgl. Abbildung 9). Sächsische Betriebe konnten in 2008 im Durchschnitt eine Bettenauslastung von über 38 % realisieren, wobei die Aufenthaltsdauer der Reisenden dem allgemeinen Trend hin zu immer kürzeren Reisen folgend von 3,1 Tagen in 1992 auf 2,7 Tage in 2008 weiterhin abnimmt.

Die wirtschaftliche Situation der Beherbergungsbetriebe im ländlichen Raum ist sehr inhomogen. In traditionellen Urlaubsgebieten wie dem Vogtland und der sächsischen Schweiz liegt die Durchschnittliche Bettenauslastung über 43 %²³, in Landkreisen wie Zwickau, Bautzen oder Meißen hingegen unter 30 %.

Abbildung 9: Entwicklung von Gästeankünften und Übernachtungen im Freistaat Sachsen ab 2000



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Beherbergungskennzahlen nach kreisfreien Städten und Landkreisen 2008. Eigene Berechnungen und eigene Darstellung

Der Trend zu Kurzreisen spiegelt sich in der steigenden Ankunftsanzahl gegenüber nahezu gleichbleibenden Übernachtungszahlen wider. Wesentlich stärker davon betroffen sind die Städte. Sachsenweit konnte in 2008 die längste durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Vogtlandkreis mit durchschnittlich 4,8 Tagen und in der Sächsischen Schweiz / Osterzgebirge mit 4,0 Tagen verzeichnet werden.

Bauwirtschaft

Nachdem der mittelfristig anhaltende strukturelle Rückbau von Baukapazitäten von der konjunkturellen Entwicklung in 2006 vorübergehend abgeschwächt wurde, nahmen die Anzahl der Betriebe, der Umsatz und die Zahl der Erwerbstätigen bis 2009 weiter ab. Die konjunkturelle Krise in 2009

²⁰ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2010): Beherbergungsstatistik 2008 (mit Vorsorge- und Rehabilitationskliniken)

²¹ In der Statistik des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen berücksichtigt sind nur Betriebe mit über 8 Betten.

²² Reisegebiete: Oberlausitz/Niederschlesien, Sächsische Schweiz, Sächsisches Elbland, Erzgebirge, Sächsisches Burgen- und Heidefeld sowie Vogtland

²³ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Beherbergungskennzahlen nach kreisfreien Städten und Landkreisen 2008

fand dabei keine Entsprechung: Die Umsätze im Wohnungsbau in 2009 sind nicht wesentlich stärker gesunken als in den Jahren zuvor. Der Wirtschaftsbau musste zwar Umsatzrückgänge hinnehmen, die jedoch durch gestiegene Umsätze im öffentlichen und Straßenbau teilweise kompensiert wurden. Im vor allem im ländlichen Raum stärker angesiedelten Ausbaugewerbe ist die Umsatzentwicklung 2009 sogar positiv verlaufen.²⁴ Die beiden stärksten Wirtschaftszweige waren dabei "Elektroinstallation" sowie „Gas-, Wasser-, Heizungs- sowie Lüftungs- und Klimaanlageinstallation“. Im Zusammenhang mit dieser Entwicklung stieg im gleichen Zeitraum die Zahl der Beschäftigten im Ausbaugewerbe (Betriebe mit 10 und mehr Beschäftigten) um 2 % an.

Trotz des anhaltenden strukturellen Rückbaus der Baukapazitäten spielt die Bauwirtschaft vor allem im ländlichen Raum Sachsens eine beschäftigungspolitisch wichtige Rolle. Mit 9,6 % findet fast jeder 10. Erwerbstätige im ländlichen Raum seine Beschäftigung in der Bauwirtschaft. In den drei großen Städten sind es nur 5,3 % der Erwerbstätigen, die in der Bauwirtschaft arbeiten.²⁵

Infrastrukturelle Ausstattung und finanzielle Ressourcen der Kommunen

Die in der SWOT genannten Stärken des ländlichen Raums sind weitgehend ökonomische, soziale und kulturelle Bestandsfaktoren, die sich auch durch stärkere konjunkturelle Schwankungen kaum ändern. Die Schwächen des ländlichen Raums werden in einer latent hohen Arbeitslosigkeit und niedrigen Einkommenspotenzialen sowie in einer teilweise unzureichend entwickelten bzw. nicht am Bedarf angepassten sozialen, kulturellen und materiellen Infrastrukturausstattung gesehen. Als wichtiger Risikofaktor gilt weiterhin die regional sehr unterschiedliche demographische Entwicklung (Entleerung und Überalterung). In der sozioökonomischen Analyse werden als Hauptursachen für den wanderungsbedingten Anteil des Bevölkerungsrückgangs im ländlichen Raum die fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten und Ausbildungsplätze genannt. Große Probleme für die ländliche Bevölkerung ergeben sich aber auch aus der als unzureichend empfundenen allgemeinen Versorgung und dem zu geringen Angebot von Dienstleistungen bzw. der unzureichenden Erreichbarkeit von Dienstleistungsangeboten.²⁶

Tabelle 1: Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden bis 5.000 Einwohner in Mio. EURO

	2007	2008	2009
Bereinigte Einnahmen	950	980	1.012
Bereinigte Ausgaben	879	897	992
davon			
Ausgaben der laufenden Rechnung	652	681	738
Ausgaben der Kapitalrechnung	227	216	254
davon Sachinvestitionen	214	205	248
darunter Baumaßnahmen	191	177	219
Finanzierungssaldo	71	83	20

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistische Berichte, Reihe L II 2, Einnahmen und Ausgaben der öffentl. Kommunalhaushalte des Freistaates Sachsen, versch. Jgg.

Die Verbesserungsmöglichkeiten der infrastrukturellen Ausstattung hängen mittelfristig entscheidend von der Finanzkraft der Kommunen ab. Während die Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden insgesamt von 2008 auf 2009 um mehr als 5 % gefallen sind²⁷, konnten die kleinen Ge-

²⁴ Vgl. Statistisches Landesamt Freistaat Sachsen, Branchenreport Baugewerbe im Freistaat Sachsen 1990 bis 2009, Sonderheft 2/2010

²⁵ Werte aus 2008 aus: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Bruttoinlandsprodukt Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands. August 2009 und eigene Berechnung

²⁶ vgl. auch: Thomas Freitag, Christian Rößler und Angela Kunz, Daseinsvorsorge aus Bürgersicht - Bewertung der Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der infrastrukturellen Ausstattung sächsischer Dörfer, Schriftenreihe des Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie des Freistaates Sachsen, Heft 31/2009, S. 5 ff

²⁷ Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistische Berichte, Reihe L II 2, Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Kommunalhaushalte des Freistaates Sachsen, vJ 4-09, S.8

meinden unter 5.000 Einwohnern, die zur Gebietskulisse für die örtlich gebundene Förderung der ländlichen Entwicklung (Schwerpunkt 3 und 4 des EPLR) gehören²⁸, höhere Steuereinnahmen verzeichnen (vgl. Tabelle 1) und sogar trotz steigender Investitionsausgaben ihr Finanzierungsdefizit abbauen. Ob sich aus dieser Entwicklung auch in Zukunft eine ausreichende Finanzkraft der Kommunen ergibt, die Kofinanzierung der Maßnahmen des Schwerpunktes 3 zu garantieren, wird in den nächsten Jahren von den Steuereinnahmen und dem kommunalen Finanzausgleich abhängen. Die im Jahr 2010 sich wieder belebende Konjunktur wird wieder zu erhöhten Steuereinnahmen führen; die Höhe der Mehreinnahmen bleibt abzuwarten. Am 15.06.2010 hat das sächsische Kabinett beschlossen in den Jahren 2011 und 2012 die Finanzausgleichsmasse für die Kommunen gegenüber der ursprünglichen mittelfristigen Finanzplanung 2009 bis 2013 zu erhöhen, um die Finanzkraft der Kommunen zu stabilisieren.²⁹ Auch hier muss die endgültige parlamentarische Entscheidung über den Haushalt noch abgewartet werden. Der Kabinettsbeschluss kann aber als Ausdruck des politischen Willens der Landesregierung angesehen werden, den Kommunen eine ausreichende Finanzkraft zu ermöglichen.

Fazit: Die in der SWOT genannten Stärken des ländlichen Raums sind weitgehend ökonomische, soziale und kulturelle Bestandsfaktoren, die sich durch die konjunkturellen Schwankungen kaum geändert haben. Hohe Arbeitslosigkeit und niedrige Einkommenspotenziale sowie teilweise unzureichend entwickelte soziale, kulturelle und materielle Infrastrukturausstattung bleiben die Schwächen des ländlichen Raums. Die Verbesserungsmöglichkeiten der infrastrukturellen Ausstattung wurden in der Krise 2009 als gefährdet angesehen, da eine sinkende Finanzkraft der Kommunen befürchtet wurde. Eine angemessene Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs und die in 2010 wieder anziehende Konjunktur könnten kleineren Kommunen ausreichenden Finanzspielraum bieten, um die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 des EPLR umzusetzen.

Insgesamt muss die sächsische Landwirtschaft sich weiter verschärfenden Rahmenbedingungen als zu Programmbeginn stellen. Die Liberalisierung des Milchmarktes mit den damit verbundenen Preisschwankungen ist weiterhin eine der wichtigsten Herausforderung. Im Bereich der Forstwirtschaft haben sich die Rahmenbedingungen im Vergleich zu den Analysen im EPLR nicht grundlegend verändert. Der ländliche Tourismus entwickelt sich positiv und stellt auch weiterhin eine zukunftsfähige Möglichkeit zur Einkommensdiversifizierung im ländlichen Raum dar.

Trotz anhaltenden strukturellen Rückbaus der Baukapazitäten spielt die Bauwirtschaft im ländlichen Raum Sachsens mit 9,6 % der dort Erwerbstätigen beschäftigungspolitisch immer noch eine wichtige Rolle. Die Beschäftigung des vor allem im ländlichen Raum angesiedelten Ausbaugewerbes konnte in 2009 gegenüber dem Vorjahr sogar um 2 % erhöht werden.

Umwelt und Landbewirtschaftung

Biodiversität

Seit 2003 ist der Anteil der Natura 2000 Gebiete an der Landesfläche von 9,16 % weiter auf 15,9 % gestiegen. Derzeit gibt es in Sachsen 270 FFH-Gebiete und 77 SPA-Gebiete mit insgesamt 292.775,9 ha, die 96 % der Naturschutzgebiete beinhalten.³⁰ Die Entwicklung unterstreicht zum einen die wertvolle Natur- und Lebensraumausstattung des Landes und zum anderen die in der SWOT dargestellte Bedeutung des europäischen Schutzgebietsnetzes und die damit verbundenen Chancen. Auswirkungen auf die Biodiversität sind in größerem Umfang allerdings erst durch die Umsetzung der Managementpläne zu erwarten. Mit der Ausweitung des Natura 2000-Netzes hat sich die Förderkulisse der Agrarumweltmaßnahmen 214.B.2 und B.3 vergrößert, die sich vor allem auf Grünland- bzw. Ackerflächen in geschützten Gebieten bezieht.

Da bereits etwa ein Drittel des Landeswaldes Schutzgebiet ist, trägt dieser zu einem Großteil der Sicherung des Naturhaushaltes und Verwirklichung der Ziele des Biotop- und Artenschutz bei³¹.

²⁸ Vgl. EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, S.4

²⁹ Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 15.06.2010

³⁰ SMUL (2009): Sächsischer Agrarbericht 2008; SMUL (2010): Sächsischer Agrarbericht 2009

³¹ SMUL (2008): Forstbericht 2008, S. 95

Die wertvolle Natur- und Landschaftsausstattung innerhalb des Schutzgebietssystems führte in den letzten Jahren zu einem positiven Trend für im Wald lebende gefährdete Arten, die auf struktur- und artenreiche Laubwälder angewiesen sind.

Der Bestand der Feldvögel hat dagegen in den letzten Jahren stark abgenommen. Vorläufige Ergebnisse der sächsischen Brutvogelkartierung von 2004-2007 zeigen, dass der Bestand der Feldvogelarten im Vergleich zu den Bestandsdaten 1993-1996 auf nur noch 69 % zurückgegangen ist. Dabei sind von den 19 der laut CMEF Guidance note G angegebenen Brutvogelarten für Sachsen drei nicht relevant, für vier Arten ist kein Trend erkennbar, zwölf Arten sind im Rückgang begriffen. Eine endgültige Auswertung soll im Jahr 2010 vorliegen.³²

Mit der Aufhebung der Stilllegungspflicht seit 2008 hat der Umfang stillgelegter Flächen in Sachsen stark abgenommen³⁰. Damit gehen auch positive Effekte verloren, welche die Flächenstilllegung teilweise für die biologische Vielfalt haben kann. Auf über der Hälfte der (ehemaligen) Stilllegungsflächen wurden allerdings nachwachsende Rohstoffe angebaut³³. Diese Flächen sind für den Artenschutz von geringer Bedeutung.. Aus der Erzeugung genommene Acker- und Grünlandflächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (glöZ-Flächen), von denen eine besondere Bedeutung für die Biologische Vielfalt erwartet werden kann, haben hingegen zugenommen³⁴.

Wasserqualität und -quantität

Im Zuge der WRRL wurde für alle Grund- und Oberflächensysteme ein neues Messstellensystem eingeführt³⁵. Dies ermöglicht eine komplexere Bewertung der Gewässerökosysteme sowie eine sichere Beurteilung der Wirkung von Maßnahmen der Landwirtschaft.³⁶ Die Messstellendichte beträgt damit eine Messstelle pro 110 km².³⁷

Insgesamt hat sich die Belastung der sächsischen Grund- und Fließgewässer durch Stickstoff und Phosphor wenig geändert. Jahrelange Stickstoffüberschüsse auf landwirtschaftlichen Flächen bis Anfang der neunziger Jahre wirken aufgrund der langen Verweildauer im Boden noch immer nach. Ein langsamer Rückgang der Belastung und eine kontinuierliche Verbesserung der Wasserqualität bei der Oberflächengewässern zeichnet sich jedoch ab³⁸, die unter anderem auf verminderte Stoffeinträge aus der Landwirtschaft zurückgeführt werden können.

Gegenwärtig sind 17 der 70 Grundwasserkörper durch zu hohe **Nitrat**gehalte infolge landwirtschaftlicher Flächennutzung gekennzeichnet. Hauptursache ist die Ausbringung stickstoffhaltiger Düngemittel. Im Durchschnitt liegt die mittlere Nitratkonzentration der Grundwasserkörper³⁹ in Sachsen bei 36 mg/l⁴⁰.

Der Anteil der Messstellen, an denen ein über den Grenzwerten nach Trinkwasserverordnung und Nitratrichtlinie liegender Nitratgehalt im **Grundwasser** festgestellt wurde, zeigt von 1996 bis 2009 insgesamt eine rückläufige Tendenz, wobei die Abnahme in den letzten Jahren immer geringer

³² SMUL (2009): Bericht mit den Ergebnissen der laufenden Bewertung zum EPLR im Freistaat Sachsen, Berichtsjahr 2008

³³ Mit knapp 31.000 ha wurden im Jahr 2004 ungefähr 60 % der Stilllegungsflächen für den Anbau nachwachsender Rohstoffe genutzt (EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, S. 20)

³⁴ Bei Ackerland ist der Umfang der glöZ-Flächen um 3.220 ha auf 3.930 ha gestiegen, bei Grünland-Flächen um 321 ha auf 477 ha (EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, S. 53)

³⁵ SMUL (2009): Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Neue Impulse für Sachsen „Bericht über die sächsischen Beiträge zu den Bewirtschaftungsplänen der Flussgebietseinheiten Elbe und Oder“, S. 6

³⁶ SMUL (2007): Umweltbericht 2007. S. 63

³⁷ SMUL (2009): Umweltindikator Nitrat im Grundwasser. www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4728.asp?id=4978&headline=Schutzgut:Wasser, Stand: 21.07.2010

³⁸ SMUL (2010): Umweltstatus: Schutzgut Wasser – Gewässergüte; Nitrat im Grundwasser . www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4978.asp, Stand: 18.02.2010

³⁹ Drei der 70 Grundwasserkörper sind bei der Berechnung der mittleren Nitratkonzentrationen aufgrund fehlender Messwerte nicht berücksichtigt.

⁴⁰ SMUL (2009): Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Neue Impulse für Sachsen „Bericht über die sächsischen Beiträge zu den Bewirtschaftungsplänen der Flussgebietseinheiten Elbe und Oder“, Seite 133

wird: 2009 lag der Anteil der Messstellen mit Nitratkonzentrationen über 25 mg/l⁴¹ bei 29,1 % gegenüber 31,2 % 2007. 14 % der Messstellen waren 2009 mit mehr als 50 mg/l⁴² belastet, während es 2007 noch 15,1 % waren. Infolge der langen zeitlichen Verzögerung von der Stickstoffausbringung bis zum Nachweis im Grundwasser ist die Entwicklung flächendeckend noch nicht ausreichend bestimmbar.⁴³

Bei den **Oberflächengewässern** ist die Entwicklung eindeutiger. Hier setzt sich der rückläufige Trend der Nitratbelastung vom Zeitraum 1999/2000 bis 2005/2006 weiter fort. Im Vergleich zum Zeitraum 1999/2000 ist die jährliche Summe aller Stickstoffeinträge in die Oberflächengewässer im Freistaat Sachsen von 45.535 t/a auf 37.694 t/a im Zeitraum 2005/2006 zurückgegangen. Diese signifikante Abnahme von 17 % ist sowohl auf Maßnahmen zur Verringerung von Stoffeinträgen in der landwirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung als auch auf abwassertechnische Sanierungsmaßnahmen im Siedlungsbereich zurückzuführen.⁴⁴

Dennoch sind 47 % (309 von 651) aller sächsischen Oberflächengewässer mit Nitratkonzentrationen über 25 mg/l und knapp 5 % (32 von 651) mit über 50 mg/l belastet und überschreiten damit die Umweltqualitätsnorm nach WRRL.⁴⁵ Trotz positiver Entwicklungen stellt die Nitratproblematik in Grund- und Oberflächenwasserkörpern damit weiterhin eine wichtige Herausforderung dar.

Der Eintrag von **Phosphor** in Gewässer ist in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Im Zeitraum 1999/2000 wurden 1.242 t Phosphor, im Zeitraum 2005/2006 1.117 t Phosphor in die sächsischen Gewässer emittiert.⁴⁶ Trotz leichter Verbesserung um 1,2 kg/ha von 2007 (-8,5 kg/ha) bis 2008 auf (-7,3 kg/ha) liegt die Phosphorbilanz in den letzten Jahren im negativen Bereich⁴⁷. Erosionsbedingte Phosphorverluste (neben der Abfuhr mit der Ernte der wesentliche Austragsweg für Phosphat) sind deshalb weiterhin zu minimieren.

Zur **Pestizidbelastung** liegt kein landesweiter Gesamtwert vor, weil Überschreitungen von Grenzwerten lokal und ereignisbezogen erfolgen und die Entwicklung infolge der langen zeitlichen Verzögerung von der Pflanzenschutzmittel-Ausbringung bis zum Nachweis im Grundwasser flächendeckend noch nicht ausreichend bestimmbar ist. Der Anteil der Messstellen an Grundwasserkörpern mit Überschreitung der Grenzwerte für Pflanzenschutzmittel nach Trinkwasserverordnung⁴⁸ zeigt jedoch einen abnehmenden Trend seit 2001. 2009 überschritten noch 3,5 % der 172 Messstellen den Grenzwert von > 0,1 µg/l⁴⁹. Eine über dem Grenzwert nach WRRL-Umweltqualitätsnorm⁵⁰ liegende Pestizidkonzentration wurde bei keinem der Grundwasserkörper in Sachsen gemessen.⁵¹ Der Anteil der Oberflächengewässer mit Überschreitung von einzelstoff- oder stoffsummenbezogenen WRRL-Umweltqualitätsnormen für Pestizide lag in den Jahren 2006–2008 bei 6,6 % (43 von 651)⁵¹.

⁴¹ Besorgniswert der Richtlinie zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen nach Nitratrichtlinie 91/676 EWG

⁴² Grenzwert der Trinkwasserverordnung (TrinkwV 2001) sowie Qualitätsnorm des Anhangs V der Richtlinie 2000/60 EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik; Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG

⁴³ SMUL (2009): Umweltindikator Nitrat im Grundwasser. www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4728.asp?id=4978&headline=Schutzgut:Wasser, Stand: 21.07.2010

⁴⁴ LFULG (2009): Atlas der Nährstoffeinträge in sächsische Gewässer, S. 74

⁴⁵ SMUL (2009): Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Neue Impulse für Sachsen „Bericht über die sächsischen Beiträge zu den Bewirtschaftungsplänen der Flussgebietseinheiten Elbe und Oder“, S.78

⁴⁶ LFULG (2009): Atlas der Nährstoffeinträge in sächsische Gewässer, S. 72

⁴⁷ LFULG (2010): Bericht zur laufenden Bewertung EPLR. – Teil Agrarumweltmaßnahmen AUM – Berichtsjahr 2009. Anhang 3

⁴⁸ Grenzwert der Trinkwasserverordnung (TrinkwV 2001): Maximaler Einzelsubstanzwert des dominanten Wirkstoffs > 0,1 mg/l

⁴⁹ SMUL (2009): Indikator Pflanzenschutzmittel im Grundwasser. www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4716.asp?id=4829&headline=Wirkung:%20Land-%20und%20Forstwirtschaft%20auf%20Wasser, Stand 22.07.2010

⁵⁰ Grenzwert für Pestizidkonzentration in Grundwasserkörpern nach WRRL-Umweltqualitätsnorm: 0,5 µg/l

⁵¹ SMUL (2009): Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Neue Impulse für Sachsen „Bericht über die sächsischen Beiträge zu den Bewirtschaftungsplänen der Flussgebietseinheiten Elbe und Oder“

Insgesamt erreichten im Zeitraum von 2006 - 2008 49 % der Grundwasserkörper (34 von 70) und 5 % der Oberflächenwasserkörper in Sachsen (33 von 651) den guten Zustand nach WRRL⁵¹.

Bodenqualität und ökologischer Landbau

In Bezug auf die Belastung der Böden im Freistaat Sachsen sind keine wesentlichen Änderungen feststellbar bzw. keine aktuelleren Daten verfügbar.

Der Anteil bebauter Flächen hat sich weiterhin ausgedehnt. 2008 umfassten Siedlungs- und Verkehrsflächen 12,17 % der Landesfläche.⁵² Die Zunahme der Flächenneuanspruchnahme hat sich zwar von 2002 bis 2004 zwischenzeitlich auf 4,3 ha pro Tag verringert, ist aber seitdem wieder angestiegen und liegt 2008 bei 6,9 ha pro Tag. Vom Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung (30 ha pro Tag ab 2020, das entspricht für Sachsen 1,55 ha pro Tag) sind die Zahlen weit entfernt. Im Wesentlichen sind bedeutsame Böden des Naturhaushalts betroffen, die in ihrer Funktionalität beeinträchtigt bzw. vernichtet werden, unter anderem wird die Grundwasserneubildung vermindert und die Hochwassergefahr erhöht.⁵³

Der Anteil ökologisch bewirtschafteter Flächen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche im Freistaat Sachsen hat seit 2003 von 2,2 % (20.340 ha) bis 2008 auf 3,2 % (27.855 ha)³⁰ weiter langsam zugenommen. Von dem im Konzept Ökologischer Landbau im Freistaat Sachsen definierten Zielwert von 10 % in 2009 ist der Ökolandbau damit allerdings noch weit entfernt. (Seit 2007 wird Ökolandbau in Sachsen nicht mehr im Rahmen des EPLR, sondern ausschließlich aus GAK-Mitteln gefördert).

Luftverschmutzung und Klima

Die Luftbelastung durch Ammoniak-Emissionen aus der Landwirtschaft folgt mit 17 kt/a weiter dem seit den 1990er Jahren zu verzeichnenden rückläufigen Trend, der auf gesunkene Viehbestände und Investitionen in immissionsverringernenden Lager- und Ausbringverfahren für organische Dünger zurückzuführen ist.⁵⁴

Die Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft sind in den letzten 10 Jahren nur unbedeutend zurückgegangen und lagen 2006 bei 2,03 Mio. t gegenüber 2,08 Mio. t CO₂-Äquivalenten im Jahr 2003.⁵⁵

Landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten

Seit der letzten Veröffentlichung der benachteiligten Gebiete 1997 ist keine Neuabgrenzung der von der EU notifizierten Gebietskulisse erfolgt, der Anteil der benachteiligten Gebiete liegt damit unverändert bei 38,7 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Sachsens. 0,2 % der landwirtschaftlichen Fläche sind benachteiligte Gebiete in Berggebieten. Nach der angestrebten Neuabgrenzung der Gebietskulisse sind eventuell größere Änderungen möglich. Im Jahr 2003 hat der Europäische Rechnungshof gegenüber der EU-Kommission darauf hingewirkt, die Kriterien für die Abgrenzung benachteiligter Gebiete auf EU-Ebene zu vereinheitlichen, dies gilt insbesondere für die benachteiligten Gebiete außerhalb der Berggebiete. Zunächst hatte die Kommission angestrebt, die Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete bis 2010 umzusetzen. Nach einer längeren Diskussion der vorgeschlagenen Abgrenzungskriterien auf EU-Ebene hat Deutschland geprüft, in wie weit sich die einheitlichen Kriterien auf Länderebene umsetzen lassen. Eine Stellungnahme der KOM wird nach Prüfung aller Mitgliedstaaten erwartet. Mit einer Neuabgrenzung der benach-

⁵² Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2009): Flächenerhebung nach Art der tats. Nutzung: Bodenfläche, Nutzungsart. www.statistik.sachsen.de/genonline/online/online?operation=statistikenVerzeichnis>Flächennutzung > Code-Auswahl 33111-014Z. Stand: 20.01.2010

⁵³ SMUL (2007): Umweltbericht 2007

⁵⁴ SMUL (2010): Umweltindikator Luft – Ammoniak Emission (nach Daten des LfULG) www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4596.asp?id=4822&headline=Land-%20und%20Forstwirtschaft. Stand 19.01.2010

⁵⁵ SMUL (2010): Umweltindikator Land- und Forstwirtschaft – Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft (nach Daten des LfULG). www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4770.asp?id=4822&headline=Land- und Forstwirtschaft. Stand 26.07.2010. Einen vergleichbaren Trend, aber abweichende Daten, die um fast 1 Mio. t CO₂-Äquivalente höher liegen, nennt für Sachsen der Nationale Emissionsbericht (NIR) 2010 für 2008. vgl. Haenel, H.-D. u.a. (2010): Berechnungen der Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft. vTI-Landbauforschung, Sonderheft 334, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

teiligten Gebiete ist innerhalb der Programmlaufzeit (2007 – 2013) nicht mehr zu rechnen. Wie sich die Neuabgrenzung auf die bisherige Kulisse auswirken wird, ist derzeit ebenfalls noch unklar.

Nutzung der Bioenergie

Bis zum Wegfall der Stilllegungspflicht 2008 wurden auf über 60 % der stillgelegten Flächen - 41.000 ha - nachwachsende Rohstoffe angebaut.⁵⁶ Außerhalb der Stilllegungsflächen wurden Energiepflanzen (mit Energiepflanzenprämie) 2006 auf 17.470 ha angebaut, 2007 auf 23.897 ha. Vor dem Hintergrund der Kürzung der Energiepflanzenprämie (letztmalige Zahlung 2009) und der Steuererhöhung auf Biokraftstoffe ist der Energiepflanzenanbau 2008 auf 8.312 ha zurückgegangen⁵⁷. (Diese Zahl umfasst allerdings nicht die Anbaufläche ohne Energiepflanzenprämie, die seit dem Wegfall der Stilllegungspflicht nicht mehr detailliert erfasst werden kann. Der tatsächliche Wert für 2008 liegt deshalb Schätzungen zu Folge weit höher⁵⁸.)

Der Biogassektor in Sachsen hat sich im Rahmen des EEG (siehe oben, Situation der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft) weiter ausgeweitet. Ende 2008 waren in Sachsen 140 Biogasanlagen mit einer installierten elektrischen Leistung von insgesamt ca. 54 MW in Betrieb⁵⁷.

Waldfläche und Waldzustand

Die angestrebte Waldflächenmehrung im Freistaat Sachsen verlief in den letzten Jahren weiterhin positiv. Aktuell sind 28,2 % der Landesfläche Sachsens mit Wald bestockt.⁵⁹ Der Holzzuwachs in Sachsens Wäldern beträgt 4,4 Mio. m³ pro Jahr, welcher im Wesentlichen aus dem hohen Anteil von Beständen, die sich in einem zuwachsstarken Alter befinden, resultiert.⁶⁰

Die Situation im Freistaat Sachsen wurde maßgeblich durch die Orkane „Kyrill“ und „Lancelot“ vom Januar 2007 beeinträchtigt. Aus den Sturmereignissen resultierten ca. 1,82 Mio. m³ Wurf- und Bruchholz über alle Waldbesitzarten. Der Landeswald war mit einer Menge von 1,15 Mio. m³ Wurf- und Bruchholz am stärksten betroffen, wodurch dort auf ca. 1.300 ha Kahlfelder entstanden. Mit insgesamt 1,78 Mio. m³ Schadholz wurden landesweit hauptsächlich Nadelbaumbestände, vorrangig Fichtenbestände, geschädigt.⁶⁰ Der aktuelle Waldzustandsbericht (2009) stellt fest, dass der Zustand der sächsischen Wälder sich im Vergleich zum Vorjahr nicht wesentlich verändert hat. Während die Kiefer im Vergleich zum Vorjahr eine verbesserte Kronenvitalität aufweist, wurde bei den Baumarten Fichte, Eiche und Buche eine Verschlechterung des Kronenzustandes festgestellt. Insgesamt weisen die erfassten Probestämme eine mittlere Kronenverlichtung von 17,4 % auf. Entsprechend den Kombinationsschadstufen werden rund 18 % der Waldfläche im Freistaat Sachsen als deutlich geschädigt (Schadstufen 2–4), 40 % als schwach geschädigt (Schadstufe 1) und rund 42 % ohne erkennbare Schadmerkmale (Schadstufe 0) eingestuft⁶¹. Ursache hierfür sind hauptsächlich Witterungseinflüsse sowie die historische, anthropogene Beeinflussung der Waldökosysteme.

In Sachsen nahm die Durchschnittstemperatur innerhalb der letzten 50 Jahre um 1°C zu, während gleichzeitig eine Häufung von starken saisonalen Abweichungen langjähriger Mittelwerte zu beobachten ist.⁶⁰ Die Trockenheit im Jahr 2003 sowie das Sturmereignis Kyrill im Jahre 2007 deuten auf diese Entwicklung hin.

Fazit: Insgesamt zeigen sowohl die Umweltsituation wie auch die Entwicklung der Landbewirtschaftung im Freistaat Sachsen kaum Veränderungen gegenüber der Darstellung der dem EPLR zugrunde liegenden SWOT-Analyse. Wo aktuellere Werte vorliegen, bestätigen diese weitestgehend die in der SWOT dargestellten Trendentwicklungen und die daraus abgeleiteten Stärken und Schwächen.

⁵⁶ SMUL (2008): Energie für die Zukunft. Sachsens Potenzial an nachwachsenden Rohstoffen/Biomasse

⁵⁷ SMUL (2009): Sächsischer Agrarbericht 2008

⁵⁸ LFULG (2009)

⁵⁹ Vgl. SMUL (2008): Forstbericht 2008, Kap. 2.1.1; und EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 3.1.3.7

⁶⁰ SMUL (2008): Forstbericht 2008, S.19, S. 68, S.119

⁶¹ SMUL (2009): Waldzustandsbericht 2009, S. 9

3.2 Beurteilung der Relevanz der gewählten Strategie

Für den Förderzeitraum 2007 – 2013 gibt die von der Europäischen Union im Jahr 2005 verabschiedete ELER-VO (VO (EG) Nr. 1698/2005) einen rechtlichen und politisch-strategischen Rahmen für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums vor, der sich kohärent in das System der übergeordneten europäischen Entwicklungsziele, Strategien und Leitlinien einfügt. Die innerhalb dieses europäischen Rahmens formulierte Nationale Strategie⁶² bildet einen weiteren Bezugsrahmen für die Programme zur ländlichen Entwicklung auf Ebene der Bundesländer. Die ELER-VO gibt über die Festlegung von Schwerpunkten mit spezifischen Zielen und durch einen Katalog möglicher Maßnahmen das Spektrum an Handlungsfeldern für die Ausgestaltung des spezifischen Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum vor. Dabei werden auch Mindestanforderungen für die Aufteilung der Mittel auf die vier Entwicklungsschwerpunkte vorgegeben. Die Relevanz dieser strategischen Rahmenvorgaben für die Erreichung der Ziele des Entwicklungsprogramms wird allgemein unterstellt und auch zum Zeitpunkt der Programmierung nicht geprüft. Dies gilt auch für die Programmanpassungen, die durch den Health Check und das EU-Konjunkturprogramm ausgelöst wurden (vgl. Kapitel 5.2).

In dem vorgegebenen strategischen Rahmen setzt das sächsische Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum spezifische quantifizierte Ziele und definiert spezifische Förderschwerpunkte auf Ebene der für das Programm ausgewählten Maßnahmen. Hierbei wird thematisch sowie regional differenziert für jede Maßnahme im Einzelnen die Relevanz der geplanten Interventionen herausgearbeitet. Für jeden Fördergegenstand bzw. jeden Maßnahmebereich werden über (zusätzliche) Ergebnisindikatoren und die Beschreibung der Wirkungsbeiträge die angestrebten Ziele definiert, die sich direkt den einzelnen aus der sozioökonomischen Analyse abgeleiteten Handlungserfordernissen zuordnen lassen. Insofern wird im EPLR sowohl bei der Beschreibung der gewählten Strategie (EPLR, Kapitel 3.2) als auch bei der Darstellung der einzelnen Maßnahmen (EPLR, Kapitel 5) die Relevanz der gewählten Strategie nachgewiesen. Dieser Sachverhalt wurde bereits von der Ex-ante Evaluierung bestätigt (vgl. Kapitel 3.3).

Auf Basis der zentralen Ziele des nationalen Strategieplans sowie der sozioökonomischen Analyse der Ausgangssituation hat der Freistaat Sachsen sich die nachstehenden zentralen Ziele für eine integrierte Entwicklung des ländlichen Raumes gesteckt.

- Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sicherstellen und Wertschöpfung in den Betrieben erhöhen
- Regionale Wertschöpfungsketten schaffen
- Infrastrukturelle Rahmenbedingungen verbessern
- nachhaltige kommunale Strategien umsetzen
- Krisensituationen durch Risikovorsorge vorbeugen und bewältigen
- Integrierte Ländliche Entwicklung
- Kulturlandschaft schützen
- guten Gewässerzustand nachhaltig erreichen und sichern
- Schutz und Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen
- Immissions-/Klimaschutz
- nachhaltige Sicherung der natürlichen, biologischen Vielfalt
- Erhalt der Multifunktionalität des Waldes

⁶² BMELV (2006): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 – 2013

Bei der Verfolgung dieser Ziele kommen in Anlehnung an die Nationale Strategie

- **der Förderung von Investitionen innerhalb und außerhalb der Land- und Forstwirtschaft,**
- **der Umsetzung integrierter und übergreifender Entwicklungsstrategien sowie**
- **freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen**

besondere Bedeutungen zu.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3.1 dargestellten sozioökonomischen Rahmenbedingungen gilt es zu bewerten, inwieweit durch die 2005/2006 festgelegte Förderstrategie die oben genannten Ziele der Förderung des ländlichen Raumes erreicht werden können.

Ein zentraler Aspekt bei der Formulierung der Strategie des EPLR war es zu berücksichtigen, dass die verschiedenen ländlichen Regionen des Freistaats Sachsen über eine sehr unterschiedliche Ausstattung ökonomischer sowie natürlicher Ressourcen verfügen. Die damit verbundene Heterogenität von Voraussetzungen und Strukturen hat daher bei der Strategiebildung eine zentrale Rolle gespielt. Weiterhin wurde erwartet, dass „die ländlichen Regionen Sachsens in den nächsten Jahren auf Grund sich verändernder Rahmenbedingungen (Globalisierung, hohe Arbeitslosigkeit, niedriges Wirtschaftswachstum, etc.) vor besonderen Herausforderungen stehen werden“ (EPLR, 2007). Hinzu kommt, dass sich der demographische Wandel im ländlichen Raum des Freistaats Sachsen sehr unterschiedlich gestaltet und die einzelnen Gemeinden des ländlichen Raums in sehr differenzierter Form von den negativen Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs betroffen sind. Da mit dem EPLR angestrebt wird, eine an den lokalen Zielen und Bedürfnissen der Menschen orientierte nachhaltige Entwicklung einzuleiten, die alle Landesteile angemessen am gesellschaftlichen Fortschritt teilhaben lässt (Ziel: Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen), war es folgerichtig, einen strategischen Schwerpunkt bei der Förderung einer flächendeckenden, kleinräumigen und partizipativen Integrierten Ländlichen Entwicklung zu setzen. Insgesamt wurden für die Entwicklung des ländlichen Raums daher 35 Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren in den Regionen selbst erarbeitet.

Die besondere Bedeutung des ILEK als strategisches Instrument des EPLR liegt vor allem darin, dass es:

- Maßnahmen übergreifend, d.h. umfassend ist, da es die meisten Maßnahmen des Schwerpunktes 3 und alle Maßnahmen des Schwerpunktes 4 verbindlich und viele Interventionsbereiche der Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 fakultativ integriert;
- einzelne Interventionsbereiche, EU-Förderprogramme wie EFRE und ESF sowie landesspezifische Maßnahmen in einem integrierten Konzept synergetisch verbindet,
- eine Abstimmung mit anderen Entwicklungskonzepten, die im ländlichen Raum wirken, ermöglicht bzw. eine Konsolidierung von Förderkonzepten im ländlichen Raum eröffnet und
- damit alle der oben genannten 12 EPLR spezifischen Ziele – wenn auch mit unterschiedlicher Intensität - unterstützt.

Die Strategie eines Programms ergibt sich aus den Zielsetzungen des Programms und den Prioritäten bei der Umsetzung dieser Ziele. Die Prioritäten bei der Umsetzung finden ihren Niederschlag in der finanziellen Ausstattung der Maßnahmen und Schwerpunkte. Neben der Gewährleistung einer thematischen Strategierelevanz der geplanten Interventionen (Interventionslogiken bzw. „Wirkungsschemata“) wird aus Maßnahmen und Schwerpunkten erst dann eine Strategie, wenn den Interventionsbereichen finanzielle Gewichtungen beigemessen werden, welche die Dringlichkeiten der sozioökonomisch abgeleiteten Handlungserfordernisse, das Ausmaß der zu lösenden Probleme und die potenziellen Wirkungs- bzw. Zielbeiträge der geplanten Intervention berücksichtigen. Betrachtet man die geplante Mittelaufteilung auf die einzelnen Schwerpunkte, so lässt sich abschätzen, dass etwa 44 % der Mittel über die ILEK umgesetzt werden sollen. Der Schwerpunkt 1 ist mit 21 % der Gesamtmittel gewichtet und Schwerpunkt 2 macht rund ein Drittel der Gesamtförderung aus (vgl. Kapitel 5.2).

Unter Berücksichtigung der in Kapitel 3.1 dargestellten, seit Beginn der Förderperiode eingetretenen Veränderungen der sozioökonomischen Rahmenbedingungen gilt es zu bewerten, ob die oben genannten Ziele (vgl. S. 27) der strukturellen Förderung des ländlichen Raumes durch die ursprünglich festgelegte Förderstrategie weiterhin erreicht werden können. Bei einer Bewertung der Relevanz der gewählten Strategie muss berücksichtigt werden, dass sowohl die programm-durchführende Behörde als auch die Europäische Gemeinschaft seit Beginn der Programmdurchführung bereits Änderungen an der ursprünglich festgelegten Strategie vorgenommen haben, um auf wesentliche Veränderungen beispielsweise in der Land- und Forstwirtschaft oder im gesamtwirtschaftlichen Kontext zu reagieren. Eine Strategieänderung in der ELER - Förderung erfolgte auf Veranlassung der EU KOM durch die Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU im Rahmen des Health Check Ende 2008 sowie durch eine zweckgebundene Mittelaufstockung im Rahmen des EU-Konjunkturprogrammes (vgl. Kapitel 5.2).

Insgesamt stehen rd. 71 Mio. EURO (EU ELER- und Landesmittel) für Maßnahmen der „Neuen Herausforderungen“ zur Verfügung. Die Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ (Maßnahme 121) ist mit insgesamt rund 21 Mio. EURO (EU ELER- und Landesmittel) deutlich aufgestockt worden mit dem Ziel der Abfederung der Umstrukturierung im Milchsektor. Die primär den neuen Herausforderungen Wasserwirtschaft und Anpassung an den Klimawandel zur Abschwächung seiner Folgen sowie der Biologischen Vielfalt zuzuordnenden Agrarumweltmaßnahmen im Schwerpunkt 2, die um rund 35 Mio. EURO (EU ELER- und Landesmittel) aufgestockt wurden, sollen gleichzeitig „für die Milchbetriebe verstärkend“ wirken (EPLR 2009). Die Zweckbindung der durch den Health Check und das EU-Konjunkturprogramm zusätzlich zur Verfügung stehenden Mittel führt zwangsläufig zu einer – wenn auch geringen – Akzentverschiebungen bei den finanziellen Schwerpunktsetzungen innerhalb des Programms. Eine dezidierte Beschreibung der Programmanpassungen auf Ebene der einzelnen Maßnahmen wird im Kapitel 5.2 des Berichts gegeben.

Hinsichtlich der Kohärenz zu den Gemeinschaftsprioritäten sind in der Strategie wie vor allem auch in der bisherigen Umsetzung des EPLR in Sachsen Defizite erkennbar. Im Schwerpunkt 1 dominiert die klassische Investitionsförderung, in deren Rahmen es bisher nicht überzeugend gelungen ist, die in der Gemeinschaftsstrategie festgelegten Ziele wie Förderung von Innovation umzusetzen. Die strategisch programmierten Maßnahmen „Teilnahme von Landwirten an Lebensmittelqualitätsregelungen“ (132) und „Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen“ (133) sowie „Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Erzeugnisse, Verfahren und Techniken in Land- Ernährungs- und Forstwirtschaft“ (124), die geeignet wären, Innovationen und Produktqualitäten der Landwirtschaft zu verbessern, konnten bisher nicht erfolgreich implementiert werden. Im Schwerpunkt 2 sind ausschließlich im Forstbereich strukturell wirksame Maßnahmen geplant und umgesetzt. Über 20 % der bis Ende 2009 insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel des Programms sind reine Transferleistungen im Rahmen der Ausgleichszulage. Agrarumweltmaßnahmen (bislang 30 % der insgesamt im Programm bisher verausgabten Mittel) tragen zu den politischen Prioritäten von Göteborg bei, wirken zum Teil jedoch nur so lange, wie die Zahlungen fließen und führen nicht zu nachhaltig veränderten Strukturen. Dies ist jedoch als ein grundsätzliches Defizit der ELER-Förderung zu betrachten und nicht als Spezifikum der gewählten Strategie in Sachsen. Die potenziell hoch wirksamen dauerhaften Beiträge der Maßnahme „Ländliches Erbe“ (323) konnten bisher mangels Umsetzungsstand nicht erreicht werden. Nicht produktive Investitionen zur dauerhaften Verbesserung der Umweltsituation in landwirtschaftlichen Betrieben (216) sind nicht programmiert. Der Herausforderung, die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Wirtschaft durch Förderung der Diversifizierung und durch Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung im ländlichen Raum zu verbessern, wird im Wesentlichen und erfolgreich mit den Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 begegnet.

3.3 Beschreibung des Bewertungsprozesses: Zusammenfassung der Aufgabenbereiche, des Zwecks und Umfangs der Bewertung

An die Stelle der voneinander getrennten Bewertungen: Ex-ante-, (aktualisierte) Halbzeit- und Ex-post-Bewertung, tritt in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein kontinuierlicher Begleitungs- und Bewertungsprozess mit jährlichen Berichterstattungspflichten. Dabei werden die Ergebnisse und Wirkungen der Fördermaßnahmen auf Basis von gemeinsamen, d.h. EU-weit einheitlichen und zusätzlichen programmspezifisch festgelegten Indikatoren ermittelt⁶³. Um eine gewisse einheitliche Qualität der Halbzeitbewertungen und Aggregierbarkeit der Indikatoren in den Mitgliedsstaaten sicher zu stellen, hat die Generaldirektion Landwirtschaft mit dem Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF) basierend auf Artikel 80 ELER-VO ein sehr ambitioniertes Ziel- und Indikatorensystem sowie eine Fülle von maßnahmenbezogenen und programmbezogenen, sog. „horizontalen“ Bewertungsfragen formuliert, welche im Rahmen der Halbzeitbewertung beantwortet werden müssen. Zudem hat Sachsen weitere programmspezifische Indikatoren und Bewertungsfragen festgelegt. Im CMEF sind ferner auch implizit oder explizit Methoden und Zuständigkeiten für die Erhebung und Erfassung der Indikatoren⁶³ und (indirekt) Methoden zur Beantwortung der Bewertungsfragen⁶⁴ vorgegeben. Ergänzt wird das Regelwerk des CMEF von zwei Arbeitspapieren des Europäischen „Helpdesks“ zur Messung von Wirkungen ländlicher Entwicklungsprogramme⁶⁵.

Das System der laufenden Bewertung integriert auf Programmebene die Ex-ante-Bewertung, die Halbzeitbewertung, die Ex-post-Bewertung sowie jede andere zur Verbesserung der Programmabwicklung und -auswirkung als zweckdienlich betrachtete Bewertungsmaßnahme in ein Bewertungskontinuum.

Diese laufende Bewertung wird begleitet von thematischen Studien und Synthesebewertungen auf Gemeinschaftsebene sowie von Aktivitäten des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung, das ein Forum für Erfahrungsaustausch und Unterstützung beim Kapazitätsaufbau im Hinblick auf die Bewertung in den Mitgliedstaaten bietet. Der Informationsaustausch über bewährte Praktiken und die Verbreitung von Bewertungsergebnissen können einen wesentlichen Beitrag zur Wirksamkeit der Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung leisten.

Die Regionen der EU implementieren das System der laufenden Bewertung sehr unterschiedlich. Für die meisten Programme wurde die laufende Bewertung sowie die Berichtslegung gemeinsam mit der Halbzeit- und/ oder der Ex-post-Bewertung nach außen vergeben⁶⁶. Sachsen hingegen organisiert seine laufende Bewertung als so genanntes inhäusiges Projekt. Die Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen wurden bzw. werden von externen Evaluatoren durchgeführt. Die Ex-ante Bewertung ist ein die Programmierung begleitender Prozess, der mit Genehmigung des EPLR abgeschlossen wurde (vgl. Kapitel 3.4).

Die Berichte über die laufende Bewertung 2007 und 2008 legte die Verwaltungsbehörde entsprechend Artikel 86 der ELER VO¹ dem Begleitausschuss vor. Zusammenfassungen dieser Berichte wurden gemäß Artikel 86 ELER-VO in den jährlichen Zwischenbericht (gemäß Artikel 82 der ELER-VO) aufgenommen. Die Berichterstellung zur laufenden Bewertung der Programmjahre 2007 und 2008 erfolgte durch die Verwaltungsbehörde auf der Grundlage des Begleitungssystems und spezieller fachspezifischer Begleitmaßnahmen insbesondere zu den flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen (AUM) im Schwerpunkt 2, durchgeführt durch das LfULG. Die Verwaltungsbehörde hat die Anregung der Kommission aufgenommen und die laufende Bewertung auf andere

⁶³ Vgl. Anhang 3 des CMEF: Hinweise für Indikatoren

⁶⁴ Vgl. CMEF, Hinweis B: Leitlinien für die Bewertung: „Die Antwort auf jede Bewertungsfrage soll die gemeinsamen und die programmspezifischen Indikatoren widerspiegeln“

⁶⁵ European Evaluation Network for Rural Development: Approaches for assessing the impacts of the rural development programmes in the context of multiple intervening factors Working Paper, October 2009; European Evaluation Network for Rural Development und Europäische Kommission: Guidelines on the Midterm Evaluation of the Rural Development Programmes. EC, 2009

European Evaluation Network for Rural Development und Europäische Kommission: LEITFADEN Die Anwendung des „High Nature Value (HNV)“ – Wirkungsindikatoren. Europäische Gemeinschaft, 2009

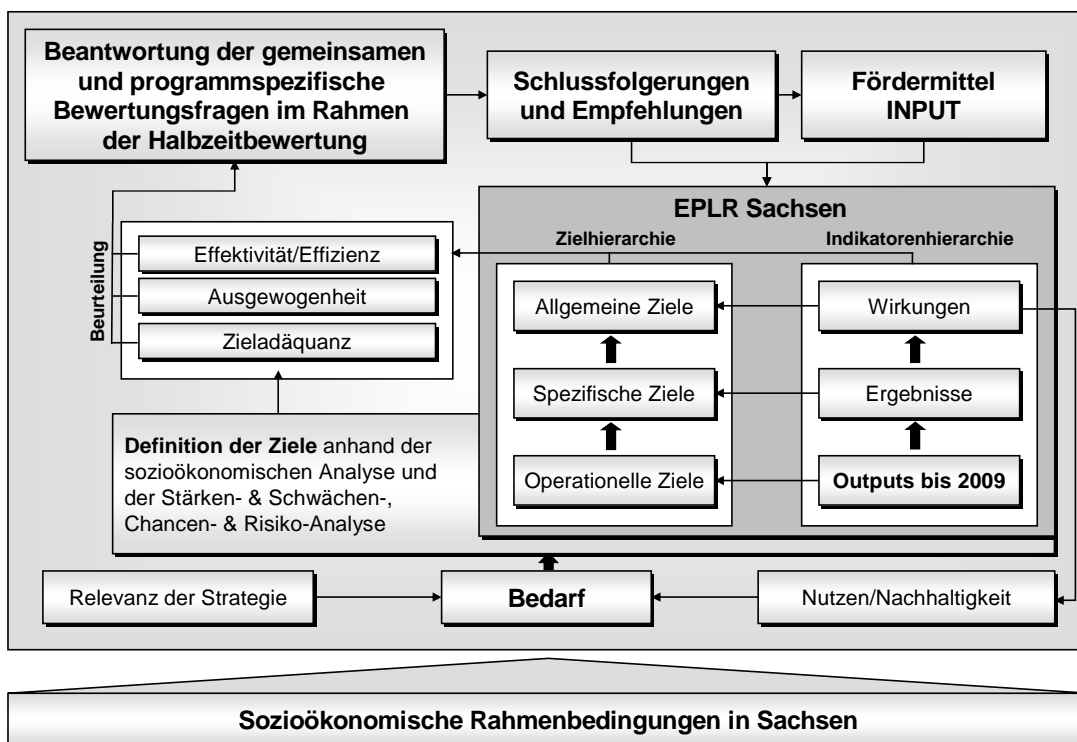
⁶⁶ Protokoll der 2. Sitzung des Expertenausschusses zur Evaluation der ländlichen Entwicklungsprogramme, Brüssel, 23. Juni 2009

Teile des Programms ausgeweitet. Nur durch eine umfassende Berichterstattung über die Bewertungsergebnisse des Programms kann die laufende Bewertung ihre Hauptaufgabe erfüllen, nämlich den Begleitausschuss in die Lage zu versetzen,

- anhand von Ergebnisindikatoren und gegebenenfalls Wirkungsindikatoren den Fortschritt des Programms gemessen an dessen Zielen zu überprüfen,
- die Qualität der Programme und ihre Durchführung zu verbessern und
- Vorschläge für eine wesentliche Änderung der Programme zu prüfen.

Mit der vorliegenden Halbzeitbewertung wird erstmals der Grad der Inanspruchnahme der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz der Programmplanung des ELER sowie die sozioökonomischen Auswirkungen der Fondstätigkeit und die Auswirkungen auf die Prioritäten der Gemeinschaft untersucht. Es werden die Faktoren ermittelt, die zum Erfolg bzw. Scheitern der Programmumsetzung, auch in Bezug auf die Nachhaltigkeit, beigetragen haben, und bewährte Verfahrensweisen ermittelt.⁶⁷ Dazu soll die Halbzeitbewertung die Ergebnisse und Wirkungen der Maßnahmen und des Gesamtprogramms nachvollziehbar und verständlich analysieren und diese in Hinblick auf Relevanz, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit bewerten.

Abbildung 10: Evaluierungsdesign zur Halbzeitbewertung des EPLR 2010



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 10 stellt den Bewertungsprozess in Zusammenhang mit der Berücksichtigung externer Einflussfaktoren und deren Wechselwirkungen dar. Die angewandten Methoden zur Messung und Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen sind in Kapitel 4 bzw. in den Kapiteln zur Maßnahmenbewertung im Einzelnen erläutert.

Die von der Kommission vorgegebene Terminierung der Halbzeitbewertung auf das Jahr 2010, das heißt die Messung des Programm-Outputs bis Ende 2009 ist jedoch für eine umfassende Messung von Wirkungen in vielen Bereichen zu früh. Daher muss bei der Quantifizierung der Wirkungen oftmals auch eine Betrachtung der bereits bewilligten Maßnahmen vorgenommen und auf Schätzungen zurückgegriffen werden (vgl. Kapitel 4 und 6).

⁶⁷ VO (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005, Art. 86

3.4 Beschreibung früherer Bewertungen im Zusammenhang mit dem Programm

Mehrere Maßnahmen, die seit der laufenden Förderperiode 2007 – 2013 über den neuen Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) gefördert werden, wurden vormals über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) kofinanziert.

Über die Abteilung Ausrichtung wurden Einzelbetriebliche Investitionen, Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, naturnahe Waldbewirtschaftung, Dorfentwicklung, Landtourismus und ökologische Landschaftsgestaltung gefördert. Das entsprechende Umsetzungsprogramm in Sachsen war als „Schwerpunkt 5“ in das operationelle Programm zur Struktur- und Entwicklungsförderung des Freistaats Sachsen 2000 – 2006 eingebettet.

Im Rahmen des „Entwicklungsplans für den ländlichen Raum im Zeitraum 2000 bis 2006“ (EPLR) wurde die Förderung des Vorruhestands, die Ausgleichszulage (AZ) für benachteiligte Gebiete, das Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft (UL)“ und die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen gefördert und durch die Abteilung Garantie kofinanziert.

Beide Programme wurden jeweils auch einer Halbzeit- und einer aktualisierten Halbzeitbewertung unterzogen. Für den Entwicklungsplan liegt darüber hinaus eine Ex-post-Bewertung vor.

Die LEADER+ Initiative wurde vor der aktuellen Förderperiode über das „Operationelle Programm zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ im Freistaat Sachsen 2000 – 2006“ gefördert. Auch dieses Programm wurde einer Ex-post-, einer Halbzeit- und einer aktualisierten Halbzeit-Bewertung unterzogen.

Alle Bewertungen enthalten Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die sich auch auf die aktuelle Förderperiode beziehen. Viele relevante Empfehlungen werden im Kapitel 3.4.2. „Schlussfolgerungen für die weitere Förderstrategie“ des aktuellen EPLR bereits zusammengefasst. In den Maßnahmebeschreibungen des EPLR werden in den jeweiligen Abschnitten zum „...Rückblick auf vorausgegangene Förderperiode 2000 – 2006“ die maßnahmen-spezifischen Ergebnisse bisheriger Förderungen und soweit relevant die Ergebnisse der Evaluierungen dargestellt und diskutiert. Es wird dabei auch dargestellt, in welcher Form die Erfahrungen und Empfehlungen sowohl in der Konzeption der Maßnahme als auch in der quantitativen Ausgestaltung berücksichtigt wurden.

Wie in der ELER-VO (EG) Nr. 1698/2005 Artikel 84 und 85 vorgesehen, wurde im Rahmen der Ausarbeitung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum eine Ex-ante-Bewertung durchgeführt. Die wichtigsten Ergebnisse der Ex-ante-Evaluierung sind im EPLR in Kapitel 4.2 zusammengefasst. Der Bewertungsbericht selbst ist in der Anlage 25 zum EPLR dem Programm beigelegt.

Wesentliche Ergebnisse und Empfehlungen der vorliegenden Ex-ante-Bewertung wurden im Rahmen der Programmierung einbezogen und umgesetzt, so etwa in der Neukalkulation der Fördersätze für die Maßnahmen 214 und 221 oder auch im Bereich des Querschnittsziels Gender Mainstreaming.

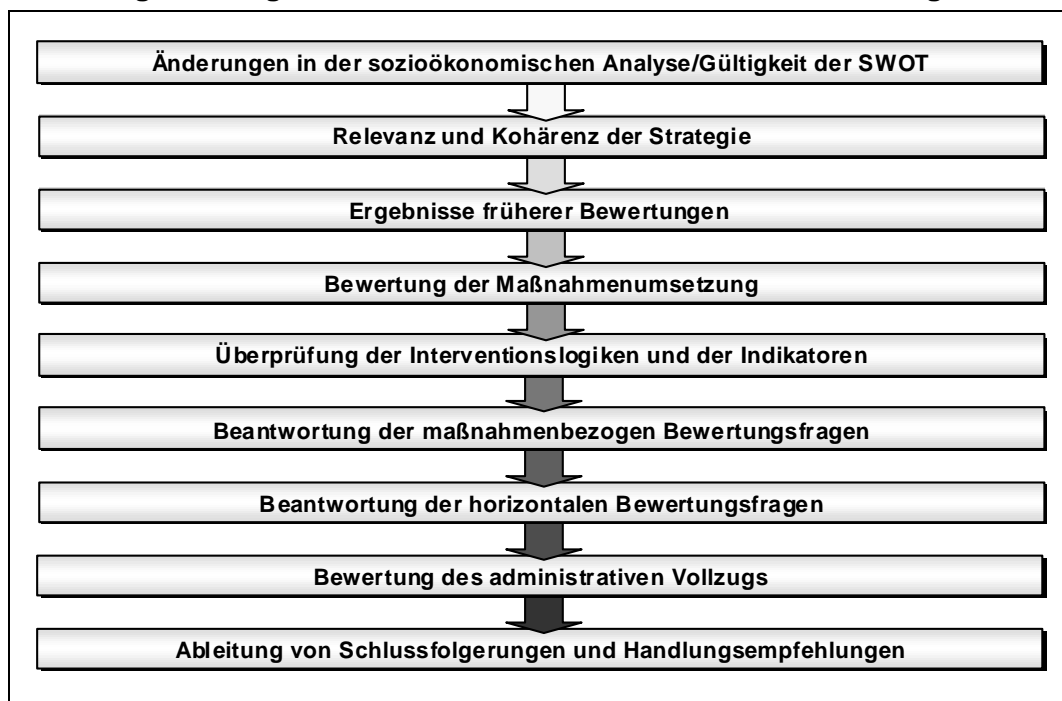
4 METHODIK

In dem gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen des CMEF ist das Evaluierungsdesign nur noch bedingt wählbar. Es soll indikatorengestützt und bottom-up entlang sorgfältig identifizierter Ziel- und Indikatorenhierarchien (Interventionslogiken) erfolgen. Outputindikatoren kennzeichnen dabei die operationellen Ziele und informieren über den Umsetzungserfolg (Akzeptanz), Ergebnisindikatoren kennzeichnen die spezifischen Ziele und informieren über den direkten Maßnahmenerfolg (vgl. Abbildung 10 zum Evaluierungsdesign Kapitel 3.3).

Diese Ergebnisindikatoren werden im Rahmen des Begleitsystems als Bruttowerte erfasst. Zur Evaluation sollen zudem Doppelzählungen und Verdrängungseffekte, Mitnahme-, Multiplikator- und Synergieeffekte berücksichtigt werden. Die Wirkungsindikatoren kennzeichnen die allgemeinen Ziele und informieren in aggregierter Form über die Nettowirkungen des Programms. Dies stellt eine große Herausforderung dar, da die gemeinsamen Wirkungsindikatoren so quantifiziert werden sollen, dass Doppelzählungen, Mitnahme-, Multiplikator- und Verdrängungseffekte aus den Bruttoeffekten herausgerechnet und allein die Veränderungen gegenüber einer hypothetischen Situation ohne ELER-Intervention dargestellt werden.

In Abbildung 11 werden daher kurz und relativ allgemein die Vorgehensweise und die angewendeten Methoden erläutert. Eine genauere Darstellung findet sich lediglich zur Berechnung der netto Wirkungsbeiträge der Maßnahmen am Ende dieses Kapitels.

Abbildung 11: Vorgehensweise und Aufbau der Halbzeitbewertung des EPLR



Quelle: Eigene Darstellung

Die Vorgehensweise zur Halbzeitbewertung deckt sich in weiten Teilen mit dem Aufbau des vorliegenden Bewertungsberichts. Dabei erfolgte die Halbzeitbewertung in Übereinstimmung mit den Vorgaben des CMEF in vier Phasen:

Strukturieren, Beobachten, Analysieren und Beurteilen

In der **Strukturierungsphase** der Halbzeitbewertung wurden die anstehenden Bewertungsaufgaben klar und systematisch strukturiert. Im Konsens mit der Verwaltungsbehörde wurden die Bewertungsinhalte, die Bewertungsaktivitäten und die zu erwartenden Bewertungsergebnisse festgelegt. Hierzu hat die Arbeitsgemeinschaft der Evaluierer bereits zum 20.11.2009 dem SMUL ein Inhaltsverzeichnis mit Untersetzungen sowie am 29.01.2010 einen ersten Zwischenbericht vorgelegt. Diese Dokumente zeigen klar wie die Bewertung schrittweise abläuft und welche

Ergebnisse sukzessive zu erwarten sind. Nur wenn die Bewertungsaufgaben von allen Beteiligten eindeutig und übereinstimmend verstanden werden, ist eine effiziente und effektive Bewertungsarbeit möglich.

Den Ausgangspunkt der Strukturierungsphase bildete die jeweils maßnahmenpezifische Prüfung der Interventionslogiken, die im EPLR für den Freistaat Sachsen definiert worden sind. Dabei stand insbesondere die Frage im Vordergrund, inwiefern das bereits definierte Indikatorensystem für die Halbzeitbewertung hinreichend erscheint. Aus forschungsökonomischen Gründen baut, soweit es möglich und sinnvoll ist, die Bewertung auf dem bestehenden Indikatorensystem – basierend auf den Vorgaben des CMEF sowie den spezifisch für den Freistaat Sachsen definierten Indikatoren – auf. Es wurde nach der Vorlage des unteretzten Inhaltsverzeichnisses mit der Verwaltungsbehörde vereinbart, zunächst auf vorhandene Daten und Abfrageschemata aus der Monitoring-Datenbank sowie den Förderdaten „Agriförder“ zurückzugreifen. Für die Maßnahmenbewertung werden in der Regel Auszahlungsdaten verwendet. Nur in den Maßnahmen, in welchen die Datenbasis zu gering erscheint, sollten ebenso Bewilligungsdaten verwendet werden.

Für die Bewertung der Maßnahmen ist die Definition weiterer Indikatoren und eine hiermit verbundene weitere Datenerhebung nur individuell in den Fällen erfolgt, in denen die bereits festgelegten Indikatoren im Hinblick auf die Halbzeitbewertung nicht hinreichend erschienen. Eine detaillierte Beschreibung der Indikatorensysteme und eines ggf. identifizierten zusätzlichen Datenbedarfs findet sich in den Unterkapiteln des Kapitels 6 des vorliegenden Berichts.

Im Rahmen der Strukturierungsphase wurden zudem die Beurteilungskriterien und Zielvorgaben als Grundlagen zur Beantwortung der Bewertungsfragen erarbeitet. Dabei spiegeln in Übereinstimmung mit dem CMEF „die Antwort auf jede Bewertungsfrage die gemeinsamen und programmspezifischen Indikatoren wider. Gegebenenfalls sind weitere Informationen über die Wirkungen der betreffenden Maßnahmen heranzuziehen“.⁶⁸

Die **Beobachtungsphase** umfasste die „Sammlung“ aller verfügbaren relevanten Informationen und Daten. Als zentrale Datenquelle zur Erfüllung der Datenerfordernisse der Halbzeitbewertung wurde das Monitoringsystem hinzugezogen. Dieses beinhaltet die erforderlichen Informationen zur Messung von Input, Output, Ergebnissen und Wirkungen des durch das CMEF und das EPLR für den Freistaat Sachsen definierten Indikatorensystems. Darüber hinaus wurden schwerpunkt- und maßnahmenpezifisch weitere Datenerfordernisse durch die jeweils maßnahmenverantwortlichen Evaluatoren definiert. In enger Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde sowie den jeweils zuständigen Fachreferaten wurde hierzu geprüft, inwiefern der jeweils zusätzliche Datenbedarf durch bereits verfügbare Informationen gedeckt werden konnte oder separat erhoben werden musste.

In der Beobachtungsphase wurden die Validität und die Verwendung der herangezogenen quantitativen und qualitativen Daten spezifiziert, um die Aussagekraft und die Grenzen der Validität späterer Analyse- und Bewertungsergebnisse beurteilen und darstellen zu können. Voraussetzung für die zusätzlichen Datenbedarfe und die Informationsbeschaffung ist die Erarbeitung der Grundlagen, die für die quantitative und die qualitative Analyse benötigt werden: Interviewanleitungen, Fragebogen, Datenbankabfragen, Ersuchen um Karten, Leitlinien für Fallstudien und andere Instrumente für die Datenerhebung. Die zusätzlichen Unterlagen und erarbeiteten Materialien sind dem Materialband, der dem Bericht als CD-ROM beiliegt zu entnehmen.

In der **Analysephase** wurden alle in der Beobachtungsphase gewonnenen quantitativen und qualitativen Informationen zur Bewertung der Effekte und Wirkungen der einzelnen Maßnahmen und des Gesamtprogramms in Bezug auf die Ziele und Zielvorgaben des Programms analysiert. Um die Fortschritte beurteilen zu können, musste die Ausgangssituation herangezogen werden, die in der Darstellung der sozioökonomischen Situation beschrieben und zu Beginn der Halbzeitbewertung aktualisiert wird (vgl. Kapitel 3.1).

Die Analyse folgte zunächst einem bottom-up-Ansatz, d.h. zunächst maßnahmenpezifisch, musste jedoch bereits auf Ebene der Ergebnisindikatoren auf Schwerpunktebene maßnahmenübergreifend erfolgen. Dies stellt besondere Anforderungen an die Aggregierbarkeit der

⁶⁸ Vgl. CMEF, Hinweis B – Leitlinien für die Bewertung, S. 12.

maßnahmenspezifischen Indikatoren. Die gewonnenen Daten und Informationen wurden statistisch ausgewertet und entlang der Bewertungsfragen auf verschiedenen Ebenen verdichtet.

Direkte maßnahmenspezifische Ergebnisse wurden größtenteils durch die Anwendung einfacher indikatorbasierter Verfahren statistisch ausgewertet und analysiert. Indirekte Maßnahmenwirkungen oder programmspezifische Wirkungen erforderten Schätzverfahren, da die Wirkung einer einzelnen Intervention durch eine Vielzahl anderer Faktoren beeinflusst wird und die statistischen Informationen zur Quantifizierung der vollständigen Wirkungskette einer Interventionslogik nicht aus den Informationen des Programm-Monitorings alleine generiert werden können. Die Kausalität zwischen festgestellten Veränderungen und eingesetzter Förderung kann auf der Wirkungsebene nur begrenzt, mit unsicheren Annahmen oder mit sehr großem analytischem Arbeitsaufwand quantifiziert werden. Von daher war es notwendig, quantitative Methoden durch qualitative Analysen zu untermauern oder aus Kosten – Nutzen Erwägungen teilweise durch qualitative Untersuchungen zu substituieren. So wurde zur Interpretation und Validierung der Bewertungsergebnisse, aber auch zur Schließung von analytischen Lücken auf das Wissen von Experten aus der Verwaltung, Wirtschafts- und Sozialpartner, Bewilligungsstellen, Regionalmanager und Lokale Akteure zurückgegriffen, deren Einschätzungen im Rahmen von Interviews und Experten-Workshops aufgearbeitet wurden. Des Weiteren wurden auch programmfremde Studien und Analysen herangezogen.

Im Rahmen der **Beurteilungsphase** wurden schließlich alle Bewertungsfragen beantwortet und Schlussfolgerungen aus den Analysen anhand der in der Strukturierungsphase festgelegten Beurteilungskriterien gezogen. Im Hinblick auf die Halbzeitbewertung liefert das CMEF hierzu ein ambitioniertes Ziel- und Indikatorensystem sowie eine Fülle von maßnahmenbezogenen und programmbezogenen, sog. „horizontalen“ Bewertungsfragen. Das hierdurch festgelegte System der Bewertung strebt auf diese Weise die Vergleichbarkeit und Aggregierbarkeit der Programme auf EU-Ebene an. Ergänzend wurden im EPLR für den Freistaat Sachsen weitere programmspezifische Indikatoren und Bewertungsfragen identifiziert, um hierdurch die für Sachsen spezifischen Anforderungen und Bedarfe hinreichend zu berücksichtigen.

Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Rahmen der Beurteilungsphase der Bewertung beziehen sich auf den jeweiligen Wirkungsbeitrag einzelner Maßnahmen bzw. die **Wirkungen von Einzelmaßnahmen sowie des Programms** insgesamt. Sie halten sich genau an die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Bewertung. Die Beurteilungsergebnisse, sowie die beabsichtigten Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden vor Berichtslegung mit den Fachreferenten, der Verwaltungsbehörde, der Lenkungsgruppe und dem Begleitausschuss diskutiert und auf ihre Umsetzbarkeit hin überprüft. Die Grenzen der Validität der Ergebnisse und der sich daraus ergebenden Beurteilung sind stets mit dargestellt.

Für die Beantwortung der gemeinsamen Bewertungsfragen werden die gemeinsamen und die programmspezifischen Indikatoren sowie alle anderen relevanten Informationen über die Wirkungen der betreffenden Maßnahmen herangezogen. Außerdem wurde bei der Bewertung berücksichtigt, in welchem Kontext die jeweilige Maßnahme angewandt wird. Daher gehört in die Beurteilungsphase auch eine erneute Auseinandersetzung der erfolgten Überprüfung der Stärken- und Schwächen-Analyse der Potenzialfaktoren. Die Bezugnahme auf die Basisindikatoren dient zum einen dazu, die Ursachen für besonders gute Programmergebnisse zu erkennen, um diese dann befördern zu können (Best-practice), zum anderen sollen die Faktoren ermittelt werden, die bei Teilen des Programms oder einzelnen Maßnahmen die erwarteten Wirkungen verhindern (Schwachstellenanalyse / Frühwarnsystem).

Im Hinblick auf die Verwendung der Wirkungsindikatoren zur Beantwortung der horizontalen Bewertungsfragen stellen sich die folgenden methodischen Herausforderungen:

Da die Halbzeitbewertung für den Großteil der geförderten Maßnahmen zu früh liegt, um bereits Wirkungen messen zu können, bedarf es des Einsatzes von Methoden zur Abschätzung voraussichtlicher Wirkungen. Neben der Schätzung der Bruttowirkungen, die durch das Programm induziert werden, ist zudem der Schluss auf die hiermit verbundenen Nettobeiträge anzustellen. Dies erfordert die Bereinigung der Bruttowirkungen um etwaige Doppelzählungen, Mitnahmeeffekte, Verdrängungs- und Multiplikatoreffekte (vgl. Kapitel 7.1.1).

5 UMSETZUNG DES PROGRAMMS

5.1 Durchführung des Programms: Akteure und institutioneller Kontext

Zuständige **Verwaltungsbehörde zur Umsetzung des EPLR im Freistaat Sachsen** ist das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL), Referat 23. Gemäß der VO (EG) Nr. 1698/2005 obliegen der Verwaltungsbehörde die folgenden Verantwortlichkeiten:

- ordnungsgemäße Durchführung und Verwaltung des Programms,
- Festlegung der Auswahlkriterien,
- Auswahl der Vorhaben,
- Finanzmanagement,
- Bewertung und Monitoring,
- Leitung des Begleitausschusses und
- Festlegung von Programmänderungen.

Die zuständige **Zahlstelle zur Umsetzung des EPLR** ist das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Referat 25 (EU-Zahlstelle). Gemäß der VO (EG) Nr. 1698/2005 obliegen der Zahlstelle die folgenden Verantwortungsbereiche:

- Durchführung der in den Gemeinschaftsvorschriften vorgesehenen Kontrollen (Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen) sowie für nationale Rechtsvorschriften, die der Umsetzung dieser Gemeinschaftsvorschriften dienen,
- Zahlungsvorgänge und Buchungsverfahren in Bezug auf den Rechnungsabschluss,
- Zahlstellenorganisation, einschließlich der zulässigen Übertragung ihrer Funktionen wie z.B. der Bewilligungsfunktion und des technischen Prüfdienstes und Überwachung der ordnungsgemäßen gemeinschaftskonformen Durchführung der übertragenen Aufgaben,
- Dienstanweisung (Verfahrensbestimmung) für den Eingang, die Erfassung und die Bearbeitung der Anträge,
- Informationsfluss der in das Verfahren einbezogenen Stellen im Bereich der Zahlstelle,
- Gewährleistung der Sicherheit der Daten- und Informationssysteme,
- Festlegung von Aufbewahrungsfristen für Belege und Unterlagen sowie Gewährleistung deren langfristiger Integrität, Gültigkeit und Lesbarkeit,
- Interner Revisionsdienst der Zahlstelle,
- Einrichtung und Führung des Debitorenbuchs, einschließlich der Unregelmäßigkeitsmeldungen und der Wiedereinziehung der zu Unrecht gezahlten Beträge,
- Zuverlässigkeitserklärung,
- Rechnungsabschluss (Erstellung und Übermittlung an die KOM).

Die Bewilligungs- und Kontrollfunktionen der Zahlstelle werden gemäß Artikel 6 Absatz 1 der VO (EG) Nr. 1290/2005 an andere Einrichtungen übertragen. Die mit der Abwicklung beauftragten Behörden, dezentralen Dienste / beauftragten Einrichtungen für die Durchführung der genannten Zahlstellenfunktionen sind im EPLR für den Freistaat Sachsen dezidiert für alle Maßnahmen des Programms aufgeführt. Die entsprechende Übersicht über die hieraus resultierende Verwaltungs- und Kontrollstruktur ist im EPLR in Kapitel 11.2 dargestellt.

Zuständige Behörde für die Durchführung des Programms ist der Sächsische Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft.

- Die zuständige Behörde ist unabhängig von der Zahlstelle und zuständig für die Zulassung der Zahlstelle durch formbedürftigen Rechtsakt, für die ständige Aufsicht über die Zahlstelle, die Unterrichtung über die Ergebnisse dieser Aufsicht alle drei Jahre an die EU-Kommission sowie die Benennung der „Bescheinigenden Stelle“ (Art. 1 Abs. 2 bis 4 sowie Art. 2 und 5 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006).
- Die zuständige Behörde bedient sich zur Erfüllung dieser Aufgaben des Referates Innenrevision im SMUL.

Die von der zuständigen Behörde benannte „**Bescheinigende Stelle**“ (BS) ist im Sächsischen Staatsministerium für Finanzen angesiedelt. Die BS ist zuständig für die Bescheinigung der Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der Zahlstelle.

Mit Wirkung zum 1.8.2008 wurde im Freistaat Sachsen eine umfassende **Kreisgebietsreform** umgesetzt. In Rahmen dieser wurden sowohl der Gebietszuschnitt von Verwaltungseinheiten in der Fläche wie auch die Zuständigkeiten für eine Vielzahl hoheitlicher Aufgaben neu strukturiert. Die bis dato 22 Landkreise wurden auf nun mehr zehn und die sieben kreisfreien Städte auf die drei: Leipzig, Dresden und Chemnitz reduziert.

Die neuen **Landkreise und Kreisfreien Städte** übernahmen ab diesem Zeitpunkt Aufgabenteile der ehemaligen Staatlichen Ämter für Landwirtschaft (AfL), des Staatsbetriebs Sachsenforst (SBS), aus dem Bereich der Umweltverwaltung und vollständig die Aufgaben der ehemaligen Staatlichen Ämter für Ländliche Entwicklung (ALE). Antragsannahme, -prüfung sowie Bewilligung für alle Maßnahmen aus den Schwerpunkten 3 und 4 erfolgt mit Ausnahme der Maßnahmen 311 Diversifizierung, 321 Teil B Siedlungswasserwirtschaft sowie Maßnahme 323 Teil Natürliches Erbe ab August 2008 in den Landratsämtern (LRA) bzw. den Stadtverwaltungen der Kreisfreien Städte (KfSt).

Zum 1. 8. 2008 wurden zudem nahezu alle Aufgaben der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), des Landesamtes für Umwelt und Geologie (LfUG), der Abteilung Landwirtschaft des Regierungspräsidiums Chemnitz und der Staatlichen Ämter für Landwirtschaft sowie die Koordination der Ländlichen Entwicklung im **Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG)** zusammengeführt. Dieses ist mit seinen zehn Außenstellen für die Umsetzung der Maßnahmen aus den Schwerpunkten 1 und 2 mit Ausnahme der Maßnahmen mit forstwirtschaftlichem Bezug (125 und 227) zuständig. Zudem erfolgt von hieraus, die zentrale Koordination von Vor-Ort-Kontrollen (VOK) für den Großteil der Maßnahmen aus Schwerpunkt 3 und 4.

Für die Risikoauswahl (RIA) zur VOK bleibt die Zahlstelle auch weiterhin zuständig. Die Bindungszweck-Prüfung und die Buchprüfung gem. Art. 30 VO (EG) Nr. 1975/2006 sollen künftig an externe Dienstleister vergeben werden. Für die Cross-Compliance-Prüfung im Schwerpunkt 2 ist als zuständige Fachbehörde ebenso das LfULG verantwortlich.

Die genauen Zuständigkeiten der Verwaltungs- und Kontrollstruktur sind im EPLR in Kapitel 11.2 ausführlich dargestellt. Nähere Erläuterungen zu einzelnen Aspekten der Programmumsetzung durch die Verwaltungsbehörde sind zudem im Kapitel 7.2.2 „Überprüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems“ des vorliegenden Berichts zu finden.

5.2 Gestaltung des Programms: Beschreibung von Prioritäten und Maßnahmen

Ausgehend von den strategischen Leitlinien, der Nationalen Strategie und der sozioökonomischen Analyse wurden für die sächsische Entwicklungsstrategie Ziele für die vier Schwerpunkte des Programms festgelegt.⁶⁹ Eine zentrale Entscheidung für die Umsetzung der Entwicklungsstrategie ist die Mittelaufteilung auf die einzelnen Schwerpunkte und die hiermit verbundenen Maßnahmen.

⁶⁹ Vgl. EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 3.2.1

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der SWOT-Analyse, der definierten Zielvorgaben und Erfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode ist die Mittelaufteilung vorgesehen wie in Tabelle 2.

Tabelle 2: ELER-Mittelverteilung im EPLR-Sachsen

EPLR 2007-2013*	Verteilung der ELER-Mittel**
Schwerpunkt 1	22,3 %
Schwerpunkt 2	32,7 %
Schwerpunkt 3	38,7 %
Schwerpunkt 4	4,7 %

* gemäß EPLR Sachsen 2007-2013, 3. Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 6.2

** ELER-Mittel ohne Landesmittel, nicht angegeben: Schwerpunkt 5 Technischen Hilfe als umsetzungsunterstützender Förderbereich mit 2 % Anteil

Im **Schwerpunkt 1** begründet sich die Maßnahmenauswahl insbesondere aus den Anforderungen eines zunehmenden Wettbewerbsdrucks, der durch Globalisierung, GAP-Reformen und strukturelle Änderungen im Agrar- und Forstsektor verursacht wird. Ein besonderer Fokus wird dabei auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung (Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Maßnahme 121) gelegt. Sie greift unmittelbar die Ziele der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors aus der Nationalen Strategie und den Strategischen Leitlinien auf, indem hierdurch eine Verbesserung der Produktivität sowie Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals angestrebt wird. Die Maßnahme wird dabei vor dem Hintergrund des Health Checks und des EU-Konjunkturprogramms mit dem Ziel verstärkt, die Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Landwirtschaftsbetriebe – insbesondere der tierhaltenden Betriebe – zu sichern und den Ausstieg aus der Milchquote zu flankieren.

Resultierend aus der in der SWOT-Analyse festgestellten Chance für Synergien von Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft wurde die Maßnahme 124 „Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien“ ebenfalls zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in das Programm aufgenommen. Im Einklang mit den Zielen der Nationalen Strategie dient die Maßnahme der Wettbewerbsfähigkeit durch die „Verbesserung des Innovationspotenzials“ und „Verbesserung der Absatzmöglichkeiten“, die mit Entwicklung und Einführung neuer Produkte und Technologien verbunden sind.

Unterstützt werden die genannten Zielsetzungen für die Ernährungswirtschaft durch die Maßnahmen 132 „Teilnahme der Landwirte an Lebensmittelqualitätsregelungen“ und 133 „Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen“. Den Empfehlungen der SWOT-Analyse folgend sollen durch diese Maßnahmen die Chancen des Wertschöpfungspotenzials für Qualitätsprodukte, Spezialitäten und geschützte Marken genutzt werden. Alle Maßnahmen für die Ernährungswirtschaft sollen zudem der Etablierung regionaler Strukturen, Erhöhung der regionalen Wertschöpfung wie auch der regionalen Absatzförderung dienen.

Der Bereich der Forstwirtschaft wird im Schwerpunkt 1 der forstwirtschaftliche Wege- und Brückenbau gefördert. Die Maßnahme 125 fördert die Wirtschaftlichkeit des Forstsektors über eine wesentliche Kostenreduktion für die betroffenen Forstbetriebe auf Grund reduzierter Rückekosten.

Im **Schwerpunkt 2** „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ bilden insbesondere die zunehmenden gesellschaftlichen Anforderungen an Umwelt und Landschaft, Natur-, Verbraucher- und Tierschutz sowie die umweltpolitischen Erfordernisse den Ausgangspunkt der Maßnahmenauswahl. Ausgehend von der in der SWOT-Analyse festgestellten Schwäche des relativ hohen Anteils landwirtschaftlicher Flächen mit natürlichen Nachteilen dient die „Ausgleichszulage“ (Maßnahmen 211 und 212) im Schwerpunkt 2 einer umwelt- und naturverträglichen Bewirtschaftung von Flächen und der Sicherung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum durch den Einkommensausgleich in den für die Landbewirtschaftung natürlich benachteiligten Gebieten.

Auf die in der SWOT-Analyse festgestellte hohe Erosionsgefährdung der Böden, die negativen Tendenzen im Bereich Artenvielfalt sowie die teilweise unwahrscheinliche Erreichung eines guten Zustands von Grund- und Oberflächenwasserkörpern, wird ein besonderer Fokus im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen (214) gelegt. Durch Minderung der stofflichen Bodenbelastung und Bodenerosion und eine gleichzeitige Erhöhung der biologischen Vielfalt soll die Maßnahme in besonderer Weise zur Verbesserung der Umweltsituation beitragen. Zudem tragen die Agrarumweltmaßnahmen zur Bewirtschaftung und zum Erhalt der Kulturlandschaft wie auch zur Förderung des Tourismus im Schwerpunkt 3 des EPLR bei. Weitere Aspekte sind die Sicherung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum und der Erhalt des natürlichen, landschaftlichen Erbes und der Hochwasserschutz, welche durch die Agrarumweltmaßnahmen ebenso unterstützt werden.

Durch die Aufforstung landwirtschaftlicher (Maßnahme 221) und nicht-landwirtschaftlicher (Maßnahme 223) Flächen soll der in der SWOT-Analyse herausgestellte Schwäche der relativen Waldarmut im Freistaat Sachsen entgegengewirkt werden.

Die „Beihilfen für nichtproduktive Investitionen im Wald“ (Maßnahme 227) verfolgen ebenfalls Umweltziele, so z. B. Erhöhung der Artenvielfalt, Biotop- und Artenschutz sowie Verbesserung der Boden- und Wasserqualität. Zudem unterstützt die Maßnahme die Umwandlung von Monokulturen hin zu artenreichen, naturnahen und ökologisch stabilen Wäldern.

Die Entwicklungsprobleme des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen unter anderem in Bezug auf die Beschäftigungssituation und die Bevölkerungssituation stellt einen entscheidenden Ausgangspunkt der Maßnahmenauswahl im **Schwerpunkt 3** dar. So soll die Maßnahme 311 „Diversifizierung“ der Erschließung zusätzlicher Einkommenspotenziale und der Schaffung respektive Sicherung von Arbeitsplätzen dienen.

Potenziale des Landtourismus im Freistaat Sachsen sollen durch die Maßnahme 313 „Förderung des Fremdenverkehrs“ verstärkt genutzt und ausgebaut werden. Synergien bilden für diese Maßnahme dabei sämtliche andere Maßnahmen des Schwerpunkts 3, darüber hinaus auch die Förderung des Umweltschutzes und der Erhalt der Kulturlandschaft sowie in besonderem Maße die Sicherung des kulturellen Erbes, indem diese Maßnahmen eine gute Basis für die touristische Nutzung des ländlichen Raumes bieten.

Die Maßnahmen 321 „Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung“ und 322 „Dorferneuerung“ dienen unter anderem den Kernaktionen „Neubelebung der Dörfer“, „Modernisierung der örtlichen Infrastruktur“ sowie der Unterstützung von beschäftigungswirksamen Maßnahmen. Die Maßnahmen berücksichtigen dabei die Stärken und Chancen, die im Rahmen der SWOT-Analyse identifiziert wurden, so z.B. die vergleichsweise gute Ausstattung mit sozialen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen in Orten über 5.000 Einwohnern oder den hohen Anteil leer stehender Gebäude, die zur Umnutzung zur Verfügung stehen.

Der nachhaltig-integrativen Entwicklung des ländlichen Raumes dient die Maßnahme 323 „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“, indem sie zahlreiche Aspekte des Natur- und Kulturerbes integriert und zugleich zahlreiche weitere Maßnahmen des EPLR im Freistaat Sachsen stützt, so z.B. den Umweltschutz, den Landtourismus oder die Dorfentwicklung und -erneuerung.

Die im Rahmen der SWOT-Analyse identifizierten Schwächen und Risiken der demographischen Entwicklung und des rückläufigen Arbeitsmarktes bilden eine wesentliche Grundlage für die Wahl der Maßnahme 341 „Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung“. Dem Ansatz der Integrierten ländlichen Entwicklung entsprechend sollen hierzu die in zahlreichen Dörfern bereits vorhandenen Entwicklungskonzepte eine wichtige Basis sowie eine breite Akzeptanz zur Umsetzung der Maßnahme bilden.

Der LEADER-Ansatz des **Schwerpunktes 4** soll über integrierte Ansätze ein stärker vernetztes Handeln in den Regionen fördern, die Synergieeffekte entfalten und zur Effizienz der Förderung beitragen. Ein wesentlicher Ansatz der LEADER-Maßnahmen bezieht sich dabei auf den Schwerpunkt 3.

Tabelle 3: Programmänderungen des EPLR Sachsens 2007 bis 2009

	Inhalte der Änderung	Genehmigung / Entscheidung der EU-KOM
1. Änderung	Abgrenzung Ländlicher Raum, Indikatoren	Genehmigung vom 29.06.2009
2. Änderung	Abgrenzung zu Programmen der 1. Säule	Genehmigung vom 03.08.2009
3. Änderung	Health-Check, EU-Konjunkturprogramm, sonstige Änderungen	Genehmigung vom 03.12.2009 und 15.12.2009

Die letzte und umfassendste **Änderung des EPLR** sieht eine Konzentration der zusätzlichen Mittel aus Health Check und EU-Konjunkturprogramm sowie ungenutzter Restmittel auf die Herausforderungen Klimawandel, Wasserwirtschaft, Biodiversität, erneuerbare Energien sowie die Begleitung des Milchquotenausstiegs vor (vgl. Tabelle 3). Maßnahmen gemäß Artikel 16a, Absatz 1, Buchstabe f) der Verordnung 1698/2005 ergänzt durch VO EG 74/2009: "Innovationen mit Bezug zu den genannten Herausforderungen" sowie die Breitband-Internet-Maßnahmen aus dem EU-Konjunkturprogramm sollen im Rahmen dieser Schwerpunktsetzung nicht finanziert werden.

Tabelle 4: Anteilige Verteilung der zusätzlichen Mittel im Rahmen der dritten Programmänderung

EPLR 2007 - 2013*	Anteilige Verteilung der zusätzlichen Mittel** gem. Art. 69 Abs. 5a der VO (EG) Nr. 1698/2005
Schwerpunkt 1	36,5 %
Schwerpunkt 2	44,2 %
Schwerpunkt 3	19,3 %

* gemäß des EPLR 2007-2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 6.2

** nur EU ELER-Anteil der Mittel aus HC, KP und ungenutzte Restmittel

Änderungen im Schwerpunkt 1

a) Änderungen im Rahmen des Health Check/EU-KP

Im Rahmen des Health Checks sowie des EU-Konjunkturprogramms wird im Schwerpunkt 1 die Maßnahme 121 „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ zur Unterstützung der Umstrukturierung des Milchsektors verstärkt. Dabei wird insbesondere das Ziel verfolgt, die Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Landwirtschaftsbetriebe – insbesondere Tier haltende Betriebe – zu sichern und den Ausstieg aus der Milchquote zu unterstützen.

Zudem wurden im Hinblick auf die Förderung HC- und EU-KP-Mittel ergänzende Zielwerte für Output- und Ergebnisindikatoren definiert. Eine Übersicht liefert die Darstellung zur Maßnahme 121 in Kapitel 6.1 des Berichts.

b) Sonstige Änderungen

Anpassungen in Maßnahme 121

- A2: Förderung baulicher Investitionen zur Bereitstellung von Beregnungswasser
- A4: Aufnahme der Nachrüstung von Schutzeinrichtungen, baulichen Investitionen zur Tröpfchenbewässerung einschließlich Bereitstellung von Beregnungswasser als zusätzlicher Fördergegenstand
- Für Junglandwirte wurde eine um 10 % erhöhte Förderquote eingeführt.

Änderungen im Schwerpunkt 2

a) Änderungen im Rahmen des Health Check/EU-KP

Anpassungen in Maßnahme 214

Den Herausforderungen Klimawandel, Wasserwirtschaft und biologische Vielfalt nach Art. 16a Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1698/2008 wird insbesondere durch die finanzielle Aufstockung sowie die Einführung neuer Fördergegenstände im Maßnahmebereich 214 begegnet. Aufstockungen beziehen sich sowohl auf Prämienhöhungen als auch auf die Erweiterung der Förderkulissen ab 2010 für Maßnahme 214 A (Erweiterung bisheriger Kulisse „WRRL/Hochwasserschutz“ um den Aspekt „Klimawandel“; damit Einbeziehung des gesamten Ackerlandes) sowie für 214 B. Insgesamt können durch die Zunahme der nach dem Agrarumweltprogramm bewirtschafteten Flächen größere Umwelteffekte erzielt werden.

Im Hinblick auf die HC- und EU-KP-Mittel wurden ergänzende Zielwerte für Output- und Ergebnisindikatoren definiert. Eine Übersicht liefert die Darstellung zur Maßnahme 214 im Anhang 6.9.

b) Sonstige Änderungen

Die Förderung benachteiligter Gebiete und Berggebiete (Maßnahmen 211 und 212) sind nicht in der „Indikativen Liste der Arten von Vorhaben und der potenziellen Wirkungen für die Prioritäten nach Artikel 16a“⁷⁰ enthalten. Da jedoch gerade die benachteiligten Gebiete stark von Milchwirtschaft geprägt sind, soll die Erhöhung der Prämien und zugleich des Zieles für den Ergebnisindikator „Einkommensentwicklung landwirtschaftlicher Betriebe“ von 10 % auf 15 % eine erhebliche Unterstützung der Milchwirtschaft bewirken. Die zusätzlichen Mittel in Höhe von rd. 15 Mio. EURO wurden aus nicht abgeflossenen Mitteln der Agrarumweltmaßnahmen umgeschichtet.

Änderungen im Schwerpunkt 3

Auch die Änderungen im Schwerpunkt 3 reflektieren im Fokus die Unterstützung bei den neuen Herausforderungen. Änderungen fokussieren dabei die Maßnahmen 311 und 321.

a) Änderungen im Rahmen des Health Check/EU-KP

Neuer Fördergegenstände in Maßnahme 321

- Um den neuen Herausforderungen Klimawandel, Wasserwirtschaft und biologischer Vielfalt besser begegnen zu können, wird im Rahmen der Maßnahme 321 die „Förderung von Anlagen für erneuerbare Energie aus Biomasse und anderen erneuerbaren Quellen insbesondere aus der land- und forstwirtschaftlichen Produktion“ (A 8) als neuer Fördergegenstand aufgenommen.
- Zudem wurden im Hinblick auf die HC- und EU-KP-Mittel ergänzende Zielwerte für Output- und Ergebnisindikatoren definiert. Eine Übersicht liefert die Darstellung zum Maßnahme 321 in Kapitel 6.15 des Berichts.

b) Sonstige Änderungen

Anpassungen in den Maßnahmen 311 und 321

- Zur Unterstützung des Ausstiegs aus der Milchwirtschaft wird mit Maßnahme 311 „Diversifizierung“ der Zuschusssatz zum Milchausstieg erhöht. Hiermit wird eine Unterstützung betrieblicher Alternativen angesichts des steigenden Ausstiegsdrucks für Milcherzeuger geschaffen.
- Erhöhung der Fördersätze für Kommunen im Rahmen der Maßnahme 321 auf 75 %.
- Erweiterung der Gebietskulisse der Maßnahme 321 auf Ortschaften mit 5.000 Einwohnern.

⁷⁰ VO (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (E-LER), Anhang II, Abl. L 30/107.

5.3 Budget für den Programmplanungszeitraum und dessen Änderungen

In Tabelle 5 ist die **Indikative Finanzplanung*** inkl. der Änderungen im Rahmen des Health Check, des EU-Konjunkturprogramms sowie durch Restmittel dargestellt.

Tabelle 5: Indikative Mittelverteilung des EPLR im Freistaat Sachsen

Schwerpunkte / Maßnahmen		ELER-Mittel EU-Anteil*	Öffentl. Ausgaben gesamt*	Investitionsvolumen gesamt*
		EURO	EURO	EURO
Schwerpunkt 1				
113	Vorruhestand (Altverpflichtungen)	10.792.342	14.389.789	14.389.789
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	199.483.054	260.223.061	669.868.651
	davon Health Check	13.804.244	15.338.049	34.084.553
	davon EU-Konjunkturprogramm	4.795.791	5.328.657	11.841.459
	davon ungenutzte Restmittel	7.294.515	8.105.017	21.106.814
	davon Korrektur Modulation	- 6.999.496	-9.332.661	-24.303.806
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien	1.800.000	2.400.000	3.000.000
125	Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft	3.750.000	5.000.000	6.250.000
132	Teilnahme der Landwirte an Lebensmittelqualitätsregelungen	450.000	600.000	750.000
133	Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen	2.250.000	3.000.000	4.285.714
Summe Schwerpunkt 1		218.525.396	285.612.850	698.544.155
Schwerpunkt 2				
211	Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten	1.200.000	1.500.000	655.815.134
212	Zahlungen für naturbedingte Nachteile in anderen Gebieten mit Benachteiligung	88.000.000	110.000.000	110.000.000
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	188.106.000	230.771.944	230.771.944
	davon Health Check	31.396.000	34.884.444	34.884.444
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen	20.060.000	25.075.000	35.821.527
223	Erstaufforstung nicht-landwirtschaftlicher Flächen	584.000	730.000	1.042.857
227	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	39.939.091	49.923.864	58.690.909
Summe Schwerpunkt 2		337.889.091	418.000.808	437.827.238

Schwerpunkte / Maßnahmen		ELER-Mittel EU-Anteil*	Öffentl. Ausga- ben gesamt*	Investitions- volumen gesamt*
		EURO	EURO	EURO
Schwerpunkt 3				
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	5.625.000	7.500.000	25.000.000
313	Förderung des Fremdenverkehrs	8.925.000	11.900.000	19.200.000
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung	109.609.578	143.091.531	231.253.866
	davon Health Check	13.745.578	15.272.864	22.350.533
322	Dorferneuerung und –entwicklung	191.193.171	254.924.228	320469026
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	50.175.000	66.900.000	73.426.427
341	Kompetenzentwicklung, Sensibilisierung bei Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie	75.000.000	10.000.000	13.666.666
Summe Schwerpunkt 3		373.027.749	494.315.759	683.015.985
Schwerpunkt 4				
411	Wettbewerbsfähigkeit	1.894.579	2.368.224	4.736.447
413	Lebensqualität /Diversifizierung	35.996.996	44.996.245	56.245.306
421	Transnationale und gebietsübergreifende Zusammenarbeit	2.000.000	2.500.000	3.125.000
431	Betreiben der LAG, Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	5.760.925	7.201.156	9.001.445
Summe Schwerpunkt 4		45.652.500	57.065.625	73.108.198
Technische Hilfe		15.750.000	21.000.000	21.000.000
Gesamtsumme		990.844.736	1.275.995.042	1.913.495.577

* gemäß Indikative Finanzplanung zum EPLR Sachsen 2007-2013, 3. Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009

Beurteilung des Budgets im Hinblick auf die Bedarfe und Prioritäten

Im Hinblick auf die im Rahmen der SWOT ermittelten Bedarfe sowie der politisch gesetzten Prioritäten, stellt die Tabelle in Anhang 5.3 die jeweils anteilige Verteilung der geplanten Mittel auf die Förderschwerpunkte und Maßnahmen dar.

5.4 Finanzieller Umsetzungsstand des EPLR 2007 bis 2009

Tabelle 6: Finanzieller Umsetzungsstand des EPLR 2007 bis 2009

Schwerpunkte / Maßnahmen		kumulierte ^{oo}	vorgesehene ^o	Anteil bis
		Zahlungen 2007 - 2009		2009
Schwerpunkt 1		EURO	EURO	
113	Vorruhestand (Altverpflichtungen)*	5.679.285	14.389.789	39 %
121	Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	41.605.965	260.223.061	16 %
124	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien	0	2.400.000	0 %
125	Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft	1.155.770	5.000.000	23 %
132	Teilnahme an Lebensmittelqualitätsregelungen	0	600.000	0 %
133	Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen	0	3.000.000	0 %
Summe** Schwerpunkt 1		48.441.020	285.612.850	17 %
Schwerpunkt 2				
211	Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten	517.032	1.500.00	34 %
212	Zahlungen für naturbedingte Nachteile in anderen Gebieten mit Benachteiligung	43.441.281	110.000.000	39 %
214	Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen**	73.096.738	230.771.944	32 %
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen**	4.729.878	25.075.000	19 %
223	Erstaufforstung nicht-landwirtschaftlicher Flächen	12.633	730.000	2 %
227	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen	5.334.509	49.923.864	11 %
Summe** Schwerpunkt 2		127.132.071	418.000.808	30 %
Schwerpunkt 3				
311	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten	488.788	7.500.000	7 %
313	Förderung des Fremdenverkehrs	1.534.938	11.900.000	13 %
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung	9.364.703	143.091.531	7 %
322	Dorferneuerung und -entwicklung	36.585.428	254.924.228	14 %
323	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	696.953	66.900.000	1 %
341	Kompetenzentwicklung, Sensibilisierung bei Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie	1.554.536	10.000.000	16 %
Summe Schwerpunkt 3		50.225.346	494.315.759	10 %
Schwerpunkt 4				
411	Wettbewerbsfähigkeit	116.143	2.368.224	5 %
413	Lebensqualität /Diversifizierung	5.494.068	44.996.245	12 %
421	Transnationale und gebietsübergreifende Zusammenarbeit	0	2.500.000	0 %
431	Betreiben der LAG, Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung	1.244.698	7.201.156	17 %
Summe Schwerpunkt 4		6.854.909	57.065.625	12 %
Gesamtsumme***		232.653.346	1.254.995.042	19 %

^o Öffentliche Ausgaben gesamt (Summe der EU- und Landesmittel) gemäß Indikative Finanzpl. EPLR 2007-2013, 3. Änderung, Fassung vom 15.12.2009

^{oo} EPLR 2007-2013 Finanztabelle für den jährlichen Zwischenbericht à Öffentliche Ausgaben gesamt (Summe der EU- und Landesmittel)

* Zu 100 % Ausgaben für Übergangsmaßnahmen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1320/2006

** darin enthalten: Ausgaben für Übergangsmaßnahmen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1320/2006

*** Gesamtsumme der Schwerpunkte 1 bis 4 ** ohne Technische Hilfe

Die Verordnung (EG) Nr. 1266/1999 regelt in Artikel 31 Absatz 2 die Vorgaben für die Mittelbindung und –verwendung gemäß der so genannten „n+2“-Regel wie folgt: „Der Teil eines gebundenen Betrags, für den am Ende des zweiten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung oder für die betreffenden Beträge gegebenenfalls nach dem Zeitpunkt eines späteren für die Genehmigung einer Maßnahme oder einer Operation erforderlichen Beschlusses der Kommission keine Vorauszahlung erfolgt ist ... wird von der Kommission automatisch freigegeben; die Beteiligung der Fonds an dieser Intervention wird entsprechend gekürzt.“

Betrachtet man die erfolgte Auszahlung der für das EPLR vorgesehenen EU-Mittel aus dem ELER für die Jahre 2007 bis 2009, so ergibt sich ein Wert von 130.412.128 EURO. Die indikative Finanzplanung (IFP) sieht eine Mittelverwendung von 134.500.196 EURO für 2007 vor. Da jedoch für die ersten beiden Programmjahre des EPLR ein EU-Vorschuss von jeweils 3,5 % des Gesamtbudgets von der Zielsumme der IFP abgezogen werden kann, ergibt sich gemäß der „n+2“-Regel bis 2009 eine Mehrauszahlung von 28.305.306 EURO (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Darstellung des Mittelabrufl bei der KOM gegenüber der indikativen Finanzplanung des EPLR 2007 bis 2010 – Einhaltung der „n+2“-Regel

	2007	2008	2009	2010**
Indikative Finanzplanung	134.500.196	134.885.307	132.220.778	130.969.294
EU Vorschuss (jew. 3,5 % vom Gesamtbudget)	(-) 32.438.284	(-) 32.438.283		
Gesamte Kumulierte Auszahlungen Mittelabrufl bei der KOM jew. bis Ende des Haushaltsjahrs*	(-) 12.546 661	(-) 56.798.731	(-) 130.412.128	(-) 214.668.027
Abgleich nach „n+2“-Regel jeweils zum Jahr n			28.305.306	10.159.091

* die „n+2“-Regel wird jeweils für das EU-Haushaltsjahr angewandt, welches vom 15.10. eines jeden Jahres bis zum 14.10. des jeweiligen Folgejahres geht. Vorliegende Daten geben jedoch im Rahmen der indikativen Finanzplanung wie auch der Auszahlungen lediglich Aufschluss über ganze Kalenderjahre.

** für das Jahr 2010 sind Auszahlungsbeträge **lediglich bis Ende Juni 2010** berücksichtigt

Quelle: Auswertung von Unterlagen der Zahlstelle zur „n+2“-Regel

Auch für das Jahr 2008 kann bereits mit dem Auszahlungsstand bis zum 30.06.2010 die Einhaltung der „n+2“-Regel prognostiziert werden. Für den Zeitraum bis 15.10.2011 hingegen gilt es auf einen gesamten Auszahlungsstand von rund 336,73 Mio. EURO zu kommen um „n+2“ auch für 2009 einhalten zu können.

Schlussfolgerungen aus dem Mittelabfluss 2007 – 2009 für das Gesamtprogramm

Mit einem Auszahlungsstand von rund 19 % der Fördermittel bis Ende 2009 liegt das Programm deutlich hinter dem unterstellten 43 %igen Mittelabfluss nach drei Jahren Programmlaufzeit zurück. Einen solchen Umsetzungsstand zu erwarten, wäre jedoch auf Grund des in vielen Bereichen verspäteten Programmbeginns zu Mitte 2007 – in einigen Maßnahmebereichen erst Ende 2007 – nicht realistisch. Die Maßnahme 121 beispielsweise, für die 91 % der finanziellen Mittel innerhalb des Schwerpunkt 1 vorgesehen sind, weist bis Ende 2009 einen noch unzureichenden Mittelabfluss bezogen auf die im EPLR definierten Zielsetzungen auf. Demgegenüber ist der Stand der Bewilligungen jedoch deutlich weiter fortgeschritten. Bis Ende 2009 weist die Maßnahme 121 einen durchaus zufriedenstellenden Stand der Bewilligungen auf, der erwarten lässt, dass die anvisierten Ziele im Hinblick auf den Mittelabfluss bis zum Ende der Förderperiode erreicht werden können (vgl. Kapitel 6.1).

Die Fördermaßnahmen im forstlichen Bereich machen rund 18,8 % des gesamten Budgets innerhalb des Schwerpunkts 2 aus. Der geringe Auszahlungsstand bei Maßnahme 227 ist mit dem verspäteten Maßnahmenbeginn im Jahr 2008 sowie einem niedrigen Umsetzungsgrad der Waldkalkulationsmaßnahmen in 2008 und einer verhaltenen Akzeptanz der Waldbesitzer für den Maßnahmenbereich „Investive Maßnahmen“ zu erklären. Die Maßnahmen 221 und 223 werden ebenfalls kaum in Anspruch genommen, was hauptsächlich auf die geringe Attraktivität der Maßnahmen aus Sicht der Grundeigentümer zurückzuführen ist. Der Umsetzungsstand im Bereich der Ausgleichszulagen ist mit 34 % bzw. 39 % erfreulich hoch. Rund 55 % der budgetierten Fördermittel innerhalb des Schwerpunkts 2 sind für die Agrarumweltmaßnahmen vorgesehen auch hier sind bereits 32 % der Fördermittel ausgezahlt.

Auf Grund des Förderansatzes im Schwerpunkt 3 über Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte mit einer breiten öffentlichen Beteiligung während der Konzepterarbeitung und Schwerpunktsetzung, konnten die Einzelmaßnahmen in größerem Umfang vor Abschluss der Konzepterarbeitung und Arbeitsbeginn der Regionalmanagements nicht früher beantragt und umgesetzt werden. Gleiches gilt für den Schwerpunkt 4 LEADER. Zudem geben die dargestellten Werte lediglich über den Umsetzungsstand in Bezug auf bereits angezahlte Maßnahmen Auskunft. Ein anderes Bild ergibt sich wenn man alle bereits bewilligten Maßnahmen sowie Anzahl und Inhalt der zur Bewilligung vorliegenden Projektanträge betrachtet (vgl. Maßnahmenkapitel 6.14ff).

Für die Maßnahme 323 ist trotz des in 2009 angestiegenen Bewilligungsstandes die Mittelbindung gemessen an den ursprünglichen Output-Zielen noch sehr gering. Der Auszahlungsstand ist mit bisher nur knapp 0,24 Mio. EURO sehr gering.

Als Gründe für geringe Umsetzungsstände kommen zunächst die späte Genehmigung des EPLR durch die Kommission und die dadurch bedingte späte Bekanntgabe der Förderbedingungen in Frage. Hinzu kommen Finanzierungsprobleme potenzieller Antragsteller (Vorfinanzierung, Mehrwertsteuer) sowie auch Anlaufschwierigkeiten in der verwaltungstechnischen Umsetzung. Diese waren teilweise dadurch bedingt, dass die Phase der Neu-Etablierung von EU-Fördermaßnahmen mit der Umstrukturierung der Zuständigkeiten und der Neuorganisation des LfULG zusammenfiel (vgl. Kapitel 5.1). Hinzu kommt eine sehr differenziert auf die Problemlage eingehende Maßnahmenprogrammierung und dadurch die Einführung neuer Maßnahmen, für deren Umsetzung wenig Verwaltungserfahrung hinsichtlich der Anpassung an EU-Förderregularien vorlag.

Eine detaillierte Bewertung der Maßnahmen wie auch detaillierte Aussagen zum Umsetzungsstand finden sich in den nachfolgenden Kapiteln zur Maßnahmenbewertung. Insgesamt sollte auch weiterhin eine kritische Beobachtung der Entwicklung des Mittelabflusses erfolgen. In den meisten relevanten Bereichen wurde bereits auf teilweise geringe Umsetzungsstände bzw. auf die jeweilige Akzeptanz der Fördermaßnahmen reagiert, so dass sich in vielen Bereichen sehr positive Trends zeigen (vgl. Kapitel 6 zur Maßnahmenbewertung).

6 BEWERTUNG DER MAßNAHMEN

Ausgehend von der Interventionslogik jeder Maßnahme werden in den nachfolgenden Kapiteln die durch die EU definierten spezifischen Bewertungsfragen beantwortet. Die Herleitung dieser Antworten folgt einer einheitlichen Gliederung und wird transparent und nachvollziehbar (Datengrundlage, Beurteilungskriterien, Vorgehensweise, Grenzen der Belastbarkeit etc.) dargelegt. Auf Grund der geforderten Kürze des Berichts befinden sich der Großteil der erarbeiteten Ergebnisse und Unterlagen wie beispielsweise Detailauswertungen zu Zielerreichung und Umsetzungsstand der Maßnahmen im Anhang. Der Anhang ist analog zu den Kapiteln des Berichtsteils nummeriert. Sehr umfassende Maßnahmen wie etwa die Förderung von landwirtschaftlichen Investitionen (Kapitel 6.1) oder die Agrarumweltmaßnahmen (Kapitel 6.9) sind als Langtextversionen im Anhang und in gekürzter Fassung im Berichtsteil enthalten. Darüber hinaus gehende relevante Hintergrunddokumente zur Bewertung wie die eingesetzten Fragebögen und dazugehörigen Detailauswertungen sind dem Endbericht als CD-ROM beigelegt.

Kapitelstruktur

Im Rahmen der maßnahmespezifischen Kapitel erfolgt jeweils eine kurze Darstellung der Maßnahme sowie Aussagen zur Relevanz und Nutzung der vorgegebenen Indikatoren bzw. darüber hinaus gehender Untersuchungen.

Einleitend werden unter „**Stand der Maßnahmendurchführung**“ die folgenden Aspekte analog zur Leistungsbeschreibung des SMUL untersucht:

- Wie ist der Grad der Inanspruchnahme der Mittel?
- Wie gestalten sich der Umsetzungsstand, die Ergebnisse und Wirkungen der Maßnahmen des EPLR in Bezug auf die vorab definierten maßnahmespezifischen Ziele und Zielvorgaben?
- Wie ist die Wirksamkeit, Effizienz und Effektivität der umgesetzten Maßnahmen?
- Wie gestaltet sich die Umsetzung der Maßnahmen unter regionalen Gesichtspunkten?

Die kurze Beschreibung und Analyse des Umsetzungsstandes der Maßnahmen auf der Ebene der Inputs und Outputs erfolgt im Wesentlichen durch Gegenüberstellung der anvisierten Ziele und der bis Ende 2009 realisierten Ist-Werte (Soll-Ist-Vergleich). Für die Analyse werden alle gemeinsamen und programmspezifischen Outputindikatoren herangezogen. Ein wichtiges Ziel der Untersuchung des Umsetzungsstandes anhand der Outputindikatoren ist es, die Ausprägungen der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren gemäß der unterstellten Interventionslogik zu erklären und zu beurteilen. Die Abweichung des erzielten Outputs von den gesetzten Zielen wird in einer Ursachenanalyse geklärt. Zusätzliche Auskunft über die Gründe geben qualitative Auswertungen von Interviews sowie beispielsweise eine Akzeptanzanalyse oder Recherchen zur administrativen Durchführung (vgl. hierzu auch Kapitel 7.2.2). Hierzu können auch externe Rahmenbedingungen, die außerhalb des Wirkungsspektrums von Maßnahme oder Programm liegen einen Erklärungsbeitrag liefern, ebenso wie eine mögliche Überprüfung der Zielquantifizierung.

Vorliegende und verwendete Datengrundlage

Zur Beschreibung und Einschätzung des Umsetzungsstandes der Maßnahmen werden zunächst die Auszahlungsdaten 2009 entsprechend der Monitoringtabellen betrachtet. Zusätzlich müssen für ein aktuelles und realistisches Bild des tatsächlichen Umsetzungsstandes je nach Maßnahme weitere Informationen berücksichtigt werden.

Im Bereich des **Schwerpunkt 1** finden neben den Monitoringdaten insbesondere für die Maßnahme 121 ergänzend die Daten der Investitionskonzepte der Antragsteller sowie Auswertungen aus den Auflagenbuchführungen der Zuwendungsempfänger Verwendung. Zur Ableitung eines Mit-Ohne-Vergleichs konnten zudem anonymisierte Daten des Testbetriebsnetzes verwendet werden. Diese werden zur Bildung von Vergleichsgruppen gegenüber den geförderten Betrieben herangezogen. Hierbei handelt es sich um Betriebe, die seit 2003 keine Förderung erhielten. Auf diese Weise wird für diese Vergleichsgruppe das Problem zeitverzögerter Wirkungen vermieden, die sich aus Förderungen vorangehenden Förderperioden ergeben können. Ergänzend wurde für die

Bewertung der Maßnahme 121 eine Betriebsleiterbefragung der geförderten Betriebe durchgeführt.

Für den **Schwerpunkt 2** erweist sich als sinnvoll vor allem die **Antragsdaten 2009** zu betrachten. Diese spiegeln die in 2009 umgesetzten Maßnahmen wieder. Damit können Ergebnisse und Wirkungen anhand des aktuelleren Teilnahmestandes sehr viel besser eingeschätzt werden. Zudem liegen projekt- und flächenbezogene Informationen hier nur für die Antragsdaten vor. Ein Abgleich der Antragszahlen mit den Auszahlungsdaten im folgenden Jahr zeigt keine erheblichen Abweichungen - z.B. durch zurückgezogene Anträge. Beispielsweise zeigt der Vergleich der 2008 beantragten Förderflächen für Agrarumweltmaßnahmen mit den 2009 ausgezahlten Förderflächen maximale Abweichungen von etwa 3 %.

Erhebliche Unterschiede zeigen sich bei der Betrachtung des Umsetzungsstandes in den **Schwerpunkten 3 und 4**. Hier lagen zum Jahresende 2009 rund doppelt so viele bewilligte Anträge vor, wie bereits Vorhaben teilausgezahlt (=Wert Monitoringtabellen) waren. Zusätzlich lagen in etwa der gleichen Höhe nochmals bislang unbewilligte Anträge vor. Um also zu einer realen Abschätzung und Bewertung des Halbzeitstandes der Programmumsetzung zu gelangen und auch dem teilweise sehr späten, Programmbeginn gerecht zu werden, müssen diese Werte ebenso berücksichtigt werden. Hier wurden für die Auswertungen Einzelfalllisten der bereits angezahlten sowie der bewilligten und für Trend aussagen ebenso der beantragten Vorhaben verwendet. Durch diese Einzelfallauswertung haben sich Abweichungen gegenüber der Monitoringtabellen ergeben.

6.1 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Code 121)

6.1.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ dient wesentlich der Verbesserung der Produktivität/Rentabilität in der Landwirtschaft durch Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals.⁷¹ Eine besondere Bedeutung kommt im Freistaat Sachsen der Unterstützung einer „wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft“⁷² durch die Förderung investiver Maßnahmen zu. Schwerpunkte der geförderten Produktionsrichtungen erstrecken sich dabei besonders auf arbeitsintensive Zweige wie die tierische Erzeugung sowie den Gartenbau.

Darstellung und Bewertung der Inanspruchnahme der finanziellen Mittel

Analyse der Auszahlungsdaten

Auszahlungen in der Maßnahmen 121 erfolgten erstmals im Jahr 2008.

Im Zeitraum 2007 bis 2009 sind 257 Vorhaben⁷³ von 238 Unternehmen gefördert worden. Hierbei handelt es sich überwiegend um Baumaßnahmen, die über mehrere Jahre durchgeführt werden. Für diese Förderfälle entstanden in dem Zeitraum öffentliche Ausgaben in Höhe von 41,6 Mio. EURO, durch die ein förderfähiges Investitionsvolumen von rund 150 Mio. EURO generiert wird.⁷⁴ Bezogen auf das anvisierte förderfähige Investitionsvolumen der Maßnahme von 627 Mio. EURO ergibt sich hierdurch ein Umsetzungsstand von 24 %, bezogen auf die anvisierte Gesamtzahl der Förderfälle beträgt der Umsetzungsstand hingegen rund 12 %.

⁷¹ Nationaler Strategieplan für die Entwicklung der ländlichen Räume bis 2013, S. 35. unter:
<http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Laendliche-Raeume/KonzepteStrategien/natStrategieplan.html>
Stand: 20.07.2010

⁷² Förderrichtlinie Land- und Ernährungswirtschaft - RL LuE/2007.

⁷³ Ein einzelnes Investitionsvorhaben der geförderten Betriebe wird definiert über den jeweiligen Fördergegenstand der Maßnahme. So kann ein einzelner Betrieb verschiedene Vorhaben beantragen, z.B. im Bereich Gartenbau vs. Bereich Nutztierhaltung. Ein einzelnes Investitionsvorhaben kann seinerseits mehrere Einzelinvestitionen beinhalten. So kann sich ein einzelnes Vorhaben im Bereich der Nutztierhaltung z.B. auf die Einzelinvestitionen der Errichtung eines Stalls zur Nutztierhaltung sowie den hierzu komplexeren Kauf von Technik für die Innenwirtschaft erstrecken.

⁷⁴ Vgl. Monitoringdaten: Tabelle O.121(1) (Outputindikatoren CMEF)

Eine Analyse der Auszahlungen zeigt zudem, dass ein Großteil der bis Ende 2009 durchgeführten Projekte in den folgenden Bereichen stattgefunden hat:⁷⁴

- Geflügelhaltung (40,22 % der bis Ende 2009 privat investierten Mittel)
- Mischbetriebe (18,07 % der bis Ende 2009 privat investierten Mittel)
- Milchviehhaltung (15,73 % der bis Ende 2009 privat investierten Mittel)

Während im Bereich der Milchviehhaltung eine große Anzahl Einzelbetriebe gefördert wurde (57 Einzelbetriebe, davon 5 ökologischer Landbau, 52 konventioneller Landbau), verteilt sich das Investitionsvolumen der Geflügelhaltung auf große Betriebe (11 Einzelbetriebe, davon 2 ökologischer Landbau, 9 konventioneller Landbau). Der überwiegende Teil aller bis Ende 2009 angezahlten Projekte entfällt auf Investitionen in Gebäude (73 % aller geförderten Investitionen).

Analyse der Bewilligungsdaten

Ausgehend von den bis Ende 2009 bewilligten Vorhaben lässt sich der folgende Trend feststellen:

- Bis Ende 2009 wurden Anträge von 326 unterschiedlichen Betrieben bewilligt, dies entspricht einem Umsetzungsstand von 21,9 %.
- Es werden 380 unterschiedliche Investitionsvorhaben⁷⁵ (Investitionen nach Fördergegenständen) durchgeführt. Diese untergliedern sich ihrerseits in 892 Einzelinvestitionen.
- Das bis Ende 2009 bewilligte Investitionsvolumen beträgt 321 Mio. EURO, damit ergibt sich ein Umsetzungsstand von 51,2 %.

Insofern kann der Umsetzungsstand bezogen auf das bewilligte Investitionsvolumen zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung durchaus als zielführend betrachtet werden. Unter der Annahme einer ähnlichen Entwicklung für den weiteren Verlauf der Förderperiode ist davon auszugehen, dass die zuvor im EPLR definierten Ziele bzgl. des Umsetzungsstandes für die Anzahl der Vorhaben und geförderten Investitionsvolumina erreicht werden können. Ein anderes Bild zeichnet sich hingegen für die Zielsetzung ‚Gesamtzahl geförderter Unternehmen‘ sowie ‚Anzahl bewilligter Vorhaben‘ ab. Hier erscheint vor dem Hintergrund des Umsetzungsstandes fraglich, ob die anvisierte Gesamtzahl an Zuwendungsempfängern und Vorhaben bis Ende der Förderperiode erreicht werden kann. Im Hinblick auf die zu erwartende Wirkung der Förderung kann dieser Aspekt insbesondere bezüglich der regionalen Verteilung geförderter Investitionen sowie der zu erwartenden Multiplikatorwirkung bedeutsam sein.

Darstellung und Bewertung der Outputs, Ergebnisse und Wirkungen

Analyse der Auszahlungsdaten

Bisher erfüllt die Maßnahme die vorab definierte Zielsetzung, insbesondere Investitionen in arbeitsintensiven Bereichen – vornehmlich der Tierproduktion – anzustoßen. So stellt insbesondere die Milchviehhaltung mit 92 Fördervorhaben (36 % aller Vorhaben) einen klaren Schwerpunkt dar (vgl. Abbildung 12).⁷⁶ Die einzelbetriebliche Förderung soll die Milchvieh haltenden Betriebe insbesondere bei den Herausforderungen der bevorstehenden Konsolidierung in ihrem Sektor unterstützen.

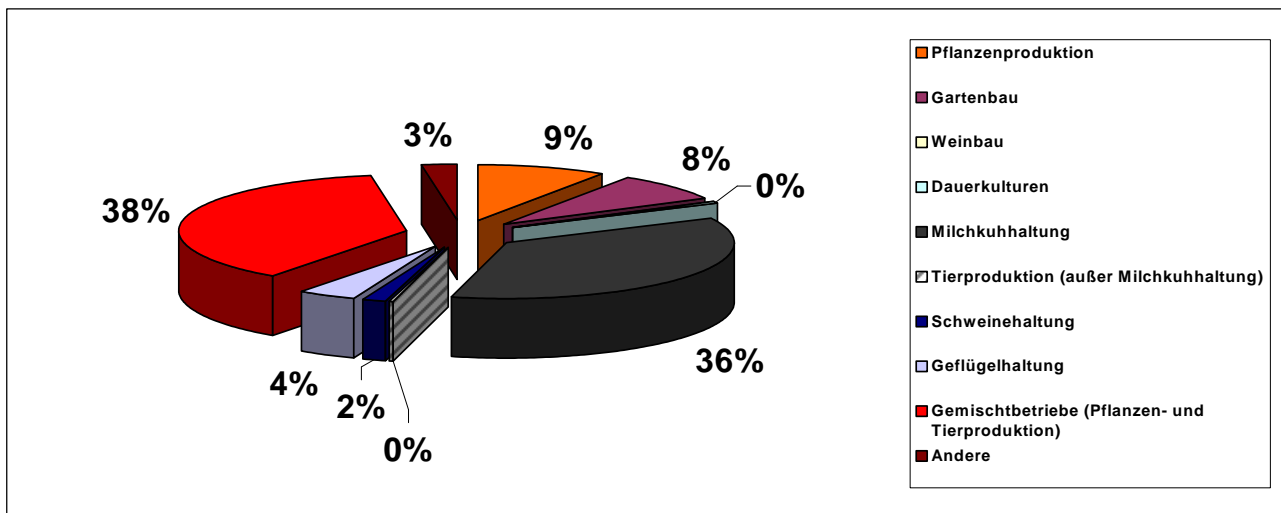
Insgesamt entfallen 207 der bislang teilausgezählten Fördervorhaben zielkonform auf den Bereich der Tierproduktion, hierunter auf 99 Mischbetriebe (Ackerbau und Viehhaltung). Daraus ergibt sich ein Anteil von 87 % der Förderfälle, die auf Investitionen in der arbeitsintensiven Tierproduktion entfallen. Das angezahlte Investitionsvolumen im Bereich der Tierproduktion liegt bis Ende 2009 bei rund 123 Mio. EURO (81,7 % des teilausgezählten förderfähigen Investitionsvolumens).⁷⁷

⁷⁵ Quelle: Vorhaben-ID der Investitionskonzepte

⁷⁶ Vgl. Monitoringdaten: Tabelle O.121(1) (Outputindikatoren CMEF)

⁷⁷ Die Ergebnisse der durchgeführten Betriebsleiterbefragung bestätigen den hohen Anteil geförderter Betriebe in diesem Bereich. Hier sind 35,4 % der befragten Unternehmen den Milchvieh- und Rinderzuchtbetrieben zuzuordnen.

Abbildung 12: Prozentuale Verteilung der geförderten Betriebe 2007 bis 2009 nach Hauptproduktionsrichtung (n = 238)



Quelle: Zusätzliche Outputindikatoren der ELER-Monitoringdaten für den Freistaat Sachsen 2007 – 2009

Neben der Tierhaltung stellt die Förderung des Gartenbaus einen Schwerpunkt der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe im Freistaat Sachsen dar. Der Umsetzungsstand der Maßnahme zeigt jedoch, dass bislang nur wenige Förderfälle im Bereich Gartenbau vorliegen (8% aller Förderfälle entfallen auf den Bereich Gartenbau).⁷⁸ Entsprechend spiegelt die Förderung die zu Programmbeginn gewählte Schwerpunktsetzung in diesem Bereich bislang nicht klar wider. Gleichwohl muss bei dieser Betrachtung auch berücksichtigt werden, dass der Gartenbau in Sachsen insgesamt nur rund 1% aller landwirtschaftlichen Betriebe ausmacht.

Betrachtet man die Fördergegenstände, so zeigt sich ein deutlicher Fokus bei der Förderung von Investitionen im Bereich Maschinen (33% aller angezahlten Fördervorhaben) und Gebäude (63%). Dieses Ergebnis entspricht den Erwartungen, da gerade Gebäude und Maschinen den größten Anteil unter den im EPLR festgeschriebenen Fördergegenständen ausmachen.⁷⁹ Mit Blick auf die Bewilligungen machen die Gebäudeinvestitionen ebenfalls den größten Anteil aus. So sind 54% der bis Ende 2009 bewilligten Vorhaben den Investitionen in Gebäude zur Rinderhaltung zuzurechnen, 18% aller bewilligten Vorhaben entfallen auf den Milchviehstallbau.

Analyse der Bewilligungsdaten

Betrachtet man perspektivisch die bis Ende 2009 bewilligten Vorhaben, so zeichnet sich ein vergleichbares Bild ab, indem 691 von 871 bewilligten Einzelinvestitionen (79%) dem Bereich der Nutztierhaltung zuzurechnen sind, verbunden mit einem Investitionsvolumen in Höhe von 276 Mio. EURO.

Es entfällt ein deutlicher Schwerpunkt der bewilligten Vorhaben in Maßnahme 121 auf die Förderung im Bereich der Nutztierhaltung (78%), die übrigen Fördergegenstände bewegen sich demgegenüber in marginalen Größenordnungen. Vor dem Hintergrund der im EPLR festgeschriebenen Vielfalt der Maßnahmenbereiche stellt sich somit die Frage der Zielgenauigkeit der gewählten Schwerpunkte im Hinblick auf die tatsächlich bestehenden Bedarfe. So kann die geringe Nachfrage im Bereich regenerativer Energien und Energiepflanzen teilweise auf die bereits in der vergangenen Periode erfolgte Förderung in diesem Bereich zurückgeführt werden.⁸⁰ Auffällig ist insbesondere die geringe Nachfrage im Bereich der innovativen Spezialtechnik.⁸¹

⁷⁸ Quelle: Monitoringtabellen O.121 (1)

⁷⁹ EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, S. 197

⁸⁰ Experten-Auskunft des Fachreferat 31 des SMUL, am 22.07.2010.

⁸¹ Während der gemäß EPLR definierte Maßnahmenbereich A: Innovative, umweltschonende Spezialtechnik neben innovativen Vorhaben auch konventionelle Technikanschaffungen beinhaltet (Umsetzungsstand der zusätzlichen Outputindikatoren 2007 – 2009:

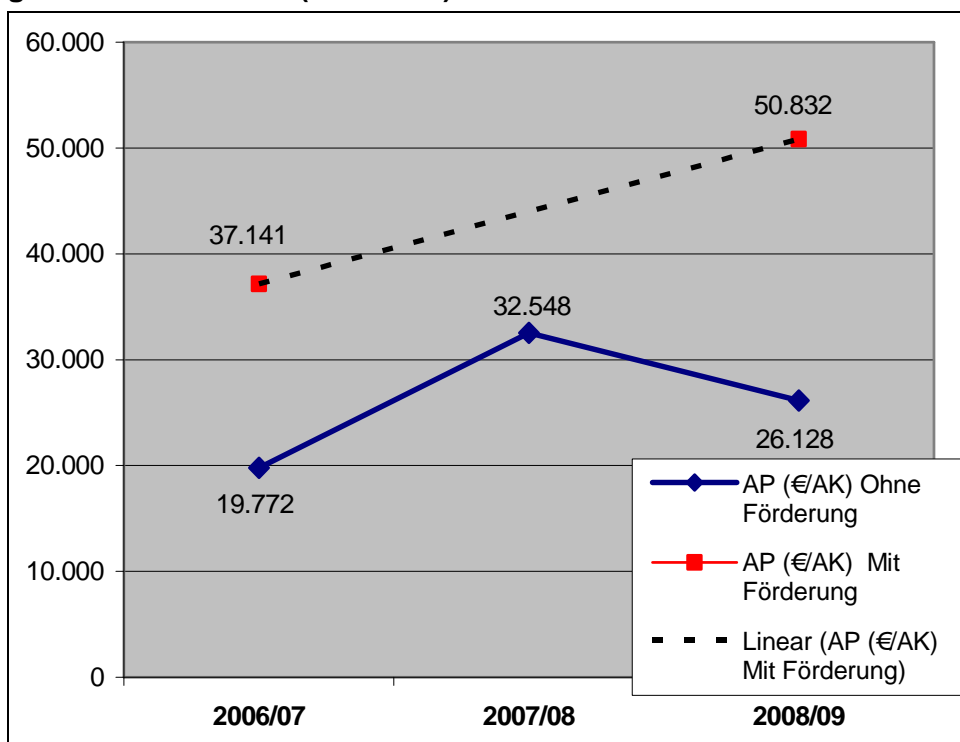
6.1.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit haben geförderte Investitionen zu einer besseren Nutzung der Produktionsfaktoren in landwirtschaftlichen Betrieben beigetragen?

Eine verbesserte Nutzung der Produktionsfaktoren zeigt sich insbesondere durch einen Anstieg ihrer Produktivität. Die Betrachtung der Arbeitsproduktivität (Bruttowertschöpfung/Arbeitskraft = BWS/AK) für den Förderzeitraum zeigt Abbildung 13.

Obgleich das Ausgangsniveau zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben differiert, so zeigt der Trend der geförderten Betriebe gleichwohl einen leicht höheren Anstieg der Arbeitsproduktivität gegenüber nicht geförderten Betrieben (+36,8 % im Vergleich der Wirtschaftsjahre 2006/07 gegenüber 2008/09; Nicht Geförderte: +32,1 % im gleichen Betrachtungszeitraums). Die Differenz ist jedoch nicht so signifikant, dass sie bereits als Wirkung der Förderung zu interpretieren sein dürfte. Im Hinblick auf die Erfassung der Wirkung der Förderung auf die Arbeitsproduktivität ist davon auszugehen, dass die öffentlich eingesetzten Mittel in Sachsen eine Hebelwirkung induzieren und dazu führen, dass mehr Eigenmittel investiert werden als in einer Situation ohne Beihilfe.⁸² Abschätzungen der Evaluatoren zufolge führt ein Prozent zusätzlicher Kapitalausstattung durch die Förderung zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität um 0,72 %.⁸³

Abbildung 13: Entwicklung der Arbeitsproduktivität geförderter gegen nicht geförderter Betriebe (EURO/AK)



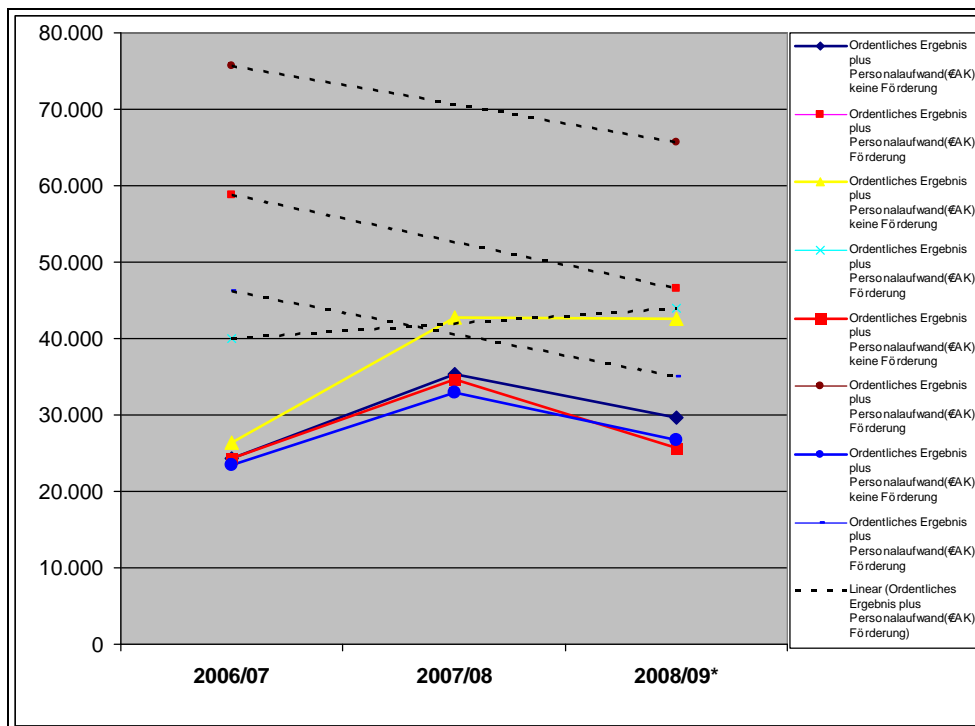
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Buchführungsergebnisse und Investitionskonzepte der Zuwendungsempfänger

30 Betriebe), zeigen die Daten der Investitionskonzepte, dass bis Ende 2009 tatsächlich nur ein Fördervorhaben bewilligt wurde, dass tatsächlich dem Bereich innovativer Spezialtechnik zuordenbar ist.

⁸² Vgl. hierzu auch die Beantwortung der Horizontalen Bewertungsfrage 18 des Berichts.

⁸³ Quelle: Abschätzung der Evaluatoren auf Basis von Daten des Testbetriebsnetzes des Bundesministeriums.

Abbildung 14: Mit-Ohne-Vergleich des nachhaltigen Arbeitseinkommens (EURO/AK) (Stichprobe: Bewilligungen 2008)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Buchführungsergebnisse und Investitionskonzepte der Zuwendungsempfänger

Ein ähnliches Bild zeigt die Betrachtung der Entwicklung des nachhaltigen Arbeitseinkommens je AK. Diese kann im Rahmen der Bewertung als ein weiteres Produktivitätsmaß hinzugezogen werden (vgl. Abbildung 14).

Die Ergebnisse spiegeln den allgemeinen Trend wider, dass das nachhaltige Arbeitseinkommen je Erwerbstätigen (Indikator: Ordentliches Ergebnis plus Personalaufwand je AK) in Sachsen in den vergangenen Jahren einem Rückgang unterliegt, mit einem weiteren prognostizierten Rückgang für das Wirtschaftsjahr 2009/10.⁸⁴ Die Entwicklung des Arbeitseinkommens je AK zeigt sowohl für geförderte wie für nicht geförderte Betriebe, dass ein Rückgang im Betrachtungszeitraum 2006/07 bis 2008/09 zu verzeichnen ist. Erwartungsgemäß ist noch keine signifikante Wirkung zur Kompensation dieser Entwicklung ersichtlich. Wirkungen der Investitionen sind frühestens zwei Jahre nach deren Abschluss zu erwarten. Zudem zeigt sich für die zur Verfügung stehenden Stichproben, dass die Ergebnisse bzgl. des Ausgangsniveaus deutlich differieren. Betrachtet man in Abgrenzung zu diesem Ergebnis die Stichprobe der Bewilligungen des Jahres 2007, so ist eine vergleichbare Ausgangsbasis der Betriebe mit und ohne Förderung zu konstatieren. Auch hier zeigt sich, dass noch keine signifikanten Wirkungsbeiträge der Maßnahme feststellbar sind (siehe Langfassung der Maßnahmenbewertung im Anhang 6.1 dieses Berichts).

Zur Bewertung der Nutzung des Produktionsfaktors ‚Arbeit‘ können qualitative Ergebnisse der durchgeführten Betriebsleiterbefragung verwendet werden. So zeigt die durchgeführte Betriebsleiterbefragung die folgenden Ergebnisse zur Bewertung der Nutzung der Produktionsfaktoren aufgrund der durchgeführten Investition:

- 74,7 % der Befragten geben an, dass die Investition zu einer Verbesserung der Arbeitsproduktivität im geförderten Betrieb geführt habe, davon in 30,4 % der Fälle sogar zu einer deutlichen Verbesserung.
- Die generellen Arbeitsbedingungen wurden in 72,2 % der Förderfälle verbessert, davon wird in 38 % der Förderfälle eine deutliche Verbesserung seitens der Betriebsleiter festgestellt.

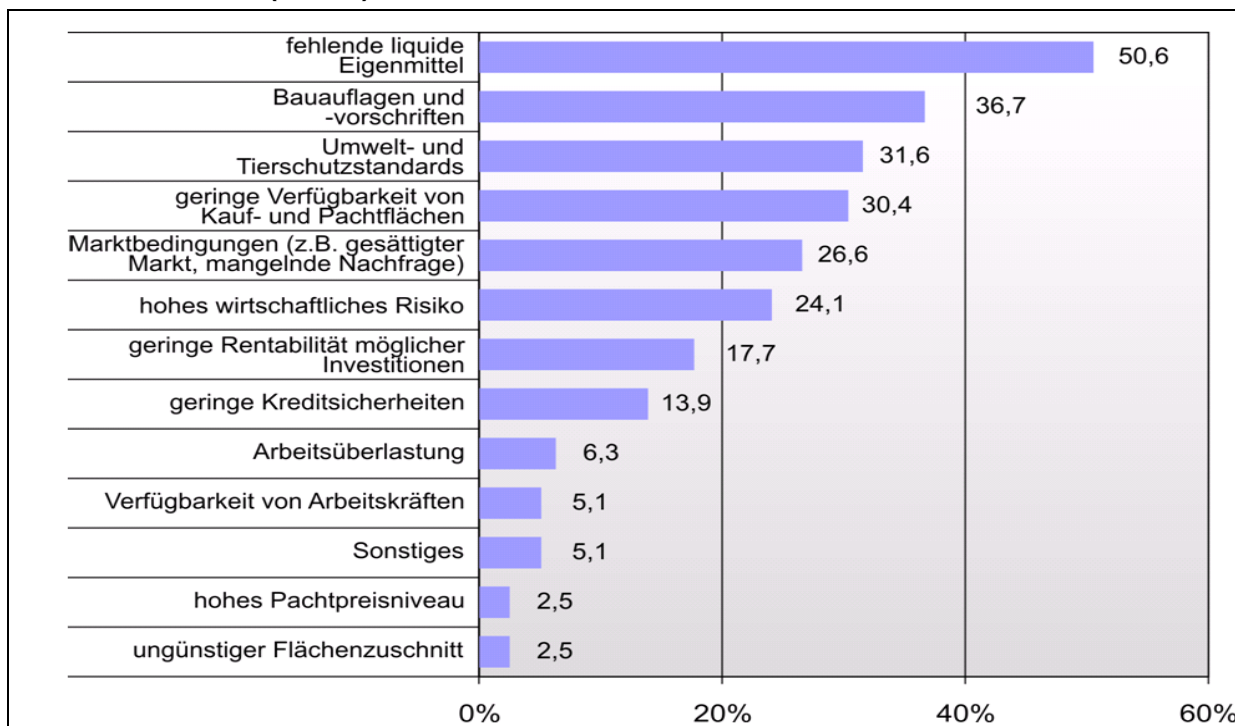
⁸⁴ Quelle: Publikation Buchführungsergebnisse 2009/10, SMUL

- Energieeinsparungen aufgrund der getätigten Investitionen werden von 45,5 % der Befragten als Wirkung genannt. In 13,9 % der Förderfälle werden deutliche Energieeinsparungen festgestellt.

Für eine deutliche Mehrzahl der geförderten Betriebe lässt sich somit eine Verbesserung des Einsatzes des Produktionsfaktors ‚Arbeit‘ feststellen. Sowohl die Ergebnisse der durchgeführten Befragung als auch die deutlichen Einkommenszuwächse je AK lassen diesen Schluss zu. Dabei dürfte auch die in 72 % der Fälle erfolgte Verbesserung der Arbeitsbedingungen einen positiven Effekt auf die Arbeitsproduktivität haben. Die Bildung von Kapital erhöht die Produktivität der übrigen Produktionsfaktoren und führt damit zu höheren Erträgen, die wiederum zur weiteren Kapitalbildung beitragen, aber auch die Voraussetzung einer besseren Entlohnung des Produktionsfaktors Arbeit sind.

Im Hinblick auf die Untersuchung einer möglichen Verbesserung der Nutzung des Produktionsfaktors „Kapital“ können die Ergebnisse der durchgeführten Betriebsleiterbefragung Verwendung finden. Die Agrarinvestitionsförderung bewirkt eine Verbilligung des Kapitals, so dass hierdurch eine relative Verbesserung des Kapitals im Verhältnis zu anderen Produktionsfaktoren bewirkt wird. Zur Beantwortung der Frage, inwiefern diese Verbilligung des Kapitals aus Sicht der Zuwendungsempfänger notwendig erscheint, wurden die Betriebsleiter nach möglichen Wachstumshemmnissen in ihren Betrieben befragt (vgl. Abbildung 15). Dabei gaben über 50 % der Befragten an, dass fehlende liquide Eigenmittel Hemmnisse für Wachstumsinvestitionen im eigenen Betrieb mit sich brächten. Entsprechend wird der Schluss gezogen, dass durch die Verbilligung des Kapitals in über 50 % der Fälle eine bessere Nutzung – im Hinblick auf das erforderliche Wachstum des Betriebs – herbeigeführt werden kann.⁸⁵

Abbildung 15: Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter im Freistaat Sachsen (n = 79)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Buchführungsergebnisse und Investitionskonzepte der Zuwendungsempfänger

⁸⁵ Zur Generalisierbarkeit der Aussagen muss einschränkend festgestellt werden, dass sich die Befragung auf große Investitionen über 50 Tsd. EURO beschränkte. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass die Förderung geeignet ist, einigen wichtigen Aspekten, die Hemmnisse für Wachstumsinvestitionen darstellen, entgegenzuwirken. Hierzu zählen neben der Kapitalverfügbarkeit u.a. die Erfüllung von Bauauflagen oder Tierschutzstandards. Für andere der genannten Hemmnisse – so z.B. ungünstiger Flächenzuschnitt – stellt die einzelbetriebliche Förderung hingegen kein geeignetes Mittel dar.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit haben geförderte Investitionen insbesondere zur Einführung von neuen Technologien und Innovation beigetragen?

Für den Zeitraum 2007 bis 2009 der laufenden Förderperiode werden bislang 8 Unternehmen gefördert, die mit der Investition eine Neuausrichtung der Produktion nach einem neuen Verfahren zum Gegenstand haben. Keines der geförderten Unternehmen hat die Einführung eines neuen Produktes zum Ziel. Der Aspekt der Prozessinnovation ist entsprechend als einzig bedeutsamer Beitrag der Maßnahmenförderung zur Einführung von neuen Technologien und/oder Innovationen zu sehen. Dieses Ergebnis verwundert nicht, als es insbesondere Investitionen in bauliche Veränderungen und Technik sind, die mit der Maßnahme gefördert werden.⁸⁶ Diese finden, wenn sie innovativen Charakter haben, ihren Niederschlag insbesondere in der Modernisierung der Produktionsprozesse und -abläufe. Prozessinnovationen können dabei ihrerseits wiederum eine gute Grundlage für darauf aufbauende Produktinnovationen bilden.⁸⁷ Die Konzepte sind demnach nicht vollständig unabhängig voneinander zu betrachten.

Bezogen auf die Zielsetzung gemäß EPLR im Freistaat Sachsen, 100 Unternehmen im Laufe der Förderperiode zu fördern, die neue Produkte und/oder Verfahren einführen, beträgt der Umsetzungsstand 8 %. Vor diesem Hintergrund erscheint es kritisch, ob das anvisierte Ziel von 100 geförderten Unternehmen im Rahmen der Förderperiode erreicht werden kann. Setzt man die Summe der Förderfälle, die die Einführung neuer Produkte und/oder Verfahren verfolgen, ins Verhältnis zu den insgesamt bislang geförderten 238 Betrieben, so entspricht dies einem Anteil von 3,4 % aller Zuwendungsempfänger.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit haben geförderte Investitionen den Marktzugang und den Marktanteil landwirtschaftlicher Betriebe verbessert?

Für deutsche Betriebe ist grundsätzlich von einem bestehenden Marktzugang auszugehen. Der Marktzugang von Anbieterseite bezeichnet die Freiheit, auf einem Markt als Anbieter teilzunehmen und Produkte abzusetzen. Eine Verbesserung des Marktzugangs kann entsprechend als eine Reduktion möglicher Markteintrittsbarrieren verstanden werden. Strukturelle Markteintrittsbarrieren, die durch die einzelbetriebliche Förderung abgemildert werden können, betreffen dabei z.B. geringe Betriebsgrößen, erforderliche Investitionen, hohe Qualitätsanforderungen etc. Neben dem getätigten Investitionsvolumen, das zur Reduktion möglicher struktureller Markteintrittsbarrieren beiträgt, ist insbesondere die Entwicklung des Umsatzes im geförderten Bereich ein geeigneter Indikator zur Beantwortung der Bewertungsfrage.⁸⁸

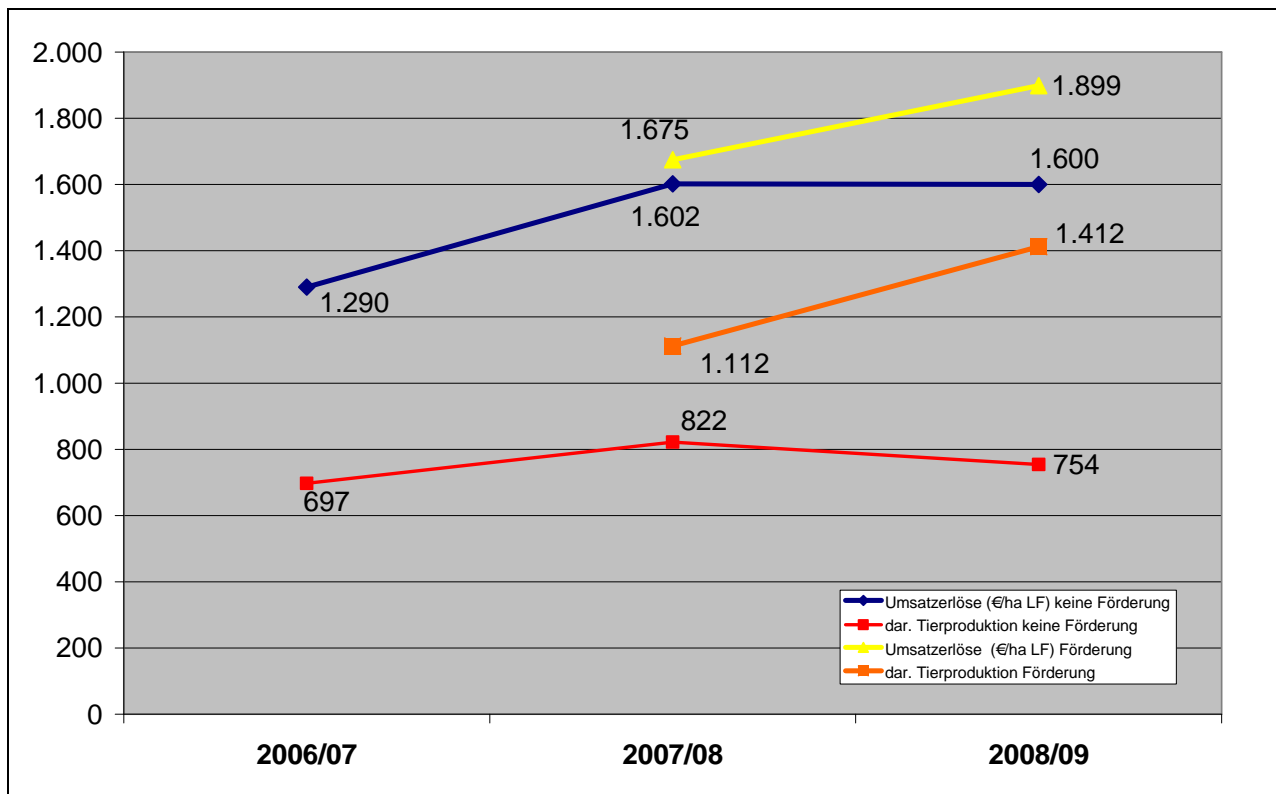
Der Marktanteil eines Unternehmens kann definiert werden als dessen Umsatz im Verhältnis zum Gesamtumsatz des Marktes bzw. der Branche, auf den es sich bezieht. Insofern kann die Steigerung der betrieblichen Umsätze der geförderten Betriebe als ein geeigneter Indikator zur Beurteilung der Verbesserung des Marktanteils angesehen werden, unter der Annahme, dass die Gesamtumsätze der Branche sich in dem gleichen Betrachtungszeitraum nicht proportional erhöht haben. Für die im Zeitraum ab 2007 über ELER geförderten Betriebe im Freistaat Sachsen lassen sich im Vergleich zu nicht geförderten Betrieben (Stichprobe: Betriebe, die seit 2003 keine Förderung erhielten, n = 42) die folgenden Angaben machen.

⁸⁶ Die Begriffe ‚Technologie‘ und ‚Technik‘ werden im allgemeinen Sprachgebrauch synonym verwendet. Da anzunehmen ist, dass mit der Förderung die Entwicklung von Techniken und Produktionsverfahren verfolgt werden soll, sind die Begriffe Technik und Technologie ebenfalls für die Zwecke der Evaluation bedeutungsgleich zu verwenden.

⁸⁷ Vgl. Lay, G. (1997): Prozessinnovationen als Schlüssel zu innovativen Produkten, Fraunhofer ISI

⁸⁸ Die Wahl dieses Indikators begründet sich daraus, dass der Marktanteil eines Unternehmens/Betriebs definiert ist als sein Umsatz im Verhältnis zum Gesamtumsatz des relevanten Marktes.

**Abbildung 16: Umsatzentwicklung geförderter vs. nicht geförderter Betriebe
2006/07 bis 2008/09**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Auswertungen der Buchführungsergebnisse, LfULG

Die Auswertung eines Mit-Ohne-Vergleichs zeigt, dass Unternehmen, die eine Förderung durch ELER-Mittel erhielten, deutliche Steigerungen ihrer Umsatzerlöse aufweisen (vgl. Abbildung 16). Dabei ist insbesondere für die Gesamtzahl der Betriebe interessant, dass sich die Umsätze im Wirtschaftsjahr 2007/08 auf einem vergleichbaren Niveau bewegen, von dem ausgehend die Umsätze geförderter Betriebe einen sprunghaften Anstieg gegenüber nicht geförderten aufweisen.⁸⁹ Da die bisherige Förderung in Sachsen zu einem überwiegenden Teil im Bereich der Tierproduktion stattfindet, wird dieser Bereich gesondert betrachtet. Im Vergleich zu dieser Entwicklung zeigt sich, dass die Bruttowertschöpfung im ldw. Bereich nach einem deutlichen Anstieg zwischen 2006 und 2007 insbesondere in den Jahren 2007 bis 2009 einem schrittweisen Rückgang unterliegt.⁹⁰ Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, dass die Förderung einen Beitrag zur Verbesserung des Marktanteils leistet. Eine genaue Quantifizierung verbietet sich jedoch vor dem Hintergrund der folgenden Grenzen der Aussagekraft der Daten:

- Wie zu Beginn des Abschnitts bereits ausgeführt, kann zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung keine seriöse Angabe zu Wirkungen der Investitionen abgeleitet werden. Da ökonomische Wirkungen der Investitionen zeitverzögert auftreten, bedarf es hierzu eines längeren Zeitraums und der Abbildung entsprechender Zeitreihen, die eine Wirkungsbeurteilung zulassen.

⁸⁹ Es ist zu betonen, dass die erreichten wirtschaftlichen Ergebnisse stark von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des jeweiligen Jahres geprägt sind. So waren wesentliche Ursachen für die positive Einkommensentwicklung im Jahr 2007/08 die außerordentlich stark gestiegenen Preise für Getreide und Ölfrüchte sowie die deutlich höheren Milchpreise. Diese sehr günstigen Marktbedingungen konnten die sächsischen Betriebe mit guten Erträgen in der Ernte 2007 und einer hohen Milchleistung für sich nutzen. Im Wirtschaftsjahr 2008/09 zogen Preiseinbrüche bei Getreide und Milch und vor allem gestiegene Aufwendungen eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation nach sich. Vgl. Fachauskunft LfULG, Referat 22 agrar- und umweltpolitische Analysen, am 28.05.10.

Da jedoch im Rahmen eines Mit-Ohne-Vergleichs derartige externe Effekte auf Vergleichs- und Kontrollgruppe gleichermaßen einwirken, sind sie im Hinblick auf die Abschätzung einer Nettowirkung hinreichend berücksichtigt. Vgl. hierzu auch European Evaluation Network for Rural Development: Approaches for assessing the impacts of the rural development programmes in the context of multiple intervening factors, Brüssel 2009/2010

⁹⁰ SMUL (2010): Sächsischer Agrarbericht in Zahlen 2009.

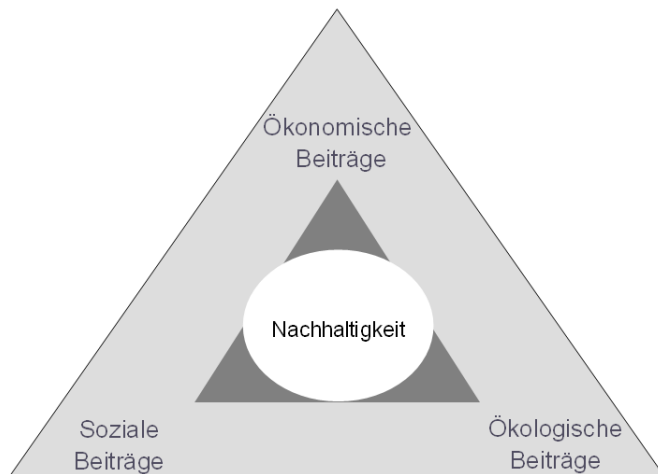
- Die Vergleichbarkeit der dargelegten Stichproben ist begrenzt, da zum einen zwar Vergleichsgruppen auf Basis der Hauptproduktionsrichtung (Tierproduktion) gebildet werden konnten, die Verteilung der Betriebsgrößen in beiden Gruppen jedoch variieren kann.
- Zudem ist die Stichprobe der geförderten Betriebe deutlich niedriger als die der nicht geförderten (Geförderte: n=7; Nicht Geförderte: n=42). Entsprechend können systematische Unterschiede zwischen den einzelnen geförderten Betrieben deutlich stärker ins Gewicht fallen als bei den nicht geförderten Betrieben.

Hier wäre die Stichprobe der Bewilligungen des Jahres 2008 aussagekräftiger, es wurden 91 Betriebe bewilligt. Da jedoch für diese Betriebe nur ein Jahresabschluss nach Förderung vorliegt (Wirtschaftsjahr 2008/09) und unklar ist, inwiefern die Investitionen bis zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen sind, wird von einer näheren Betrachtung dieser Förderfälle zur Beantwortung der Bewertungsfrage Abstand genommen.

Bewertungsfrage 4: Inwieweit haben geförderte Investitionen zu dauerhafter und nachhaltiger Aktivität von landwirtschaftlichen Betrieben beigetragen?

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage 4 kann zunächst eine nähere Spezifizierung des Begriffs der Nachhaltigkeit vorgenommen werden. Diese lässt sich näher charakterisieren über die folgenden Dimensionen (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Dimensionen der Nachhaltigkeit



Nachhaltigkeit stellt ein generelles Ziel der Förderrichtlinie Land- und Ernährungswirtschaft - RL LuE/2007 dar. Dabei zielt die Richtlinie neben ökonomischen Aspekten, die durch die Förderung verbessert werden sollen, insbesondere auch auf ökologische Faktoren ab. Diese finden ihren Niederschlag z.T. in den Fördergegenständen, so z.B. in der Förderung umweltschonender Spezialtechnik oder baulicher Anlagen zur Vermeidung von Grundwasserbelastungen.⁹¹

Zur Beurteilung der Zielerreichung ‚Nachhaltiger Aktivität landwirtschaftlicher Betriebe‘ wird zunächst der Indikator ‚Anzahl geförderter Junglandwirte‘ vorgeschlagen. Die nachhaltige, langfristige Aktivität kann besonders durch die Förderung von Junglandwirten erzielt werden, hiermit kann ggf. ein zusätzlicher Anreiz zu Betriebsübernahmen verbunden sein. Da die spezielle Junglandwirteförderung Ende 2009 in das EPLR für Maßnahme 121 aufgenommen wurde, sind Ergebnisse erst zu einem späteren Zeitpunkt zu erwarten. Im Hinblick auf die Demographie zeigt der Umsetzungsstand der bis Ende 2009 geförderten Betriebe, dass bis zu diesem Zeitpunkt 21 natürliche Personen unter 40 Jahren gefördert wurden (29 % aller geförderten natürlichen Personen).⁹²

⁹¹ Vgl. Förderrichtlinie Land- und Ernährungswirtschaft - RL LuE/2007.

⁹² Hierzu ist anzumerken, dass die spezielle Junglandwirteförderung im Freistaat Sachsen erst Ende 2009 eingeführt wurde.

Nachhaltigkeit der Aktivitäten landwirtschaftlicher Betriebe spiegelt sich auch in der Anzahl geschaffener respektive gesicherter Arbeitsplätze wider. Nach Angaben der Zuwendungsempfänger werden durch die bisherige Förderung 2.146 Arbeitsplätze geschaffen respektive gesichert. Diese Angaben sind jedoch kritisch zu betrachten, da die getätigten Investitionen auch zu einer Substitution des Faktors ‚Arbeit‘ durch den Faktor ‚Kapital‘ führen können. Die Wirkung der getätigten Investitionen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hängt insofern u.a. davon ab, welcher Effekt im Rahmen der geförderten Projekte überwiegen wird.

Neben dem dargestellten Fokus der Nachhaltigkeit auf die ökonomische Perspektive spielen auch ökologische und soziale Faktoren für den Nachhaltigkeitsgedanken eine bedeutsame Rolle.⁹³ So werden neben ökonomischen Wirkungen auch Umweltwirkungen durch die einzelbetriebliche Förderung unter Code 121 entfaltet, die unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit bedeutsam sind.⁹⁴ Zudem zeigen die Ziele der Zuwendungsempfänger, dass die Verfolgung besserer Arbeitsbedingungen für 39,2 % der befragten Betriebsleiter und Tierschutzstandards für 26,6 % der Befragten das Hauptziel der Förderung darstellt.⁹⁵

Bewertungsfrage 5: Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Agrarsektor beigetragen?

Die Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals ist eine zentrale Zielsetzung der Maßnahme 121 und kann als ein bedeutsamer Faktor zur Anpassung der Unternehmen an veränderte Wettbewerbsbedingungen gesehen werden. Die Ergebnisse der durchgeführten Betriebsleiterbefragung zeigen hierzu folgendes Bild:

- Bei 35 % der Befragten haben sich die Produktionsbereiche als Folge der geförderten Investitionen verändert, 62 % der Unternehmen tätigten Investitionen mit dem Ziel der Optimierung einzelner Bereiche der bestehenden Produktion.
- Eine Ausdehnung der Produktionsbereiche hat durch die Förderung insbesondere in den Bereichen der Milchvieh- und Geflügelhaltung stattgefunden (jeweils 20 % der geförderten Betriebe). Neu aufgenommen wurde in erster Linie der Bereich der Energieproduktion bei 16 % der befragten Zuwendungsempfänger.
- Eine Einschränkung der Produktion hat lediglich im kleineren Umfang im Geflügelbereich stattgefunden (4 % der Förderfälle).

Vor dem Hintergrund einer Bruttoanlageinvestition in der Landwirtschaft Sachsens in Höhe von 393 Mio. EURO⁹⁶ leistet die bisherige Förderung (Zeitraum 2007 bis 2009) durch die Maßnahme 121 einen Nettobeitrag zur Erhöhung des Kapitalstocks in Höhe von 128,6 Mio. EURO.⁹⁷ Im Freistaat Sachsen ist mit einer Steigerung der Bruttowertschöpfung pro AK durch die Förderung in Höhe von 0,2721 EURO bei 1 EURO zusätzlicher Kapitalausstattung pro AK zu rechnen.⁹⁸ Im Hinblick auf die Erfassung der Wirkung der Förderung auf die Arbeitsproduktivität ist davon auszugehen, dass die öffentlich eingesetzten Mittel in Sachsen eine Hebelwirkung induzieren und dazu führen, dass mehr Eigenmittel investiert werden als in einer Situation ohne Beihilfe.⁹⁹ Abschätzungen der Evaluatoren zufolge führt ein Prozent zusätzlicher Kapitalausstattung durch die Förderung zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität um 0,72 %.¹⁰⁰

⁹³ So lässt sich der Begriff der Nachhaltigkeit anhand der drei Dimensionen ‚Ökonomie‘, ‚Ökologie‘ und ‚Soziales‘ beschreiben.

⁹⁴ Siehe hierzu die Beantwortung der horizontalen Bewertungsfragen 2 und 14 in Kapitel 7.1 dieses Berichts.

⁹⁵ Vgl. durchgeführte Betriebsleiterbefragung.

⁹⁶ Vgl. VGR der Länder, Zahlen für 2007.

⁹⁷ Siehe hierzu auch Horizontale Bewertungsfrage 18 in Kapitel 7.1 dieses Berichts.

⁹⁸ Quelle: Berechnungen der Evaluatoren auf Basis von Daten des Testbetriebsnetzes des BMELV.

⁹⁹ Vgl. hierzu auch die Beantwortung der Horizontalen Bewertungsfrage 18 des Berichts.

¹⁰⁰ Quelle: Abschätzung der Evaluatoren auf Basis von Daten des Testbetriebsnetzes des Bundesministeriums.

6.1.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Bewertungen des Kapitels zusammenfassend, können nachfolgend Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die zukünftige Förderung der Maßnahme 121 „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ abgeleitet werden.

- Der Umsetzungsstand der Maßnahme als auch die Inanspruchnahme im Hinblick auf die im EPLR definierten Zielsetzungen kann mit Blick auf den Mittelabfluss als zielführend bezeichnet werden. So zeigt das Volumen der induzierten Investitionen bezogen auf die Hauptzielsetzungen der Maßnahme und die mit der Förderung verbundene regionale Verteilung ein vorwiegend positives Bild, auch bezogen auf die Ergebnisse der Maßnahmendurchführung.¹⁰¹ Insgesamt ist davon auszugehen, dass im Durchschnitt ca. 20 % aller im landwirtschaftlichen Sektor im Freistaat Sachsen getätigten Investitionen¹⁰² auf die ELER-geförderten Investitionen unter Maßnahme 121 entfallen.
- Der Umsetzungsstand bezogen auf die Anzahl der Zuwendungsempfänger und geförderten Vorhaben zeigt demgegenüber jedoch, dass die hierzu ursprünglich anvisierten Zielsetzungen voraussichtlich nicht erreicht werden. Vor dem Hintergrund der durchaus zufriedenstellenden Inanspruchnahme der finanziellen Mittel ist hierzu zu prüfen, ob die Zahl der anvisierten Zuwendungsempfänger ggf. zu hoch angesetzt worden war. Dabei fällt insbesondere auf, dass für eine Vielzahl der Fördergegenstände der Maßnahme 121 eine geringe Akzeptanz zu konstatieren ist – z.B. für die Vermarktung von Anhang I-Erzeugnissen, Energiepflanzen etc. Hier empfiehlt sich zu prüfen, inwiefern die Vielzahl der definierten Fördergegenstände die tatsächlich bestehenden Bedarfe seitens der landwirtschaftlichen Betriebe in Sachsen trifft.
- Obgleich sich die Förderung zieladäquat für die arbeitsintensive Nutztierhaltung darstellt, so fällt gleichfalls auf, dass sich die Förderung bislang einseitig auf diesen Fördertatbestand konzentriert, zuungunsten der zahlreichen weiteren Fördergegenstände der Maßnahme. Dieser Aspekt zeigt sich insbesondere für die Förderung innovativer Spezialtechnik, hier liegt bislang nur ein Förderfall vor. Entsprechend wird empfohlen zu prüfen, inwiefern eine Reduktion der Fördergegenstände im Bereich Technik durch Zusammenführung erreicht werden kann. Hier wäre eine Zusammenführung der Fördergegenstände „Innovative Spezialtechnik“, „Technik Flüssigdung“ und „Spezialmaschinen“ denkbar. Die Reduktion der Fördergegenstände dürfte die Komplexität der Förderung reduzieren und die Effizienz der Abwicklung steigern.
- Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich zu prüfen, inwiefern die Förderung durch die Maßnahme 121 eine ausreichende Anreizwirkung induzieren kann für die im EPLR festgeschriebene Vielfalt an Fördergegenständen.
- Als besonderer Schwerpunkt der einzelbetrieblichen Förderung wird gemäß EPLR neben der Förderung im Bereich der Nutztierhaltung besonders die Förderung von Gartenbaubetrieben betont. Gleichwohl zeigt sich, dass dieser Förderschwerpunkt mit 5 % Anteil an allen bis Ende 2009 bewilligten Fördervorhaben einen eher unbedeutenden Anteil ausmacht. Auch wenn der Gartenbau in Sachsen insgesamt nur rund 1 % aller landwirtschaftlich ausgerichteten Betriebe ausmacht,¹⁰³ empfiehlt es sich zu prüfen, inwiefern die Förderung des Gartenbaus vor diesem Hintergrund und der zumeist rentabilitätsschwachen Strukturen in dieser Form als ein besonderer Förderschwerpunkt der einzelbetrieblichen Förderung hervorgehoben werden sollte.¹⁰⁴
- Die Betriebsleiterbefragung ergab, dass ein hoher Anteil der geförderten Betriebe die ‚Verbesserung der Arbeitsbedingungen‘ als eines der wichtigsten Nebenziele ihrer geförderten Investitionen ansehen. Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen geht in der Regel mit Produktivitätssteigerungen einher und hat damit mittelbaren Einfluss auf die ökonomischen

¹⁰¹ Vgl. gemeinsame (CMEF) und spezifische Ergebnisindikatoren für die Förderung im Freistaat Sachsen.

¹⁰² Vergleichszahlen sind der VGR des Bundes und der Länder zu entnehmen. Hiernach betragen die Investitionsvolumina in neue Anlagen, Ausrüstungen und neue Bauten in der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischereiwirtschaft in 2007 rund 787 Mio. EURO.

¹⁰³ Vgl. Sächsischer Agrarbericht 2008, hrsg. v. SMUL, Dresden 2009

¹⁰⁴ Vgl. Ex-Post Bewertung 2000 – 2006 (vTI) sowie Expertenauskunft Fachreferat.

Zielsetzungen. Im Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung des Programms kann überlegt werden, inwiefern die Verbesserung der Arbeitsbedingungen als ein weiteres (Teil-)Ziel der Maßnahme explizit in die Maßnahmendefinition aufgenommen werden sollte.¹⁰⁵

- Die Datenauswertungen der Investitionskonzepte sowie deren Zusammenführung mit den Buchführungsdaten der geförderten Betriebe vermittelten den Eindruck z.T. bestehender Inkonsistenzen und fehlender Daten. Dieser Umstand erschwerte die Verarbeitung der Daten z.T. erheblich, überdies konnte nur ein Teil der Daten für die Auswertungen genutzt werden. Es wird empfohlen, die Kontrollen auf Vollständigkeit und Richtigkeit respektive Plausibilität der Daten zukünftig weiter zu verstärken.

6.2 Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien (Code 124)

6.2.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahmen 124 fördert in Rahmen der Richtlinie LuE (Landwirtschaft und Ernährung)¹⁰⁶, Teil B Zusammenschlüsse für Innovationsprojekte aus Primärerzeugern, verarbeitender Industrie und / oder dritter Partner mit bis zu 80 % der Projekt- und Personalkosten.

Im Hinblick auf eine Bewertung der Maßnahme 124 wird das dargelegte Indikatorensystem¹⁰⁷ basierend auf den Vorgaben des CMEF als grundsätzlich gute Ausgangsbasis für die weitere Bewertung angesehen.

Stand der Maßnahmendurchführung

Bislang wurden in den Jahren 2007 bis 2009 noch keine Anträge in den entsprechenden Bewilligungsstellen vorgelegt, so dass für die aktuelle Förderperiode keine Bewilligungen und Auszahlungen zu verzeichnen sind. Es zeichnet sich jedoch ab, dass zwei Projekte in 2010 zur Bewilligung vorgelegt werden sollen.

Da es in der Maßnahme 124 bis dato noch keinen Förderfall gegeben hat, gilt es vor allem zu prüfen, worin die Ursache für die starke Abweichung der Anzahl tatsächlicher Förderfälle von der Anzahl ursprünglich geplanter Förderfälle liegt. In diesem Zusammenhang ist sowohl die Strategie des EPLR als auch die SWOT-Analyse zu berücksichtigen. Hier finden sich jedoch keine Hinweise darauf, dass der Bedarf nicht (mehr) im angenommenen Umfang bestehen würde. Gründe für die geringe Akzeptanz könnten zudem in der Ausgestaltung der Maßnahme beispielsweise bezüglich der Förderhöhe oder der Fördervoraussetzungen sowie in der Konkurrenz durch Förderprogramme aus anderen Bereichen oder in der mangelnden Kommunikation und Bekanntmachung der Maßnahme liegen.

Auf mögliche Hemmnisse in der Maßnahmenausgestaltung wurde vom SMUL insofern reagiert, als dass die Fördervoraussetzung zur Beteiligung am Innovationsprojekt „mindestens ein landwirtschaftliches Unternehmen“ geändert wurde. Diese Vorgabe wurde erweitert auf „mindestens ein landwirtschaftliches oder ein verarbeitendes Unternehmen“, so dass die Anforderungen bezüglich der Zusammensetzung der Kooperationspartner wesentlich gelockert sind.

Da die Förderung von Forschungs- und Entwicklung als ein zentraler Baustein in der Förderpolitik der EU-Kommission gesehen wird, ist diese Maßnahme nicht die einzige Förderung in diesem Themenfeld. Anderen Maßnahmen wie beispielsweise der SMWA-Mittelstandsförderung zur Markteinführung innovativer Produkte oder der Förderung einzelbetrieblicher F&E-Projekte kommen für Unternehmen der Ernährungswirtschaft ebenfalls in Frage. Ein genauer Vergleich der verschiedenen Förderinstrumente zur Innovationsförderung zeigt jedoch, dass die unterschiedli-

¹⁰⁵ Vgl. EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, S. 195

¹⁰⁶ Richtlinie des SMUL zur Förderung der Land- und Ernährungswirtschaft im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Land- und Ernährungswirtschaft – RL LuE/2007), SächsAbl. Jg. 2007 Bl.-Nr. 45, S. 1495 Gkv-Nr.: 5563-V07.6, Fassung gültig ab: 22.01.2010

¹⁰⁷ Vgl. Indikatorenübersicht zu Code 124 im Anhang 6.2

chen Förderungen nicht in Konkurrenz zueinander stehen, da Zielgruppen oder Inhalte der Förderung grundsätzlich von einander abweichen.

Einer der wesentlichen Gründe für die mangelnde Akzeptanz der Maßnahme dürfte in ihrer geringen Bekanntheit liegen. Die Auswertungen einer aktuellen Befragung¹⁰⁸ von 26 % der sächsischen Lebensmittelproduzenten¹⁰⁹ mit mehr als 20 Mitarbeitern zur Kenntnis und Nutzung verschiedener Fördermaßnahmen in 2010 ergab folgendes Bild: 21 % der Befragten meinten die SMUL-Förderrichtlinie (LuE, Teil B) zu kennen und 5 % gaben an, die Förderung bereits genutzt zu haben. Dies ist augenscheinlich falsch und vermutlich auf die unübersichtliche Förderlandschaft in der F&E-Förderung zurück zu führen. Es hat demzufolge den Anschein, dass die bisher genutzten Wege der Maßnahmenbekanntmachung nicht in hinreichendem Maße geeignet waren, die Förderung klar und die damit verbundenen Anreize der Zielgruppe deutlich zu kommunizieren.

Da als Zielgruppe für diese Förderung Unternehmen der Ernährungsindustrie, Landwirte und „Dritte“ aus dem Bereich Forschung und Wissenschaft gesehen werden, empfiehlt sich eine differenziertere Eingrenzung der möglichen Zusammenschlüsse von Antragstellern als Zielgruppe der Maßnahmenkommunikation. Hier gilt es über geeignete Kommunikationsinstrumente und –maßnahmen, die 6.896 Betriebsleiter aus der Primärerzeugung¹¹⁰, die 350 Unternehmen¹¹¹ und Handwerksbetriebe der Ernährungswirtschaft und die möglichen Beteiligten aus Forschung und Wissenschaft anzusprechen. Dabei kann es sich unter Umständen nachteilig auswirken, dass der Freistaat Sachsen über keinen eigenen Hochschulstandort für Agrar- oder Ernährungswissenschaften als möglichen „Treiber“ oder Kooperationspartner solcher Innovationsprojekte verfügt.

6.2.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Die maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen beziehen sich zum einen auf die Unterstützung des Marktzugangs und des Marktanteils von land- und forstwirtschaftlichen Primärerzeugnissen und zum anderen auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft.

Es kann grundsätzlich von einem positiven Beitrag der Maßnahme im Hinblick auf die Förderung des Marktzuganges und des Marktanteiles von Primärerzeugnissen durch die vertikale Kooperation in Produktionsketten ausgegangen werden.¹¹² Da jedoch bisher kein Projekt zur Entwicklung neuer Verfahren, Technologien und Produkte beantragt und umgesetzt wurde, liegt bisher auch kein Wirkungsbeitrag zu den Entwicklungszielen vor. Gleiches gilt für die Beantwortung der zweiten Bewertungsfrage, bezüglich der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft.

6.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Um für die kommenden Jahre die Projektförderung in diesem Bereich zu Gunsten der sächsischen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft realisieren zu können, wird empfohlen, die Kommunikation der Förderrichtlinie gezielter auf die Zielgruppe auszurichten. Hierbei sollte eine Ansprache der Unternehmen durch Verbände und Vereinigungen auch im Rahmen von Fachveranstaltungen und -messen in Erwägung gezogen werden. Zudem sollten alle möglichen Partner in der Wertschöpfungskette als Förderer gemeinsamer Innovationsprojekte berücksichtigt werden, von großen landwirtschaftlichen Unternehmen bis hin zu möglichen Abnehmern solcher Produkte oder Technologie-Herstellern.

¹⁰⁸ Ergebnisse aus der Befragung von AFC Management Consulting AG im Rahmen einer Branchenstudie des SMUL zur Ernährungswirtschaft in Sachsen, August 2010

¹⁰⁹ Unternehmen aus den sechs Leitbranchen der sächsischen Ernährungswirtschaft

¹¹⁰ SMUL (2010): Agrarbericht in Zahlen 2009, S. 6

¹¹¹ In den Statistiken des Statistischen Landesamtes des Freistaats Sachsen werden in der Ernährungswirtschaft Unternehmen mit über 20 Mitarbeitern erfasst.

¹¹² Vgl. Hanf, J.H.; Dautzenberger, K. (2009): Vertikale Kooperationen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft – Herausforderungen für das Management, in Berichte über Landwirtschaft Band 86, BMELV 2009

Als zweiter Ansatzpunkt wird die Zusammenarbeit im wissenschaftlichen Bereich gesehen. Universitäten und Forschungseinrichtungen sind häufig stark an Kooperationsprojekten mit Unternehmen interessiert, um die theoretischen Erkenntnisse in die Praxis zu transferieren. Aus diesem Umfeld könnten zum einen Projektanten für die Fördermaßnahmen kommen, zum anderen sind diese Einrichtungen oft selbst auf der Suche nach kooperationsbereiten Unternehmen. Eine solche Zusammenführung von Wissenschaft und Praxis wie auch die Vernetzung von Lebensmittelproduzenten untereinander könnte mittel- und längerfristig über ein Clustermanagement etabliert werden, wie es beispielsweise in NRW oder Bayern existiert. Alternativ könnte die Maßnahmenbekanntheit in kleinerem Rahmen über wiederkehrende Fachveranstaltungen, wie beispielsweise einen Innovationskongress mit Vorstellung von Innovationen aus verschiedenen Branchen der Ernährungswirtschaft gefördert werden.

6.3 Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft (Code 125)

6.3.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme 125 zielt gemäß den Ausführungen im EPLR¹¹³ auf die Erschließung des Waldes als Grundlage für eine nachhaltige und ökonomisch orientierte Waldbewirtschaftung sowie auf die Erreichung von Mehrfachwirkungen für Erholung, Präventionsmaßnahmen sowie die Bewältigung von Schadereignissen. Die durchschnittliche Waldwegedichte beträgt im Freistaat Sachsen 24 lfm/ha¹¹⁴. Sie liegt deutlich unter dem Bundesdurchschnitt und soll deshalb erhöht werden.

Fördervoraussetzung ist u.a. eine nach den Grundsätzen des forstlichen Wegebbaus anerkannte Regelbauweise.

Stand der Maßnahmendurchführung

Darstellung und Bewertung der Inanspruchnahme der finanziellen Mittel

Für die Maßnahme 125 wurden in den Jahren 2007 bis 2009 1.155.770 EURO ausgezahlt.¹¹⁵ Geplant wurden für den Zeitraum 2007 bis 2013 Auszahlungen in Höhe von 5.000.000 EURO.¹¹⁶ Somit ergibt sich ein Ausschöpfungsgrad von rund 23 %, der maßgeblich durch den zögerlichen Beginn der Maßnahme im Jahr 2007 zu erklären ist (kein Antrag). In den Jahren 2008 (2 Anträge) und 2009 (36 Anträge) hat es jedoch einen steten Anstieg der Nachfrage gegeben, der auch im Jahr 2010 weiter anhält.¹¹⁷

Darstellung und Bewertung der maßnahmespezifischen Outputs, Ergebnisse

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden 38 Erschließungsvorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 1.586.098 EURO gefördert. Insgesamt wurden 41.488 lfm neue Wege gebaut, ausgebaut oder grundhaft instandgesetzt (Anhang 6.3.1). Hinsichtlich der Wegelänge entspricht dies einer Zielerreichung von 46 %. Die Zielerreichung bei der Anzahl der Erschließungsvorhaben beträgt 38 %. Die Höhe der öffentlichen Ausgaben (ELER und Land) betragen 1.155.770 EURO. Pro Vorhaben betragen die Ausgaben damit durchschnittlich 30.415 EURO.

Insgesamt kann konstatiert werden, dass die Zielerreichung im Vergleich zur Laufzeit des Programms zufriedenstellend ist, da der zögerliche Beginn im Jahr 2007 durch eine rege Inanspruchnahme in den Folgejahren kompensiert wird. Die Erreichung des Ergebnisindikators „Geförderte Wegelänge“ ist sogar trotz des Jahres 2007 überdurchschnittlich, so dass eine Zielerreichung zum Ende der Programmlaufzeit möglich ist. Die Befragung der Zuwendungsempfänger hat jedoch eine Unzufriedenheit mit dem Ablauf der Förderung und den Förderbedingungen ergeben (Anhang

¹¹³ Vgl. EPLR Sachsen 2007 - 2013, 3.Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 5.3.1.2.5

¹¹⁴ Vgl. EPLR Sachsen 2007 - 2013, 3.Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 3.1.2.2

¹¹⁵ SMUL: Jährlicher Zwischenbericht Finanztabellen 2007-2013

¹¹⁶ SMUL: IFP_Zwischenstände_20091130.xls, EPLR Sachsen 2007 - 2013, 3.Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009

¹¹⁷ Mündliche Mitteilung der Bewilligungsstelle, 23.07.2010

6.3.2). Möglicherweise wird dadurch eine über die im EPLR formulierte Zielstellung hinausgehende Zielerreichung verhindert. Gleichwohl sind die Förderbedingungen im Vergleich zu anderen Bundesländern im Freistaat Sachsen weniger restriktiv.

6.3.2 Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Umstrukturierung und Entwicklung des physischen Potenzials beigetragen?

Das physische Potenzial im Wald wird durch das stehende Holzvorratsvermögen und dem sich daraus ergebenden Holzzuwachs gebildet. Der Holzvorrat wird überwiegend positiv durch folgende Aspekte beeinflusst:

- Aufschluss als Voraussetzung der Waldnutzung überhaupt
- Erstmalige und in den Folgejahren regelmäßige Waldnutzung durch Waldbesitzer

Der Waldaufschluss an sich ist eine Voraussetzung für die Waldnutzung, da ein sachgerecht geplantes Erschließungsnetz die dauerhafte räumliche Gliederung der Waldfläche sowie alle Arbeiten der Planung, Ausführung und Kontrolle von Wirtschaftsmaßnahmen erleichtert. Ordnungsgemäß gebaute Waldwege ermöglichen den Einsatz moderner Forsttechnik für boden- und bestandsschonende Durchforstungen und Zielstärkennutzungen bzw. die Holzurückung. Dadurch werden nicht nur Ressourcen geschont, sondern auch Voraussetzungen für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe gelegt.¹¹⁸

Im Freistaat Sachsen gibt es rund 12.107 km ganzjährig befahrbare Waldwege.¹¹⁹ Bei einem Viertel davon, also rund 3.026 km, ist die Fahrbahnbreite unter drei Meter, so dass diese Fahrwege nicht für den Holztransport geeignet sind. Hinzu kommen 2.099 km Fahrwege, die erhebliche Schäden aufweisen. Somit können nur 6.982 km als uneingeschränkt benutzbar bezeichnet werden. Die bisher geförderten 41,5 km Wegeneu- oder -ausbau bzw. Wegeinstandsetzung leisten insofern nur einen geringen Anteil an der strukturellen Verbesserung der Walderschließung. Da allerdings die Wegebaumaßnahmen nicht gleichmäßig verteilt im Freistaat Sachsen, sondern schwerpunktmäßig in einzelnen Forstbetrieben stattgefunden haben, ist lokal mit einer Verbesserung der Erschließungswirkung zu rechnen. Die durchschnittliche Wegebaulänge beträgt pro gefördertem Vorhaben 1,09 km, was zeigt, dass für einen Forstbetrieb eine deutliche Verbesserung der Erschließungssituation eintritt. Werden die Annahme des SMUL für eine Erschließungswirkung von 500 m²/lfm Wegeneubau bzw. -instandsetzung unterstellt¹²⁰, wurde durch die geförderten 41.488 lfm eine Fläche von 2.074 ha erschlossen. Dabei wird unterstellt, dass jeweils links und rechts des Weges eine Erschließungstiefe von 250 m erreicht wird. Eine Analyse der Förderdaten für 2009 hat ergeben, dass bei den Projekten durchschnittlich eine Erschließung von 710 m²/ha erreicht wird.¹²¹ Die Erschließungsfläche beträgt in diesem Fall 2.945 ha.

Zur Evaluierung des Nutzens des Wegebaus für die erstmalige Waldnutzung wurden die Zuwendungsempfänger befragt. 70 % der Antwortenden gaben an, dass durch den Wegebau eine Nutzung überhaupt erst möglich wurde (Anhang 6.3.3). Die Befragung ergab weiterhin, dass in den Forstbetrieben durchschnittlich rund 140 m³ Holz zusätzlich eingeschlagen wurden. Hinzu kommt, dass die Befragten im Durchschnitt 3,2 Waldbesitzer kennen, die durch den geförderten Wegebau erstmals Holz genutzt haben.

Fazit: Der geförderte Wegebau führt in den Forstbetrieben zu einer strukturellen Verbesserung der Erschließung als Voraussetzung für eine geregelte Forstwirtschaft. Dadurch wird die Holznutzung mit Durchforstungen gesteigert, die zu einer Veränderung des Holzvorrats führt. Gepflegte

¹¹⁸ Dietz, Peter; Knigge, Wolfgang, Löffler, Hans (1984): Walderschließung, Hamburg

¹¹⁹ Landesforstpräsidium Sachsen (2005): Der Wald in Sachsen. Ergebnisse der zweiten Bundeswaldinventur für den Freistaat Sachsen, S. 83

¹²⁰ SMUL (2009)

¹²¹ Eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten in der Datei „EVA_O125_2009“ sowie den Monitoringdaten

Waldbestände weisen höhere Zuwächse auf, so dass Bäume schneller einen Zieldurchmesser erreichen und genutzt werden können.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit hat die Regelung durch die Verbesserung von Infrastrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe beigetragen?

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe durch die Intervention wird maßgeblich durch folgende Faktoren hervorgerufen:

- Senkung der Einschlags- und Rückekosten durch den effizienten Einsatz moderner Forsttechnik
- Erhöhung der Einschlagsmenge pro Hektar und dadurch Verbesserung der Ertragsituation im Forstbetrieb

Die Senkung der Einschlags- und Rückekosten ergibt sich dadurch, dass Harvester, Forwarder und Rücketraktoren näher an die zu durchforstenden Waldbestände herangeführt werden können und damit eine zeitaufwendige und schwere manuelle Holzernte und Holzrückung entfällt. Durch eine höhere Stundenleistung ergeben sich Kostenvorteile von bis zu 10 EURO/m³, die die Wertschöpfung im Forstbetrieb positiv beeinflussen¹²². Hinzu kommen Einsparungen durch Senkung der Rückekosten, die bis zu 7,07 EURO/m³ (durchschnittlich 6,5 EURO/m³) betragen können¹²³.

Das SMUL geht in seinen Annahmen von einer Senkung der Rückekosten¹²⁴ von 1 EURO/m³ und von einem durchschnittlichen Einschlag von 3,5 m³/ha*a aus. Dadurch würde sich eine durchschnittliche Kostensenkung von rund 7.261 EURO/a ergeben. Unter Annahme der oben genannten Einsparungen von 6,5 EURO/m³, einem Einschlag von 3,5 m³/ha*a und einer erschlossenen Waldfläche von 2.945 ha ergibt sich gar eine Einsparung von rund 67.000 EURO/a für den Privatwald im Freistaat Sachsen.

Die Analyse der Bewilligungszahlen ergibt, dass die geförderten Wegebauprojekte überwiegend in regelmäßig wirtschaftenden Forstbetrieben und in 11 kommunale Forstbetriebe stattgefunden haben. In diesen Betrieben ist der durchschnittliche Hiebssatz¹²⁵ 4,5 m³/ha*a bzw. 5,5 m³/ha*a, so dass die Wertschöpfungen in diesen Betrieben höher sind als im unregelmäßig wirtschaftenden Kleinprivatwald mit geringeren Hiebssätzen sind.

Durch die Reduzierung der Gestehungskosten steigt die Attraktivität zur Teilhabe am Holzmarkt für die Waldbesitzer. Bei exogen vorgegebenem Holzpreis steigt der Stückerlös pro Kubikmeter, so dass die Forstbetriebe ihren Nachhaltigkeitsatz mittelfristig ausschöpfen werden. Damit steigen das Betriebseinkommen und damit der Betriebsgewinn. Dieser kann für weitere Rationalisierungen (z.B. weitere Wegebaumaßnahmen und verbesserten Technikeinsatz) verwendet werden. Inwieweit dies jedoch eintritt, hängt von zahlreichen Faktoren, z.B. von der Entwicklung des Holzmarktes, ab. Insofern ist eine verlässliche Schätzung der langfristigen Steigerung der Wertschöpfung in den Forstbetrieben nicht möglich, da Überlagerungseffekte eintreten können.

6.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Förderung des forstlichen Wegebaus hat für die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe im Freistaat Sachsen eine herausragende Bedeutung. Ein angepasstes und auf die Bedürfnisse der modernen Forsttechnik ausgerichtetes Erschließungsnetz bildet die Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung der Forstbetriebe. Die Zielerreichung zeigt, dass die im EPLR angestrebten Ziele realistisch und bis zum Ende der Programmlaufzeit erreichbar sind und ggf. übertroffen werden können. Eine Fortführung der Maßnahme ist deshalb empfehlenswert.

¹²² Landesanstalt für Wald und Forsten Bayern (2005). LWF Bericht Nr. 36.

¹²³ Vgl. Halbzeitbewertung der Förderinitiative Ländliche Entwicklung in Thüringen 2007 - 2013. Unveröffentlicht.

¹²⁴ Vgl. Annex in den Monitoringdaten für die Ergebnisindikatoren

¹²⁵ Sachsenforst (2010): Testbetriebsnetz des BMELV. <http://www.smul.sachsen.de/wald/1743.htm>

Die Analysen haben gezeigt, dass die Wegebaumaßnahmen vor allem in größeren Privatforstbetrieben und kommunalen Forstbetrieben stattfinden. Lediglich ein Projekt wurde von einer Waldbesitzervereinigung durchgeführt. Diese Forstbetriebe weisen in der Regel einen höheren Hiebssatz auf als Forstbetriebe im kleinparzellierten Privatwald. Insofern ist in diesen Betrieben auch die Wertschöpfung höher als im Kleinstprivatwald, in dem teilweise gar keine Holznutzung stattfindet. Da eine Ursache für den geringen Hiebssatz die mangelhafte Erschließung ist, sollte eine stärkere Fokussierung der finanziellen Mittel auf den Kleinprivatwald erfolgen. Nach Meinung der Privatwaldbesitzer stellt das Regelbauverfahren eine Hürde dar, die zahlreiche Waldbesitzer von der Beantragung einer Förderung abhält (Anhang 6.3.2). Ein Abweichen von dieser Bedingung ist aus Sicht des Evaluators aber nicht sinnvoll, da anderenfalls die Dauerhaftigkeit der geförderten Projekte nicht gewährleistet ist und die Gefahr besteht, dass die Interventionen nur kurzzeitig positive Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe entfalten.

Empfehlungen:

- Differenzierung des Förderanteils für den forstlichen Wegebau in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der Forstbetriebe (z.B. zw. 60 % und 90 %), um die finanziellen Mittel auf den ertragsschwachen Kleinprivatwald konzentrieren zu können.
- Verkürzung des Zeitraums von der Beantragung bis zur Bewilligung sowie von der Fertigstellung bis zur Auszahlung.

6.4 Teilnahme der Landwirte an Lebensmittelqualitätsregelungen (Code 132)

6.4.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme 132 fördert im Rahmen der Richtlinie LuE (Landwirtschaft und Ernährung)¹²⁶, Teil B die Teilnahme von Landwirten und Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung¹²⁷ an Lebensmittelqualitätsregelungen der EU wie geschützte geografische Angaben oder Ursprungsbezeichnungen sowie garantiert traditionelle Spezialitäten bzw. Erzeugnisse und Lebensmittel, die nach Gesichtspunkten des ökologischen Landbaus produziert werden. Gefördert werden dabei pro Unternehmen für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren Aufwendungen für den Beitritt, jährliche Beiträge sowie Kontrollen mit bis zu 3.000 EURO jährlich.

Im Hinblick auf eine mögliche Bewertung der Maßnahme 132 kann das dargelegte Indikatorensystem¹²⁸ basierend auf den Vorgaben des CMEF als grundsätzlich guter Ausgangspunkt für die weitere Bewertung angesehen werden.

Stand der Maßnahmendurchführung

Bislang wurde für die Maßnahme 132 kein Antrag in der entsprechenden Bewilligungsstelle vorgelegt. Damit sind auch keine Auszahlungen bzw. Bewilligungen erfolgt.

Da es in der Maßnahme 132 bis dato noch keinen Förderfall gegeben hat, gilt es vor allem zu prüfen, worin die Ursache für die starke Abweichung der Anzahl tatsächlicher Förderfälle von der Anzahl ursprünglich geplanter Förderfälle liegt. Als Gründe werden daher die Interventionslogik in Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Maßnahme bezüglich der Fördermittelempfänger, die Kommunikation und Bekanntmachung der Maßnahme sowie die Schaffung und Nutzung möglicher Synergien zur Tourismusförderung vertieft betrachtet.

¹²⁶ Richtlinie des SMUL zur Förderung der Land- und Ernährungswirtschaft im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Land- und Ernährungswirtschaft – RL LuE/2007), SächsAbl. Jg. 2007 Bl.-Nr. 45, S. 1495 Gkv-Nr.: 5563-V07.6, Fassung gültig ab: 22.01.2010

¹²⁷ Von in Anhang I des EG-Vertrages genannten Erzeugnissen sowie Unternehmen aus dem Fischereisektor im Rahmen der *De-minimis*-Regelung

¹²⁸ Vgl. Indikatorenübersicht zu Code 132 im Anhang 6.4

Deutschlandweit gibt es derzeit 97 bei der EU angemeldete Produkte mit geschützter geographischer Angabe oder Ursprungsbezeichnung sowie garantiert traditionelle Spezialitäten, von denen rund 24 % den reinen Primärerzeugnissen zuzuordnen sind. Bei diesen handelt es sich überwiegend um Erzeugnisse aus dem Obst und Gemüsebereich. Die übrigen 76 % sind weiterverarbeitete Produkte¹²⁹. Sachsen steht mit bisher fünf nach VO 510/2006 geschützten Produkten hinter den übrigen Bundesländern zurück.

Ein relevanter Wettbewerbsvorteil durch den Geoschutz der EU besteht zum einen für Unternehmen, die bereits überregional bekannte Spezialitäten produzieren und sich gegen potenzielle Wettbewerber aus anderen Regionen abgrenzen möchten, zum Anderen auch für Zusammenschlüsse von Landwirten zur gemeinsamen Vermarktung regionaltypischer Primärprodukte. Für eine mögliche Maßnahmenumsetzung sollte daher berücksichtigt werden, dass für einige Produktbereiche die nötigen Zusammenschlüsse in Form von Absatz- oder Verarbeitungsgemeinschaften gerade für neue Primärerzeugnisse nur vereinzelt bestehen oder sogar ganz fehlen. Im Jahr 2006 waren 49 Gemeinschaften¹³⁰ sächsischer Erzeuger vor allem aus den Produktbereichen Getreide (12), Milch (4) und Fleisch (4) eingetragen.

Das Anmeldeverfahren von Produkten zum Schutz geographischer Herkunftsangaben ist in der Regel langwierig und wird bei nicht immer klaren Nutzenerwartungen häufig als sehr Zeit- und Ressourcenintensiv beurteilt. Diese allgemein verbreitete kritische Sichtweise stellt eine nicht unerhebliche Eintrittsbarriere für potenzielle Antragsteller dar.

Eine Beantragung von Fördermitteln aus der Maßnahme 132 kann erst erfolgen, wenn die Produktzertifizierung (Geoschutz und Ökozertifizierung) nach der EU-Qualitätsdefinition erfolgt ist. Hieraus resultiert eine starke Eingrenzung des Antragstellerkreises. Mit erfolgter Eintragung des Dresdner Stollens¹³¹ wird sich diese Situation jedoch etwas verändern.

Für die Entwicklung von Geoschutz-Konzepten und den Aufbau geeigneter Vermarktungsstrukturen besteht derzeit über den ELER die Möglichkeit im Rahmen der Maßnahmen 341 bzw. 411/413 umgesetzt über die ILE-Richtlinie gefördert zu werden. Im Grundsatz ist auch eine Förderung über die Richtlinien Marktstrukturverbesserung¹³² und Absatzförderung¹³³ je nach Kreis der Zuwendungsempfänger möglich.

Untersucht man verschiedene Konzepte in Zusammenhang mit Qualitätsregelungen, regionalen Marken oder landesspezifischen Gütezeichen, so zeigt sich, dass der wirtschaftliche Erfolg dieser Zeichen meist stark von der Konzeption des Qualitätszeichens mit Zertifizierung, Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Verbraucher, Kommunikation und Vermarktung der Produkte abhängt.

Zusätzlich ist die Bekanntheit der Maßnahmen unter Lebensmittelherstellern in Analogie der Maßnahme 124 als sehr gering einzuschätzen (vgl. Kapitel 6.2). Untersuchungen zur Bekanntheit dieses Maßnahmenteils unter der Zielgruppe Landwirte liegen keine vor.

6.4.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Die Bewertungsfragen für die Maßnahme 132 beziehen sich auf die Verbesserung der Qualität und die Transparenz des Produktionsprozesses für Verbraucher, auf den Marktzugang und den Marktanteil und/oder den Wert von Produkten für geförderte Landwirte sowie auf die resultierende Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Agrarsektor.

¹²⁹ Eigene Auswertung Website der EU-KOM, DOOR-Datenbank, Stand 12.07.2010

¹³⁰ Erzeugergemeinschaften nach dem Marktstrukturgesetz (EZG), Erzeugerorganisationen nach EG-Recht (EO) und Erzeugerzusammenschlüsse (EZZ)

¹³¹ Bezeichnungsschutz ist beantragt für die Bezeichnungen: Dresdner Stollen, Dresdner Christstollen und Dresdner Weihnachtsstollen

¹³² Richtlinie des SMUL zur Förderung der Marktstrukturverbesserung und von Zusammenschlüssen (Förderrichtlinie Marktstrukturverbesserung – RL MSV/2007) SächsABl. Jg. 2007 Bl.-Nr. 45 S. 1487 Gkv-Nr.: 5563-V07.5, Fassung gültig ab: 01.01.2010

¹³³ Richtlinie des SMUL zur Absatzförderung der sächsischen Land- und Ernährungswirtschaft (Förderrichtlinie Absatzförderung – RL AbsLE/2008), SächsABl. Jg. 2008 Bl.-Nr. 8 S. 309 Gkv-Nr.: 5563-V08.3, Fassung gültig ab: 01.01.2009

In der Fachliteratur¹³⁴ sind die möglichen positiven Wirkungen der Nutzung von Lebensmittelqualitätsregelungen sowie die dafür zu Grunde liegenden Bedingungen hinreichend beschrieben. Eine darüber hinausgehende Bewertung der Maßnahme kann auf Grund der nicht erfolgten Umsetzung jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden.

6.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Lediglich fünf sächsische Produkte sind derzeit bei der EU mit geographischen Herkunftsangaben oder Ursprungsbezeichnungen geschützt bzw. liegen für das Antragsverfahren bei der EU-Kommission vor. Gefördert werden könnten daher nur Unternehmen oder Landwirte, die sich an den bestehenden Konzepten beteiligen, sowie Landwirte, die nach EU VO 2092/1991 und VO 807/2007 zum Ökologischen Landbau produzieren. Eine stärkere Unterstützung von neuen gemeinsamen Verarbeitungseinrichtungen oder Absatzorganisationen für weitere (neue) Qualitätsprodukte ist daher empfehlenswert. In den Bereichen Fisch und Fleisch werden bereits Aktivitäten zur Antragstellung nach VO 510/2006 aufgenommen (z.B. Biokarpfen, Leipziger Gose)¹³⁵.

Die in Sachsen zu Grunde liegenden regionalen Strukturen in der Landwirtschaft zeigen durchaus Potenzial für einen weiteren Ausbau der Vermarktung von regionalen Qualitätsprodukten mit geschützten geografischen Angaben oder Ursprungsbezeichnungen sowie garantiert traditionellen Spezialitäten wie auch aus dem Bereich des ökologischen Landbaus.

Daher sollten verstärkt Aktivitäten zur Marktstrukturverbesserung in diesem Zusammenhang gefördert werden. Auf diese Weise kann eine solide Basis durch Unterstützung von Investitionen und Organisationskosten von Zusammenschlüssen von Erzeugern und / oder Verarbeitern geschaffen werden. Die Erstellung von Vermarktungskonzepten, die mit allen Beteiligten vom Erzeuger bis zum Vermarkter erarbeitet werden müssen, ist aktuell ebenso in keiner Maßnahme des EPLR als förderfähig vorgesehen.

Derartige Förderangebote sind derzeit Bestandteil der landesfinanzierten RL Marktstrukturverbesserung. Auch Vermarktungskonzeptionen sind über diese Richtlinie förderfähig. Es wird daher eine bessere Vernetzung der einzelnen Fördertatbestände der unterschiedlichen Richtlinien empfohlen. Eine Zusammenlegung der Förderinhalte der Maßnahmen 132 und 133 (jetzt über die Richtlinie LuE umgesetzt) mit der Richtlinie Marktstrukturverbesserung¹³² erscheint daher sinnvoll. Damit können die Informationen zu Fördermöglichkeiten an interessierte Gruppen oder Unternehmen gemeinsam transportiert werden.

Die Etablierung regionaler Wertschöpfungsketten in Verbindung mit typischen regionalen Produkten sollte zudem über Synergien zwischen Tourismus und Land- bzw. Ernährungswirtschaft verstärkt ausgebaut werden. Die Umsetzung der Maßnahme 132 (sowie möglicherweise 133) auf regionaler Ebene im Rahmen oder in Verbindung mit der ILE-Richtlinie erscheint daher als sinnvoll. Angesichts der begrenzten potentiellen Antragsteller wird eine Förderung von „Vorleistungen“, wie grundlegende Potenzialabschätzungen, Machbarkeitsstudien sowie beim Anmeldeverfahren von Produkten bei der EU oder beim Aufbau von Vermarktungsstrukturen über die ILE-Richtlinie als hilfreich angesehen¹³⁵. Hier sollte den regionalen Spezialitäten mehr Aufmerksamkeit zugewandt werden. Ebenso kann die Kommunikation der Gesamtheit der Maßnahmen über das ILE Regionalmanagement als Möglichkeit zur Entwicklung von regionalen Produkten zusätzlich zur Bekanntheit und Transparenz der Förderrichtlinie beitragen.

¹³⁴ Vgl. Profeta, A.; Balling, R. (2008): Horizontale und vertikale Kooperation von Produzenten geschützter Herkunftsangaben : die Verordnung (EG) Nr. 510/06 als Klammer für ein kooperatives Marketing. - In: Berichte über Landwirtschaft, ISSN 0005-9080, Bd. 86, 2, S.346-356 oder Becker, T.: Zur Bedeutung geschützter Herkunftsangaben, Arbeitsbericht 12 Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsberichte, 2005. sowie Thiedig, F.: Spezialitäten mit geographischer Herkunftsangabe, Verlag Peter Lang, Frankfurt/Main, 2004

¹³⁵ Quelle: SMUL, Ref. 32, August 2010

6.5 Unterstützung von Erzeugergemeinschaften bei Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen (Code 133)

6.5.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme 133 wird analog zu den Maßnahmen 124 und 132 über die Richtlinie LuE (Landwirtschaft und Ernährung), Teil B umgesetzt. Im Rahmen der Maßnahme 133 werden Informations- und Absatzfördermaßnahmen für Qualitätsprodukte insbesondere für die Teilnahme an Messen und Ausstellungen, Öffentlichkeitsarbeit und Werbung sowie Verkaufsförderaktionen mit bis zu 70 % der förderfähigen Aufwendungen unterstützt.

Im Hinblick auf eine mögliche Bewertung der Maßnahme 133 bildet das dargelegte Indikatorensystem¹³⁶ basierend auf den Vorgaben des CMEF grundsätzlich eine gute Basis für die weitere Bewertung. Zur vergleichenden Beurteilung der Wirksamkeit unterschiedlicher Maßnahmen der Absatzförderung sollten jedoch auch die verschiedenen Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen als Indikator erfasst und ausgewertet werden.

Stand der Maßnahmendurchführung

Auch für die Maßnahme 133 wurde - wie auch für die übrigen Maßnahmen für die Ernährungswirtschaft aus dieser Richtlinie - in den Jahren 2007 bis 2009 noch kein Antrag in zur Bewilligung vorgelegt. Damit sind auch keine Auszahlungen bzw. Bewilligungen erfolgt.

Da es auch in dieser Maßnahme zur Förderung der Ernährungswirtschaft noch keinen Förderfall gegeben hat, wurde geprüft, worin die Ursache für die starke Abweichung der Anzahl tatsächlicher Förderfälle von der Anzahl angestrebter Förderfälle liegt. Der im Rahmen der Strategie des EPLR durch die SWOT-Analyse ermittelte Bedarf zur Förderung, sowie die durch die Interventionslogik angestrebten positiven Wirkungen bestehen aus Sicht der Evaluatoren weiterhin.

6.5.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Zur Bewertung der Maßnahmenwirkung sind drei maßnahmenspezifische Bewertungsfragen vorgesehen. In der ersten Frage soll der Maßnahmenbeitrag zur Erhöhung des Marktanteils von qualitativ hochwertigen Produkten ermittelt werden. Da jedoch keine Umsetzung erfolgte, liegt bisher auch kein Wirkungsbeitrag zu den Entwicklungszielen vor. Dem entsprechend können auch zu den weiteren Bewertungsfragen (die Unterstützung der Maßnahme zur verstärkten Wahrnehmung qualitativ hochwertiger Produkte durch die Verbraucher sowie daraus resultierende Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Agrarsektor) keine Aussagen gemacht werden.

6.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Speziell für diese Maßnahme sind die Fördervoraussetzungen für Erzeuger- und Absatzgemeinschaft der nach der Richtlinie LuE förderfähigen Erzeugnisse, mit geschützten geografischen Angaben oder Ursprungsbezeichnungen oder garantiert traditionellen Spezialitäten bzw. Erzeugnisse und Lebensmittel aus ökologischem Landbau, kritisch zu betrachten. Bisher erfüllen neben den Ökoprodukten lediglich fünf sächsische Produkte die Fördervoraussetzungen. Damit ist der Kreis möglicher Antragsteller sehr eingeschränkt. Von den beiden sächsischen Organisationen für ökologische Lebensmittel wird eine (die GÄA-Sachsen) als „Branchenverband“ eingestuft und damit grundsätzlich von der Förderung ausgeschlossen. Hier wird eine entsprechende Anpassung der Richtlinie bzw. der Richtlinienauslegung insbesondere im Hinblick auf eine zweifelsfreie Begriffsdefinition der Erzeuger- und Absatzgemeinschaften empfohlen.

Warum jedoch auch im Biobereich seitens der Öko-Bauernhöfe Sachsen GmbH (ÖBS) keine Förderanträge gestellt wurden, konnte auch durch Rückfrage beim potenziellen Förderantragsteller nicht ermittelt werden.

¹³⁶ Vgl. Indikatorenübersicht zu Code 133 im Anhang 6.5

Wie bereits unter Maßnahme 124 und 132 beschrieben, wird hier das wesentliche Defizit in der sehr geringen Bekanntheit der gesamten Maßnahmen der Richtlinie LuE in der Ernährungswirtschaft gesehen. Eine engere Zusammenarbeit mit den ILE Regionalmanagements sollte zur Maßnahmenbekanntmachung auch hier erwogen werden.

6.6 Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten (Code 211)

6.6.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Berggebiete sind Gebiete mit erschwerten natürlichen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft (Höhenlage, Hangneigung, etc.), die sich in höheren Kosten und geringeren Erträgen widerspiegeln. Um die Landwirtschaft in den Berggebieten zu erhalten, wird landwirtschaftlichen Betrieben in Berggebieten eine Ausgleichszahlung zur Kompensation der Kostennachteile gewährt. Die Zahlung der Prämie erfolgt differenziert nach der Nutzungsart (Grünlandnutzung und Acker- und Gärtnereinsatz mit Ackerfütterpflanzen, Ackernutzung) je ha im Fördergebiet liegender Fläche und muss jährlich beantragt werden.

Die Umsetzung der Maßnahme 211 läuft gut. In den Jahren 2007 bis 2009 wurden jeweils ca. 30 Betriebe und 1.100 ha Fläche gefördert. Die Ausgaben für die Ausgleichszulage in Berggebieten stiegen stetig von ca. 143.000 Euro im Jahr 2007 auf ca. 210.000 Euro im Jahr 2009.

6.6.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Hinsichtlich der Bewertungsfragen liegt für die Ausgleichszulage eine Besonderheit im EPLR 2007 bis 2013 vor. Da die benachteiligten Gebiete neu abgegrenzt werden sollen, gilt bis zur erfolgten Neuabgrenzung weiterhin die VO (EG) Nr. 1257/1999 und damit auch die Bewertungsfragen der Förderperiode 2000 – 2006. Detaillierte Angaben zur angewandten Methodik und herangezogenen Datenquellen können im Anhang¹³⁷ nachgelesen werden.

Bewertungsfrage 1: In welchem Umfang hat die Ausgleichszulage beigetragen zum: Ausgleich für natürliche Nachteile in benachteiligten Gebieten, die sich in hohen Produktionskosten und geringem Produktionspotenzial niederschlagen?

Aufgrund der geringen Fallzahl im Berggebiet Sachsens kann diese Bewertungsfrage zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung für die Maßnahme 211 nicht beantwortet werden. Für spätere Untersuchungen sollte geprüft werden, ob eine Befragung der geförderten Betriebe im Berggebiet diesbezüglich sinnvoll erscheint. Aussagen zur Einkommenswirkung der Ausgleichszulage in den sonstigen benachteiligten Gebieten können dem Kapitel 6.7.2. entnommen werden.

Bewertungsfrage 2: In welchem Umfang haben die Ausgleichszahlungen zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen?

Die Analysen haben ergeben, dass es offenbar insgesamt einen Trend zur Flächenaufgabe im Berggebiet gibt. Ob ohne Ausgleichszulage die Flächenaufgabe noch größer wäre, lässt sich mit den vorliegenden Daten nicht ermitteln. Der Umfang der Flächen mit Ausgleichszulageförderung bleibt hingegen im betrachteten Zeitraum im Berggebiet konstant.

Bewertungsfrage 3: In welchem Umfang haben die Ausgleichszahlungen zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beigetragen?

In zahlreichen Studien zu dem Thema wurde festgestellt, dass ein wesentlicher Beitrag der Ausgleichszulage in der Erhaltung von landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in den benachteiligten

¹³⁷ Langversion des Kapitels 6.6 im Anhang 6.6

Gebieten besteht¹³⁸. Stellvertretend für die Arbeitsplätze, für die aufgrund der Datenlage keine Entwicklung abgebildet werden kann, wird die Entwicklung der Betriebszahl analysiert. Für das Berggebiet liegen keine gesonderten Auswertungen vor, die Analysen lassen aber vermuten, dass der Rückgang der Betriebe dort nicht stärker ist als in den sonstigen benachteiligten Gebieten.

Bewertungsfrage 4: In welchem Umfang hat die Regelung zum Schutz der Umwelt beigetragen, durch Erhaltung und Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft, die den Belangen des Umweltschutzes in den benachteiligten Gebieten Rechnung trägt?

Für die Beantwortung dieser Bewertungsfrage muss auf das Kapitel 6.7.2. verwiesen werden, da keine gesonderten Daten für das Berggebiet ermittelt werden konnten.

6.6.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden in Kapitel 6.8.3 gemeinsam mit den Empfehlungen für Maßnahme 212 dargestellt.

6.7 Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten außerhalb von Berggebieten (Code 212)

6.7.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Benachteiligte Gebiete außerhalb der Berggebiete sind durch schlechte natürliche Produktionsvoraussetzungen, vor allem ein geringes Ertragspotential der Böden, gekennzeichnet. Die schlechten Produktionsbedingungen können sich in höheren Kosten und geringeren Erträgen niederschlagen und zu einer verstärkten Aufgabe der Landwirtschaft führen. Um die Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten aufrecht zu erhalten und die Kostenunterschiede zur den nicht benachteiligten Gebieten auszugleichen wird Landwirten für jeden Hektar bewirtschafteter Fläche eine Ausgleichszulage gewährt. Die Prämie wird dabei nach Futterverwertung (Grünland / Ackerfutter) und sonstiges Ackerland und Erschwernis (LVZ-Staffelung) differenziert. Die Förderung ist jährlich zu beantragen.

Für die Maßnahme 212 werden in den Jahren 2007 bis 2009 jeweils ca. 2.450 Betriebe gefördert. Das Output-Ziel für geförderte Betriebe wird somit erreicht. Die geförderten Flächen liegen jeweils bei ca. 240.000 ha. Der Zielerreichungsgrad liegt damit bei 93 % und ist sehr hoch.¹³⁹

6.7.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Anmerkungen zur Herkunft der Bewertungsfragen und Aussagen zu Daten und Datenquellen können unter 6.6.2. nachgelesen werden.

Bewertungsfrage 1: In welchem Umfang hat die Ausgleichszulage beigetragen zum: Ausgleich für natürliche Nachteile in benachteiligten Gebieten, die sich in hohen Produktionskosten und geringem Produktionspotenzial niederschlagen?

Bevor die nach der VO 1257/99 geforderten Indikatoren abgebildet werden, soll der entsprechende im ELER genannte Ergebnisindikator „Einkommensentwicklung in landwirtschaftlichen Betrieben benachteiligter Gebiete gesamt (Anteil am ordentliches Ergebnis (+ Personalaufwand))“ betrachtet werden. Die Auswertung der Testbetriebe zeigt, dass der Anteil der Ausgleichszulage am Einkommen der Betriebe im benachteiligten Gebiet im Wirtschaftsjahr 2007/2008 bei 6,8 % liegt. Im Wirtschaftsjahr 2008/2009 beträgt der Anteil 8,6 %. Der angestrebte Zielwert von 15 % wird

¹³⁸ Vgl. u. a.: Plankl, R.; Pohl, C. (2009): Ex-Post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000 – 2006) – Sachsen, Institut für Ländliche Räume, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig UND Rudow, K. (2009): Wirkungen der Förderung in benachteiligten Gebieten am Beispiel der Ausgleichszulage in: Rolle der Landwirtschaft in benachteiligten Regionen, Tagungsband der 19. Jahrestagung der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Innsbruck

¹³⁹ Langversion des Kapitels 6.7 im Anhang 6.7

somit nicht erreicht. Für das WJ 2009/2010 liegen noch keine Daten vor, insofern kann nicht ermittelt werden, wie sich die Prämienerrhöhung aus dem Jahr 2009 auf die Ergebnisse auswirkt.

Indikatoren nach der VO 1257/99:

Die VO 1257/99 sieht zwei Indikatoren für die Ermittlung der Wirkung der Ausgleichszulage auf das Einkommen der Betriebe in den benachteiligten Gebieten vor, wobei sich der erste (a) auf den Durchschnitt der Betriebe in den benachteiligten Gebieten bezieht und zweite (b) eine Analyse jedes einzelnen Betriebs vornimmt.

- a) Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation der Einkommensnachteile bzw. –verluste (Durchschnittsbetrachtung)

Die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage ist für den Durchschnitt der Betriebe recht gering. Sie schwankt zwischen den Wirtschaftsjahren 07/08 und 08/09 je nach Berechnungsgrundlage zwischen 34 % und 13 %. Nähere Ausführungen, u.a. zu den Berechnungen, können dem Anhang entnommen werden.

- b) Beitrag der Ausgleichszulage zur Kompensation der Einkommensnachteile bzw. –verluste (Einzelbetrachtung der Betriebe)

Nach der Durchschnittsbetrachtung unter a) wird im Folgenden für jeden einzelnen untersuchten Betrieb in den benachteiligten Gebieten ermittelt, in wie weit seine Einkommensnachteile gegenüber dem Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet durch die Ausgleichszulage ausgeglichen werden. Anschließend werden die Betriebe entsprechend ihrer Kompensation gruppiert. Die Auswertungen zeigen, dass jeweils bei mindestens zwei Drittel der Betriebe der Einkommensausgleich durch die Ausgleichszulage nur bis zu 50 % beträgt. Dies bestätigt auch die relativ geringe durchschnittliche Kompensation, die unter a) ermittelt wurde. Insgesamt kann man also feststellen, dass der Beitrag der Ausgleichszulage zum Ausgleich der Produktionsnachteile gegenüber den nicht benachteiligten Gebieten für den Großteil der Betriebe eher gering ist.

Bewertungsfrage 2: In welchem Umfang haben die Ausgleichszahlungen zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen?

Die Auswertungen zeigen, dass der Rückgang der LF in den benachteiligten Gebieten stärker ausgeprägt ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Besonders von dem Flächenrückgang betroffen ist das Grünland. Genauere Darstellungen für die Gründe finden sich im Anhang. Allerdings muss im Zusammenhang mit der Flächenentwicklung auch angemerkt werden, dass der Umfang der bewirtschafteten Flächen die mit Ausgleichszulage gefördert werden, konstant geblieben ist, d.h. die Ausgleichszulage wirkt auf den Flächen, auf denen zu angewendet wird, erfolgreich gegen die Bewirtschaftungsaufgabe.

Bewertungsfrage 3: In welchem Umfang haben die Ausgleichszahlungen zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beigetragen?

Wie bereits erwähnt, liegt ein wesentlicher Beitrag der Ausgleichszulage in der Erhaltung von landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in den benachteiligten Gebieten. Eine Analyse der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe als potenzielle Arbeitsgeber in den benachteiligten Gebieten zeigt, dass der Rückgang der Betriebe zwischen 2007 und 2009 in den benachteiligten Gebieten stärker ausgeprägt als in den nicht benachteiligten Gebieten. Neben der Gelegenheit, überhaupt einen Erwerb in der Landwirtschaft zu finden, spielt auch die Frage der Höhe der Einkommensmöglichkeiten in diesem Sektor eine Rolle. Am Beispiel der Testbetriebe zeigt sich, dass der Personalaufwand¹⁴⁰ in den benachteiligten Gebieten geringer ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Insgesamt besteht eine Einkommenslücke zum außerlandwirtschaftlichen Sektor.

Die genaue Wirkung der Ausgleichszulage auf die lebensfähige Gesellschaftsstruktur kann aufgrund der Datenverfügbarkeit zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung nicht ermittelt werden. Fest steht jedoch, dass die Zahlung einen Beitrag zum Ausgleich der Einkommensunterschiede

¹⁴⁰ Der Personalaufwand entspricht dem Arbeitgeberbrutto, d.h. die Bruttogehälter der Angestellten sind entsprechend den Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung geringer.

zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten beiträgt. Ohne die Ausgleichszulage wäre vermutlich der Rückstand der in der Landwirtschaft bestehenden Einkommensmöglichkeiten im benachteiligten Gebiet noch größer.

Bewertungsfrage 4: In welchem Umfang hat die Regelung zum Schutz der Umwelt beigetragen, durch Erhaltung und Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft, die den Belangen des Umweltschutzes in den benachteiligten Gebieten Rechnung trägt?

Indikatoren nach der VO 1257/99:

Die Analyse zeigt, dass gemäß Definition¹⁴¹ in den benachteiligten Gebieten umweltfreundlicher gewirtschaftet wird als in den nicht benachteiligten Gebieten. Ein deutlicher Einfluss der Ausgleichszulage lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten.

Programmindikator: Förderflächen, die dazu beitragen, Marginalisierung zu verhindern.

Gemäß der Interventionslogik besteht ein Beitrag der Ausgleichszulage darin, in den benachteiligten Gebieten Flächen in der Bewirtschaftung zu halten, die ohne die Förderung brach fallen würden. Mit den vorliegenden Daten lässt sich nicht konkret ermitteln, welche Flächen ohne die Förderung aufgegeben werden würden. Die Ausgleichszulage trägt jedoch dazu bei, die Einkommensunterschiede zwischen den benachteiligten und den nicht benachteiligten Gebieten auszugleichen und somit die flächendeckende Bewirtschaftung auf den geförderten Flächen zu erhalten. Da für Flächen, die aus der Produktion genommen wurden und auf denen nur Mindestpflegemaßnahmen entsprechend der Cross Compliance Vorschriften stattfinden keine Ausgleichszulage gewährt wird, ist auch gewährleistet, dass auf den mit Ausgleichszulage geförderten Flächen weiterhin eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung stattfindet und somit einer Marginalisierung dieser Flächen entgegen gewirkt wird.

6.7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden in Kapitel 6.8.3 gemeinsam mit den Empfehlungen für Maßnahme 212 dargestellt.

6.8 Zusammenfassende Bewertung der Ausgleichszahlungen (Code 211 und Code 212)

6.8.1 Umsetzungsstand

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden jährlich zwischen 2.463 Betrieben im Jahr 2007 und 2.572 Betriebe im Jahr 2009 mit Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete gefördert. Die geförderten Flächen liegen jährlich bei ca. 240.000 ha.¹⁴²

6.8.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

An dieser Stelle werden noch einmal kurz die Ergebnisse für die Beantwortung der einzelnen Bewertungsfragen für beide Gebietskategorien zusammen dargestellt.

Bewertungsfrage 1: In welchem Umfang hat die Ausgleichszulage beigetragen zum: Ausgleich für natürliche Nachteile in benachteiligten Gebieten, die sich in hohen Produktionskosten und geringem Produktionspotenzial niederschlagen?

¹⁴¹ „Umweltfreundliche Wirtschaftsweise“ wird in diesem Zusammenhang als Anwendung von Agrarumweltmaßnahmen definiert. Vgl. dazu auch Langversion des Kapitels 6.7 Bewertungsfrage 4 im Anhang

¹⁴² Langversion des Kapitels 6.8 im Anhang 6.8

Die Analysen haben ergeben, dass Einkommensunterschiede zwischen den benachteiligten und den nicht benachteiligten Gebieten bestehen. Die Ausgleichszulage gleicht diese Einkommensunterschiede teilweise aus. Für viele Betriebe ist der Ausgleich jedoch sehr gering.

Bewertungsfrage 2: In welchem Umfang haben die Ausgleichszahlungen zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen beigetragen?

Die Untersuchungen der Flächenentwicklung haben gezeigt, dass sich zwischen 2007 und 2009 in den benachteiligten Gebieten die landwirtschaftlich genutzte Fläche reduziert hat, während sie in den Gebieten außerhalb der benachteiligten Gebiete eher konstant geblieben ist. Insbesondere Grünlandflächen waren von dem Flächenrückgang betroffen. Gründe hierfür werden im Anhang beschrieben. Gleichzeitig bleibt der Umfang der geförderten Flächen in den untersuchten Jahren konstant. Dies gilt auch für Grünland.

Bewertungsfrage 3: In welchem Umfang haben die Ausgleichszahlungen zur Erhaltung einer lebensfähigen Gesellschaftsstruktur im ländlichen Raum beigetragen?

Die Analysen zu dieser Bewertungsfrage beziehen sich vor allem auf die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft. Es hat sich gezeigt, dass die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten stärker zurückgegangen ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Die Auswertungen zeigen weiterhin, dass die Einkommensmöglichkeiten in der Landwirtschaft hinter den Einkommensmöglichkeiten außerhalb zurück bleiben. Dies betrifft insbesondere die benachteiligten Gebiete.

Bewertungsfrage 4: In welchem Umfang hat die Regelung zum Schutz der Umwelt beigetragen, durch Erhaltung und Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft, die den Belangen des Umweltschutzes in den benachteiligten Gebieten Rechnung trägt?

Die Auswertung der Indikatoren nach der VO 1257/99 hat gezeigt, dass der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten LF in den benachteiligten Gebieten höher ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Außerdem tragen alle Förderflächen dazu bei, Marginalisierung in den benachteiligten Gebieten zu verhindern.

6.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete zeichnet sich in Sachsen durch eine sehr hohe Akzeptanz unter den Betrieben in den benachteiligten Gebieten aus. Die Analyse der Wirkung der Ausgleichszulage hat ergeben, dass die Förderung in den untersuchten Jahren (WJ 2007/08 und 2008/09) dazu beiträgt, die Einkommensdifferenzen zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten auszugleichen. Für den Großteil der Betriebe ist dieser Ausgleich jedoch eher gering. Die Auswertungen haben auch gezeigt, dass zwischen 2007 und 2009 der Rückgang der LF und der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten etwas stärker ist als in den nicht benachteiligten Vergleichsgebieten, der Umfang der landwirtschaftlich genutzten Flächen mit Ausgleichszulageförderung hingegen bleibt relativ konstant. Zwar hängt die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage auch immer von den jährlich variierenden klimatischen Produktionsbedingungen und Preisschwankungen ab, vor dem Hintergrund der Ergebnisse aus 2007 bis 2009 erschien die Erhöhung der Fördersätze im Jahr 2009 eine gute Option zur Verbesserung der Zielerreichung zu sein. Ob die Erhöhung ausreichend war, um den verstärkten Rückgang der LF und der Betriebe in den benachteiligten Gebieten abzumildern, müssen Untersuchungen zu einem späteren Zeitpunkt zeigen.

Des Weiteren ist der vergleichsweise deutliche Rückgang von Dauergrünland auffällig. Insofern ist zu überlegen, ob nicht explizit die Fördersätze für Grünland unabhängig von den Fördersätzen für Ackerflächen angehoben werden.

Die Tatsache, dass alle geförderten Flächen auch zu dem Ziel der Verhinderung der Marginalisierung in den benachteiligten Gebieten beitragen, spricht ebenfalls dafür, die Maßnahme auf jeden Fall beizubehalten.

6.9 Agrarumweltmaßnahmen (Code 214)

6.9.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Agrarumweltmaßnahmen sind gegliedert in die **Maßnahmebereiche A** (stoffeintragsminimierende Maßnahmen) und **B** (Extensive Grünlandbewirtschaftung, naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung und Pflege/naturschutzgerechte Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen), die sich im Hinblick auf Zielsetzung bzw. Zielschutzgüter, finanzielle Ausstattung, Fördersätze, Gebietskulisse und weitere Zuwendungsvoraussetzungen wesentlich unterscheiden. Die Fördergegenstände im Maßnahmebereich A zielen auf die Verminderung von Erosion und Stoffeinträgen in Grund- und Oberflächenwasserkörper und damit primär auf die Verbesserung der Schutzgüter Boden und Wasser. Mit der dritten Programmänderung steht – verbunden mit Flächenausweitungen, Erweiterung der Förderkulisse und zwei neuen Fördergegenständen – verstärkt auch der Klimaschutz im Fokus dieses Maßnahmebereiches. Bei Fördergegenständen Maßnahmebereich B zur naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung und Pflege (B.2) sowie zur naturschutzgerechten Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen (B.3) steht der Erhalt der Biologischen Vielfalt im Vordergrund. Im Rahmen des Health Check wird ab 2010 auch hier ein neuer Fördergegenstand eingeführt, der dem Gewässerschutz dienen soll.

Viele Maßnahmen - vor allem im Maßnahmebereich der stoffeintragsminimierenden Maßnahmen - wurden **in vergleichbarer Form bereits mit dem Programm „Umweltgerechte Landwirtschaft (UL)“** des vorangegangenen Förderzeitraums gefördert. Änderungen bestehen in der Einführung von Gebietskulissen (die z.T. ab 2010 wieder erweitert wurden) und weiterer Zuwendungsvoraussetzungen sowie bei den Förderprämien. Neu bzw. in weit differenzierterer Form als im Programm UL (bzw. im Teilprogramm NAK) werden Maßnahmen zur naturschutzgerechten Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen (B.3) angeboten.

Das für Agrarumweltmaßnahmen vorgesehene **Budget** zeigt deren Bedeutung im EPLR: Mit etwa 230,8 Mio. EURO sind 18 % des Gesamtplafonds an öffentlichen Mitteln und mehr als die Hälfte der Mittel im Schwerpunkt 2 für die Maßnahme 214 vorgesehen.¹⁴³

Stand der Maßnahmendurchführung¹⁴⁴

Darstellung und Bewertung der Inanspruchnahme der finanziellen Mittel

Nachdem 2008 erste Fördermittel in Höhe von 5,13 Mio. EURO ausschließlich für neue Maßnahmen im Bereich 214 B gezahlt wurden, betragen die Ausgaben bis Ende 2009 15,38 Mio. EURO. Davon entfallen 11,35 Mio. EURO auf Maßnahmen im Maßnahmebereich B und 4,02 Mio. EURO auf stoffeintragsminimierende Maßnahmen (A), für die erstmals 2009 Fördermittel ausgezahlt wurden. Bis einschließlich 2008 waren potenzielle Förderflächen durch fünfjährige Altverpflichtungen aus dem vorherigen Agrarumweltprogramm UL nach Richtlinie 73/2000 noch gebunden. Für Altverpflichtungen wurden noch 57,76 Mio. EURO verausgabt. Insgesamt sind damit bereits 32 % des vorgesehenen Budgets ausgeschöpft.

Darstellung und Bewertung des Maßnahmespezifischen Outputs und der Ergebnisse

Durch das Anlaufen der A-Maßnahmen (s.o.) hat sich die Förderfläche 2008 auf insgesamt ca. 116.000 ha¹⁴⁵ (Bruttofläche) erheblich vergrößert und 2009 auf insgesamt ca. 193.000 ha¹⁴⁶ weiter

¹⁴³ Ausführliche Langversion des Kapitels 6.9 im Anhang zu 6.9

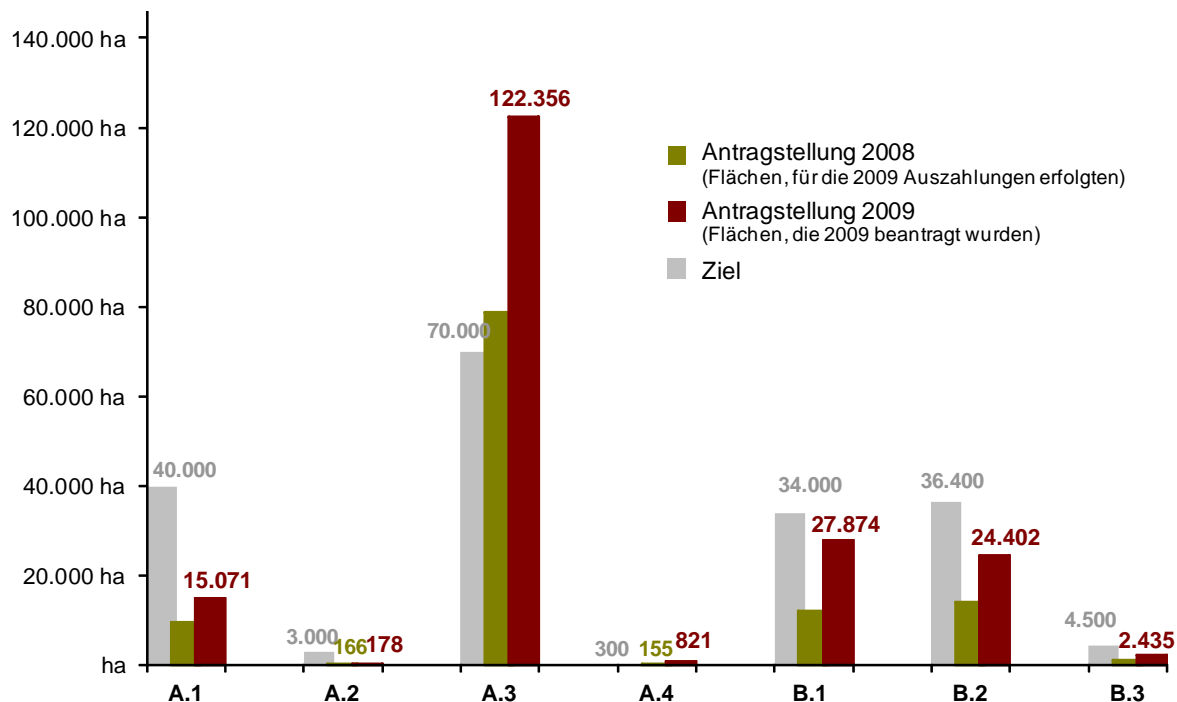
¹⁴⁴ Zur Beschreibung und Einschätzung des Umsetzungsstandes und der Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen werden im Folgenden nicht nur Antragsdaten 2008 bzw. Auszahlungsdaten 2009 (Förderflächen, die 2008 beantragt und entsprechend bewirtschaftet wurden und für die 2009 Auszahlungen erfolgten), sondern auch Antragsdaten 2009 (Flächen die 2009 beantragt und entsprechend bewirtschaftet wurden) betrachtet. Flächenbezogene Daten liegen *nur* für Antragsdaten vor, die darüber hinaus den aktuellsten Stand der Teilnahme zeigen (Der Vergleich der 2008 beantragten Förderflächen mit den Förderflächen, für die 2009 tatsächlich Auszahlungen erfolgten, zeigt, dass keine gravierenden Abweichungen - z.B. durch zurückgezogene Anträge – vorliegen; die Abweichung liegt im Durchschnitt bei nur 1% und maximal bei 7% für einzelne Fördergegenstände mit geringem Flächenumfang (siehe Anhang).

ausgedehnt. Das Flächenziel ist damit 2008 zu 54 % und 2009 zu 91 % erfüllt. Die Zielerreichungsgrade für die einzelnen Fördergegenstände sind jedoch sehr unterschiedlich. Bei einigen Maßnahmen entspricht die Teilnahme bereits den Erwartungen oder übertrifft diese sogar¹⁴⁷, andere Maßnahmen konnten erst in geringem Umfang umgesetzt werden (vgl. Abbildung 18).

Den größten Flächenanteil hat die Maßnahme A.3 (konservierende Bodenbearbeitung), für die das Flächenziel bereits bei weitem übertroffen wurde. Für die nach A.3 im Hinblick auf das Flächenziel an zweiter Stelle stehende Maßnahme A.1 (Zwischenfruchtanbau) bleibt der Zielerfüllungsgrad von nur 38 % bisher hinter den Erwartungen zurück. Die flächenmäßig kleine Maßnahme A.4 (Biotechnische Maßnahmen im Obst-/Weinbau) liegt bereits weit über dem Ziel, während die Maßnahme A.2 (Untersaaten) bisher nur in sehr geringem Umfang (6 % Zielerfüllung) in Anspruch genommen wurde.

Einen Zuwachs zeigen die 2009 gestellten Anträge auch für den Maßnahmebereich B, nachdem die Teilnahme hier in den ersten beiden Programmjahren sehr zögerlich angelaufen war. Bei Maßnahmen zur extensiven Grünlandbewirtschaftung (B.1) liegt der Zielerreichungsgrad bei 82 %. Die Maßnahmen zur Förderung naturschutzgerechter Grünlandbewirtschaftung und Pflege (B.2) und naturschutzgerechter Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen (B.3) sind auf 67 % bzw. 54 % der jeweils angestrebten Fläche umgesetzt.

Abbildung 18: Förderflächen mit Agrarumweltmaßnahmen und Zielbezug



- | | | | |
|-----|---|-----|---|
| A.1 | Ansaat von Zwischenfrüchten | B.1 | Extensive Grünlandwirtschaft |
| A.2 | Untersaaten | B.2 | Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung und Pflege |
| A.3 | Dauerhaft konservierende Bodenbearbeitung/Direktsaat im Frühjahr/Herbst | B.3 | Naturschutzgerechte Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen |
| A.4 | Biotechnische Maßnahme (im Obst- und Weinbau) | | |

Quelle: Eigene Darstellung (Datenquelle: SID, Lichtenwalde; ELER-Basisdatenbank / Datenbank AUM)

¹⁴⁵ Der Wert wurde aus 2008 beantragten Förderflächen, für die 2009 Auszahlungen erfolgten (ELER-Basisdatenbank des SID, Lichtenwalde) berechnet und weicht von dem in der Monitoringtabelle (O.214) angegebenen Wert ab. Hier sind nur Förderflächen berücksichtigt, für die im Jahr 2009 Auszahlungen erfolgten (Flächen, die bereits 2008 gefördert wurden, sind weiterhin enthalten, weil der Verpflichtungszeitraum mindestens fünf Jahre beträgt und Auszahlungen jährlich erfolgen).

¹⁴⁶ Antragstellung 2009 (Förderflächen, die 2009 beantragt wurden); Datenquelle: SID, Lichtenwalde: Datenbank AUM

¹⁴⁷ Dies gilt insbesondere für Maßnahme A.3. Die flächenmäßige Zielüberschreitung ist hier u.a. durch die vorsichtig eingeschätzte der Bereitschaft zur dauerhaften Anwendung der Maßnahme begründet.

6.9.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Zur Beantwortung der maßnahmespezifischen Fragen werden in erster Linie Ergebnisse aus dem **Bericht zur fachlichen Begleitung**¹⁴⁸ herangezogen: Neben ausführlichen Ergebnissen für gemeinsame und programmspezifische Indikatoren auf Basis von Geländerhebungen und Modellierungen enthält der Bericht auch Hinweise zum Einfluss der Maßnahmen auf den landwirtschaftlichen Ertrag. Die vorliegenden Ergebnisse für Indikatoren beziehen sich auf Förderflächen im Jahr 2008. Soweit fachlich vertretbar, werden diese auf die Antragsflächen des Jahres 2009 hochgerechnet, um eine Einschätzung der Wirkungen des weitaus höheren Flächenumfangs bis zum Ende des Jahres 2009 zu ermöglichen (zur fachlichen Begleitung siehe auch Kapitel 7.2.4).

Daneben werden **Literaturauswertungen** herangezogen, wo Indikatoren nicht quantifiziert werden können oder um die Ergebnisse aus der fachlichen Begleitung in bestimmten Bereichen zu ergänzen (die fachliche Begleitung fokussiert in ihren Untersuchungen jeweils nur den Fördergegenstand mit entsprechender primärer Zielsetzung bzw. der potenziell höchsten Wirkungsintensität auf einen einzelnen Indikator¹⁴⁹).

Zuordnung der Ziel- bzw. Wirkungsbeiträge der Fördergegenstände

Zur Beantwortung der Bewertungsfragen werden in erster Linie die Fördergegenstände betrachtet, für die im EPLR entsprechende Wirkungen und Ziele dargelegt sind. Von vielen Fördergegenständen gehen darüber hinaus weitere (Sekundär-)Wirkungen aus^{149,150} (vgl. Tabelle 8). Aus der Zuordnung der angestrebten und zu erwartenden Wirkungsbeiträge der einzelnen Fördergegenstände zu den Schutzgütern bzw. maßnahmespezifischen Bewertungsfragen ergibt sich, welche Fördergegenstände zur Beantwortung jeweils analysiert werden und in welcher Form die Einschätzung erfolgt. Während primäre Ziele durch Indikatoren auf Basis der Ergebnisse der fachlichen Begleitung in gewissem Umfang quantifiziert werden können, müssen sekundäre oder lageabhängige Wirkungen qualitativ oder mit Hilfe von Analogieschlüssen eingeschätzt werden.

Im Anhang 6.9 sind die Antworten zu den Teilen der Bewertungsfragen weiter ausgeführt. Dort finden sich auch Übersichten zu den Indikatoren, den Wirkungsbeiträgen der Fördergegenstände sowie für jeden Fördergegenstand ein Blatt zur Akzeptanz, Wirkung sowie mit Empfehlungen zur Verbesserung der Wirkung.

¹⁴⁸ LfULG (2010): Bericht zur laufenden Bewertung EPLR - Teil Agrarumweltmaßnahmen AuW – Berichtsjahr 2009

¹⁴⁹ z.B. konzentrieren sich die Untersuchungen zur Verminderung von Stickstoffausträgen auf den Fördergegenstand A.1; Wirkungen gehen darüber hinaus aber auch von A.2, A.3 und Maßnahmen im Bereich 214 B aus

¹⁵⁰ Quantifizierte Ziele und damit die Möglichkeit, Zielerreichungsgrade festzustellen, sieht das EPLR in der Regel nur für die primären Ziele der Fördergegenstände vor. Auch die Fachliche Begleitung konzentriert sich darauf. Da jedoch auf Programmebene ohnehin die Gesamtheit der Umweltwirkungen einzuschätzen ist, erscheint eine weitgehende Erfassung sekundärer oder „Neben“wirkungen bereits auf der Ebene der Agrarumweltmaßnahmen sinnvoll.

Tabelle 8: Ziele und angenommene Wirkungen der Fördergegenstände

Eigene Darstellung

Fördergegenstände	Wasser	Klima	Boden		Bio- diver- sität	Land- schaft	
			Eros.- schutz	HW- Verm.			
A.1 Ansaat Zwischenfrüchte	■	■	■	■	•	x	
A.2 Untersaaten	■	■	■	■	•		
A.3 dauerhaft konser- vier. Bodenbear- beit. / Direktsaat	■	■	■	■	•		
							A.3.1 im Herbst
	■	■	■	■	•		
	■	■	■	■	•		
A.4 Biotechn. Maßnahmen im Obstbau und Weinbau	■	■	■		x		
<i>A.5 HC: Anlage von Grünstreifen im Ackerland</i>	■	■	■	■	o	x	
<i>A.6 HC: bodenschonender Ackerfutterbau</i>	■	■	■	■	•		
B.1 Extensive Grün- landewirtschaf- tung	■	•	■		■	o	
							B.1.1 Extensive Weide
	■	•	■		■	o	
	■	•	■		■	o	
B.2 Naturschutzge- rechte Grünland- bewirtschaftung und Pflege	x	x	x	x	■	x	
							B.2.1 Wiesennutzung mit Dün- gungsverzicht vor 1. Nutz.
							B.2.2 - Düngungsverzicht
							B.2.3 - Düngungsverzicht - Aushagerung
							B.2.4 - Düngungsverzicht - Nutzungspause
							B.2.5 Beweidung mit später Erstnutzung
							B.2.6 - Hutung mit Scha- fen/Ziegen
							B.2.7 Brachflächen/-streifen im Grünland
B.3 Naturschutzge- rechte Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen	x	•	■	x	■	x	
							B.3.1 Einschränkung PSM, Vor- gaben Kulturen
							B.3.2 Überwinternde Stoppel
							B.3.3 Bearbeitungspause im Frühjahr
	x	•	x	x	■	x	
	x	•	x	x	■	x	
<i>B.4 HC: Umwandlung von Acker in Dauergrünland</i>	■	■	■	■	■	x	

■ Ziel in Maßnahmenbeschreibung enthalten; Fördergegenstand geht in Ergebnisindikator (R6) oder (für Ziel Hochwasserschutz) in spezifischen Ergebnisindikator ("Geschätzte Erhöhung des Wasserrückhaltes") ein.

■ Ziel in Maßnahmenbeschreibung enthalten, aber Fördergegenstand geht nicht in Ergebnisindikator (R6) ein.

HC neue Health Check-Maßnahme

weitere mögliche (Sekundär-)Wirkungen

x Wirkung zu vermuten - ggf. lageabhängig -> qualitative Einschätzung, ggf. Quantifizierung mit Analogieschlüssen

• geringfügige oder langfristige Wirkung zu vermuten -> qualitative Einschätzung

o Ziel in Maßnahmenbeschreibung genannt, aber es gibt keinen Indikator -> qualitative Einschätzung

Bewertungsfrage 1: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?

„Nachhaltige Agrarsysteme“ werden im Folgenden verstanden als Konzentrationsbereiche von Bewirtschaftungsformen, die sich aufgrund ihrer strukturell-betrieblichen Merkmale oder funktionalen Beziehungen von anderen Agrarsystemen dadurch unterscheiden, dass sie Umwelt und Landschaft deutlich weniger nachhaltig durch Nährstoffeintrag, Biodiversitätsverlust oder andere Einwirkungen belasten. Zur Beantwortung der Bewertungsfrage lässt sich **kein CMEF-Indikator** direkt heranziehen.

Aus diesem Blickwinkel ist die dauerhaft konservierende Bodenbearbeitung (**A.3**) als nachhaltiges Agrarsystem anzusehen. Sie führt nach einer Umstellungsphase zu einer pfluglosen Bewirtschaftung mit einem spezifischen Pflanzenschutz-Management und eigenen Geräten, z.B. für die Direktsaat. Über die Stabilisierung der Aggregate im Oberboden wird die Erosion nachhaltig verringert. 438 Betriebe (6 % der sächsischen landwirtschaftlichen Betriebe) mit über 120.000 ha (17 % der sächsischen Ackerfläche, Anträge 2009) sind in die Förderung eingebunden. In einigen Bereichen des mittelsächsischen Lössgebiets auf ertragreichen Böden im Norden und Westen von Chemnitz wird diese pfluglose Bewirtschaftungsform auf großen Teilen der Ackerfläche angewandt. Wie unter Frage 4 dargelegt, gibt es Hinweise darauf, dass nicht nur die „einfache“ konservierende Bodenbearbeitung aus der vorangegangenen Förderperiode auch ohne Förderung fortgesetzt wird, sondern auch die „dauerhafte“ vermutlich nicht wieder aufgegeben würde. Damit hätte die Förderung zur Einführung eines nachhaltigen Agrarsystems beigetragen.

Die Förderung der extensiven Grünlandwirtschaft (**B.1**) erfasst mit der gesamtbetrieblichen Beschränkung von Viehbesatz und Wirtschaftsdüngeranfall Betriebe in einem relativ nachhaltigen Agrarsystem. Auch wenn grundsätzlich die Möglichkeit besteht Wirtschaftsdünger zuzukaufen, bleibt der Stickstoffkreislauf auf den Flächen dieser Betriebe weitgehend geschlossen. Die Förderung erfasst 593 bzw. 9 % aller Betriebe (Anträge 2009). Die Hütelhaltung (**B.2.6**) wird zwar nur von fünf Betrieben auf insgesamt 2.400 ha gefördert, bildet aber in den Heidelandschaften ein relativ abgeschlossenes und gerade im Hinblick auf Stoffeintrag und Erhaltung der Biodiversität ein sehr nachhaltiges Agrarsystem.

Die bio-technischen Maßnahmen im Obstbau (**A.4**), die mit einer erheblichen Verringerung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes verbunden sind, haben bereits einen sehr hohen Zuspruch. Von einer Fortführung der Anwendung der biotechnischen Maßnahmen nach Ende der Förderperiode und damit einer nachhaltigen Etablierung dieser Wirtschaftsweise mit geringem Pflanzenschutzmittelniveau ist auszugehen (u.a. vor dem Hintergrund der aktuellen Marktentwicklung; siehe auch 6.9.3 unten sowie Anhang zu 6.9.3 und Maßnahmenblatt zu A.4). Insofern ist auch dies ein Zeichen für Impulse aus der AUM-Förderung zu nachhaltigen Agrarsystemen im sächsischen Obstbau.

Ein nachhaltiges Agrarsystem bildet auch die Wiesennutzung ohne Düngung (14.000 ha in **B.2.2** und **B.2.4**) mit einer räumlichen Konzentration in den nordsächsischen Auen von Mulde und Elbe sowie im Mittelgebirge mit hängigem Grünland – z.B. um Annaberg oder beiderseits der A 17.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Förderung von Lebensräumen und Artenvielfalt beigetragen?

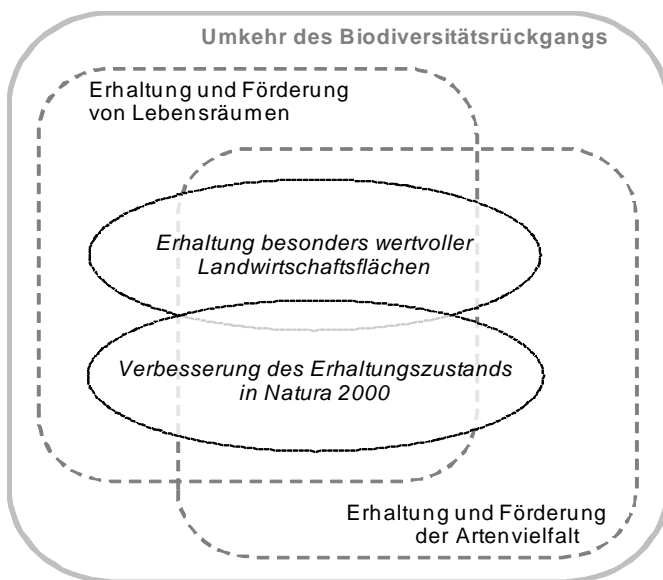
Zu dieser gemeinsamen Bewertungsfrage treten zwei weitere programmspezifische Fragen, die sinnvoll nur im Zusammenhang mit der ersten zu beantworten sind:

- „Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zur Umkehr des **Biodiversitätsrückgangs** und dem Erhalt von **besonders wertvollen Landwirtschaftsflächen** beigetragen?“
- „Inwieweit haben die Maßnahmen den Erhaltungszustand in **Natura 2000** verbessert?“

Verknüpfung der Biodiversitätskriterien und -indikatoren

In der Bewertungsfrage 2 und den beiden weiteren Fragen sind fünf Themen angesprochen, die stark miteinander zusammenhängen (siehe Abbildung 19), aber jeweils besondere Schwerpunkte setzen. Die programmspezifische Frage nach der Biodiversität in der gesamten Landschaft schließt die Themen Lebensräume und Arten mit ein. Innerhalb dieser eher allgemeinen Fragestellungen setzen die Fragen zur Biodiversität unter im Hinblick auf besonders wertvolle Flächen (HNV) sowie auf eine besondere Kulisse (Natura 2000) Schwerpunkte. Hinsichtlich der Indikatoren zur Messung der Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen auf Arten und Lebensräume sind Defizite unterschiedlicher Art festzustellen: Zur Beantwortung der Frage nach den Lebensräumen (generell, über HNV hinaus) ist kein Wirkungsindikator vorgesehen, für Natura 2000 nur teilweise.

Abbildung 19: Themen Bewertungsfrage 2



Quelle: eigene Darstellung

Für HNV, Biodiversitätsrückgang und Arten sind Indikatoren benannt (siehe Anhang zu 6.9.2), können aber noch nicht quantitativ eingeschätzt werden, weil Vorher-Nachher-Vergleiche wahrscheinlich erst zur Ex-post-Bewertung zur Verfügung stehen werden. Die repräsentativen Grünlanduntersuchungen der fachlichen Begleitung sollen 2014 im zweiten Bearbeitungsdurchgang der aktuellen Förderperiode abgeschlossen werden, und insbesondere im FFH-Monitoring liegt dann mit dem ersten (2007) und zweiten nationalen Bericht (2013) eine belastbare vergleichbare Datenbasis vor. Die Beantwortung der Fragen zur Biodiversität basiert derzeit im Wesentlichen auf der Flächenentwicklung der unterschiedlichen Fördergegenstände und der Zuordnung von Wirkungszusammenhängen ausgehend von Zwischenergebnissen der

fachlichen Begleitung, Erkenntnissen des vorigen Förderzeitraums und generellen Informationen zu Standortansprüchen von Biotoptypen und Lebensraumansprüchen von (Ziel-)Arten.

Tabelle 9: Förderfläche mit Beitrag zur Biodiversität

Maßn.-bereich	Ziel des EPLR	Antragstellung 2008*		Antragstellung 2009**	
		Fläche	Zielerreichung	Fläche	Zielerreichung
B.1	34.000 ha	12.059 ha	35 %	27.874 ha	82 %
B.2-B.3	40.900 ha	15.362 ha	38 %	26.837 ha	66 %
B.1-B.3	74.900 ha	27.421 ha	37 %	54.710 ha	73 %

* Antragstellung 2008: Förderflächen, für die 2009 Auszahlungen erfolgten

**Antragstellung 2009: Förderflächen, die 2009 beantragt wurden

Quelle: Ziele EPLR (vor Health Check), eigene Berechnung (Datenbasis: SID, Lichtenwalde; ELER-Basisdatenbank / Datenbank AUM)

Die Inanspruchnahme der angebotenen Fördergegenstände hat sich gerade im Jahr 2009 sehr positiv entwickelt. Bis zum Antragsschluss 2009 stieg der Zielerreichungsgrad für die extensive Grünlandbewirtschaftung (B.1) auf 82 % und für die Varianten der naturschutzgerechten Bewirtschaftung (B.2-B.3) auf 66 % (siehe Tabelle 9 und zu Details für einzelne Fördergegenstände im Anhang zu 6.9.2).

Umkehr des Biodiversitätsrückgangs allgemein

Eigentlich ist als Wirkungsindikator zur Messung der generellen Biodiversitätswirkung der Agrarumweltmaßnahmen der „**Feldvogelindex**“ vorgesehen, der anhand jährlicher Erhebungen den Bestandestrend ausgewählter Vogelarten der Agrarlandschaft (siehe Anhang zu 6.9.2) die Veränderung der Bestandsdaten von Vogelarten erfasst. Die dafür vorgesehenen repräsentativen Erhebungsflächen werden in Sachsen allerdings nicht in ausreichender Zahl kartiert (weniger als ein Drittel, vgl. Anhang zu 6.9.2). Auch die hilfswise herangezogene Auswertung der sächsischen Brutvogelkartierungen von Mitte der Neunzigerjahre und Mitte dieses Jahrzehnts ist noch nicht abgeschlossen, vorläufige Ergebnisse zeigen aber bis zur Mitte dieses Jahrzehnts für die Mehrzahl der Arten einen – zum Teil auch deutlich – negativen Bestandestrend im Agrarraum. Über die Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen seit 2007 gibt es ohne Kartierung der Monitoringflächen zum Feldvogelindex ohnehin keine Aussage¹⁵¹. Vergleicht man allerdings für die letzten beiden Jahrzehnte die Entwicklung der agrarökonomischen Rahmenbedingungen mit der Größenordnung der Agrarumweltmaßnahmen, dann ist nicht zu erwarten, dass die Agrarumweltmaßnahmen eine grundlegende Trendumkehr im Feldvogelindex bewirken¹⁵².

Für die einzelnen **Fördergegenstände**¹⁵³ zeigen die ersten Ergebnisse deutliche positive Biodiversitätswirkungen. Für die extensive Grünlandwirtschaft (B.1) ist eine hohe Wirkungsintensität anzunehmen. Dazu kommen die zahlreichen spezifischen positiven Wirkungen der Fördervarianten der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung mit einer überwiegend sehr hohen Wirkungsintensität (siehe Anhang zu 6.9.2). Insgesamt besteht auf fast 21.000 ha Grünland eine sehr hohe und auf weiteren fast 31.000 ha eine hohe Wirkungsintensität¹⁵⁴. Der Umsetzungsstand ist bis auf wenige Fördergegenstände (B.2.1., B.2.7 und vor allem B.2.3) gut. Die positive Wirkung der Förderung naturschutzgerechter Ackerbewirtschaftung und -gestaltung ist zum Teil durch geringe Wirkungsintensität oder suboptimale Anwendung (B.3.3) und zum Teil durch geringe Resonanz bei den Förderempfängern (B.3.2, B.3.4) eingeschränkt, daneben gibt es aber auch sehr positive Wirkungen durch hohe Wirkungsintensität und einen guten Umsetzungsstand (B.3.1). Hinzu kommen positive Wirkungen der **stoffeintragsminimierenden Bewirtschaftung** (214 A), die die Biodiversität im Vergleich mit nicht geförderten Ackerflächen erhöhen. Der Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten (A.1, A.2) verbessert das Bodenleben und das Nahrungsangebot für Beutegreifer auf über 15.000 ha¹⁵⁵. Auch die Agrarumweltmaßnahme mit dem größten Anwendungsumfang, die dauerhaft bodenkonservierende Ackerbewirtschaftung (A.3, rund 120.000 ha), hat positive Biodiversitätswirkungen zumindest auf die Fauna im Boden und auf der Bodenoberfläche¹⁵⁶. Die stoffeintragsminimierende Bewirtschaftung kann darüber hinaus je nach Lage der Förderfläche zur Verbesserung der Biotopqualität angrenzender Biotope beitragen, z.B. durch die Verringerung des Nährstoffeintrags in Gewässer oder angrenzende Feuchtgebiete.

Aufgrund der hohen bis sehr hohen anzunehmenden Wirkungsintensität, des differenzierten Förderangebots und des überwiegend guten Umsetzungsstandes kommt den Agrarumweltmaßnahmen des EPLR Sachsen 2007-2013 insgesamt **vor aussichtlich eine sehr hohe positive Wirkung** auf die Biodiversität zu, auch wenn damit evtl. noch keine Umkehr des Biodiversitätsverlusts

¹⁵¹ Die aktuelle Trendaussage wäre dennoch von zentraler Bedeutung um einzuschätzen, in welchem Maß die generellen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes Einfluss auf Agrarbiotope nehmen und damit die Zielerreichung der Agrarumweltmaßnahmen unterstützen oder behindern.

¹⁵² Die Agrarumweltmaßnahmen haben ohnehin vielfach keinen direkten kleinräumigen Bezug zu den Monitoringflächen des Feldvogelindex.

¹⁵³ Detailangaben zu den einzelnen Fördergegenständen finden sich in Anhang zu 6.9.2 in den Abschnitten zu Arten und zu Lebensräumen, in Tabelle 17 sowie vor allem im Anhang zu 6.9.3 in den Maßnahmenblättern.

¹⁵⁴ Wirkungsintensität sehr hoch: B.2.2, B.2.4, B.2.5, B.2.6, Wirkungsintensität hoch: B.1.1, B.1.2, B.2.1, B.2.3, B.2.7

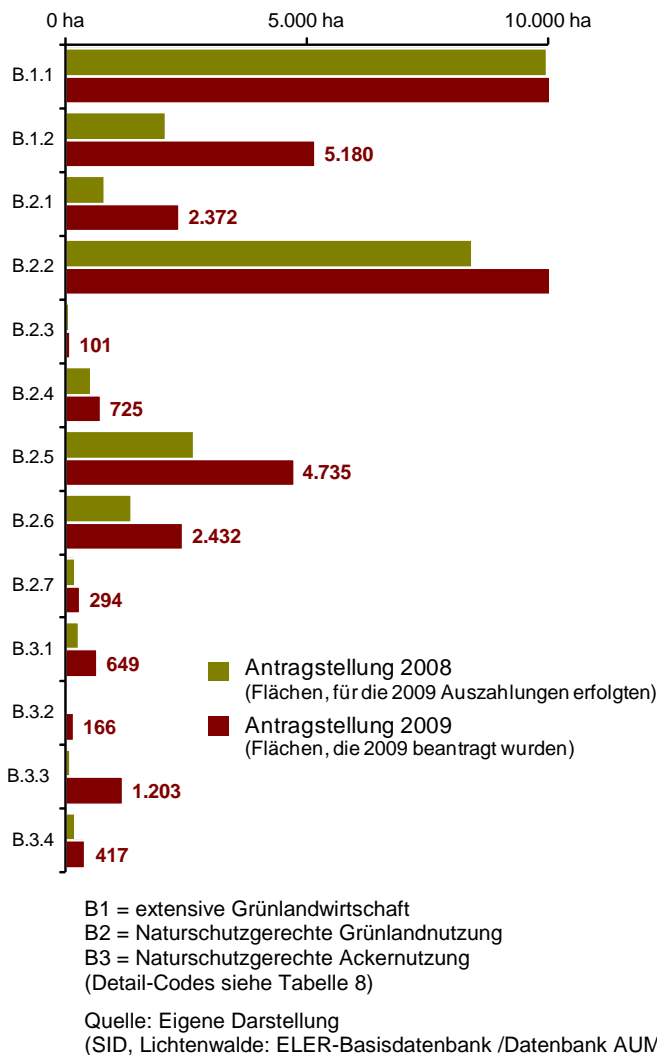
¹⁵⁵ vgl. Anhang zu 6.9.2 und u.a. LfULG: Vogelschutz und Landwirtschaft, 2007 sowie R. Joest: Vertragsnaturschutz für Feldvögel in der Hellwegbörde, Natur in NRW, Nr. 3/2009, S.22.

¹⁵⁶ Diese Wirkung könnte in den ersten Jahren der konservierenden Bewirtschaftung durch eine örtlich erhöhte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln verringert sein (vgl. unten, am Ende der Ausführungen zu Bewertungsfrage 3 (Wasser), und entsprechende Ausführungen zur Bewertungsfrage Wasser im Anhang zu 6.9.2).

in der Normallandschaft¹⁵⁷ verbunden ist. Die Wirkung auf die Teilbereiche Lebensräume, Arten, besonders wertvolle Landwirtschaftsfläche und Natura 2000 wird im Folgenden ausgeführt.

Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Förderung von Lebensräumen beigetragen?

**Abbildung 20: Förderflächen 2008 und 2009 -
Maßnahmebereich B**



Eine Wirkung auf die Erhaltung der Gesamtfläche des **Dauergrünlands** lässt sich mit Agrarumweltmaßnahmen aufgrund ihrer Freiwilligkeit und Befristung kaum erzielen, allenfalls können sie das Vorhaben Grünland umzubringen bis zum Ende der Vertragsbindung hinauszögern. Die entsprechende Cross-Compliance-Verpflichtung des Mitgliedsstaats¹⁵⁸ lässt sich effektiver gesetzlich¹⁵⁹ oder auf andere Weise hoheitlich (Verordnung zum Genehmigungsvorbehalt) oder über eine Änderung der mitgliedstaatsbezogenen in eine betriebsbezogene Auflage umsetzen.

Die angebotenen Fördergegenstände haben jedoch eine deutliche Wirkung auf die Erhaltung besonders **naturschutzrelevanter Grünlandlebensräume**. Die Grünlandförderung erreicht mit der 2009 beantragten Förderfläche 28 % der gesamten Grünlandfläche Sachsens¹⁶⁰, davon liegen 12 % in Natura 2000.

Mit der Förderung der extensiven Grünlandwirtschaft (B.1, 28.000 ha) werden gezielt die Betriebe unterstützt, die auf relativ niedrigem Nährstoffniveau arbeiten und einen Beitrag zur Erhaltung der **etwas nährstoffreicheren Grünlandbiotope** leisten. Ein großer Teil dieser Betriebe liegt im Bergland. Auf geringerer Förderfläche, aber mit einer kontrollierbaren Auflage zur Düngerreduzierung (keine Stickstoffdüngung vor dem ersten Schnitt) trägt auch der Fördergegenstand B.2.1 auf

¹⁵⁷ gesamte (Agrar-)Landschaft unabhängig vom Schutz- oder Förderstatus

¹⁵⁸ Der Grünlandanteil darf sich gegenüber 2003 nicht (EU-Direktzahlungen-Verordnung, VO (EG) Nr. 73/2009, Art. 6 Absatz 2 i.V.m. VO (EG) 1122/2009, Art.3 Absatz 1) bzw. nicht erheblich (Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz, § 3 Absatz 1) verringern.

¹⁵⁹ Das sächsische Naturschutzgesetz enthält in § 1c Abs.3 Ziffer 4 nur eine Vorschrift zum Schutz des Grünlands besonderer Standorte. Danach ist der Umbruch von Dauergrünland auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten zu unterlassen. Ein Rückgang der Grünlandfläche insgesamt zieht erst ab einer Verringerung des Dauergrünlandanteils von 5 % gegenüber dem Stand von 2003 Rechtsfolgen nach sich.

¹⁶⁰ Die extensive Grünlandbewirtschaftung (B.1) erreicht 15 %, die naturschutzgerechte (B.2) 13 % des sächsischen Grünlands.

knapp 2.400 ha dazu bei¹⁶¹. Zur Erhaltung der **mageren Wiesen** leistet die naturschutzgerechte Wiesenutzung mit dem Ausschluss jeglicher Stickstoffdüngung (B.2.2, B.2.4) den wichtigsten Beitrag. Der Schwerpunkt der Förderung¹⁶² liegt auf Frischwiesen, daneben auf Berg- und Feuchtwiesen. Sie könnte dazu beitragen, dass in den für den Naturschutz zentralen Biotoptypen der mageren Frisch- und Bergwiesen der Umfang der wertvollen Biotopfläche deutlich erhöht wird. Ein mittelfristig wirkendes, aber sehr wirksames Instrument zur Schaffung magerer Wiesen ist die Aushagerung (B.2.3), die allerdings mit rund 100 ha bislang kaum Breitenwirkung entfaltet. Bei der Erhaltung der Magerrasen, Heiden und anderer Biotoptypen des **mageren Weidegrünlands** sind die Fördergegenstände B.2.5 und B.2.6 dagegen hoch wirksam. Bei der Grobuntersuchung wiesen die Untersuchungsflächen in Hutung (B.2.6) den höchsten Anteil wertvoller Biotope auf. Die Förderfläche bleibt allerdings klein im Vergleich zur Fläche der wertvollen Heide- und Trockenrasen-Biotope, die in der selektiven Biotopkartierung erfasst ist. In den kartierten **Streuobstwiesen** wird die Pflege des Unterwuchses über B.2 (vor allem B.2.2a und B.2.5) gefördert, der überwiegende Teil der Streuobstwiesenpflege erfolgt jedoch aus Landesmitteln über Richtlinie NE/2007. Auch die Förderung der **Grünlandbrachen** (B.2.7) entfaltet positive Wirkungen, allerdings bislang nur auf knapp 300 ha¹⁶³. Zur Erhaltung der Qualität **extensiver Äcker** als Lebensraum oder Teillebensraum trägt der Maßnahmebereich B.3 bei (s.u., Wirkung auf Arten). Zur Erhaltung und Förderung nichtlandwirtschaftlicher Lebensräume wie z.B. Gewässer kann auch der Maßnahmebereich A beitragen, indem empfindliche Bereiche vor dem Eintrag von Nährstoffen geschützt werden. In einigen Fällen¹⁶⁴ werden auch Brachen, vor allem auf Acker, zur Erhaltung oder Entwicklung von Fließgewässerbiotopen gefördert.

Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Förderung von Artenvielfalt beigetragen?

Auf die Frage nach der Artenvielfalt in Bewertungsfrage 2 beziehen sich ein Ergebnis- und ein Wirkungsindikator. Die Formulierung des Ergebnisindikators R.6 nimmt im EPLR Sachsen 2007-2013 im Hinblick auf Biodiversität ausdrücklich auf Arten Bezug ("Förderflächen .., die ... die Biodiversität (anhand indikatorisch bedeutsamer Arten ...) ... verbessern"). Auch der gemeinsame Wirkungsindikator soll in der Formulierung des EPLR „anhand Bestandsdaten indikatorisch bedeutsamer Zielarten“ ermittelt werden.

Im Rahmen der fachlichen Begleitung wurden u.a. **Artengruppen** untersucht, die aufgrund ihrer ökologischen Einnischung bzw. eines geringen Aktivitätsradius einen engen Bezug zur Art der Bewirtschaftung auf der Förderfläche zeigen und insofern **indikatorisch** für die Wirkungsintensität der Förderung bedeutsam sein können (Pflanzen, Tagfalter und Widderchen, Heuschrecken, in Brachen auch Laufkäfer). Die Ergebnisse dieser Untersuchungen zeigen eine deutlich höhere Artenvielfalt der Förderflächen, auch in Bezug auf gefährdete Arten, im Vergleich mit nicht geförderten Flächen. Die höchsten Biodiversitätswerte unter den stärker nachgefragten Fördergegenständen erreicht die Spätschnittvariante der Wiesenutzung ohne Düngung (B.2.2b). Die Förderung der naturschutzgerechten Grünlandnutzung (B.2) ist auf eher artenreichere Flächen konzentriert als die der extensiven Grünlandwirtschaft (B.1), doch auch diese erreicht zum Teil hohe Werte in der Artenvielfalt und durchweg deutlich bessere Werte als nicht geförderte Flächen¹⁶⁵. Aus diesen Unterschieden lässt sich noch nicht unmittelbar und sicher auf eine hohe Wirkungsintensität der Förderung im Hinblick auf die Artenvielfalt schließen, doch ist eine positive Wirkung der Förderung zumindest für die Erhaltung der Vielfalt von Flora und Wirbellosenfauna anzunehmen.

Auch für die meisten der in der Maßnahmenstrategie des EPLR (z.T. nur beispielhaft) genannten Arten sowie der Arten, die in den naturschutzfachlichen Stellungnahmen als **Zielarten** genannt wurden, ist von einer hohen und überwiegend räumlich-funktional zugeordneten Wirkung auf die

¹⁶¹ zu den Details der Fördergegenstände siehe Anhang zu 6.9.2

¹⁶² Die Zuordnungen beruhen auf den Zuordnungen der naturschutzfachlichen Stellungnahmen zu Zielbiotopen, also angestrebten Zuständen.

¹⁶³ Alle hier genannten Angaben zu Förderflächen sind Daten der Anträge 2009.

¹⁶⁴ insgesamt < 20 ha nach der Statistik der naturschutzfachlichen Stellungnahmen (vgl. Tabelle 10 im Anhang zu 6.9.2)

¹⁶⁵ Vgl. Abschnitt Artenvielfalt, insbesondere Tabellen 10 und 11, im Anhang zu 6.9.2, sowie LfULG 2010

Erhöhung der Artenvielfalt auszugehen. Die Treffsicherheit der Förderung wird in den Maßnahmebereichen B.2 und B.3 bereits durch die Förderkulisse und mit der räumlich-funktionalen Steuerung durch die naturschutzfachlichen Stellungnahmen zusätzlich erhöht¹⁶⁶.

Die Zuordnung der naturschutzfachlichen Stellungnahmen zu Zielarten ermöglicht darüber hinaus Einschätzungen dazu, in welchem Maß die Förderung für die genannten Zielarten wirksam werden kann. Das Nahrungsangebot für **Greifvögel** mit hohem Aktionsradius (Rotmilan, Baumfalke) kann in ausgeräumten, intensiv genutzten Agrarlandschaften durch die Förderung extensiver Grünlandnutzung (B.1), den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel in etwas nährstoffreicheren Wiesen (B.2.1), Anlage von Brachen (B.2.7, B.3.4), Zwischenfruchtanbau (A.1) oder Untersaaten (A.2), extensive Ackernutzung (B.3) verbessert werden. **Nahrungsgäste des Grünlands** mit geringerem Aktionsradius wie Weißstorch, Wiesenweihe oder Steinkauz brauchen in der Umgebung des Brutplatzes einen hohen Anteil extensiven Grünlands, der durch die Förderung (B.1, B.2) geschaffen werden kann. **Wiesenbrüter** wie Braunkehlchen oder Bekassine profitieren von einem späten Nutzungsbeginn, wie er in den Förderflächen (B.2.2b, B.2.5) vereinbart ist. Die Beweidung auf Magerrasen und Heiden (B.2.5, B.2.6) erhält den Lebensraum, der für zahlreiche Brutvögel des **struktureichen Offenlandes** wie Heidelerche, Brachpieper oder Neuntöter wichtig ist, der Weideplan gewährleistet die erforderliche Strukturvielfalt. Vogelarten wie Kiebitz, Rebhuhn und Ortolan können von der Extensivierung in **Ackerschlägen** (B.3.1, B.3.4) profitieren. Gänse und Schwäne können als Rastvögel Energie für den Zug nach Süden aufnehmen, wenn sie Äcker mit Zwischenfrüchten und Untersaaten (A.1, A.2) finden. Stoppelfelder (B.3.2) mit Wildkräutern und ggf. gekeimtem Ausfallgetreide sollten jedoch als Alternative zur Verfügung stehen. Der Fördergegenstand B.3.1 wird u.a. für die Erhaltung von Ackerwildkräutern eingesetzt. Er entspricht auch den Ansprüchen des Feldhamsters, braucht aber angesichts vergleichbarer privat finanzierter Maßnahmen dafür nicht eingesetzt werden.¹⁶⁷ Eine positive Wirkung auf **Amphibien**, die im Frühjahr über den Acker zum Laichgewässer wandern, hat die Bearbeitungspause in den Monaten März und April auf Ackerflächen (B.3.3). Die Erhaltung der Populationen könnte mit anderen Fördergegenständen (Brachestreifen, Umwandlung in Grünland) oder mit Projektförderung (Landkauf, Landtausch, Anlage von Uferstreifen oder anderen Gewässern) vielleicht in ähnlicher Weise oder auch effektiver erreicht werden.

Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt von besonders wertvollen Landwirtschaftsflächen beigetragen?

Der Anteil der besonders wertvollen Landwirtschaftsflächen (HNV-Flächen), der 2009 zum ersten Mal erhoben wurde, beträgt in Sachsen 13 % bezogen auf die Offenlandbereiche. 2,9 % haben einen äußerst hohen Naturschutzwert (Stufe I), 3,8 % einen sehr hohen Wert (Stufe II), und die verbleibenden 6,6 % (Stufe III) mit einem mäßigen Wert stellen eher Potenzialflächen für den Naturschutz dar. Der Anteil der Förderflächen an den HNV-Untersuchungsflächen ist hoch (58 % im Vergleich zu 28 % am gesamten Grünland Sachsens). Einen erheblichen Anteil an der Erhaltung der HNV-Flächen insgesamt haben die Fördergegenstände der naturschutzgerechten Beweidung (B.2.5, B.2.6). Der Maßnahmebereich B.2 hat einen besonders hohen Anteil an den höchsten HNV-Wertstufen. An den Untersuchungsflächen mit äußerst hohem Naturschutzwert (Stufe I) haben die Fördergegenstände B.2.1, B.2.2 und B.2.5 einen vier- bis achtmal so hohen Anteil wie am sächsischen Grünland insgesamt (vgl. Anhang zu 6.9.2, Abschnitt „besonders wertvolle Landwirtschaftsflächen“).

¹⁶⁶ Die Sachgebiete Naturschutz der LfULG-Außenstellen geben für jeden Förderantrag im Maßnahmebereich B.2 und B.3 eine Stellungnahme ab, in der sie zumindest eine Zielart und in der Regel auch einen Zielbiotoptyp angeben. Dass nicht für alle Biotoptypen im fachlich erforderlichen Umfang Flächen in die Förderung aufgenommen werden können, ist aufgrund der Freiwilligkeit der Maßnahmen nicht verwunderlich und hat im Fall der Heidebiotope evtl. auch noch andere Ursachen (ehemalige Nutzung durch Militär oder Bodenabbau). Auch manche nicht nachvollziehbaren Zuordnungen zu Zielarten (siehe Anhang zu 6.9.2) schmälern nicht den insgesamt positiven Wirkungsbeitrag der naturschutzfachlichen Stellungnahmen über die generellen Biodiversitätswirkungen der Maßnahmen hinaus (vgl. Anhang zu 6.9.2).

¹⁶⁷ Die (verbliebene) Feldhamsterpopulation um Delitzsch wird zum Teil durch Kompensationsmaßnahmen und zum Teil durch Maßnahmen aus einem privatwirtschaftlich finanzierten Fonds gefördert (SMUL, mündlich). Der Einsatz von ELER-Mitteln ist daher nicht erforderlich.

Inwieweit haben die Maßnahmen den Erhaltungszustand in Natura 2000 verbessert?

Die auf die Programmwirkung bezogene Frage beruht im Wesentlichen auf dem Beitrag der Agrarumweltmaßnahmen und wird daher hier vorweggenommen. Die Wirkung auf die biologische Vielfalt soll neben der Auswertung des Feldvogelindex anhand des Wirkungsindikators „Bestandsdaten indikatorisch bedeutsamer Zielarten (insb. FFH)“ gemessen werden. Im Bericht der fachlichen Begleitung wird stattdessen der Indikator der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt genannt: „Erhaltungszustand der landwirtschaftsabhängigen FFH-Lebensraumtypen und -Arten“. Der Vorschlag hat den Vorteil, dass es für das FFH-Monitoring regelmäßig – alle sechs Jahre – Daten geben wird, die vollständig und nachvollziehbar ermittelt worden sind.

Der Indikator kann allerdings, wie auch die Bewertungsfrage, nur einen besonderen Schwerpunkt setzen und damit das Bild abrunden. Denn die FFH-Arten und -Lebensraumtypen sind nicht mit dem Ziel der Bewertung von Agrarumweltmaßnahmen ausgewählt worden, sondern zur Schaffung eines großräumigen Schutzgebietssystems für die Erhaltung der aus EU-Sicht wertvollsten Arten und Lebensräume. Gerade die landwirtschaftsabhängigen Biotoptypen sind im Anhang der FFH-Richtlinie nicht entsprechend ihrem Naturschutzwert im Freistaat repräsentiert (z.B. Feuchtwiese, Streuobstwiese, Extensivacker), die Arten noch weniger. Für die Vogelarten des Anhangs I der Vogelschutzrichtlinie gilt dies ebenfalls, aber mit Einschränkungen.

Ein Drittel des Natura-2000-Grünlands ist mit Fördermaßnahmen (B.1, B.2) belegt. Für B.1 hat das EPLR Sachsen das Output-Ziel einer Förderfläche von 27.200 ha in Natura-2000-Gebieten festgelegt. Damit wären 41 % des Grünlands in Natura 2000 (derzeit 14 %) allein in extensiver Grünlandbewirtschaftung.

Der größte Bedarf zur Verbesserung des Erhaltungszustands besteht bei den Lebensraumtypen „**Trockene Heiden**“ (Bestand: 3.100 ha) und „**Binnendünen mit Sandheiden**“ (220 ha), für die der Erhaltungszustand als ungünstig eingestuft wird. Für diese beiden Lebensraumtypen liegt außerdem die Verantwortung Sachsens für den Bestand in der kontinentalen Region Deutschlands relativ hoch. Die Agrarumweltmaßnahmen bieten mit der Hüteschafhaltung (B.2.6) eine geeignete Fördervariante, die hierfür bislang kaum bzw. gar nicht zur Anwendung kommt.¹⁶⁸ Einen positiven Beitrag leistet die Förderung in den verschiedenen Varianten zur Erhaltung der Lebensraumtypen **Flachland-Mähwiese** und **Berg-Mähwiese**. 30 % der Förderflächen für Wiesennutzung mit Düngungsverzicht (B.2.2) sehen einen der beiden Lebensraumtypen vor.¹⁶⁹ Die aktuelle Fläche des Lebensraumtyps Berg-Mähwiese (1.600 ha)¹⁷⁰ könnte durch die Förderung sogar vergrößert werden, und die Senkung des Nährstoffniveaus könnte auch in den Beständen, die bereits als FFH-Lebensraumtyp anzusprechen sind, den Erhaltungszustand verbessern.¹⁷¹

Für die Erhaltung kleinräumiger, **stark gefährdeter** Bestände von Lebensraumtypen, die besondere Pflege erfordern, sind die Agrarumweltmaßnahmen in der Regel nicht geeignet. Auch unter den Natura-2000-Arten befinden sich zahlreiche Arten, die bereits vom Aussterben bedroht sind und spezielle Artenschutzmaßnahmen benötigen (vgl. Anhang zu 6.9.2).¹⁷² Mit der größten Wirkung ist wohl für den nicht gefährdeten Dunklen Wiesenknopf-Ameisen-Bläuling zu rechnen, vor allem wegen des auf ihn zugeschnittenen Fördergegenstands „Wiese ohne Düngung mit Nutzungspause“ (B.2.4). Für die Erhaltung der Flussperlmuschel, die sich in Sachsen nicht mehr natürlich reproduziert, kann die ELER-Förderung immerhin einige Bausteine zur Wiederherstellung geeigneter Umweltbedingungen beitragen. Maßgeblich ist hier neben der Erhaltung und naturschutzgerechten Bewirtschaftung (B.2) des bachbegleitenden Grünlands auch die Verringerung der Stoffeinträge auf Ackerflächen und in Teichen des gesamten Einzugsgebiets und die

¹⁶⁸ Das kann bei Flächen, die militärisch oder für Bodenabbau genutzt wurden, unvermeidlich sein.

¹⁶⁹ Der Wert bezieht sich auf die Zielbestimmung der naturschutzfachlichen Stellungnahmen.

¹⁷⁰ Wert des FFH-Monitoring

¹⁷¹ Schon die Erhaltung des Lebensraumtyps entspräche dem Ziel des Maßnahmenbereichs B.2 (Naturschutzförderung im Grünland).

¹⁷² Die Erhaltung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 kann nur in Teilen über ELER kofinanziert werden. Für die nichtlandwirtschaftlichen Lebensräume kann ELER gar nicht angewandt werden, und die Schutzmaßnahmen, die für kleinflächige oder besondere Agrarbiotope und -arten erforderlich sind, sind mit dem ELER-Kontrollsystem nicht effektiv umzusetzen.

Umwandlung oder Brachlegung der wenigen Flächen, wo ackerbauliche Nutzung unmittelbar ans Gewässer angrenzt (vgl. Anhang zu 6.9.2).

Bewertungsfrage 3: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Wasserqualität beigetragen?¹⁷³

Durch **Verminderung von Stoffeinträgen in Grund- und Oberflächenwasserkörper** gingen von mehr als 83.579 ha Förderflächen mit Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 2008 und 130.079 ha 2009 (Antragsflächen) erhebliche positive Effekte zur Verbesserung der Wasserqualität aus. Dauerhaft konservierende Bodenbearbeitung (A.3) und Zwischenfruchtanbau (A.1) führen zu einer **Verminderung der Oberflächenabflüsse und damit verbundener Stoffausträge** in angrenzende Gewässer, zum anderen wird **Stickstoff auf dem Acker gebunden** und die Auswaschung ins Grundwasser gemindert. In begrenztem Maße werden Einträge von Pflanzenschutzmitteln durch Beschränkungen bezüglich erlaubter Wirkstoffmengen, die mit Fördergegenständen im Maßnahmebereich B verbunden sind, reduziert.

Aufgrund des großen Umfangs leisteten Flächen mit dauerhaft konservierender Bodenbearbeitung den größten Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität: 17 % der gesamten Ackerfläche und 22 % der erosionsgefährdeten Flächen bzw. der entsprechenden Gebietskulisse¹⁷⁴ Sachsens wurden 2009 dauerhaft konservierend bewirtschaftet. Wirksam ist hier in erster Linie die **Verringerung erosionsbedingter Stoffausträge, insbesondere Phosphat**. Der verminderte Oberflächenabfluss ist begründet durch die Mulchbedeckung sowie die Zufuhr organischer Substanz und reduzierte Bodenbearbeitung, die zur Verbesserung der Bodenstruktur und des Bodenlebens, einem erhöhten Wasseraufnahmevermögen und Humusaufbau führt. Aufgrund dieser Wirkungszusammenhänge konnten auf A.3-Flächen Phosphateinträge in Oberflächengewässer um 77 % bzw. mehr als 11 t P¹⁷⁵ im Jahr 2008 und **17 t P¹⁷⁶** im Jahr 2009 reduziert werden. Das definierte Ziel ist damit bereits weit überschritten (Zielerfüllung 171 % - Im Hinblick auf diesen hohen Zielerreichungsgrad ist zu beachten, dass der Zielwert auf Basis des sehr vorsichtig geschätzten, möglichen Förderflächenumfangs mit dauerhaft konservierender Bodenbearbeitung relativ niedrig angesetzt wurde. Positive Effekte durch mit Bodenbedeckung verbundene Erosionsminderung sind darüber hinaus auch von A.1 und A.2 zu erwarten.¹⁷⁷

In Bezug auf die **Minderung von Stickstoffausträgen** in Grund- und Oberflächenwasserkörper ist die Wirkungsintensität der Förderflächen mit Zwischenfrüchten (A.1) am höchsten. Auf diesen Flächen wird Stickstoff über Winter in der Pflanzenmasse gebunden und daneben der Austrag über Erosion durch Bodenbedeckung reduziert. Untersuchungen im Rahmen der fachlichen Begleitung ergaben eine geschätzte Minderung der potenziellen Nitratauswaschung auf

¹⁷³ Die Frage nach der Verbesserung der Wasserqualität wird konkretisiert durch die programmspezifische Bewertungsfrage „Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zur Abnahme von Nitrat- und Phosphatgehalt in Grund- und Oberflächengewässern beigetragen?“, die die Verminderung von Stoffeinträgen aus der Landwirtschaft in Gewässerkörper fokussiert und sich an Zielsetzungen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG) vor allem in Bezug auf deren chemischen Zustand orientiert.

¹⁷⁴ Die bis Ende 2009 geltende Gebietskulisse „WRRL/Hochwasserschutz Sonstige“ umfasst Feldblöcke mit mittlerer, hoher und sehr hoher Erosionsgefährdung und bestehendem hydrologischen Anschluss an Oberflächenwasserkörper über Oberflächenabfluss sowie hochwassergefährdete Gebiete – für eine detaillierte Betrachtung der Gebietskulisse siehe auch Anhang zu 6.9.3 Exkurs zu Wasser/Boden, S. 64 sowie Anhang zu 6.9.3, Maßnahmenblatt A.3, S. 99)

¹⁷⁵ LfULG (2010): Bericht zur laufenden Bewertung EPLR. – Teil Agrarumweltmaßnahmen AUM, Berichtsjahr 2009, S. 37. – auf Basis modellbasierter Erosionsabschätzungen für ein Niederschlagsreferenzjahr bestimmter Wert für Förderflächen 2008

¹⁷⁶ Auf Basis der Abschätzung der Minderung des potenziellen Stickstoffaustrages von A.1-Förderflächen des LfULG (2010, s. Fußn. 175) errechneter Wert für Antragsflächen 2009.

¹⁷⁷ Ein begrenzter Zusammenhang der Fördermaßnahmen besteht mit der Brutto-Phosphorbilanz (Basisindikator B20), die neben dem Bodenabtrag auch durch Fruchtfolge, Tierbesatz und Düngereinsatz beeinflusst wird. Zu der leichten Verbesserung der Phosphorbilanz für Sachsen im Jahr 2008 (-7,3 kg/ha) gegenüber 2007 (-8,5 kg/ha) um 1,2 kg/ha, haben die Förderflächen A.3 mit einer Verminderung des P-Austrages um mehr als 11 t im Jahr 2008 beigetragen.

Aussagen und Bezüge zum Wirkungsindikator „Anzahl der Oberflächenwasserkörper mit abnehmendem P-Gehalt“ können erst nach Vorliegen der Ergebnisse im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinien-Bewertung 2015 getroffen werden. (Im Zeitraum 2006-2008 überschritten ca. 70 % der Oberflächenwasserkörper bei Fließgewässern die Orientierungswerte der LAWA für Gesamtphosphor hinsichtlich der Erreichbarkeit des guten ökologischen Zustands, 40 % der Standgewässer verfehlen den guten ökologischen Zustand im Hinblick auf Phosphatbelastungen.)

A.1-Förderflächen im Jahr 2008 um 38 % bzw. 277 t NO₃-N.¹⁷⁸ Ausgehend von einer mittleren Differenz langjähriger Untersuchungen des LfULG konnte die potenzielle Nitratauswaschung auf Förderflächen mit Zwischenfruchtanbau 2009 um geschätzt rund 452 t NO₃-N¹⁷⁹ gemindert werden. Die Wirkung des Fördergegenstandes kommt angesichts der noch zögerlichen Inanspruchnahme jedoch noch nicht voll zum Tragen. Ebenso ist der Fördergegenstand A.2 (Untersaaten) bei extrem geringer Akzeptanz¹⁸⁰ trotz hoher Effektivität kaum wirksam. Mit geringerer Wirkungsintensität aber aufgrund des großen Umfangs in beträchtlichem Maße tragen darüber hinaus Flächen mit konservierender Bodenbearbeitung zur Minderung des Gehalts auswaschungsgefährdeter Nitrats bei. Nach Erfahrungswerten aus Untersuchungen des LfULG mit einem Wert für 2008 von 237 t NO₃-N¹⁸¹ kann die Minderung für Förderflächen im Jahr 2009 auf 367 t NO₃-N¹⁸¹ geschätzt werden. Die Fördergegenstände im Maßnahmebereich B ergänzen die beschriebenen Wirkungen durch Minderung von Direkteinträgen aufgrund reduzierter Düngemittelintensität und Viehbesatz (B.1, B.3, B.2.1) bzw. des vollständigen Verbot der Düngung (B.2.2-2.7). Auswirkungen auf die Wasserqualität sind hier jedoch stark vom Standort abhängig und daher schwierig einzuschätzen. Einschließlich dieser Wirkungsbeiträge kann insgesamt von einer Minderung der potenziellen Nitratauswaschung von über 637 t NO₃-N und mehr als 1.345 t NO₃-N im Jahr 2009 ausgegangen werden¹⁸². Das definierte Ziel für die Stickstoffaustragsminderung von 5.100 kg NO₃-N/a ist bezogen auf 2009 damit erst zu 26 %, allein durch A.1 erst zu 9 % erfüllt¹⁸³. Zu beachten ist dabei, dass das im EPLR angegebene Ziel von 5.100 NO₃-N/a selbst bei vollständiger Umsetzung von A.1 auf allen geeigneten Ackerflächen in Sachsen bei gleichbleibender Fruchtfolge nur knapp zur Hälfte erreicht werden kann. Der Zielwert ist zu prüfen und gegebenenfalls zu korrigieren bzw. an den Zielen der WRRL auszurichten (siehe Empfehlungen).

Die bis Ende 2009 geltende Kulisse der Ackerflächen mit Stickstoffaustragsrisiko ist bisher erst zu 11 % mit stoffeintragsminimierenden Maßnahmen abgedeckt. Eine Ausdehnung insbesondere der bisher zögerlich umgesetzten Fördergegenstände A.1 und A.2 ist anzustreben und – insbesondere vor dem Hintergrund der Kulissenausweitung ab 2010 - auf die Fokussierung entsprechend gefährdeter Gebiete zu achten.

Nur begrenzt wirken die derzeitigen Agrarumweltmaßnahmen positiv auf die Wasserqualität durch **Minderung von Pestizideinträgen** in Gewässer. Wirksam sind hier der mit den Zuwendungsvoraussetzungen für die B-Maßnahmen (seit 2010 auch für die Fördergegenstände A.1 und A.2) geforderte geringere bzw. der vollständige Verzicht auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln sowie die Förderung des Abbaus von Pflanzenschutzmitteln aufgrund erhöhter bodenbiologischen Aktivität auf Ackerflächen (Maßnahmebereich A, B.3).

Durch den Einsatz spezieller biotechnischer Verfahren im Obstbau im Rahmen des kleinen Fördergegenstandes A.4 werden Pflanzenschutzmittel eingespart. Im Jahr 2008 wurden auf 155 ha A.4-Flächen nach Betriebsheftauswertungen im Rahmen der fachlichen Begleitung schätzungsweise 46 kg Wirkstoff nicht ausgebracht, bezogen auf 821 ha Förderfläche im Jahr 2009 ergibt sich eine Verminderung von 243 kg¹⁸⁴ Wirkstoff. Das für diesen Fördergegenstand definierte Ziel

¹⁷⁸ LfULG (2010): Bericht zur laufenden Bewertung EPLR. – Teil Agrarumweltmaßnahmen AUM, Berichtsjahr 2009, Anhang 3, Indikatorblätter, Ergebnisindikator 01. – Auf Basis von Beprobungsergebnissen auf Versuchsflächen im Jahr 2008 bestimmter Wert bezogen auf Antragsflächen 2008, aufgrund witterungsbedingter Schwankungen noch nicht belastbar.

¹⁷⁹ LfULG (2010): Fragen zu stoffeintragsminimierenden Maßnahmen und Ergebnissen der fachlichen Begleitung. Schriftliche Mitteilung vom 20.08.2010

¹⁸⁰ Ursachen für die geringe Akzeptanz von A.2 sind u.a. der hohe pflanzenbauliche Anspruch der Maßnahme, befürchtete Ertragseinbußen durch Wasserkonkurrenz, die Verpflichtung zur Anwendung auf 5 % der Fläche etc. -> siehe auch unten (6.9.3) sowie Analyse im Anhang zu Kapitel 6 (insbesondere Anhang zu 6.9.3 und Maßnahmenblatt A.2)

¹⁸¹ Wert basiert auf aus Erfahrungswerten des LfULG angesetztem Wirkfaktor von 3 kg NO₃-N/ha
LfULG (2010): Fragen zu stoffeintragsminimierenden Maßnahmen (214 A) und Ergebnissen der fachlichen Begleitung. Schriftliche Mitteilung vom 20.08.2010

¹⁸² Ein Bezug dieser Wirkung zum Basis- und Wirkungsindikator (Brutto-N-Bilanz) ist aufgrund starker witterungsbedingter Schwankungen und der bisher kurzen Laufzeit der Fördermaßnahmen derzeit nicht sinnvoll.

¹⁸³ Das im EPLR angegebene Ziel von 5.100 NO₃-N/a scheint zu hoch angesetzt und kann selbst bei vollständiger Umsetzung von A.1 auf allen geeigneten Ackerflächen in Sachsen bei gleichbleibender Fruchtfolge (ca. 82.000 ha AF mit Sommerungen) nur knapp zur Hälfte erreicht werden. Der Zielwert ist zu prüfen und ggf. zu korrigieren bzw. an den Zielen der WRRL auszurichten (siehe Empfehlungen).

¹⁸⁴ Monitoringdaten 2009. - hochgerechnet auf A.4-Antragsflächen 2009.

eingesparten Wirkstoffs ist damit bei flächenmäßiger Zielüberschreitung nur zu 49 % erfüllt. Zu bedenken ist hier jedoch, dass Voraussagen über Einsparungen beim Pflanzenschutzmitteleinsatz – v. a. aufgrund schwankender Befallsintensitäten und nicht absehbarer eventuell längerer Wirkungsdauer neu entwickelter Mittel - mit erheblichen Unschärfen verbunden sind.¹⁸⁵

Konservierende Bodenbearbeitung (A.3) kann dagegen gegebenenfalls in der Umstellungsphase auch mit erhöhten Pflanzenschutzmittelerfordernissen verbunden sein¹⁸⁶, wenn Fruchtfolgen, Bodenbedeckung und Sortenwahl nicht optimal aufeinander abgestimmt sind (siehe auch Ausführungen im Anhang zu 6.9.2 - Bewertungsfrage Wasser). Schulung und Information sind aus diesem Grund hier unverzichtbar.

Bewertungsfrage 4: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung der Bodenqualität beigetragen?¹⁸⁷

Agrarumweltmaßnahmen trugen im Jahr 2009 auf insgesamt 130.079 ha zum Erhalt und zur Verbesserung der Bodenqualität – durch **Förderung von Humusaufbau und Bodenleben** sowie damit verbundener **Bodenstrukturverbesserung** bei - das entspricht mehr als 18 % der Ackerfläche Sachsens. Besonders wirkungsintensiv sind Förderflächen in erosions-, hochwasser- und überschwemmungsgefährdeten Gebieten. 23 % der Ackerflächen in dieser Gebietskulisse wurden 2009 mit erosionsmindernden und bodenverbessernden Maßnahmen bewirtschaftet.

Eine wesentliche Bedeutung im Hinblick auf Wirkungsintensität und Wirkungsumfang kommt dabei Förderflächen mit **dauerhaft konservierender Bodenbearbeitung** (A.3) zu, die 2009 17 % der sächsischen Ackerflächen abdeckten. Die Verpflichtung zur Dauerhaftigkeit der Anwendung auf derselben Fläche trägt dem erforderlichen Entwicklungszeitraum von Bodenbildungsprozessen Rechnung und ermöglicht die Erreichung einer von Längerfristigkeit abhängigen optimalen Wirkung.

Durch Bodenbedeckung und die Verbesserung der Bodenstabilität konnten auf A.3-Flächen **Bodenabträge in angrenzende Gewässer im Jahr 2008 um über 158.000 t¹⁸⁸, auf Förderflächen 2009 um über 250.000 t¹⁸⁹ verringert** und das angestrebte Ziel weit übertroffen werden (Zielerfüllung 175 %).¹⁹⁰ Weitere Beiträge zur Erosionsminderung leisteten Flächen mit Zwischenfruchtanbau (A.1) sowie in geringem Umfang Ackerflächen mit naturschutzgerechter Bewirtschaftung (B.3).

Längerfristig bewirkt die durch Bodenbedeckung und reduzierte Bodenbearbeitung eine gesteigerte biologische Aktivität und dadurch bedingt einen höheren Anteil wasserstabiler Aggregate und Makroporen. Dadurch wird das Infiltrationsvermögen auf Förderflächen mit dauerhaft konservierender Bodenbearbeitung erheblich erhöht und so der **präventive Hochwasserschutz** in der Fläche verbessert. Um eine Minderung des Hochwasserscheitelabflusses zu erreichen, sollten gefährdete Ackerflächen in Einzugsgebieten möglichst flächendeckend pfluglos bewirtschaftet werden. Im Hinblick auf den Hochwasserschutz ist die zielgerichtete Ausweitung der wirksamen

¹⁸⁵ LfULG (2010): Fragen zu stoffeintragsminimierenden Maßnahmen und Ergebnissen der fachlichen Begleitung. Schriftliche Mitteilung vom 20.08.2010.

¹⁸⁶ Nach Ergebnissen einjähriger Untersuchungen der PSM-Intensitäten in Indikatorbetrieben im Rahmen der fachlichen Begleitung wurden keine signifikanten Unterschiede zwischen A.3-Förderflächen und Vergleichsflächen festgestellt (vgl. LfULG (2010): Bericht zur laufenden Bewertung EPLR. – Teil Agrarumweltmaßnahmen AUM, Berichtsjahr 2009, Anhang 2 – A2-27f). - Für eine gesicherte Aussage ist jedoch eine mindestens dreijährige Bewertung erforderlich (vgl. LfULG (2010): Antworten auf Fragen zu stoffeintragsminimierenden Maßnahmen und Ergebnissen der fachlichen Begleitung. Schriftliche Mitteilung vom 20.08.2010)

¹⁸⁷ Die Frage steht aufgrund der Speicher-, Filter- und Pufferfunktion des Bodens im engen Zusammenhang mit Bewertungsfrage 3 zur Wasserqualität und entsprechenden Indikatoren. Ergebnisse zur Wasserqualität lassen daher gleichzeitig Rückschlüsse auf Bodenfunktionen zu.

¹⁸⁸ LfULG (2010): Bericht zur laufenden Bewertung EPLR. – Teil Agrarumweltmaßnahmen AUM, Berichtsjahr 2009, S. 37. – auf Basis modellbasierter Erosionsabschätzungen für ein Niederschlagsreferenzjahr bestimmter Wert für A.3-Antragsflächen 2008

¹⁸⁹ Auf der Basis von der Erosionsabschätzungen des LfULG (2010, s. Fußn. 188) errechneter Wert für Antragsflächen 2009.

¹⁹⁰ Entsprechend der Zieldefinition zur Minderung der P-Einträge in Gewässer (siehe Bewertungsfrage 3) wurde der Zielwert auf Basis des erwarteten, sehr vorsichtig eingeschätzten A.3-Förderflächenumfangs relativ niedrig angesetzt. Das Ziel ist eventuell anzupassen und an den Erfordernissen bzw. Zielsetzungen der WRRL auszurichten.

Förderflächen in entsprechenden Gebieten deshalb weiterhin erforderlich und sollte gerade vor der Hintergrund der Kulissenauflösung 2010 weiterhin verfolgt werden. (Außerhalb der „alten Kulisse“ kommt die Hochwasserschutzwirkung nicht oder nur eingeschränkt zum Tragen.)

Bewertungsfrage 5: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels beigetragen?¹⁹¹

Im Jahr 2008 trugen insgesamt 83.579 ha Förderflächen durch **Verringerung von Emissionen** aufgrund verminderten Kraftstoffverbrauchs und Festlegung von Treibhausgasen im Boden zur Bekämpfung des Klimawandels bei. Bezogen auf Antragsflächen hat sich die Fläche im Jahr 2009 auf 130.079 ha ausgeweitet. Mit einem Zielerreichungsgrad von 115 % wurde das Flächenziel damit bereits überschritten. Das Ziel bezieht sich lediglich auf die Fördergegenstände des Maßnahmebereichs A.

Die höchste Wirkungsintensität geht dabei von den Förderflächen mit Zwischenfrüchten (A.1) mit 15.071 ha und – mit 178 ha in sehr geringem Umfang - von Flächen mit Untersaaten (A.2) aus. Zwar erhöht sich bei der Umsetzung der Fördergegenstände der Kraftstoffverbrauch, diese negative Wirkung wird jedoch durch gesteigerten **Humusaufbau im Boden und die damit verbundene CO₂-Speicherung** sowie **verringerten Düngemittelsatz** aufgrund der N-rückhaltenden Wirkung von Zwischenfrüchten überkompensiert.

Die Klimawirkung der Förderflächen mit dauerhaft konservierender Bodenbearbeitung/Direktsaat (A.3) durch C-Bindung im Boden kann nicht eindeutig bestimmt werden. Von einer Humusanreicherung wird zwar generell ausgegangen (siehe Bewertungsfrage 4). Neueste Erkenntnisse zeigen jedoch auf, dass im Unterboden unter Umständen eine gleichzeitige Humusabreicherung möglich ist¹⁹². Hier besteht weiterer Forschungsbedarf. Zudem steigt mit dem Humusanteil auch der Wassergehalt im Boden, was erhöhte Denitrifikation und damit negative Klimaeffekte zur Folge hat. Ein weiterer *positiver* Klimaaspekt bei unterlassener bzw. reduzierter Bodenbearbeitung ist die **Verminderung des erforderlichen Kraftstoffeinsatzes** bei der Bewirtschaftung (Ein gegebenenfalls in der Umstellungsphase erforderlicher Mehraufwand von Pflanzenschutzmaßnahmen¹⁹³ kann diesen Effekt verringern oder gar aufheben.).

Eine sehr positive Wirkung zur Vermeidung des Klimawandels kann von den Maßnahmen im Bereich Extensive Grünlandwirtschaft, naturschutzgerechte Grünland- und Ackerbewirtschaftung (B) erwartet werden, die 2009 insgesamt 54.712 ha umfassten. In der **Verringerung des Düngemittelauftrags**¹⁹⁴, der für diese Maßnahmen gefordert wird – insbesondere B.2.2 bis B.2.6a und B.2.7 - liegt ein hohes Potenzial zur Minderung des Klimawandels.

Nach vorsichtigen Schätzungen liegt die Menge eingesparter CO₂-äq-Emissionen insgesamt zwischen 9.992 t und 36.889 t. Dabei sind **Einsparungen im vorgelagerten Bereich der Landwirtschaft** (weniger CO₂-äq-Emissionen durch **geminderte Pflanzenschutz- und Düngemittelproduktion** und durch **Deposition** und **Verlagerung klimarelevanter Gase** in Folge von

¹⁹¹ Die wesentlichen Einflussfaktoren der Landwirtschaft auf den Klimawandel sind einerseits Emissionen und andererseits die Bindung von Treibhausgasen. Die Frage steht deshalb auch im Zusammenhang mit der Bewertungsfrage 3 und 4, in der unter anderem die Verbesserung der Bodenqualität (Humusaufbau) betrachtet wird.

Die Beurteilung des Beitrages der Agrarumweltmaßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels ist anhand des gemeinsamen Wirkungsindikators VII, mit dem die Zunahme der Produktion erneuerbarer Energien in Erdöläquivalenten gemessen wird, nicht möglich, da entsprechende Vorhaben nicht Gegenstand der Förderung im EPLR sind. Neben dem flächenbezogenen Ergebnisindikator R6.c wird zur Bewertung der Frage deshalb ein ergänzender Indikator „Vermeidung von CO₂-äq-Emissionen“ hinzugezogen.

¹⁹² Institut für Biodiversität – Netzwerk e.V. (2008): Anpassungsstrategien bei Bodennutzungssystemen an den Klimawandel. F&E Vorhaben im Auftrag des Umweltbundesamt. Institut für Biodiversität – Netzwerk e.V., Dessau. S. 178.

¹⁹³ Siehe Bewertungsfrage Wasser (Ein erhöhter Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in der Umstellungsphase auf Pflugverzicht wird vielfach in der Literatur angenommen. Dagegen zeigen einjährige Untersuchungen auf A.3-Förderflächen im Rahmen der fachlichen Begleitung keine signifikant höheren PSM-Intensitäten. Für belastbare Aussage ist jedoch eine mindestens 3-jährige Betrachtung erforderlich. Eine Abschließende Aussage deshalb noch nicht möglich).

¹⁹⁴ Verbot synthetischer Düngemittel für B.1, zeitliche Einschränkung für B.3, Verbot jeglicher Düngung für B.2

Düngemittleinsatz) noch nicht berücksichtigt. Die tatsächlich eingesparte Menge CO₂-äq-Emissionen liegt aus diesem Grund deshalb noch deutlich höher.¹⁹⁵

Bewertungsfrage 6: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zum Erhalt oder zur Verbesserung von Landschaften und ihren charakteristischen Ausprägungen beigetragen?¹⁹⁶

Eine kleinräumige Strukturierung mit hoher Pflanzenvielfalt und abwechslungsreicher Nutzung bei zusätzlicher Ausprägung der spezifischen Eigenarten sind entscheidende Kriterien eines ansprechenden Landschaftsbildes. Zwar wurden Agrarumweltmaßnahmen nicht unter diesem Gesichtspunkt gestaltet, dennoch gehen von vielen Fördergegenständen im Hinblick auf den Erhalt und die Verbesserung des Erscheinungsbildes und Erlebnischarakters von Landschaften positive („Neben“-)Effekte aus. Damit wird zugleich der multifunktionale Charakter der Agrarumweltmaßnahmen deutlich.

Die Agrarumweltmaßnahmen trugen im Jahr 2008 (Auszahlungsdaten 2009) auf einer Fläche von 26.647 ha, im Jahr 2009 auf einer Fläche von 68.758 ha zum Erhalt und zur Verbesserung von Landschaften bei. Auf einer Fläche von 38.897 ha und somit auf 20,1 % der Gesamtförderfläche kann von einer positiven Wirkung und auf 15,5 % der Gesamtförderfläche bzw. auf 29.861 ha von einer sehr positiven Wirkung ausgegangen werden. Die höchste Bedeutung wird dabei den Fördergegenständen zur extensiven und naturschutzgerechten Beweidung beigemessen. Die wirksame Fläche insgesamt entsprach einem Anteil von 7,5 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Sachsens und gut einem Drittel der Maßnahmenflächen der Agrarumweltmaßnahmen. Vor dem Hintergrund, dass diese Ergebnisse lediglich Nebeneffekte von für andere Ziele konzipierten Maßnahmen sind, ist dieses Ergebnis als durchaus positiv zu bewerten.

Bewertungsfrage 7: Inwieweit haben Agrarumweltmaßnahmen zur Verbesserung der Umwelt beigetragen? Unterscheidung zwischen dem Beitrag von Agrarumweltmaßnahmen, die als ortsspezifische Maßnahmen mit hohen Anforderungen, und solchen, die als allgemeine Maßnahmen mit weniger hohen Anforderungen durchgeführt werden¹⁹⁷

Auf dem weitaus überwiegenden Teil der Förderflächen werden Agrarumweltmaßnahmen mit weniger hohen Anforderungen¹⁹⁸ durchgeführt. Im Jahr 2008 wurden auf 100.761 ha und damit auf 87 % der Förderflächen „light green“¹⁹⁹- Maßnahmen umgesetzt, im Jahr 2009 auf 166.466 ha (86 %). Maßnahmen mit hohem Anspruch machten 2008 15.358 ha (13 % der Förderflächen 2008) und 2009 26.671 ha (14 %) aus.

Weil für Maßnahmen mit hohen Anforderungen entsprechend höhere Prämien gezahlt werden, liegen die Ausgaben für durchgeführte „dark green“-Maßnahmen fast ebenso hoch wie für „light green“-Maßnahmen. Für 2008 umgesetzte Agrarumweltmaßnahmen mit hohem Anspruch wurden 4,9 Mio. EURO ausgezahlt (47 % der Gesamtausgaben), die Ausgaben für Maßnahmen mit weniger hohen Anspruch betrugen 5,5 Mio. EURO (53 %). Für 2009 umgesetzte Fördermaßnahmen

¹⁹⁵ Die Betrachtung und Berechnung der Klimawirkung der einzelnen Fördergegenstände findet sich in differenzierter Form im Anhang zu Kapitel 6.9.2 – Bewertungsfrage 5 Klima

¹⁹⁶ Anders als mit dem allgemeinen Landschaftsbegriff in der Bezeichnung des Schwerpunktes 2 wird hier mit den „Landschaften und ihren charakteristischen Ausprägungen“ Bezug auf das Erscheinungsbild der Landschaft einschließlich ihrer natur- und kulturhistorischen Besonderheiten und ihrer regional- bzw. naturraumtypischen Struktur und Ausstattung genommen.

¹⁹⁷ Unterscheidung anhand der Problem- und Zielorientierung sowie der inhaltlichen Ausgestaltung der Fördergegenstände

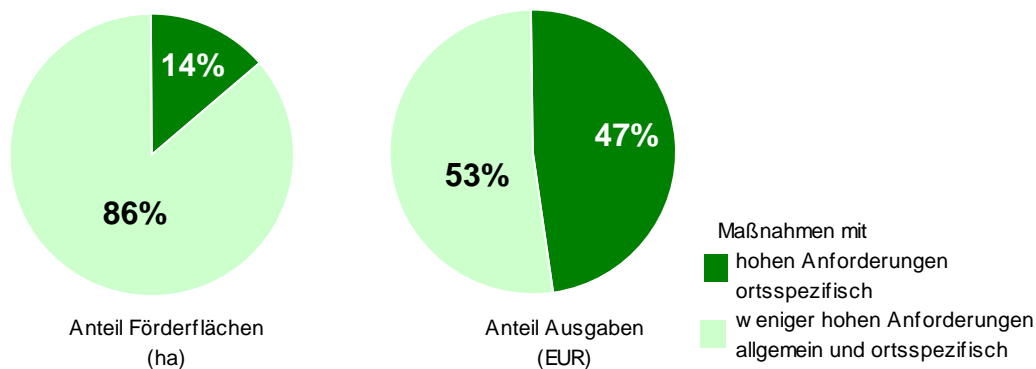
¹⁹⁸ Die Einstufung des Anspruchs bzw. des Anforderungsgrades einer Maßnahmen erfolgte anhand (des Umfangs) der jeweiligen Auflagen. Beispielsweise wurden Zuwendungsvoraussetzungen, die ein Verbot oder einer Beschränkung des Düngemittleinsatzes fordern, vom Evaluator als hohe Anforderungen betrachtet. Als Indiz für einen hohen Anspruch kann außerdem die Prämienhöhe herangezogen werden.

¹⁹⁹ „Dark green“ steht für ortsspezifische Maßnahmen mit hohen Anforderungen, „light green“ für allgemeine Maßnahmen mit weniger hohen Anforderungen. Dabei hängen die Eigenschaften Ortsspezifität und Anforderungsgrad nicht zwangsläufig miteinander zusammen. Im Zweifel gibt die Höhe der Auflage den Ausschlag. Eine differenzierte Darstellung zur Höhe der Anforderungen sowie zur Ortsspezifität der einzelnen Maßnahmen findet sich im Anhang zu Kapitel 6.9.2. – Zu beachten ist, dass die Einstufung in „dark green“ und „light green“ keine Wertung beinhaltet. Vielmehr erfordern verschiedene Zielsetzungen der Fördergegenstände u.U. breitere oder spezifische Ansätze bzw. mehr oder weniger hohe Auflagen.

liegen dem Evaluator noch keine Auszahlungsdaten vor bzw. werden diese im Rahmen der Halbzeitbewertung nicht behandelt. Nach Berechnungen auf Basis der Antragsflächen und Prämienhöhen ergibt sich mit 8,6 Mio. EURO für „dark green“- Maßnahmen und 9,6 Mio. EURO für „light green“-Maßnahmen dasselbe Verhältnis. (vgl. Abbildung 21)

Fast alle Fördergegenstände sind aufgrund ihrer Beschränkung auf eine Gebietskulisse bzw. die spezifische Ausrichtung auf bestimmte Gebiete (z.B. Obstbau bei A.4) als ortsspezifisch einzustufen. Die Maßnahme B.1 Extensive Grünlandwirtschaft unterliegt keiner besonderen Einschränkung (gesamtes Grünland im Freistaat Sachsen) und ist daher nicht ortsspezifisch.²⁰⁰

Abbildung 21: Anteil der Förderflächen mit und Ausgaben für „dark green“ und „light green“-Maßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung (Datenquelle: SID, Lichtenwalde; Datenbank AUM)

Maßnahmen mit hohem Anspruch sind aufgrund höherer Zuwendungsvoraussetzungen (insbesondere Düngeverbot) die Maßnahmen zur naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung und Pflege (B.2) sowie zur naturschutzgerechten Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen (B.3) mit Ausnahme von B.3.2 („Überwinternde Stoppel“; hier gilt kein Düngeverbot). Ein Indiz für den hohen Anspruch dieser Fördergegenstände sind auch die entsprechend höheren Prämien. Weniger hohe Anforderungen sind mit den stoffeintragsminimierenden Maßnahmen (A.1, A.2, A.3, A.4) sowie der extensiven Grünlandwirtschaft (B.1) verbunden.

Während die „light green“-Maßnahmen - vor allem auch aufgrund ihres großen Flächenumfangs - einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der Boden- und Wasserqualität leisten, liegen die Wirkungen der „dark green“-Maßnahmen im Bereich Biodiversität. Positiv im Hinblick auf die Biologische Vielfalt wirkt auch die mit weniger hohen Anforderungen verbundene extensive Grünlandwirtschaft (B.1). Eine Übersicht der wichtigsten Wirkungen und Einstufungen gibt Tabelle 10.

²⁰⁰ Mit der Ausweitung der Förderkulisse für die stoffeintragsminimierenden Maßnahmen auf die gesamte Ackerfläche Sachsens ab 2010 sind auch die Maßnahmen A.1, A.2, A.3 als allgemeine Maßnahmen zu betrachten.

Tabelle 10: Beiträge der AUM zur Verbesserung der Umwelt

Fördergegenstände	Beiträge zu Schutzgut						Anspruch		Spezifität	Prämie	Förderfläche		Fördersumme ¹		
	Wasser	Klima	Boden		Biodiver- sität	Land- schaft	hoch	weniger hoch	ortsspez. allgemein	[EURO/ha]	Antrag- stellung 2008 ²	Antrag- stellung 2009 ³	für Antrag- stellung 2008 ¹	für Antrag- stellung 2009	
			Eros.- schutz	HW- Verm.							[ha]	[ha]	[EURO]	[EURO]	
A.1 Ansaat Zwischenfrüchte	+	+	+	+	o	(+)		x	x ⁴	(x)	70	9.560	15.071	669.200	1.054.991
A.2 Untersaaten	o/(+)	o/(+)	o/(+)	o/(+)	o	o		x	x ⁴	(x)	50	166	178	8.295	8.909
A.3 dauerhaft konserv. Bodenbearbeitung/ Direktsaat	++	o/+	++	++	(+)	o		x	x ⁴	(x)	44	78.817	122.356	3.467.949	5.383.664
A.4 Biotechn. Maßnahmen im Obstbau und Weinbau	+	(+)	o	o	(+)	o		x	x		120	155	821	18.606	98.474
<i>A.5 HC: Anlage von Grünstreifen im Ackerland⁵</i>	■	■	■	■	•	x		x			-	-	-	-	-
<i>A.6 HC: bodenschonender Ackerfutterbau⁵</i>	■	■	■	■	•			x			-	-	-	-	-
B.1 Extensive GL-Bewirtschaftung	+	+	(+)	o	+	(+)		x		x	108	12.059	27.874	1.302.354	3.010.368
B.2 Naturschutzgerechte GL-Bewirtschaftung/ Pflege	+	+	(+)	o	++	+		x	x		237-545	14.099	24.402	4.625.174	8.046.466
B.3 Naturschutzgerechte Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen (<i>ohne B.3.2</i>)	(+)	o/(+)	(+)	(+)	+	(+)		x	x		232-304	1.259	2.269	318.331	585.085
B.3.2 Überwinternde Stoppel	(+)	o/(+)	(+)	(+)	(+)	o		x	x		47	4	166	182	7.802
<i>B.4 HC: Umwandlung von Acker in Dauergrünland⁵</i>	■	■	■	■	■	x		x			-	-	-	-	-
Summe „light green“											100.761	166.466	5.466.586	9.564.208	
Summe „dark green“											15.358	26.671	4.943.505	8.631.551	

Erläuterungen

- ++ sehr positive Wirkung
- + positive Wirkung
- (+) eingeschränkt positive Wirkung oder geringer Flächenumfang
- o keine oder neutrale Wirkung
- negative Wirkung

- Ziel in Maßnahmenbeschreibung enthalten / geht in Ergebnisindikator (R.6) ein
- x Wirkung zu vermuten - ggf. lageabhängig
- geringfügige oder langfristige Wirkung zu vermuten

¹ Fördersumme: berechnet aus Prämie und nebenstehend angegebenem Förderflächenumfang. Angaben zur Antragstellung 2008 enthalten u.a. auch Rückforderungsbeträge

² Antragstellung 2008: Förderflächen, für die 2009 Auszahlungen erfolgten (Datenquelle: SID, Lichtenwalde; ELER-Basisdatenbank)

³ Antragstellung 2009: Förderflächen, die 2009 beantragt wurden (Datenquelle: SID, Lichtenwalde; Datenbank AUM)

⁴ Mit der Aufweitung der Gebietskulisse i. R. der 3. Programmänderung werden A.1, A.2, A.3 als allgemeine Maßnahmen auf der gesamten Ackerfläche Sachsens angeboten

⁵ im Rahmen des Health Check ab 2010 neu eingeführter Fördergegenstand, im Rahmen der HZB noch nicht betrachtet

(Quelle: Eigene Darstellung)

6.9.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die **Agrarumweltmaßnahmen insgesamt** stellen eine Maßnahme mit hohem Umsetzungsstand und vermutlich umfangreichen positiven Umweltwirkungen insbesondere für die Schutzgüter Arten und Biotope, Boden, Wasser und Klima dar; dabei geht von vielen Fördergegenständen eine Mehrfachwirkung aus. Die Umsetzung ist allerdings für die einzelnen Fördergegenstände sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die zum Teil eingeschränkte Wirkung einiger Fördervarianten ist in der Regel nicht auf eine geringe Wirkungsintensität, sondern auf den geringen Umsetzungsstand zurückzuführen. Dieser ist bei den stoffeintragsminimierenden Maßnahmen neben anderen Ursachen (s.u.) auch auf den Wegfall von Fördergegenständen mit Düngerreduzierung zurückzuführen²⁰¹, bei den Naturschutzmaßnahmen auf allgemeine Marktentwicklungen sowie weitere Besonderheiten der Fördergegenstände.

Die Beurteilung der Wirkungen hat vorläufigen Charakter, da für viele Indikatoren noch keine „Vorher-Nachher-Werte“ vorliegen. Durch Einzeluntersuchungen - und bei vielen Fördergegenständen durch in der Vergangenheit nachgewiesene Wirkungsweisen - lassen sich dennoch relativ gute Einschätzungen vornehmen. Wesentlich präzisere Aussagen werden zur Ex-post-Evaluation möglich sein.

Der Umfang der Förderflächen mit **stoffeintragsminimierenden Maßnahmen (214 A)** hat sich im Vergleich zur vorherigen Förderperiode verringert, gleichzeitig sind durch höhere Auflagen (vor allem die Verpflichtung zur Dauerhaftigkeit bei der Anwendung konservierender Bodenbearbeitung) und die Fokussierung auf Problemgebiete mit der Einführung der Gebietskulisse „WRRL/Hochwasserschutz“ z.T. erheblich höhere Wirkungen auf diesen Flächen feststellbar²⁰². Die Kulissen wurden 2009 zu 23 % (phosphataustrags-, erosions- und hochwassergefährdete Ackerflächen, auch in Kombination mit Nitratgefährdung) bzw. zu 11 % (Ackerflächen mit ausschließlicher Nitratgefährdung) mit wirksamen Agrarumweltmaßnahmen bewirtschaftet (A.1, A.2, A.3). Eine weitere Abdeckung der Gefährdungsgebiete bzw. die Konzentration auf diese Flächen im Hinblick auf die Verbesserung von Boden- und Wasserqualität ist anzustreben. Dennoch wurde die Kulisse im Rahmen des Health Check und einer verstärkten Fokussierung auf Klimaziele²⁰³ auf die gesamte Ackerfläche Sachsens ausgeweitet. Mit der Ausdehnung des Flächenumfangs kann dem Klimawandel durch die Minderung von Emissionen in gesteigertem Maße entgegengewirkt werden. Bezüglich Boden und Wasser ist die Wirksamkeit entsprechender Fördergegenstände auf Flächen außerhalb der „alten“ Boden-Wasser-Kulisse jedoch nur begrenzt. Allerdings eröffnete sich dadurch und auf Grund des damit verbundenen Wegfalls der Verpflichtung, dass zum Zeitpunkt der Antragsstellung mindestens 50 % der Maßnahmefläche innerhalb der Kulisse liegen muss, breitere und attraktivere Teilnahmemöglichkeiten für Unternehmen, die nur anteilig Flächen in der ehemaligen Kulisse bewirtschaften. Insofern hat die Ausweitung auch eine indirekte verbesserte Wirkung auf den Erfolg innerhalb der „alten“ Kulisse.

Im **Maßnahmebereich 214 B** erreichen sowohl die extensive Grünlandwirtschaft als auch die zentralen Fördergegenstände der naturschutzgerechten Grünlandwirtschaft (B.2.2, B.2.5) zumindest mit den Anträgen des Jahres 2009 einen hohen Umsetzungsstand. Auch die Wirkungsintensität für die **Biodiversität** ist auf diesen Flächen hoch (vgl. Anhang zu 6.9.2), gesteigert im Bereich B.2 durch die Einführung der Förderkulisse, durch die Flankierung mit Beratung und naturschutzfachlichen Stellungnahmen sowie durch den vollständigen Verzicht auf die Anwendung

²⁰¹ Der EU-Rechnungshof hat mehrfach die bessere Kontrollierbarkeit von EU-kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen angemahnt, was zur Folge hat, dass z.B. eine graduelle Reduzierung der Düngung keine Auflage sein kann, da sie nicht ausreichend kontrollierbar ist.

²⁰² Der Förderflächenumfang mit konservierender Bodenbearbeitung war im Jahr 2009 mit 122.356 ha nur knapp halb so groß wie 2005 (245.838 ha). Der Anteil der Ackerflächen in Sachsen mit *dauerhaft* konservierender Bewirtschaftung konnte jedoch im Vergleich zur vorherigen Förderperiode (schätzungsweise 10 %) auf 17 % im Jahr 2009 gesteigert werden. Durch dauerhafte Anwendung wird eine mehr als doppelt so hohe Wirkung hinsichtlich der Minderung von Erosion und Phosphatauswaschung erzielt.

²⁰³ Als Klimaziel wird in der dritten Programmänderung definiert:

- Einerseits die Abschwächung des Klimawandels durch die Reduktion von Emissionen klimarelevanter Gase aufgrund von C-Bindung/Stickstoffbindung,
- andererseits die Abschwächung von durch den Klimawandel bedingter Folgewirkungen wie Humusabbau und Erosion

mineralischen bzw. jeglichen Stickstoffdüngers in den meisten Fördervarianten. Im Maßnahmebereich B.3, den naturschutzgerechten ackerbaulichen Verfahren, bleibt zum Teil der Umsetzungsstand weit hinter den Zielen zurück, zum Teil ist nur mit eingeschränkten Wirkungen auf die Biodiversität zu rechnen. Die Attraktivität der Naturschutz-Maßnahmen ließe sich wahrscheinlich steigern, wenn der Aufwand der Förderempfänger für die Antragseinreichung gering gehalten und zumindest ansatzweise vergütet wird.

Generelle Empfehlungen für Agrarumweltmaßnahmen auf EU-Ebene

- Die staatliche Aufgabe der Erhaltung des 2003 angemeldeten Dauergrünlands²⁰⁴ kann mit Agrarumweltmaßnahmen nur begleitet oder erleichtert werden. Gesetzliche oder sonstige fachrechtliche Maßnahmen müssen konsequent umgesetzt und vollzogen werden, um zumindest besonders schützenswertes Grünland zu erhalten.
- Generell besteht ein Konflikt zwischen dem Erfordernis nach Kontrollierbarkeit und damit präziser Festlegung der Fördergegenstände einerseits und der Notwendigkeit, gerade bei Maßnahmen mit Biodiversitätszielen flexibel reagieren zu können. Ein Mindestmaß an Flexibilität und Möglichkeiten kurzfristiger Vereinbarungen oder Vertragsänderungen ist jedoch erforderlich, um die fachlichen Ziele der biodiversitätsbezogenen Agrarumweltmaßnahmen zu erreichen. Ohne dies kann beispielsweise nicht auf außergewöhnliche Witterung noch auf unvorhergesehene Schutzanforderungen reagiert werden. Z.B. die Erhaltung EU-rechtlich geschützter und anderer schutzbedürftiger Artenvorkommen, die nach Vertragsschluss bekannt werden, sollte im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen möglich und mit Kontroll- und Wettbewerbsvorschriften zu vereinbaren sein.
- Die erfolgreiche Umsetzung einiger Maßnahmen im Ackerbau und der Ertrag auf entsprechend bewirtschafteten Flächen ist teilweise stark von der Witterung und weiteren schwierig vorhersehbaren äußeren Bedingungen abhängig (z.B. kann bei Untersaaten Trockenheit zu Totalausfällen der Untersaat oder Ertragseinbußen bei der Hauptfrucht führen, auch bei Zwischenfrüchten ist der Witterungsablauf ein entscheidender Faktor des Erfolgs). Viele Landwirte sehen deshalb im für Agrarumweltmaßnahmen festgelegten Mindestverpflichtungszeitraum von fünf Jahren²⁰⁵, der die Möglichkeit flexibel auf äußere Einflüsse zu reagieren einschränkt, ein erhebliches Risiko, das sie von der Teilnahme abhält. Die Flexibilisierung des Verpflichtungszeitraumes könnte einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Akzeptanz dieser Maßnahmen leisten (siehe Anhang zu 6.9.3).
- Einige positive Wirkungen (Klima, Biodiversität) entfalten sich erst richtig, wenn die Maßnahme über zehn Jahre oder länger auf derselben Fläche ausgeführt wird. Daher sollte die Möglichkeit geschaffen werden, bei einer Verlängerung nach einem ersten Vertragszeitraum in entsprechenden Fällen einen Zusatzbonus zu gewähren.
- Hilfreich wäre eine Darstellung von Best-Practice-Maßnahmen, die flexibel auf ökologische Anforderungen eingehen, durch den Evaluation Helpdesk der Generaldirektion Landwirtschaft.²⁰⁶

Generelle Empfehlungen für die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in Sachsen

- Die flächenbezogenen Teile der Richtlinie NE könnten mit der Richtlinie AuW zusammengefasst werden, um Naturschutzmaßnahmen in einem konsistenten System anzubieten. Die grundsätzlichen Unterschiede zwischen investiven Vorhaben (über Maßnahme 323) und wiederkehrender nichtinvestiver Flächenbewirtschaftung (über Maßnahme 214) bleiben aber weiterhin bestehen²⁰⁷.

²⁰⁴ EU-Direktzahlungen-Verordnung, VO (EG) Nr. 73/2009, Art. 6 Absatz 2

²⁰⁵ VO (EG) Nr. 16/98/2005, Art. 39, Absatz 3: „in der Regel für einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren“

²⁰⁶ http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/whos-who/evaluation-helpdesk/en/evaluation-helpdesk_home_en.cfm

²⁰⁷ vgl. Anhang zu 6.9.3

- Differenzierung von Nutzungsterminen
 - a) räumlich (nach Höhenlage)
 - b) phänologisch, d.h. anhand der tatsächlichen witterungsbedingten Vegetationsentwicklung, beispielsweise durch eine Aussage des Wetterdienstes zu einem Stichtag²⁰⁸.
- Erprobung von
 - a) Verfahren zur Honorierung ökologischer Leistungen und
 - b) Ausschreibungsverfahren

Diese von der Kommission ausdrücklich vorgesehen Verfahren könnten u.a. (a) den Antrags- und Kontrollaufwand mindern und (b) zu einer differenzierten aufwandsangepassten Prämien-gestaltung führen (ausführlichere Darstellung dazu im Anhang; Förderung im Rahmen des EPLR z.B. über Maßnahme 323).

- Weiterhin Förderung der Beratung für Agrarumweltmaßnahmen und Einbeziehung der gesamten Flächen des Betriebes und förderungsbezogener landwirtschaftlicher Fragestellungen in die Naturschutzberatung²⁰⁹.

Empfehlungen zur Optimierung von Akzeptanz und Wirkung der Förderung

Maßnahmebereich A

- Quantitative Ableitung der Zielgrößen für stoffeintragsminimierende Maßnahmen aus den Zielen der WRRL und ihren Handlungserfordernissen.²¹⁰
- Weiterhin Beobachtung der bis 2009 geltenden Gebietskulisse „WRRL/Hochwasserschutz“ bzw. deren Abdeckung bei der Einschätzung der Wirksamkeit der Maßnahmen hinsichtlich Boden und Wasser²¹¹, eventuelle Abwägung von Klima- und Boden-/Wasser-Zielen²¹²; zur Behebung eventueller Fehlsteuerungen ist die Anwendung von Prioritätsregeln denkbar.
- Beurteilung der Wirkungen von A.1, A.2, A.3 hinsichtlich Boden- und Wasserqualität auch in Zukunft unter Berücksichtigung der bis 2009 geltenden Gebietskulisse „WRRL/Hochwasserschutz“.
- Zur Steigerung der Akzeptanz und Optimierung der Umsetzung und damit der durch die Maßnahmen erzielten Umweltwirkung ist die Wiederaufnahme von Beratungsangeboten für acker- und pflanzenbaulich anspruchsvollere Fördergegenstände (wie Zwischenfruchtanbau, Untersaaten) sinnvoll, wie sie bereits im Rahmen des Programms UL möglich war.²¹³

²⁰⁸ Hintergrund sind Rückmeldungen der Naturschutzberater und der Außenstellen des LfULG, dass landesweit festgelegte und unveränderbare Nutzungstermine naturschutzfachlich und betrieblich kontraproduktiv sein können. Erfahrungen zur verwaltungstechnischen Umsetzung liegen in Niedersachsen vor.

²⁰⁹ zu Möglichkeiten der Finanzierung und Organisation von Beratungsangeboten siehe Anhang zu Kapitel 6.9.3

²¹⁰ Die Zieldefinition für die stoffeintragsminimierenden Agrarumweltmaßnahmen zur Minderung von N- und P-Einträgen basiert bisher auf der Abschätzung des Umfangs potenziell erreichbarer Förderflächen mit entsprechend wirksamen Maßnahmen. Optimal wäre eine Zielableitung vom Bedürfnis bzw. der Erforderlichkeit. In der Zieldefinition im Rahmen der WRRL wird von 2006-2015 z.B. eine Minderung der P-Frachten um ca. 12% sowie der N-Frachten um ca. 11 % angestrebt (SMUL 2008: Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Neue Impulse für Sachsen. Informationsblatt Nr. 5/2008. S.4). – Welchen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele können AUM dabei leisten?

²¹¹ Auf Förderflächen außerhalb der für stoffeintragsminimierende Maßnahmen bis Ende 2009 geltenden Kulisse, die erosions-, stoffeintrags- und hochwassergefährdete Gebiete umfasst, ist die Wirksamkeit bezüglich Boden und Wasser nur begrenzt (geringe Gefährdung = geringere Wirkung). Diese Flächen tragen in erster Linie zur Abschwächung des Klimawandels bzw. klimabedingter Folgewirkungen bei.

²¹² Wie stehen die Ziele zueinander bzw. welche Ziele sind wie wichtig? Werden die bezüglich Boden- und Wasserqualität gefährdeten Gebiete trotz Aufweitung der Kulisse ausreichend abgedeckt oder tragen entsprechende Maßnahmen weitgehend „nur“ noch zur Abschwächung des Klimawandels bei?

²¹³ Im vorherigen Förderzeitraum wurde eine staatliche Officialberatung angeboten. Möglichkeiten, Beratungsangebote im Rahmen des EPLR zu finanzieren bzw. über Naturschutzberatung auszudehnen, bieten u.U. die Maßnahmen 331, 111 – zu Möglichkeiten der Finanzierung und Organisation von Beratungsangeboten siehe Anhang zu Kapitel 6.9.3

- Zur Kompensation des Wegfalls der „alten“ Maßnahmen mit eingeschränkter Düngung²¹⁴ Erprobung von Verfahren zur Ergebnisorientierten Honorierung ökologischer Leistungen (z. B. auf Basis von N-min-Zielwerten).²¹⁵

A.1 – Ansaat von Zwischenfrüchten

- Fortführung akzeptanzfördernder Maßnahmen, die an den Gründen der zögerlichen Inanspruchnahme ansetzen²¹⁶; Verbreitung der im Rahmen der fachlichen Begleitung gewonnenen Erkenntnisse zur Anwendung, Optimierung und den Vorteilen des Zwischenfruchtanbaus; Aufhebung der Verpflichtung zur Anwendung der Maßnahme auf 5 % der Ackerfläche des Betriebes zur Erhöhung der Flexibilität der Betriebe und Verringerung des Verwaltungsaufwands.
- Sicherstellung der ausreichend frühen Ansaat der Zwischenfrüchte - damit der optimalen Entwicklung der Pflanzenmasse und entsprechend der N-Bindung - durch Beratung²¹⁷ oder die Aufnahme einer entsprechenden Aussaatfrist in die Zuwendungsvoraussetzungen zur Erreichung der optimalen Umweltwirkung.

A.2 – Untersaaten

- Angesichts bisher sehr geringer Akzeptanz²¹⁸, jedoch hoher Wirksamkeit hinsichtlich der Minderung von Nitrateinträgen in Gewässer Prüfung einer möglichen Zusammenfassung mit A.1 zu einer Maßnahme entsprechend den derzeitigen GAK-Fördergrundsätzen.²¹⁹

Überprüfung der Prämienkalkulation und Berücksichtigung des Risikos einer eventuellen Ertragsminderung.²²⁰

Im Hinblick auf die Verringerung der Nitratauswaschungsgefahr ist auch die Erprobung von Verfahren zur Ergebnisorientierten Honorierung (N-min Zielwerte) möglich (s.o.).²²¹

²¹⁴ Die mit den Fördergegenständen im Maßnahmebereich A vergleichbaren Maßnahmen zum Umweltgerechten Ackerbau im vorangegangenen Förderzeitraum waren mit Vorgaben zu Düngemengen verbunden. Weil die Kontrollierbarkeit einer graduellen Reduzierung der Düngung schwierig ist, vom EU-Rechnungshof aber ausdrücklich gefordert wird, sind Auflagen bezüglich der Düngemenge nicht mehr möglich.

²¹⁵ Analyse der N-min-Werte durch die Landwirte; Begegnung des Risikos verfehlter Zielwerte trotz optimaler Bewirtschaftung bei witterungsbedingten Schwankungen durch Betrachtung mind. 3jähriger Mittelwerte - zu Möglichkeiten der Ausgestaltung und Umgang mit eventuellen Schwierigkeiten siehe Darstellung des Systems zur „erfolgsorientierten Honorierung“ sowie Beispiele der Anwendung in anderen Bundesländern im Anhang zu Kapitel 6.9.3.

²¹⁶ Gründe liegen u.a. in der Verpflichtung zur Anwendung auf 5% der Fläche, dem langen Verpflichtungszeitraum und der Fruchtfolgegestaltung etc. - siehe Anhang zu Kap. 6.9.3 und Maßnahmenblatt A.1; vgl. auch Ergebnisse der Befragung der Außenstellen im Materialband.

²¹⁷ zu Möglichkeiten der Finanzierung und Organisation von Beratungsangeboten siehe Anhang zu Kapitel 6.9.3.

²¹⁸ Ursachen für die geringe Akzeptanz von A.2 sind u.a. der hohe acker- und pflanzenbauliche Anspruch der Maßnahme, befürchtete Ertragseinbußen durch Wasserkonkurrenz, die Verpflichtung zur Anwendung auf 5 % der Fläche etc. - siehe auch Analyse im Anhang zu Kapitel 6 (insbesondere Anhang zu 6.9.3 und Maßnahmenblatt A.2).

²¹⁹ BMELV (2010): Rahmenregelung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010-2013 vom 06.05.2010. S. 45.

²²⁰ Die Berechnung der Prämienhöhe basiert auf erhöhten Saatgut-, Maschinen- und Personalkosten (EPLR Sachsen 2007-2013, 3. Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Anlage 19, S. 73.) – Das Risiko möglicher Ertragseinbußen stellt jedoch bisher ein wichtiges Hemmnis zur Teilnahme dar. Eine Berücksichtigung dieses Risikos in der Prämienkalkulation scheint aus diesem Grund sinnvoll.

²²¹ Zu Möglichkeiten der Ausgestaltung und Umgang mit eventuellen Schwierigkeiten siehe Darstellung des Systems zur „erfolgsorientierten Honorierung“ sowie Beispiele der Anwendung in anderen Bundesländern im Anhang zu Kapitel 6.9.3.

A.3 – Dauerhaft konservierende Bodenbearbeitung / Direktsaat

- Prüfung einer möglichen Begrenzung der Förderung desselben Betriebes auf eine Förderperiode (Förderung der „Umstellungs- und Lernphase“) aufgrund der offensichtlichen Etablierung des Systems nach der Umstellungsphase.²²²
- Weiterhin Beobachtung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes auf A.3-Flächen im Rahmen der fachlichen Begleitung. Schulungs- und Beratungsangebote zur Sicherstellung der optimalen Umsetzung und insbesondere zur Vermeidung erhöhter Pflanzenschutzmittelintensitäten sind von großer Bedeutung.²²³

A.4 – Biotechnische Maßnahmen im Obstbau/Weinbau

- Keine weitere Förderung biotechnischer Verfahren im Obstbau im Rahmen des EPLR vor dem Hintergrund der Marktentwicklung (Absatzvorteile) und der hoheitlichen Regelungen (zunehmende Einschränkung zugelassener Pflanzenschutzmittel) und damit verbundener sehr hoher Teilnahmebereitschaft. Die Förderung von Beratungsangeboten zu Besonderheiten und Wirkungsweise der Verfahren ist weiterhin sinnvoll und erforderlich, um die Anwendung und damit verbundene positive Umweltwirkungen durch Nützlingschonung weiterhin zu unterstützen und zu optimieren.²²⁴

Maßnahmebereich B

- Klare Benennung der Zielarten und -lebensräume, die durch Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden können und sollen
- Abgrenzung und räumliche Darstellung der obersten Prioritäten für Arten- und Biotopschutz aus Landessicht (z.B. GIS-Darstellung der Prioritäten für Ackerwildkrautvorkommen)
- Konzept zur Umsetzung der prioritären Förderung, z.B. über umsetzungsbegleitende Beratung
- Konzept für die vorgesehene Beratung (Umfang, Art und Zeitraum, z.B. für Ackerbrüter und Ackerwildkrautarten auch nach der Bewilligung)
- Bestimmung einiger Leitarten, die durch Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden können, Untersuchung dieser Arten im Hinblick auf den Einfluss der Förderung und sonstiger Rahmenbedingungen auf die Entwicklung der Population
- Regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Bewilligung, Beratung und örtlicher Sachkenntnis (LfULG, Naturschutzberatung, Naturschutzbehörden)
- Schaffung von (finanziellen) Anreizen zur deutlichen Ausweitung der ehrenamtlichen Beteiligung am Brutvogelmonitoring in den repräsentativen Probeflächen zur jährlichen Ermittlung des Feldvogelindex²²⁵

²²² Einen Hinweis darauf geben die relativ hohen Teilnehmerzahlen und die Tatsache, dass ein Großteil der Betriebe im 2. Jahr ihre Fläche erweitert hat. Dass die pfluglose Bewirtschaftung nach Einführung mit Hilfe von Fördermitteln auch ohne Förderung fortgesetzt wird, wird auch darin deutlich, dass über die A.3-Förderflächen hinaus nach Einführung im Rahmen des Programms UL insgesamt ca. 50% der AF Sachsens (nicht dauerhaft) pfluglos bearbeitet werden. Nicht nur die positiven Umwelt-, sondern auch die positiven ökonomischen Effekte sind an Dauerhaftigkeit gebunden; aus diesem Grund ist mit einer Beibehaltung der dauerhaften Anwendung zu rechnen.

Eine Begrenzung der Förderung scheint nur sinnvoll bzw. praktikabel, wenn sie sich auf Betriebe bezieht (ein Betrieb bzw. Bewirtschafter hat nach der „Lernphase“ mit Unterstützung durch Fördermittel die nötigen technischen Voraussetzungen geschaffen, Zeit zum „Erlernen“ des Systems investiert etc.). Auch eine Begrenzung der Förderung in Bezug auf eine Fläche wäre denkbar, jedoch aufgrund eventueller Verwaltungsprobleme bei möglichen bei Pächterwechseln wenig praktikabel.

²²³ zu Möglichkeiten der Finanzierung und Organisation von Beratungsangeboten siehe Anhang zu Kapitel 6.9.3; siehe auch Maßnahmenblatt A.3 im Anhang zu Kapitel 6.9.3

²²⁴ zu Möglichkeiten der Finanzierung und Organisation von Beratungsangeboten siehe Anhang zu Kapitel 6.9.3

²²⁵ Soweit dies nicht im Rahmen der fachlichen Begleitung über die technische Hilfe möglich ist, sollte es aus Landesmitteln oder über Maßnahme 323 finanziert werden.

- Ergänzung eines Wirkungsindikators mit Bezug auf den Erhaltungszustand der landwirtschaftsabhängigen FFH-Lebensraumtypen und -arten, da zur Ex-post-Bewertung dafür eine gute Datengrundlage bereitsteht
- Zusätzliches Vertragsmuster, das vorsieht, die Fläche z.B. mindestens zweimal in fünf Jahren zu mähen, um z.B. auch Feuchtflecken zu erhalten, die keine jährliche Bewirtschaftung benötigen und auch nicht bei jeder Jahreswitterung bewirtschaftet werden können
- Einführung eines Baukasten- und Punktesystems, in dem der Antragsteller unterschiedliche Auflagen, soweit sie zueinander passen, zu einem individualisierten Vertragsmuster zusammenfassen kann. Die Vergütung bestimmt sich nach der Zahl der Punkte, die den Auflagen zugeordnet sind²²⁶.
- Vergütung des Aufwandes der Förderempfänger für Antragseinreichung und ggf. Beratung („Transaktionskosten“), wie in der ELER-Verordnung vorgesehen²²⁷

B.1 – Extensive Grünlandbewirtschaftung

- Weiter Unterstützung der Förderung der extensiven Grünlandbewirtschaftung, Information und Werbung, z.B. auf landwirtschaftlichen Winterveranstaltungen und über den Landesbauernverband, außerdem über Fachpresse und ELER-Internet-Auftritt (dies ist die einzige Förderung zur Grünlanderhaltung außerhalb der B.2-Kulisse)

B.2 – Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung

- Weiter Unterstützung der Förderung der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung, insbesondere der Wiesennutzung ohne Düngung (B.2.2), durch Information und akzeptanzfördernde Maßnahmen
- Weitere Optimierung der Zuordnung beantragter Förderflächen zum Förderbedarf in naturschutzfachlichen Stellungnahmen unter Einbeziehung der Beratung und ggf. der lokalen Naturschutzbehörden.
- Prüfung, inwieweit der früheste Mahdtermin auf nährstoffreicheren Flächen (B.2.1) aufgesplittet, phänologisch fixiert oder sonst flexibler gehandhabt werden kann²²⁸

B.3 – Naturschutzgerechte Ackerbewirtschaftung

- Flächen, die noch über artenreiche Segetalflora verfügen, sollten gezielt durch Naturschutzberatung in die Förderung gebracht werden. Die Beartung sollte außerdem die Maßnahmenziele und die möglichen Bewirtschaftungsprobleme vermitteln.
- Einbeziehung der gesamten Betriebsflächen in die Beratung, Bekanntmachung bei den landwirtschaftlichen Winterveranstaltungen
- Ermöglichung des Umstiegs von A.3 auf B.3.1, B.3.2, oder B.3.4, um Ackerflächen stärker in die Naturschutz-Förderung zu bringen (ggf. auch mit geringeren Vertragslaufzeiten, s.o.)
- Keine weitere Förderung der Bearbeitungspause im Frühjahr (B.3.3); Schutz gefährdeter Amphibienpopulationen vor Verlusten bei der Frühjahrswanderung stattdessen möglichst mit anderen Fördergegenständen oder mit Projektförderung²²⁹

²²⁶ Ein Beispiel ist der Erschwernisausgleich für Grünlandbewirtschaftung in Schutzgebieten in Niedersachsen (über Maßnahme 213)

²²⁷ ELER-VO Art. 39, Absatz 4 Satz 2; in Niedersachsen erhalten Förderempfänger zur Deckung der Transaktionskosten im Vertragsnaturschutz („KoopNat“) pauschal 100 EURO pro Vertrag (pro Fördergegenstand) für die gesamte Vertragslaufzeit (= 20 EURO pro Jahr für die gesamte Vertragsfläche)

²²⁸ von Seiten der Berater geäußerte Anregung; dabei muss sichergestellt sein, dass Jahresdüngermengen > 50 kg N/ha nicht wirtschaftlich verwertet werden können

²²⁹ s.o. und Anhang zu 6.9.3, dort insbesondere das Maßnahmenblatt

6.10 Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Code 221)

6.10.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme 221 zielt gemäß den Ausführungen im EPLR²³⁰ (Kap. 5.3.2.2.1) auf die Förderung der Erstaufforstung landwirtschaftlich genutzter Flächen zum Schutz der Landesfläche vor Hochwasser und Bodenerosion, der Erhöhung der Waldfläche von 27,87 % auf 30 % der Landesfläche, zur CO₂-Bindung sowie zur Verbesserung der Landschaftsstruktur. Zuwendungsempfänger müssen Eigentümer oder Besitzer der landwirtschaftlichen Fläche sein. In der vorherigen Programmperiode 2000 bis 2006 wurden insgesamt 1.859 ha in 921 Projekten gefördert.²³¹

Zum Programmbeginn wurde eine Gebietskulisse definiert, die sich an der Ertragsfähigkeit des landwirtschaftlichen Bodens orientiert. Alle landwirtschaftlichen Flächen mit einer Vergleichszahl bis zu 45 sowie Bergbaufolgelandschaften, schadstoffbelastete Böden, Hochwasserentstehungs- und Hochwasserüberschwemmungsgebiete sowie Gebiete mit Klimaschutz- oder besonderer Hochwasserschutzfunktion, sind demnach förderfähig.²³²

Stand der Maßnahmendurchführung

Darstellung und Bewertung der Inanspruchnahme der finanziellen Mittel

Für die Maßnahme 221 wurden in den Jahren 2007 bis 2009 4.729.878 EURO ausgezahlt, wobei Altverpflichtungen in Höhe von 4.518.489 EURO enthalten sind.²³³ Für Erstaufforstungsprojekte im Berichtszeitraum wurden mithin 211.389 EURO ausgezahlt. Geplant wurden für den Zeitraum 2007 bis 2013 Ausgaben in Höhe von 25.075.000 EURO.²³⁴ Somit ergibt sich ein Umsetzungsstand von rund 19 %, der bei Annahme einer jährlich gleichmäßigen Verteilung als unterdurchschnittlich bezeichnet werden muss.

Darstellung und Bewertung der maßnahmespezifischen Outputs, Ergebnisse

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden in 25 Projekten insgesamt 57,96 ha landwirtschaftliche Flächen erstmals aufgeforstet (Anhang 6.10.1). Hinsichtlich der Fläche entspricht dies einer Zielerreichung von 4,9 %. Mit Blick auf die Anzahl der Zuwendungsempfänger und die Anzahl der geförderten Projekte kann eine Zielerreichung von 4,2 % ermittelt werden. Eine signifikante Erhöhung der Zielerreichung im Jahr 2010 ist aufgrund der bewilligten, jedoch noch nicht ausgezahlten Anträge, nicht zu erwarten, da zum 31.12.2009 18 Projekte mit zusammen 31,76 ha bewilligt wurden.²³⁵

Insgesamt muss somit konstatiert werden, dass die Zielerreichung im Vergleich zur Laufzeit des Programms nicht zufriedenstellend ist. Die Maßnahme 221 wird von den Eigentümern und Bewirtschafter landwirtschaftlicher Flächen schlecht in Anspruch genommen.

Hauptursache für die unzureichende Zielerreichung ist in der geringen Attraktivität der Maßnahme im Vergleich zur landwirtschaftlichen Nutzung und nicht in der administrativen Abwicklung der Maßnahmen zu sehen (siehe Anhang 6.10.3). Landwirte haben die aus ihrer Sicht geeigneten Flächen in den zurückliegenden Förderperioden aufgeforstet. Hinzu kamen eine Verteuerung der Agrarpreise in den Jahren 2007 und 2008, eine Verringerung der Laufzeit der Einkommensverlustprämie durch die VO (EG) 1698/2005, die Steigerung der Energiepreise sowie eine neue Landnutzungsalternative in Form von Kurzumtriebsplantagen. So ist die Fläche von Kurzumtriebsplantagen im Freistaat Sachsen von 2006 bis 2008 von 11 ha auf 50 ha gestiegen²³⁶. Bestehen diese

²³⁰ EPLR Sachsen 2007 - 2013, 3.Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 5.3.2.2.1

²³¹ Evaluation des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum für den Interventionsbereich des EAGFL-Garantie im Förderzeitraum 2000 bis 2006 des Freistaates Sachsen, Kap. 6.3.4.1, S. 217

²³² EPLR Sachsen 2007 - 2013, 3.Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009

²³³ SMUL: VI_jährlicher Zwischenbericht Finanztabelle 2007-2013_07+08+09.xls

²³⁴ SMUL: IFP_Zwischenstände_20091130.xls; EPLR Sachsen 2007 - 2013, 3.Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009

²³⁵ Mitteilung des SMUL per email vom 21.07.2010

²³⁶ Agrarbericht 2008, S. 67

Rahmenbedingungen fort, ist auch in der verbleibenden Programmperiode mit einem geringen Interesse der Grundeigentümer an einer dauerhaften Umwandlung der landwirtschaftlichen Fläche in Wald gemäß § 2 Sächsischem Waldgesetz (SächsWaldG)²³⁷ zu rechnen.

In Hinsicht auf die Erreichung aller im EPLR aufgeführten Ergebnisindikatoren kann eine Zielerreichung von 4,9 % festgestellt werden, die durch die geringe Förderfläche von 57,96 ha maßgeblich beeinflusst wird. Aufgrund der oben beschriebenen Bewilligungszahlen ist ebenfalls nicht mit einer signifikant besseren Zielerreichung im Jahr 2010 zu rechnen.

6.10.2 Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat die Maßnahme zur Schaffung umfangreicher Waldflächen unter Umweltschutzgesichtspunkten beigetragen?

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden insgesamt 57,96 ha aufgeforstet. Dies entspricht bei der Waldfläche von ca. 513.000 ha einer Erhöhung von 0,01 %. Die Aufforstungen konzentrieren sich auf das Erzgebirge und das Erzgebirgsvorland (Erzgebirgskreis, Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge, Mittelsachsen sowie der südliche Teil des Landkreises Bautzens). Kleinflächen wurden auch im Leipziger Umland aufgeforstet. Aus Umweltgesichtspunkten ist insbesondere der Hochwasserschutz zu erwähnen, da die geförderten Flächen überwiegend in Hochwasserschutzgebieten und Hochwasserentstehungsgebieten liegen. Die Aufforstungen führen zu einer Bestockung der Fläche mit Wald, so dass sich die positiven Wirkungen des Waldes auf den Hochwasserschutz langfristig entfalten können. Hierzu zählen vor allem die Verzögerung der Schneeschmelze sowie die Rückhaltefunktion des Waldbodens (Anhang 6.10.2). In Bezug auf die Stickstoff- und Phosphorüberschussgebiete muss jedoch festgestellt werden, dass die Erstaufforstungen keine nennenswerten Wirkungen entfalten, da die Überschussgebiete hauptsächlich in intensiv ackerbaulich genutzten Gebieten (Mittelsachsen und Leipziger Raum) liegen, dort jedoch kaum Erstaufforstungen etabliert wurden.

Fazit: Die maßgebliche Umweltwirkung der Erstaufforstungen ist im Hochwasserschutz zu sehen.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit hat die Maßnahme zur Schaffung nachhaltig bewirtschafteter Waldflächen beigetragen, die dem Erhalt der ökologischen Funktionen von Wäldern, dem Schutz gegen natürliche Gefahren und der Brandverhütung dienen?

Durch die umfangreichen fachlichen Kontrollen innerhalb des Förderverfahrens und den im EPLR genannten Fördervoraussetzungen²³⁸ kann prinzipiell davon ausgegangen werden, dass auf 57,96 ha nachhaltig bewirtschaftete Wälder gemäß § 2 SächsWaldG geschaffen wurden. Unterstellt man für diese Wälder einen durchschnittlichen Vorrat²³⁹ von 200 m³/ha, entsteht durch die Erstaufforstungen langfristig ein nachhaltig nutzbarer Holzvorrat von mindestens 11.592 m³.

In der Antwort zur 1. Bewertungsfrage wurde bereits auf die Umweltwirkungen eingegangen. Darüber hinaus haben die Erstaufforstungen keinen relevanten Einfluss auf den Erhalt der ökologischen Funktionen von Wäldern, da vormalig agrarisch genutzte Standorte aufgeforstet wurden und mithin kein bestehender Wald beeinflusst wird. Jedoch führen die Aufforstungen mit laubholzdominierten Bestandestypen (siehe erste Bewertungsfrage) tendenziell zu einer Verbesserung der ökologischen Funktionen der Wälder, da die Biodiversität in diesen Waldtypen höher ist als in Nadelbeständen. Analysen der Auszahlungsdaten haben gezeigt, dass im Mittel pro Erstaufforstungsfläche 4,6 verschiedene Baumarten bzw. Sträucher verwendet wurden (Anhang 6.10.2). Erstaufforstungen im Offenland können auch als Trittsteinbiotope für diverse Arten dienen. Die Befragung der Zuwendungsempfänger ergab, dass nur rund 25 % der Erstaufforstungen

²³⁷ Waldgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsWaldG): SächsGVBl, Jg. 1992, Bl.-Nr. 14, S. 137 in der gültigen Fassung vom 28.12.2009

²³⁸ EPLR Sachsen 2007 - 2013, 3.Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 5.3.2.2.1

²³⁹ Die Auswertung der Landeswaldinventur Sachsen 2009 hat für Sächsische Wälder einen durchschnittlichen Vorrat von 319 m³/ha ergeben (Quelle: Schmid, Michael (2009): Landeswaldinventur 2008 in Sachsen. Ergebnisse der Zwischenerhebung zur Bundeswaldinventur für den Landeswald Freistaat Sachsen. www.forsten.sachsen.de/wald/139.htm)

unmittelbar an Wald angrenzen bzw. einen Abstand von weniger als 5 m zu bestehenden Wäldern haben. Dadurch können sich die Wirkungen der Trittsteinfunktion entfalten.

Da die Wirkungen der Erstaufforstungen sehr vom Ausgangszustand und den örtlichen Gegebenheiten abhängen, wurde die Zuwendungsempfänger gefragt, welche Wirkungen die Aufforstungen überwiegend erfüllen. Ihren Angaben zufolge liegen die Hauptwirkungen in der Verbesserung der Artenvielfalt und in der Verbesserung des Landschaftsbildes. Die Vermeidung von Bränden wird durch die Befragten überwiegend abgelehnt. Dies ist mit den insgesamt sehr wenigen Waldbränden im Freistaat Sachsen zu erklären, so dass Waldbrandverhütung nicht als wichtige Funktion angesehen wird. Eine Wirkung der Erstaufforstung hinsichtlich der Vermeidung von Bränden wird demnach überwiegend nicht gesehen bzw. nicht erwartet.

Fazit: Auf 57,96 ha sind Wälder entstanden, die zahlreichen ökologischen Funktionen dienen.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit hat die Maßnahme zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?

Erstaufforstungen führen zu einem Ökosystemwechsel und dadurch zu einer Veränderung der Landschaft. Im Rahmen der behördlichen Genehmigung des Erstaufforstungsantrages werden jedoch vielfältige Umweltgesichtspunkte geprüft, so dass grundsätzlich von einer Erhaltung der typischen Landschaft in einer Region ausgegangen werden kann. Die Umwandlung von sensiblen, naturschutzfachlich wertvollen Biotopen ist dadurch ausgeschlossen. Auswertungen der Daten für 2009 zeigen, dass in jedem Aufforstungsprojekt mindestens zwei verschiedene Baumarten verwendet und damit Mischbestände etabliert wurden. Überdies wurden ca. 6 % der Erstaufforstungsfläche mit Sträuchern bestockt. Diese führen ebenfalls zu einer Verbesserung der Umwelt und zu einer Strukturvielfalt.

Eine Verbesserung der Umwelt wird durch die oben beschriebenen Beiträge der Erstaufforstungen zur Verringerung von Nitratausträgern, zum Erosionsschutz und zur Stabilisierung des Landschaftswasserhaushaltes geleistet. Aufgrund der geringen Flächenausdehnung der Maßnahme ist dieser Beitrag insgesamt jedoch nur sehr gering.

Zusätzlich zu den Ressourcenschutzbeiträgen können Erstaufforstungen auch zur Verbesserung des Landschaftsbildes beitragen.

Erholungslandschaften weisen fast immer hohe Waldanteile auf. Über die Gestaltung der Landschaft für eine optimale Erholungswirkung existieren jedoch unterschiedliche Meinungen. Größtenteils werden die durch den Wechsel von Wald und Feld charakterisierten Landschaften den großen, ununterbrochenen und geschlossenen Waldgebieten zur Erholung vorgezogen. In waldreichen Gebieten werden Erstaufforstungen bereits zunehmend als negativ empfunden, da die verbliebenen Freiflächen eine willkommene Abwechslung im Landschaftsbild darstellen. In strukturarmen Landschaften führen Erstaufforstungen bei einer sinnvollen landschaftlichen Einbindung in der Regel zu einer Bereicherung. Die Analyse der Lage der Erstaufforstungsflächen zeigt, dass 31,7 ha, und damit der überwiegende Teil, der Erstaufforstungen in Gemeinden mit einem Waldanteil von unter 30 % etabliert wurden.

Bei der Befragung der Zuwendungsempfänger gaben 73,7 % der Befragten an, dass durch ihre Erstaufforstung eine Verbesserung des Landschaftsbildes stattgefunden hat. 18 % der Zuwendungsempfänger gaben „trifft überhaupt nicht zu“ an, so dass daraus geschlossen werden kann, dass die Erstaufforstungen zu keiner Verbesserung geführt haben.

Gleichwohl ist bei der Interpretation zu beachten, dass die Wirkung auf das Landschaftsbild nicht innerhalb der Förderperiode eintritt, da sie stark vom Alter des Waldbestandes und vom Gewöhnungseffekt der Einheimischen und Besucher abhängt. Eine gerade angelegte Erstaufforstung wird eine andere Wirkung entfalten als in 100 Jahren, wenn die Bäume bereits eine beachtliche Höhe erreicht haben.

Fazit: Die Erstaufforstungen führen als extensive Landnutzungsform zur Verbesserung der Landschaft.

6.10.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme 221 liefert einen sehr geringen Beitrag zur Waldmehrung im Freistaat Sachsen, da sich die Waldfläche nur um 0,01 % erhöht hat. Die unzureichende Zielerfüllung deutet auf ein geringes Interesse der Landwirte für die Maßnahme hin. Die derzeitigen Impulse in der Landwirtschaft mit steigenden Erzeugerpreisen und die weiterhin steigenden Energiepreise lassen eine steigende Attraktivität der Maßnahme in den kommenden Jahren nicht vermuten. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund der knappen Flächenverfügbarkeit mit steigenden landwirtschaftlichen Bodenpreisen zu rechnen ist und damit die relative Vorzüglichkeit einer Waldbestockung weiter sinkt. Für das politische Ziel, die Waldfläche in Sachsen auf 30 % zu erhöhen, liefert diese Maßnahme keinen nennenswerten Anteil. Eine Steigerung der Attraktivität der Maßnahme ist nicht möglich, da bereits die möglichen Zuwendungen gemäß VO (EG) 1698/2005 gewährt werden. Nur eine deutliche Anhebung der Einkommensverlustprämie oder die Einführung einer Erstaufforstungsprämie, die die Aufforstung von landwirtschaftlichen Flächen über den Einkommensverlust hinaus prämiiert, würde die Attraktivität der Erstaufforstungsmaßnahme deutlich erhöhen. Ist es Ziel der EU, den Waldanteil in Europa zu erhöhen, muss die Förderung der Erstaufforstung erhöht und eine Harmonisierung mit alternativen Zahlungen (Zahlungen der 1. Säule sowie für Agrarumweltmaßnahmen) hergestellt werden.

Vor dem Hintergrund des finanziellen Inputs und des Verwaltungs- und Kontrollaufwands sollte deshalb eine Einstellung der Maßnahme zum Ende der Programmperiode geprüft werden.

Wird dennoch an der Maßnahme festgehalten, wird folgende Empfehlung gegeben:

- Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit für die Maßnahme, um vor allem Nebenerwerbslandwirte und urbane Erben landwirtschaftlicher Flächen zu erreichen, weil diese Zielgruppen aufgrund ihres alternativen Einkommens eher bereit für Aufforstungen sind als hauptberuflich tätige Landwirte. Überdies wird durch die Einbindung der Maßnahme in die Richtlinie AuW/2007²⁴⁰ eine inhaltliche Nähe zu den Agrarumweltmaßnahmen gegeben, die deshalb eine begrenzte Zielgruppe anspricht. Zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit sollte ein aktualisierter Flyer „Erstaufforstungen“ veröffentlicht werden.

6.11 Erstaufforstung nicht-landwirtschaftlicher Flächen (Code 223)

6.11.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme 223 zielt gemäß den Ausführungen im EPLR²⁴¹ (Kap. 5.3.2.2.3) als Ergänzung zur Maßnahme 221 auf die Förderung der Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlich genutzter Flächen zur Verbesserung des ländlichen Raumes ab, indem Industrie- und Militärf Flächen (Konversionsflächen) aufgeforstet werden. Dadurch wird auf den versiegelten und kulturbetonten Flächen langfristig eine Verbesserung der Biodiversität sowie ein Beitrag zur Verbesserung des Landeswasserhaushaltes erreicht. In der vorherigen Programmperiode 2000 bis 2006 wurden insgesamt 44 ha gefördert.²⁴²

Stand der Maßnahmendurchführung

Darstellung und Bewertung der Inanspruchnahme der finanziellen Mittel

Für die Maßnahme 223 wurden in den Jahren 2007 bis 2009 12.633 EURO ausgezahlt.²⁴³ Geplant wurden für den Zeitraum 2007 bis 2013 hingegen Ausgaben in Höhe von 730.000 EURO.²⁴⁴

²⁴⁰ Richtlinie des SMUL zur Förderung von flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen und der ökologischen Waldmehrung im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Agrarumweltmaßnahmen und Waldmehrung – RL AuW/2007) Vom 13. November 2007

²⁴¹ EPLR Sachsen 2007 - 2013, 3.Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 5.3.2.2.3

²⁴² Aktualisierung der Halbzeitbewertung des OP Sachsen 2000-2006, Schwerpunkt: Ländliche Entwicklung, Kap. 5.4.1

²⁴³ SMUL: VI_jährlicher Zwischenbericht Finanztabellen 2007-2013

²⁴⁴ SMUL: Zwischenstände indikativer Finanzplan

Somit ergibt sich ein Ausschöpfungsgrad von rund 1,7 %, der bei Annahme einer jährlich gleichmäßigen Verteilung als stark unterdurchschnittlich bezeichnet werden muss.

Darstellung und Bewertung der maßnahmespezifischen Outputs, Ergebnisse

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden in 2 Projekten insgesamt 4,9 ha aufgeforstet (siehe Anhang 6.11). Hinsichtlich der Fläche entspricht dies einer Zielerreichung von 3,5 %. Mit Blick auf die Anzahl der Zuwendungsempfänger und die Anzahl der geförderten Projekte kann eine Zielerreichung von 1,3 % ermittelt werden. Eine signifikante Erhöhung der Zielerreichung im Jahr 2010 ist aufgrund der bewilligten, jedoch noch nicht ausgezahlten Anträge, nicht zu erwarten, da zum 31.12.2009 ein Projekt mit einem Hektar bewilligt und noch nicht ausgezahlt wurde.²⁴⁵

Insgesamt muss somit konstatiert werden, dass die Zielerreichung im Vergleich zur Laufzeit des Programms nicht zufriedenstellend ist. Im Vergleich zur letzten Programmperiode, in der durchschnittlich 6,28 ha/a aufgeforstet wurden, schien der Zielwert von 20 ha/a zu optimistisch, da eine grundlegende Veränderung der Rahmenbedingungen nicht zu erwarten war.

Eine Hauptursache für die unzureichende Zielerreichung ist in der geringen Attraktivität der Maßnahme im Vergleich zur alternativen Nutzung zu sehen. Konversionsflächen werden zunehmend für die Anlage von Kurzumtriebsplantagen oder die Nutzung für Photovoltaikanlagen in Anspruch genommen. Mit beiden Nutzungsalternativen können die Eigentümer in der Regel höhere Bodenrenten erwirtschaften als durch die Bestockung mit Wäldern. Hinzu kommt, dass städtische Gebiete oder Gebiete in einer städtischen Randlage, die nach 1870 erschlossen und bebaut worden sind, auch über das Programm EFRE revitalisiert werden können.²⁴⁶ Dies mindert ebenfalls die Attraktivität der Aufforstung.

In Hinsicht auf die Erreichung aller Ergebnisindikatoren kann eine Zielerreichung von 3,5 % festgestellt werden, die durch die geringe Förderfläche beeinflusst wird. Aufgrund der oben beschriebenen Bewilligungszahl ist ebenfalls nicht mit einer signifikant besseren Zielerreichung im Jahr 2010 zu rechnen.

6.11.2 Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat die Maßnahme zur Schaffung umfangreicher Waldflächen unter Umweltschutzgesichtspunkten beigetragen?

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden insgesamt 4,9 ha aufgeforstet. Dies entspricht bei der Waldfläche von ca. 513.000 ha einer Erhöhung von 0,001 %. Die beiden Aufforstungen liegen in der Gemeinde Hoyerswerda bzw. in der Stadt Groitzsch.

Die Wirkungen des Waldes hängen maßgeblich von der Lage und der vorherigen Nutzung ab. In Hoyerswerda wurde städtische Infrastruktur im Rahmen des Stadtumbaus zurückgebaut und die Aufforstungen in das Gesamtprojekt „Patchwork-Landschaft –Neue Freiräume Hoyerswerda“ integriert. Umweltgesichtspunkte standen dabei nicht im Vordergrund, sondern die Verbesserung des Landschaftsbildes durch Integration in einen grünen Saum.²⁴⁷

Bei den 3,5 ha Aufforstungen in Groitzsch wurde Offenland in der Umgebung des Vogelschutzgebietes „Elsteraue bei Groitzsch“ aufgeforstet. Diese Aufforstung fügt sich hervorragend in das Flussauengebiet der Weißen Elster mit Fließgewässer und Altwässer mit Unterwasser-, Ufer- und Verlandungsvegetation ein. Die Wirkung dieser Erstaufforstung ist deshalb vor allem im Hochwasserschutz zu sehen.

²⁴⁵ SMUL (2009)

²⁴⁶ SMWA: Infoblatt „Revitalisierung von Industriebrachen und Konversionsflächen“, Stand Januar 2010.

²⁴⁷ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn (2009): Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung. Ergebnisse des Forschungsprojekts. Werkstatt: Praxis Heft 62

Fazit: Die Wirkungen der beiden Erstaufforstungen sind standortspezifisch und regional begrenzt. Beide Aufforstungen erfüllen aber auch die allgemeinen ökologischen Funktionen von Wäldern (Anhang 6.10.2).

Bewertungsfrage 2: Inwieweit hat die Maßnahme zur Schaffung nachhaltig bewirtschafteter Waldflächen beigetragen, die dem Erhalt der ökologischen Funktionen von Wäldern, dem Schutz gegen natürliche Gefahren und der Brandverhütung dienen?

Durch die umfangreichen fachlichen Kontrollen innerhalb des Förderverfahrens und den im EPLR genannten Fördervoraussetzungen²⁴⁸ kann prinzipiell davon ausgegangen werden, dass auf 4,9 ha nachhaltig bewirtschaftete Wälder gemäß § 2 SächsWaldG geschaffen wurden. Darüber hinaus haben die Erstaufforstungen keinen relevanten Einfluss auf den Erhalt der ökologischen Funktionen von Wäldern, da Konversionsflächen aufgeforstet wurden. Unterstellt man für diese Wälder aufgrund der bisher naturfernen Nutzung einen durchschnittlichen Vorrat²⁴⁹ von 150 m³/ha, entsteht durch die Erstaufforstungen langfristig ein nachhaltig nutzbarer Holzvorrat von mindestens 735 m³.

In der Antwort zur ersten Bewertungsfrage wurde bereits auf die allgemeinen Umweltwirkungen eingegangen. Darüber hinaus haben die Erstaufforstungen keinen relevanten Einfluss auf den Erhalt der ökologischen Funktionen von Wäldern, da Konversionsflächen aufgeforstet wurden und mithin kein bestehender Wald beeinflusst wird. Jedoch führen die Aufforstungen mit laubholzdominierten Bestandestypen (siehe Bewertungsfrage 1) tendenziell zu einer Verbesserung der ökologischen Funktionen der Wälder, da die Biodiversität in diesen Waldtypen höher ist als in Nadelbeständen. Erstaufforstungen im Offenland können als Trittsteinbiotope für diverse Arten dienen.

Fazit: Auf 4,9 ha sind Wälder entstanden, die zahlreiche ökologische Funktionen haben. Die entstandenen Erstaufforstungen haben keine Bedeutung für die Brandverhütung.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit hat die Maßnahme zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?

Erstaufforstungen führen zu einem Ökosystemwechsel und dadurch zu einer Veränderung der Landschaft. Im Rahmen der behördlichen Genehmigung des Erstaufforstungsantrages werden jedoch vielfältige Umweltgesichtspunkte geprüft, so dass grundsätzlich von einer Erhaltung der typischen Landschaft in einer Region ausgegangen werden kann. Die Umwandlung von sensiblen, naturschutzfachlich wertvollen Biotopen ist somit ausgeschlossen.

Da in Hoyerswerda ehemals überwiegend versiegelte Fläche aufgeforstet wurde, kann von einer deutlichen Verbesserung der Naturnähe der Flächen ausgegangen werden, die langfristig auch zu einer Verbesserung des ökologischen Wertes der Flächen führt. In Groitzsch hingegen ist eine Verbesserung der Landschaft oder der Umwelt nicht von vornherein zu unterstellen, da bestehende Offenlandbiotope aufgeforstet wurden.

Fazit: Die Wirkungen der beiden Erstaufforstungen sind standortspezifisch und regional begrenzt.

6.11.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme 223 liefert keinen Beitrag zur Waldmehrung im Freistaat Sachsen und überregionale ökologische Wirkungen der Wälder sind aufgrund des geringen Förderumfangs nicht zu erwarten. Regional entfalten sie jedoch spezifische und wertvolle Wirkungen.

Die unzureichende Zielerfüllung deutet auf ein geringes Interesse für die Maßnahme hin, wobei die Ursachen in der geringen Flächenverfügbarkeit oder der besseren alternativen Nutzung liegen. Inwieweit sich die Flächenverfügbarkeit vor dem Hintergrund der industriellen Entwicklung und der Einwohnerentwicklung in Sachsen verändert, ist nicht vorhersagbar. Da es aber politisches Ziel im

²⁴⁸ EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 5.3.2.2

²⁴⁹ Die Auswertung der Landeswaldinventur Sachsen 2009 hat für Sächsische Wälder einen durchschnittlichen Vorrat von 319 m³/ha ergeben. (Quelle: Schmid, Michael (2009: Landeswaldinventur 2008 in Sachsen. Ergebnisse der Zwischenerhebung zur Bundeswaldinventur für den Landeswald Freistaat Sachsen. www.forsten.sachsen.de/wald/139.htm)

Freistaat Sachsen ist, den Flächenverbrauch zu reduzieren und mehr Flächen zu entsiegeln²⁵⁰, ist mit einer zunehmenden Flächenverfügbarkeit zu rechnen. Inwieweit diese freiwerdenden Flächen jedoch aufgeforstet werden, ist nicht vorhersagbar.

Zur Begleitung des politischen Vorhabens der Flächenrenaturierung sollte die Maßnahme weiterhin angeboten werden, da im regionalen Kontext positive Wirkungen zu erkennen sind. Veränderungen im Verfahrensablauf oder hinsichtlich des Fördergegenstandes sind nicht erforderlich.

6.12 Beihilfe für nichtproduktive Investitionen im Wald (Code 227)

6.12.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme 227 setzt sich aus den drei Maßnahmebereichen Waldkalkung (A), Waldumbau (B) und investive Maßnahmen zur Förderung von struktureller Vielfalt und natürlichem Arteninventar (C) zusammen²⁵¹. Die Ziele der Maßnahme bestehen in der Verbesserung des Waldbodens, dem Aufbau standortgerechter und an Klimaänderungen angepasste Laub- und Mischbestände sowie die Erhöhung der Biodiversität und Strukturvielfalt in Wäldern.

Stand der Maßnahmendurchführung

Darstellung und Bewertung der Inanspruchnahme der finanziellen Mittel

Für die Maßnahme 227 wurden in den Jahren 2007 bis 2009 5.334.509 EURO ausgezahlt²⁵². Geplant wurden für den Zeitraum 2007 bis 2013 Auszahlungen in Höhe von 49.923.864 EURO²⁵³. Somit ergibt sich aktuell ein Ausschöpfungsgrad von rund 11 %.

Die Ursachen für diesen unterdurchschnittlichen Ausschöpfungsgrad liegen im verspäteten Maßnahmenbeginn im Jahr 2008 sowie in der geringen Akzeptanz der Waldbesitzer für einzelne Maßnahmebereiche. Es zeichnet sich ab, dass unter Betrachtung des bisherigen Verlaufs der Förderung und den erfolgten Bewilligungen ein vollständiges Erreichen der finanziellen Zielsetzung zu erwarten ist, da die Probleme bei der Waldkalkung im Staatsbetrieb Sachsenforst gelöst wurden und damit in den kommenden Jahren verstärkte Waldkalkungsmaßnahmen durchgeführt werden können. Hinzu kommt, dass durch ungeplante Ereignisse (z.B. Stürme) ebenfalls eine verstärkte Nachfrage nach Fördermitteln möglich ist.

Darstellung und Bewertung der maßnahmespezifischen Outputs, Ergebnisse

Eine Übersicht der Zielerreichungsgrade der Output- und Ergebnisindikatoren ist in Anhang 6.12.1 dargestellt.

Maßnahmebereich Waldkalkung: Die Waldkalkung wird durch den Staatsbetrieb Sachsenforst eigentums- und besitzübergreifend ausgeführt. Eine Befragung der zuständigen Fachstelle nach den Gründen der geringen Zielerreichung ergab, dass es aufgrund von Strukturreformen im Staatsbetrieb Sachsenforst kurzzeitig zu Personalengpässen kam und Einarbeitungszeit für die Mitarbeiter erforderlich war.

Maßnahmebereich Waldumbau: In der vorangegangenen Förderperiode 2000 bis 2006 wurde der Waldumbau auf einer Fläche von 2.046 ha finanziell gefördert.²⁵⁴ Die Steigerung des Ziels in der laufenden Programmperiode um rund 28 % (Zielwert 3.150 ha) wird durch das SMUL mit einer Umstellung des Förderprogramm auf Projektförderung sowie einer Erhöhung der Attraktivität der

²⁵⁰ SMUL (2008): Klimaschutz ist zentrales Thema sächsischer Umweltpolitik. Pressemitteilung zur Vorstellung des Umweltberichtes 2007 durch Umweltminister Wöller. <http://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/140752>

²⁵¹ EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, Kap. 5.3.2.2.7.

²⁵² SMUL: VI_jährlicher Zwischenbericht Finanztabellen 2007-2013_07+08+09.xls, übermittelt per email am 26.03.2010.

²⁵³ SMUL: IFP_Zwischenstände_20091130.xls, EPLR Fassung vom 30.06.2009., übermittelt per email am 04.03.2010.

²⁵⁴ Ex-Post Evaluierung Operationelles Programm 2000-2006.

Förderung durch Erarbeitung von Projekten begründet. Der in den Jahren 2007 bis 2009 erreichte Zielerreichungsgrad von bisher 17 % ist demgegenüber jedoch unterdurchschnittlich. Die Ursache hierfür könnte in der geringen Akzeptanz der Waldbesitzer für die Projektförderung liegen. (siehe Anhang 6.12.2).

Maßnahmebereich Investive Maßnahmen zur Förderung von struktureller Vielfalt und natürlicher Arteninventar im Wald: Der geringe Zielerreichungsgrad von 0,18 % zeigt, dass die Maßnahme bisher eine geringe Akzeptanz bei Waldbesitzern findet. In dem vom Sächsischen Waldbesitzerverband und dem Unternehmen TSS-Forstplanung gemeinsam durchgeführten Workshop²⁵⁵ wurde durch die Waldbesitzer erläutert, dass z.B. die Förderbedingungen für den Erhalt von Biotopbäumen und starkem Totholz hinsichtlich Förderhöhe und Verwaltungsaufwand nicht attraktiv sind und sie deshalb auf eine Beantragung von Fördermitteln, verzichten. Hinzu kommt, dass für die Förderung nach Maßnahmebereich C1 die für die Förderung notwendigen Fachplanungen schrittweise erarbeitet werden und deshalb eine Förderung von Maßnahmen noch nicht uneingeschränkt erfolgen kann. (siehe Anhang 6.12.2).

6.12.2 Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit haben geförderte Investitionen zum Erhalt oder zur Förderung nachhaltiger Waldsysteme beigetragen?

Durch die Fördermaßnahmen sind vielfältige Waldsysteme entstanden, die aufgrund bestehender forstrechtlicher Regelungen nachhaltig bewirtschaftet werden (müssen). Insofern diene die Intervention weniger dem Erhalt (also der Konservierung) der Waldökosysteme als vielmehr der Förderung (Herstellung) stabiler, den Umweltveränderungen angepasster Waldökosysteme.²⁵⁶ Die auf 542,8 ha durchgeführten Waldumbauprojekte führen, da nur standortgerechte Baumarten gefördert werden, zu stabilen Laub- oder Mischbeständen und damit zu einer Förderung nachhaltiger Waldsysteme. Durch die Förderung der Waldkalkung, bei der im Berichtszeitraum 62.161,4 t Kalk ausgebracht wurden, wird auf 15.991 ha langfristig eine Marginalisierung verhindert, da versauerte, ungekalkte Waldböden zu einem Rückgang der Zuwachseleistungen und damit langfristig zu einer Devastierung führen können. Durch die Kalkung werden dem Boden basische Mineralstoffe zugeführt, die in Abhängigkeit vom Bodentyp zu einer signifikanten Verbesserung der pH-Werte und der Basensättigung führen.²⁵⁷ Die positiven Auswirkungen der Waldkalkung wurden in zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen nachgewiesen (Anhang 6.12.3). Der Maßnahmebereich C hat für die Beantwortung der Bewertungsfrage aufgrund der geringen Umsetzung keine Bedeutung. Es wurden lediglich 92 Biotopbäume sowie 1,11 ha für den „Erhalt und die Wiederherstellung von Feuchtbiotopen im Wald“ gefördert.²⁵⁸ Bei hoher Inanspruchnahme würden beiden Förderungen aber einen sehr großen Beitrag zur Förderung nachhaltiger Waldsysteme liefern, da durch die Verbesserung der Biodiversität in den Wirtschaftswäldern das ökologische Gleichgewicht angestrebt werden würde und natürliche Prozesse verstärkt ablaufen könnten (nähere Angaben in Anhang 6.12.3).

Bewertungsfrage 2: Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Nutzungswertes von Waldflächen beigetragen?

Die Verbesserung des öffentlichen Nutzwertes ist vor allem darin zu sehen, dass durch die Interventionen ein zusätzlicher Nutzen für die Bevölkerung, z.B. durch attraktive Waldbestände zum Zwecke der Erholung, entstanden ist. Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen^{259;260}, dass

²⁵⁵ Workshop „Evaluierung der forstlichen Förderung“ am 16.04.2010 in Tharandt, Rathaus

²⁵⁶ Die Waldkalkung führt zu einer Verbesserung und nicht zu einer Erhaltung eines anthropogen gestörten Waldökosystems.

²⁵⁷ Waldzustandsbericht 2009

²⁵⁸ Vgl. Monitoringdaten 2007-2009

²⁵⁹ Thode et. al. (2006): „Konzipierung, Optimierung und modellhafte Umsetzung eines multifunktionalen Erholungswaldes“. Abschlussbericht des gleichnamigen Projektes. Technische Universität Dresden. Institut für Forstökonomie und Forsteinrichtung.

²⁶⁰ Elasser, Peter et al. (2009): Ökonomische und Sozioökonomische Bewertungen von simulierten Szenarien der Landschaftsdynamik. Arbeitsbericht 1/2010, Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft, vTi, Hamburg

Waldbesucher Mischbestände attraktiver empfinden als Nadelreinbestände, jedoch die Einschätzungen sehr stark von der regionalen Herkunft der Waldbesucher abhängen.²⁶¹ Allgemeine Aussagen, inwieweit die Förderung die Attraktivität des Waldes gefördert hat, sind deshalb nicht möglich.

Die Analyse der Monitoringdaten hat ergeben, dass bei 192 Waldbesitzern Investitionen zur Steigerung des öffentlichen Nutzungswertes gefördert wurden. Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass Wälder außerhalb ausgewiesener Schutzgebiete intensiver forstlich bewirtschaftet werden als Flächen innerhalb. Maßnahmen zur Verbesserung der Biodiversität außerhalb der Schutzgebiete sind deshalb besonders geeignet, den öffentlichen Nutzungswert zu steigern. Rund 85 % aller Waldumbaumaßnahmen wurden außerhalb von Schutzgebieten durchgeführt. Rund 61 % davon, ca. 284 ha, lagen im Privatwald.²⁶² Da durch die Förderung standortgerechte Baumarten eingebracht werden und damit der Waldzustand langfristig verbessert wird, kommt es auch, in einigen Jahrzehnten oder Jahrhunderten, zu einer Verbesserung des öffentlichen Nutzungswertes, da die Mischbestände für die Gesellschaft attraktiver sein werden als devastierte, von Klima- und Umweltveränderungen stark geschwächte Waldbestände („Waldsterben“).

Bei der Befragung der Zuwendungsempfänger gaben 84 % der Befragten an, dass durch die Anlage von Feuchtbiotopen die Attraktivität des Waldbestandes gesteigert wird. Den Erhalt von Biotopbäumen schätzten 79 % positiv ein. Insofern haben die geförderten 92 Biotopbäume eine positive Wirkung, wenngleich die Gesamtwirkung im Freistaat Sachsen aufgrund der geringen Fördermenge sehr schwach ist. Die Einbringung standortgerechter Baumarten hat für 73 % der Befragten eine positive Wirkung. Die geringste Zustimmung mit nur 2 % erhielt die Förderung der Entnahme naturschutzfachlich unerwünschter Mischbaumarten und Sträucher zugunsten lebensraumtypischer Baumartenzusammensetzung. Weiterhin gaben bei der Befragung der Zuwendungsempfänger 92 % an, dass durch die Einbringung standortgerechter Baumarten das Landschaftsbild positiv beeinflusst wird (Anhang 6.12.3).

Fazit: Der öffentliche Nutzungswert der Wälder wurde gesteigert, jedoch ist die Ausprägung aufgrund des geringen Förderumfangs zu vernachlässigen.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit haben geförderte Maßnahmen zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?

Der Waldanteil in Sachsen beträgt 27,9 %.²⁶³ Waldkalkungs- und Waldumbaumaßnahmen sowie Maßnahmen zur Förderung von struktureller Vielfalt und natürlicher Arteninventar im Wald dienen vornehmlich der Entwicklung von naturnahen, leistungsfähigen und stabilen Mischwäldern aus Laub- und Nadelbäumen und somit direkt dem Erhalt der Landschaft. Durch die Etablierung stabiler und standortgerechter Waldbestände wird die langfristige Existenz der Wälder und mithin der Landschaft gesichert. Durch die Formulierung der Förderrichtlinien und die forstfachliche Kontrolle der durchgeführten Fördermaßnahmen durch das zuständige Fachpersonal kann eine negative Beeinflussung der Umwelt oder der Landschaft ausgeschlossen werden. Die Umwelt wird langfristig durch den erhöhten Anteil naturnaher Waldökosysteme verbessert (vgl. auch Antwort auf Bewertungsfragen 1 und 2)

Analysen, inwieweit die geförderten Maßnahmen in Stickstoff- oder Phosphatüberschussgebieten bzw. Erosions- oder Hochwasserschutzgebieten liegen, sind aufgrund fehlender Daten nicht möglich.

6.12.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die positiven Wirkungen der Maßnahme 227 auf Waldökosysteme und die Landschaft sind wissenschaftlich belegt. Allerdings ist die Entfaltung der Wirkungen aufgrund der geringen

²⁶¹ Elasser, Peter (1996): Der Erholungswert des Waldes. Monetäre Bewertung der Erholungsleistung ausgewählter Wälder in Deutschland, Frankfurt, Sauerländer (Schriften zur Forstökonomie Bd.11). 218+25 pp.

²⁶² Vgl. Monitoringdaten 2007-2009

²⁶³ EPLR des Freistaat Sachsen, Kap. 3.1.1.5

Inanspruchnahme bisher nur sehr schwach. Für die geringe Zielerreichung gibt es verschiedene Ursachen.

Die Umstellung der Förderung auf eine Projektförderung für Maßnahmen zum Waldumbau sowie die Maßnahmen zur Förderung von struktureller Vielfalt und natürlicher Arteninventar im Wald, hat offenbar bei Waldbesitzern aufgrund geringer Erfahrungen mit frei formulierbaren Projektanträgen zu Hemmnissen bei der Beantragung geführt.²⁶⁴

Die Ursachen für die geringe Zielerreichung bei den Maßnahmen zur Förderung von struktureller Vielfalt und natürlicher Arteninventar im Wald sind neben bürokratischen Hürden im Antrags- und Genehmigungsverfahren für den Maßnahmebereich C5 „Erhalt von Biotopbäumen und starkem Totholz“ auch in noch fehlenden Fachplanungen, z.B. im Maßnahmebereich C1, zu sehen.

Basierend auf den Untersuchungen sollte die Maßnahme weitergeführt werden. Zur Verbesserung der Zielerreichung werden folgende Empfehlungen gegeben:

- Verbesserung des Informationsangebots für Waldbesitzer zur Projektförderung, z.B. in Form von best-practice Beispielen, die im Internet oder in Verbandszeitungen veröffentlicht werden. Hinzu sollte im Internet eine kurze und prägnante Übersicht für jede Fördermaßnahme dargestellt werden, ähnlich dem Vorbild Rheinland-Pfalz.²⁶⁵ Da die Projektförderung bei korrekter Umsetzung zu einer Vereinfachung des Verwaltungsaufwandes für alle Beteiligten führt, sollte das Förderverfahren weitergeführt werden. Hierzu bedarf es einer besseren Information der Waldbesitzer.
- Streichung der zusätzlichen Förderbedingungen für Maßnahmebereich C.5, die über das Bestehen eines wirtschaftlichen Nutzens des Habitat- oder Totholzes hinausgehen. Andere Bundesländer, z.B. der Freistaat Thüringen, gewähren eine pauschale Förderung, differenziert nach Laub- und Nadelholz und in Abhängigkeit vom Industrieholzpreis.²⁶⁶
- Förderung der Eigenleistung von Waldbesitzern für die Maßnahme Waldumbau (siehe Anhang). Dies ist nach Artikel 54 Abs. 1 der VO (EG) 1974/2006 möglich und wird für waldbauliche Maßnahmen in anderen Bundesländern (z.B. im Freistaat Thüringen) erfolgreich angewendet.
- Einführung eines zusätzlichen Stichtages, zu dem Projektanträge gestellt werden können. Hierdurch wird eine Bündelung im Oktober vermieden und es eröffnet sich für Waldbesitzer die Möglichkeit einer kurzfristigen Beantragung.

6.13 Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (Code 311)

6.13.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme Diversifizierung dient der Erschließung alternativer Einkommensmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft, durch die vorhandene Bausubstanz und freie Arbeitskapazitäten der Betriebe zur Erweiterung des Einkommens eingebracht werden können. Die Maßnahme wendet sich insbesondere an sächsische Landwirtschaftsbetriebe, die den kleineren Haupterwerbsbetrieben zuzurechnen sind und deren zukünftige landwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten begrenzt sind.²⁶⁷ Die Begriffe „Lebensqualität und Attraktivität“ werden in Anhang 6.13.2 näher definiert.

²⁶⁴ Die Waldkalkung kann hierbei unberücksichtigt bleiben, da der Staatsbetrieb Sachsenforst eigentumsübergreifend die Maßnahmen plant, organisiert und durchführt.

²⁶⁵ Siehe <http://www.wald-rlp.de/index.php?id=70>, Stand: 27.07.2010

²⁶⁶ Siehe Tired 5.3 der Richtlinie zur Förderung von Waldumweltmaßnahmen, veröffentlicht im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 34/2009, vom 24. Aug. 2009, S. 1412 - 1416

²⁶⁷ Langversion des Kapitels 6.13 im Anhang 6.13.1

Umsetzungsstand der Maßnahmendurchführung

Darstellung und Bewertung der maßnahmenspezifischen Inputs: Inanspruchnahme der finanziellen Mittel

Im Zeitraum 2007 bis 2009 sind bislang 12 Vorhaben von 12 Zuwendungsempfängern gefördert worden. Für die in diesem Zeitraum bewilligten Förderfälle entstanden öffentliche Ausgaben in Höhe von 488.788 EURO (Anteil ELER: 366.591 EURO), durch die ein förderfähiges Investitionsvolumen in Höhe von rund 2 Mio. EURO generiert wurde.²⁶⁸ Vor dem Hintergrund, dass einzelne geförderte Projekte aus den geförderten Vorhaben dem Maßnahmencode 121 zugerechnet werden, reduziert sich der Umsetzungsstand des geförderten Investitionsvolumens um 225.000 EURO auf rund 1,73 Mio. EURO.²⁶⁹ Bezogen auf das zu Programmbeginn anvisierte förderfähige Investitionsvolumen von 25 Mio. EURO bis zum Ende der Förderperiode ergibt sich hieraus ein Umsetzungsstand von 6,9 %, bezogen auf die Anzahl geförderter Projekte (Ziel: 500) ein Umsetzungsstand von 2,4 %.

Um einen Eindruck von der voraussichtlichen weiteren Akzeptanz der Maßnahme zu erhalten, wurden die Bewilligungen per 31.12.09 anhand der eingereichten Investitionskonzepte der Antragsteller untersucht. Gemessen an der Anzahl der Bewilligungen resultiert hieraus ein geringfügig abweichender Umsetzungsstand:

- Bis Ende 2009 wurden 20 Vorhaben bewilligt. Dies entspricht einem Umsetzungsstand von 4 %.
- Damit verknüpft ist ein Investitionsvolumen in Höhe von 2,5 Mio. EURO, was wiederum einem Umsetzungsstand von 10 % entspricht.

Darstellung und Bewertung der maßnahmenspezifischen Outputs, Ergebnisse und Wirkungen

Insgesamt zeigt der Umsetzungsstand, dass die bisherige Durchführung der Maßnahme 311 deutlich hinter den definierten Zielsetzungen zurückbleibt. Angesichts der geringen Anzahl an Zuwendungsempfängern können zentrale Ziele der Maßnahme nicht erreicht werden. Bezüglich der Akzeptanz der Maßnahme zeigt hierzu die von den Evaluatoren durchgeführte Betriebsleiterbefragung, dass eine Diversifizierung für knapp 40 % der Befragten überhaupt nicht vorstellbar ist, und nur ein geringer Anteil der Befragten (7,6 %) eine Diversifizierung der Tätigkeit bereits konkret geplant hat. Für einen Anteil von rund 32 % ist Diversifizierung grundsätzlich vorstellbar. Die Ergebnisse zeigen somit, dass für einen großen Anteil der in Sachsen ansässigen Landwirte Diversifizierung keine Alternative darstellt. Allerdings ist unklar, inwiefern die Maßnahme 311 für diejenigen Landwirte eine Option darstellt, die sich grundsätzlich für Diversifizierungsmaßnahmen aufgeschlossen zeigen. Alternativen zur Beantragung von Fördermitteln für außerlandwirtschaftliche Tätigkeit bietet die ELER-Förderung in Sachsen u.a. über die Maßnahmen 121 und 313 sowie die ILE-Richtlinie.

6.13.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit haben geförderte Investitionen die Diversifizierung der Aktivitäten landwirtschaftlicher Betriebe in nichtagrarische Bereiche gefördert?

Bis Ende des Jahres 2009 wurden 15 Projekte bewilligt,²⁷⁰ hiervon erfolgten für 12 Projekte Auszahlungen. Insgesamt wird ein gefördertes Investitionsvolumen in Höhe von rund 1,73 Mio. EURO im nichtagrarischen Bereich induziert. Vor dem Hintergrund, dass im Freistaat Sachsen rund 393 Mio. EURO im Agrarbereich investiert werden,²⁷¹ wird deutlich, dass die Maßnahme bislang nur

²⁶⁸ Vgl. Monitoringtabelle O.311.

²⁶⁹ Berechnung der Evaluatoren auf Basis von Informationen des Fachreferats 31 (SMUL).

²⁷⁰ Vgl. Investitionskonzepte der Zuwendungsempfänger.

²⁷¹ Vgl. VGR der Länder, Zahlen für 2007.

geringe Impulse zur Diversifizierung setzt. Der Umsetzungsstand der Maßnahme vermittelt zum jetzigen Zeitpunkt nicht den Eindruck, dass die zu Programmbeginn gesetzten Ziele bis zum Ende der Förderperiode erreicht werden. Insgesamt ist der Beitrag zur Diversifizierung der Aktivitäten landwirtschaftlicher Betriebe in nichtagrarische Bereiche als marginal zu bezeichnen.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit haben geförderte Investitionen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe außerhalb des Agrarsektors gefördert?

Mit der Maßnahme der Diversifizierung ist ein intendierter Wirkungsbeitrag auf die Beschäftigung verbunden, der von Seiten der EU vorgesehen ist. Durch die Maßnahmenumsetzung im Freistaat Sachsen wurden bislang rund 6 Arbeitsplätze geschaffen. Dies entspricht rund einem Viertel der zuvor definierten Zielsetzung. Eine separate Erfassung zu gesicherten Arbeitsplätzen durch die Maßnahme liegt zum Zeitpunkt der Berichtslegung aus den Monitoringdaten nicht vor. Den zuvor festgelegten Zielsetzungen folgend wurde mit einer Erhaltung und Sicherung von ca. 500 Teilzeitarbeitskräften – entsprechend rund 200 Voll-AK – gerechnet. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass in Sachsen im Jahre 2007 insgesamt 42.274 Personen im land- und forstwirtschaftlichen Bereich beschäftigt waren, ist der durch die bisherige Förderung evozierte Arbeitsplatzeffekt von 6 geschaffenen Arbeitsplätzen zur Sicherung von Beschäftigungsmöglichkeiten als marginal zu bewerten. Ein nachhaltiger Beitrag zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen kann hierdurch nicht erreicht werden, sofern sich die Angabe von 6 Arbeitsplätzen auf die Gesamtzahl geschaffener und gesicherter Arbeitsplätze bezieht. Unter Bezugnahme auf Bewertungsfrage 1 ist zudem auch an dieser Stelle zu konstatieren, dass nur schwer abzugrenzen ist, inwiefern die Investitionen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze tatsächlich im außerlandwirtschaftlichen Bereich stattgefunden haben.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Diversifizierung und Entwicklung der ländlichen Wirtschaft beigetragen?

Insgesamt zeigt der Umsetzungsstand, dass die bisherige Durchführung der Maßnahme 311 deutlich hinter den zuvor definierten Zielsetzungen zurückbleibt. Neben der insgesamt nicht zufrieden stellenden Akzeptanz der Maßnahme seitens der Zuwendungsempfänger ist dabei insbesondere der Ergebnisindikator „Einkommensbeitrag aus geförderter diversifizierender Tätigkeit“ kritisch zu betrachten. Dieser Indikator weist den Gewinnbeitrag pro gefördertem Unternehmen aus und zeigt, dass bisher im Durchschnitt ein Verlust je gefördertem Betrieb in Höhe von rund 1.000 EURO durch die Förderung verursacht wurde.

Eine Analyse der Umsätze im jeweils geförderten Bereich der Zuwendungsempfänger auf Basis der eingereichten Buchführungsergebnisse beinhaltet Unschärfen, da zum einen die hierzu relevanten Kennziffern nicht immer klar abgrenzbar sind, zum anderen sind die vorliegenden Datensätze nicht immer vollständig. Überdies sind Veränderungen der Umsätze in den geförderten Bereichen multikausal begründbar und bedürfen der Interpretation seitens der Evaluatoren. Die Analyse der Umsätze im jeweils geförderten Bereich der Zuwendungsempfänger zeigt insbesondere für Hofläden mehrheitlich Zuwächse. Diese liegen bei zwei Förderfällen in einer Größenordnung von 12 % bzw. 16 % Zuwachs, für einen dritten Förderfall ergibt sich sogar ein Umsatzwachstum im geförderten Bereich von 200 %. Jedoch sind in einigen Fällen auch Umsatzrückgänge zu verzeichnen, so z.B. im Bereich der Energie- und Wärmenutzung mit einem Umsatzrückgang von 4.000 EURO (-1 %).

Das förderfähige Investitionsvolumen bis Ende 2009 bleibt mit rund 2 Mio. EURO und einer geringen Anzahl an Förderfällen deutlich hinter den definierten Erwartungen zurück. Vor dem Hintergrund, dass das Gesamtinvestitionsvolumen im landwirtschaftlichen Sektor Sachsens allein im Jahr 2007 bei 787 Mio. EURO lag, wird deutlich, dass der Beitrag der Maßnahme für die Entwicklung der ländlichen Wirtschaft als gering einzustufen ist.

Bewertungsfrage 4: Inwieweit haben geförderte Investitionen zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten beigetragen?

Im Hinblick auf die Verbesserung der Lebensqualität spielen für die Diversifizierung im Freistaat Sachsen insbesondere Maßnahmenbeiträge zur Einkommenssteigerung und Schaffung von

Arbeitsplätzen eine wichtige Rolle.²⁷² Mit Blick auf die Beantwortung der Bewertungsfragen 1 bis 3 ist zu konstatieren, dass keine signifikanten Maßnahmenbeiträge zu erwarten sind.

6.13.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Aus Gutachtersicht wird empfohlen, die vollständige Integration der Maßnahme in die Förderung über die ILE-Richtlinie zu prüfen. Dabei sind nach Auffassung der Gutachter insbesondere die folgenden Voraussetzungen für die Entscheidung bedeutsam:

- Die bisherige Maßnahmenakzeptanz kann nicht zufriedenstellen. Sowohl der aktuelle Umsetzungsstand als auch der Stand der Bewilligungen per 31.12.2009 vermitteln nicht den Eindruck, dass die zuvor festgelegten Ziele erreicht werden können. Entsprechend ist derzeit aus der geringen Anzahl an Förderfällen kein signifikanter ökonomischer Effekt für den landwirtschaftlichen Sektor zu erwarten. Zielsetzungen, die im EPLR festgeschrieben wurden dürften angesichts der geringen Nachfrage seitens potenzieller Zuwendungsempfänger nicht erreichbar sein.
- Eine signifikante Steigerung der Akzeptanz der Maßnahme ist auch mittelfristig nicht zu erwarten. Dies muss insbesondere vor dem Hintergrund der verhaltenen Entwicklung im Dreijahreszeitraum der Förderung und den Ergebnissen der von den Evaluatoren durchgeführten Betriebsleiterbefragung gesehen werden.

6.14 Förderung des Fremdenverkehrs (Code 313)

6.14.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Im Rahmen der ILE-Richtlinie wird der Landtourismus (Maßnahme 313) als Beitrag zur Erhöhung der Wertschöpfung im ländlichen Raum in den folgenden Bereichen gefördert:

- A:** Entwicklung von Tourismusdienstleistungen sowie Marketingmaßnahmen
- B:** öffentlich zugängliche kleine Infrastruktur zur Förderung des Landtourismus
- C:** Erweiterung von Beherbergungskapazitäten durch Umnutzung von Gebäuden in ortsbildprägender / historischer ländlicher Bausubstanz zu kleinen Beherbergungsbetrieben einschließlich baulicher Investitionen.

In der Anhangstabelle 6.14 sind die gesamten Output- und Ergebnis- Indikatoren für die Förderung des ländlichen Tourismus im Zeitraum 2007 bis 2009 dargestellt. Neben den Werten für den Auszahlungsstand sind ebenso die Werte der bis Ende 2009 bewilligten Verfahren abgebildet.

Stand der Maßnahmendurchführung

Für die Maßnahme 313 wurden in den Jahren 2007 bis 2009 4,39 Mio. EURO ausgezahlt²⁷³. Geplant wurden für den Zeitraum 2007 bis 2013 Auszahlungen in Höhe von 19,2 Mio. EURO²⁷⁴. Insgesamt hat die Maßnahme damit bisher einen Zielerreichungsgrad von 22,8 % bezogen auf das angestrebte förderfähige Investitionsvolumen erreicht.

Im Maßnahmebereich A: „Tourismusdienstleistungen sowie Marketingmaßnahmen“ sind im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2009 26 Vorhaben gefördert worden. Damit wurden öffentliche Ausgaben in Höhe von rund 878.000 EURO oder 12,7 % des vorgesehenen Budgets verwendet. Eine Betrachtung der bis Ende 2009 bewilligten Maßnahmen zeigt zudem, dass bereits 36,9 % der vorgesehenen Fördermittel an beantragte Vorhaben gebunden sind. Bezüglich der Anzahl der geförderten Vorhaben wurde der angestrebte Zielwert von 276 Vorhaben jedoch erst zu 9,4 % erreicht.

²⁷² Zur inhaltlichen Definition des Begriffs ‚Lebensqualität‘ vgl. Anhang 6.13.2 des Berichts.

²⁷³ Datenquelle: Monitoringsystem des SMUL, Tabellen zu Common and additional Output bzw. Result indicators

²⁷⁴ SMUL: IFP_Zwischenstände_20091130.xls, EPLR Fassung vom 30.06.2009., übermittelt per email am 04.03.2010.

Dies liegt darin begründet, dass im Betrachtungszeitraum eine höhere durchschnittliche Förder-summe pro Vorhaben beantragt wurde, als der Ausgangsberechnung des Zielwertes für den Indi-kator (auf der Basis der vorausgehenden Förderperiode) zugrunde liegt. Dieser Indikatorzielwert sollte daher nach inhaltlichen Kriterien²⁷⁵ neu kalkuliert werden. Der Outputindikator „Beschilderte Qualitätswanderwege“ muss dem Maßnahmebereich A zugeordnet werden, da die Vorhaben mit diesem Fördergegenstand aus dem Maßnahmebereich A finanziert werden. Durch ein einzelnes gefördertes Vorhaben wurde bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine Zielerreichung von über 300 % erreicht. Demzufolge wird auch hier eine Anpassung des zugrundeliegenden Indikatorwertes emp-fohlen.

Die Förderung von Tourismusdienstleistungen sowie Marketingmaßnahmen wurde von den regio-nalen Tourismusverbänden, dem Verein Landurlaub in Sachsen sowie dem sächsischen Landes-kuratorium ländlicher Raum vorwiegend für Messepräsentationen, Machbarkeitsstudien, Projekt-management sowie die Zertifizierung und das Management von Wanderwegen genutzt. Die regio-nale Verteilung der Anträge spiegelt einerseits den unterschiedlichen Bedarf zur Tourismusförde-rung in den verschiedenen Regionen wieder. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass Projekte der Antragsteller stets nur in ihrem Sitzlandkreis bewilligt werden, selbst wenn sich die Wirkung des Projektes auch oder ausschließlich auf andere Teilregionen ihres Verbandsgebietes erstreckt. Aus dem Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger haben noch nicht alle einen Antrag gestellt.

Besonders geregelt ist die Teilnahme an landtouristisch bedeutsamen Messen. Unter der Feder-führung jeweils nur eines Verbandes wird die Präsentation aller Verbände auf verschiedenen - durch das SMUL im Einvernehmen mit den begünstigten Tourismusorganisationen jährlich festge-legten - Messen gefördert. Gemeinschaftspräsentationen außerhalb Sachsens werden bisher durch den sächsischen Burgen- und Heide-land Verein wie auch durch den Tourismusverband Erzgebirge realisiert. Analog gilt das für den Verein Landurlaub in Sachsen e.V. für landtouristisch bedeutsame Messen in Sachsen.

Im Maßnahmebereich B: „öffentlich zugängliche kleine Infrastruktur zur Förderung des Landtou-rismus“ sind bis Ende 2009 in 25 bewilligten Vorhaben Auszahlungsanträge gestellt worden. Die Vorhaben belaufen sich auf eine Förderhöhe von 438.000 EURO. Das entspricht einer Zielerrei-chung von 17,5 % der veranschlagten Mittel. Bezogen auf die Anzahl der angestrebten Fördervor-haben im Zeitraum 2007 bis 2009 wurden mit den 25 geförderten Vorhaben die Ziele bereits zu 28 % erreicht. Inhaltliche Schwerpunkte der Förderung zum Ausbau oder der Errichtung kleinerer, öffentlich zugänglicher Infrastruktureinrichtungen sind insbesondere Wanderparkplätze sowie die Schaffung neuer Freizeitinfrastruktur. In 14 bis Ende 2009 teilausgezählten Projekten wurde hier der Bau zahlreicher Spielplätze, (Wander-)Schutzhütten oder anderer öffentlich zugänglicher kommunaler Einrichtungen wie Plätze und Toiletten gefördert. Im Rahmen der Förderung wurden zudem finanzielle Mittel für rund 41 km neu errichteter und ausgeschilderter Lehr- und Erlebnis-pfade zur Auszahlung beantragt. Für weitere 138 km Wege liegen bewilligte Anträge vor. Dies ent-spricht perspektivisch einer Zielerreichung von rund 120 % bezogen auf den Outputindikator „neu errichtete und ausgeschilderte Lehr- und Erlebnispfade“. Zudem entstanden über den Maßnahmen-teil B 95 km rechtlich gesicherte Reitwege. Die Antragsteller aus diesem Bereich sind vor allem Kommunen und nur in geringem Umfang nicht gewerbliche Zusammenschlüsse sowie private Tourismusanbieter.

Über den Maßnahmebereich C werden Erweiterungen von Beherbergungskapazitäten durch Um-nutzung von Gebäuden in ortsbildprägender oder historischer ländlicher Bausubstanz zu kleinen Beherbergungsbetrieben (einschließlich baulicher Investitionen) gefördert. Antragsteller in diesem Teilbereich sind ausschließlich private Unternehmer. Auf der Grundlage von Einzelfallauswertun-gen (vgl. nachfolgender Abschnitt) kann davon ausgegangen werden, dass rund 50 % landwirt-schaftliche oder ehemals landwirtschaftliche Unternehmen Fördermittel für Baumaßnahmen bean-tragen. Gefördert wurden bis Ende 2009 acht Unternehmer, die in eine Kapazitätserweiterung von insgesamt 91 Betten investierten. Bezüglich der beantragten Fördermittel sind in diesem

²⁷⁵ Infrage kommen hierbei Aspekte wie die Anzahl möglicher Messeteilnahmen pro Verband und Jahr bzw. jährliche Gemeinschafts-messepräsentationen oder Vorgaben zu Teilnahmen an der IGW. Darüber hinaus könnte die Anzahl weiterer möglicher Wander-wegszertifizierungen, Machbarkeitsstudien und Projektmanagementtätigkeiten über das vorhandene touristische Potenzial pro regi-onalen Tourismusverband abgeschätzt werden.

Maßnahmenteil jedoch erst 224.000 EURO oder 9 % der veranschlagten Mittel für teilanzahlte Vorhaben gebunden. Die gesteckten Zielwerte sind jedoch bezüglich der Indikatoren zur Anzahl der Vorhaben zu 32 % bzw. bezüglich der neu geschaffenen Bettenkapazitäten zu 51 % erreicht. Es liegen zudem weitere 15 bewilligte Vorhaben zu Investitionen in Beherbergungsbetriebe im ländlichen Raum vor, in denen noch kein Auszahlungsantrag gestellt wurde. In diesen sind zusätzliche 50 % der vorgesehenen Fördermittel gebunden (vgl. Anhang 6.14).

Es kann davon ausgegangen werden, dass in dieser Maßnahme die Ziele im Laufe der weiteren Maßnahmendurchführung erreicht werden. Die Auswertung der Bewilligungs- und Antragsdaten zeigt die Entwicklungen perspektivisch auf. Damit liegen für rund 37 % der vorgesehenen Fördermittel bewilligte Förderanträge vor. Im April 2010 lagen den Behörden für diese Maßnahme weitere sechs Anträge im Maßnahmebereich A, 24 Anträge im Maßnahmebereich B sowie 10 Anträge im Maßnahmebereich C zur Bearbeitung vor.

Überprüfung und Bewertung der Indikatorenrelevanz sowie Spezifizierung des Bedarfs weiterer Indikatoren

Die für den Maßnahmebereich A vorhandenen Indikatoren geben bezüglich der Zielerreichung im Rahmen der öffentlichkeitswirksamen Maßnahmenteile z.B. der Messeteilnahmen nur einen sehr geringen Aufschluss über die bereits erzielten konkreten Wirkungen der geförderten Maßnahmen. Grundsätzlich erfolgt eine Eintragung vieler Indikatorwerte für die Vorhaben in das Fördermittelprogramm AGRIFÖRDER erst im Rahmen der Endfeststellung des Verfahrens. Da aus dem Bereich A der Maßnahme erst 13 völlig unterschiedlich gelagerte Vorhaben beendet sind, liegen hierzu keine statistisch auswertbaren Daten vor. Eine kontinuierliche und vergleichbare Messung der jeweiligen Wirkung der Messeauftritte über vergleichbare Besucherbefragungen oder eine Abfrage des „Erfolges“ von Marketingvorhaben, welche im Rahmen der Beantragung von Auszahlungen erfasst werden könnte, ist bislang nicht vorgesehen. Zur Festlegung der förderfähigen Messen erfolgte jedoch in 2009 eine Befragung der regionalen Tourismusverbände.²⁷⁶ Sehr hilfreich zur Bewertung des Erfolges der Öffentlichkeitsarbeit insgesamt sind Befragungen von Urlaubern dazu, wie sie auf das Beherbergungsangebot aufmerksam wurden. Solche Untersuchungen wie die Veröffentlichung der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft (heute LfULG)²⁷⁷ aus dem Jahr 2005 / 2006 sollten regelmäßig neu aufgelegt werden.

Für spezielle Fragestellungen aller Maßnahmebereiche wurden die Fördervorhaben einzeln auf Basis der vorliegenden Datensätze aus dem Fördermittelprogramm AGRIFÖRDER ausgewertet. Die Daten umfassen neben Informationen zur Antragstellung und Förderung jeweils eine kurze Beschreibung des Vorhabens, so dass hier zahlreiche zusätzliche Auswertungen erfolgen konnten.

Zur Beurteilung der Maßnahmenwirkung können besonders für den Maßnahmebereich B kaum direkt zuordenbare Indikatoren gefunden werden. Aussagen von Tagesgästen zu den Beweggründen für die Auswahl von Reisezielen lassen darauf schließen, dass Investitionen in den touristischen Infrastrukturbereich die Grundlage für den Aufenthalt von Ausflugsgästen schaffen.²⁷⁸ Eine besondere Schwierigkeit bezüglich der Wirkungsabschätzung liegt in der Zielgruppe „Tagesgäste“²⁷⁹, auf welche die geförderten Vorhaben schwerpunktmäßig abzielt und die sich verhältnismäßig schwer messen oder für gezielte Befragungen untersuchen lässt.

Bezüglich der Wirkungen von Investitionen in Beherbergungsbetrieben wären Analysen der Entwicklung der geförderten Vorhaben wünschenswert und aussagekräftiger als die alleinige Betrachtung von Kapazitätserweiterungen²⁸⁰. Dies könnte durch einmalige Befragungen der Fördermittelempfänger etwa fünf Jahre nach der Förderung analog zu bereits erfolgten Studien beispielsweise

²⁷⁶ Selbstevaluation der Messenbesuche seitens der Reg. Tourismusverbände, ausgewertet im November 2009 durch das LfULG

²⁷⁷ Präsentation „Landtourismus als Wertschöpfungspotenzial“, veröffentlicht im Rahmen der Fachtagung am 10. Nov. 2005 in Pillnitz, Hrsg. der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft (heute: LfULG)

²⁷⁸ Vgl. Landestourismus Verband Sachsen e.V. (2010), Wirtschaftsfaktor Tourismus in Sachsen 2008, S. 14f

²⁷⁹ Definition: „Tagesgäste“ sind sog. „Tagestouristen“ oder die Anzahl der Besuche von Touristen im Rahmen einer Tagesreise aus geschäftlichen oder privaten Motiven ins jeweilige Zielgebiet nicht Naherholungssuchende.

²⁸⁰ Beispielsweise durch Abfrage von Buchführungsergebnissen bei den geförderten Betrieben bis zu fünf Jahren nach der Förderung.

durch die LfULG erfolgen. Zudem ist zu erwarten, dass die Wirkung der Förderung im Gastgewerbe kaum aus den verfügbaren Daten zu entnehmen ist, da diese bei Betrachtung des gesamten Freistaats Sachsen bezüglich Arbeitslosigkeit, Kaufkraft und Anzahl der Touristen durch Auswirkungen von Entwicklungen außerhalb der Intervention massiv überlagert werden.

Daher wurden zur vorliegenden Bewertung neben den durch den CMEF und den EPLR vorgegebenen Indikatoren zusätzliche Informationen aus vorhandenen Studien und Veröffentlichungen verwendet. Im Rahmen von Workshops der Regionalmanagements wurden Vertreter von 14 der 23 ILE-Gebiete zur Einschätzung der Bedeutung des Tourismus im Rahmen der Entwicklungskonzepte, zu Inhalten und Verbesserungspotenzialen befragt. Ergänzend wurden über Einzelinterviews qualitative Aussagen zum Maßnahmebereich A von Vertretern der Tourismusverbände eingeholt. Die Rolle der regionalen Tourismusverbände ist insbesondere deshalb interessant, da sie einerseits selbst Antragsteller im Maßnahmebereich A sind, andererseits in die Antragstellung dritter eingebunden sind und Fördervorhaben vor der Bewilligung durch die Landratsämter fachlich bewerten müssen.

6.14.2 Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat die Maßnahme zur Förderung des Fremdenverkehrs beigetragen? (Unterscheidung zwischen Aktivitäten in landwirtschaftlichen Betrieben und anderen Aktivitäten.)

Die Förderung des Landtourismus in Sachsen erfolgt auf verschiedenen Ebenen. Als globaler Ansatz im Bereich Marketing wird der ländliche Tourismus insgesamt in Form von Image- und Regionalerwerbung auf regionalen und überregionalen Messen beworben. Insgesamt wurde der ländliche Tourismus auf über 15 Reisemessen innerhalb und außerhalb Sachsens präsentiert. Die Auswahl der Messen trifft sehr gut die bekannte Zielgruppe für den ländlichen Tourismus, die einer Studie²⁷⁷ des LfULG zufolge zu 35 % aus Sachsen, zu rund 14 % aus Brandenburg und zu 22 % aus anderen benachbarten Bundesländern stammt.

Insgesamt 16 geförderte Vorhaben im Bereich „Entwicklung von Tourismusdienstleistungen“ tragen zur strukturellen Angebotsverbesserung im Landtourismus bei. Hier wurde zum Einen durch konkrete Projektarbeit, zum Anderen über konzeptionelle Arbeit im Rahmen von Studien und Konzeptentwicklungen das touristische Angebot verbessert. Ziel der regionalen Projekte ist meist neue Tourismusprodukte zu entwickeln oder bestehende Angebote zu bündeln und zu koordinieren, um diese gezielt zu vermarkten. Die Steigerung des Angebotes an beschilderten Qualitätswanderwegen um 228 km ist hierbei herausragend und übersteigt deutlich die gesteckten Ziele. Durch die Etablierung von Zertifizierungsverfahren der regionalen Tourismusverbände im Vogtland und im Erzgebirge wurde dafür gesorgt, das bestehende uneinheitliche Angebot künftig mit einheitlicher Qualität Erholungssuchenden zur Verfügung zu stellen. Auch die Anzahl an neu errichteten und ausgeschilderten Lehr- und Erlebnispfaden hat sich deutlich gesteigert. Zielgruppen für solche Angebote sind neben Übernachtungsgästen vor allem Tagesbesucher. Zur Förderung kleinerer touristischer Infrastrukturmaßnahmen wurden 25 Projekte umgesetzt. Diese tragen durch 15 zusätzliche Wanderparkplätze, mehrere zusätzliche Spielplätze und Schutzhütten sowie beschilderte Reitwege zur Steigerung der touristischen Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit einzelner Regionen bei. Somit werden die Regionen zur touristischen Nutzung sukzessive besser erschlossen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch viele Maßnahmen aus andern Förderbereichen der Richtlinie ILE - gerade im Bereich der Infrastruktur, des dörflichen Gemeinwesens oder des ländlichen Kulturerbes- auch der touristischen Entwicklung im ländlichen Raum Sachsens zugute kommen.

Das Angebot an Übernachtungsmöglichkeiten richtet sich gezielt an Urlauber von außerhalb. Zwischen 2007 und 2009 wurden in Sachsen 91 zusätzliche Betten in acht Beherbergungsbetrieben gefördert. Die Mehrzahl dieser Betten sind im Rahmen der Errichtung von Ferienwohnungen gefördert worden. Damit reagieren die Anbieter auf die stärker werdende Nachfrage in diesem Beherbergungssegment²⁸¹.

²⁸¹ Den wachsenden Bedarf in diesem Segment zeigt das Tourismusbarometer des Ostdeutschen Sparkassenverbandes (OSV) für 2009, in der das „Marktpotential Ferienwohnungen“ auch für Sachsen ausführlich beleuchtet wurde

Betrachtet man die Anzahl der Förderfälle im Maßnahmebereich C gegenüber dem bestehenden Angebot von 1.782 Beherbergungsbetrieben²⁸² in 2008 im ländlichen Raum, so stellt sich die Wirkung der Förderung des Landtourismus in diesem Bereich sehr punktuell dar. Gefördert werden allerdings ausschließlich Projekte, an die ein Qualitätsnachweis geknüpft ist, um die notwendige Nachhaltigkeit auf dem Tourismusmarkt sicher zu stellen. Zur räumlichen Verteilung der Fördervorhaben aller Maßnahmenteile lässt sich auf Grund der geringen Fallzahlen keine fundierte Aussage treffen. Positiv ist zu werten, dass die Fördermöglichkeiten so vielschichtig angelegt sind, dass damit grundsätzlich auf jede der regional sehr unterschiedlichen Anforderungen eingegangen werden kann.

Die Aktivitäten landwirtschaftlicher Unternehmen im Rahmen der Förderung werden nicht gesondert erfasst. Eine Auswertung von Detaildaten lassen darauf schließen, dass etwa die Hälfte der im Maßnahmen Bereich C eingereichten Vorhaben die Umnutzung ehemals landwirtschaftlicher Bausubstanz vorsieht. Eine fundierte diesbezügliche Unterscheidung ist jedoch auf Grundlage der vorhandenen Datenlage nicht möglich.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit hat die Maßnahme zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Regionen gefördert?

Zusammenfassend wurden durch die bisher begonnenen touristischen Vorhaben 12,25 Arbeitsplätze direkt gesichert und 11,5 zusätzliche Arbeitsplätze direkt geschaffen (vgl. Anhang 6.14 Übersicht der Indikatoren und Tabelle 11)²⁸³. Durch die bereits bewilligten Projekte sollen zusätzlich noch einmal rund doppelt so viele Arbeitsplätze entstehen. Besonders Investitionen in die Erweiterungen von Beherbergungskapazitäten durch Umnutzung von Gebäuden in ortsbildprägender oder historischer ländlicher Bausubstanz zu kleinen Beherbergungsbetrieben haben eine große direkte Beschäftigungswirkung.

Tabelle 11: Auswertung der Fördervorhaben zu Angaben bezüglich Arbeitsplatzeffekten durch die Förderung des Landtourismus

Indikator	Auszahlungsdaten		Zusätzlich anhand Bewilligungsdaten		Summe bewilligt	
	Geschaffene Arbeitsplätze	Gesicherte Arbeitsplätze	Geschaffene Arbeitsplätze	Gesicherte Arbeitsplätze	Geschaffene Arbeitsplätze	Gesicherte Arbeitsplätze
Maßnahmebereich A	1		2		3	
Maßnahmebereich B		7	1	6	1	12
Maßnahmebereich C	10,5	5,25	9,25	0,5	19,75	5,75
Summe	11,5	12,25	12,25	6,5	23,75	17,75

Zusätzlich müssen auch indirekte Beschäftigungseffekte aus den Maßnahmebereichen A, B und C berücksichtigt werden. Diese ergeben sich unter anderem auf Grund der Einkommenswirkungen touristischer Umsätze auf verschiedenen Umsatzstufen²⁸⁴. Nach Angaben des Landestourismus Verbands Sachsen müssen im sächsischen Gastgewerbe / Beherbergungsbereich rund 66 % des Umsatzes für Vorleistungen aufgebracht werden. Berücksichtigt man nun die Wertschöpfungsquoten aus diesen aufgewendeten Vorleistungen, so ergibt sich an Stelle einer Wertschöpfung von 33,7 % allein im Gastgewerbe, eine zusätzliche Wertschöpfung von 22,4 % aus den Vorleistungen²⁸⁵. Aus dieser wiederum berechnen sich die zuordenbaren Arbeitsplatzeffekte. Weitere indirekte Arbeitsplatzeffekte sind durch die Investitionen in Bauvorhaben (Maßnahmenteil C) wie auch

²⁸² Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2010): Beherbergungsstatistik 2008, Betriebe mit mehr als 9 Betten einschließlich Vorsorge- und Rehabilitationskliniken im Juli 2008, Stand: August 2010

²⁸³ Eigene Auswertungen und Berechnungen auf Basis der Einzelfall-Listen zur Richtlinie ILE des SMUL zum Stand 31.12.2009. Unter Berücksichtigung der Projektbeschreibungen könnten dem Bereich A nochmals acht Projektstellen aus der Auswertung der Einzelfall-Listen zugeordnet werden.

²⁸⁴ Vgl. Landestourismus Verband Sachsen e.V., Wirtschaftsfaktor Tourismus in Sachsen 2006 & 2008

²⁸⁵ Berücksichtigt werden Vorleistungen aus den Bereichen: Werbung, Versicherung, Handel, Energie, Bauhaupt- und Nebengewerbe, Banken und Sparkassen sowie Groß- und Einzelhandel, Lebensmittelzulieferer, Getränkehandel

über die gesamte Steigerung der Anzahl der Tagesgäste und deren Ausgaben im ländlichen Raum²⁸⁴ als Auswirkungen der Tourismusförderung zu betrachten.

Diese indirekten Arbeitsplatzeffekte finden in der Wirkungsanalyse zur Gesamtbewertung ILE in Kapitel 6.22 Berücksichtigung.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit hat die Maßnahme zur Verbesserung der Diversifizierung und Entwicklung der ländlichen Wirtschaft beigetragen?

Über die Förderung von Investitionen in Beherbergungsbetriebe werden im ländlichen Raum Einkommensalternativen geschaffen. In wie vielen der acht geförderten Beherbergungsbetriebe jedoch konkret Einkommensalternativen zu landwirtschaftlicher Tätigkeit geschaffen wurden, lässt sich auf der vorhandenen Datengrundlage nicht ermitteln.

Die Förderrichtlinie zur Tourismusförderung enthält im Maßnahmenteil C Vorgaben, mit welchen sichergestellt werden soll, wirtschaftlich funktionierende Unternehmen zu fördern. So werden als Fördervoraussetzung die Vorlage eines Marketingplans, der verpflichtend „die Nutzung des Internets“ enthalten muss ebenso wie die Vorgabe „nach Abschluss der Maßnahme über einen Qualitätsnachweis (Zertifikate etc.) einen hohen Qualitätsstandard ihrer angebotenen Leistungen ... zu gewährleisten“²⁸⁶ verlangt. Beide Vorgaben zielen darauf ab, über eine Steigerung der Bettenauslastung die Wirtschaftlichkeit der Unternehmensinvestitionen zu steigern. Die Basis dafür bildet unter anderem eine Studie der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft (heute LfULG)²⁸⁷. Diese zeigt, dass die Bettenauslastung in den bis 2005 geförderten Betrieben signifikant mit den Kriterien (Internetpräsenz und Qualitätsstandard) korrelierten. Ob jedoch der Umkehrschluss zutreffend ist und die Nutzung des Internets sowie das Vorhandensein irgendeiner Zertifizierung, maßgeblich am Erfolg der Förderwirkung beteiligt sind, ist nicht eindeutig belegt.²⁸⁸

Die beiden Bereiche A und B der Maßnahme unterstützen die wirtschaftliche Entwicklung des Tourismussektors im ländlichen Raum über einen eher globalen, d. h. längerfristig angelegten oder indirekten, Ansatz. Die Wirkung der Maßnahmenteile A und B, die über eine Angebotsverbesserung und -steigerung sowie die Vermarktung dieses Angebotes Einfluss nimmt, wird daher anhand der Veränderung von Besucherzahlen gemessen. Für den Zeitraum 2007 bis 2009 wird von einer Steigerung der Besucherzahlen von 42.602 Tagesgästen und insgesamt 11.514 Übernachtungsgästen ausgegangen.²⁸⁹ Auch wenn diese Einzelwerte rechnerisch nicht komplett nachvollziehbar und zu hoch erscheinen um direkt durch die Intervention begründet zu sein, so gibt die insgesamt leicht positive Entwicklung der Übernachtungs- und Ankunfts zahlen der letzten Jahre (vgl. Kapitel 3.1) Hinweis auf eine positive Entwicklung des ländlichen Tourismus, die sicher auch auf die Förderung zurückgeführt werden kann.

Bewertungsfrage 4: Inwieweit hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten beigetragen?

Für die vorliegende Bewertung werden die eingangs unter Kapitel 6 dargestellten Aspekte, in Analogie zur angegebenen Literatur in den Bereichen: „verfügbares Einkommen, Zugang zu ökonomischen Ressourcen“, „zivilgesellschaftliche Beteiligung“ und „Freizeitgestaltungsmöglichkeiten“ sowie „Zugang zu Bildung und Kultur“ näher betrachtet.

Wie die Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen zwei und drei zeigt, leistet die Förderung des Landtourismus einen - wenn auch geringen - Beitrag zur Verbesserung der Diversifizierung und Entwicklung der ländlichen Wirtschaft. Damit wird auch der Zugang zu ökonomischen Ressourcen bzw. zu verfügbarem Einkommen gefördert.

²⁸⁶ RL ILE, vom 18. Oktober 2007, SMUL

²⁸⁷ aus: Infodienst der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft, Dresden, 03/2006 (S.7-14)

²⁸⁸ Möglich ist ebenso, dass die ansonsten auch sehr aktiven und engagierten Unternehmen, die in 2005 über diese beiden Kriterien verfügten, zusätzlich auch über andere - für den Erfolg jedoch bedeutendere - Aspekte wie die Einbettung in ein entsprechendes regionales Tourismusangebot oder die Spezialisierung des Angebotes auf bestimmte Zielgruppen vorwiesen.

²⁸⁹ Datenquelle: Monitoringsystem des SMUL, Tabellen zu Common and additional Output bzw. Result indicators

Betrachtet man die Förderung des ländlichen Tourismus mit dem Fokus auf die Möglichkeiten zur „zivilgesellschaftliche Beteiligung“ so muss der ILE-Prozess als ganzer bereits als positiv in Bezug auf die Möglichkeiten zur Verwirklichung der eigenen Erwartungen und Ziele²⁹⁰ gewertet werden.

Über die Förderung von Infrastruktur, Parkplätzen, Wanderwegen und Spielplätzen etc. wird das Lebensumfeld nicht nur für „Externe“, sondern auch für die Wohnbevölkerung attraktiver gestaltet und für Freizeitaktivitäten erschlossen. Die Vorgaben der Nutzung ortsbildprägender und / oder historischer ländlicher Bausubstanz trägt ebenso dazu bei, gewachsene Strukturen zu erhalten und kulturelle Bezüge zu schaffen. Eine spezielle Qualifizierung sowie Fort- und Weiterbildung der Tourismusanbieter erfolgt im Rahmen der ELER-Förderung nicht. Tourismusfachliche Qualifizierungsangebote werden über das Projekt Servicequalität Sachsen beim Landestourismusverband (LTV) sowie für die spezielle, klein strukturierte, Anbieterklientel im Landtourismus über den ESF angeboten.

Im Grundsatz geht von der Förderung im ländlichen Tourismus ein positiver Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität aus. Auf Grund des geringen Anwendungsumfang kann die Maßnahme insgesamt jedoch nur einen sehr geringen Beitrag leisten.

6.14.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Maßnahmebereich A)

Insgesamt wird die Maßnahme im Teilbereich A bisher etwas weniger als erwartet angenommen. Dieses Bild zeigt sich jedoch vor allem auf Grund der aus Sicht der Evaluatoren zu hohen Zielwerte. Die Bedeutung von Messepräsentationen für die tatsächliche Besucheransprache darf zudem - zumindest für den Bereich der Übernachtungsgäste - nicht überbewertet werden. Gemäß einer Untersuchung des LfULG zum Marketing des Landtourismus²⁹¹ werden die meisten Übernachtungsgäste durch Mundpropaganda (89 %), durch das Internet (67 %) oder durch regionale Buchungskataloge (50 %) auf das Übernachtungsangebot aufmerksam. Es existiert aktuell keine einheitliche gemeinsame Darstellung des Angebots zum ländlichen Tourismus in Sachsen im Internet. Die Webpräsenz des Vereins Landurlaub in Sachsen e.V. übernimmt noch am ehesten diese Funktion. Die sehr ansprechende und klar strukturierte Internetpräsenz ist mit zahlreichen Suchfunktionen ausgestattet. Vor allem fehlen Informationen für den Nutzer zu den Inhalten der einzelnen Qualitätsstandards welche die Anbieter erfüllen. Daneben bestehen Angebote der Tourismus Marketing-Gesellschaft Sachsen (TMGS) wie auch der regionalen Tourismusverbände. Diese orientieren mehr auf Nachfragergruppen und spezielle touristische Produktlinien. Die Etablierung eines einheitlicher präsentierten Angebots für den Landtourismus mit nachvollziehbarem Kriterienkatalog und Qualitätsstandard wird zur besseren Kundenansprache empfohlen.

Die Befragung der Regionalmanager²⁹² der ILE-Gebiete ergab, dass der Bedarf zur Förderung von Projekten im Rahmen des Regionalmanagements der Regionen wie beispielsweise von kleineren Machbarkeitsstudien, Konzeptentwicklungen oder Projektmanagement für touristische Vorhaben besteht. Durch solche Projekte sollte die Basis für nachhaltige Entwicklungen gelegt werden. Im Rahmen der ILE-Konzeptionen hat die Tourismusentwicklung zwar oft einen großen Stellenwert, sie ist jedoch meist nicht mit konkreten Strategien und umsetzungsfähigen Teilprojekten hinterlegt. Die durchgeführte Befragung der Regionalmanager ergab, dass rund die Hälfte keinen Kontakt zum jeweiligen Tourismusverband hat und dieser kein Mitglied im jeweiligen Koordinierungskreis ist. Für eine zentrale Koordination touristischer Aktivitäten sollte hier eine intensive Zusammenarbeit die Basis darstellen.

²⁹⁰ WHO, WHOQOL-BREF1996, S. 5: Definition: "Quality of life is defined as individuals' perceptions of their position in life in the context of the culture and value systems in which they live and in relation to their goals, expectations, standards and concerns."

²⁹¹ Landtourismus – Marketing und Infrastruktur, aus Infodienst der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft, Dresden, 03/2006 (S. 7-14)

²⁹² Ergebnisse der Befragung von 14 ILE-Vertretern im Rahmen durchgeführter Workshops, vgl. Materialband

Maßnahmebereich B)

Die Förderung im Maßnahmebereich öffentlich zugängliche kleine Infrastruktur zur Förderung des Landtourismus wird derzeit gut angenommen. Auch hier zeigte sich zunächst die Zurückhaltung der Kommunen auf Grund der insgesamt schwierigen wirtschaftlichen Situation in den Jahren 2008 und 2009. Die Untersuchung von Anträgen und Bewilligungen lässt auf eine insgesamt sehr positive Entwicklung schließen. Die Maßnahme sollte in bestehender Form beibehalten werden.

Maßnahmebereich C)

Die Investitionsförderung in bauliche Vorhaben wird gut angenommen. Auch liegen hier zahlreiche Anträge vor. Die Maßnahmenausgestaltung zielt darauf ab, Unternehmungen zu fördern, die ein solides wirtschaftliches Potenzial vorweisen. Die Qualifizierung des Angebotes und die Potenziale der Anbieter über einen entsprechenden Nachweis Dritter einzufordern, ist aus Sicht der Evaluatoren jedoch nicht weitreichend genug, um ein nachhaltiges hochwertiges und zielgruppenorientiertes Angebot auch in Zukunft weiter zu entwickeln. Es sollten dringend einheitliche Qualitätsstandards zur Orientierung der Kunden etabliert werden. Über gezielte Schulungen aller Anbieterbetriebe, wie auch der Zuwendungsempfänger sollten diese verstärkt in die Lage versetzt werden, auch künftig ihr Angebot an die sich ändernden Rahmenbedingungen anzupassen.²⁹³

Programmebene

In diesem Bereich des Schwerpunkts 3 ist es bisher noch nicht gelungen, angestrebte Synergien zwischen Tourismus und der Land- bzw. Ernährungswirtschaft zu schaffen (vgl. Kapitel 3.4). Die Etablierung regionaler Wertschöpfungsketten in Verbindung mit typischen regionalen Produkten wird im Rahmen der Tourismusförderung in anderen Ländern erfolgreich unterstützt.

Als Grundlage für eine erfolgreiche Etablierung solcher regionalen Produkte und deren Absatz über Touristen sind professionelle Konzepte gefordert, die mit allen Beteiligten vom Erzeuger bis zum Vermarkter und ggf. der Gastronomie erarbeitet werden müssen. Hierfür gibt es derzeit keine spezielle Förderung. Für sogenannte Vorbereitungsleistungen zu konkreten Projekten besteht derzeit über den ELER die Möglichkeit im Rahmen der Maßnahmen 341 bzw. 411/413 umgesetzt über die ILE-Richtlinie gefördert zu werden. Stärker touristisch ausgerichtete Projekte können über den Maßnahmebereich A gefördert werden. Diese müssten dann jedoch von den Tourismusverbänden realisiert und beantragt werden. Die Schwierigkeit in diesem Bereich liegt in der regional unterschiedlichen Ausrichtung der Tourismusverbände sowie in der unterschiedlich guten Zusammenarbeit von Regionalmanagement und Tourismusverband.

Empfehlungen:

- Für Projekte der Tourismusverbände zur Öffentlichkeitsarbeit sollte nach Möglichkeiten zur besseren Wirkungsmessung gesucht werden. Auch im Interesse der kritischen Überprüfung der Wirkung der eigenen Arbeit müssten die Antragsteller systematisch Informationen zur Ansprache und Erreichung der Zielgruppen durch ihre Arbeit u.a. den Messepräsentationen erfassen und nachweisen können.
- Im Rahmen der „sonstigen Marketingmaßnahmen“ sollten von den Projektanten zur Antragstellung eigene Indikatoren zur Wirkungsmessung erarbeitet und hinterlegt werden, an welchen sich der jeweilige Maßnahmenenerfolg zu Projektende messen lässt.
- Eine Öffnung des Maßnahmebereichs A Entwicklung von Tourismusedienstleistungen sowie Marketingmaßnahmen für Anträge aus dem Regionalmanagement kann nicht empfohlen werden. Eine aktive Zusammenarbeit von Tourismusverbänden und Regionalmanagements der ILE-Gebiete sollte jedoch stärker angestrebt werden. Für das Entstehen von Synergien zwischen den verschiedenen Förderbereichen ist diese von sehr großer Bedeutung. Dies gilt zum einem um übergeordnete und vermarktbar touristischer Angebote „von der Basis“ aus zu

²⁹³ Vgl. BDU (2008) im Auftrag des SMWA: Studie zum Betriebswirtschaftlichen Ist-Zustand des Hotel- und Gaststättengewerbes nach Betriebsarten und Betriebsgrößen mit Einschätzung des zukünftigen Entwicklungspotenzials im Freistaat Sachsen, Dresden

etablieren, wie auch um regionalen Besonderheiten im Rahmen der übergeordneten Konzeptionen ihren angemessenen Raum zu schaffen.

- Um eine Vernetzung der Tourismusförderung mit der Entwicklung regionaler Spezialitäten und von Produkten mit geschützter Ursprungs-/Herkunftsbezeichnung zu realisieren, sollte weiterhin versucht werden Pilotprojekte (ggf. im Rahmen von LEADER) zu initiieren oder für bereits bestehende regionale Produkte Konzepte zur synergetischen Förderung zu erstellen.
- Ein einheitliches Qualitätszertifikat für Anbieterbetriebe sowie gezielte Fortbildungen im Bereich Landtourismus sollten dringend angestrebt werden. Hierbei sind die Bündelung sowie die bessere Transparenz des Angebotes zum einen, die Einhaltung und Vermittlung von Qualitätskriterien sowie eine stärkere Kundenorientierung und Angebotsdifferenzierung zum anderen von besonderer Bedeutung.

6.15 Dienstleistungseinrichtungen (Code 321)

6.15.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme wird im EPLR in drei Maßnahmebereiche unterteilt: allgemeine Dienstleistungseinrichtungen zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung, Abwasserbeseitigung und Ausbau von Gemeindeverbindungsstraßen.²⁹⁴ Die einzelnen Bereiche werden in der Maßnahmenbeschreibung des EPLR durch ergänzende sozioökonomische Betrachtungen und Bedarfsanalysen ausführlich begründet und spezifiziert.

Die drei Bereiche unterstützen thematisch unterschiedliche Fördergegenstände und werden auch voneinander getrennt im EPLR beschrieben. Ein Zusammenhang zwischen den Bereichen bzw. Synergien zwischen einzelnen Vorhaben der verschiedenen Maßnahmebereiche werden durch die Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK) auf mikroregionaler Ebene hergestellt. Als Zuwendungsvoraussetzung wird im EPLR festgelegt, dass die Vorhaben für Dienstleistungseinrichtungen und Ortsverbindungsstraßen der Zielsetzung des jeweiligen ILEK entsprechen müssen und somit Bestandteile einer ILEK sind. In den sog. Basisgebieten, die nicht über ein ILEK verfügen, müssen die Vorhaben Teil eines Örtlichen Entwicklungskonzeptes (bzw. der entsprechenden Vorplanung) sein. Da wegen des fast flächendeckenden ILEK – Ansatzes die Basisgebiete nur einen geringen Teil des gesamten EPLR - Fördergebietes ausmachen, werden diese bei der Ergebnis- und Wirkungsanalyse nicht gesondert betrachtet.

Der Planungsprozess der ILEK, der in allen Regionen dem Bottom-up Ansatz folgte und unter Nutzung der LEADER – Methode durchgeführt wurde, verlief zeitlich parallel zur Formulierung des EPLR. Bei der Genehmigung der ILEK wurde auch darauf geachtet, dass die einzelnen Konzepte kohärent und konsistent zum EPLR sind und die Summe aller Detailplanungen in den Handlungsfeldern, d. h. die Summe aller identifizierten Vorhaben sich innerhalb des Zielrahmens des EPLR bewegt. Bei der Beurteilung der Maßnahme ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der Vorhaben bereits zu Beginn der Förderperiode identifiziert war und dass sich dadurch die Schwerpunktsetzung innerhalb der Maßnahme nicht durch Vorgaben der Verwaltungsbehörde, sondern durch die Planungen der 35 lokalen Gruppen von Akteuren vor Ort ergeben hat.

Stand der Maßnahmendurchführung

Im Zeitraum von 2007 bis Ende 2009 wurden 183 der bewilligten Vorhaben finanziell mit öffentlichen Fördermitteln unterstützt.²⁹⁵ Das entspricht etwa 14 % des angestrebten Zielwertes für die gesamte Förderperiode. Mit diesen Vorhaben wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen von rund 21 Mio. EURO mobilisiert und damit 10,2 % des entsprechenden Zielwertes erreicht. Dieses Investitionsvolumen wurde bis Ende 2009 mit 9,4 Mio. EURO öffentlichen Ausgaben und davon 7,0 Mio.

²⁹⁴ EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, S. 334 ff.

²⁹⁵ Eine ausführliche tabellarische Darstellung des Umsetzungsstandes für die Maßnahme 321 befindet sich im Anhang 6.15, Tabelle 1: Indikatorenübersicht.

EURO aus ELER – Mitteln gefördert. Dies entspricht 6,5 % der dafür eingeplanten Gesamtförderung.

Bezogen auf diesen Stand der Maßnahmendurchführung werden 29 neue Arbeitsplätze geschaffen und 31 Arbeitsplätze gesichert. Hinsichtlich der angestrebten Beschäftigungswirkung sind damit 20 % der erwarteten neuen Arbeitsplätze entstanden und etwa 5 % der zu sichernden Arbeitsplätze erhalten worden. Eine weitere Interpretation dieser und der anderen Ergebnisindikatoren erfolgt auf Grundlage der insgesamt bewilligten Vorhaben bei der Beantwortung maßnahmespezifischer Bewertungsfragen.

Der EU – Bewertungsrahmen gibt vor, dass in den jährlichen Zwischenberichten der Verwaltungsbehörde alle bewilligten Vorhaben enthalten sein sollen, für die bis zum Ende der Berichtsperiode Auszahlungen getätigt wurden. Ein solcher Berichtsstand ist als Grundlage für die Halbzeitbewertung unzureichend, wenn die vom CMEF vorgegebenen Bewertungsfragen fundiert beantwortet werden und zu Empfehlungen für die verbleibende Förderperiode führen sollen. Die Vorhaben der Maßnahme 321 sind weitgehend ökonomische und soziale Infrastrukturinvestitionen, die generell längere Planungs- und Investitionszeiträume in Anspruch nehmen. Das Fördermittelprogramm Agriförder des SMUL weist z. B. eine ganze Reihe von Vorhaben aus, die bereits 2008 bewilligt wurden (10 größere Vorhaben) und die sich durch erfolgten Baubeginn in der Realisierung befinden, für die aber noch keine Teilauszahlungen aus den Fördermitteln des EPLR erfolgten. Insgesamt wurden über 500 Vorhaben der Maßnahme 321 bewilligt und begonnen. Eine Bewertung, die sich lediglich auf die teilausgezahlten und damit rund ein Drittel der bewilligten Vorhaben stützen würde, käme zu einem falschen Ergebnis bei der Wirkungsanalyse und würde zu falschen Schlussfolgerungen und Empfehlungen führen.

Die Bewertung soll Wirkungsbeiträge identifizieren, die zu einer Verbesserung der Attraktivität und Lebensqualität sowie zu einer nachhaltigen sozioökonomischen Entwicklung unter Berücksichtigung der Bevölkerungsproblematik führen. Auch im CMEF wird davon ausgegangen, dass solche Wirkungen frühestens ein bis zwei Jahre nach Abschluss (Fertigstellung) einer Investition in Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung beobachtet und beurteilt werden können. Für die Halbzeitbewertung im Jahr 2010 bedeutet dies, dass für praktisch alle investiven Vorhaben dieser Maßnahme die Wirkungen nur prognostiziert werden können. Insofern ist es aus Sicht der Bewerter gerechtfertigt, sich bei der Ergebnis- und Wirkungsanalyse auf alle bewilligten Vorhaben zu stützen. Diese Vorgehensweise wird bei allen Maßnahmen, die zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum beitragen (Maßnahmen 321, 322, 323 (Kulturgüter) und 431) sowie bei den Maßnahmen des Schwerpunktes 4 gewählt, um insgesamt eine konsistente Bewertung zu ermöglichen.

Monitoringdaten und -ergebnisse

Die im EPLR aufgenommenen Indikatoren schaffen eine ausreichende Datengrundlage für die Ergebnis- und Wirkungsanalyse. Im Fördermittelprogramm Agriförder des SMUL werden die Indikatoren für jedes Vorhaben erfasst. Es handelt sich dabei in erster Linie um Planungsdaten. Dies hat zur Folge, dass u. a. als Indikator zur Messung angestrebter Beschäftigungseffekte zurzeit nur die geplanten "Arbeitsplätze" ohne Genderdifferenzierung erfasst werden können. Eine Unterscheidung realisierter Beschäftigung nach Geschlecht und Alter erfolgt erst beim Verwendungsnachweis abgeschlossener Vorhaben.

Insgesamt lassen sich die Monitoringdaten wie folgt in der Tabelle 12 zusammenfassen (siehe auch detaillierte Tabellen im Anhang 6.15):

Tabelle 12: Verteilung der Anzahl bewilligter Vorhaben und des Gesamtinvestitionsvolumens

Verteilung der Anzahl bewilligter Vorhaben und des Gesamtinvestitionsvolumens nach thematischen Maßnahmebereichen	Vorhaben		Investitionsvolumen	
	Anzahl	Anteil (in %)	in Mio. EURO	Anteil (in %)
Mobilität: Straßen sowie Dorfplätze und Parkanlagen	112	22 %	21	28 %
Gewerbe: Förderung der gewerblichen Entwicklung (investive Maßnahmen in wirtschaftsnahe Infrastrukturen, v. a. Gebäude): KMU, Handwerk, Handel einschl. Dorfläden, gewerbliche Dienstleistungen	79	15 %	11	14 %
Soziales: Förderung der sozialen Entwicklung (Investitionen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur): Dorfgemeinschaftseinrichtungen, Bürgerhäuser, Sozialeinrichtungen, Gesundheitswesen, Bildungseinrichtungen, Kinder- und Jugendeinrichtungen	187	37 %	23	29 %
davon: Kinderbetreuung: Investitionen, die zur Verbesserung der Situation von Kindern führen wie Kindergärten, Horte und Kinderspielplätze	65	13 %	4	5 %
davon: Jugend: Investitionen, die zur Verbesserung der Situation von Jugendlichen führen: wie Jugendfreizeiteinrichtungen, Förderung des Jugendsports etc.	26	5 %	3	3 %
Kultur: Investitionen, die zur Verbesserung von kulturellen Angeboten führen einschließlich der Erhaltung von Kulturgütern, kulturellen Werten sowie entsprechenden Bildungs- und Freizeitangeboten	134	26 %	23	29 %
Summe Maßnahme 321	512	100 %	78	100 %

* Datenquelle: SMUL, Monitoring - Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste Stand: 20.04.2010 und eigene Berechnungen

6.15.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit haben die Dienstleistungen zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten beigetragen? Unterscheidung zwischen den betroffenen Sektoren (Handel, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehr, IT usw.)

Unter Berücksichtigung des vorgegebenen Spektrums von Fördergegenständen und bezogen auf die Zielsetzung der Maßnahme ist eine ausgewogene Verteilung der Investitionstätigkeit über die verschiedenen Maßnahmebereiche festzustellen. Knapp 30 % der Investitionen tragen zu einer Verbesserung sozialer oder gesellschaftspolitisch wichtiger Infrastrukturen (Bürgerhäuser, Dorfgemeinschaftseinrichtungen, kirchliche Einrichtungen) bei. Ein ebenso hoher Prozentsatz der Investitionen wird für die Verbesserung kultureller Angebote einschließlich der Erhaltung von Kulturgütern, kulturell wertvollen Angeboten sowie den damit in Verbindung stehenden Bildungs- und Freizeitangeboten genutzt. Insgesamt werden in den beiden genannten Bereichen über 60 % der Vorhaben der Maßnahme 321 mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 46 Mio. EURO umgesetzt. Mit Unterstützung des EPLR wurden in diesem Maßnahmebereich bisher 94 denkmalgeschützte Gebäude erhalten. Grundsätzlich trägt die Maßnahme wie die Dorferneuerung auch zur Erhaltung und Umgestaltung von Ortsbildern und Dorfkernen bei. Für die ländlichen Räume ist das ein entscheidender Beitrag zur Verbesserung wichtiger Dimensionen der Lebensqualität.

Besonders positiv wird der relativ große Anteil von fast 18 % der Vorhaben bewertet, der der Verbesserung der Kinderbetreuung (Kindergärten, Horte und Spielplätze) sowie der Verbesserung der Angebote für Jugendliche dienen. Diese Vorhaben erhöhen vor allem die Lebensqualität junger Familien und sind als komplementärer Beitrag für die im Rahmen der Dorferneuerungsmaßnahmen unterstützte Verbesserung des Wohnraums zu werten. Ohne entsprechende Dienstleistungsangebote für junge Familien würden die angebotenen Fördermöglichkeiten, in eigenen Wohnraum im ländlichen Raum zu investieren, nicht in dem derzeitigen Umfang genutzt.

Ein großer Teil der Vorhaben, die zur soziokulturellen Infrastruktur gezählt werden können, sind investive Vorhaben zum Erhalt, zur Modernisierung und zur Funktionsanreicherung von nichtgewerblichen Grundversorgungseinrichtungen, die multifunktionale Aufgaben erfüllen. Sie ermöglichen eine Zusammenlegung von Dienstleistungs- und Versorgungsangeboten, die auch bei dem erwarteten Bevölkerungsrückgang im ländlichen Raum tragfähig sein können und ein Mindestmaß

an notwendiger Grundversorgung sicherstellen. Ohne diese Förderung würde die Lebensqualität der ländlichen Gebiete weiter absinken.

Etwa 15 % der Förderung dient im Rahmen der beschäftigungswirksamen Maßnahmen der Förderung gewerblicher Entwicklung. Dabei handelt es sich vorwiegend um investive Maßnahmen in die bestehende innerörtliche Gebäudesubstanz zur Ansiedlung oder Vergrößerung von Kleinstunternehmen, Gewerbetreibenden, Handwerkern, örtlichem Handel (Dorfläden) sowie kleinen gewerblichen Dienstleistern. So werden die infrastrukturellen Voraussetzungen für Gewerbetreibende mit ihrem Angebot an Gütern und Dienstleistungen innerhalb der Ortschaften geschaffen. Die damit verbesserte Versorgung erhöht die Lebensqualität auch in peripheren Gebieten.

Mit über 20 % der Förderung werden beschäftigungswirksame Vorhaben unterstützt. Die spezifischen Fördergegenstände der Maßnahme 321 beinhalten dabei im allgemeinen Investitionen zur Sanierung und Umnutzung bestehender Gebäudesubstanz, die von kleinen Gewerbebetrieben genutzt werden. Die Vorhaben dienen damit gleichermaßen der Erhöhung der Attraktivität und Lebensqualität in den Regionen. Sie tragen zwar nicht mehrheitlich dazu bei, neue Unternehmen anzuziehen, sind aber ein wesentlicher Beitrag, die betriebswirtschaftliche Situation ansässiger Betriebe nachhaltig zu verbessern und wirken damit auch möglichen Betriebsaufgaben oder dem Abwandern von Betrieben entgegen. Die Maßnahme unterstützt dabei gleichermaßen das Handwerk, den Handel und soziale Dienstleistungen. Sie belebt die kleingewerblichen Strukturen in Dörfern und Gemeinden und schafft für die ländliche Bevölkerung wohnortnahe Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Laut Anträgen sollen mit diesen Vorhaben insgesamt 155 neue Arbeitsplätze geschaffen und 347 Arbeitsplätze erhalten werden. Hinsichtlich der Schaffung neuer Arbeitsplätze ist damit der Zielwert des EPLR (145 Arbeitsplätze) schon mehr als erreicht und die Hälfte der zu sichernden Arbeitsplätze (Zielwert: 670) wurden damit bereits unterstützt. Der Beschäftigungseffekt ist insgesamt höher als erwartet. Dieses Ergebnis kann auch als ein Mehrwert der ILEK angesehen werden. Bei der Identifizierung und Auswahl wird insbesondere auf die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen geachtet.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit haben die Dienstleistungen die Attraktivität der betroffenen Gebiete verbessert? Unterscheidung zwischen den betroffenen Sektoren (Handel, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehr, IT usw.)

Die Attraktivität wird in erster Linie durch die ökonomischen und sozialen Infrastrukturen verbessert, die geeignet sind, über die Mobilisierung von Einkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumspotenzialen Investoren, Arbeitskräfte oder Wohnbevölkerung anzuziehen. Von daher ist es von Bedeutung, dass im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten, die die Maßnahme 321 aufgrund der vorgegebenen Fördergegenstände bietet, etwa 14 % der Investitionen die Gewerbeentwicklung unterstützen. Von den 79 bewilligten Vorhaben, dient etwa die Hälfte der Unterstützung des dörflichen Handwerks mit vorwiegend Privatkundengeschäft und rund 15 % dem örtlichen Handel. Bisher wurde durch die Vorhaben eine Gewerbefläche von 28.000 m² geschaffen. Das sind fast 60 % des im EPLR festgelegten Zielwertes. Insgesamt hat die Förderung damit in angemessenem Umfang infrastrukturelle Voraussetzungen für wirtschaftliche Aktivitäten geschaffen.

Ein wichtiger Aspekt für die Attraktivität der ländlichen Regionen ist ihre Erreichbarkeit. Fast 25 % der Gesamtinvestitionen mit einem Betrag von rund 20 Mio. EURO werden für den Ausbau von Gemeindeverbindungsstraßen aufgewendet. Mit diesen Mitteln werden knapp 45 km Verbindungsstraßen erneuert bzw. ausgebaut. Damit wird vor allem dem immer noch hohen Bedarf an kleinregional besserer Verkehrsinfrastruktur nachgekommen. Bei abnehmender Bevölkerungsdichte und der damit verbundenen Notwendigkeit, Dienstleistungsangebote räumlich zu konzentrieren, ist ein gut ausgebautes Straßennetz, das Gemeinden verbindet, eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich der Abwanderungsdruck nicht weiter verstärkt. Die gute Erreichbarkeit peripherer Ortschaften verbessert auch die wirtschaftliche Rentabilität mobiler Dienstleistungsangebote einschl. der Versorgung von Waren (mobile Händler).

Die nachfolgend im Kapitel 6.16 bewertete Maßnahme 322 zur Dorferneuerung und -entwicklung hat einen ausgeprägten Schwerpunkt bei wohnungsfördernden Vorhaben, um junge Familien im ländlichen Raum zu halten oder wieder zurückzuholen. Der Nachfrage nach verbessertem Wohnraum stehen nicht in gleichem Umfang attraktive Arbeitsplätze in Wohnortnähe zur Verfügung.

Eine angemessene Verkehrsinfrastruktur, die alltägliches Pendeln zum Arbeitsplatz erlaubt, ist eine Voraussetzung für den Erfolg der Wohnungsförderung und hat damit eine hohe Bindungswirkung für die jüngere Bevölkerung im ländlichen Raum.

Insgesamt leistet die Maßnahme 321 einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Attraktivität des ländlichen Raums vor allem mit der Wirkung, dass weitere Abwanderung von wirtschaftlichen Akteuren und Bevölkerung abgemildert wird.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit haben die Dienstleistungen zur Umkehr des wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs und des Bevölkerungsschwunds auf dem Lande beigetragen?

Sowohl die ausgewogene Förderung der wirtschaftsnahen und sozialen Infrastrukturen als auch die relativ gleichmäßige Berücksichtigung aller Regionen (vgl. Tabelle 13) sind Indikatoren dafür, dass ein Beitrag zur Entwicklung des gesamten ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen geleistet worden ist.

Tabelle 13: Regionale Verteilung der Vorhaben und des Investitionsvolumens

Regionale Verteilung der Vorhaben und des Investitionsvolumens	Anzahl Vorhaben	in %	Gesamtinvestitionsvolumen (EURO)	in %
Direktionsbezirk Chemnitz	193	37,77	33.571.080	42,92
Direktionsbezirk Dresden	208	40,70	29.356.236	37,53
Direktionsbezirk Leipzig	110	21,53	15.284.722	19,54
Maßnahme 321	511	100,00	78.212.038	100,00

Quelle: SMUL, Monitoring - Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste-Stand 20.04.2010 und eigene Berechnungen

Innerhalb der ILEK wird darauf geachtet, dass die Förderung dem Bedarf entsprechend umgesetzt wird. Dies hat innerhalb der Strategien zu einer regional ausgewogenen Förderung geführt. Das ist in erster Linie ein Ergebnis der bottom-up Planung, kann aber auch als Beleg dafür angesehen werden, dass die Mobilisierung der Akteure in der Fläche breit gestreut ist.

Gleichzeitig zeigt die Verteilung der über 500 Vorhaben auf 450 verschiedene Dörfer bzw. Ortsteile, dass eine flächenmäßig gleichmäßige Inanspruchnahme der Förderung erfolgt. Auch wenn bei durchschnittlich etwa einem Vorhaben pro Dorf die „Umkehr des wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs“ durch die Förderung nicht statistisch signifikant messbar ist, besteht ein qualitativ wichtiger Beitrag der Maßnahme zum Entwicklungsprozess durch die räumlich gleichmäßige Mobilisierung und Beteiligung der Bevölkerung.

Insgesamt ist die Maßnahme Bestandteil der 35 ILEKs, die unter weitgehender Beteiligung zivilgesellschaftlicher Strukturen erarbeitet wurden. Die in den soziökonomischen Analysen der ILEK identifizierten Bedarfe, regionalen Potenziale sowie die unter Berücksichtigung regionaler Präferenzen vereinbarten Handlungsfelder spiegeln die Selbsteinschätzung der Akteure wider, mit welchen Interventionen sie ihre Lebensqualität erhöhen und die Attraktivität ihrer Region verbessern wollen. Insofern gewährleistet die Konzeption der Förderung eine Verbesserung von Attraktivität und Lebensqualität und trägt so in erheblichem Maß zur Verbesserung der sozioökonomischen Rahmenbedingung für die ländliche Bevölkerung bei.

Dieser Mobilisierungsgrad von Akteuren belegt, dass die Maßnahme 321 einen signifikanten Beitrag zur Abmilderung des wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs leistet.

6.15.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Maßnahme ist ein zentraler Bestandteil der mit dieser Förderperiode eingeleiteten Neuausrichtung der Integrierten Ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen. Der Planungsprozess der ILEK folgte in allen Regionen dem bottom-up Ansatz und der LEADER – Methode. Positiv bewertet wird, dass ein großer Teil der Vorhaben bereits zu Beginn der Förderperiode identifiziert wurde und sich die Schwerpunkte der Förderung aus dezentralen Entscheidungen ergeben haben. Von

den über 500 Vorhaben wurden fast 80 % von privaten Antragstellern initiiert, was auf einen hohen Mobilisierungsgrad der Zivilbevölkerung schließen lässt.

Wie in der sozioökonomischen Analyse im Kapitel 3.1 der Halbzeitbewertung dargestellt wird, ist zu erwarten, dass trotz der Nettowanderungsverluste zukünftig im ländlichen Raum mit ansteigenden Schülerzahlen gerechnet werden kann. Die Lebensqualität vieler ländlicher Gebiete könnte beeinträchtigt werden, wenn keine adäquate Versorgung mit Schulen der verschiedenen Bildungsgänge gewährleistet wird. Gerade allgemeinbildende Schulen der unteren Jahrgänge sollten eine gleichmäßige und weitgehend flächendeckende Versorgung mit Bildungsangeboten gewährleisten. Bei der kleinräumlich stark variierenden Bevölkerungsdynamik mit insgesamt anhaltenden Nettowanderungsverlusten im ländlichen Raum ist die räumliche Konzentration des Angebots sehr sorgfältig zu planen. Hierbei wird die Schulnetzplanung des Freistaates Sachsen zu berücksichtigen sein. Es ist ein besonderer Vorteil des sächsischen EPLR, dass eine Planung für Förderung dieser Art Dienstleistungseinrichtungen über die ILEK auf mikroregionale Ebene vor Ort unterstützt wird. Durch die hohe Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Planungs- und Umsetzungsprozessen ist gewährleistet, dass auch die Förderung von Schulen an den örtlichen Bedarfen zielgenau ausgerichtet werden kann. Weiterhin ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, dass der räumliche Einzugsbereich einer ILEK groß genug ist, eine regionale Koordination zwischen Gemeinden zu unterstützen und damit die Kohärenz zur Schulnetzplanung des Freistaates Sachsen gewährleisten ist.

Es wird empfohlen, diesen Fördergegenstand zusätzlich in das EPLR und die ILE – Richtlinie aufzunehmen.

6.16 Dorferneuerung (Code 322)

6.16.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme 322 wird im EPLR in drei Maßnahmebereiche unterteilt: Gebäudeentwicklung für private und gewerbliche Zwecke, verkehrliche Infrastruktur und siedlungsökologische Maßnahmen.²⁹⁶ Die einzelnen Bereiche werden in der Maßnahmebeschreibung des EPLR durch ergänzende sozioökonomische Betrachtungen und Bedarfsanalysen ausführlich begründet und spezifiziert.

Die drei genannten Maßnahmebereiche lassen sich im Hinblick auf eine Analyse der Ergebnisse und Wirkungen wie folgt strukturieren:

- kommunale Infrastrukturen: verkehrliche Infrastruktur und siedlungsökologische Maßnahmen,
- Verbesserung der Wohnraumsituation: Gebäudeentwicklung für private Zwecke,
- Unterstützung der gewerblichen Entwicklung: Gebäudeentwicklung für gewerbliche Zwecke.

Wie bei der Förderung der Dienstleistungseinrichtungen (Maßnahme 321) wird auch bei dieser Maßnahme im EPLR als Zuwendungsvoraussetzung, dass alle Vorhaben der Zielsetzung des jeweiligen ILEK entsprechen müssen und somit Bestandteile einer ILEK sind. Die Maßnahmebereiche und Fördergegenstände der Dorferneuerung sind dabei innerhalb der integrierten ländlichen Entwicklung als vollständig komplementär zur Maßnahme 321 anzusehen. Es werden die gleichen Bewertungsgrundsätze wie bei den Dienstleistungseinrichtungen angewendet.

Stand der Maßnahmendurchführung, Monitoringdaten und -ergebnisse

Im Zeitraum von 2007 bis Ende 2009 wurden 450 der bewilligten Vorhaben finanziell mit öffentlichen Fördermitteln unterstützt.²⁹⁷ Das entspricht etwa 13 % des angestrebten Zielwertes für die

²⁹⁶ EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, S. 354 ff.

²⁹⁷ Eine ausführliche tabellarische Darstellung des Umsetzungsstandes für die Maßnahme 322 befindet sich im Anhang 6.16, Tabelle 1: Indikatorenübersicht.

gesamte Förderperiode. Mit diesen Vorhaben wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen von rund 70 Mio. EURO mobilisiert und damit fast 22 % des entsprechenden Zielwertes erreicht. Diese Investitionen wurden bis Ende 2009 mit 36,6 Mio. EURO öffentlichen Ausgaben und davon 27,4 Mio. EURO aus ELER – Mitteln gefördert. Dies entspricht 14,4 % der dafür eingeplanten Gesamtförderung.

Bezogen auf diesen Stand der Maßnahmendurchführung werden 8 neue Arbeitsplätze geschaffen und 40 Arbeitsplätze gesichert. Hinsichtlich der angestrebten Beschäftigungswirkung sind damit 3,3 % der erwarteten neuen Arbeitsplätze entstanden und etwa 6 % der zu sichernden Arbeitsplätze erhalten worden. Bei den anderen im Rahmen des EPLR – Monitoring verwendeten physischen Ergebnisindikatoren liegt die Zielerreichung bezogen auf die Auszahlungsdaten in einer Bandbreite von 5–15 %.

Ähnlich wie bei der Maßnahme 321 handelt es sich bei der Förderung der Dorferneuerung hauptsächlich um physische, soziale oder wirtschaftsbezogene Infrastrukturinvestitionen, die nach einer Bewilligung längere Realisierungszeiten in Anspruch nehmen und bei denen die alleinige Berücksichtigung nur derjenigen Vorhaben, für die bis Ende 2009 bereits Fördermittelauszahlungen getätigt wurden, zu einer falschen Interpretation der Ergebnisse und erwartbaren Wirkungsbeiträge führen würde. Bei der Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen, werden deshalb die Werte der Ergebnisindikatoren betrachtet, die sich für die insgesamt bewilligten Vorhaben ergeben.²⁹⁸ Die im EPLR aufgenommenen Indikatoren schaffen eine ausreichende Grundlage für die Ergebnis- und Wirkungsanalyse. Im Monitoringsystem Agriförder des SMUL werden die Indikatoren für jedes Vorhaben erfasst.

Die Maßnahme ist unter budgetären Gesichtspunkten der bedeutendste Teil der Integrierten Ländliche Entwicklung. Der hohe Bedarf an Förderung in diesem Bereich und der entscheidende Beitrag, den diese Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum leisten kann, wird nicht nur in der sozioökonomischen Analyse des EPLR Programmdokuments, sondern vor allem auch in den 35 ILEK abgeleitet.

Insgesamt lassen sich die Monitoringdaten für die bewilligten Vorhaben wie folgt in Tabelle 14 zusammenfassen (siehe auch detaillierte Tabellen im Anhang 6.16):

Tabelle 14: Verteilung der Anzahl bewilligter Vorhaben und des Gesamtinvestitionsvolumens

Verteilung der Anzahl bewilligter Vorhaben und des Gesamtinvestitionsvolumens*	Vorhaben		Investitionsvolumen	
	Anzahl	rel. Anteil (in %)	in Mio. EURO	rel. Anteil (in %)
nach Art der Infrastruktur:				
Physische Infrastruktur	946	63,2 %	146	59,8 %
Soziale Infrastruktur, davon:	456	30,4 %	83	33,8 %
Wohnen: Verbesserung der Wohnraumsituation durch Maßnahmen zur Umnutzung und Wiedernutzung	436	29,1 %	75	30,7 %
sonstige soziale Infrastruktur	20	1,3 %	8	3,1 %
Wirtschaftsbezogene Infrastruktur: Bauliche Maßnahmen / Umnutzung und Umbaumaßnahmen sowie Investitionen zur Verbesserung der gewerblichen Infrastruktur (Förderung der gewerblichen Entwicklung)	95	6,3 %	16	6,5 %
nach Maßnahmebereichen des EPLR				
A. Gebäudeentwicklung für private und gewerbliche Zwecke	550	36,7 %	23	9,5 %
B. Verkehrliche Infrastruktur	772	51,5 %	138	56,4 %
C. Siedlungsökologische Maßnahmen	176	11,8 %	8	3,4 %
Maßnahme 322	1.498	100 %	245	100 %

* Datenquelle: SMUL, Monitoring - Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste Stand: 20.04.2010 und eigene Berechnungen

²⁹⁸ Eine ausführliche Begründung für dieses Vorgehen bei der Halbzeitbewertung wird bei der Bewertung der Maßnahme 321 gegeben.

6.16.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten beigetragen? Unterscheidung zwischen den betroffenen Sektoren (Handel, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehr, IT usw.)

Bei der Durchführung der Maßnahme ergeben sich eindeutig zwei Schwerpunkte: physische Infrastruktur mit fast 60 % des Investitionsvolumens und die Förderung von Wohnraumverbesserungen mit rund 30 % der Investitionen und Vorhaben. Demgegenüber erscheint die Inanspruchnahme der Förderung zur Unterstützung des Gewerbes mit etwas mehr als 6 % eher unbedeutend.

Der insgesamt sehr hohe Anteil der Investitionsausgaben für die physische Infrastruktur ergibt sich aus einem identifizierten Bedarf der Kommunen. Ob diese Investitionen allerdings nach wie vor erforderlich sind, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Kommunen zu fördern und ob weiterhin ein Nachholbedarf an infrastruktureller Ausstattung aus volkswirtschaftlicher Sicht besteht, ist wissenschaftlich umstritten. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich mit der Fragestellung, ob der gewerblichen Investitionsförderung ein Vorzug vor der Infrastrukturförderung gegeben werden sollte, in seinem Jahresgutachten 2004/2005²⁹⁹ intensiver beschäftigt und eine Vielzahl unterschiedlicher wissenschaftlicher Untersuchungen ausgewertet. Insgesamt kommt der Sachverständigenrat zu der Schlussfolgerung, dass die Entscheidung, welche der Investitionsarten in welchem Umfang gefördert werden sollen, am besten vor Ort den Kommunen übertragen werden sollte, da dann auch den Präferenzen der Bürger besser Rechnung getragen werden kann. Insofern befindet sich das EPLR mit seiner förderpolitischen Konzeption, die gesamte Dorferneuerung über dezentral und mit großer Beteiligung der Bevölkerung geplante ILEK umzusetzen, in vollem Einklang mit dem Sachverständigenrat. Aus Sicht der Halbzeitbewertung wird deshalb das bisherige Ergebnis der relativ umfangreich erscheinenden Ausgaben für kommunale Infrastrukturen als akzeptabel bezeichnet.

Grundsätzlich trägt die Maßnahme Dorferneuerung zur Erhaltung und Umgestaltung von Ortsbildern und Dorfkernen bei. Für die ländlichen Räume ist das ein entscheidender Beitrag zur Verbesserung wichtiger Dimensionen der Lebensqualität. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der Förderung der physischen Infrastruktur auch zu gut 20 % die Neu- oder Umgestaltung innerörtlicher Plätze und andere architektonische Investitionen enthalten sind, die direkt zur Verbesserung des Ortsbildes und damit der Lebensqualität beitragen.

Herausragend sind die bisherigen Ergebnisse der Förderung zur Schaffung und Wiederherrichtung von Wohnraum als Hauptwohnsitz durch Umnutzung bzw. Sanierung bestehender Bausubstanz. Mit den 435 bewilligten Vorhaben wird insgesamt eine Fläche von fast 64.000 m² verbessertem Wohnraum geschaffen. Dies entspricht 67 % des im EPLR angestrebten Zielwerts. Dabei wird die Möglichkeit der Schaffung neuen Wohnraums erheblich mehr in Anspruch genommen als die Wiederherrichtung. Die Auswertungen der Antragsdaten ergab, dass mehr als die Hälfte der Antragsteller junge Familien sind. Etwa 25 % der Antragsteller stammen aus dem städtischen Raum und beabsichtigen damit eine Übersiedlung in den ländlichen Raum. Dies bedingt den höheren Bedarf für Umnutzung bestehender Bausubstanz zur Schaffung von neuem Wohnraum gegenüber der Sanierung und Renovierung von bestehendem Wohnraum. Es kann davon ausgegangen werden, dass der geförderte Personenkreis mit der Maßnahme stärker an den ländlichen Raum gebunden wird und sich dort um die Entwicklung seines sozialen und ökonomischen Umfeldes intensiver bemühen wird. Man darf allerdings die damit verbundene Wirkung auf die Abmilderung des Bevölkerungsdrucks insgesamt nicht überschätzen. Die Einzelförderungen sind relativ gleichmäßig über den ländlichen Raum verteilt und die rund 1.200 Personen, die bisher von der Maßnahme profitieren (EPLR Zielwert: 2.891 Personen), werden die Bevölkerungsentwicklung nicht signifikant beeinflussen. Andererseits sollte aber nicht übersehen werden, dass diese Vorhaben Teil des integrierten Gesamtkonzeptes der Förderung sind, beispielhaft wirken und zukünftig durch komplementäre Vorhaben (z. B. Ansiedlung von Gewerbe) ergänzt werden. Verbesserung des Wohnraums ist damit integrierter Teil der Dorferneuerung, die zu vermeiden sucht, dass die ansonsten leer stehende oder ungenutzte innerörtliche Bausubstanz die Lebensqualität und Attraktivität der

²⁹⁹ Jahresgutachten 2004/2005 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 470

Dörfer erheblich mindern würde. Die Verbesserung der Qualität und Verfügbarkeit von Wohnraum steht bezogen auf die Lebensqualität in einem engen Zusammenhang mit den neu geschaffenen und erhaltenen Arbeitsplätzen. Die dadurch wohnortnahen Arbeitsplätze und Einkommenspotenziale, die sowohl im Rahmen dieser Maßnahme als auch der anderen Vorhaben der ILEK geschaffen werden, tragen als Synergieeffekte zu einer Verbesserung der Lebensqualität bei.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit hat die Maßnahme die Attraktivität von ländlichen Gebieten verbessert? Unterscheidung zwischen den betroffenen Sektoren (Handel, Gesundheitsdienstleistungen, Verkehr, IT usw.)

Der Ausbau des innerörtlichen Verkehrs- und Wegenetzes erfolgt in Kombination mit dem Ausbau von Gemeindeverbindungsstraßen bei der Maßnahme 321. Beides verbessert die Erreichbarkeiten und trägt damit zur Attraktivität einer Region bei. Die innerörtliche Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur nützt der Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft. Geschäfte werden für Kunden besser und in einer angenehmeren Umgebung erreichbar. Insgesamt wird die Attraktivität der Orte erhöht. Die bisherige Förderung wird nach vollständiger Umsetzung zu rund 170 km ausgebauten Straßen und zu 78 km verbesserten Gehwegen führen. Das beinhaltet einen physischen Umsetzungsstand von 78,5 % des EPLR Zielwertes.

Mit rund 23 Mio. EURO Investitionsausgaben werden beschäftigungswirksame Maßnahmen für Gewerbe und Dienstleistungen unterstützt. Dabei handelt es sich um investive Maßnahmen in die bestehende innerörtliche Gebäudesubstanz zur Ansiedlung oder Vergrößerung von Kleinstunternehmen, Gewerbetreibenden und Handwerkern mit einem hohen Geschäftskundenanteil. Insgesamt werden die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, dass kleine Unternehmen das Angebot an Gütern und Dienstleistungen innerhalb der Ortschaften ausdehnen können. Insgesamt wurden bisher investive Maßnahmen bewilligt, die zu einer Ausdehnung der Gewerbeflächen von rund 27 Tsd. m² führen. Das ist bereits ein erheblicher Beitrag zur Stabilisierung der kleingewerblichen Wirtschaft im ländlichen Raum. Eine Auswertung der Monitoringdaten ergab, dass hier nur die neu geschaffenen Gewerbeflächen erfasst werden. Zusätzlich werden auch bestehende Gewerbeflächen durch die Investitionen an bestehenden Gebäuden qualitativ aufgewertet. Beides erhöht die Attraktivität der Dörfer als Standorte für Kleinstunternehmen und örtliche Dienstleister.

Die Vorhaben dienen gleichermaßen der Erhöhung der Attraktivität und Lebensqualität der Regionen. Sie tragen zwar nur begrenzt dazu bei, neue Unternehmen anzuziehen, sind aber ein wichtiger Beitrag, das weitere Abwandern von kleinen Produktionsstätten, Handwerkern oder kleinen Dienstleistern zu verhindern. Sie beleben die kleingewerblichen Strukturen in Dörfern und Gemeinden und schaffen für die ländliche Bevölkerung wohnortnahe Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Laut Anträgen sollen mit diesen Vorhaben insgesamt 150 neue Arbeitsplätze (Zielwert: 244) geschaffen und rund 300 Arbeitsplätze (Zielwert: 670) erhalten werden. Gemessen an den Zielwerten wird mit dieser Erschließung von Beschäftigungspotenzialen ein erfolgreicher Beitrag zur Erhöhung der Attraktivität der geförderten Dörfer durch das EPLR geleistet.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit hat die Maßnahme zur Umkehr des wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs und des Bevölkerungsschwunds auf dem Lande beigetragen?

Insbesondere bei starkem Bevölkerungsschwund spielt eine angepasste Wohnraumentwicklung und eine Verbesserung der Mobilitätsvoraussetzungen in einer sich ausdünnenden Versorgungsinfrastruktur eine große Rolle. Gleichzeitig trägt die Maßnahme zur Verbesserung des Ortsbildes und damit auch zu einer Erhöhung der Attraktivität bei.

Tabelle 15: Regionale Verteilung der Vorhaben und des Investitionsvolumens

Regionale Verteilung der Vorhaben und des Investitionsvolumens	Anzahl Vorhaben	Anteil (in %)	Gesamtinvestitionsvolumen (EURO)	Anteil (in %)
Direktionsbezirk Chemnitz	626	41,8 %	94.233.601	38,5 %
Direktionsbezirk Dresden	587	39,2 %	111.305.832	45,4 %
Direktionsbezirk Leipzig	285	19,0 %	39.563.260	16,1 %
Maßnahme 321	1.498	100 %	245.102.693	100 %

Quelle: SMUL, Monitoring - Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste-Stand 20.04.2010 und eigene Berechnungen

Die rund 1.500 Vorhaben unterstützen Aktivitäten in über 960 verschiedenen Dörfern bzw. Ortsteilen (vgl. Tabelle 15). Das entspricht 28 % des im EPLR genannten Zielwertes von 3.435 Dörfern. Allerdings wurde bei der Zielwertfestlegung die Zahl der "Dörfer" der Zahl "geförderter Vorhaben" gleich gesetzt. Dieser Zielwert der Indikatoren ist eine Orientierung und wird von der Bewertung in seiner quantifizierten Form als ein Indiz dafür verwendet, dass sich auf der mikroregionalen Ebene keine räumliche Schwerpunktsetzung bei der Förderung ergeben soll. Innerhalb der ILEK wird darauf geachtet, dass die Förderung dem Bedarf entsprechend umgesetzt wird. Dies hat innerhalb der Strategien zu einer regional ausgewogenen Förderung geführt. Das ist in erster Linie ein Ergebnis der bottom-up Planung, kann aber auch als Beleg dafür angesehen werden, dass die Mobilisierung der Akteure und die Erschließung weiterer endogener Potenziale eine breite flächenmäßige Ausdehnung erreicht hat.

Unter Berücksichtigung der Gebietsgrößen und differenzierten Bedarfslagen weist die regionale Verteilung der Interventionen auf einen gleichmäßigen und erfolgreichen Beitrag aller lokaler Aktionsgruppen hin. Dies wird als ein erster Indikator dafür gewertet, dass mit der Maßnahme ein Beitrag zur Entwicklung des gesamten ländlichen Raumes im Freistaat geleistet worden ist.

Insgesamt reagiert die Maßnahme als zentraler Bestandteil der 35 ILEK auf identifizierte Bedarfe, regionale Potenziale sowie regionale Präferenzen, die in den Handlungsfeldern der ILEK festgelegt wurden. Insofern gewährleisten sowohl die Konzeption als auch die bisherige Umsetzung der Förderung eine Verbesserung von Attraktivität und Lebensqualität und tragen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von über 245 Mio. EURO auch zur Verbesserung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die ländliche Bevölkerung bei.

Die Dorferneuerung gehört gemeinsam mit der Förderung der Dienstleistungseinrichtungen zu den großen investiven Maßnahmen, die bei ihrer Realisierung in erheblichem Maß Hoch- und Tiefbaumaßnahmen auslösen und im ländlichen Raum ein wichtiger Faktor für die lokale Bauwirtschaft sind. Dies erzeugt zusätzliche Wertschöpfung und Beschäftigung. Dabei werden im EPLR temporäre Arbeitsplatzeffekte als Ergebnisindikatoren geschätzt. Grundsätzlich treten diese Effekte bei allen Investitionen im EPLR auf, die mit Baumaßnahmen verbunden sind. Die Beschäftigungseffekte sollten dabei nicht einer einzelnen Maßnahme sondern als Multiplikatorwirkung auf Programmebene betrachtet werden. Sie sind maßnahmenspezifisch nicht messbar. Weiterhin ist es nicht sinnvoll, diese Beschäftigungseffekte als temporär zu bezeichnen, da sich die Investitionsausgaben über alle Förderperioden hinweg gleichmäßig entwickeln und zumindest bisher als dauerhafte Investitionsausgaben angesehen werden können. Insofern ist auch die Beschäftigungswirkung dauerhaft.

6.16.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Dorferneuerung wird komplementär zur Förderung der Dienstleistungseinrichtungen durchgeführt und gehört gemeinsam mit der Maßnahme 321 zu den großen investiven Maßnahmen im ländlichen Raum. Beide Maßnahmen haben große direkte und indirekte Beschäftigungswirkungen. Da die Maßnahmen ein wichtiger Faktor für die lokale Bauwirtschaft sind, erzeugen sie zusätzliche Wertschöpfung und Einkommen. Beide Maßnahmen sind zu einem bedeutenden Teil der Infrastrukturpolitik und Investitionstätigkeit in den ländlichen Gebieten des Freistaates Sachsen geworden. Aufgrund der erfolgreichen Umsetzung der Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte tragen die Maßnahmen erheblich zu einer Verbesserung der Attraktivität und Lebensqualität bei.

Der Planungsprozess der ILEK folgte in allen Regionen dem Bottom-up Ansatz und der LEADER – Methode. Bei der Bewertung wird deshalb berücksichtigt, dass die Schwerpunktsetzung innerhalb der Maßnahme auch den dezentralen Planungen und Entscheidungen vor Ort entsprach. Es ist als positiv zu bewerten, dass trotz des hohen Anteils an kommunalen Infrastrukturinvestitionen über ein Drittel der Vorhaben von Privaten beantragt wurde, von denen 60 % weibliche Antragsteller sind. Dies verdeutlicht eine hohe Akzeptanz der Maßnahme bei der Zivilbevölkerung und einen durchaus guten Mobilisierungsgrad.

Es wird empfohlen, die Maßnahme in der bestehenden Form fortzuführen.

6.17 Erhalt und Verbesserung des natürlichen und kulturellen Erbes (Code 323)

Analog zum EPLR wird in der weiteren Bearbeitung und Überprüfung der Maßnahme 323 zwischen dem Natürlichen Erbe (Kap. 6.17.1ff) und dem Kulturerbe (Kap. 6.17.5ff) differenziert. Die für die Gesamtmaßnahme genannten Indikatoren wurden in den, im Anhang 6.17 dargestellten Tabellen auf die beiden Maßnahmebereiche verteilt; Überschneidungen bestehen nicht.

6.17.1 Erhalt und Verbesserung des natürlichen Erbes: Umsetzungsstand der Maßnahme

Nach dem Umfang der eingeplanten Finanzmittel wäre die Fördermaßnahme „323-Natürliches Erbe“ eine wesentliche Säule des Naturschutzes in Sachsen und das entscheidende Finanzierungsinstrument für die Umsetzung von Natura 2000. Die Maßnahme ist bisher aber nur sehr zögerlich angelaufen. Der Auszahlungsstand ist mit 0,24 Mio. EURO noch sehr gering. Für 2009 war allerdings eine deutliche Zunahme der erteilten Bewilligungen festzustellen.

Betrachtet man die bewilligten Maßnahmen zum Erhalt des natürlichen Erbes so waren mit Stand vom 19.2.2010 Bewilligungen in Höhe von etwa 3,36 Mio. EURO erteilt (inkl. Landesmittel). Es dominieren hier die Maßnahmen zur Biotopgestaltung (A.1) mit 1,876 Mio. EURO sowie die Naturschutzberatung für Landnutzer (B.3) mit 1,080 Mio. EURO. Trotz des in 2009 angestiegenen Bewilligungsstandes ist die Mittelbindung, gemessen an den ursprünglichen Output-Zielen, noch sehr gering (ca. 5 %, Stand: 19.2.2010).

Weitere Hinweise zum Umsetzungsstand sowie zu bestehenden Hemmnisse sind dem Fallstudienbericht zu entnehmen (vgl. Anhang 6.17).

6.17.2 Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen zum Erhalt und zur Verbesserung des natürlichen Erbes

Die nachfolgenden Aussagen zu den Bewertungsfragen stützen sich auf Gespräche mit Mitarbeitern des SMUL und des LfULG sowie ganz wesentlich auf die Fallstudien zu einzelnen Fördervorhaben. Der Fallstudienbericht ist als Anlage 6.17 dem Bericht beigelegt.

Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat die Maßnahme die Attraktivität von ländlichen Gebieten erhalten?

Diesbezügliche Wirkungen wurden im Rahmen der Fallstudien (FS) für den Bereich der Erneuerung von Weinbergsmauern (FS 1), die Bergwiesenpflege (FS 3) und die Erneuerung von Streuobstwiesen (FS 7) festgestellt. Auch die Naturschutzberatung wirkt indirekt in diesem Bereich, insbesondere die Beratungseinheiten zum Streuobstanbau sind hier hervorzuheben.

Nach den vorliegenden Projektbeschreibungen kann bewilligten Maßnahmen in einem Umfang von 1,9 Mio. EURO (Maßnahmebereiche A.1 und A.2) eine Wirkung in diesem Bereich zugeordnet werden.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit hat die Maßnahme zur nachhaltigen Bewirtschaftung und Entwicklung von Natura 2000-Gebieten oder anderen Orten mit hohem Naturwert und zum Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung beigetragen?

Direkte und auch kurzfristig eintretende positive Wirkungen zum Erhalt der Biodiversität sind insbesondere im Rahmen der verschiedenen Artenschutzmaßnahmen zu erwarten. Zu nennen wären hier Maßnahmen zur Entwicklung von Amphibienlebensräumen (siehe Fallstudie 4), zum Schutz von Fledermäusen und zur Entwicklung von Pflegekonzepten für die gefährdete Serpentin-Flora. Direkte Wirkungen sind auch infolge der Umsetzung der Maßnahmenbereich A.1 (Biotoppflege) und A.2 (Gehölzanlagen) zu erwarten.

Die beiden Maßnahmenbereiche B.3 (Naturschutzberatung) und B.4 (Technik und Ausstattung) entfalten indirekte, aber nicht weniger wichtige Wirkungen in diesem Bereich. Nähere Hinweise hierzu sind den Fallstudien 3, 5 und 6 zu entnehmen (siehe Anhang 6.17). Gerade die Naturschutzberatung vermag, das Verständnis und damit die Akzeptanz für Naturschutzmaßnahmen zu steigern.

Insgesamt kann etwa 54 % des bewilligten Finanzvolumens eine Wirkung in diesem Bereich zugesprochen werden. Ausgenommen ist hier die Erneuerung von Weinbergsmauern. Hier wird die Wirkung deutlich stärker im Bereich der Kulturlandschaftspflege als im Bereich der Biodiversität gesehen.

Mit Blick auf das Umweltbewusstsein der ländlichen Bevölkerung sind wesentliche Wirkungen aufgrund der Maßnahmenbereiche B.3 (Naturschutzberatung) und B.5 (Öffentlichkeitsarbeit) zu erwarten. Die Fallstudienberichte FS 5 und FS 6 geben hierzu detaillierte Hinweise.

Auch die Präventionsmaßnahmen Wolf (Maßnahmebereich A.3) leisten einen Beitrag zur Verbesserung der Akzeptanz für den Naturschutz.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum beigetragen?

Ein schönes Landschaftsbild, eine hohe Biodiversität (z. B. Vögel und Ackerkräuter), naturnahe Fließgewässer und Moore sowie auch ein ausreichendes Angebot an Umweltbildungseinrichtungen sind wichtige Elemente für die Lebensqualität im ländlichen Raum. Von daher überdeckt sich diese Bewertungsfrage weitgehend mit den Fragen 1 und 2. Der einzige Bereich, der von den Bewertungsfragen 1 und 2 nur teilweise abgedeckt wird, beinhaltet die Frage nach den Naherholungsmöglichkeiten und den Möglichkeiten des Naturerlebens. Einen Wirkungsbeitrag in diesem Sinne beschreibt exemplarisch die Fallstudie 7.

6.17.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum Erhalt und zur Verbesserung des natürlichen Erbes

Wie die Fallstudien gezeigt haben, sind über die verschiedenen Maßnahmenbereiche des natürlichen Erbes auch mit vergleichsweise geringen finanziellen Aufwendungen wichtige Wirkungen für den Naturschutz zu erzielen. Einer stärkeren Umsetzung dieser Maßnahme steht aber der unangemessen hohe bürokratische Aufwand beim Antrags- und Abrechnungsverfahren entgegen, der in keinem Verhältnis zu den oftmals geringen Fördersummen steht. Hier ist eine umfassende Überarbeitung der sächsischen Förderrichtlinien und der Verfahrensbestimmungen für das Antrags- und Bewilligungsverfahren unseres Erachtens unumgänglich. Die folgenden Punkte sollten hierbei geprüft werden:

- Vereinfachung des Antragsverfahren (hier ist durch die im Januar 2010 überarbeiteten Antragsformulare bereits eine Vereinfachung eingetreten),
- Vereinheitlichung und Anhebung der Förderquoten (teilweise bereits erfolgt),
- raschere Antragsprüfung und Antragsbewilligung,
- raschere Prüfung des Verwendungsnachweises und zügige Auszahlung von Fördermitteln,
- Überprüfung der Aussetzung der Fördermaßnahme „Obstgehölzschnitt/Pflege von Streuobstwiesen“ (außerhalb des EPLR, rein mit Landesmitteln finanziert),

- Umstellung einzelner Pflegemaßnahmen auf Festbetragsfinanzierung entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 482/2009 der Kommission vom 8. Juni 2009,
- Finanzierung von kleineren, naturschutzfachlich aber sinnvollen Vorhaben (z. B. Präventionsmaßnahmen Wolf) allein aus Landesmitteln (mit einem schlankeren Antragsverfahren) oder Zwischenschaltung einer Stiftung als Zuwendungsempfänger mit Bündelungsfunktion. Entsprechende Beispiele existieren in anderen Bundesländern, in denen im Rahmen eines einzigen bewilligten Fördervorhabens eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen über privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Vorhabensträger (z. B. einer Stiftung) und Landwirten umgesetzt werden, ohne dass die Landwirte selber jeweils einen eigenen EU-Förderantrag stellen müssen.

Auf der Grundlage der durchgeführten Fallstudien zur Naturschutzberatung werden diesbezüglich die folgenden Empfehlungen gegeben:

- Weiterentwicklung der bestehenden Naturschutzberatung in Richtung auf eine breit angelegte Umwelt- und Naturschutzberatung,
- in der aktuellen Förderperiode weitere Vereinfachung der Abrechnungsmodalitäten,
- intensivere Schulung der Berater im Hinblick auf das Förderangebot,
- Beibehaltung der DVL-Koordinationsstelle,
- Einführung eines Fördergegenstands zur Stärkung institutionellen Strukturen bei Naturschutzorganisationen und Verbänden.

Die ELER-Verordnung ermöglicht im Hinblick auf eine Beratung zur Verbesserung der Akzeptanz für freiwillige Maßnahmen des Naturschutzes und für Aktionen zur Sensibilisierung für den Umweltschutz einen sehr breiten Förderansatz, der unseres Erachtens mit Blick auf die möglichen Wirkungen auch genutzt werden sollte. Die in Sachsen nun vorhandene und etablierte Naturschutzberatung stellt in Verbindung mit dem Maßnahmebereich „Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit“ eine gute Grundlage dar, sollte aber in der nächsten Förderperiode auch in der beschriebenen Richtung weiterentwickelt und flexibilisiert werden.

Unter dem EU-Code 323 dürfen keine Maßnahmen programmiert werden, bei denen es sich um regelmäßig wiederkehrende Maßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen handelt. In Frage kommen aber zeitlich begrenzte Erprobungs- oder Modellvorhaben, bei denen es darum geht, fachliche Grundlagen für neu zu entwickelnde Agrarumweltmaßnahmen zu erarbeiten oder aber neue Konzepte zu erproben (z.B. Verfahren zur Honorierung ökologischer Leistungen oder Ausschreibungsverfahren). Die Programmierung unter 323 kann dazu beitragen, in der Erprobungsphase den Antrags- und Kontrollaufwand zu verringern und zunächst einmal eine breite Akzeptanz für die Maßnahme, u. a. auch durch eine differenzierte aufwandsangepasste Prämiengestaltung, zu schaffen. Diese Möglichkeit sollte, soweit ein entsprechender Bedarf gesehen wird, auch genutzt werden.

Vereinfachung der Vorgaben der EU-KOM für das Verwaltungs- und Kontrollverfahren

Von Seiten der Evaluation wurden gegenüber der EU-KOM bereits in der letzten Förderperiode Bedenken vorgebracht hinsichtlich des ausufernden Verwaltungs- und Kontrollaufwandes in den EU-kofinanzierten Maßnahmen. Die Situation hat sich in der aktuellen Förderperiode weiter verschärft.

Naturschutzarbeit lebt aber ganz wesentlich vom Engagement von Privatpersonen und von lokalen meist ehrenamtlich geführten Naturschutzverbänden. Im Hinblick auf die von der EU-Kommission formulierten Ziele (nachhaltige Bewirtschaftung von FFH-Gebieten, Umweltbildung, Verbesserung der Akzeptanz für Naturschutzmaßnahmen) wäre es von erheblicher Bedeutung, gerade diesen Personenkreis über geeignete Fördermaßnahmen in die Naturschutzarbeit einzubinden. Das den Bewilligungsstellen und den Zahlstellen von der EU-Kommission aufgezwungene Verwaltungs- und Kontrollsystem mutet aber gerade diesem Personenkreis einen im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit nicht mehr leistbaren verwaltungstechnischen Aufwand zu.

Eine sehr grundlegende Vereinfachung der Vorgaben seitens der EU-Kommission für das Verwaltungs- und Kontrollverfahren ist daher zwingend erforderlich.

6.17.4 Erhalt und Verbesserung des kulturellen Erbes: Umsetzungsstand der Maßnahme

Im EPLR werden für die Förderung des kulturellen Erbes zwei Maßnahmebereiche unterschieden:

- Dörfliche Identität und soziale Integration sowie
- Kulturerbe.³⁰⁰

Es wird zunächst der Umsetzungsstand Ende 2009 entsprechend den Vorgaben der Europäischen Kommission für die jährliche Berichterstattung (Auszahlungsdaten) dem Bewilligungsstand gegenübergestellt. Die Notwendigkeit, beide Durchführungsstände für die investiven Vorhaben dieses Teils der integrierten ländlichen Entwicklung darzustellen, wird bei der Bewertung der Dienstleistungseinrichtungen (Maßnahme 231, Kapitel 6.15) erläutert.

Tabelle 16: Indikatorenübersicht zu den Ergebnissen der Förderung durch die Maßnahme 323 – kulturelles Erbe

Indikator	Zielwert 2007-2013	Umsetzungsstand		Zielerreichung	
		Auszahlungsdaten	Bewilligungsstand	Auszahlungsdaten	Bewilligungsstand
Outputindikatoren					
Gesamtinvestitionsvolumen / förderfähiges Investitionsvolumen [1.000 EURO]	5.944	1.077	3.273	18 %	55 %
Anzahl der Fördermaßnahmen	200	14	28	7 %	14 %
Ergebnisindikatoren					
Anzahl der temporären Arbeitsplatzeffekte in Personenjahren	101	14	51	14 %	50 %
Anzahl der erreichten Bürger im LR, die von den Vorhaben profitieren	62.400	Zielwert wurde unterschätzt und ist bereits überschritten			

Datenquelle: SMUL, Monitoring - Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste Stand: 20.04.2010 und eigene Berechnungen

Tabelle 17: Bewilligte Vorhaben und Gesamtinvestitionsvolumen nach Fördergegenständen des EPLR

Fördergegenstände des EPLR	Anzahl Vorhaben**	Investitionsvolumen (EURO)
Unterstützung von investiven Maßnahmen zur Entwicklung des dörflichen Gemeinschaftslebens für Vereinsanlagen mit Eigenleistungsanteil	7	436.814
Investive Maßnahmen zum Erhalt und zur Pflege und Weiterentwicklung des ländlichen Kulturerbes einschließlich historisch wertvoller Parkanlagen mit öffentlicher Zugänglichkeit	21	2.836.264
Maßnahme 323 – Kulturgüter	28	3.273.078

** Datenquelle: SMUL, Monitoring - Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste Stand: 20.04.2010 und eigene Berechnungen

Im Zeitraum von 2007 bis Ende 2009 wurden 14 der bewilligten Vorhaben finanziell mit öffentlichen Fördermitteln unterstützt.³⁰¹ Das entspricht etwa 7 % des angestrebten Zielwertes für die gesamte Förderperiode. Mit diesen Vorhaben wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen von rund 1 Mio.

³⁰⁰ Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007–2013, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, 3. Änderung, S. 375 ff.

³⁰¹ Eine ausführliche tabellarische Darstellung des Umsetzungsstandes für die Maßnahme 322 befindet sich im Anhang 6.16, Tabelle 1: Indikatorenübersicht.

EURO mobilisiert und damit 18 % des entsprechenden Zielwertes erreicht (vgl. Tabelle 16). Mit diesen Investitionen wurde bereits die im Zielwert angestrebte Anzahl der Bürgerinnen und Bürger, die von der Maßnahme profitieren sollen, überschritten. Der Zielwert wurde bei der Planung des EPLR eher vorsichtig geschätzt, da zu diesem Zeitpunkt nicht vorhersehbar war, dass die Umsetzung der integrierten ländlichen Entwicklung mit Hilfe der ILEK zu der mittlerweile erreichten flächenmäßig breiten Wirksamkeit führen wird. Insgesamt werden durch die ILEK mehr Bürgerinnen und Bürger erreicht, als ursprünglich erwartet.

6.17.5 Beantwortung der maßnahmenspezifischen Bewertungsfragen zum Erhalt und zur Verbesserung des kulturellen Erbes

Von den im CMEF vorgegebenen Bewertungsfragen ist nur die erste und dritte Frage für diesen Maßnahmebereich relevant.

Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat die Maßnahme die Attraktivität von ländlichen Gebieten erhalten?

Grundsätzlich erhöht die Förderung des kulturellen Erbes, wie sie im Rahmen des EPLR durchgeführt wird, in erster Linie die Lebensqualität und dadurch die Attraktivität von Regionen. Die Erhaltung der Attraktivität wird vor allem durch die Förderung der touristisch ausgerichteten Vorhaben (einschl. Naherholung) erreicht. Die Erhaltung der Kulturgüter ist ein wesentliches Element der allgemeinen Tourismuspolitik.

Als Zuwendungsvoraussetzung wird im EPLR festgelegt, dass alle Vorhaben der Zielsetzung des jeweiligen ILEK entsprechen müssen und somit Bestandteile einer ILEK sind. Es wurden bisher keine Vorhaben aus den sog. Basisgebieten beantragt, die nicht über ein ILEK verfügen. Der subsidiäre Planungsansatz der ILEK garantiert, dass die Vorhaben zur Förderung des kulturellen Erbes ausschließlich vor Ort identifiziert werden und auch die Förderwürdigkeit von den Lokalen Aktionsgruppen selbst eingeschätzt wird. Die Landesebene hat somit kaum Einfluss auf die Identifizierung und Auswahl von Vorhaben und kann somit auch nur begrenzt kulturpolitische Ziele des Landes über diese Maßnahme zum Tragen bringen.

Eine Auswertung der Vorhabenbeschreibungen ergab, dass die beantragten und bewilligten Projekte hauptsächlich auf eine innerörtliche und mikroregionale Nutzung innerhalb des jeweiligen ILE/LEADER-Gebietes abzielen. Auch wenn einige der Vorhaben in Zukunft überregional nachgefragt oder genutzt werden, ist das nicht der Auslöser für die Beantragung der Fördermittel. Die mikroregionale Orientierung der Vorhaben ist ein Ergebnis der Bottom-up Planung.

Ein Indikator, um die Attraktivität von Kulturgütern zu messen sind die erwarteten Besucherzahlen. Die Planungen der Vorhaben gehen davon aus, dass nach Abschluss der Investitionen mit jährlich rund 180.000 zusätzlichen Besuchern (Anzahl Besucher von Einrichtungen ohne Besucher von Parkanlagen, Freiflächen etc.) zu rechnen ist. Das bedeutet, dass jährlich von durchschnittlich 10.000 Besuchern pro öffentlich zugänglicher Einrichtung auszugehen ist. Die Angabe ist plausibel vor dem Hintergrund, dass die Einrichtungen hauptsächlich und regelmäßig von der lokalen und regionalen Bevölkerung genutzt werden. Die einzelnen Vorhaben sind hierauf ausgelegt. Messbar ist diese Wirkung zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung nicht, da sich fast alle Vorhaben noch in der Investitionsphase befinden.

Ein weiterer Aspekt der Attraktivität ist bei der Förderung von Kulturgütern die Initiierung zusätzlicher wirtschaftlicher Aktivitäten (Handel, Handwerk, kleine Geschäfte) und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Darauf sind die bisher bewilligten Vorhaben nicht ausgerichtet. Sie sind als integraler Bestandteil der jeweiligen ILEK komplementär zu anderen innerörtlichen oder regional wirksamen Vorhaben darauf ausgerichtet, Synergieeffekte zu erzeugen. Beschäftigungs- und Einkommenseffekte entstehen dann erst durch die anderen im Rahmen der ILEK geförderten Vorhaben, und die Arbeitsplatzeffekte werden auch nur diesen zugerechnet, um eine doppelte Erfassung zu vermeiden. Es ist insofern richtig, dass den Vorhaben zur Förderung der dörfliche Identität, sozialen Integration sowie des Kulturerbes bisher nur 5 neue und 6 zu erhaltende Arbeitsplätze zugerechnet werden. Durch die erzeugte Synergie erhöhen alle Vorhaben dieses Maßnahmebereichs die Ein-

kommens- und Beschäftigungseffekte anderer Vorhaben der integrierten ländlichen Entwicklung und tragen damit auch zur Erhaltung der Attraktivität von ländlichen Gebieten bei.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit hat die Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten beigetragen?

Kultur, damit verbundene Freizeitaktivitäten und die Erhaltung von Denkmälern oder denkmalgeschützten Gebäuden und Anlagen spielen in allen ILEK eine bedeutende Rolle. Damit tragen die ILEK auch zu einer Verbesserung innerörtlicher Strukturen und einer Verschönerung des Ortsbildes bei. Erhöhung der Lebensqualität ist letztlich die Hauptzielsetzung der im Rahmen dieses Maßnahmebereichs geförderten Vorhaben. Zu berücksichtigen ist hier, dass im Rahmen der ILEK die meisten Vorhaben, die Kulturgüter erhalten, Denkmäler schützen, die Ziele der Denkmalspflege und des Denkmalschutzes unterstützen oder die dörfliche Identität und soziale Integration fördern durch die beiden Maßnahmen 321 (Dienstleistungseinrichtungen) und 322 (Dorferneuerung) und -entwicklung (Maßnahme 322) realisiert werden. Dies zeigt eine Betrachtung der thematischen Fördergegenstände aller ILE – Maßnahmen (siehe Kapitel 6.22).

7 Vorhaben beziehen sich auf Investitionen in Gebäude, die unter Denkmalschutz stehen und die einer geänderten oder neuen Nutzung als Dorfgemeinschaftseinrichtung oder für Vereinszwecke zugeführt werden sollen. In den Förderanträgen und Projektkonzeptionen wird darauf geachtet, dass diese Vorhaben auch wesentlich zur Verbesserung des sozialen Lebens innerhalb eines Dorfes beitragen und in besonderem Maße der sozialen Integration dienen. 21 Vorhaben beziehen sich im engeren Sinne auf die Erhaltung von Kulturgütern durch die Renovierung und Erhaltung denkmalgeschützter Einrichtungen (Gebäude und Parks) sowie die Förderung musealer Einrichtungen, die die kulturelle Entwicklung und Erhaltung des kulturellen Erbes in den Vordergrund stellen. Sie verfolgen im Wesentlichen auch den Zweck, die mikroregionalen Möglichkeiten von Freizeitgestaltung, kulturellen Veranstaltungen und Naherholung auszubauen. Diese Vorhaben tragen zielgerichtet zur Verbesserung der Lebensqualität bei.

6.17.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für den Bereich Kulturelles Erbe

Die Maßnahme ist durch die 35 ILEK synergetisch mit den anderen Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung verbunden, die ebenfalls Wirkungsbeiträge zur Erhaltung des kulturellen Erbes, der dörflichen Identität und der sozialen Integration entfalten. Insgesamt werden erheblich mehr Vorhaben, die ebenfalls zur Erhaltung von Kulturgütern beitragen, im Rahmen der Dorfentwicklung und Förderung von Dienstleistungseinrichtungen gefördert. Die Maßnahme 323 kann als eine besondere "Zertifizierung" für kulturelle Vorhaben angesehen werden.

Die Maßnahme sollte in der bestehenden Form und in dem bestehenden Umfang als Teil der Integrierten Ländlichen Entwicklung fortgeführt werden.

6.18 Kompetenzentwicklung (Maßnahme 341)

6.18.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Die Maßnahme dient der Konzeption und Umsetzung von Entwicklungsstrategien, dafür vorbereitenden Dienstleistungen sowie der Qualifizierung von leitenden ehrenamtlichen Akteuren in der integrierten ländlichen Entwicklung.

Im EPLR ist festgelegt, dass die Maßnahmen 341 (ILEK) und der Schwerpunkt 4: LEADER im Rahmen der strategischen Neuausrichtung der Integrierten Ländlichen Entwicklung nach einem einheitlichen Konzept durchgeführt werden. Insofern ist es notwendig, alle Maßnahmen, die den Kapazitätsaufbau sowie den Planungs- und Durchführungsprozess unterstützen, auch in einer gemeinsamen Bewertung zu untersuchen. Diese erfolgt in der Gesamtbewertung zur ILE im Kapitel 6.22. Die Beantwortung der Bewertungsfragen konzentriert sich deshalb nur auf einige vom CMEF vorgegebene Aspekte der Bewertung, da diese Maßnahme ein vollständig integrierter Teil

des gesamten Durchführungskonzeptes für die Integrierte Ländliche Entwicklung ist und die Wirkung nur in diesem Zusammenhang bewertet werden kann.

Die Maßnahme 341 schafft gemeinsam mit der LEADER – Maßnahme 431 (Betreiben einer LAG) die Kapazitäten, um das im EPLR festgelegte Konzept der Integrierten Ländlichen Entwicklung umsetzen zu können. Bereits im Jahr 2006 wurde mit der Formulierung von Regionalen Entwicklungskonzepten – ILEK – begonnen. Zunächst wurden 35 ILEKs erarbeitet. Mit Beginn der Förderperiode begann ein Bewertungsprozess, der zur Anerkennung aller Konzepte als förderwürdig und zu einer Auswahl von 12 LEADER – Regionen führte. Die Integrierte Ländliche Entwicklung wird seit dieser Zeit in 12 LEADER – Gebieten und 23 ILE – Gebieten durchgeführt.

Es wird zunächst der Umsetzungsstand Ende 2009 entsprechend den Vorgaben der Europäischen Kommission für die jährliche Berichterstattung durch die Verwaltungsbehörde dargestellt.

Tabelle 18: INDIKATORENÜBERSICHT zur Maßnahme 431

Indikator	Zielwert 2007-2013	Umsetzungs- stand 2007 - 2009	Zielerreichung
Outputindikatoren			
Öffentliche Ausgaben insgesamt [1.000 EURO]	10.000	1.555	15,5 %
davon ELER [1.000 EURO]	7.000	1.166	15,5 %
Anzahl der Fördermaßnahmen	140	46	32,9 %
Ergebnisindikator			
Anzahl der erreichten Bürger im LR, die von der Maßnahme profitieren	1.374.811	1.381.529 Personen Durch die ILEK in den 23 ILE – Gebieten wird wie geplant der LR flächendeckend gefördert	

Datenquellen: SMUL, Monitoring - Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste Stand: 20.04.2010 und eigene Berechnungen

Die aufgeführten Indikatoren: "Öffentliche Ausgaben insgesamt" und "davon ELER" ergeben finanziellen Durchführungsstand von 15,5 % (vgl. Tabelle 18).

Die Maßnahme 341 dient im Wesentlichen dem weiteren Kapazitätsaufbau und der Unterstützung von lokalen Akteuren zur Durchführung der ILEK in den ILE – Gebieten. Der mit der Maßnahme unterstützte Fördergegenstand: Unterstützung des Regionalmanagements zur Umsetzung eines ILEK steht im Rahmen dieser Maßnahme den Aktionsgruppen der ILE – Gebiete zur Verfügung. Bis Ende 2009 wurden 38 Vorhaben mit einem förderfähigen Ausgabenvolumen von rund 1,9 Mio. EURO durchgeführt. Der Bewilligungsstand für die Förderung der Regionalmanagements beläuft sich Ende 2009 auf insgesamt 53 Einzelvorhaben (Einzelbewilligungen) mit einem bewilligten förderfähigen Ausgabenvolumen von 2,6 Mio. EURO. Ein zweiter Schwerpunkt der Förderung sind Vorhaben zur weiteren konzeptionellen Vorbereitung und Begleitung der Umsetzung eines ILEK. Dieser Fördergegenstand schließt u. a. Machbarkeitsstudien, Veranstaltungen zu Information und Erfahrungsaustausch, vertiefende Konzeptentwicklungen für einzelne Handlungsfelder oder Planung und Vorbereitung komplexer sowie besonders innovativer Vorhaben und die dazugehörigen Beratungsleistungen ein. Bis Ende 2009 wurden bei diesem Fördergegenstand 8 Einzelvorhaben mit einem förderfähigen Ausgabenvolumen von 76 Tsd. EURO durchgeführt. Bisher wurden insgesamt 17 Vorhaben mit einem förderfähigen Ausgabenvolumen von 412 Tsd. EURO bewilligt. Dieser Fördergegenstand steht auch den Lokalen Aktionsgruppen der LEADER - Gebiete zur Verfügung. Von den 17 bewilligten Vorhaben werden 6 in LEADER – Gebieten durchgeführt.

Die Indikatoren zur Messung der Ergebnisse dieses Kapazitätsaufbaus, zu Fortbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen, der Publizität etc. wurden den Jahresberichten 2008 und 2009 der ILE – Gebiete entnommen (ausführliche Tabellen im Anhang 6.18):

Tabelle 19: Mitglieder und Struktur der Koordinierungskreise der ILE Gebiete

Mitglieder und Struktur der Koordinierungskreise der ILE - Gebiete (Summe aller Regionen)	ernannte Mitglieder		stimmberechtigte Mitglieder	
	Anzahl	Anteil (in %)	Anzahl	Anteil (in %)
Mitglieder insgesamt	450	100,0	364	100,0
Wirtschaft- und Sozialpartner	208	46,2	169	46,4
Behörden und kommunale Vertreter	242	53,8	192	52,7
Maßnahmen zur Steuerung und Verbesserung des Umsetzungsprozesses von ILEK (Summe der ILE - Gebiete)				Anzahl
Sitzungen des LEADER/ILE- Koordinierungskreises - direkt				237
Sitzungen des LEADER/ILE- Koordinierungskreises - Umlaufverfahren				176
Veranstaltungen zur Sensibilisierung/ Öffentlichkeitsarbeit				753
Teilnehmer an diesen Veranstaltungen				11.902
Vorhaben Weiterbildung (insbesondere Beratung Antragsteller)				2.627
Teilnehmer an diesen Veranstaltungen/Beratungen				5.092

Datenquelle: SMUL, Monitoring & Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste Stand: 20.04.2010 und eigene Berechnungen

6.18.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit haben geförderte Maßnahmen die Kapazität der Akteure im ländlichen Raum zur Vorbereitung, Entwicklung und Durchführung von ländlichen Entwicklungsstrategien und -maßnahmen erweitert?

Die Maßnahme hat in erheblichem Umfang dazu beigetragen, den Kapazitätsaufbau von Akteuren (Akteursgruppen) auf der lokalen Ebene zu unterstützen. Die durch den EPLR geschaffene Möglichkeit einer dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Verlagerung von Entscheidungen über die Verwendung der ELER – Fördermittel auf untere regionale Ebenen hätte ohne die Kapazitätsförderung nicht den feststellbaren Erfolg gehabt. Die laufende Verbesserung der integrierten Planung sowie die Umsetzung von einzelnen Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raums ist nur bei einer entsprechenden Unterstützung der lokalen Kapazitäten zu erwarten. Entsprechend der verwendeten LEADER – Methode zielte dieser Kapazitätsaufbau vor allem auf die stärkere Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Strukturen ab und führte dadurch zu einer verbesserten Erschließung endogener Entwicklungspotenziale.

Für alle ILE - Gebiete sind entsprechende Entwicklungskonzepte erarbeitet worden und befinden sich in der Durchführung. Die Steuerungsaufgaben werden von Koordinierungskreisen wahrgenommen. Bis Ende 2009 sind insgesamt 450 Mitglieder, davon 364 stimmberechtigte Mitglieder ernannt worden. Die große Anzahl der Mitglieder in den Koordinierungskreisen trägt erheblich zum Kapazitätsaufbau bei den Akteuren im ländlichen Raum bei. Mitglieder von Koordinierungskreisen sind als Multiplikatoren für die flächendeckende Verbreiterung des Wissens über Instrumente des ELER anzusehen. Dabei wird nicht nur der Bekanntheitsgrad des ELER vergrößert, sondern die Mitglieder der Koordinierungskreise sind gleichzeitig auch Ansprechpartner für potenzielle Antragsteller und weitere Akteure im ländlichen Raum.

Eine Auswertung der Unterlagen, die den Planungs- und Erarbeitungsprozess aller ILEK dokumentieren ergab, dass bei der Vorbereitung der ILEK versucht wurde, zu gewährleisten, dass überwiegend die Zivilgesellschaft, vertreten durch Privatpersonen, Unternehmer und Gewerbetreibende, Vereine und private Organisationen, Sozialpartner, Verbände und Vereinigungen der Wirtschaft die Programme gestaltet. Im Ergebnis führte dies dazu, dass der Anteil der Zivilgesellschaft bei der Aufstellung der Programme in allen Regionen über 50 % lag. Auch in den jetzt tätigen Entscheidungsgremien ist die Zivilgesellschaft in mehr als der Hälfte der ILE – Gebiete in der Mehrheit. Nur da sich in einigen wenigen Regionen der Beteiligungsgrad nicht aufrecht erhalten ließ, liegt der Durchschnitt der zivilgesellschaftlichen Beteiligung in den Koordinierungskreisen geringfügig unter 50 %.

Insgesamt verfügen die 23 ILE - Aktionsgruppen damit über eine erhebliche Kapazität, umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung (über 750 Aktionen) durchzuführen, mit denen fast 12.000 Bürgerinnen und Bürger erreicht wurden. Zusammen mit den Publizitätsmaßnahmen ist damit ein erheblicher Aufbau von Kapazitäten zur Vorbereitung, Entwicklung und Durchführung von ländlichen Entwicklungsstrategien und -maßnahmen geschaffen worden.

Eine weiterführende Beurteilung dieser geschaffenen Kapazitäten erfolgt im Rahmen der Gesamtbewertung der ILE in Kapitel 6.22.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit haben geförderte Maßnahmen zur Stärkung von territorialer Kohärenz und Synergien zwischen den für die ländliche Wirtschaft und die Bevölkerung vorgesehenen Maßnahmen beigetragen?

In den ILEK der ILE – Gebiete wurde auf Grundlage einer Regionalanalyse ein mikroregionales Leitbild für die Teilregion identifiziert, ein Handlungsprogramm mit thematischen und sektoralen Handlungsfeldern definiert und eine Operationalisierung durch die Vereinbarung einer Maßnahmenliste (Projektliste) mit Maßnahmenbeschreibung und Budgetierung erarbeitet. In den ILEK wird bei der Formulierung der Handlungsfelder und des Handlungsprogramms im Einzelnen darauf geachtet, dass sich die ILEK vollständig kohärent und konsistent in die gesamten Förderprogramme, die für den ländlichen Raum in Frage kommen, integrieren. Dies wurde bei der fachlichen Bewertung der ILEK vor ihrer Anerkennung überprüft und ggf. nachgebessert. Die ILEK sind regionale Entwicklungskonzepte, die Förderprogramm übergreifend wirken und damit alle anderen Förderinstrumente (einschl. GAK, GRW, EFRE, ESF und Landesprogramme) synergetisch vernetzen sollen. Dies trifft natürlich nur insoweit zu, wie es für die einzelnen Handlungsfelder relevant ist. Um die Umsetzung der komplexen Programme zu erleichtern, wurde in 23 anderen Förderrichtlinien ein ILE – Vorrang eingeräumt, der garantiert, dass ILEK - Vorhaben mit Priorität gefördert werden.

Ein besonderer Schwerpunkt in den Strategien wird auf die Verbindung von Maßnahmen der kommunalen Infrastruktur mit Maßnahmen der gewerblichen und sozialen Infrastruktur gelegt. Das bedeutet, es wird in allen ILEK die Handschrift der Zivilgesellschaft deutlich sichtbar und der große Einfluss der lokalen Bevölkerung auf die Gestaltung der Strategien. Unter Berücksichtigung, dass die ILEK quasi flächendeckend im ländlichen Raum genutzt werden und dass die ILE - Aktionsgruppen sowie ihre Regionalmanager eine koordinierte Vorgehensweise praktizieren, lässt sich schlussfolgern, dass die Maßnahme 341 über die ILEK Unterstützung erfolgreich zur Stärkung von territorialer Kohärenz und Synergien zwischen den für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung vorgesehenen Maßnahmen beigetragen hat. Ein weiterer wichtiger Faktor für die territoriale Kohärenz ist das ILEK Budgetierungsverfahren. Alle ILEK verfügen über ein mit der Verwaltungsbehörde des ELER abgestimmtes indikatives Budget.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit haben geförderte Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten beigetragen?

Die Verbesserung der Lebensqualität wird hauptsächlich durch die geförderten Vorhaben in den anderen Maßnahmen erwirkt und dort auch bewertet. Insgesamt wurden die ILEK unter weitgehender Beteiligung zivilgesellschaftlicher Strukturen erarbeitet. Die in den soziökonomischen Analysen der ILEK identifizierten Bedarfe, regionalen Potenziale sowie die unter Berücksichtigung regionaler Präferenzen vereinbarten Handlungsfelder spiegeln die Selbsteinschätzung der Akteure wider, mit welchen Interventionen sie ihre Lebensqualität erhöhen und die Attraktivität ihrer Region verbessern wollen. Insofern gewährleistet die Konzeption der Förderung eine Verbesserung von Attraktivität und Lebensqualität und trägt zur Verbesserung der sozioökonomischen Rahmenbedingung für die ländliche Bevölkerung bei.

6.18.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Ergebnisse von Untersuchungen einzelner ausgewählter ILEK sowie die Ergebnisse der im Rahmen der Halbzeitbewertung durchgeführten regionalen Workshops mit Vertretern der Aktionsgruppen und des Regionalmanagement haben ergeben, dass komplexe Vorhaben, die z. T. mehrere Richtlinien übergreifende Fördergegenstände beinhalten, nicht oder nur durch eine Einschränkung der angestrebten Synergien bzw. beabsichtigten Innovation förderfähig sind. Für die

LEADER - Gebiete besteht hier oftmals die Möglichkeit, den förder technisch flexibleren Rahmen der Maßnahme 41 zu nutzen, sofern das Vorhaben insgesamt mit den Zielen des ELER im Einklang steht. Für ILE – Gebiete bietet sich diese Möglichkeit nicht.

Dies hat in einzelnen Fällen zu Beschränkungen bei der Durchführung der Strategien geführt. Es wird deshalb empfohlen, zu prüfen, ob nicht solche ILE – Gebiete, die die Voraussetzungen für LEADER Regionen gemäß der ELER – VO, Artikel 61 und 62 erfüllen, nachträglich als LEADER – Gebiete anerkannt werden sollten. Die ELER Verordnung schreibt für den Anerkennungsprozess keinen Zeitrahmen vor. Die ELER Durchführungsverordnung legt in Artikel 37 zum zeitlichen Anerkennungsverfahren nur fest, dass ein Wettbewerbsverfahren stattzufinden hat und dass die Einreichung von Vorschlägen für die Auswahl ländlicher Gebiete nicht später als zwei Jahre nach der Genehmigung des Programms erfolgen muss. Alle Gebiete haben ihre ILEK vor Ablauf dieses Zeitraums eingereicht. Es besteht aus Sicht der Evaluatoren also formal die Möglichkeit, noch weitere Gebiete als LEADER - Gebiete anzuerkennen. Ob hierzu eine Änderung des EPLR erforderlich ist, wäre mit der EU-KOM zu klären.

6.19 Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien (LEADER) (Code 41)

Im EPLR ist festgelegt, dass die Maßnahmen des Schwerpunkts 4: LEADER im Rahmen der strategischen Neuausrichtung der Integrierten Ländlichen Entwicklung nach einem einheitlichen Konzept durchgeführt werden. Insofern ist es auch notwendig, alle LEADER - Maßnahmen in einer gemeinsamen Bewertung der integrierten ländlichen Entwicklung zu untersuchen. Diese erfolgt in der Gesamtbewertung im Kapitel 6.22. Die Beantwortung der Bewertungsfragen im Schwerpunkt 4 konzentriert sich deshalb nur auf einige vom CMEF vorgegebene Aspekte der Bewertung, da die einzelnen Maßnahmen ein vollständig integrierter Teil des gesamten Durchführungskonzeptes für die Integrierte Ländliche Entwicklung sind und ihre Wirkung nur in diesem Zusammenhang vollständig bewertet werden kann.

6.19.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme und Umsetzungsstand

Im Freistaat Sachsen werden auf rund einem Drittel der Fläche, die zum ländlichen Raum gehört, Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte durchgeführt und gefördert, die nach Abschluss eines intensiven Vorbereitungs- und Anerkennungsverfahrens als LEADER – Gebiete anerkannt wurden. Die erarbeiteten und genehmigten ILEK in den LEADER – Gebieten beinhalten umfassende integrierte Entwicklungsstrategien. Der überwiegende Teil der in den ILEK geplanten Vorhaben wird mit im Rahmen von EPLR - Maßnahmen der anderen Schwerpunkte oder über andere Förderprogramme (EFRE, ESF, GAK, Landesprogramme) unterstützt. Das bedeutet, dass die aus den Maßnahmen 411 – 413 finanzierten Vorhaben nicht isoliert in ihrer Wirkung betrachtet werden können. Nur etwa 8 % der Vorhaben und der Gesamtinvestitionen, die insgesamt zum Bereich der Integrierten ländlichen Entwicklung gezählt und über die ILE Richtlinie gefördert werden, sind Vorhaben des Maßnahmenbereichs 411 – 413.

Stand der Maßnahmendurchführung, Monitoringdaten und -ergebnisse

Im Zeitraum von 2007 bis Ende 2009 wurden die Maßnahme 41: Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien 121 der bewilligten Vorhaben finanziell mit öffentlichen Fördermitteln unterstützt.³⁰² Das entspricht etwa 14 % des angestrebten Zielwertes für die gesamte Förderperiode. Mit diesen Vorhaben wurde ein Gesamtinvestitionsvolumen von rund 18 Mio. EURO mobilisiert und damit fast 39 % des entsprechenden Zielwertes erreicht. Diese Investitionen wurden bis Ende 2009 mit 5,6 Mio. EURO öffentlichen Ausgaben und davon 4,5 Mio. EURO aus ELER – Mitteln gefördert. Dies entspricht 11,8 % der dafür eingeplanten Gesamtförderung.

³⁰² Eine ausführliche tabellarische Darstellung des Umsetzungsstandes für die Maßnahme 41 befindet sich im Anhang 6.19, Tabelle1: Indikatorenübersicht.

Bezogen auf diesen Stand der Maßnahmendurchführung werden 7 neue Arbeitsplätze geschaffen und 18 Arbeitsplätze gesichert. Hinsichtlich der angestrebten Beschäftigungswirkung sind damit 7 % der erwarteten neuen Arbeitsplätze entstanden und etwa 9 % der zu sichernden Arbeitsplätze erhalten worden. Bei den anderen im Rahmen des EPLR – Monitoring verwendeten physischen Ergebnisindikatoren wie Anzahl lokaler Aktionsgruppen, einbezogene Einwohnerzahl und Fläche der lokalen Aktionsgruppen insgesamt wurden die Zielwerte zu 100 % erreicht, d. h. das LEADER – Konzept des EPLR ist wie geplant vollständig eingeführt und wird auf der Grundlage funktionsfähiger Strukturen umgesetzt.

Ähnlich wie bei den anderen Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung werden durch die Maßnahme 41 hauptsächlich physische, soziale oder wirtschaftsbezogene Infrastrukturinvestitionen umgesetzt, die nach einer Bewilligung längere Realisierungszeiten in Anspruch nehmen und bei denen die alleinige Berücksichtigung nur derjenigen Vorhaben, für die bis Ende 2009 bereits Fördermittelauszahlungen getätigt wurden, zu einer falschen Interpretation der Ergebnisse und erwartbaren Wirkungsbeiträge führen würde. Bei der Beantwortung maßnahmespezifischer Bewertungsfragen, werden deshalb die Werte der Ergebnisindikatoren betrachtet, die sich für die insgesamt bewilligten Vorhaben ergeben.³⁰³

Da bis auf zwei Vorhaben alle bisher bewilligten Vorhaben dem Maßnahmebereich 413 zuzurechnen sind, konzentriert sich die Bewertung auf diesen Bereich. Aus dem Monitoringsystem des SMUL ergibt sich in Tabelle 20 folgender Sachstand der bisherigen Förderung:

Tabelle 20: Verteilung der in Maßnahme 413 geförderten Vorhaben nach Maßnahmebereichen

	Anzahl Vorhaben	Anteil (in %)	Investitionsvolumen TSD EURO	Anteil (in %)
Physische Infrastruktur (Straßen, Gehwege, Plätze, sonst. kommunale Infrastruktur, Abbruchmaßnahmen)	69	32,9 %	8.981	27,9 %
Wohnen: Verbesserung der Wohnraumsituation durch investive Maßnahmen zur Umnutzung etc.	62	29,5 %	11.459	35,6 %
sonstige soziale Infrastruktur	26	12,4 %	3.173	9,9 %
Erhaltung von Kulturgütern und kulturelle Maßnahmen	29	13,8 %	4.134	12,5 %
Wirtschaftliche Infrastruktur: Bauliche Maßnahmen / Umnutzung und Umbaumaßnahmen sowie Investitionen zur Verbesserung der gewerblichen Infrastruktur (Förderung der gewerblichen Entwicklung)	24	11,4 %	4.433	13,8 %
Maßnahme 413	210	100 %	32.180	100 %
Anmerkung: In dieser Aufstellung sind die 3 Einzelvorhaben (2 Fördermittelpfänger), die dem Code 411 zugerechnet werden und zur Agrarinvestitionsförderung gehören, sowie 10 kleinere Vorhaben aus dem Code 413, die ausschließlich der allgemeinen Vorbereitung von Vorhaben (Architekturleistungen, Nutzungsstudien, Beratung) dienen, nicht berücksichtigt.				

Quelle: SMUL, Monitoring - Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste-Stand-19-01-2009 und eigene Berechnungen

6.19.2 Beantwortung der maßnahmespezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat das LEADER-Konzept zur Verbesserung der Governance in ländlichen Gebieten beigetragen?

Die konzeptionellen und methodischen Ansätze von LEADER wurden bei der Erarbeitung aller I-LEK genutzt. Nach Auswahl der LEADER – Gebiete hat die Maßnahme 41 gemeinsam mit den Vorhaben der Maßnahme 431 in erheblichem Umfang dazu beigetragen Kapazitätsaufbau von Akteuren (Akteursgruppen) auf der lokalen Ebene zu unterstützen. Die dem Subsidiaritätsprinzip

³⁰³ Eine ausführliche Begründung für dieses Vorgehen bei der Halbzeitbewertung wird bei der Bewertung der Maßnahme 321 gegeben.

entsprechende Verlagerung von Entscheidungen über die Verwendung der ELER – Fördermittel auf die lokalen Aktionsgruppen hätte ohne eine weitere Kapazitätsförderung nicht den feststellbaren Erfolg gehabt. Entsprechend des LEADER – Konzeptes zielte dieser Kapazitätsaufbau vor allem auf die stärkere Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Strukturen ab und führte dadurch zu einer verbesserten Erschließung endogener Entwicklungspotenziale.

Bei der Erarbeitung aller ILEK in den LEADER – Gebieten war die Zivilgesellschaft, vertreten durch Privatpersonen, Gewerbetreibende und Unternehmen sowie Vereine, Verbände, private Organisationen und Sozialpartner mit weit über 50 % beteiligt. In den seit Bestätigung der LEADER – Gebiete für die Umsetzung der ILEK verantwortlichen Entscheidungsgremien, den Koordinierungskreisen, die u.a. über die Förderwürdigkeit der Vorhaben entscheiden, beträgt der Anteil der Zivilgesellschaft durchschnittlich über 60 %. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung zur Verbesserung der Governance in den ländlichen Gebieten.

Die Bewertung der Maßnahme hat ergeben, dass der Anteil privater Antragsteller sich zunehmend erhöht und insgesamt bei der integrierten ländlichen Entwicklung über 50 % der Fördermittelempfänger aus der Zivilgesellschaft stammen. Dies verdeutlicht auch die hohe Beteiligung der Bevölkerung am EPLR bzw. die große Akzeptanz des neu eingeführten Ansatzes für die integrierte ländliche Entwicklung. Auch dies ist ein Indiz für die Verbesserung von Governance.

In den 12 LEADER – Gebieten werden insgesamt 45 % aller ILE – Maßnahmen umgesetzt. Gegenüber den 23 ILE – Gebieten zeigt dies, dass in den LEADER - Gebieten eine wesentlich höhere Intensität bei der Umsetzung von ILE – Maßnahmen des ELER besteht. Die Untersuchungen einzelner ILEK im Vergleich, sowie die Befragung von LAG – Vertretern und Regionalmanagern hat aber auch gezeigt, dass in etwa der Hälfte der ILE – Gebiete ein ähnlich hohes Investitionsvolumen wie in den LEADER – Gebieten initiiert werden konnte. In diesen ILE - Gebieten wird ein großer Teil der Vorhaben mit einer Förderung aus anderen Fonds unterstützt.

Dies verdeutlicht, dass die flächendeckende Anwendung der LEADER – Methode nicht nur in den LEADER – Gebieten sondern auch in den meisten ILE – Gebieten zur Verbesserung einer aktiven und eigenverantwortlichen Beteiligung der ländlichen Bevölkerung an der integrierten ländlichen Entwicklung beigetragen und damit insgesamt die Governance verbessert hat.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit hat das LEADER-Konzept zur Mobilisierung des endogenen Entwicklungspotenzials von ländlichen Gebieten beigetragen?

Die Mobilisierung endogener Entwicklungspotenziale ist ein generelles Ziel der ILEK. Mit den im Rahmen der Maßnahme 41 bewilligten Vorhaben im Umfang von rund 33 Mio. EURO werden 51 neue Abreitplätze geschaffen (51 % Zielerreichung) und 171 bestehende Arbeitsplätze erhalten (85,5 % des Zielwertes). Besonders positiv zu bewerten ist dabei, dass die Beschäftigungswirkung der Vorhaben dieser Maßnahme signifikant höher ist als bei den vergleichbaren Maßnahmen des Schwerpunktes 3. Pro investiertem EURO werden durch Vorhaben der Maßnahme 41 fast doppelt so viele Arbeitsplätze geschaffen und etwa dreimal so viele erhalten wie bei den Maßnahmen zur Förderung von Dienstleistungseinrichtungen (Maßnahme 321) und der Dorferneuerung (Maßnahme 322). Da sich die Berechnung der Beschäftigungseffekte bisher nur auf Angaben zu den geschaffenen und erhaltenen Arbeitsplätzen der Fördermittelanträge beziehen kann, unterbleibt an dieser Stelle eine genauere Quantifizierung dieser Unterschiede. Bei fast allen Vorhaben ist die Investitionsphase noch nicht vollständig abgeschlossen und es liegen somit noch keine messbaren Ergebnisse über tatsächlich eingestellte oder weiterbeschäftigte Arbeitskräfte vor. Der Unterschied ist allerdings signifikant und erlaubt die qualitative Bewertung, dass die Vorhaben der Maßnahme 41 höhere Beschäftigungswirkungen haben als die Vorhaben im Schwerpunkts 3. Die Maßnahme trägt damit in besonders wirksamer Weise zur Mobilisierung von endogenen Entwicklungspotenzialen bei. Eine Ursache hierfür wird darin gesehen, dass die LEADER - Aktionsgruppen die Maßnahme 41 vor allem zur Umsetzung von innovativen und komplexeren Vorhaben nutzen, die gezielt zusätzliche Potenziale des ländlichen Raums ausschöpfen.

Bewertungsfrage 3: Inwieweit hat das LEADER-Konzept zur Einführung sektorübergreifender Ansätze und zur Förderung der Kooperation zur Umsetzung der Programme zur Förderung von ländlichen Gebieten beigetragen?

Der methodische und partizipative Ansatz von LEADER wird bei allen ILEK genutzt. Sektorübergreifende Ansätze sind grundsätzlich Bestandteil der mit den ILEK flächendeckend umgesetzten integrierten ländlichen Entwicklung. Dies gilt sowohl für die LEADER- als auch für die ILE - Gebiete. Das in jeder ILEK festgelegte Handlungsprogramm orientiert sich an einem Leitbild, das sektorübergreifende wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitische Ziele einbezieht. Dadurch sind die in ILEK identifizierten Handlungsfelder sektor- und maßnahmenübergreifend, auch wenn die einzelnen beschriebenen Vorhaben und Projekte eindeutig einem Sektor oder einer Maßnahme zugeordnet werden können. Die Vorhaben sind durch die Handlungsfelder auf Ergebnis- und Wirkungsebene sektorübergreifend miteinander verbunden.

Es muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass etwa 40 % aller ILEK – Projekte aus anderen Fonds gefördert werden und dass es sich dabei überwiegend um gewerbliche Antragsteller oder Empfänger sozialpolitischer Förderungen (ESF) handelt. Dies verdeutlicht, dass ILEK auch zu einer zusätzlichen Mobilisierung von endogenen Entwicklungspotenzialen außerhalb des Förderspektrums des ELER beigetragen hat. Dies ist ein Erfolg der Nutzung der LEADER – Methode in allen LEADER – und ILE – Gebieten.

Die Ergebnisse der sektorübergreifenden Ansätze der ILEK werden auch in der Gesamtbetrachtung der integrierten ländlichen Entwicklung (vgl. Kapitel 6.22) dargestellt und bewertet.

Bewertungsfrage 4: Inwieweit hat das LEADER-Konzept zu den Prioritäten der Schwerpunkte 1, 2 und 3 beigetragen?

Alle ILEK sowohl in den LEADER- als auch in den ILE – Gebieten stellen auf der Ebene der Ziele und bei der Ableitung der Handlungsfelder Bezüge zu den Zielen und Prioritäten aller Schwerpunkte des EPLR her. Beispiele hierfür sind die Vorschläge zur Vertiefung von Wertschöpfungsketten, die die Landwirtschaft, Verarbeitung und Vermarktung mit Handel und Dienstleistungen verbinden, oder der Tourismus, der auf verbesserten Umweltleistungen aufbaut. Auf der operativen Ebene, d.h. bei der Identifizierung und Umsetzung einzelner Vorhaben ist die Vernetzung oder synergetische Verbindung der Schwerpunkte aber nur bedingt feststellbar. Es werden nur in Ausnahmefällen Vorhaben der Schwerpunkte 1 und 2 im Rahmen der ILEK und auf Grundlage eines Votums der Koordinierungskreise durchgeführt. Bezogen auf das EPLR werden durch die ILEK praktisch nur Vorhaben der Schwerpunkte 3 und 4 realisiert. Landwirte und landwirtschaftliche Unternehmen, aber auch Verarbeitungsbetriebe sind zwar in den Koordinierungskreisen vertreten, es werden aber bis auf Ausnahmen nur solche Projekte dieser Akteure umgesetzt, die dem Schwerpunkt 3 zuzuordnen sind. Der Beitrag des LEADER – Konzeptes zu den Prioritäten der Schwerpunkte 1 und 2 ist damit nicht durch direkte Wirkungsbeiträge einzelner Vorhaben messbar.

Die nach dem LEADER – Konzept umgesetzten Vorhaben tragen aber indirekt durch die Verbesserung der Infrastruktur sowie der wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen im ländlichen Raum zur Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und durch die entsprechende Gestaltung der Vorhaben zur Verbesserung der Umweltbedingungen bei.

6.19.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Insgesamt ist die Maßnahme 41 als Bestandteil der neu ausgerichteten Konzeption der integrierten ländlichen Entwicklung zu betrachten. Im Rahmen dieser Maßnahme nutzen die LEADER – Gebiete die Möglichkeit, innovative, komplexe und vor allem beschäftigungswirksame Vorhaben durchzuführen. Wie bereits bei den Schlussfolgerungen zur Maßnahme 341 (Kompetenzentwicklung) dargestellt, sollte deshalb der LEADER – Ansatz ausgeweitet werden und evt. für einige noch auszuwählende ILE - Gebiete eine nachträgliche Anerkennung als LEADER – Gebiet ermöglicht werden.

6.20 Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit (Code 421)

Bisher wurden lediglich 2 Vorhaben von der LAG: Elbe-Röder-Dreieck e. V. beantragt und befinden sich noch in der anfänglichen Durchführung:

1. Konkretisierung der Kooperationsansätze in Form einer Projektanbahnung mit dem benachbarten LEADER-Gebiet Elbe-Elster in Brandenburg / - Regionales Votum vom 4.6.2009
2. Energieautarke Region in Sachsen als Ziel - Zusammenarbeit von LEADER-Regionen als Lösungsansatz - Projektanbahnung zur gemeinsamen Ausarbeitung eines Projektes zur Unterstützung der kommunalen Verwaltungen und Einrichtungen bei Energieeinsparung / Senkung der Energiekosten zwischen den LEADER-Regionen Leipziger Muldenland und Elbe-Röder-Dreieck / - Regionales Votum vom 5.6.2008

Aufgrund des bisherigen Umsetzungsstandes kann die Maßnahme nicht entsprechend den CMEF Vorgaben bewertet werden. Die Bewertungsfragen lassen sich nicht beantworten.

Insgesamt ist aber zu berücksichtigen, dass es vielfältige Formen der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches gibt zwischen LEADER – Gebieten und zwischen allen Gebieten, in denen ILEK durchgeführt werden. Diese werden im Rahmen der alltäglichen Arbeiten und Aktivitäten der Regionalmanager und Aktionsgruppen durchgeführt und über Maßnahme 341 bzw. 431 unterstützt. Dies führt zu Kooperationen zwischen den Akteuren, Abstimmungen von Vorhaben sowie geregelter Erfahrungsaustausch. Da die Maßnahme 421 nicht den Erfahrungsaustausch und die Vernetzung von Projekten unterstützt, sondern nur gemeinsam durchgeführte Vorhaben, werden die genannten Formen der Zusammenarbeit auch nicht über die Maßnahme 421 finanziert.

6.21 Arbeit der lokalen Aktionsgruppe (Code 431)

6.21.1 Kurzbeschreibung der Maßnahme

Die Maßnahme dient der Weiterentwicklung und Umsetzung der Entwicklungsstrategien in den ausgewählten LEADER – Gebieten sowie dem Kapazitätsaufbau und der Unterstützung der Lokalen Aktionsgruppen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Finanzierung der Arbeit des Regionalmanagements. Seit Abschluss des Anerkennungsverfahrens sind alle geplanten 12 LAG eingerichtet und setzen ihr jeweiliges Konzept um. Bis Ende 2009 wurden öffentliche Ausgaben in einem Umfang von 1.245 Tsd. EURO, davon 996 Tsd. EURO aus dem ELER für die Finanzierung der LAG - Managementaktivitäten zur Verfügung gestellt. Dies entspricht einem Durchführungsstand von 17,3 %. Insgesamt wurde damit ein förderfähiges Ausgabenvolumen von rund 2,4 Mio. EURO (26,5 % des Zielwertes) unterstützt.³⁰⁴

Im EPLR ist festgelegt, dass auch die Maßnahme 431 im Rahmen der strategischen Neuausrichtung der Integrierten Ländlichen Entwicklung nach dem einheitlichen Ansatz der ILEK umgesetzt wird. Alle Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang den Kapazitätsaufbau sowie den Planungs- und Durchführungsprozess unterstützten, werden zusätzlich in einer Gesamtbewertung für die ILE im Kapitel 6.22 bewertet. Die Beantwortung der Bewertungsfragen konzentriert sich hier deshalb nur auf einige vom CMEF vorgegebene Aspekte der Bewertung.

Für die Bewertung der Ergebnisse wurden Indikatoren zur Messung des Kapazitätsaufbaus, zu Fortbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen, der Publizität etc. aus den Jahresberichten 2008 und 2009 der LEADER – Gebiete abgeleitet (ausführliche Tabellen im Anhang 6.21).

³⁰⁴ Eine ausführliche tabellarische Darstellung des Umsetzungsstandes für die Maßnahme 431 befindet sich im Anhang 6.21, Tabelle 1: Indikatorenübersicht.

Tabelle 21: Mitglieder und Struktur der Koordinierungskreise in den LEADER-Gebieten

Mitglieder und Struktur der Koordinierungskreise in den LEADER - Gebieten	ernannte Mitglieder		stimmberechtigte Mitglieder	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Mitglieder insgesamt	261	100,0 %	220	100,0 %
Wirtschafts- und Sozialpartner	144	55,2 %	133	60,5 %
Behörden und kommunale Vertreter	117	44,8 %	86	39,1 %
Maßnahmen zur Steuerung und Verbesserung des Umsetzungsprozesses von LEADER (Summe der LEADER Regionen)			Anzahl	
Sitzungen des LEADER/ILE- Koordinierungskreises - direkt			145	
Sitzungen des LEADER/ILE- Koordinierungskreises - Umlaufverfahren			126	
Veranstaltungen zur Sensibilisierung/ Öffentlichkeitsarbeit			269	
Teilnehmer an diesen Veranstaltungen			6.253	
* davon weiblich/männlich			2.553	3.713
Vorhaben Weiterbildung (insbesondere Beratung Antragsteller)			2.176	
Teilnehmer an diesen Veranstaltungen/Beratungen			4.386	
* davon weiblich/männlich			1.897	2.489

Datenquelle: SMUL, Monitoring & Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste Stand: 20.04.2010 und eigene Berechnungen

6.21.2 Beantwortung der maßnahmenpezifischen Bewertungsfragen

Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat die Unterstützung die Kapazitäten lokaler Aktionsgruppen und anderer an der Durchführung von lokalen Entwicklungsstrategien beteiligter Partner verstärkt?

Alle LEADER – Maßnahmen fördern den Kapazitätsaufbau von Akteuren (Akteursgruppen) auf der regionalen Ebene hinsichtlich einer integrierten Planung sowie Umsetzung von Projekten und Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Entsprechend der Zielsetzung von LEADER bewirkte dieser Kapazitätsaufbau eine Verstärkung der Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung der Strategien und der zusätzlichen Erschließung endogener Entwicklungspotenziale.

In allen LEADER – Gebieten wird die Arbeit der Lokalen Aktionsgruppen und der eingerichteten Koordinierungskreise, die u.a. über die Förderwürdigkeit einzelner Vorhaben entscheiden, durch ein Team von Regionalmanagern unterstützt.

Die LAG werden von Koordinierungskreisen geleitet. Bis Ende 2009 sind insgesamt 261 Mitglieder, davon 220 stimmberechtigte Mitglieder ernannt worden. Die große Anzahl der LAG Mitglieder trägt zum Kapazitätsaufbau bei den Akteuren im ländlichen Raum bei. Mitglieder von Koordinierungskreisen sind Multiplikatoren für eine flächendeckende Verbreiterung der LEADER Ziele und der ELER Instrumente. Dabei wird nicht nur der Bekanntheitsgrad von LEADER vergrößert, sondern die Mitglieder der LAG sind gleichzeitig auch Ansprechpartner für potenzielle Antragsteller und weitere Akteure im ländlichen Raum.

Insgesamt verfügen die 12 LAG damit über eine gute Kapazität, eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung (etwa 270 Aktionen) durchzuführen mit denen über 6.000 Bürgerinnen und Bürger erreicht wurden. Zusammen mit den Publicitätsmaßnahmen sind damit gute Voraussetzungen für den weiteren Aufbau von Kapazitäten zur Vorbereitung, Entwicklung und Durchführung der ländlichen Entwicklungsstrategien und -maßnahmen geschaffen worden.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit hat die Unterstützung zur Erhöhung der Kapazität zur Umsetzung von LEADER beigetragen?

Die Kapazität zur Umsetzung von LEADER wird im Wesentlichen von zwei Faktoren bestimmt: erstens der Arbeits- und Managementkapazität sowie der fachlichen Qualifikation der Regionalmanagements und zweitens der Beteiligung "aktiver Akteure" in den LAG an der Weiterentwicklung und Umsetzung der Strategien. Der Beitrag der zweiten Gruppe von Beteiligten, den Koordinierungskreisen, wurde bereits in der ersten Bewertungsfrage dargestellt.

Die Regionalmanagements sind personell alle entsprechend den Leistungsanforderungen ausgestattet. Die ILE – Richtlinie legt die Aufgaben in Form eines Leistungsbildes für alle ländlichen Regionalmanagements, d.h. für alle ILEK fest.³⁰⁵ Dabei steht im Vordergrund der Aufgaben die:

- Umsetzungsbegleitung des ILEK: regionale Vernetzung, thematische Weiterentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, Akquise, Know-how – Transfer etc. aber auch die prozessbezogene Abstimmung mit den Fachbehörden;
- und die Prozessevaluation.

Alle genannten Aufgabenbereiche werden von den Regionalmanagements qualifiziert wahrgenommen. In der alltäglichen Praxis hat sich allerdings herausgestellt, dass ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitszeit für die Qualifizierung von Projekten, die Projektberatung, die projektbezogene Abstimmung mit Behörden sowie die Begleitung von Antragstellern im Antrags- und Bewilligungsverfahren aufgewendet wird. Eine Befragung der Regionalmanager und LAG – Vertreter hat ergeben, dass durch diese Aufgabenwahrnehmung alle an ihrer Kapazitätsgrenze arbeiten, sie teilweise bereits überschreiten haben und die Gefahr besteht, dass die Umsetzung der ILEK in Verzögerung gerät. Die Frage ist also nicht, wie die Unterstützung im Rahmen dieser Maßnahme zur Erhöhung der Kapazität beigetragen hat, sondern welche zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden können, um zukünftig eine ausreichende Kapazität garantieren zu können, die sowohl die administrative Umsetzung als auch die fachliche Umsetzungsbegleitung der ILEK zu garantieren.

6.21.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Aufgaben der Regionalmanagements sind sehr umfangreich. Die Evaluatoren kommen nach einer vergleichenden Betrachtung der ILEK, der "Richtlinienlandschaft" zur Umsetzung der ILEK und der Leistungsbeschreibung für die RM zu der Auffassung, dass das Aufgabenspektrum der Regionalmanager und damit auch der Arbeitsumfang nicht reduziert werden kann, wenn nicht auf den Komplexitätsgrad der ILEK und den erreichten Umfang an zivilgesellschaftlicher Beteiligung verzichtet wird. Dies wäre nicht zu empfehlen, weil man dann letztlich in die partikuläre Förderstruktur der alten Förderperiode und LEADER+ zurückfallen würde. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Verbreiterung des LEADER – Konzeptes und seiner Methoden den Komplexitätsgrad und den Umfang der Strategien gegenüber den vergangenen Förderperioden stark erhöht hat und dies nun zwangsläufig zu einem vermehrten Verwaltungs- und Abwicklungsaufwand führt, wenn man nicht auf Verwaltungskontrollsysteme, Haushaltskontrolle etc. verzichten kann. Weiterhin muss man berücksichtigen, dass die lokalen Akteure, vor allem die zivilgesellschaftlichen Koordinierungskreismitglieder ihre Aufgaben im Ehrenamt wahrnehmen. Sie sind auf ein qualifiziertes Regionalmanagement angewiesen, auch in Fragen einer Richtlinien – konformen Projekt- und Antragsgestaltung.

Die Reduzierung des Arbeitsaufwandes für die Regionalmanagements wird nur durch eine strikte Trennung von "Gestaltungs-" und "Verwaltungsaufgaben" möglich. Die RM müssen von den, in der Praxis von übernommenen Aufgaben, der Vorhabensbetreuung, insbesondere während der Antragsbearbeitung entlastet werden. Die Praxis hat gezeigt, dass gerade zivilgesellschaftliche Akteure im ländlichen Raum zwar förderwürdige Vorhaben konzeptionell entwerfen können, aber durchaus auf Schwierigkeiten stoßen, wenn daraus dann Richtlinien konforme, förderfähige Projekte werden sollen. Die dafür erforderliche Antragsberatung kann nicht von der öffentlichen Verwaltung übernommen werden.

Es wird deshalb empfohlen, zu prüfen, welche Möglichkeiten erschlossen werden können, das bestehende Kapazitätsdefizit bei der Antragsberatung abzubauen. Der Aufbau hierfür erforderlicher Strukturen bzw. Angebote von entsprechenden Beratungsdienstleistungen, bei deren Inanspruchnahme sich der Fördermittelempfänger finanziell zu beteiligen hätte, könnte als ein Vorhaben des EPLR gestaltet werden.

³⁰⁵ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Integrierten Ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Integrierte Ländliche Entwicklung – RL ILE/2007) zuletzt geändert am 14. August 2009, Anlage 2, Leistungsbild – Ländliches Regionalmanagement zur Umsetzung eines ILEK

6.22 Gesamtbewertung von ILE und LEADER, Bewertung der Wirkungen der Integrierten Ländlichen Entwicklung

Für die sächsische Agrarpolitik stellt die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen und umweltgerecht arbeitenden Landwirtschaft einerseits sowie die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes andererseits eine untrennbare Einheit dar. Dabei wird unter Beachtung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension eine zunehmende regionale Wertschöpfung durch die Förderung multifunktionaler Dörfer angestrebt. Insofern ist es folgerichtig, die Förderung der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) auch in einem flächendeckenden Ansatz mit Hilfe Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) durchzuführen. Darüber hinaus werden die ILEK unter Anwendung der LEADER - Methode (Nutzung des LEADER – Konzeptes) umgesetzt. Alle ILEK folgen dem Subsidiaritätsprinzip, wurden unter der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure geplant und werden von Koordinierungskreisen gesteuert. Für die Unterstützung der Durchführung ist in allen Regionen ein qualifiziertes Regionalmanagement eingesetzt.

Trotz der Bedeutung, die die ILEK für die Regionalpolitik im ländlichen Raum erlangt haben, muss bei der Bewertung ihrer Gesamtwirkung berücksichtigt werden, dass sie nur ein Teil des regionalpolitischen Instrumentariums darstellen. Sie ersetzen zwar die Planungsinstrumente der früheren örtlichen Planungen in ländlichen Gebieten, haben sich aber der allgemeinen Raumordnungspolitik und der Landesentwicklungsplanung unterzuordnen, um ein integraler Bestandteil der Regionalpolitik im Freistaat Sachsen zu sein. Die ILEK sind weiterhin weitgehend auf spezifische regionalpolitische Themen ausgerichtet. Eine Auswertung aller Handlungsfelder der ILEK hat gezeigt, dass die Schwerpunkte nach wie vor eindeutig bei den Dorferneuerungsmaßnahmen im weiteren Sinne liegen, die allerdings komplementär und in erheblich größerem Umfang als früher auch die Rahmenbedingungen für Kleingewerbe, Handwerk, kleine soziale Dienstleister, den ländlichen Tourismus und das soziokulturelle Umfeld stärken. Der wesentliche Vorteil gegenüber einer klassischen Regionalentwicklungspolitik liegt in der Subsidiarität und zivilgesellschaftlichen Partizipation bereits im Planungsstadium. Private Akteure und Investoren können sich von Anfang an in die Strategiebildung einbringen und die Rahmenbedingungen mitgestalten. Dies hat zur Folge, dass sie sich und nicht nur als "nachträgliche" Nutzer von Infrastrukturen verstehen, die andere geplant haben.

In den vorangegangenen Kapiteln der Halbzeitbewertung wurden bereits für jede Maßnahme spezifische Einzelergebnisse und Wirkungsbeiträge der ILEK dargestellt und analysiert.

Der erreichte Umsetzungsstand für eine Integrierte Ländliche Entwicklung soll nachfolgend zunächst durch drei zusammengefasste Tabellen (22, 23 und 24) verdeutlicht werden (detaillierte Tabellen befinden sich im Anhang 6.22):

Tabelle 22: Verteilung der Vorhaben und Gesamtinvestitionen nach Förderbereichen

Verteilung der Vorhaben und Gesamtinvestitionen nach Förderbereichen	Anzahl bewilligter Projekte	Anteil (in %)	Investitionsvolumen (Tsd. EURO)	Anteil (in %)
Physische Infrastruktur:	1.158	45,8%	171.350	45,5%
Soziale Infrastruktur und gesellschaftliche Entwicklung	958	37,9%	153.249	40,7%
davon Wohnen: Verbesserung der Wohnraumsituation durch Maßnahmen zur Umnutzung und Wiedernutzung	494	19,5%	87.023	23,1%
davon Kinderbetreuung	82	3,2%	4.979	1,3%
Wirtschaftliche Infrastruktur: Bauliche Maßnahmen sowie Investitionen zur Verbesserung der gewerblichen Infrastruktur	275	10,9%	41.938	11,1%
SUMME	2.528	100%	376.744	100%

Datenquelle: SMUL, Monitoring - Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste Stand: 20.04.2010 und eigene Berechnungen

Tabelle 23: Mitglieder und Struktur der Koordinierungskreise

Mitglieder und Struktur der Koordinierungskreise	ernannte Mitglieder		stimmberechtigte Mitglieder	
	Anzahl	Anteil (in %)	Anzahl	Anteil (in %)
Mitglieder insgesamt	711	100,0	584	100,0
Wirtschaft- und Sozialpartner	352	49,5	302	51,7
Behörden und kommunale Vertreter	359	50,5	278	47,6

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 24: Indikatoren zu Maßnahmen der Steuerung und Verbesserung des Umsetzungsprozesses

Indikatoren zu Maßnahmen der Steuerung und Verbesserung des Umsetzungsprozesses	Anzahl	
Sitzungen des Koordinierungskreises – direkt	382	
Sitzungen des Koordinierungskreises – Umlaufverfahren	302	
Veranstaltungen zur Sensibilisierung/ Öffentlichkeitsarbeit	1.022	
Teilnehmer an diesen Veranstaltungen	18.155	
* davon weiblich/männlich	7.319	10.390
Vorhaben Weiterbildung (insbesondere Beratung Antragsteller)	4.803	
Teilnehmer an diesen Veranstaltungen/Beratungen	9.478	
* davon weiblich/männlich	3.447	5.111

Quelle: ILEK Jahresberichte 2008 und 2009, eigene Berechnungen

Nach Auswertung einer Auswahl von ILEK und vertieften Betrachtung von Planungs- und Durchführungsergebnissen wurden im Mai 2010 drei regionale Workshops mit Vertretern der LAG und des Regionalmanagements durchgeführt, um die Bewertungsergebnisse zu diskutieren und zu vertiefen. Insgesamt waren 8 LEADER – Gebiete und 7 ILE – Gebiete an diesen regionalen Workshops beteiligt. Es fanden folgende Veranstaltungen statt:

Erzgebirge:	Lausitz:	Nordsachsen:
Vogtland (LEADER)	Lausitzer Seenland (ILE)	Delitzscher Land (LEADER)
Westerzgebirge (ILE)	Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft (LEADER)	Leipziger Muldenland (LEADER)
Annaberger Land (LEADER)	Östliche Oberlausitz (ILE)	Zweistromland (ILE)
Augustusburger Land (LEADER)	Zentrale Oberlausitz (LEADER)	Sachsenkreuz (ILE)
Mittleres Flöha- und Zschopautal (ILE)		Elbe-Röder-Dreieck (LEADER)
Silbernes Erzgebirge (ILE)		

Im August 2010 fand ein regionaler Workshop mit Vertretern von 8 Landratsämtern statt, die die Bewilligungsstellen für die Vorhaben der ILE Richtlinie sind.

6.22.1 Beantwortung der spezifischen Bewertungsfragen des SMUL

Bewertungsfrage 1: Inwieweit besteht Fortschreibungsbedarf für die Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK) seit deren Einreichung im Jahr 2007? Sind die ILEK in der vorliegenden Art, Methodik und Form geeignet, den Prozess der Integrierten Ländlichen Entwicklung in Sachsen gleichmäßig und auf dem notwendigen hohen Niveau voranzutreiben?

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage wurden begleitend Ergebnisse der Workshops mit Regionalmanagern und Vertretern der LAG ausgewertet, mit denen folgende Fragen diskutiert wurden:

- **Inwieweit besteht aus Sicht der vor Ort Verantwortlichen ein Fortschreibungsbedarf für die ILEK seit deren Einreichung im Jahr 2007?**

- **Wie flexibel können in der Praxis die ILEK an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst werden?**
- **Wie flexibel sind die ILEK, neue Themen oder Handlungsfelder aufzugreifen?**
- **Gibt es einen Bedarf, das Konzept der regionalen Entwicklungsstrategien fortzuschreiben oder anzupassen?**

Alle Regionen haben zu Beginn der Förderperiode ein detailliert geplantes Förderkonzept vorgelegt, das sich in der ersten Phase der Umsetzung befindet. Zu Beginn der Förderung wurden durch einen Auswahlprozess anhand geeigneter Kriterien 12 der insgesamt 35 Regionen zu LEADER - Gebieten qualifiziert. Wie die LEADER - Gebiete folgen auch die ILEK in den ILE - Gebieten unter Anwendung der LEADER - Methode (Nutzung des LEADER – Konzeptes) dem Subsidiaritätsprinzip, wurden unter der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure geplant und werden von Koordinierungskreisen gesteuert. Die Regionen haben sich selbst gebildet und orientierten sich dabei nicht an den Verwaltungs- bzw. Kreisgrenzen, sondern zielführend an gemeinsam identifizierten Entwicklungspotenzialen, die nicht von Verwaltungsgrenzen abhängen. Die Regionsabgrenzung der ILEK wurde deshalb auch nicht durch die zwischenzeitlich durchgeführte Gebietsreform geändert. Für die Unterstützung der Durchführung ist in allen Regionen ein qualifiziertes Regionalmanagement eingesetzt.

Die 12 LEADER- und 23 ILE - Gebiete sind in den Förderinhalten im Wesentlichen gleichgestellt, LEADER - Gebiete erhalten einen erhöhten Fördersatz. Auch die ILE – Gebiete sind mögliche Partner für gebietsübergreifende und transnationale Kooperationen.

Die ILEK setzen unterschiedliche thematische Schwerpunkte (unterschiedliche Gewichtung der verschiedenen möglichen Handlungsfelder), die sie konsistent aus ihrer spezifischen Bedarfs- und Potenzialanalysen herleiten. Dies garantiert einen mikroregionalen Bezug und eine spezifische regionale Verteilung von Projekten, Fördermitteln und Investitionen.

Die Inanspruchnahme der Förderung (gemessen an den bewilligten Vorhaben), die im Rahmen des EPLR umgesetzt wird (Vorhaben der Schwerpunkte 3 und 4), ist gebietsspezifisch sehr unterschiedlich. Die Gebiete lassen sich dabei unter statistischen Gesichtspunkten in drei Gruppen einteilen: Eine "obere Gruppe" von 5 Gebieten, deren ELER - Aktivitäten weit über dem Durchschnitt liegen, eine große "mittlere Gruppe" von 25 Gebieten, deren Abweichungen vom Durchschnitt relativ gering sind und die damit eine "homogene Gruppe" bilden, sowie eine "untere Gruppe" von 5 Gebieten, die weit unter dem Durchschnitt liegt. Die "obere Gruppe" wird durch Gebiete repräsentiert, die weitgehend schon in den vergangenen Förderperioden integrierte Programme umgesetzt haben bzw. von denen Teile des Gebietes bereits LEADER - Regionen waren. Hier liegen Erfahrungen bei der praktischen Umsetzung von integrierten Programmen vor und die entsprechenden Kapazitäten waren zu Beginn der Förderperiode bereits vorhanden. Die "untere Gruppe" besteht zum Teil aus Gebieten, die aufgrund von regionalen Besonderheiten nur wenige Handlungsfelder identifiziert haben und deshalb auch relativ weniger Förderung eingeplant haben sowie aus Gebieten, deren Handlungsfelder hauptsächlich auf eine Förderung aus anderen als dem ELER - Fonds angewiesen ist (die bei diesem Vergleich statistisch nicht berücksichtigt werden konnte). Insgesamt lässt sich durch diesen Vergleich, aber v. a. durch die große "mittlere Gruppe", belegen, dass ILEK ein gut genutztes Instrument zur regional ausgewogenen Förderung im ländlichen Raum ist.

Insgesamt lässt sich aus den konzeptionellen Ansätzen, den vertiefenden Betrachtungen in 15 ausgewählten ILEK – Gebieten und den regionalen Workshops mit Vertretern der Aktionsgruppen, RM und Bewilligungsstellen ableiten, dass die bestehenden ILEK ein geeignetes Instrument der Förderung und Umsetzung der Integrierten Ländlichen Entwicklung sind. Es besteht kein allgemeiner Fortschreibungsbedarf für die Konzeption. Im Übrigen wird empfohlen, dass es den lokalen Akteuren im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips selbst überlassen bleiben soll, ihre ILEK bei Bedarf fortzuschreiben oder an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen.

Schwierigkeiten oder Defizite in der Umsetzung haben ihre Ursache ausschließlich in technisch-administrativen Bereichen. Diese Probleme sind unter Beibehaltung des grundsätzlichen Konzeptes lösbar. Es wurden keine Probleme identifiziert, deren Ursachen etwa in einer unzureichenden sozioökonomischen Wirksamkeit des Instrumentes oder in einer nicht am Bedarf orientierten Ausrichtung der ILE liegen könnten.

ILEKs sind ein hochkomplexes Instrument, bei denen durch die synergetische Vernetzung von einzelnen Projekten ein Mehrwert bei der regionalen Entwicklung entstehen soll. Aus Sicht der Halbzeitbewertung ist es gelungen, in weiten Teilen der ILEK auch komplexe Vorhaben zu identifizieren, bei denen die einzelnen Bestandteile (Teilprojekte) aufeinander abgestimmt sind und gemeinsam eine Wirkung entfalten. ILEK sind damit nicht nur eine schlichte Sammlung von Einzelprojekten unter einem thematischen Dach.

Solchermaßen integrierte Konzepte stehen einem nicht in gleichem Maße integrierten Verwaltungs- und Bewilligungssystem gegenüber. Für die Umsetzung von ILEK kommen 28 verschiedene Richtlinien in Betracht, davon alleine 7 RL für den ELER (einschl. der für die ILEK zentralen ILE – RL). Damit daraus bei der Umsetzung der ILEK keine Probleme entstehen, das SMUL bereits vor Beginn der Förderung, erfolgreich um die Verankerung eines ILE – Vorrangs bei den Richtlinien der anderen Fachressorts bemüht. So sollen die integriert geplanten Programme auch integriert durchgeführt werden können.

Komplexe Vorhaben³⁰⁶, die verschiedene Investoren, Fördermittelempfänger oder Antragsteller zu einem gemeinsamen Gesamtprojekt zusammenführen, können nur über verschiedene Fonds (ELER, EFRE bzw. Regionales Wachstum, ESF) und Richtlinien unterstützt werden. Der ILE – Vorrang nützt dabei in der Praxis nur dann, wenn bei solchen komplexen Vorhaben auch zeitgleich bewilligt und gefördert wird. Das scheint nach Aussage von Regionalmanagern und Koordinierungskreismitgliedern häufiger nicht der Fall zu sein.

Bei komplexen Vorhaben innerhalb des ELER treten bei der erforderlichen Koordination keine Probleme auf, auch wenn bei zusammengesetzten Vorhaben maßnahmenspezifisch (Code-weise) mit mehreren Bescheiden bewilligt wird. Zusätzlich zum ILE – Vorrang garantiert hier auch die Budgetorientierung eine Finanzierung.

Das EPLR und die ILE – Richtlinie des SMUL sehen vor, dass bei der Umsetzung der ILEK Vorhaben gefördert werden können, die den Maßnahmebereichen und Fördergegenständen der Schwerpunkte 1 bis 3 entsprechen. Im Grundsatz eröffnet diese Regelung eine Flexibilität, komplexe Vorhaben (zusammengesetzte Vorhaben) die maßnahmenübergreifend verschiedene Fördergegenstände beinhalten, zu bewilligen. Schwierigkeiten entstehen nach Auffassung der lokalen Akteure aber immer dann, wenn auch Fördergegenstände in den komplexen Vorhaben enthalten sind, die von einem anderen Ressort nach einer anderen Richtlinie des Freistaates Sachsen zu fördern sind. Die dann erforderliche ressortübergreifende Abstimmung und Förderung sollte ebenfalls durch den ILE – Vorrang erleichtert werden, führt in der Praxis, nach Aussage einiger der vor Ort Verantwortlichen, aber zu erheblichen Verzögerungen im Alltag der Bewilligungen.

Das genannte Problem könnte durch eine erweiterte ILE - Richtlinie gelöst werden, ohne dabei gegen die ELER – VO zu verstoßen. Man könnte für einen eingegrenzt und genau beschriebenen Teilbereich einer ILEK komplexere Maßnahmenpakete als Ganzes bewilligen und über ein bewilligtes partielles Regionalbudget in eigener Verantwortung des Gebietes durchführen lassen.

Weiterhin greift bei Vorhaben die Budgetorientierung nicht, deren Teilkomponenten auf eine Finanzierung aus anderen Fonds anderer Ressorts angewiesen ist,. Hier könne ggf. ganze Fördergegenstände wegfallen, weil die Mittel ausgereicht sind (siehe Regionales Wachstum) oder Förderbedarfslücken entstehen (siehe: Schulhaussanierung).

Dies kann den Beteiligungsprozess gefährden: An den ILEK sich beteiligende Akteure können sich zurückziehen, entweder um sich selbst um ihre Vorhaben zu kümmern oder ihre Vorhaben, die außerhalb der ELER – Förderung liegen, ganz aufzugeben. Diese mögliche Gefahr wurde schon früh erkannt und es besteht offensichtlich ein politischer Wille, ihr durch Beseitigung administrativer Hemmfaktoren zu begegnen: In seiner Fachregierungserklärung hat der Staatsminister für Umwelt und Landwirtschaft, Frank Kupfer, zum Thema: „Bürger entwickeln ihre Region – Halbzeit der Integrierten Ländlichen Entwicklung“ auf der 16. Sitzung des 5. Sächsischen Landtages am 20. Mai 2010 u. a. geäußert: "...jedes Ressort hatte bisher (vor 2007, Anm. d. Verf.) eigene Instrumente für die Entwicklung im ländlichen Raum. Deren Einsatz war allerdings aufwändig zu koordinieren. Mit den ILE- Konzeptionen steht nunmehr ein zentrales Planungsinstrument im ländlichen

³⁰⁶ z.B.: Sanierung und Umnutzung eines innerörtlichen, denkmalgeschützten Gebäudes, in dem eine Werkstatt und eine Kindertagesstätte, in der zwei reintegrierte Langzeitarbeitslose arbeiten, sowie eine Ferienwohnung und eine Wohnung für eine junge Familie eingerichtet werden sollen

Raum zur Verfügung..." Damit dieses Instrument aber auch die gewünschte Koordinierung in der Praxis gewährleistet sagte der Minister zu: "Künftig wird ein Ausschuss der Staatssekretäre - unter Leitung meines Staatssekretärs Herrn Wolff - die ressortübergreifende Unterstützung des ländlichen Raums steuern. Mein Ziel ist es, dass dann alle Ministerien noch mehr als bisher regionale Kräfte und Verantwortung im ländlichen Raum stärken." Aus Sicht der HZB ist das zu begrüßen. Die Rede des Ministers lässt u. E. auch den Schluss zu, dass es einen politischen Willen gibt, auch ressortübergreifende administrative Hemmfaktoren zu beseitigen und z. B. das "Richtlinienbündel" zu straffen oder durch entsprechende budgetäre Regelungen die Finanzierung der ILEK zu garantieren.

Da es kaum möglich sein wird, eine einheitliche und das gesamte Förderspektrum der ILEK umfassende und damit alle anderen Fonds einbindende "ILEK – Richtlinie" zu schaffen, wäre es sinnvoll, für besonders komplexe und / oder innovative Teile eines ILEK ein "partielles Regionalbudget" mit regionaler finanzieller Beteiligung und unter regionaler Steuerung sowie Verwaltung einzuführen. Dies kann als eine dynamische Weiterentwicklung des bisherigen Konzeptes der regionalen Budgetorientierung angesehen werden und würde eine mehrjährige Finanzierungssicherheit (über mehrere Haushaltsjahre) garantieren.

Ein allgemeiner thematischer Forstschreibungsbedarf der ILEK wird nicht gesehen. Im Übrigen sollte es den lokalen Aktionsgruppen im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips selbst überlassen bleiben, ihre ILEK bei Bedarf fortzuschreiben oder an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen. Andererseits müsste noch geprüft werden, welche Mechanismen zur Verfügung stehen, neue Handlungsfelder in die bestehenden ILEK aufzunehmen, v. a. wenn dies weit reichende Konsequenzen für die bisherige Budgetorientierung hat und wie das dann genehmigt oder von der Verwaltungsbehörde anerkannt wird.

Weiterhin ergibt sich ein Bedarf an Fortschreibung zur Zeit wohl auch deshalb nicht, weil einige Gebiete eher Schwierigkeiten haben oder für die Zukunft sehen, das bestehende ILEK bis zum Ende der Förderperiode umzusetzen. Es ist aber aus Sicht der Evaluatoren zu früh, im Jahr 2010 daraus einen verbreiteten "Reduktionsbedarf" abzuleiten.

Bewertungsfrage 2: Inwieweit sind die bestehenden regionalen Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse geeignet, eine nachhaltige Entwicklung der Regionen zu befördern? Sind die Bürgerinnen und Bürger sowie andere wichtige Akteursgruppen, wie Unternehmen, in ausreichendem Maß aktiviert und zur Mitwirkung animiert? Ist ihre Beteiligungsmöglichkeit ihrer Bedeutung entsprechend ausreichend?

Die regionalen Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse sind relativ gleichmäßig in allen 35 lokalen Aktionsgruppen gut entwickelt. Insgesamt sind über 700 ernannte und fast 600 stimmberechtigte Mitglieder in den Koordinierungskreisen aktiv.

Im Durchschnitt sind über 50 % der Mitglieder Vertreter der Wirtschafts- und Sozialpartner.

In der Gruppe der zivilgesellschaftlichen Vertreter sind etwa 60 % der privaten Wirtschaft (Unternehmen einschl. Landwirtschaft und Tourismus) und 40 % den sozialen (und Umwelt-) Organisationen zuzurechnen. Alle wichtigen Akteursgruppen sind gleichmäßig und entsprechend ihrer Bedeutung für den ländlichen Raum vertreten.

Bei den "staatlichen" Vertretern besteht ein ausgewogenes Verhältnis zwischen öffentlicher Verwaltung und kommunalpolitischer Vertretung (Bürgermeister).

Im Durchschnitt haben in den ersten beiden Jahren 10 Sitzungen (mit Entscheidungen) und 10 Entscheidungsrunden im Umlaufverfahren in jedem Koordinierungskreis stattgefunden. Das kann als sehr intensive Beteiligung an der Umsetzung der ILEK bezeichnet werden.

Insgesamt wurden über 1000 Veranstaltungen zu Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt an denen insgesamt mehr als 18 Tsd. Bürgerinnen und Bürger teilgenommen haben. Hinzu kommen mehr als 4,8 Tsd. Beratungen von potenziellen Antragstellern. Unterstützend wurden umfangreiche Publizitätsmaßnahmen durchgeführt. Diese Indikatoren geben einen positiven Eindruck über die aktiven Bemühungen zur Einbeziehung der breiten Öffentlichkeit in die ELER / ILEK Förderung.

Generell wird von der Koordinierungskreismitgliedern und den Regionalmanagern der Beteiligungsprozess bei der Planung und Vorbereitung sowie in der ersten Phase der Umsetzung der ILEK positiv eingeschätzt. Es wird allerdings die Gefahr gesehen, dass die Beteiligung stark zurückgehen wird, wenn es Schwierigkeiten bei der Realisierung der ILEK gibt. Die ILEK selbst ist quasi das Versprechen, dass in Zukunft etwas positiv gestaltet werden kann. Wenn dieses "Versprechen" nicht eingelöst wird, verlieren die Akteure schnell das Vertrauen in dieses Instrument.

Aus Sicht der Bewertung unterliegt die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Durchführung der ILEK derzeit zwei Risikofaktoren:

1. den Schwierigkeiten komplexe (zusammengesetzte) Vorhaben zu bewilligen, die maßnahmen- oder ressortübergreifende Fördergegenstände sowie
2. der mangelnde (arbeitsbedingten) Kapazität des Regionalmanagements, den zivilgesellschaftlichen Kapazitätsaufbau aktiv weiter voranzutreiben.

Regionalmanager haben mittlerweile ein zu großes Aufgabenfeld, da sie sich zwangsläufig zu stark in den administrativen verwaltungstechnischen Vorbereitungsprozessen der Vorhaben engagieren müssen. Einfacher ausgedrückt: sie haben zu viel Verwaltungsarbeit gegenüber der Gestaltungsarbeit. Lässt sich der Verwaltungsaufgabenbereich nicht reduzieren, müssen alternative Kapazitäten außerhalb der bestehenden RM Strukturen aufgebaut werden. Ansonsten wird sich der eingeleitete ILE – Prozess auf Dauer verlangsamen. (siehe hierzu auch die Empfehlungen in der Bewertung der Maßnahme 431).

Bewertungsfrage 3: Werden auf jeder räumlichen Ebene (z. B. Region – ILEK; Ort - Dorfentwicklungskonzepte, etc.) die möglichen Instrumente der ILE zielführend genutzt?

Grundsätzlich nehmen weitgehend alle ILEK in den vorgelegten Planungsdokumenten einen ausreichenden Bezug auf andere relevante räumliche Planungsinstrumente in ihrer Region (u. a. Verkehr, Industrie, Tourismuskonzeption, Regionalentwicklungsplanung, Bildung, gesellschaftspolitische Programme einschl. Bevölkerung etc.). Handlungsfelder und vorgeschlagene Vorhaben sind gut in bestehende Planungen eingepasst. Die planerische Qualität der ILEK ist gut.

Ob diese Form der Komplementarität zu den anderen räumlichen Planungsinstrumenten in der Umsetzung, d. h. also in der Praxis auch weiterhin bestehen bleibt, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen. Betrachtet man die thematische Struktur der Umsetzung im Zeitverlauf bis 2010, zeigt sich, dass sich Förderschwerpunkte in den Jahren ändern. In den sozioökonomischen Analysen der ILEK wird zwar auf die übergeordneten Politikbereiche verwiesen, bei Beschreibung der Handlungsfelder oder den verschiedenen Projektclustern wird der Bezug dann eher zu den mikroregionalen Konzepten hergestellt als zu den landesweiten Politiken. Das ist ein Ergebnis der Planung von unten.

Wie bereits bei Frage 1 erwähnt, haben die ILEK zur Realisierung sektorübergreifender Ansätze sowie zur Nutzung anderer Förderinstrumente und Fonds in der Praxis beigetragen. Es ist für die Halbzeitbewertung nicht möglich, dies flächendeckend zu quantifizieren. Die regionalen Workshops haben ergeben, dass Regionalmanager und Vertreter aus den Koordinierungskreisen häufig selbst keine Informationen darüber haben, ob die von Ihnen angestoßenen Vorhaben, die von anderen Fachressorts finanziert werden sollen, beantragt, bewilligt oder umgesetzt wurden. Fördermittelempfänger halten zum Regionalmanagement nicht zwingend Kontakt, der ein effektives Projektmonitoring durch die RM erlaubt. Das gilt aber nicht nur für Vorhaben, die über andere als die ILE – RL finanziert werden. Es ist für Regionalmanager mit wenigen Ausnahmen offenbar insgesamt schwierig, an Informationen aus den verschiedenen Monitoringsystemen zu kommen. Die Jahresberichte der Gebiete sind deshalb unvollständig und nicht immer konsistent mit den Daten, die den Evaluatoren der Halbzeitbewertung z. B. aus dem Monitoringsystem des SMUL zur Verfügung standen.

Es wird angeregt, dass die Aktionsgruppen und Regionalmanagements im Rahmen ihrer eigenen Halbzeitbewertung bis Ende 2010 eine realistische Einschätzung vornehmen, ob die ursprünglich geplanten Projekte, die noch nicht begonnen wurden, noch realisierbar sind und ob nicht einzelne Handlungsfelder in ihrer Zielsetzung angepasst werden müssen.

Bewertungsfrage 4: Hat die Übertragung der Beurteilung der Förderwürdigkeit von Vorhaben auf die Regionen Vorteile in der Nutzung der spezifischen Potentiale durch die Regionen gebracht?

Die unterschiedliche Verteilung der über 2.500 Vorhaben auf die Fördergegenstände sowie auf die ziel- und zweckbezogenen Kategorien der Förderung, sind Indiz dafür, dass durchaus signifikante Unterschiede in den Prioritäten zwischen den 35 Regionen umgesetzt wurden. Es werden offensichtlich spezifisch, auf regional identifizierte Bedarfe hin, gefördert. Dazu hat sicher auch die Übertragung der Förderwürdigkeitsprüfung auf die Regionen beigetragen. Es hat sich keine "verwaltungsoptimierte" Förderung nach dem "Gießkannenprinzip" ergeben, sondern eine den regionalen Besonderheiten orientierte zielgenaue Förderung..

ILEK Verantwortliche (RM und KK Mitglieder) bemängeln den zu großen Entscheidungsspielraum / Ermessensspielraum der Bewilligungsstellen. Es wird unterstellt, dass die Bewilligungsstellen positive Entscheidungen über die Förderwürdigkeit unter Zuhilfenahme ihres Ermessens bei der Förderfähigkeitsprüfung untergraben. Aus Sicht der Bewilligungsstellen und der Evaluatoren ist das nicht der Fall bzw. liegt darin nicht das Problem. Es wurden zwar Einzelbeispiele genannt, bei denen die Bewilligungsstelle ein Vorhaben wegen mangelnder Förderwürdigkeit abgelehnt hat, aber das ist aus Sicht der Bewerber nur in begründeten Ausnahmefällen der Fall.

Die Probleme liegen woanders: Die in ILEK geplanten Vorhaben passen nicht immer zu den möglichen Fördergegenständen, oder aus Sicht der Akteure formuliert: die Richtlinien sind nicht ausreichend an die bereits als förderwürdig eingestuften Förderbereiche der ILEK angepasst. Im Rahmen des Anerkennungsverfahrens der ILEK wurden auch die vorgelegten Projektlisten auf grundsätzliche Förderwürdigkeit geprüft. Das konnte nur in einer weitgehend generellen Form ohne Einzelfallprüfung geschehen. Trotzdem ist Antragstellern nicht leicht zu vermitteln, wenn ihr Antrag dann später als nicht förderfähig eingestuft werden muss. Bei der Vielzahl der Vorhaben, die durch die ILEK umgesetzt werden, sind solche Fälle nicht zu vermeiden.

Bewertungsfrage 5: Hat sich das Modell der regionalen Budgetorientierungen an Stelle des Windhundverfahrens in der Förderung bewährt? Ist die Rahmensetzung der Förderung durch den Freistaat im Rahmen der Förderrichtlinie ILE dabei ausreichend oder zu eng bemessen?

Für die ausgewählten Gebiete wurde untersucht, ob das Budgetierungsverfahren die Flexibilität der Konzepte einschränkt.

Grundsätzlich wird das Modell der regionalen Budgetorientierungen vom Evaluatoren positiv bewertet. Die einzelnen Regionen können sich auch bei auftretenden Verzögerungen in der Vorbereitung einzelner Vorhaben, darauf verlassen, dass das Vorhaben bewilligt werden kann. Dies verbessert die Effektivität und innere Konsistenz der ILEK Umsetzung.

Die Budgetorientierung setzt eine frühzeitige detaillierte Planung der Entwicklungskonzepte voraus bzw. erzwingt eine vorausschauende Planung bis zur Vorhabensebene. Ohne Budgetorientierung begnügt man sich häufig bei der Formulierung von Entwicklungskonzepten im Rahmen der ELER – Förderung (wie in anderen Bundesländern) mit der Festlegung von Zielen, Handlungsfeldern und einigen exemplarischen Projekten (Leuchtturmprojekte). Dadurch wird zwar die Flexibilität bei der Umsetzung vergrößert, es kommt aber auch zu erheblichen Verzögerungen bei der Realisierung der Strategien. So verstetigt die Budgetorientierung die Umsetzung des EPLR über den gesamten Förderzeitraum.

Die Budgetorientierung garantiert offensichtlich, dass die Fördermittel in den Regionen stärker an den Bedarfen und Potenzialen orientiert werden können und nicht am schnellen Mittelabfluss.

Im Rahmen der regionalen Workshops wurde verschiedentlich die Befürchtung geäußert, dass die jährliche Umverteilung von den bis zum 30.09. nicht bewilligten Jahresbudgets einzelner Gebiete im Rahmen eines Wettbewerbs auf Gebiete mit einem höheren bewilligten Mittelbedarf in dem Jahr, langfristig dann doch wieder zu einem Windhundverfahren am Ende der Förderperiode führen. Theoretisch dürfte ein solcher Fall aber nicht eintreten, wenn alle ILEKs bei ihrer Gesamtplanung über den gesamten Zeitraum bleiben. Gebiete, die am Anfang mehr Mittel in Anspruch nehmen, haben am Ende der Förderperiode einen geringeren jährlichen Bedarf und die daraus

entstehenden Überschüsse können dann auf die Gebiete mit einer langsameren Anfangsphase umverteilt werden.

Es gibt Anforderungen von Seiten der Regionalmanager und Koordinierungskreise, das Budgetierungsverfahren zu einem echten mehrjährigen Budget zu erweitern und nicht in Anspruch genommene Mittel in andere Jahre auch formal gesichert übertragen zu können. Das entspricht zwar dem Konzept der EU für die Mehrjährigkeit von Fonds (der übrigens als ein Mehrwert der EU - Förderprogramme angesehen wird), wird von den Evaluatoren aber auf der mikroregionalen Ebene bei dem bestehenden Planungssystem nicht befürwortet.

Grundsätzlich dient das Umverteilungsverfahren auch erst einmal dazu, dass die Mittelbelegung und der Mittelabfluss des EPLR insgesamt auch in den ersten Jahren annähernd die jährlichen Zielwerte erreicht. Da in Sachsen bisher keine positiven praktischen haushaltspolitischen Erfahrungen mit dem mikroregionalen Budgetierungskonzept vorliegen³⁰⁷, kann die Verwaltungsbehörde nicht das Risiko eingehen, dass nicht in Anspruch genommene Mittel einer Region für diese Region reserviert werden. Da nicht gesichert ist, dass diese Mittel dann später doch noch belegt werden können, ist es regional- und haushaltspolitisch nicht vertretbar, diese Fördermittel anderen Regionen, die Bedarf angemeldet haben, zu verweigern. Das Risiko ist zu hoch, dass man am Ende der Förderperiode Mittel nicht eingesetzt hat und in einigen Regionen förderwürdige Projekte nicht finanziert wurden, obwohl Fördermittel vorhanden waren.

Bewertungsfrage 6: Sind die Regionen in der Lage die geforderte Selbstevaluierung zu erstellen?

Die vorliegenden ILEK Jahresberichte für 2008 und 2009 enthalten eine Fülle von statistischen Informationen (Indikatoren) über den ILE/LEADER Prozess.

Die Informationen über die Umsetzung von Vorhaben (auch die aus anderen Fonds finanzierten) und wichtige Ergebnisse der Förderung (v. a. Schaffung von Arbeitsplätzen) werden nach dem jeweiligen Erkenntnisstand der Regionalmanager vollständig berichtet. Den RM liegen jedoch nicht immer alle Informationen über die von ihnen initiierten Projekte vor. Das betrifft zusätzlich v. a. auch die Projekte, die über andere Fonds finanziert werden, die aber eigentlich integraler Bestandteil der jeweiligen ILEK sind. Insofern ist es für die Regionen bzw. die RM schwierig – wenn nicht teilweise unmöglich – die Umsetzung der ILEK außerhalb der ELER zu monitoren.

Das vorgegebene standardisierte Format wird von allen Regionen eingehalten. Die Berichte bilden eine ausreichend gute statistische Grundlage, um die Arbeit der Regionalmanager und Koordinierungskreise zu beurteilen. Insofern ist die Grundlage vorhanden, eine Selbstevaluierung der Art wie sie im Rahmen der LEADER+ Förderung üblich war durchzuführen. Dies ist allerdings für die "neue Dimension der ILE" nicht ausreichend.

Die Berichte enthalten keine Auswertungen der statistischen Daten und auch keine Angabe über den tatsächlichen Durchführungsstand des Projektportfolio. Es werden keine Auswertungen vorgenommen oder Schlussfolgerungen gezogen, z.B. hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen, der Beschäftigungseffekte oder der Verbesserung der Lebensqualität und Attraktivität der Region. Nun ist es Aufgabe der laufenden Zwischenbewertung der ILEK, die in Eigenverantwortung der Regionen im Jahr 2010 durchgeführt werden, diese Informationen auf lokaler Ebene nachzutragen.

Bewertungsfrage 7: Gibt es Fördergegenstände, die zur Umsetzung der ILE sinnvoll zu ergänzen bzw. entbehrlich wären?

Aus Sicht der Bewerter besteht bereits Einigkeit darüber, dass energetische Schulhaussanierung ein zu ergänzender Fördergegenstand ist. Der Bedarf wurde bei der Bewertung der Maßnahme 321 und in der sozioökonomischen Analyse abgeleitet und begründet.

³⁰⁷ In der vergangenen LEADER+ Periode wurden von den LAG (auch in anderen Bundesländern) die Mittel bis zum Ende der Förderperiode zurückgehalten, obwohl keine Projekte mehr umgesetzt werden konnten.

Weitere Änderungsbedarfe, die teilweise auch den Charakter von Fördergegenständen haben, beziehen sich auf eine bessere Unterstützung des Regionalmanagements, die weiter Anerkennung von LEADER – Gebiete oder stehen in einem direkten Zusammenhang mit dem Budgetierungsverfahren. Auch sie werden bereits an anderen Stellen dieser HZB dargestellt und begründet.

Darüber hinaus werden keine thematischen Ergänzungen gesehen, die Förderbereiche des EPLR betreffen.

Bewertungsfrage 8: Der Status der LEADER-Gebiete ist an Hand geeigneter Zielerreichungskriterien und der Vorgaben des EPLR zu überprüfen.

Die Beantwortung dieser Frage ist im Prinzip Gegenstand der Maßnahmebewertungen im Schwerpunkt 4 und der Maßnahme 431 und wird weitgehend durch die dortigen Bewertungsfragen abgedeckt. Es wurde an diesen Stellen empfohlen weitere ILE – Gebiete als LEADER – Gebiete anzuerkennen.

Bewertungsfrage 9: Gibt es Erfordernisse die Gebietskulisse anzupassen?

Das Konzept der Nichtanbindung an administrative Grenzungen ist gut und zielführend. Landkreise werden aktuell v. a. unter dem Gesichtspunkt der haushaltsmäßigen Funktionsfähigkeit einer Region definiert und abgegrenzt. Dabei spielt die Finanzkraft der entstehenden, regional zusammengesetzten kommunalen Haushalte eine große Rolle. Förderpolitische Programme, die sich an Bedarfen orientieren, zielen auf homogene Räume gleicher Problemlage (reiche – arme, strukturstarke – strukturschwache Räume) ab. Von daher wäre es gar nicht sinnvoll, die Regionen an Kreisgrenzen zu binden. Weiterhin wird ja auch an verschiedenen Stellen der HZB nachgewiesen, dass gerade die mikroregionale Struktur der ILE Förderung von Vorteil ist. Alle ILEK definieren auf ihre spezifische Region hin ausgerichtete Handlungsfelder, die aus den mikroregionalen Bedarfen und regionsspezifischen Entwicklungspotenzialen abgeleitet sind. Die Potenziale und Bedarfe orientieren sich nicht an Verwaltungsgrenzen und somit ist es gerade ein wesentliches Element der Subsidiarität, es den Akteuren selbst zu überlassen, ihre Regionen abzugrenzen.

Es gab bisher aus den Regionen aus Sicht der Evaluatoren keinen angemeldeten Bedarf, die bestehende Regionsbildung in Frage zu stellen. Die Erkenntnis der Evaluatoren ist lediglich folgende: Die 35 Regionen lassen sich grob in drei Gruppen einteilen: 5 Regionen verfügen über einen signifikant überdurchschnittlichen Umfang an bewilligten Vorhaben und Fördermitteln, 5 Regionen über einen signifikant unterdurchschnittlichen. Die übrigen 25 Regionen bilden eine relativ große homogene Gruppe mit durchschnittlichem Umfang an Bewilligungen. Es könnte überlegt werden, ob sich die Regionen mit sehr geringem Aktivitätsspektrum nicht mit einer Nachbarregion zusammenschließen.

Bewertungsfrage 10: Die Wirkung des ILE-Vorrangs in Fachrichtlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums ist unter Nutzung der vorliegenden Berichterstattungen der Regionen zu überprüfen. Geeignete Vorschläge zur Weiterentwicklung und/oder zur Anwendung der Regeln sind vorzuschlagen.

Erkenntnisse zur Wirkung des ILE – Vorrangs haben sich hauptsächlich aus den regionalen Workshops ergeben und sind bereits in die Beantwortung der Fragen 1 und 5 eingearbeitet.

Bewertungsfrage 11: Im Rahmen von geeigneten und repräsentativen Fallbeispielen ist zu untersuchen, welche nicht direkt geförderten Arbeitsplatzeffekte durch den ILE - Prozess bewirkt worden sind. Ziel ist eine realistische sachsenweite Größenabgabe dieser Arbeitsplatzeffekte im Zusammenhang mit der Umsetzung der ILEK.

Aus den Monitoringdaten des SMUL und der ILEK – Jahresberichte ergeben sich in Tabelle 25 folgende Indikatoren:

Tabelle 25: Anzahl geschaffener, gesicherter und induzierter Arbeitsplätze durch die Umsetzung der ILEK

Anzahl geschaffener, gesicherter und induzierter Arbeitsplätze durch die Umsetzung der ILEK (bewilligte Vorhaben)	gesamt	weibl.	männl.
Anzahl geschaffener Arbeitsplätze durch die ILE - RL	422		
Anzahl gesicherter Arbeitsplätze durch die ILE - RL	933	514	419
temporäre Arbeitsplatzeffekte, die durch ILE - RL entstanden sind	1.080 PJ (Auszahlungsdaten) 2.650 PJ (Bewilligungsdaten)		
Anzahl geschaffener Arbeitsplätze die nicht direkt durch die ILE - RL entstanden sind	54	28	21
Anzahl gesicherter geschaffener Arbeitsplätze die nicht direkt durch die ILE - RL entstanden sind	608	253	385
temporäre Arbeitsplatzeffekte, die nicht direkt durch ILE - RL entstanden sind	43 PJ		
Anzahl geschaffener Arbeitsplätze außerhalb des ELER	23	12	11
Anzahl gesicherter Arbeitsplätze außerhalb des ELER	148	75	67
temporäre Arbeitsplätze außerhalb des ELER	20 PJ		

Datenquelle: SMUL, Monitoring - Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste Stand: 20.04.2010 und eigene Berechnungen

Insgesamt hat die ILE – Förderung im Rahmen der Neuausrichtung zu erheblichen positiven Beschäftigungseffekten geführt. Bei den einzelnen Maßnahmebewertungen wurden bereits die Beschäftigungseffekte hinsichtlich der neu geschaffenen und erhaltenen Arbeitsplätze untersucht. Die Zahlen zu den temporären Arbeitsplatzeffekten entstammen dem Monitoringsystem des SMUL werden als erste Schätzungen betrachtet. Insgesamt leisten die geschaffenen, gesicherten und induzierten Arbeitsplätze einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Attraktivität und Lebensqualität im ländlichen Raum. Nach Abschluss der Investitionen und Realisierung der aus den Arbeitsplätzen entstehenden Beschäftigung und Einkommen werden regionale Multiplikatorwirkungen weitere Einkommens- und Beschäftigungswirkungen auslösen. Diese Multiplikatorwirkungen werden bei der Beantwortung der horizontalen Bewertungsfrage 18 behandelt.

Bewertungsfrage 12: Die Gründe der Ablehnung von Förderanträgen sind in einer statistisch signifikanten Größe zu untersuchen, etwaiger Anpassungsbedarf in der Prozessqualität und den Maßnahmecodes ist anzuzeigen.

In den Jahresberichten der Regionen sind auch Vorhaben registriert, die vom Koordinierungskreis positiv bevotet und beantragt, aber von der Bewilligungsstelle abgelehnt wurden. Es wird jeweils ein Ablehnungsgrund angegeben. Die Gründe werden einer standardisierten Liste entnommen. In ca. 90 % der Fälle wird der Grund. "Sonstiges" angegeben. Dies ist wenig aufschlussreich.

Auf den regionalen Workshops wurden viele Kritikpunkte an der Bewilligungspraxis geäußert. Hierzu wurden bereits Anmerkungen bei der Beantwortung der Bewertungsfrage 4 gemacht. Es gibt keine Erkenntnisse, die auf eine etwaige nicht korrekte Verwaltungspraxis im Bewilligungsverfahren hindeuten würde. Grundsätzlich wird von den Bewertern, die Verlagerung der Bewilligungskompetenz für die Förderfähigkeit von Vorhaben auf Akteursgruppen nicht befürwortet. Es gibt begrenzte Ausnahmefälle für das an anderer Stelle vorgeschlagene "partielle Regionalbudget".

Wie bereits ebenfalls an anderer Stelle festgestellt, gibt es einen Bedarf, die Bewilligungsverfahren straffer zu gestalten, und die Richtlinien besser an die ILEKs anzupassen. Dies war Ergebnis der Befragung der Bewilligungsstellen im August 2010 und deckt sich mit den Ergebnissen der Befragungen der Regionalmanager und Vertreter der Koordinierungskreise.

Bewertungsfrage 13: Prüfung des Programmsystems Agriförder auf Eignung zur Umsetzung der Förderung, einschließlich etwaiger Entwicklungshinweise.

Das Programmsystem Agriförder ist grundsätzlich gut geeignet die Umsetzung des EPLR und insbesondere der ILE – Richtlinie zu monitoren und zu steuern. Der Informationsgehalt ist aus Sicht der Bewerber zuverlässig und zeitnah. Die Informationen konnten auch in geeigneter Form für die Halbzeitbewertung erschlossen werden. Es gibt derzeit keinen weiteren Entwicklungsbedarf zur Bereitstellung von Informationen.

6.22.2 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Insgesamt ist die bisherige Förderung im Rahmen der neu ausgerichteten integrierten ländlichen Entwicklung erfolgreich durchgeführt worden und hat zu einer erheblichen Mobilisierung von lokalen Akteuren und zur einer zusätzlichen Erschließung endogener Entwicklungspotenziale beigetragen. Die ILEK und die flächendeckende Subsidiarität haben sich bewährt. In der Gestaltung der Schwerpunkte 3 und 4 hat das EPLR des Freistaats Sachsen im bundesweiten Vergleich insofern ein Alleinstellungsmerkmal als in überdurchschnittlich präziser und strukturierter Form mit Hilfe der Maßnahmenbeschreibungen das Konzept der Integrierten Ländlichen Entwicklung hergeleitet und die einzelnen Interventions- bzw. Förderbereiche abgeleitet werden. Die ILEK haben unter der durchgängigen Anwendung der LEADER – Methode wesentlich zu einer verbesserten Partizipation der Zivilgesellschaft an Planungs- und Entscheidungsprozessen beitragen, eine gelebte Subsidiarität gefördert und damit die insgesamt die Lebensqualität und Attraktivität strukturschwacher ländlicher Gebiete verbessert.

Die identifizierten Probleme, die sich aus dem derzeitigen Bewilligungs- und Budgetierungsverfahren zukünftig für komplexe Vorhaben ergeben könnten, lassen sich durch die Einführung eines erweiterten Budgetierungsverfahrens vermeiden. Es werden die bestehenden Vorschläge unterstützt, für begrenzte Teilkomponenten eines ILEK ein "partielles Regionalbudget" zu Verfügung zu stellen. Voraussetzung wäre eine detaillierte Planung der komplexen Vorhaben der Teilkomponente einer ILEK mit einem festgelegten Anteil der Eigenbeteiligung der jeweiligen Region. Für diese Teilkomponente könnte eine Pauschalbewilligung erfolgen, unter Einhaltung haushaltsrechtlicher Kriterien für förderfähige Vorhaben und (Investitions-) Ausgabenarten. Die Planung der Komponente sollte so detailliert sein, dass garantiert ist, dass keine Fördergegenstände zum Einsatz kommen, die die EU – Verordnungen und die Landesförderprogramme konterkarieren. Die Einzelbewilligungen der zu diesem Komplexvorhaben gehörenden Vorhaben können dann in Eigenverantwortung der Regionalbudgetverantwortlichen erfolgen.

Es wird kaum möglich sein, eine einheitliche und das gesamte Förderspektrum der ILEKs umfassende und damit alle anderen Fonds einbindende "ILEK – Richtlinie" zu schaffen. Deshalb kann nur ein erweitertes Budgetierungsmodell, wie das genannte, zu einer Beseitigung bestehender Probleme bei der Bewilligung besonders komplexer Teile eines ILEK sein. Dies wäre als eine dynamische Weiterentwicklung des bisherigen Konzeptes der regionalen Budgetorientierung anzusehen.

Weiterhin sollte in Erwägung gezogen werden, geeigneten ILE – Gebieten nachträglich den LEADER – Status zu erteilen. Die Bewertung der Maßnahmen des Schwerpunktes 4 haben ergeben, dass die durchgeführten LEADER – Vorhaben, die nicht an die enge Auslegung der ELER – VO für die Schwerpunkte 1 bis 3 gebunden sind und deshalb die Möglichkeit bieten, besonders innovative und maßnahmeübergreifende Vorhaben zu realisieren, einen signifikant höheren Beschäftigungseffekt und damit Einkommenseffekt haben, als vergleichbare Vorhaben der ersten drei Schwerpunkte des EPLR. Diese positive Wirkungsmöglichkeit gilt es auch für andere als die jetzigen LEADER – Gebiete zu erschließen.

7 BEANTWORTUNG DER HORIZONTALEN BEWERTUNGSFRAGEN UND BEWERTUNG DES GESAMTPROGRAMMS

7.1 Beantwortung der horizontalen Bewertungsfragen

7.1.1 Dimension: Wirtschaft und Gesellschaft

Potenziale für Wachstum und Beschäftigung

Horizontale Bewertungsfrage 1: Inwieweit hat das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten entsprechend der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung beigetragen im Hinblick auf:

- die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten?
- die Verbesserung der Wachstumsbedingungen?

Die erste horizontale Bewertungsfrage bezieht sich auf geschaffene Potenziale für die weitere Entwicklung im ländlichen Raum. Sie soll nicht über die direkten Wirkungsbeiträge auf Wachstum und Beschäftigung beantwortet werden, sondern vielmehr anhand von Indikatoren, die die Voraussetzungen und Bedingungen für nachhaltiges Wachstum/Erhalt der ökonomischen Leistungsfähigkeit kennzeichnen. Die Bedingungen für Wachstum und Beschäftigung können insbesondere durch die Höhe der getätigten Investitionen und die Schaffung von Kapazitäten – z.B. Arbeitsplätze, Kapitalbildung etc. – gemessen werden. Hierauf bezogene ausgewählte Output- und Ergebnisindikatoren betreffen insbesondere die Bereiche der

- Maßnahmen zur Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals und zur Innovationsförderung,
- Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse,
- Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft sowie
- Infrastrukturelle Maßnahmen.

Maßnahmen zur Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals: Hierunter sind für die Programmdurchführung im Freistaat Sachsen insbesondere die Agrarinvestitionsförderung (Maßnahme 121) sowie Maßnahmen zur Förderung der Forst- und Holzwirtschaft (im SP 1: Maßnahme 125) relevant. Weitere Maßnahmen, die der Innovationsförderung dienen – insbesondere Maßnahme 124 – liefern zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung keine Wirkungsbeiträge.

Maßnahme 121: Die Agrarinvestitionsförderung erzeugt insbesondere durch Kapitalbildung und die Schaffung von Arbeitsplätzen geeignete Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung. Die Höhe der privaten Ausgaben bis Ende 2009 betragen 108,4 Mio. EURO. Hiervon entfällt der größte Anteil auf die Geflügelhaltung (40,22 %), die Milchviehhaltung (17,83 %) sowie Mischbetriebe (20,73 %). Insgesamt entfallen ca. 20 % aller im landwirtschaftlichen Sektor im Freistaat Sachsen getätigten Investitionen³⁰⁸ auf die ELER-geförderten Investitionen unter Maßnahme 121.

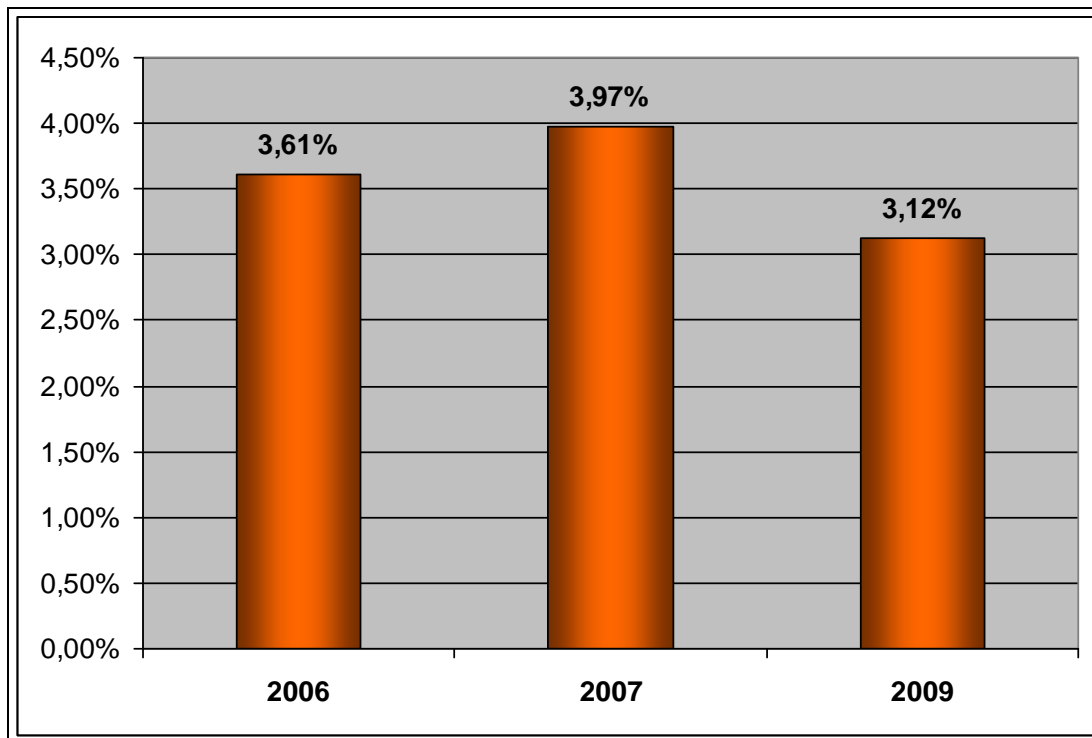
Für die geförderten Betriebe ist im Zeitraum 2006 bis 2009 ein Zuwachs des Eigenkapitals zu beobachten, der sich jedoch zwischen den Jahren 2007 und 2009 abschwächt (vgl. Abbildung 22).³⁰⁹ Gründe für diesen Trend sind in der folgenden Entwicklung zu sehen: Da es sich bei der untersuchten Stichprobe um Bewilligungen des Jahres 2008 handelt, dürfte sich ein wesentlicher Teil der bewilligten Projekte noch nicht in dem Aufbau von Sachkapital für das Wirtschaftsjahr 2008/09

³⁰⁸ Vergleichszahlen sind der VGR des Bundes und der Länder zu entnehmen. Hiernach betragen die Investitionsvolumina in neue Anlagen, Ausrüstungen und neue Bauten in der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischereiwirtschaft in 2007 rund 787 Mio. EURO.

³⁰⁹ Die Basis der Aussage bildet eine Stichprobe von 35 geförderten Unternehmen, deren Projekte im Jahr 2008 bewilligt wurden und deren Investitionskonzepte und Auflagenbuchführungen eine ausreichende Datenbasis bilden.

niederschlagen. Es ist zu erwarten, dass die Investitionsförderung die Tendenz zum verstärkten Aufbau von Sachkapital für die geförderten Betriebe weiter verstärken dürfte.

Abbildung 22: Wachstumsraten des Eigenkapitals geförderter Betriebe im Freistaat Sachsen (Bewilligungen der Maßnahme 121 im Jahr 2008, n = 35)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Buchführungsergebnisse und Investitionskonzepte der Zuwendungsempfänger

Ein wichtiger Beitrag der Maßnahme 121 des EPLR im Freistaat Sachsen ist zudem die hiermit ebenfalls intendierte Beschäftigungswirkung. Hierzu empfiehlt sich die Schätzung der Beschäftigungswirkung auf Basis der voraussichtlich durch die Förderung induzierten Bruttowertschöpfung.³¹⁰

Maßnahme 125: In 38 Erschließungsvorhaben wurde ein Investitionsvolumen von 1.586.098 EURO gefördert. Die Höhe der öffentlichen Ausgaben (ELER und Landesmittel) betragen 1.155.770 EURO. Insgesamt wurden 41.488 lfm neue Wege gebaut bzw. grundhaft instandgesetzt. Bei Annahme einer Erschließungswirkung von 500 m²/lfm Wegeneubau bzw. -instandsetzung, wurde durch die geförderten 41.488 lfm eine Fläche von 2.074 ha erschlossen.³¹¹ Die Verbesserung des Wegenetzes führt zu Effizienzsteigerungen in der Forstwirtschaft, die sich insbesondere durch Senkung der Einschlags- und Rückekosten sowie eine Erhöhung der Einschlagsmenge pro Hektar und dadurch Verbesserung der Ertragssituation in den Forstbetrieben ergeben. Unter Annahme von Einsparungen in Höhe von 6,5 EURO/m³,³¹² einem Einschlag von 3,5 m³/ha*a und einer erschlossenen Waldfläche von 2.945 ha ergibt sich eine Einsparung von rund 67.000 EURO/a für den Privatwald im Freistaat Sachsen.³¹³

³¹⁰ Hierzu dürfte sich eine Gegenüberstellung der voraussichtlichen Bruttowertschöpfung mit der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität im Freistaat Sachsen empfehlen, um die voraussichtliche Beschäftigungswirkung hieraus abzuleiten.

Das Monitoringsystem weist zwar als Ergebnisindikator die Schaffung respektive Sicherung von 2.146 Arbeitsplätzen aus. Diese Zahl erscheint jedoch aus Sicht der Evaluatoren zu hoch, sofern man tatsächlich davon ausgeht, dass diese Arbeitsplätze ohne die Förderung nicht erhalten bleiben könnten.

³¹¹ Annahmen des SMUL. Eine Analyse der Förderdaten für 2009 hat ergeben, dass bei den Projekten durchschnittlich eine Erschließung von 710 m²/ha erreicht wird. Die Erschließungsfläche beträgt in diesem Fall 2.945 ha.

³¹² Vgl. Bewertung der Maßnahme 125 in Kapitel 6.3 des Berichts.

³¹³ Das SMUL geht in seinen Annahmen von einer Senkung der Rückekosten von 1 EURO/m³ und von einem durchschnittlichen Einschlag von 3,5 m³/ha*a aus. Dadurch würde sich eine durchschnittliche Kostensenkung von rund 7.261 EURO/a ergeben.

Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse: „Zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und Verarbeitungserzeugnisse sowie zur Anpassung an anspruchsvolle Normen können neben investiven Fördermaßnahmen auch die Teilnahme an Lebensmittelqualitätsregelungen und diesbezügliche Informations- und Absatzfördermaßnahmen unterstützt sowie geeignete Beratungsangebote unterbreitet werden.“³¹⁴ Für das EPLR im Freistaat Sachsen sind es insbesondere die Maßnahmen 132 und 133, die auf diese Zielsetzung hin ausgerichtet sind. Da bislang in beiden Maßnahmen keine Förderanträge eingegangen sind, entfällt ein entsprechender Wirkungsbeitrag für diesen Bereich.

Unter den **Maßnahmen des SP 2**, die der Schaffung der Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung dienen, konzentrieren sich die Überlegungen auf die Beiträge der Maßnahme 212.

Maßnahme 212: Im Vordergrund der Beiträge der Maßnahme 212 zur Beantwortung der Horizontalen Bewertungsfrage 1 stehen die Kompensationswirkungen zum Ausgleich standortspezifischer Nachteile in benachteiligten Regionen Sachsens und der Erhalt der Bewirtschaftung. Hierzu ist zu konstatieren, dass die Kompensationswirkung der Ausgleichszulage in den untersuchten Wirtschaftsjahren 2007/08 und 2008/09 unterschiedlich ausfällt. Tendenziell ist der Beitrag der Maßnahme zum Ausgleich der Produktions- und Einkommensnachteile gegenüber nicht benachteiligten Gebieten für die Mehrheit der Betriebe eher gering. Im Hinblick auf den Erhalt respektive die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten ist festzustellen, dass benachteiligte Regionen von einem stärkeren Rückgang der Betriebe sowie der LF betroffen sind.³¹⁵ Obgleich der exakte Wirkungsbeitrag der Ausgleichszulage in diesem Zusammenhang nicht quantifizierbar ist, so ist gleichwohl wahrscheinlich, dass die Ausgleichszulage eine weitere Disparität zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Regionen Sachsens abmildert. Mit Hilfe der Ausgleichszulage wurde die Bewirtschaftung im Jahr 2009 auf 301.180 ha im benachteiligten Gebiet erhalten. In wie weit die Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete die Voraussetzungen für die Schaffung von Wachstum und Beschäftigung verbessert, bleibt abzuwarten. Eventuell ist ein effizienterer Einsatz der Fördermittel dadurch möglich, dass im Zuge der Abgrenzung bessere Kenntnisse über die konkreten natürlichen Nachteile der Betriebe für eine präzisere Ausgestaltung der Förderung herangezogen werden können.

Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft: Die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft haben die Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten und die hiermit verbundene Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zum Gegenstand. Hierunter sind im Freistaat Sachsen insbesondere die Maßnahmen 311 (Diversifizierung) und 313 (Förderung des Fremdenverkehrs) zu fassen.

Maßnahme 311: Der private Anteil wachstumsinduzierender Investitionen in das Anlagevermögen liegt für die Maßnahme Diversifizierung in einer Größenordnung von rund 1,7 Mio. EURO. Hierdurch wurden bislang rund sechs Arbeitsplätze geschaffen. Dies entspricht einer Investition von 283.000 EURO pro geschaffenem Arbeitsplatz. Wenngleich diese Kosten-Nutzen-Relation positiv zu bewerten ist, bleibt die Umsetzung deutlich hinter den zuvor festgelegten Zielsetzungen des Programms zurück. Hiernach wurde mit einer Erhaltung und Sicherung von ca. 500 Teilzeitarbeitskräften – entsprechend rund 200 Voll-AK – gerechnet.³¹⁶ Die Maßnahme induziert insofern keine nennenswerten Effekte auf die Beschäftigung.

Maßnahme 313: Die Förderung des Landtourismus trägt insbesondere im Teilbereich der Investitionsförderung durch Kapitalbildung sowie durch Schaffung von Arbeitsplätzen zu Wachstum und Beschäftigung bei. Die Gesamthöhe der bis 2009 getätigten Unternehmensinvestitionen in den Ausbau von Beherbergungsbetrieben beläuft sich auf 2,19 Mio. EURO. Insgesamt wurden in diesem Bereich 5,16 Mio. EURO investiert. Damit wurden bisher direkt 11,5 Arbeitsplätze geschaffen

³¹⁴ Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007- 2013, S. 36.

³¹⁵ Demgegenüber zeigt sich mit Blick auf die erzielbaren Einkommen, dass eine Reduktion der Einkommensunterschiede zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Regionen zwischen 2007/08 und 2008/09 zu verzeichnen ist.

³¹⁶ Vgl. Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009

und 12,25 Arbeitsplätze gesichert. Die darüber hinaus gehenden sektoralen Wirkungen aus der Förderung des Tourismus sind im Rahmen der Auswertungen zur Förderung des ländlichen Raum über ILE mit einbezogen.

Infrastrukturelle Maßnahmen: Betreffen im SP 3 die Maßnahmen 321, 322, 323 und 341. Beiträge über den SP 4 sind entsprechend mit zu berücksichtigen.

Maßnahme 321: Zur Förderung von Dienstleistungseinrichtungen, die der Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung dienen, wurde bis Ende 2009 ein Gesamtinvestitionsvolumen von 78 Mio. EURO bewilligt. Hierzu ist unter Berücksichtigung des vorgegebenen Spektrums von Fördergegenständen und bezogen auf die Zielsetzung der Maßnahme eine ausgewogene Verteilung der Investitionstätigkeit über die verschiedenen Maßnahmebereiche und Fördergegenstände festzustellen. Über 60 % dieses Investitionsvolumens (46 Mio. EURO) erfolgt zur Verbesserung sozialer oder gesellschaftspolitisch wichtiger Infrastrukturen (knapp 30 %) sowie zur Verbesserung kultureller Angebote einschließlich der Erhaltung von Kulturgütern, kulturell wertvollen Angeboten und den hiermit in Verbindung stehenden Bildungs- und Freizeitangeboten.

Durch die Maßnahmenumsetzung wurden im Rahmen der bisherigen Programmdurchführung 29 Arbeitsplätze geschaffen (Ergebnisindikator). Insgesamt werden mit über 20 % der Förderung beschäftigungswirksame Vorhaben unterstützt.

Maßnahme 322: Das Investitionsvolumen der bewilligten Anträge zur Dorferneuerung beträgt insgesamt 245 Mio. EURO. Die Investitionen der Maßnahme konzentrieren sich zum einen auf die physische Infrastruktur mit fast 60 % des Investitionsvolumens sowie die Förderung von Wohnraumverbesserungen mit rund 30 % der Investitionen und Vorhaben. Demgegenüber ist die Förderung zur Unterstützung des Gewerbes mit rund 6 % als eher unbedeutend zu betrachten. Allerdings ist in bauliche Maßnahmen sowie in Investitionen, die der Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur dienen, im Rahmen dieser Maßnahme das 1,5 fache investiert worden wie bei der Maßnahme 321 (Dienstleistungseinrichtungen).

Durch die Maßnahmenumsetzung (teilausgezahlte Vorhaben) wurden im Rahmen der bisherigen Programmdurchführung 40 Arbeitsplätze gesichert und 8 Arbeitsplätze geschaffen (Ergebnisindikator). Insgesamt werden mit rund 23 Mio. EURO Investitionsausgaben beschäftigungswirksame Maßnahmen für das Gewerbe und für soziale Dienstleistungen unterstützt. Dabei handelt es sich um investive Maßnahmen in die bestehende innerörtliche Gebäudesubstanz zur Ansiedlung oder Vergrößerung von Kleinunternehmen, Gewerbetreibenden, Handwerkern, örtlichem Handel (Dorfläden) sowie kleinen gewerblichen und sozialen Dienstleistern. Hierdurch werden die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, dass kleine Unternehmen das Angebot an Gütern und Dienstleistungen innerhalb der Ortschaften ausdehnen können. Die Maßnahmen leisten dabei insbesondere einen Beitrag zur Verhinderung weiteren Abwanderns von kleinen Produktionsstätten, Dienstleistern oder Handwerkern und schaffen wohnortnahe Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Den bewilligten Anträgen zufolge sollen mit diesen Vorhaben insgesamt 150 neue Arbeitsplätze (Zielwert: 244) geschaffen und rund 300 Arbeitsplätze (Zielwert: 670) erhalten werden.

Maßnahme 323: Die Maßnahmenbeiträge zum Erhalt des Kulturerbes erstrecken sich auf ein Investitionsvolumen in Höhe von rund 3,3 Mio. EURO. 13 % der Investitionen dienen der Unterstützung von Investitionen in Vereinsanlagen zur Entwicklung des dörflichen Gemeinschaftslebens (dörfliche Identität und Integration), 87 % dem Ländlichen Kulturerbe mit öffentlicher Zugänglichkeit. Insgesamt wurden durch die Maßnahmenumsetzung 5 Arbeitsplätze geschaffen und ein Arbeitsplatz gesichert. In Gegenüberstellung mit anderen Maßnahmen der Schwerpunktes 3 ist die Beschäftigungswirkung aus der Förderung des Kulturerbes vergleichsweise gering.

Frage 4: Inwieweit hat das Programm zur Verwirklichung von wirtschaftlichen Zielen und Zielen der Politik für sozialen Zusammenhalt beigetragen im Hinblick auf:

- **die Reduzierung der Disparitäten zwischen EU-Bürgern?**
- **die Reduzierung territorialer Ungleichgewichte?**

Die Kohäsionspolitik der Europäischen Union³¹⁷ ist seit 1986 vertraglich verankert und hat sich zum Ziel gesetzt, „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen...“³¹⁸

Ebenfalls im EU Vertrag festgelegt ist die Verpflichtung der Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen alle drei Jahre einen Bericht über die Fortschritte bei der Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts vorzulegen.³¹⁹ Gemäß diesen Berichten³²⁰ wird Kohäsion als Überwindung verschiedener Divergenzen, die die rückständigen Regionen gemessen am EU-27 Durchschnitt aufweisen, verstanden. Als wirtschaftliche Disparität gilt die Divergenz wirtschaftlicher Leistung, Beschäftigung und Produktivität, gemessen am BIP pro Kopf, Beschäftigtenzahlen und BIP pro Erwerbstätigem. Die soziale Disparität von Regionen wird an der Beteiligung am Erwerbsleben und am Armutsrisiko festgemacht, gemessen an den Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquoten und gemessen an der Anzahl der Personen, deren Einkommen weniger als 60 % des nationalen Medianeinkommens beträgt. Die territoriale Disparität schließlich bezieht sich auf die geografische Streuung des wirtschaftlichen Wohlstands in der EU insbesondere mit Blick auf Städte mit Suburbanisierungstendenzen versus ländliche Räume.

Die horizontale Bewertungsfrage 4 ist damit die umfängliche Frage nach den Programmwirkungen in Hinblick auf Wachstum, Arbeitsproduktivität und Beschäftigung (vgl. die ersten drei Wirkungsindekatoren). Zu ihrer Beantwortung sollen die Netto-Beiträge aller Einzelmaßnahmen mit entsprechender Wirkung – also alle Maßnahmen aus den Schwerpunkten 1 und 3 – herangezogen, nach verschiedenen Kategorien (Regionen/ländliche Räume) aggregiert und auf die entsprechende Divergenz bezogen werden.

Wirtschaftliche Leistung, Beschäftigung und Produktivität werden durch das EPLR im Wesentlichen über die zusätzlichen Investitionen, also den Aufbau produktiven Kapitalstocks im ländlichen Raum positiv beeinflusst. Die Quantifizierung des Wachstumseffektes eines Kapitalstockaufbaus erfolgt ökonomisch in der Regel über die so genannte Solow'sche Wachstumszerlegung, bei der das Wachstum des BIP auf die Veränderung des Kapitalstocks, des Arbeitseinsatzes und des Technischen Fortschritts verteilt wird. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates³²¹ betrug der Wachstumsbeitrag des Kapitalstocks zum Produktionspotenzial in Deutschland regelmäßig 0,4 % bei einer geschätzten Produktionselastizität des Kapitals von 0,22, d.h. 1 % Kapitalstockerhöhung (durch Investitionen) führen zu 0,22 % BIP Wachstum in Deutschland. Wirtschaftswissenschaftliche Institute gehen davon aus, dass in den neuen Bundesländern die Kapitalproduktivität und der Wachstumsbeitrag des Kapitals derzeit noch wesentlich höher liegen. So wird der Wachstumsbeitrag des Kapitals für die neuen Bundesländer doppelt so hoch wie im nationalen Durchschnitt³²² (also 0,8 Prozentpunkte) geschätzt. Demnach betrug der Wachstumsbeitrag der

³¹⁷ Europäische Gemeinschaften, Die Kohäsionspolitik 2007 – 2013, Erläuterungen und offizielle Texte. Leitfaden Januar 2007

³¹⁸ Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union..in Abl. Nr. C 115 vom 9. 5. 2008

³¹⁹ ebd. Artikel 174 (vormals Art. 158 EGV) und Artikel 175 (vormals Art. 159 EGV)

³²⁰ Vgl. Europäische Kommission, Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Mitteilung der Kommission Luxemburg Mai 2007

³²¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/ 2008, S. 443 ff.

³²² Vgl. Schneider, S., Demographie und Wachstum in den neuen Bundesländern, 2004

Kapitalstockerhöhung im ländlichen Raum Sachsens in den letzten Jahren zwischen etwa 423 und 471 Mio. EURO zusätzlichem Bruttoinlandsprodukt und Jahr (vgl. Tabelle 26).

Tabelle 26: Beitrag des Kapitalstocks zum Wachstum im ländlichen Raum Sachsens

	BIP Sach- sen	BIP ländlicher Raum (LR) Sachsen	BIP Wachstum LR Sach- sen	BIP Wachs- tumsbeitrag des Kapi- talstocks -geschätzt -	Kapital- stock- wachstum LR Sach- sen -geschätzt-	Davon zus. Investitio- nen im Rahmen des EPLR 2007-2009	Kapital- stock LR Sachsen -geschätzt*-	Kapital- stock Sachsen insgesamt	BIP pro Kopf LR Sachsen
	Mio. EURO								EURO
2006	89.616	54.869	2.015	423	3.368		265.195	433.131	18.227
2007	93.311	57.313	2.444	439	7.014		272.209	443.181	19.264
2008	94.923	58.846	1.533	459	8.764		280.973	453.231	20.016
2009	92.853	57.563***	-1.283****	471	6.230	147	287.203	463.281**	

* Geschätzt mit den Anteilen der Bruttoinlandsprodukte

** mit gleicher Wachstumsrate fortgeschrieben

*** geschätzt anhand der Wachstumsrate für Gesamtsachsen

**** Wachstumsrate für Gesamtsachsen

Quelle: Daten zum Kapitalstock aus: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Daten zur Bruttowertschöpfung im ländlichen Raum berechnet aus Kreisergebnissen aus: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Reihe 2 Kreisergebnisse, Band 1. Eigene Berechnungen und Schätzungen

Im Rahmen des EPLR wurden bis Ende 2009 insgesamt 101 Mio. EURO öffentliche Mittel in den produktiven Kapitalstock und die Infrastruktur investiert (vgl. Tabelle 27). Zusätzlich wurden etwa 46 Mio. EURO Eigenmittel in der Landwirtschaft investiert, die ohne Förderung nicht investiert worden wären.³²³ Insgesamt hat damit das EPLR netto mit etwa 147 Mio. EURO zur Kapitalstockerhöhung im ländlichen Raum beigetragen. Das entspricht einem Anteil am Kapitalstockwachstum von etwa 2,36 %. Ohne das Engagement des EPLR wäre damit der Rückgang des BIP im ländlichen Raum in 2009 schätzungsweise um 11,1 Mio. EURO größer ausgefallen (vgl. Tabelle 27). Bei der Interpretation dieses Ergebnisses ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die von Wirtschaftsinstituten berechneten Wachstumsbeiträge auf mittel- bis langfristige „geglättete“ Trends beziehen und außerdem weniger das tatsächliche Wachstum als vielmehr das Wachstum des Produktionspotenzials einer Volkswirtschaft auf die Potenzialfaktoren Arbeit, Kapital und Technischen Fortschritt beziehen.

Tabelle 27: Nettowirkung des EPLR 2007 bis 2009 auf Wachstum und Arbeitsproduktivität im ländlichen Raum

	BIP LR	BIP LR ohne EPLR	Differenz	Einwohner LR	Erwerbstätige LR	BIP pro Kopf LR	BIP pro Kopf im LR ohne EPLR	Differenz	BIP pro Erwerbs- tät. LR	BIP pro Erwerbs- tät. LR ohne EPLR	Differenz
	Mio.EURO				Personen			EURO			
2006	54.869			3.010.257	1.186.377	18.227			46.249		
2007	57.313			2.975.114	1.202.208	19.264			47.673		
2008	58.846			2.939.874	1.208.441	20.016			48.696		
2009	57.563	57.552	11	2.904.634*	1.199.146**	19.818	19.814	4	48.003	47.994	9

* mit letzter negativer Wachstumsrate fort geschrieben

** geschätzt mit dem sachsenweiten Rückgang der Erwerbstätigkeit in Höhe von 0,77 %

Quelle: Daten zur Bruttowertschöpfung, Bevölkerung und Erwerbstätige im ländlichen Raum berechnet aus Kreisergebnissen aus: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Reihe 2 Kreisergebnisse, Band 1. Eigene Berechnungen und Schätzungen

³²³ Vgl. Beantwortung der Horizontalen Frage 18 zu Mitnahmeeffekten

Für die Halbzeitbewertung, in deren Betrachtungsraum im Grunde nur zwei Investitionsjahre stehen (2008 und 2009) und die Investitionen von 2009 im gleichen Jahr kaum wachstumswirksam gewesen sein können, ist die Methode der Trendschätzung nur beschränkt geeignet, aber zum Zeitpunkt dieser Halbzeitbewertung die einzig mögliche. Es wird deshalb mit dem geschätzten zusätzlichen BIP im ländlichen Raum weiter gerechnet, um die im CMEF vorgegebenen Wirkungsindekatoren zu Wachstum, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität zu quantifizieren: Umgerechnet auf die Bevölkerung im ländlichen Raum wäre ohne den bisherigen Einsatz der investiven Mittel aus dem EPLR das BIP pro Kopf schätzungsweise um 4 EURO geringer ausgefallen und die Arbeitsproduktivität gemessen am BIP pro Erwerbstätigen um 9 EURO.

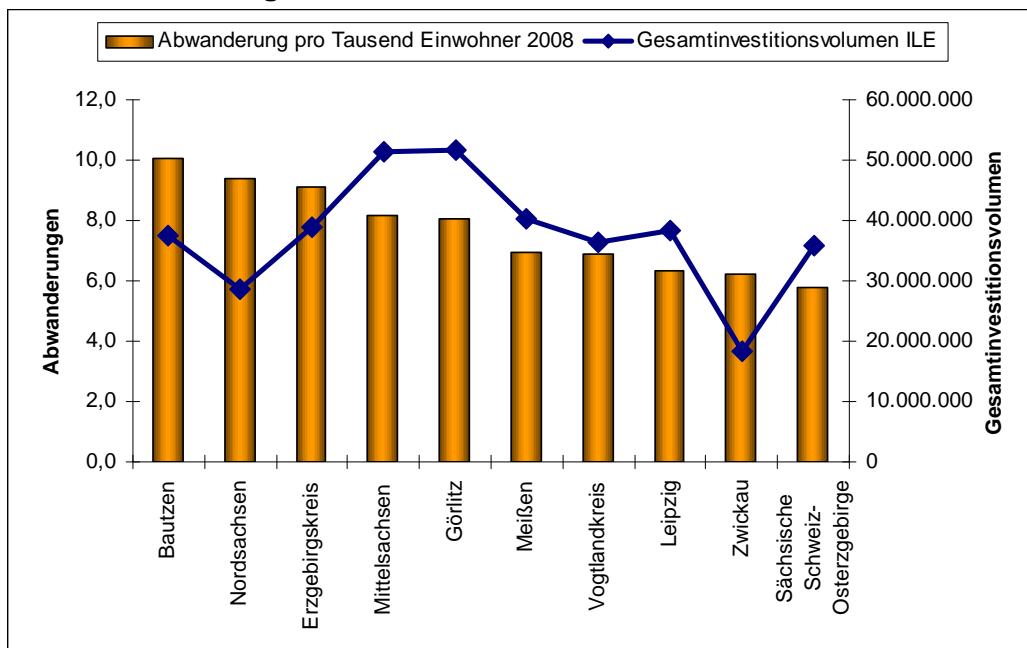
Zur Abschätzung der Nettowirkung des EPLR auf die Beschäftigung im ländlichen Raum, kann die Kapitalstockausstattung je Erwerbstätigem herangezogen werden, die im ländlichen Raum Sachsens im Jahr 2009 bei 239.507 EURO lag. Mit insgesamt 147 Mio. EURO zusätzlichen Investitionen konnten also etwa 614 Arbeitsplätze ausgestattet werden.

Demographische Relevanz

Horizontale Bewertungsfrage 6: Inwieweit ist das Programm erfolgreich auf Besonderheiten im Programmbereich wie Bevölkerungsschwund oder Druck durch urbane Zentren eingegangen?

Im Programmbereich sind insbesondere die Landkreise Bautzen, Nordsachsen und Erzgebirgskreis von Abwanderungen über neun Personen pro 1.000 Einwohner (2008) betroffen. Mittelsachsen und Görlitz verloren 2008 mehr als acht Personen pro 1:000 Einwohner. Allein der Landkreis Sächsische Schweiz - Osterzgebirge verzeichnete weniger als sechs Abwanderungen pro 1.000 EW. Druck durch urbane Zentren sind den Landkreisdaten nicht zu entnehmen. Die wichtigsten Instrumente, um der Betroffenheit von Bevölkerungsschwund im ländlichen Raum zu begegnen, sind in den Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten gebündelt. Über sie lassen sich Investitionsvorhaben im ländlichen Raum unterstützen, die Arbeitsplätze und Wertschöpfung schaffen.

Abbildung 23: Bevölkerungsdruck (2008) und Gesamtinvestitionsvolumen in bewilligten Vorhaben aller ILEK



Quelle: SMUL, Monitoring-Datei: Budgetüberwachung-Netto-Einzelfallliste, Stand 20.04.2010

Gemessen am Gesamtinvestitionsvolumen aller bewilligten ILEK Vorhaben wurden in den am meisten vom Bevölkerungsschwund betroffenen Gebieten Bautzen, Nordsachsen und

Erzgebirgskreis nicht entsprechend mehr oder größere Projekte umgesetzt (vgl. Abbildung 23). Auch der Landkreis Zwickau weist eine gemessen am Bevölkerungsdruck unterproportionale Höhe der Gesamtinvestitionen auf.

Die programmatische Einflussmöglichkeit auf die Umsetzung von (investiven) Projekten ist in einem nachfrageorientierten System begrenzt. Zwischen der tatsächlichen Fördernachfrage und dem objektiven Bedarf stehen die Aktivitäten in der Region. Diese können zwar bestmöglich durch die ILEK unterstützt werden, die tatsächliche Nachfrage aber bleibt vom Vorhandensein reger Akteure und vom Vorhandensein endogenen Potenzials abhängig. Hohe Abwanderungen und niedrige Investitionsfördernachfrage können insoweit autokorreliert sein.

Die wettbewerbsorientierte Konzeption des unter Anwendung der LEADER – Methode entwickelten ILEK-Ansatzes impliziert die Förderung starker Konzepte und fokussiert nicht auf den landesweiten regionalen Ausgleich, d.h. sie sorgt nicht und kann auch nicht dafür sorgen, dass die schwächsten Regionen die größte Förderung bekommen. Hierzu müsste der partizipative Ansatz verlassen und top-down regionalpolitische Ansätze verfolgt werden.

Umsetzung des Chancengleichheitsprinzips

Horizontale Bewertungsfrage 12: Inwieweit hat das Programm zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern beigetragen?

Mainstreaming von Gleichstellung und Chancengleichheit bewegt sich in einem Umfeld europäischer und nationaler Politik, die Handlungsfelder und Aktionsschwerpunkte vorgibt und deren Berücksichtigung in der Bewertung von EU-Fonds zu beurteilen ist.

Eine Relevanzanalyse des EPLR ergibt, dass für ein Gender – Mainstreaming praktisch nur die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 und hier insbesondere die Integrierte Ländliche Entwicklung in Frage kommen. Die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 und 2 fördern zwar direkt land- und forstwirtschaftliche Betriebe, aber die Förderung bezieht sich dabei auf bestehende Betriebe mit bestehenden Entscheidungsstrukturen und Eigentumsverhältnissen. Da es nicht Ziel des EPLR ist, die Entstehung neuer Betriebe zu fördern und der ELER insgesamt hier keine Wirkungen für die Entstehung neuer Arbeitsplätze als Ziel hat, sind die Möglichkeiten des Gender – Mainstreaming sehr begrenzt.

Die Landesregierung hat mit dem Kabinettsbeschluss zur Umsetzung von Gender Mainstreaming im Jahr 2005 gute politische Voraussetzungen für das EPLR geschaffen. Dadurch wurde im Freistaat Sachsen Gender – Mainstreaming fester Bestandteil auch aller anderen Förderprogramme und die Vorgaben der EU zur Umsetzung des Querschnittsziels mit den landespolitischen Zielsetzungen in Einklang gebracht. Ein weiterer wichtiger Schritt zur Umsetzung war 2007 die Einführung der Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit.

Insgesamt haben diese guten politischen Rahmenbedingungen bisher aber nicht durchgängig zu einer Verbesserung bei der Umsetzung eines Gender – Mainstreaming geführt. Eine der identifizierten Ursachen ist, dass die instrumentellen Voraussetzungen für eine systematische Implementierung des Gender Mainstreaming fehlen. Eine Integration von entwicklungs- und gleichstellungspolitischen Zielstellungen ist deshalb in der Praxis oft nicht möglich.

Demgegenüber hat das EPLR gute instrumentelle Voraussetzungen geschaffen. Durch die Einführung des nach der LEADER – Methode umgesetzten Konzeptes der integrierten ländlichen Entwicklung kann schon bei der Planung und Vorbereitung von Programmen des ländlichen Raums ein Gender - Mainstreaming bottom-up erfolgen. Der ILEK – Ansatz, der die Schwerpunkte 3 und 4 des EPLR mit ausgestaltet hat und nach dem sie seit 2007 umgesetzt werden, stellt eines der zentralen Handlungsfelder für ein erfolgreiches Gender – Mainstreaming dar. Subsidiarität und partizipative Beteiligung der Zivilgesellschaft sowie der Bottom-up-Ansatz gelten als die wichtigsten Voraussetzungen, überhaupt ein wirksames Gender – Mainstreaming zu ermöglichen.

Die Auswertung der bisherigen Durchführung der ILEK, hat bezogen auf die Handlungsfelder des Mainstreaming zu folgenden Ergebnissen und qualitativen Einschätzungen geführt:

Handlungsfeld 1: Förderung der gleichen wirtschaftlichen Unabhängigkeit für Alle durch Zugang zu und Teilhabe an allen Bereichen des Arbeitsmarktes. Dies bedeutet: qualitativ gleichwertige Arbeitsplätze, Chancengleichheit bei Gründung, Erweiterung sowie Restrukturierung von Betrieben und Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf, Privat- und Familienleben

Die Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit durch qualitativ gleichwertige Arbeitsplätze ist aus den Monitoring - Informationen nur bedingt direkt abzulesen. Bei den voraussichtlich rund 500 geschaffenen Arbeitsplätzen ist noch nicht gesichert abzuschätzen, wie viele davon Frauenarbeitsplätze sein werden. Sie verteilen sich recht gleichmäßig über viele verschiedene Berufsgruppen, sodass daraus keine Gender spezifische Beschäftigungsprognose abgeleitet werden könnte. Bei den 1.500 gesicherten Arbeitsplätzen kann nach Schätzungen mit einer Quote von etwa 60 % für weibliche Arbeitskräfte gerechnet werden. Wenn sich dies nach Beendigung aller Investitionsvorhaben, dann auch so einstellt, ist das ein erster Erfolg für die ILEK, denn damit liegt die Zahl der gesicherten Arbeitsplätze für Frauen über deren durchschnittlicher Beschäftigungs- und Erwerbsquote in Sachsen (vgl. auch sozioökonomische Analyse).

Die Chancengleichheit bei der Gründung, Erweiterung oder Restrukturierung von Betrieben ist derzeit auch nur grob abschätzbar. Der Anteil weiblicher Einzelantragsteller liegt bei den gewerblichen Infrastrukturen zwar leicht unter dem der männlichen, dieser Wert ist aber nicht sehr aussagekräftig. Ca. 60 % der privaten Antragsteller sind Kapitalgesellschaften oder Personengesellschaften mit nicht erfasster Eigentümerstruktur bzw. private Vereine. Hier ist ein Gender - spezifischer Einkommens- und Beschäftigungseffekt nicht verlässlich schätzbar.

Die Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf, Privat- und Familienleben wird in ELER – Programmen entweder über die Diversifizierung und die Kleingewerbeförderung (Maßnahme 312) oder über die Schaffung spezifischer Dienstleistungsangebote (siehe Gender Handlungsfeld 2) erreicht. Die Maßnahme 312 wird in Sachsen nicht angeboten und das von den ILEK komplementär genutzte Programm Regionales Wachstum, das in seiner Zielgruppe und seinen Fördergegenständen der Maßnahme 312 entspricht, wurde im Mai 2010 durch einen Antragstopp zunächst eingestellt. Den Regionalmanagern der ILEK liegen darüber hinaus nur unzulängliche Informationen vor, wie viele der von ihnen mitinitiierten Vorhaben noch realisiert werden konnten. Hier kann auch nur eine grobe Abschätzung vorgenommen werden, die zu einem Anteil von ca. 60 % weiblichen Beschäftigungen geführt hat.

Insgesamt ist die Arbeitskräftebilanz im Sinne der Gender Zielsetzung positiv zu bewerten.

Handlungsfeld 2: Schaffung qualitativ hochwertiger Dienstleistungsangebote und einer entsprechenden Gestaltung der Infrastrukturinvestitionen im ländlichen Raum durch Ausbau der Betreuungsangebote (Kinderbetreuung, Altenbetreuung), Verbesserung der Nahversorgung mit Gütern und haushaltsbezogenen Dienstleistungen, Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Mobilitätsangebote, Wegenetz), Verbesserung der Wohnraumversorgung und Erweiterung der kulturellen und bildungspolitischen Angebote

Dies ist der Kernbereich der ILEK Aktivitäten. Wie an verschiedenen Stellen der Halbzeitbewertung quantifiziert wird (siehe die Bewertungen der verschiedenen ILE - Maßnahmen), sind die Betreuungsangebote (Kinderbetreuung, Altenbetreuung) und die Nahversorgung mit Gütern und haushaltsbezogenen Dienstleistungen in angemessener Form verbessert worden. Werden die Gender relevanten kulturellen und bildungspolitischen Angebote mit einbezogen, errechnet sich ein Anteil von knapp 10 % an allen ILE – Vorhaben. Das ist insgesamt ein geringer Anteil und damit noch kein Indiz für ein Gender sensibles Programm. Allerdings ergab eine qualitative Einzelauswertung aller hier in Betracht kommenden Vorhaben, dass in diesem Bereich der integrierten ländlichen Entwicklung Gender relevante Bedarfe besonders berücksichtigt werden.

Ganz herausragend für die ILEK – Förderung ist die Anpassung der Wohnraumversorgung. Rund 23 % der investiven Mittel werden für die Verbesserung der Wohnraumsituation aufgewendet. Hinzu kommt, dass dieser Maßnahmebereich zu einem überwiegenden Teil jungen Familien zugute kommt.

Die Anpassung der Verkehrsinfrastruktur (Mobilitätsangebote, Wegenetz) ist ebenfalls Teil dieses Handlungsfeldes. Immerhin gehen von den Ausgaben für physische Infrastruktur, die rund 45 % der gesamten ILE – Investitionen darstellen, etwa 10 % in die Verbesserung von Gehwegen und

Straßenbeleuchtung, aber dies allein sagt wenig über den Genderbezug der Verkehrsinfrastruktur aus. Ob Verkehrsinfrastrukturen Genderaspekte berücksichtigen, hängt wesentlich von der in der Planung festgelegten Ausgestaltung der Investition ab und wäre nur durch eine vollständige Einzelfallprüfung aller Vorhaben festzustellen. Das schlichte Abfragen des Genderbezugs im Antragsverfahren ist nicht aussagekräftig, kann aber auch im Rahmen der Antragsverfahren nicht geändert werden. Eine Möglichkeit hier das Gender – Mainstreaming einzuführen, ist die entsprechende Teilhabe am Entscheidungsprozess (siehe Handlungsfeld 3)

Insgesamt ist auch in diesem Handlungsfeld die Gender - Bilanz wegen der Verbesserung der Wohnraumversorgung positiv zu bewerten.

Handlungsfeld 3: Teilhabe an Entscheidungsprozessen der Programmgestaltung und Förderpolitik

Die ILEK sollen eine ausgewogene / gleichberechtigte Teilhabe an den Entscheidungsprozessen garantieren. Im Vorbereitungsprozess und bei allen Veranstaltungen zur Sensibilisierung betrug der Anteil weiblicher Teilnehmer ca. 70 %. Bei Fortbildungsveranstaltungen und Beratungen beträgt der Anteil dann aber nur noch 40 %. Bei den stimmberechtigten Mitgliedern der Koordinierungskreise ist der Anteil weiblicher Mitglieder sogar nur noch 22 %. Das bedeutet, in der Phase des Programmdesigns sind die Frauen eher überrepräsentiert, aber in den Entscheidungsprozessen ist ihr Einfluss eher geringer. Das EPLR sieht vor, dass in den Koordinierungskreisen jeweils ein stimmberechtigtes Mitglied im Sinne einer/eines Gleichstellungsbeauftragten das Gender – Thema vertritt. Dies garantiert zumindest, dass das Thema "Gleichstellung von Mann und Frau" bei allen Entscheidungen qualifiziert vertreten wird. Hinzu kommt, dass ca. 60 % der Regionalmanager Frauen sind. Auch dies garantiert bis zu einem gewissen Grad, dass Gender relevante Themen stets in der aktuellen Diskussion der lokalen Aktionsgruppen und der Koordinierungskreise präsent sind.

Bei einer Bewertung der obigen Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die ILEK Strukturen subsidiär und ausschließlich durch die Entscheidungen der ländlichen Bevölkerung selbst entstanden sind. Die ILEK Strukturen sind damit natürlich auch ein Spiegelbild der soziokulturellen Strukturen und Verhaltensmuster der Gesellschaft im ländlichen Raum. Die Zusammensetzung der lokalen Aktionsgruppen, der Koordinierungskreise und der Regionalmanagements sowie die von ihnen vertretenen gesellschaftspolitischen Strömungen und Ziele können nicht von der Verwaltungsbehörde des EPLR gesteuert werden. Auch die Einflussmöglichkeiten z. B. über die Einführung eines Pflichtmitglieds für Gleichstellungsfragen in den Entscheidungsgremien sind stark begrenzt.

Das Gesamtergebnis erscheint damit eher unbefriedigend, weil die ILEK nicht zu dem Hebel einer Gender – Politik geworden sind, der sie sein könnten. Aus Sicht der Halbzeitbewertung ist der erreichte Gender – Bezug der ILEK insofern zu akzeptieren, als von außen und top-down nicht in den Selbstentscheidungsprozess der lokalen Aktionsgruppen eingegriffen werden soll.

Nützlich und hilfreich wäre in der bestehenden Situation der Aufbau von zusätzlichen Beratungsstrukturen, die in der Lage sind, die LAG und Regionalmanager über längere Zeit zu begleiten und zu unterstützen, geeignete Aktionen zu entwickeln, die sowohl zu einer besseren Information über Inhalte und Ziele des Gender – Mainstreamings als auch zu einer stärkeren Sensibilisierung der lokalen Akteure führen, den Nutzen der Gender – Politik für die Entwicklung der ländlichen Räume zu erkennen. Gender – Sensibilisierung und die entsprechende Gestaltung von lokalen Aktionsprogrammen ist allerdings ein langwieriger gesellschaftlicher Entwicklungsprozess, der förderpolitische Ausdauer verlangt.

Die letzten Aussagen sind gleichzeitig Schlussfolgerung und Empfehlung für diesen Themenbereich der Halbzeitbewertung.

Handlungsfeld 4: Abbau von Geschlechterstereotypen

Eine der wesentlichen Ursachen für die mangelnde Beteiligung von Frauen in den ILEK Entscheidungsgremien sind natürlich auch die typischen Geschlechterstereotypen, die sich durchaus auch in den regionalen Workshops wieder fanden. Auch diese können nur durch die oben genannte weitere Sensibilisierung abgebaut werden.

Konzept zur Beantwortung der Fragen 13 bis 15

Im Rahmen des Kapitels 6.22 erfolgt auf Grundlage einer Reihe von zusätzlichen Bewertungsfragen, die vom SMUL formuliert wurden, eine vertiefende Untersuchung und Analyse der Ergebnisse und Wirkungen der im EPLR festgelegten strategischen Neuausrichtung der Integrierten Ländlichen Entwicklung.

Dabei soll detailliert der spezifische integrierte Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums und die Synergien zwischen den Schwerpunkten untersucht werden. Die Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK) sollen nicht nur Vorhaben der beiden Schwerpunkte 3 und 4, sondern auch Maßnahmen der anderen Schwerpunkte synergetisch verbinden. Darüber hinaus werden von den ILEK auch andere Förderprogramme mit einbezogen. Dies betrifft die GAK aber auch EFRE und ESF sowie Landesprogramme. Es soll dabei auch überprüft werden, wie möglicherweise die ILEK erweitert werden können, um die Komplementarität und Kohärenz zu den anderen Programmen zu verbessern.

Insgesamt wird das ganze Spektrum der drei Bewertungsfragen 13 -15 durch diese vertiefende Untersuchung abgedeckt. Die drei Fragen können durch zusammenfassende Teilbeiträge aus dem Kapitel 6.22 beantwortet werden.

Horizontale Bewertungsfrage 13: Inwieweit hat das Programm für Komplementarität und Kohärenz zwischen den vom Kohäsionsfonds, dem Europäischen Sozialfonds, dem Europäischen Fischereifonds und dem ELER finanzierten Maßnahmen und Aktionen im Rahmen des Programms gesorgt?

Obwohl unter Kohärenz eindeutig die gemeinsame Ausrichtung auf übereingekommene Ziele zu verstehen ist, beschränken sich die Aussagen zu Kohärenz in allen regionalen Programmen wie auch im nationalen Strategischen Rahmenplan auf den Ausschluss von Doppelförderung. Die übereingekommenen Ziele betreffen die wichtigsten politischen Prioritäten gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon und Göteborg. Das Ziel „Konvergenz“ besteht dabei darin, Wachstum und Beschäftigung in den Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand zu fördern. Der Schwerpunkt liegt vor allem auf Innovation und Wissensgesellschaft, Anpassungsfähigkeit an den Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft, der Qualität der Umwelt und einer effizienten Verwaltung.³²⁴ „Die Umsetzung dieser Prioritäten in die Strategien der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2007–2013 bietet eine einmalige Gelegenheit, den neuen ELER auf die Förderung von Wachstum, Arbeitsplätzen und Nachhaltigkeit zu konzentrieren. Die Herausforderung besteht somit darin, die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Wirtschaft durch Förderung der Diversifizierung und Berufsbildung außerhalb der Landwirtschaft zu unterstützen und gleichzeitig Veränderungen in der Landwirtschaft in Gang zu setzen, die den in der Gemeinschaftsstrategie festgelegten Zielen wie Förderung von Innovation, stärkere Nutzung von Bioenergie sowie Verbesserung der Produktqualität und der Umweltbedingungen entsprechen.“³²⁵

Hinsichtlich der Kohärenz zu diesen gemeinsamen Zielen sind sowohl in der Strategie wie vor allem auch in der bisherigen Umsetzung des EPLR in Sachsen Defizite erkennbar. Im Schwerpunkt 1 dominiert die klassische Investitionsförderung, in deren Rahmen es bisher nicht überzeugend gelungen ist, die in der Gemeinschaftsstrategie festgelegten Ziele wie Förderung von Innovation umzusetzen. Die strategisch programmierten Maßnahmen „Teilnahme von Landwirten an Lebensmittelqualitätsregelungen“ (132) und „Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen“ (133) sowie „Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Erzeugnisse, Verfahren und Techniken in Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft“ (124), die geeignet wären, Innovationen und Produktqualitäten der Landwirtschaft zu verbessern, konnten bisher nicht erfolgreich implementiert werden. Bildungsmaßnahmen zur Unterstützung der Gemeinschaftsprioritäten fehlen sowohl im Schwerpunkt 1 (111) wie auch im Schwerpunkt 3 (331).

³²⁴ Vgl. Europäische Union, Die Kohäsionspolitik 2007 – 2013. Erläuterungen und offizielle Texte. Leitfaden, Januar 2007

³²⁵ Europäische Gemeinschaften, Wachsende Regionen Wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, 2007, S.169f.

Im Schwerpunkt 2 sind ausschließlich im Forstbereich strukturell wirksame Maßnahmen geplant und umgesetzt. Über 20 % der bis Ende 2009 insgesamt verausgabten öffentlichen Mittel des Programms sind reine Transferleistungen im Rahmen der Ausgleichszulage. Agrarumweltmaßnahmen (bislang 30 % der insgesamt im Programm bisher verausgabten Mittel) tragen zu den politischen Prioritäten von Göteborg bei, wirken jedoch zum großen Teil nur so lange, wie die Zahlungen fließen und führen nur teilweise zu nachhaltig veränderten Strukturen. Die potenziell hoch wirksamen dauerhaften Beiträge der Maßnahme „Ländliches Erbe“ (323) konnten bisher mangels Umsetzungsstand nicht erreicht werden. Nicht produktive Investitionen zur dauerhaften Verbesserung der Umweltsituation in landwirtschaftlichen Betrieben (216) sind nicht programmiert.

Der Herausforderung, die allgemeine Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Wirtschaft durch Förderung der Diversifizierung und durch Fokussierung auf Wachstum und Beschäftigung im ländlichen Raum zu verbessern, wird im Wesentlichen und erfolgreich mit den Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 begegnet. Im Sinne der Kohärenz mit den anderen Strukturfonds ist in Sachsen der so genannte „ILE-Vorrang“ besonders hervorzuheben. In Sachsen ist es gelungen, in viele Förderrichtlinien anderer Ressorts (z.B. Wirtschaftsförderung) einen Passus einzufügen, der ILEK-Projekten den Vorrang einräumt. So können Synergien für die Entwicklung der ländlichen Regionen über die Wirkungsmöglichkeiten des ELER hinaus erzielt werden. Entsprechend unterscheiden sich auch die Kompetenzen der Regionalmanager und LAG-Vorsitzenden in den ILEK-Regionen Sachsens deutlich gegenüber anderen Ländern darin, „über den Tellerrand der ELER-Möglichkeiten“ zu schauen. Ein gewisses Risiko birgt das Konzept, wenn Fördermöglichkeiten über andere Fonds komplementär in den Strategien eingeplant werden. So kann z.B. die Beendigung weiterer Bewilligungen der Kleingewerbeförderung im Rahmen der Richtlinie Regionales Wachstum, die in ihren Fördergegenständen dem Code 312 der ELER-Förderung entspricht, die Umsetzung entsprechender Strategien beeinträchtigen.

Horizontale Bewertungsfrage 14: Synergien

Inwieweit hat das Programm Synergien zwischen den Schwerpunkten optimiert?

Das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen ist weniger auf Synergien zwischen den Schwerpunkten als auf Synergien zwischen dem EPLR und anderen Programmen wie z.B. der GAK ausgerichtet. Anders als in anderen Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum werden in Sachsen die Finanzierungen von EPLR- und GAK- Maßnahmen getrennt. Wichtige synergetische Maßnahmen wie beispielsweise die Bodenordnung oder der ländliche Wegebau mit Zielbeiträgen zu allen vier Schwerpunkten werden in Sachsen nicht über den EPLR sondern über die GAK ohne Beteiligung des ELER umgesetzt.³²⁶

An dieser Stelle soll dargestellt werden, inwieweit in der Umsetzung tatsächlich einzelne Maßnahmen synergetisch zu den beabsichtigten Wirkungen anderer Schwerpunkte beitragen. In diesem Sinne können synergetische Beiträge der Maßnahmen 121 und 323 auf die Ziele des Schwerpunktes 2 „Verbesserung von Umwelt und Landschaft“ und der Maßnahmen 125, 211, 212, und 214 auf die Ziele des Schwerpunktes 3 „Verbesserung der Lebensqualität und Attraktivität des ländlichen Raums“ heraus gearbeitet werden (vgl. Tabelle 28 und nachfolgende Erläuterungen).

Tabelle 28: Synergetische Beiträge einzelner Maßnahmen auf die Wirkungsbereiche anderer Schwerpunkte

113	121	124	125	132	133	211	212	214	221	223	227	311	313	321	322	323	341	4		
																				Wettbewerbsfähigkeit Land- u Forstwirtschaft
	→																→			Umwelt und Landschaft
			→			→	→	→												Lebensqualität und Attraktivität
																				Partizipation Subsidiarität

Quelle: Eigene Darstellung

³²⁶ Vgl. hierzu: Beantwortung der 15. Horizontalen Bewertungsfrage

Maßnahme 121: Neben den ökonomischen Einsatzfaktoren Arbeit und Kapital wurden im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung auch Investitionen in Faktoren aus der Natur in ihren Funktionen als Ressourcenquelle (Fläche, Energie, Rohstoffe und Wasser) und in ihrer Funktion als "Senke" für Rest- und Schadstoffe (Belastung der Natur durch die Emissionen von Treibhausgasen sowie durch die Entstehung von Abfall und Abwasser) gefördert und so zu den Zielen des Schwerpunkts 2 beigetragen. Von den zwischen 2007 und Ende 2009 gewährten Zuschüssen im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung entfielen etwa 3 % auf die Förderung von baulichen Investitionen zur Erhöhung der umweltgerechten Lagerkapazität für Gülle, Festmist, Jauche und Silosickersaft von nachgewiesenen sechs auf mindestens neun Monate. Mit etwa 2 % der gewährten Zuschüsse wurden die Anschaffung von umweltschonender, innovativer Spezialtechnik und baulichen Investitionen für die Bereitstellung von Beregnungswasser für die Tröpfchen- und Schlauchberegnung bei Freilandgemüse- und Kartoffelanbau unterstützt und etwa 1 % der gewährten Zuschüsse entfiel auf Investitionen in Gebäude und Anlagen sowie Technik der Innenwirtschaft im Gartenbau, insbesondere in geschlossene oder quasi geschlossene Systeme zur Vermeidung von Grundwasserbelastungen, in Regenwassersammelanlagen und für die Errichtung energiesparender Gewächshäuser. Insgesamt trug damit die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen mit etwa 6 % der gewährten Zuschüsse synergetisch auch zu den Zielen des Schwerpunktes 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft bei.

Maßnahme 125: Der forstliche Wegebau verbessert neben der Wettbewerbsfähigkeit der Forstbetriebe auch die Lebensqualität und Attraktivität in den entsprechenden Regionen, weil die geförderten Wege den Wald nicht nur für Holzerntemaßnahmen und den Holztransport erschließen, sondern auch für die Erholung der Waldbesucher. Aufgrund des freien Betretungsrechtes nach dem Sächsischen Waldgesetz kann jeder Waldbesucher die neuen Wege für die Erholung nutzen. 34 % aller Förderanträge kamen von kommunalen Waldbesitzern was zeigt, dass die Kommunen diese Synergien erkannt haben und konsequent nutzen. Neue Waldwege weisen eine hohe Attraktivität für Waldbesucher auf, so dass auch lokale gastronomische Einrichtungen von der Maßnahme indirekt profitieren.

Maßnahmen 211 und 212: Die Ausgleichszulage zum Ausgleich von Einkommensnachteilen durch natürliche Standortbedingungen gehört ihren impliziten Zielen und Wirkungen nach im Grunde nicht in den Schwerpunkt 2 und entfaltet daher ihre Wirkungen auch im Wesentlichen im Zielbereich des Schwerpunkts 3: Verbesserung der Lebensqualität und Attraktivität im ländlichen Raum durch Verhinderung der Bewirtschaftungsaufgabe und damit Sicherung der entsprechenden Arbeitsplätze. Zwischen 2007 und 2009 konnte die Zahlung der Ausgleichszulagen insgesamt erfolgreich die Weiternutzung von 1.100 ha in Berggebieten und etwa 242 Tausend ha in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind, sichern.

Mit durchschnittlich 151 EURO pro ha in Berggebieten und 54 EURO pro ha in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind, vermag die Ausgleichszulage nur teilweise die Einkommensnachteile durch natürliche Standortnachteile aus zu gleichen und zwar je nach WJ und Berechnungsgrundlage zwischen 34 % und 13 %. Sie trägt daher zwar zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Betriebe, nicht jedoch zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors als Ganzem bei.

Maßnahme 214: Die Erhaltung und Verbesserung der landschaftlichen Eigenart und Vielfalt ist kein explizites Ziel für die Agrarumweltmaßnahmen im sächsischen EPLR. Gleichwohl tragen mehrere Fördergegenstände und Maßnahme 214 zur Erhaltung oder Erhöhung der Attraktivität des ländlichen Raumes bei. Der Erhalt ökologisch wertvoller landwirtschaftlicher Flächen durch eine standortangepasste Bewirtschaftung, die Pflege der Offenlandschaften in den Grünlandgebieten aber gerade auch in den bewaldeten Regionen wie dem Erzgebirge sowie die Erhöhung der Fruchtartenvielfalt wirken sich positiv auf das Landschaftsbild und die Lebensqualität im ländlichen Raum aus.

Maßnahme 323: Die Mehrzahl der nach der Richtlinie Entwicklung von Natur und Landschaft in Maßnahme 323 geförderten Projekte wirkt sich positiv auf Umwelt und Landschaft aus. Besonders hervorzuheben ist die Naturschutzberatung, die zu einer effizienteren und zielgenaueren Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen beiträgt. Auch leistet sie durch Beratung und Information einen

wichtigen Beitrag für eine verbesserte Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen und damit für eine häufigere Umsetzung einer umweltorientierten oder naturschutzkonformen Bewirtschaftung.

Horizontale Bewertungsfrage 15: Inwieweit hat das Programm zu einem integrierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums beigetragen?

In Sachsen wird die Förderung der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) in einem flächendeckenden Ansatz mit Hilfe Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) unter Anwendung der LEADER - Methode durchgeführt, auch solche ILEK, die sich zu Beginn der Förderung nicht als LEADER – Regionen qualifiziert haben. Alle ILEK folgen dem Subsidiaritätsprinzip. Für die Unterstützung der Durchführung ist in allen Regionen ein qualifiziertes Regionalmanagement eingesetzt. Alle ILEK haben zu Beginn der Förderperiode ein detailliert geplantes Förderkonzept vorgelegt, das sich in der ersten Phase der Umsetzung befindet. Dabei zeigen sich Umsetzungsvorbrünge bei solchen ILEK, die schon in der vorangegangenen Periode LEADER (Teil-) Regionen waren und über entsprechende Erfahrungen und Kapazitäten verfügen. Die Förderkonzepte weisen unterschiedliche thematische Schwerpunkte und unterschiedliche Gewichtung der verschiedenen möglichen Handlungsfelder auf und bilden die in den Strategien herausgearbeiteten mikroregionalen Stärken und Schwächen ab.

Für die meisten Vorhaben im Schwerpunkt 3 ist Zuwendungsvoraussetzung, dass sie sich kohärent in die Zielsetzung des jeweiligen ILEK einfügen müssen und somit Bestandteile einer ILEK werden. In den so genannten Basisgebieten, die nicht über ein ILEK verfügen, müssen die Vorhaben Teil eines Örtlichen Entwicklungskonzeptes (bzw. der entsprechenden Vorplanung) sein. Verbesserungen der Erreichbarkeiten, ein attraktives Wohnumfeld auch und vor allem für junge Familien, Wohnraumförderung und wirtschaftsnahe Infrastrukturen werden in Sachsen im EPLR integrativ über die ILEK gefördert. Positiv wird bewertet, dass trotz des hohen Anteils an kommunalen Infrastrukturinvestitionen über ein Drittel der Vorhaben von Privaten beantragt wurde, von denen 60 % weibliche Antragsteller sind. Dies verdeutlicht eine hohe Akzeptanz der Maßnahme bei der Zivilbevölkerung und einen durchaus guten hohen Mobilisierungsgrad.

In weiten Teilen der ILEK sind komplexe Vorhaben identifiziert worden, bei denen einzelne Teilprojekte aufeinander abgestimmt sind und gemeinsam ihre Wirkung entfalten. ILEK sind damit nicht nur eine schlichte Sammlung von Einzelprojekten unter einem thematischen Dach, sondern integrieren erfolgreich und kohärent auch Fördermöglichkeiten anderer Fonds (EFRE, ESF, Regionales Wachstum). Konzeptionell werden sie dabei durch die Einräumung des ILE-Vorrangs in den Förderrichtlinien anderer Programme unterstützt, in der Praxis hemmen allerdings die unterschiedlichen Zuständigkeiten die Umsetzung, wenn die notwendige zeitgleiche Bewilligung nicht gewährleistet ist. So wurden bisher bis auf wenige Ausnahmen nur Vorhaben umgesetzt, die der ILE – Richtlinie selbst, der GAK sowie in geringem Umfang der GA - Infra und Ziel 3 zugerechnet werden können. Auch innerhalb der ELER Förderung leiden komplexe Vorhaben unter der Richtlinienvielfalt, die ein fördertechnisches Zerschlagen ursprünglich komplex und integrativ geplanter Vorhaben in richtlinienkonforme Einzeltatbestände erfordert. Die von Seiten der Antragsteller als aufwändig und zäh empfundenen Verwaltungsprozesse gefährden die zivilgesellschaftliche Beteiligung.

Der Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums wird durch die breit gestreute bedarfsrelevante Mittelakquise und -verwendung gewährleistet, erfolgt vor allem aber durch die Beteiligung der Menschen in den Regionen und die Stärkung ihrer Verantwortlichkeit. In Sachsen ist es gelungen, besonders viele Menschen zu mobilisieren, sich mit persönlichem Engagement und finanziellem Einsatz in die Entwicklung ihrer Region ein zu bringen. Dazu trugen über Tausend Veranstaltungen zu Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit bei, die mehr als 18 Tausend Bürgerinnen und Bürger erreichten. Hinzu kommen mehr als 4.800 Beratungen von potenziellen Antragstellern. Unterstützend wurden umfangreiche Publizitätsmaßnahmen durchgeführt. Das politische Versprechen, konzeptionell und finanziell eigenverantwortliches Engagement zu unterstützen wurde gehört und ernst genommen. Die große Herausforderung für Politik und Verwaltung besteht in der Aufrechterhaltung einer Bewegung, die einerseits ein großes Potenzial birgt, die aber andererseits

empfindlich und nachhaltig auf Enttäuschungen und lähmende Antragsprozeduren reagieren könnte.

Die in Sachsen umgesetzte Budgetorientierung ist ein wichtiges Element der Verlässlichkeit für die regionalen Akteure. Die einzelnen Regionen können sich auch bei auftretenden Verzögerungen in der Vorbereitung einzelner Vorhaben darauf verlassen, dass die Vorhaben bewilligt werden können. Dies verbessert die Effektivität und innere Konsistenz der ILEK und verstetigt deren Umsetzung. Ganz offensichtlich fördert die Budgetorientierung eine bedarfsgerechtere Mittelverwendung als in Konzepten, die auf den Mittelabfluss fokussieren.

Regionalmanager, die eine wichtige Schlüssel- und Multiplikatorfunktionen in den Entwicklungsprozessen einnehmen, haben mittlerweile zu viel Verwaltungsarbeit gegenüber der Gestaltungsarbeit. Lässt sich der Verwaltungsaufgabenbereich nicht reduzieren, müsste der finanzielle Rahmen für das Regionalmanagement ausgeweitet werden, da sonst der eingeleitete ILE – Prozess auf Dauer nicht aufrecht erhalten werden kann.

Das Regionalmanagement muss stärker von der öffentlichen Verwaltung bei den Antragsbearbeitungen und vor allem beim Aufbau eines ressortübergreifenden Monitoring unterstützt werden.

Programmrelevanz für die Landwirtschaft

Horizontale Bewertungsfrage 5: Inwieweit ist das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum erfolgreich auf Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet eingegangen

- **die soziale Struktur des Programmbereichs?**
- **die strukturellen und natürlichen Bedingungen des Programmbereichs?**

Nach Auffassung der Evaluatoren fragt die Horizontale Bewertungsfrage 5 nach der Passgenauigkeit der Maßnahmen im regionalen Kontext. Je adäquater ein Programm die sozialen, natürlichen und kulturellen Gegebenheiten berücksichtigt, umso größer dürfte sein Wirkungspotenzial sein. Es soll entsprechend dargestellt werden, inwieweit diese Gegebenheiten in den Maßnahmenbeiträgen des Programms adäquat Berücksichtigung finden.

Maßnahme 121: Die Berücksichtigung struktureller Unterschiede kann für die Maßnahme 121 insbesondere über Beiträge in benachteiligten Gebieten Sachsens gemessen werden. Hier zielt die Maßnahme darauf ab, das Potenzial zur Erhöhung der Viehbestände und damit zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in diesen Gebieten zu nutzen.³²⁷ Zur Verfolgung dieses Ziels werden durch das Programm erhöhte Fördersätze in benachteiligten Gebieten gewährt. Bis Ende 2009 sind rund 89 Mio. EURO förderfähiges Investitionsvolumen in 143 Investitionsvorhaben vornehmlich auf benachteiligte Gebiete Sachsens entfallen.³²⁸ Dies entspricht einem Anteil von rund 28 % aller bis Ende 2009 bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina der Maßnahme.

Ein weiterer Aspekt der sozialen Gegebenheiten betrifft insbesondere die Frage nach der Förderung von Junglandwirten. Hier steht in besonderem Maße der Aspekt des demographischen Wandels und der zunehmenden Zahl an Betriebsaufgaben im Vordergrund. Da die Junglandwirteförderung Ende 2009 in das Programm aufgenommen wurde, liegen noch keine Beiträge bezüglich der Anreizwirkung für Junglandwirte zur Übernahme der sich im Generationswechsel befindlichen landwirtschaftlichen Betriebe vor.

Maßnahme 212: Es zeigt sich, dass der Freistaat Sachsen zwischen 2007 und 2009 von einem Betriebsrückgang betroffen ist. Dieser ist in benachteiligten Gebieten stärker ausgeprägt als in nicht benachteiligten Gebieten.³²⁹ Demgegenüber haben sich Einkommensunterschiede im Betrachtungszeitraum verringert. Obgleich die Disparität zwischen benachteiligten und nicht

³²⁷ Vgl. EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, S. 193.

³²⁸ Quelle: Investitionskonzepte der Zuwendungsempfänger.

³²⁹ Vgl. hierzu dezidiert die Evaluation der Einzelmaßnahme in Kapitel 6 des Berichts.

benachteiligten Gebieten durch die Maßnahme 212 nicht ausgeglichen werden kann, so kann gleichwohl festgestellt werden, dass die Unterschiede zwischen den Regionen ohne die Maßnahmenumsetzung größer sein dürften.

Maßnahme 214: Die Besonderheiten landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Programmgebiet, im Besonderen die strukturellen und natürlichen Bedingungen des Programmbereichs liegen vorwiegend in folgenden Charakteristika des EPLR-Geltungsbereichs:

- Bergwiesen mit erschwerten Bewirtschaftungsbedingungen; darauf geht das Programm erfolgreich mit umfangreicher Förderung in 214.B.1 und 214.B.2 ein
- hügelige und erosionsgefährdete Lösslandschaften (z.B. Lommatzcher Pflege), darauf geht das Programm erfolgreich mit umfangreicher Förderung in 214.A.1 und 214.A.3 ein
- leichte nitratauswaschungsgefährdete Böden (Lausitzer Heide- und Teichlandschaft), darauf geht das Programm erfolgreich mit gezielter Förderung in 214.A.1 ein.

Beitrag zur Modernisierung des Agrarsektors

Horizontale Bewertungsfrage 7: Inwieweit hat das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Freistaats Sachsen zur Umstrukturierung und Modernisierung des Agrarsektors beigetragen?

Da gemäß dem Umsetzungsstand keine Beiträge der Maßnahmen 124, 132 und 133 erfolgen, bilden die Wirkungsbeiträge der ELER-Maßnahme 121 ‚Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe‘ den Fokus zur Beantwortung der horizontalen Bewertungsfrage 7. Die Maßnahme greift direkt die Ziele zur Verbesserung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors aus den Strategischen Leitlinien und der Nationalen Strategie auf. Durch Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals soll eine Verbesserung der Produktivität und Rentabilität der Landwirtschaft erreicht werden.³³⁰ Die erhöhte Produktivität findet ihrerseits insbesondere Ausdruck in einem verbesserten Einsatz der Produktionsfaktoren und einer Zunahme der Wertschöpfung der geförderten Betriebe.

Diese auf die Erfassung von Wachstum und Produktivitätsänderungen ausgerichteten Indikatoren sind geeignet, die Wirkung erfolgter Modernisierung und Umstrukturierung zu bemessen. Da die Analyse der Veränderung der Wertschöpfungsrentabilität keine signifikanten Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben zeigt, soll sie an dieser Stelle nicht weiter betrachtet werden.³³¹

Die Entwicklung der Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben zeigt, dass nicht geförderte Betriebe im Betrachtungszeitraum 2009 gegenüber 2007 sogar einen deutlich höheren Zuwachs ihrer Bruttowertschöpfung zu verzeichnen haben (Nicht Geförderte: +34 %; Geförderte: +8 %). Entsprechend ist festzustellen, dass ein Wirkungsbeitrag der Förderung anhand der Entwicklung der Bruttowertschöpfung noch nicht messbar ist. Dieses Ergebnis verwundert nicht, da der zeitliche Abstand zwischen der Investitionen (frühestens 2008) gegenüber dem Buchführungsergebnis des Jahres 2008/09 für die Entfaltung einer entsprechenden Förderwirkung zu kurz liegt. Zudem ist zu beachten, dass sich die Vergleichsgruppen systematisch bzgl. ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unterscheiden und auch aus diesem Grunde unterschiedliche Zuwachsraten erwarten lassen.

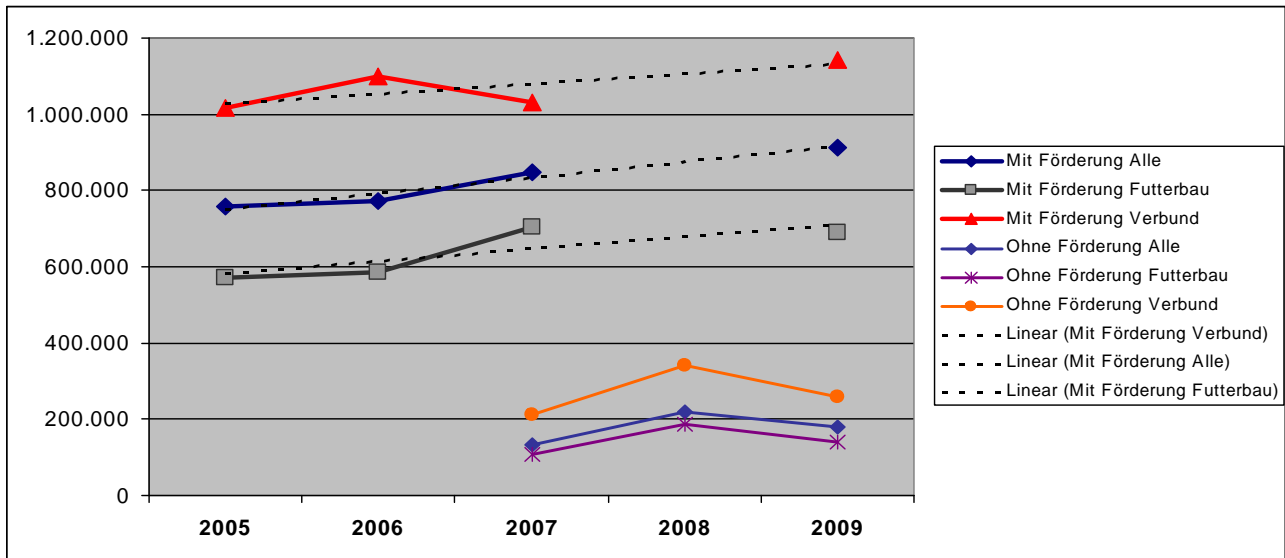
Im Hinblick auf die Erfassung der Wirkung der Förderung auf die Bruttowertschöpfung liegt der Zeitpunkt der Halbzeitbewertung noch zu früh. Entsprechend kann vorerst nur eine Schätzung bzgl. der Wirkung vorgenommen werden, die durch die Förderung auf die Bruttowertschöpfung der geförderten Betriebe induziert wird (vgl. Abbildung 24). Ausgehend von einer Analyse der Abhängigkeit der Investitionstätigkeit lwd. Betriebe in Sachsen von der internen Verzinsung des Betriebskapitals ist davon auszugehen, dass die öffentlich eingesetzten Mittel in Sachsen eine He-

³³⁰ Vgl. Nationale Strategie.

³³¹ Siehe hierzu die Bewertung der Einzelmaßnahme 121 in Kapitel 6 dieses Berichts.

belwirkung induzieren und dazu führen, dass mehr investiert wird gegenüber einer Situation ohne Beihilfe.³³² Abschätzungen der Evaluatoren zufolge induziert eine Erhöhung der Kapitalausstattung durch die Förderung um 1 EURO ihrerseits eine Erhöhung der Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben um 0,27 EURO.³³³

Abbildung 24: Entwicklung der Bruttowertschöpfung in geförderten versus nicht geförderten Betrieben (EURO/Betrieb)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Buchführungsergebnisse und Investitionskonzepte der Zuwendungsempfänger

Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität zeigt, inwiefern Investitionen erfolgreich auf die effizientere Nutzung des Produktionsfaktors ‚Arbeit‘ eingewirkt haben. Für rund die Hälfte der in 2008 bewilligten Zuwendungsempfänger kann eine Steigerung der Arbeitsproduktivität beobachtet werden (+36,8 % im Vergleich der Wirtschaftsjahre 2007/08 gegenüber 2008/09). Diese fällt im Vergleich zu nicht geförderten Betrieben leicht höher aus (+32,1 % im gleichen Betrachtungszeitraum). Obgleich der Zeitpunkt der Halbzeitbewertung für eine Wirkungsmessung zu früh liegt, so kann gleichwohl eine Wirkungsabschätzung vorgenommen werden, die durch die Förderung induziert wird. Im Hinblick auf die Erfassung der Wirkung der Förderung auf die Arbeitsproduktivität ist davon auszugehen, dass die öffentlich eingesetzten Mittel in Sachsen eine Hebelwirkung induzieren und dazu führen, dass mehr investiert wird gegenüber einer Situation ohne Beihilfe.³³⁴ Abschätzungen der Evaluatoren zufolge führt ein Prozent zusätzlicher Kapitalausstattung durch die Förderung zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität um 0,72 %.³³⁵

Nach eigener Einschätzung der Zuwendungsempfänger findet eine Umstrukturierung in ca. 30 % der geförderten Betriebe derart statt, dass einzelne Produktionszweige aufgrund der Förderung bewusst ausgedehnt, eingeschränkt oder neu aufgenommen werden. In diesem Zusammenhang fanden durch die einzelbetriebliche Förderung induzierte Umstrukturierungen insbesondere in den folgenden Bereichen statt:³³⁶

- Ausdehnung der Produktion insbesondere in den Bereichen Milchviehhaltung (6 %), Geflügel (6 %) und Mastschweine (4 %)
- Neu aufgenommene Produktion im Bereich der Energieproduktion (5 %)

³³² Vgl. hierzu auch die Beantwortung der Horizontalen Bewertungsfrage 18 des Berichts.

³³³ Quelle: Abschätzung der Evaluatoren auf Basis von Daten des Testbetriebsnetzes des Bundesministeriums.

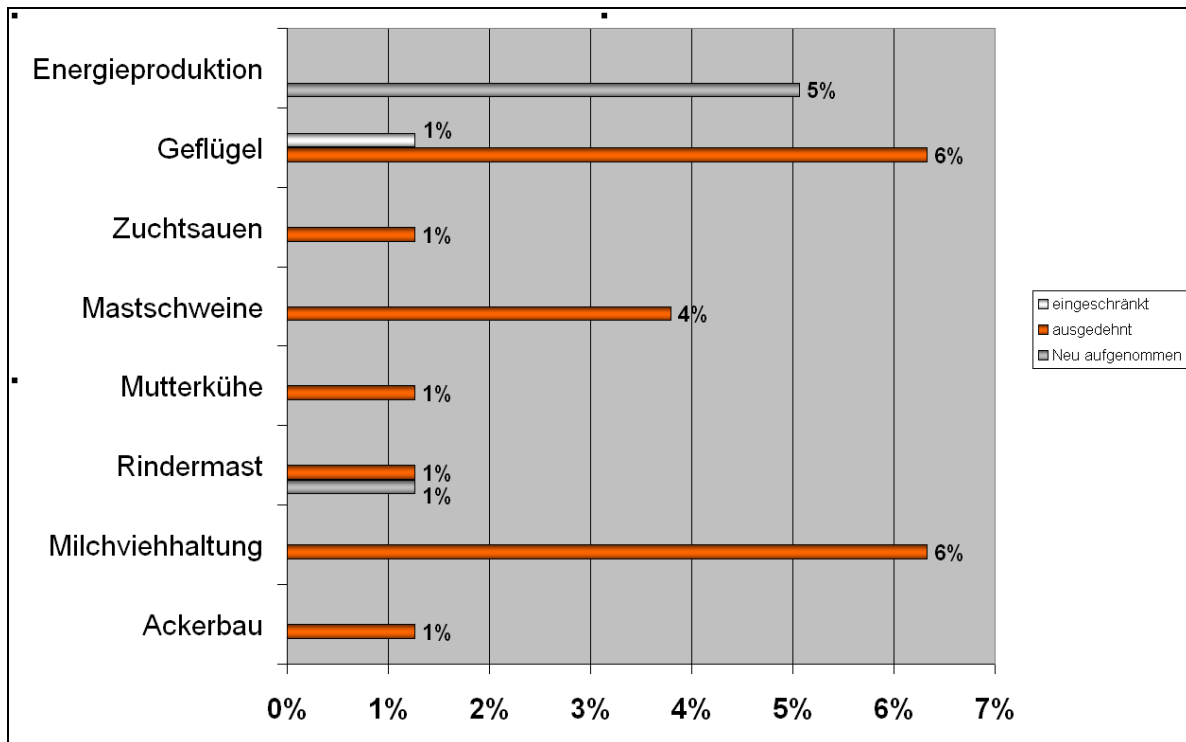
³³⁴ Vgl. hierzu auch die Beantwortung der Horizontalen Bewertungsfrage 18 des Berichts.

³³⁵ Quelle: Abschätzung der Evaluatoren auf Basis von Daten des Testbetriebsnetzes des Bundesministeriums.

³³⁶ Vgl. durchgeführte Betriebsleiterbefragung der Evaluatoren im Freistaat Sachsen 2010 (Zeitraum April bis Juni 2010).

Die Ergebnisse zeigen einen besonderen Schwerpunkt bei der Produktionsausweitung im Bereich Geflügel und in der Milchviehhaltung (vgl. Abbildung 25). Da die Befragung sich auf geförderte Betriebe mit einem Investitionsvolumen über 50.000 EURO konzentrierte, ist davon auszugehen, dass es sich bei den geförderten Betrieben um ausreichend wettbewerbsfähige Unternehmen handelt, die durch gezielte Investitionen ihre bestehenden Strukturen weiter ausbauen können.

Abbildung 25: Veränderung der Produktionsstruktur aus Sicht der Zuwendungsempfänger (n =25)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Buchführungsergebnisse und Investitionskonzepte der Zuwendungsempfänger

Horizontale Bewertungsfrage 8: Inwieweit hat das Programm zur weiteren Entwicklung hochwertiger Produkte beigetragen?

Da gemäß Umsetzungsstand der Maßnahmen 124, 132 und 133 keine Beiträge zu verzeichnen sind, konzentriert sich die Beantwortung der Bewertungsfrage 8 auf Maßnahmenbeiträge der Maßnahme 121 ‚Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe‘. Synergiepotenziale zwischen den Maßnahmen des Schwerpunktes 1, die auf die Weiterentwicklung hochwertiger Produkte abzielen, können demzufolge nicht genutzt werden.

Basierend auf dem CMEF und den spezifisch für Sachsen definierten Output- und Ergebnisindikatoren sollen zur Beantwortung der Bewertungsfrage die folgenden Indikatoren Verwendung finden:

- Anzahl der Unternehmen, die neue Produkte und/oder Techniken eingeführt haben
- Erhöhung der Bruttowertschöpfung in den geförderten Betrieben
- Anzahl der Betriebe, die höhere Wertschöpfung je Flächeneinheit durch weitere betriebliche Aufbereitungs-, Verarbeitungs- oder Vermarktungsstufe erreichen
- Steigerung der Produktqualität durch die Förderintervention nach Einschätzung der geförderten Betriebe
- Anteil geförderter Unternehmen aus dem Bereich des ökologischen Landbaus.

Im Rahmen der Förderung der Maßnahme 121 sind es bislang acht Unternehmen, die mit der Investition eine Neuausrichtung der Produktion nach einem neuen Verfahren zum Gegenstand haben. Keines der geförderten Unternehmen hat die Einführung eines neuen Produktes zum Ziel. Gleichwohl kann sich die Einführung neuer Verfahren in der Produktion durchaus positiv auf die

Qualität der erzeugten Produkte auswirken. Der Umsetzungsstand von acht geförderten Unternehmen, auf die dieses Ergebnis zutrifft, ist jedoch sowohl vor dem Hintergrund der ursprünglich anvisierten 100 geförderten Unternehmen (Zielerreichungsgrad 8 %) als auch vor dem Hintergrund der Wirkungsentfaltung für den gesamten Sektor als marginal zu bezeichnen.

Ein ähnliches Bild liefert die Betrachtung der Steigerung der Wertschöpfung durch weitere betriebliche Aufbereitungs-, Verarbeitungs- oder Vermarktungsstufen. Während dieser Indikator einen direkten Hinweis auf Qualitätssteigerungen durch erhöhte Wertschöpfungsaktivitäten liefert, wurden 8 Unternehmen bislang gefördert (Zielerreichungsgrad 8 %), insgesamt wurden 13 Vorhaben in diesem Bereich bis Ende 2009 bewilligt. Mit Blick auf die bewilligten Fördergelder trägt die Maßnahme bislang mit 0,27 % der bewilligten Mittel in Maßnahme 121 zu Qualitätssteigerungen durch weitere betriebliche Aufbereitungs-, Verarbeitungs- oder Vermarktungsstufen bei. Ein gewichtiger Wirkungsbeitrag ist aus diesem Fördergegenstand somit nicht zu erwarten.

Eine Abschätzung zum Wirkungsbeitrag anhand der Kennziffer ‚Entwicklung der Bruttowertschöpfung in geförderten Betrieben‘ liefert die Beantwortung der horizontalen Bewertungsfrage 7. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Steigerungen der Bruttowertschöpfung, die aus der Förderung resultieren, zumindest in Teilen mit Qualitätssteigerungen verbunden sind.

Nach eigener Einschätzung der Zuwendungsempfänger führte die Förderung in 45,6 % der Förderfälle mit einem Fördervolumen über 50.000 EURO zu Steigerungen der Produktqualität, davon in 20,3 % der Fälle zu einer deutlichen Steigerung.

Als ein weiterer Indikator für den Beitrag auf die Entwicklung hochwertiger Produkte kann zudem der Anteil geförderter Unternehmen aus dem Bereich des ökologischen Landbaus betrachtet werden. Hier sind es 17 Betriebe von 257, an die bis Ende 2009 Auszahlungen erfolgten.³³⁷ Dies entspricht einem Anteil von 6,6 % der bis Ende 2009 geförderten Betriebe. Vor dem Hintergrund, dass die Zahl der Erzeugerbetriebe des ökologischen Landbaus in 2009 bei 405 Betrieben liegt,³³⁸ wird somit eine Förderung hochwertiger Erzeugnisse für 4,2 % der Betriebe aus dem ökologischen Landbau erreicht.

Beitrag zur Stärkung des Agrarnahrungsmittelsektors

Horizontale Bewertungsfrage 9:

Inwieweit hat das Programm zur Förderung eines starken und dynamischen europäischen Agrarnahrungsmittelsektors beigetragen?

Beiträge zur Stärkung des Agrarnahrungsmittelsektors sind im Bereich der ELER-Förderung in erster Linie über die Maßnahmen 123 und 124 sowie 132 und 133 zu erwarten. Die Maßnahme 124 bezieht dabei mögliche Kooperationen zwischen Unternehmen der Agrar- und Ernährungsindustrie ein, während über die Maßnahme 123 Marktstrukturverbesserung insbesondere positive Wirkungen im Hinblick auf den Rohwareneinsatz von Agrarprodukten durch die Ernährungswirtschaft entfalten kann. Die Maßnahmen 132 und 133 dienen der Verbesserung des Qualitätsniveaus und der Absatzförderung.

In Sachsen wird die Marktstrukturverbesserung außerhalb der ELER-Förderung angeboten, entsprechend erfolgen Beiträge außerhalb des EPLR. Da für die o.g. Codes 124, 132 und 133 bis Ende 2009 keine Anträge vorliegen, werden auch hieraus entsprechend keine Beiträge generiert.

Horizontale Bewertungsfrage 10: Inwieweit hat das Programm zur Förderung von Innovationen im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor beigetragen?

Die Innovationstätigkeit im Agrarnahrungsmittelsektor findet im Rahmen der ELER-Förderung insbesondere über die Maßnahmen 123 und 124 ihren Ausdruck. Diese Maßnahmen haben explizit die Förderung von Unternehmen des Agrarnahrungsmittelsektors zum Gegenstand, indem eine

³³⁷ Vgl. Tabelle O.121(1) der Outputindikatoren gem. CMEF.

³³⁸ Vgl. Agrarbericht in Zahlen 2009, hrsg. v. SMUL 2010 S. 61.

Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung der Land- und Ernährungswirtschaft (Maßnahme 123) sowie eine Förderung der Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft (Maßnahme 124) verfolgt wird. Da die Maßnahme 123 nicht im Rahmen der ELER-Förderung angeboten wird, konzentrieren sich die Beiträge zur Beantwortung der Bewertungsfrage auf die ELER-Maßnahme 124.³³⁹

Da bis zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung keine Förderfälle für die Maßnahme 124 vorliegen, sind auch keine Beiträge für Innovationen im europäischen Agrarnahrungsmittelsektor durch das Programm zu erwarten. Entsprechend werden auch keine synergetischen Wirkungen zu anderen Maßnahmen – z.B. Maßnahme 121 – entfaltet. Die Einzelbewertung der Maßnahme 124 zeigt Handlungsempfehlungen auf, die auf eine zukünftige Verbesserung der Maßnahmenakzeptanz abzielen.³⁴⁰

7.1.2 Dimension: Umwelt

Horizontale Bewertungsfrage 2³⁴¹

Inwieweit hat das Programm zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten beigetragen?³⁴²

Inwieweit hat das Programm insbesondere zu den drei vorrangigen Bereichen zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen und Landschaften in ländlichen Gebieten beigetragen: Biodiversität sowie Schutz und Entwicklung von Agrar- und Forstsystemen mit hohem Naturwert und traditionellen Agrarlandschaften? Wasser? Klimawandel?

Inwieweit hat das Programm zum Schutz und zur Förderung von Biodiversität beigetragen?

Für die Beurteilung des Wirkungsumfangs stehen bislang ausschließlich Ergebnisindikatoren zur Verfügung. Diese Indikatoren sind allerdings sehr differenziert und erlauben in Kombination mit Erfahrungen aus der Vergangenheit und den ersten Ergebnissen der fachlichen Begleitung eine vorläufige Einschätzung der Biodiversitätswirkungen.

Die Biodiversitätswirkungen der **Forstmaßnahmen** (227) sind mit 92 geförderten Biotopbäumen und einer kleinflächigen Aufforstung mit standortgerechter Bestockung aus landesweiter Sicht marginal. Das trifft ebenso für die möglichen negativen Wirkungen des forstlichen Wegebaus zu. Die potenziell hoch wirksamen Beiträge der **Maßnahme natürliches Erbe** (323) fallen bislang aufgrund des geringen Umsetzungsstandes kaum ins Gewicht, zumal Teile der Wirkungen eher indirekter Art sind. Die flankierende Bedeutung der Naturschutzberatung darf nicht unterschätzt werden, ist aber nicht quantifizierbar.

Die **Agrarumweltmaßnahmen** (214) leisten dagegen mit Abstand den höchsten Beitrag für die Biodiversitätswirkung des Programms. Besonders hervorzuheben ist hier der Bereich der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung (214.B.2): Nach Auszahlungsdaten 2009, d.h. Förderstand 2008, wurden rund 14.100 ha Grünland (7,5 % der Grünlandfläche Sachsens) mit sehr hoher Wirkungsintensität für Biodiversität naturschutzgerecht bewirtschaftet. Hinzu kommen rund 1.300 ha naturschutzgerecht bewirtschafteter oder brachgelegter Acker (B.3) sowie rund 12.100 ha Grünland, das mit geringeren Auflagen, aber immer noch hoher Wirkungsintensität extensiv bewirtschaftet wurde (B.1). Der Zielerreichungsgrad für 214.B (B.1 bis B.3) lag zu diesem

³³⁹ Vgl. CMEF. Weitere Maßnahmen, die gemäß CMEF dezidiert die Einführung neuer Produkte und/oder Verfahren zum Gegenstand haben und somit explizit innovationsfördernd wirken – so z.B. Maßnahme 121 ‚Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe‘ – sind u.a. der Urproduktion zuzurechnen und haben somit nur mittelbaren Einfluss auf Innovationen im Agrarmittelsektor. Sie sollen dementsprechend nicht zur Beantwortung der Bewertungsfrage einbezogen werden.

³⁴⁰ Vgl. Kapitel 6 dieses Berichts.

³⁴¹ Tabellarische Darstellung der Maßnahmenbeiträge vgl. Anhang 7.1.2

³⁴² „Nachhaltige Entwicklung“ wird in diesem Zusammenhang im Sinne einer ökologischen Nachhaltigkeit verstanden, da sich zahlreiche andere Fragen mit den sozialen und wirtschaftlichen Aspekten der Nachhaltigkeit befassen.

Zeitpunkt bei insgesamt 37 %. Basierend auf Antragsdaten des Jahres 2009 haben sich die (Vertrags-) Flächen für 214.B insgesamt verdoppelt, der Zielerreichungsgrad liegt damit jetzt für das extensive Grünland bei 82 % und für das naturschutzgerecht genutzte Grünland bei 66 % (insgesamt 29 % des sächsischen Grünlandes). Bezogen auf die gesamte LF des Freistaates steigerte sich die (bezüglich der Konzeption der Fördergegenstände) für die Biodiversität relevante Fläche auf gut 6 %. Hinzu kommen rund 15.000 ha Flächen mit Zwischenfrüchten und Untersaaten, bei denen als Nebeneffekt von einem verbesserten Nahrungsangebot für Beutegreifer und Rastvögel ausgegangen werden kann.

Sowohl bezogen auf den Stand der Auszahlung 2009 als auch auf die Antragsituation 2009 ist damit das **EPLR weitgehend als ein Programm zur Förderung der Grünland-Biodiversität** anzusehen. Dagegen leistet das Programm **für die Biodiversität von Acker- und Waldflächen nur marginale Beiträge**. Arten und Lebensräume der Gewässer profitieren von geringeren Nährstofffrachten durch stoffeintragsmindernde Maßnahmen, die Wirkungen sind allerdings derzeit nicht quantifizierbar. Dies gilt ebenso für Verbesserungen der Bodenfauna, die mit diesen Maßnahmen auf Äckern verbunden sein können.

Vor dem Hintergrund der Dominanz der Agrarumweltmaßnahmen bei den Biodiversitätswirkungen kann hinsichtlich der Details zu einzelnen Arten und Biototypen auf die Ausführungen in Kapitel 6.9.2 und insbesondere dem entsprechenden Abschnitt im Anhang verwiesen werden.

Angesichts der Flächenrelevanz der Agrarumweltmaßnahmen ist ein Beitrag zum Feldvogelindikator zu vermuten (vgl. hierzu auch die kritische Diskussion des Indikators im Anhang zu Kapitel 6.9) mit der Einschränkung, dass innerhalb des Programms wenig für die Verbesserung des Teillebensraums Acker geleistet wird. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Entwicklung der Feldvögel auch durch Kräfte bestimmt wird, die nicht oder nur in vernachlässigbarem Umfang im Sinne des Biodiversitätsschutzes durch das Programm beeinflusst werden können. Vielmehr werden mit hohen Finanzmitteln auch Maßnahmen gefördert, die einer weiteren Intensivierung Vorschub leisten können, wie z. B. die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121) oder die Diversifizierung (311). All diese Maßnahmen haben für sich genommen kaum oder keine negativen Biodiversitätswirkungen, bereiten in der Summe und zusammen mit externen Einflüssen jedoch den Boden für eine immer effizientere Landbewirtschaftung: Einsatz schwererer, größerer Maschinen mit höherer Schlagkraft, neue Einkommensmöglichkeiten mit monokulturellen Anbaustrukturen, weitergehende Segregation von Schutz und Nutzung in der Landschaft.

Wichtig ist der Hinweis darauf, dass die Förderung der Biodiversität auch außerhalb des EPLR über bedeutsame Bausteine verfügt. Maßnahmen zur Förderung der naturschutzgerechten Teichbewirtschaftung und der Ökologische Landbau werden derzeit über GAK/Landesmittel gefördert, eine Bodenbrütermaßnahme in der Erprobungsphase mit reinen Landesmitteln. Weitere kleine Maßnahmen werden über Landes-, kommunale oder Stiftungsmittel finanziert. Die flächenbezogenen Maßnahmen der Richtlinie Natürliches Erbe (RL NE/2007), die unter anderem gezielte Maßnahmen zur Pflege spezieller Biotope beinhalten, werden zur Sicherung der natürlichen biologischen Vielfalt ebenfalls außerhalb des EPLR angeboten.

Inwieweit hat das Programm zu Schutz und Entwicklung von Agrar- und Forstsystemen mit hohem Naturwert (High Nature Value Areas = HNV-Flächen) beigetragen?

Für den HNV-Basisindikator (zum Bestand an HNV-Flächen) wurde 2009 erstmals der Anteil von Landschaftsteilen mit hohem Naturwert (HNV) anhand repräsentativer Stichprobenflächen ermittelt. Der HNV-Anteil betrug in Sachsen 13,3 %³⁴³ Die Entwicklung des gemeinsamen **Wirkungsindikators „Änderungen in besonders wertvollen Landwirtschafts- und Forstflächen“** kann noch nicht beurteilt werden, da bislang zunächst die Ersterfassung vorliegt.

³⁴³ 2,9 % gehören der höchsten Wertstufe (I) an, 3,8 % der mittleren (II), und 6,6 % der Stufe III, die als Potenzialflächen für den Naturschutz anzusehen sind (vgl. Ergebnisprotokoll 2. Ländertreffen zu HNV am 8./9.2.2010). Differenzierte Zuordnungen zu einzelnen Fördergegenständen s. auch Tabelle 14 im Anhang zu Kapitel 6.9

Beiträge mit einer positiven Wirkung auf den HNV-Indikator sind am ehesten von den **Agrarumweltmaßnahmen** zu erwarten. 58 % der festgestellten aktuellen HNV-Flächen unterliegen den Maßnahmebereichen zur extensiven oder naturschutzgerechten Nutzung. In den Flächen, die mit äußerst hohem Naturwert kartiert wurden, haben die Förderflächen – hier vor allem solche mit weit gehenden Auflagen (B.2) – sogar einen Anteil von fast 70 %. Inwieweit der Anteil oder die Qualität der HNV-Flächen sich aufgrund der Förderung verändern, muss durch Folgeuntersuchungen im Rahmen der fachlichen Begleitung ermittelt werden. **Maßnahme 227** trägt kleinflächig auf 544 ha zur Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern durch Überführung von Nadelbeständen in stabile Laub- und Laubmischbestände bei. Ob das langfristig als ein Beitrag zur Entwicklung von Forstsystemen mit hohem Naturwert eingestuft werden kann, muss durch Untersuchungen geprüft werden.

Inwieweit hat das Programm zum Schutz und zur Förderung von Traditionellen Agrarlandschaften beigetragen?

Die Förderung traditioneller Agrarlandschaften ist **kein explizites Ziel des EPLR**. Die Förderung extensiver und naturschutzgerechter Bewirtschaftung im Rahmen der **Grünlandmaßnahmen** des Agrarumweltprogramms (214 B) bezieht sich zwar in erster Linie auf deren Bedeutung für die Biodiversität. Diese Bedeutung basiert aber gerade darauf, dass diese Flächen traditionell in einer Weise genutzt wurden, die diese wichtigen Funktionen für Arten und Lebensräume hervorgebracht haben. Das heißt, dass die Förderung von Extensiv- und Naturschutzgrünland auf rund 26.000 ha³⁴⁴ zugleich auch wesentliche Beiträge zur Erhaltung von traditionellen Agrarlandschaften leistet. Diese werden flankiert durch Erhaltung von Betrieben in den benachteiligten Gebieten, die Weidemaßnahmen mit weniger als zwei Großvieheinheiten je ha auf ca. 8.400 ha durchführen. Lokal begrenzte Beiträge liefert die **Maßnahme ländliches Erbe**, die bislang weit hinter den Zielen zurückbleibt. Gefördert wurden auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen z.B. Bergwiesen und Weinbergsmauern, ferner wurde über die Naturschutzberatung ein Beitrag zur Pflege der Streuobstwiesen geleistet.

Inwieweit hat das Programm zu Schutz und Entwicklung der Ressource Wasser beigetragen?

Zur Beurteilung der Programmwirkung zur Verbesserung der Wasserqualität ist die Betrachtung des gemeinsamen Wirkungsindikators VI „Verbesserung der Bruttonährstoffbilanz“ noch wenig sinnvoll, ein Bezug schwierig herzustellen.³⁴⁵ Eine mehrjährige Betrachtung ist erforderlich, zumal die Maßnahmen mit dem weitaus höchsten Beitrag (die stoffeintragsminimierenden Agrarumweltmaßnahmen) erst zwei Jahre laufen. Weitere Erläuterung zu maßnahmebezogenen Indikatoren vgl. Kapitel 6.9.2, Teilfrage „Wasser“.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass **mit etwa 11 % der bis 2009 insgesamt ausgezahlten Fördermittel**³⁴⁶ (rund 18 Mio. EURO) **positive Effekte auf die Wasserqualität** erzielt werden konnten. Weitere Fördermittelausgaben in Höhe von 43 Mio. EURO beziehen sich auf lageabhängig unterschiedliche, leichte und eher indirekte Wirkungen für die Wasserqualität. Der größte Anteil der ausgezahlten Mittel, die mit hohen Wirkungsbeiträgen verbunden waren, entfiel auf Maßnahmen im Schwerpunkt 2.³⁴⁷

³⁴⁴ Auszahlungsdaten 2009. Für die Anträge 2009 verdoppelt sich diese Fläche auf rund 54.000 ha

³⁴⁵ Die Stickstoffbilanz bzw. die N-Salden sind wesentlich vom Witterungsverlauf bzw. Ertragsniveau beeinflusst und unterlagen in den Jahren seit Programmbeginn starken Schwankungen. Im Jahr 2006 lag die Bilanz bei 33, 3 kg N/ha, 2008 bei 14 kg N/ha und 2009 bei -12,2 N/ha. SMUL (2010): Umweltindikatoren. Stickstoff-Bilanz. <http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4686.asp?id=4822&headline=Land-%20und%20Forstwirtschaft>. Stand: 20.08.2010.

³⁴⁶ Ausgaben bis 2009 ohne Altverpflichtungen

³⁴⁷ Die Höhe der für eine Maßnahme gezahlte Fördersumme liefert zwar noch keine Aussage dazu, welche tatsächliche Wirkung im Hinblick auf die Wasserqualität erzielt werden konnte, lässt aber unter Berücksichtigung der jeweiligen Wirkzusammenhänge und Zielsetzungen zumindest eine Einschätzung der Bedeutung bzw. des Wirkungsumfangs einzelner Maßnahmen zu.

Entsprechend der strategischen Zielsetzung im Hinblick auf das übergeordnete Ziel der nachhaltigen Erreichung und Sicherung eines guten Gewässerzustandes und aufgrund ihres großen Finanz- und Flächenvolumens spielen die **Agrarumweltmaßnahmen (214) die bedeutendste Rolle**. Insbesondere die stoffeintragsminimierenden Maßnahmen (214 A) leisten auf entsprechend gefährdeten Ackerflächen einen Beitrag zur Minderung von Stoffeinträgen in Grund- und Oberflächengewässer. Durch die Beschränkung auf die Gebietskulisse „WRRL/Hochwasserschutz“ (bis Ende 2009) wirken die Maßnahmen besonders zielgerichtet. Allein durch Agrarumweltmaßnahmen konnten im Jahr 2008 P-Einträge in Oberflächengewässer um mehr als 11 t P gesenkt werden. Nitratausträge in Grund- und Oberflächengewässer wurden um mehr als 640 t NO₃-N verringert. Im Jahr 2009 stieg der Anwendungsumfang auf über 18 % der Ackerflächen. Über die stoffeintragsminimierenden Maßnahmen hinaus leisten auch die Agrarumweltmaßnahmen im Bereich B (extensive Grünlandwirtschaft und naturschutzgerechte Bewirtschaftung von Grünland und Ackerflächen) einen nicht unerheblichen Beitrag durch die Beschränkung bzw. das Verbot des Düngemittleinsatzes.

Positive Effekte auf die Wasserqualität gehen auch von den **Maßnahmen im Forstbereich (221, 223, 227)** aus, die aufgrund der noch zögerlichen Umsetzung und des im Vergleich zu den Agrarumweltmaßnahmen kleinen Budgets jedoch begrenzt sind. Förderflächen mit Beihilfen für nichtproduktive Investitionen im Wald (227) wirkten auf knapp 16.000 ha (Auszahlungsdaten 2009). Durch Waldkalkungsmaßnahmen wurde auf diesen Flächen das Puffervermögen des Waldbodens verbessert und damit die Freisetzung von Schwermetallen verhindert. Bei Erstaufforstungsmaßnahmen (221/223) ist im Hinblick auf die Wasserqualitätsverbesserung nicht von Wirkungen auszugehen: Zum Einen ist der Flächenumfang sehr gering, zum Anderen wurden Flächen aufgeforstet, auf denen zuvor keine landwirtschaftliche Nutzung stattgefunden hat.

Innerhalb der Maßnahme zur **Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121)** entfielen bisher 6 % (15,7 Mio. EURO) des geförderten Gesamtinvestitionsvolumens auf Investitionen, die durch Überdüngung bedingte Stickstoffausträge in Gewässer minimieren und Voraussetzungen für optimierten Düngemittleinsatz (Menge, Zeitpunkt) schaffen. Bis 2009 wurde eine Lagerkapazität von mehr als 74.000 m³ hauptsächlich für Gülle geschaffen, mit der eine noch relativ kleine, dennoch zu berücksichtigende positive Wirkung auf die Wasserqualität verbunden ist.³⁴⁸ Darüber hinaus sind mit der Förderung von Investitionen in Anlagen mit umweltschonender, innovativer Spezialtechnik sowie baulicher Investitionen für die Bereitstellung von Beregnungswasser für die Tröpfchen- und Schlauchberegnung positive Effekte durch Wassereinsparung verbunden, die aufgrund des relativ geringen Investitionsumfanges (ca. 1 Mio. EURO) innerhalb der Maßnahme jedoch beschränkt sind.

Einen eher indirekten und schwierig messbaren Effekt auf die Wasserqualität hat die Maßnahme **211/212 (Ausgleichszahlungen** für naturbedingte Nachteile in benachteiligten Gebieten). Zwar gehen die Bewirtschaftungsaufgaben über Standards der guten fachlichen Praxis nicht hinaus, unter anderem kann aber durch den Ausschluss bestimmter Kulturarten (u.a. Zuckerrüben, Mais) von erosionsmindernden Effekten und damit verbundenen Stoffausträgen ausgegangen werden.

Auch die im Rahmen der Maßnahme **Dienstleistungen zur Grundversorgung (321)** mögliche Förderung von Kleinkläranlagen zur Verbesserung der dezentralen Abwasserinfrastruktur verspricht positive Wirkungen auf die Wasserqualität. Wegen der bisher noch nicht erfolgter Umsetzung kommen diese nicht zum Tragen. Mit zu erwartender hoher Inanspruchnahme bzw. rascher Umsetzung ab der zweiten Hälfte der Förderperiode wird von positiven Effekten ausgegangen.³⁴⁹

³⁴⁸ Bereits im vorangehenden Förderzeitraum wurden bauliche Investitionen zur Erhöhung der umweltgerechten Lagerkapazität für Gülle, Festmist, Jauche und Silosickersaft intensiv gefördert, so dass der Bedarf sich auf neue bzw. zu erweiternde Tierhaltungsanlagen beschränkt (Insgesamt werden damit ca. 90 % des anfallenden Düngers und Festmistes entsprechend gelagert).

³⁴⁹ Für die Verbesserung der Abwasserbeseitigung sind bisher noch keine ELER-Mittel gezahlt worden, weil ein zum Ende der vorangegangenen Förderperiode aufgelegtes Programm mit Landesmitteln noch ausfinanziert wird. Zudem werden Abwasserkanäle und Kleinkläranlagen über die ELER-Förderung hinaus in großem Umfang auch weiterhin mit Landesmitteln gefördert (seit 2007 wurden ca. 280 Mio. EURO für Abwasserentsorgungsanlagen verausgabt). Die im Rahmen des EPLR vorgesehenen Mittel machen weniger als 5 % des zur Verbesserung der Abwasserentsorgung insgesamt vorgesehenen Budgets an Fördermitteln aus. Der Bedarf ist dennoch hoch, sodass nach Auslaufen des landesfinanzierten Programms aus der alten Förderperiode mit einer raschen Umsetzung der ELER-Maßnahmen und damit verbundenen positiven Wirkungen auf die Wasserqualität gerechnet werden kann. LfULG (2010)

Die **Beiträge des Programms konzentrieren sich auf die Verbesserung der Wasserqualität durch Verminderung von Stoffeinträgen**. Zur Verbesserung der Gewässerstruktur bzw. morphologischer Veränderungen der Oberflächengewässer sind keine Ziele gesetzt bzw. Maßnahmen im EPLR vorgesehen, entsprechend sind hier keine Wirkungen zu erwarten.

Inwieweit hat das Programm zur Abschwächung des Klimawandels beigetragen?

Die Einschätzung des Programmbeitrags hinsichtlich der Abschwächung des Klimawandels ist aufgrund komplexer Zusammenhänge und vielfach („nur“) indirekter Klimateffekte schwierig. Der für die Abschwächung des Klimawandels vorgesehene gemeinsame Wirkungsindikator VII „Anstieg der Produktion nachwachsender Rohstoffe“ eignet sich nicht als Messgröße, weil die Produktion nachwachsender Rohstoffe in Sachsen nicht über ELER gefördert wird. Anhand von programmspezifischen Indikatoren und Hilfsindikatoren können vorsichtige Einschätzungen vorgenommen werden. Neben dem Umfang der Flächen mit potenzieller Klimawirkung werden dabei die verminderten CO₂-äquivalenten Emissionen und die Menge des festgesetzten CO₂ geschätzt.

Etwa **18 Mio. EURO** (11 % der Gesamtausgaben an Fördermitteln bis Ende 2009³⁵⁰) wurden bisher für **Maßnahmen und Projekte gezahlt, die mit positiven Effekten auf das Klima verbunden sind**. Der größte Anteil entfällt dabei auf die Agrarumweltmaßnahmen (214), denen auch entsprechend der Strategie des Programms die größte Bedeutung im Hinblick auf das Schutzgut Klima zukommt. Positive Effekte in geringerem Umfang gehen darüber hinaus von Maßnahmen im Forstbereich (221, 223, 227) und der Förderung von Anlagen zur Produktion erneuerbarer Energien im Rahmen der Maßnahme zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121) aus.

Bei den **Agrarumweltmaßnahmen** (214) ist von einer Minderung der CO₂-äq-Emissionen auf einer Förderfläche von insgesamt mehr als 130.000 ha im Jahr 2009 auszugehen, deren Minderungswirkung vorsichtig auf etwa 26.000 - 50.000 t CO₂ geschätzt werden kann³⁵¹. Durch Minderung von Erosion und Verbesserung des präventiven Hochwasserschutzes wirken die Agrarumweltmaßnahmen auch klimabedingten Folgewirkungen entgegen. Mit der Aufweitung der Förderkulisse für stoffeintragsminimierende Maßnahmen ab 2010 und der Einführung neuer Maßnahmen mit Klimaziel³⁵² ist von einer Steigerung der Klimawirkung auszugehen.

Die **Maßnahmen zur Erstaufforstung** (221/223) sind mit einer potenziell hohen Klimawirkung verbunden, die aufgrund des geringen Umfanges jedoch bisher nicht zum Tragen kommen. Die Minderung von CO₂-Emissionen durch beide Maßnahmen kann für das Jahr 2008 auf etwa 590 t CO₂ geschätzt werden und ist aufgrund des sehr geringen Flächenumfangs damit bisher unwesentlich. Einen größeren Umfang hat die Maßnahme zur Förderung von nichtproduktiven Investitionen im Wald, die sich jedoch mittelfristig neutral auf das Klima auswirkt. Längerfristig kann auch bei dieser Maßnahme von einer nachhaltig positiven Wirkung auf das Klima ausgegangen werden.

Durch die Förderung von Biomasseanlagen im Rahmen der Maßnahme **121 (Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe)** wird die Produktion Erneuerbarer Energien gestärkt und damit ein Beitrag zur Minderung der Verbrennung fossiler Energieträger geleistet. Zu Beginn der Förderperiode waren 54 Biogasanlagen mit einer Gesamtleistung von 17,2 MW am Netz³⁵³. Im Rahmen der Maßnahme konnte die Leistung um 3,3 MW erhöht werden.

Insgesamt sind die Wirkungen des EPLR zur Abschwächung des Klimawandels durch teilweise noch zögerliche Umsetzung (v.a. im Forstbereich) **noch begrenzt**. Die Umwandlung von Acker in Wald oder in Grünland, wie sie mit der dritten Programmänderung ab 2010 gefördert wird sowie die Ausweitung der Förderkulisse für die stoffeintragsminimierenden Agrarumweltmaßnahmen verspricht bei guter Akzeptanz jedoch eine Steigerung der Klimawirkung.

³⁵⁰ Ausgaben bis 2009 ohne Altverpflichtungen

³⁵¹ Zu den Wirkungszusammenhängen im Einzelnen vgl. Kapitel 6.9.2

³⁵² Ab 2010 ist die Förderung von Grünstreifen auf dem Ackerland (A.5) und Umwandlung von Acker in Dauergrünland (B.5) möglich

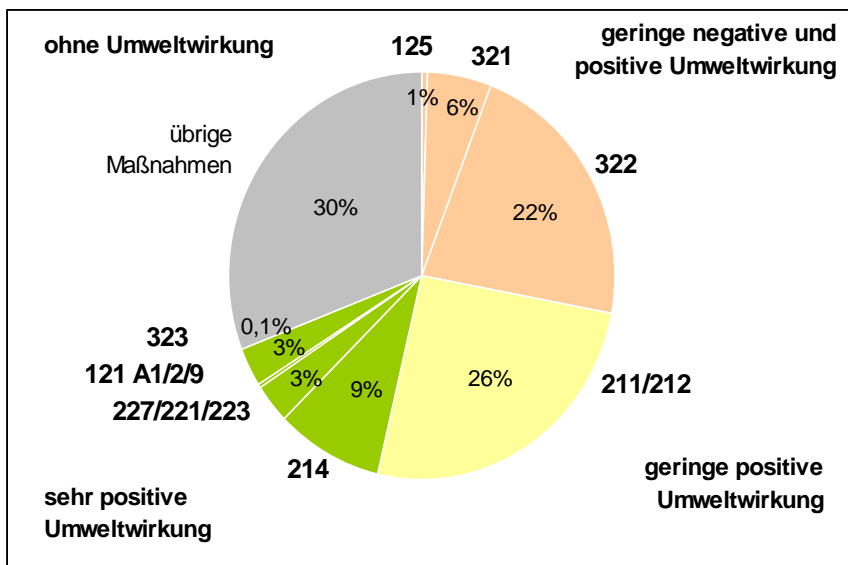
³⁵³ EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009. S. 61.

Inwieweit hat das Programm zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten beigetragen?

Das Programm leistet – entsprechend der Zielsetzung vor allem durch die umweltorientierten Maßnahmen im Schwerpunkt 2 – einen erheblichen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung der natürlichen Ressourcen in den ländlichen Gebieten Sachsens. Bei über 19 % der bis Ende 2009 verausgabten Fördermittel für Maßnahmen des EPLR kann davon ausgegangen werden, dass positive Wirkungen auf die Umweltschutzgüter erzielt wurden. Den Agrarumweltmaßnahmen (214) kommt dabei durch den erheblichen Flächenumfang die mit Abstand größte Bedeutung zu (9 % der gesamten bisherigen Ausgaben und fast 60 % der Ausgaben mit ausgeprägter positiver Umweltwirkung entfallen auf die Agrarumweltmaßnahmen, vgl. Abbildung 26).

Durch Bewirtschaftungsauflagen auf Ackerflächen werden mit der Verminderung von Stoffausträgen in erster Linie positive Wirkungen auf die abiotischen Schutzgüter Boden und Wasser erzielt. Die Verschärfung dieser Auflagen im Vergleich zu den im vorigen Förderzeitraum angebotenen Maßnahmen (u.a. Verpflichtung zur **dauerhaften** Anwendung konservierender Bodenbearbeitung) trägt in besonderem Maße der erforderlichen Langfristigkeit bei Bodenbildungsprozessen und damit einer nachhaltig positiven Entwicklung dieser Ressourcen Rechnung. Zudem wird mit der Förderung dieser Maßnahmen die langfristige Etablierung dieser Böden und Gewässer nachhaltig schonenden Bewirtschaftungsformen angestoßen und vorangetrieben.³⁵⁴ Die Förderung extensiver und naturschutzgerechter Wirtschaftsformen im Grünland dient vor allem dem nachhaltigen Schutz und Erhalt von Arten und Lebensräumen sowie traditioneller Nutzungsformen und (kultur-) landschaftlicher Ausprägungen.

Abbildung 26: Ausgaben bis 2009 für Maßnahmen mit Beitrag zum Schutz und zur Förderung natürlicher Ressourcen in ländlichen Räumen (Biodiversität, trad. Agrarlandschaften, Wasser, Klima)³⁵⁵



Quelle: Eigene Darstellung (Monitoringdaten 2009)

Dargestellt sind jeweils die gesamten Ausgaben für die einzelnen Maßnahmen mit geringen, negativen oder positiven Umwelteffekten. Zu beachten ist, dass für 321 und 322 nur ein Teil der durchgeführten Projekte und zudem mit geringer Intensität wirksam ist. Für 121 sind nur die Ausgaben für Investitionen mit positiven Umwelteffekten (Wasser, Klima) dargestellt.³⁵⁶ Die übrigen Fördergegenstände in 121 sind mit allen anderen Maßnahmen des EPLR ohne Umweltwirkung zusammengefasst („übrige Maßnahmen“).

³⁵⁴ Viele Teilnehmer haben bereits ihre Förderfläche im zweiten Jahr der Förderung ausgedehnt und die im vorigen Förderzeitraum angebotene – *nicht dauerhaft* – konservierende Bodenbearbeitung läuft bereits *ohne* Förderung auf schätzungsweise 50 % der Ackerflächen weiter.

³⁵⁵ Die Höhe der für eine Maßnahme gezahlten Fördersumme liefert zwar noch keine Aussage dazu, welche tatsächliche Umweltwirkung erzielt werden konnte, lässt aber unter Berücksichtigung der jeweiligen Wirkzusammenhänge und Zielsetzungen zumindest eine Einschätzung der Bedeutung bzw. des Wirkungsumfangs einzelner Maßnahmen zu.

³⁵⁶ Für die Fördergegenstände unter 121 mit Umweltwirkung lag nur das Investitionsvolumen, nicht aber die Höhe der ausgezahlten Fördermittel in differenzierter Form vor. Hier wurde deshalb der Anteil entsprechender Investitionen am Gesamtinvestitionsvolumen der Maßnahme 121 auf die Ausgaben bezogen (12%).

Die hohen potenziellen Umweltwirkungen der Forstmaßnahmen (221/223, 227) sowie die Maßnahme zum Schutz und Erhalt und Entwicklung des ländlichen Erbes im Bereich Naturerbe (323) sind dagegen aufgrund zögerlicher Umsetzung bisher noch nicht zum Tragen gekommen. Durch einen Teil der im Rahmen der Maßnahme zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121) unterstützten Investitionen, die dem Klima- und Gewässerschutz zu Gute kommen, werden Voraussetzungen für eine nachhaltige Landbewirtschaftung geschaffen.

Leichte und eher indirekte Wirkungen auf die Schutzgüter sind mit der Maßnahme 211/212 (Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile in benachteiligten Gebieten) verbunden, auf die über ein Viertel der bisherigen Ausgaben entfällt.

Geringe negative Effekte durch Straßenneu- und Ausbau, der jedoch in begrenzten Umfang bleibt und daher nicht von erheblicher Wirkung ist, können durch die Maßnahmen 125, 321 und 322 vermutet werden. Andererseits leisten die Maßnahmen 321 und 322 auch durch die Umnutzung von Gebäuden und damit der Vermeidung weiterer Flächenversiegelung positive Beiträge.

Horizontale Bewertungsfrage 3: Inwieweit hat das Programm Umweltziele integriert und zur Verwirklichung der Gemeinschaftsprioritäten beigetragen im Hinblick auf:

- **die Verpflichtung von Göteborg, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren?**
- **die Ziele der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik?**
- **die Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls für die Abschwächung des Klimawandels?**

Die horizontale Bewertungsfrage 3 baut auf den Erkenntnissen aus Frage 2 auf und bezieht diese ausdrücklich auf drei umweltpolitische Gemeinschaftsprioritäten sowie auf europäischer Ebene festgelegte Ziele.

Beitrag zur Verpflichtung von Göteborg, den Rückgang der biologischen Vielfalt umzukehren

Rahmenbedingungen und Vorgaben

Die „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Flächenbewirtschaftung“ gehört zu einem der drei Kernziele der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.³⁵⁷ Die Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt ist neben dem Wasser- und dem Klimaschutz ein Schwerpunkt innerhalb dieses Ziels. Diese Schwerpunktsetzung spiegelt sich in den Strategien der EU (Abbildung 27) bzw. der Bundesrepublik Deutschland und Sachsens wider.

Abbildung 27: Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Schwerpunkt 2

Zum Schutz und zur Verbesserung der natürlichen Ressourcen der EU und der Landschaft im ländlichen Raum sollten die für den Schwerpunkt 2 vorgesehenen Mittel einen Beitrag zu drei auf EU-Ebene prioritären Gebieten leisten:

Biologische Vielfalt, Erhaltung und Entwicklung land- und forstwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert und traditioneller landwirtschaftlicher Landschaften, Wasser und Klimawandel.

Die im Rahmen von Schwerpunkt 2 verfügbaren Maßnahmen sollten zur Integration dieser Umweltziele genutzt werden und einen Beitrag leisten zur **Umsetzung des Netzes Natura 2000** in der Land- und Forstwirtschaft, zu der Verpflichtung von Göteborg, den **Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 umzukehren**, zu den Zielen der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik und zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zur Begrenzung des Klimawandels.

Quelle: Beschluss des Rates 2006/144/EG (Hervorhebungen durch die Verfasser)

³⁵⁷ VO (EG) Nr. 1698/2005; Art. 4.

Grundlage dafür bildete das „Göteborg-Ziel“³⁵⁸: Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich 2001 auf das Ziel einer „Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010“. Auf Ebene der Europäischen Gemeinschaft dienen u. a. die „Naturschutzrichtlinien“ FFH- und Vogelschutzrichtlinie³⁵⁹ der Umsetzung der Biodiversitätsziele. Die nach den Naturschutzrichtlinien ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete bilden im Wesentlichen das kohärente Netz Natura 2000. Dementsprechend kommen die Länder ihren Verpflichtungen zum Schutz der Biodiversität schwerpunktmäßig über die Einrichtung des Natura-2000-Netzes nach. Mit der deutlichen Ausweitung des Natura 2000-Netzes in Sachsen seit 2003 (vgl. Kapitel 3.1) hat sich die Förderkulisse der Agrarumweltmaßnahmen 214.B.2 und B.3 vergrößert, die sich vor allem auf Grünland- bzw. Ackerflächen in geschützten Gebieten bezieht.

Strategie des EPLR

In der Begründung der gewählten Prioritäten im sächsischen EPLR heißt es:

„Einige Fördermaßnahmen des EPLR zielen im besonderen Maße auf die Wahrung und Wiederherstellung eines günstigen Zustandes der Lebensräume und Arten von gemeinschaftlichem Interesse sowie die Sicherung weiterer schutzbedürftiger Arten und Biotope ab. Den auf der Grundlage von naturschutzfachlichen Kriterien ausgewählten „NATURA 2000“-Gebieten kommt bei der Erhaltung der biologischen Vielfalt eine besondere Bedeutung zu“.³⁶⁰

Von den oben genannten Vorgaben ausgehend beinhaltet die sächsische Strategie daher das Ziel „Nachhaltige Sicherung der natürlichen, biologischen Vielfalt“, das für den Schwerpunkt 2 wie folgt konkretisiert wird: „Nachhaltige Sicherung/Verbesserung des Zustandes bzw. der Vielfalt an natürlichen bzw. schutzwürdigen Lebensräumen u. heimischen Tier- und Pflanzenarten.“³⁶¹ Neben den Maßnahmebereichen B.2 und B.3 der Agrarumweltmaßnahmen ist in diesem Schwerpunkt auch die Maßnahme „Beihilfen für nichtproduktive Investitionen im Wald“ in Teilen auf die Förderung von gemeinschaftlichen Arten und Lebensräumen ausgerichtet.

In Schwerpunkt 3 werden für die Maßnahme „Ländliches Erbe, Teil A“ ausdrücklich das Schutzgebietssystem Natura 2000 und FFH-Lebensraumtypen und -Arten als zentrale Inhalte genannt.

Wirkungseinschätzung bezogen auf die Umsetzung

42 % der **Förderfläche** der Agrarumweltmaßnahmen im Bereich extensive und naturschutzgerechte Bewirtschaftung (214 B) liegen in Natura 2000-Flächen. Im Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode (36 %³⁶²) hat die Konzentration auf Natura 2000 damit zugenommen. Ein Drittel des Natura-2000-Grünlands ist mit Fördermaßnahmen belegt. Ackerland in Natura 2000 ist dagegen auf weniger als 1 % mit Fördermaßnahmen abgedeckt.

Für eine Reihe von Anhangsarten der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie sehen die Agrarumweltmaßnahmen spezielle Fördergegenstände vor. Unter den landwirtschaftsabhängigen FFH-Lebensraumtypen weisen insbesondere Flachland- und Berg-Mähwiesen einen hohen Abdeckungsgrad mit geeigneten Agrarumweltmaßnahmen auf, dagegen stehen von rund 3.100 ha Trockenheide nur etwa 30 ha unter Förderung.³⁶³

Das Programm hat formal betrachtet die Voraussetzungen geschaffen, um Beiträge zur Göteborg-Strategie zu leisten. Die biodiversitätsrelevanten Teile der Strategie werden stark auf das Schutzgebietssystem Natura 2000 ausgerichtet, um Lebensräume und Arten gemeinschaftlicher Bedeutung zu erhalten bzw. in einen guten Erhaltungszustand zu bringen. Eine ausschließliche

³⁵⁸ KOM (2001) 264 endg. Mitteilung der Kommission Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg)

³⁵⁹ RL 79/409/EWG; RL 92/43/EWG

³⁶⁰ Vgl. EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, S. 171

³⁶¹ Vgl. EPLR Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009, S. 139

³⁶² LfUG-Bericht 2006, In Landgesellschaft Sachsen-Anhalt: Ex-post-Bewertung 2007, S.189. Ermittelt ist der Anteil der Förderflächen NAK 2.1.1 bis 2.1.8, der in Natura 2000, Stand 2005, liegt.

³⁶³ 2009 beantragte Förderflächen mit entsprechender Hauptzielart in der naturschutzfachlichen Stellungnahme. Auswertung im Rahmen der Fachlichen Begleitung, LfULG 2010. Vgl. Tabelle 16 im Anhang zu Kapitel 6.9

Konzentration auf Natura 2000 und FFH-Lebensraumtypen und -Arten wäre nicht zielführend, da Sachsen auch außerhalb von Natura 2000 für zahlreiche Arten und Lebensraumtypen Verantwortung trägt, die hier Verbreitungsschwerpunkte aufweisen oder regional bzw. deutschlandweit gefährdet sind.

Während die zur Umsetzung der Göteborg-Strategie vorgesehen Fördergegenstände im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen in großen Teilen umgesetzt werden konnten, haben die Forstmaßnahmen und die relevanten Teile der Maßnahme Ländliches Erbe aufgrund geringer Umsetzung bislang kaum greifen können.

Beitrag zu den Zielen der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

Rahmenbedingungen und Vorgaben

Entsprechend der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)³⁶⁴ sollen Grund- und Oberflächenwasser bis 2015 einen mengenmäßig und chemisch guten Zustand erreichen. Dafür müssen die Stoffeinträge verringert und die Strukturgüte vieler Gewässer verbessert werden. Auf der Basis umfassender Bestandsaufnahmen der Gewässersituation waren bis Ende 2009 Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für Flussgebietseinheiten zu erarbeiten, mit deren Umsetzung diese Ziele erreicht werden sollen.

Für die Sachsen betreffenden Flussgebietseinheiten Elbe und Oder wurden als wichtigste Herausforderungen neben anderen vor allem signifikante stoffliche Belastungen formuliert³⁶⁵. Zur Erreichung des mengenmäßig und chemisch guten Zustandes der sächsischen Grund- und Oberflächenwasserkörper nach WRRL müssen vor allem Stoffeinträge aus diffusen Quellen verringert werden.³⁶⁶ Hauptquellen sind mineralische Düngemittel und Wirtschaftsdünger aus der Landwirtschaft sowie Abwassereinleitungen aus Gemeinden mit geringem Anschlussgrad an die öffentliche Abwasserentsorgung. Der Maßnahmenplanung zufolge hat deshalb neben der Siedlungswasserwirtschaft die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Ziele zu leisten. Wichtige Instrumente stellen dabei der Schwerpunkt 2 des EPLR und insbesondere die Agrarumweltmaßnahmen dar, die als „ergänzende Maßnahmen“ nach Artikel 11(4) der WRRL Bestandteil der im Dezember 2009 eingeführten Maßnahmenprogramme sind. Durch eine möglichst hohe Umsetzung sollen diese Maßnahmen zum Erreichen der für die sächsischen Einzugsgebiete der Oder und Elbe bis 2015 insgesamt angestrebten Ziele (Minderung der Stickstofffrachten um ca. 11 % sowie der Phosphorfrachten um ca. 12 % gegenüber 2006) beitragen.³⁶⁷

Strategie des EPLR

Die Erfüllung der „verbindlichen Vorgaben zur Einrichtung und dauerhaften Sicherung (...) der Wasserrahmenrichtlinie“³⁶⁸ ist ein wichtiges Element innerhalb der Entwicklungsstrategie des EPLR, die insbesondere über freiwillige Mitarbeit der Land- und Forstwirte erreicht werden soll. Die zielgerichtete Weiterentwicklung der großenteils in vergleichbarer Form in der vorigen Förderperiode angebotenen Agrarumweltmaßnahmen unter Berücksichtigung der Vorgaben der WRRL (u.a.

³⁶⁴ WRRL - Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

³⁶⁵ SMUL (2008): Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Neue Impulse für Sachsen. Informationsblatt Nr. 5 (2008). S.3.

³⁶⁶ für 519 Oberflächenwasserkörper und 30 Grundwasserkörper ist die Zielerreichung nach WRRL aufgrund hoher stofflicher Belastung aus diffusen Quellen gefährdet (SMUL (2008): Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Neue Impulse für Sachsen. Informationsblatt Nr. 5 (2008). S.8.)

³⁶⁷ SMUL (2008): Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Neue Impulse für Sachsen. Informationsblatt Nr. 5 (2008). S.4.

³⁶⁸ Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007 – 2013, 3. Änderung vom 30.06.2009, genehmigte Fassung vom 15.12.2009. S. 120.

Maßnahmenausgestaltung zur Optimierung der Wirksamkeit, Einführung der Gebietskulisse „WRRL/Hochwasserschutz“³⁶⁹) war vor diesem Hintergrund von großer Bedeutung.

Wirkungseinschätzung bezogen auf die Umsetzung

Die Wirksamkeit der bereits sehr gut angenommenen stoffeintragsminimierenden Agrarumweltmaßnahmen (214 A) hinsichtlich der Reduktion von N- und P-Einträgen in Grund- und Oberflächengewässer ist bereits festzustellen und oben beschrieben (vgl. Frage 2 sowie Kapitel 6.9.2). Durch die Beschränkung dieser Maßnahmen auf Ackerflächen mit erhöhtem Stickstoffaustrags- oder Erosions- bzw. Phosphataustragsrisiko³⁷⁰ werden diese Maßnahmen zielgerichtet im Sinne der WRRL eingesetzt. Im Jahr 2009 waren 23 % der erosions- bzw. phosphataustragsgefährdeten Flächen und 12 % der Ackerflächen mit erhöhter Stickstoffaustragsgefährdung mit wirksamen Agrarumweltmaßnahmen abgedeckt.

Aufgrund noch nicht vorliegender Daten³⁷¹ und vor dem Hintergrund der Langfristigkeit bzw. des verzögerten Eintretens der Wirkung ist die Einschätzung der durch Agrarumweltmaßnahmen zu erwartenden Verbesserung der Wasserqualität bzw. ein Bezug zu den WRRL-Zielen noch nicht möglich. Die Einschätzung des Beitrages der Agrarumweltmaßnahmen zu den für sächsische Einzugsgebiete definierten WRRL-Zielen hinsichtlich der Reduzierung von Stickstoff- und Phosphorfrachten ist außerdem schwierig: Ein direkter Bezug ist hier nicht möglich, weil die Zieldefinition für die stoffeintragsminimierenden Agrarumweltmaßnahmen zur Minderung von N- und P-Einträgen auf der Abschätzung des Umfangs potenziell erreichbarer Förderflächen mit entsprechend wirksamen Maßnahmen basiert und nicht direkt von der Erforderlichkeit bzw. von den angestrebten WRRL-Zielen abgeleitet wurde.³⁷²

Auch die Umsetzung von Maßnahmen zur Erreichung der WRRL-Ziele im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft ist zum Teil im Rahmen des EPLR vorgesehen. Hier spielt der Schwerpunkt 3 bzw. die Maßnahme zur Verbesserung dezentraler Abwasserentsorgungslösungen über Kleinkläranlagen (321 B) eine Rolle. Bisher sind in diesem Bereich noch keine Maßnahmen mit ELER-Mitteln umgesetzt worden.³⁷³ Von einer hohen Inanspruchnahme bei Anlaufen der Maßnahme ab der zweiten Hälfte der Förderperiode und damit einem Beitrag zur Verbesserung der Wasserqualität bzw. zur Erreichung der WRRL-Ziele durch die Maßnahme kann jedoch ausgegangen werden (s.o.).

Die Verbesserung der Gewässerstruktur der 497 Oberflächenwasserkörper, die die Umweltziele nicht erreichen, ist in den Zielen des EPLR nicht verankert. Entsprechend werden keine Maßnahmen in diesem Bereich angeboten.

³⁶⁹ Mit der dritten Programmänderung wird die Kulisse, die nach WRRL gefährdete Gebiete hinsichtlich N- und P-Einträgen umfasst, auf die gesamte Ackerfläche Sachsens ausgeweitet. Damit sollen insbesondere die Wirkungen hinsichtlich der Abschwächung des Klimawandels sowie der Anpassung an klimabedingte Folgewirkungen erreicht werden.

³⁷⁰ Die gefährdeten Gebiete wurden auf Basis der Belastungsgrenzwerte für N und P nach WRRL bestimmt; ab 2010 wird die Gebietskulisse WRRL/Hochwasserschutz jedoch auf sämtliche Ackerflächen Sachsens ausgeweitet

³⁷¹ Quantitative Vergleichsaussagen bzw. Trendauswertungen zur Anzahl der Grundwasser- bzw. Oberflächenwasserkörper mit abnehmenden Nitrat- und Phosphatgehalten können erst nach Vorliegen der Ergebnisse im Zuge des WRRL-Monitorings für den Endzustand 2015 getroffen werden.

³⁷² Optimal wäre die Zielableitung vom Bedürfnis bzw. der Erforderlichkeit. In der Zieldefinition im Rahmen der WRRL wird von 2006-2015 z.B. eine Minderung der P-Frachten um ca. 12% sowie der N-Frachten um ca. 11 % angestrebt (SMUL 2008: Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Neue Impulse für Sachsen. Informationsblatt Nr. 5/2008. S.4). – Welchen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele können die Agrarumweltmaßnahmen dabei leisten? (siehe auch Empfehlungen zu Agrarumweltmaßnahmen, Kapitel 6.9.3)

³⁷³ Maßnahmen zur Verbesserung der Abwasserentsorgung werden in großem Umfang über Landesmittel finanziert, zudem verzögert sich das Anlaufen der Maßnahme, weil ein zum Ende der vorangegangenen Förderperiode aufgelegtes Programm noch ausfinanziert wird (s.o.).

Beitrag zu den Zielvorgaben des Kyoto-Protokolls für die Abschwächung des Klimawandels

Rahmenbedingungen und Vorgaben

Deutschland hat sich verpflichtet, den Ausstoß der im Kyoto-Protokoll³⁷⁴ genannten Treibhausgase spätestens im Zeitraum 2008 bis 2012 gegenüber dem Jahr 1990 um 21 % zu reduzieren. Mit einer Verringerung um mehr als 22 % der CO₂-Äquivalente wurde das Ziel bereits 2007 erreicht³⁷⁵, wenngleich die Landwirtschaft bisher wenig dazu beitrug. Die neuen strategischen Leitlinien der EU³⁷⁶ verlangen von der Land- und Forstwirtschaft einen größeren Beitrag zur Reduktion der Treibhausgasemissionen und zur Erhöhung der Kohlenstoffbindung.

Das 2001 verabschiedete **sächsische Klimaschutzprogramm**³⁷⁷ soll die nationalen und internationalen Bemühungen zur CO₂-Minderung unterstützen. Darin wird eine Minderung von jährlich 2,5 Mio. t CO₂ im Zeitraum von 2005 bis 2010 angestrebt. Die Erreichung dieses Ziels soll neben Maßnahmen u.a. im Bereich Verkehr, Erneuerbare Energien, Abfallwirtschaft, Industrie und Gewerbe auch durch Maßnahmen in der Land- und Forstwirtschaft vorangetrieben werden.

Strategie des EPLR

Zur Umsetzung der im Kyoto-Protokoll bzw. im Sächsischen Klimaschutzprogramm definierten Klimaschutzziele im landwirtschaftlichen Bereich ist das EPLR von Bedeutung. Vor allem Maßnahmen im Schwerpunkt 2 - insbesondere Agrarumweltmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Waldmehrung und Förderung der Holznutzung – sollen hier einen Beitrag leisten. Mit der dritten Programmänderung im Rahmen des Health Check wurde das Klimaziel in der Strategie des EPLR stärker betont und neue Maßnahmen zur Minderung von Emissionen und zur Anpassung an klimabedingte Folgewirkungen eingeführt.³⁷⁸

Wirkungseinschätzung bezogen auf die Umsetzung

Die bisherige Durchführung des Programms zeigt unter Frage 2 beschriebene Wirkungen zur Abschwächung des Klimawandels entsprechend der Strategie vor allem im Schwerpunkt 2. Die Agrarumweltmaßnahmen leisteten mit der geschätzten Minderung von CO₂-Emissionen in Höhe von 26.000 bis 50.000 t CO₂ im Jahr 2009³⁷⁹ einen Beitrag, der 2 % des im Sächsischen Klimaschutzprogramm formulierten Ziels (2,5 Mio. t CO₂-Minderung pro Jahr) entspricht. Die Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen hinsichtlich des Klimaschutzes ist damit feststellbar, jedoch noch begrenzt. Durch die Einführung von neuen, auf den Klimaschutz ausgerichteten Fördergegenständen³⁸⁰ sowie der Aufweitung der Gebietskulisse für die Stoffeintragsminimierenden Agrarumweltmaßnahmen ab 2010 ist mit einer gesteigerten Wirkung zu rechnen. Auch für die Erstaufforstung (221/223) bei einer Erhöhung der Umsetzung zukünftig höheren Wirkungen auszugehen. Im Rahmen der Maßnahme zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121) konnte ein (begrenzter) Beitrag zum Ausbau Erneuerbarer Energien geleistet werden (vgl. Bewertungsfrage 2). Auch in diesem Bereich sind durch die Aufstockung entsprechender Maßnahmen und die Ergänzung neuer Fördergegenstände mit der dritten Programmänderung verstärkte Wirkungen zu erwarten³⁸¹.

³⁷⁴ Vereinte Nationen (Februar 2005): Protokoll von Kyoto vom 11.12.1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen, in Kraft getreten am 16.02.2005.
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (Stand 26.04.2010)

³⁷⁵ Statistisches Bundesamt (März 2010): Umweltökonomische Gesamtrechnungen – Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, S. 6.
www.destatis.de > Indikatoren > Nachhaltigkeitsindikatoren > Indikatoren zu Umwelt und Ökonomie 2010 (Stand 26.04.2010)

³⁷⁶ Beschluss des Rates 2009/61/EG vom 19. Januar 2009 zur Änderung des Beschlusses 2006/144/EG über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013), (Ziffer 3.4a). eur-lex.europa.eu/RECH_naturel.do > Beschluss/Entscheidung > 2009 > 61 (Stand 26.04.2010)

³⁷⁷ SMUL (2001): Klimaschutzprogramm des Freistaates Sachsen vom 01.06.2001.

³⁷⁸ Einführung neuer Fördergegenstände in den Agrarumweltmaßnahmen

³⁷⁹ vgl. Kapitel 6.9.2 bzw. Anhang 6.9.2

³⁸⁰ Anlage von Grünstreifen auf dem Ackerland (A.5); Umwandlung von Acker in Dauergrünland (B.5)

³⁸¹ Ab 2010 ist im Schwerpunkt 3 über die Maßnahme „Dienstleistungen zur Grundversorgung“ (321) die Förderung von Anlagen für erneuerbare Energie aus Biomasse und anderen erneuerbaren Quellen möglich (321 A.8)

7.1.3 Dimension: Politik („Good Governance“)

Umsetzung des Partnerschaftlichkeitsprinzips

Horizontale Bewertungsfrage 11: Inwieweit hat das Programm Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der regionalen, der nationalen und der europäischen Ebene gestärkt?

Ein wichtiger „Mehrwert“ Europäischer Strukturpolitik liegt im Prinzip der Partnerschaft³⁸², Transparenz und Verständlichkeit. Sowohl in der Planung als auch in der Durchführung der Programme entstehen Partnerschaften mit nachhaltigen Mechanismen zum Informations- und Erfahrungsaustausch, die ohne Gemeinschaftsbeteiligung nicht oder in geringerem Ausmaß bzw. geringerer Intensität entstanden wären. Hierzu zählt u.a. die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der SUP wie auch zum EPLR, zu der das SMUL im Internet in vorbildlicher Weise Dokumente und Kontaktformulare bereitstellt. Hierzu zählen des Weiteren die institutionalisierte Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner in Form des Begleitausschusses und die darüber hinausgehende Beteiligung der Partner in verschiedenen die Durchführung des Programms betreffenden Aspekten wie beispielsweise in der Lenkungsgruppe zur Begleitung der Halbzeitbewertung. Partnerschaftliches Engagement der Verwaltungsbehörde ist auch in den Workshops beispielsweise zur Weiterentwicklung des ILE/LEADER-Ansatzes zu spüren, wenn Fachreferent, Regionalmanager und externe Bewerter offen und konstruktiv über Durchführungsprobleme und deren Lösungsansätze diskutieren. Schließlich meint Partnerschaft auch die Partizipation der Regionen an der nationalen Strategie und der europäischen Kohäsionspolitik, die sich in regelmäßigen Treffen zum nationalen Strategieplan und z.B. bei den Jahresgesprächen der Verwaltungsbehörden in der Kommission realisiert. Über die geregelte Zusammenarbeit hinaus hat sich die Verwaltungsbehörde in die Unterarbeitsgruppe der Bund-Länder AG „Monitoring/ Indikatoren“ eingebracht und an dem Handbuch zur ELER-GAK-Berichterstattung mitgearbeitet. Aus dieser Funktion heraus entstand auch das partnerschaftliche Arbeitstreffen mit Vertretern der EU-KOM in Brüssel zur Implementierung und Diskussion des Monitoringsystems. Das gemeinsame Arbeiten an einer gemeinsamen Strategie stärkt die europäische Idee und macht europäische Politik sichtbar und verständlich, wirkungsvoller und sachgemäßer.

Auch die regionalen Partner empfinden die Zusammenarbeit mit der Verwaltungsbehörde als partnerschaftlich. Inwieweit Partnerschaftlichkeit im Rahmen des Begleitausschussverfahrens tatsächlich umsetzbar ist bzw. umgesetzt wird, wurde anhand einer Online-Befragung der Wirtschafts- und Sozialpartner zu überprüfen versucht. Es wurden alle Mitglieder zur Beteiligung an der Befragung eingeladen. Insgesamt haben vier von sieben Wirtschafts- und Sozialpartnern geantwortet.³⁸³ Für die Beurteilung der Qualität der hier stattfindenden Abstimmungsprozesse dienten die Grundsätze und Mindeststandards³⁸⁴ der KOM für Konsultationen.

Der Begleitausschuss hat sich bis Ende 2009 insgesamt drei Mal versammelt. Die Einladungen, die Übersendung der Unterlagen und der Tagesordnung erfolgten regelmäßig rechtzeitig vor den Sitzungen durch die Verwaltungsbehörde. Allein bei sehr aktuellen Themen wurden Tischvorlagen verteilt. Alle versandten oder verteilten Unterlagen enthielten stets alle notwendigen Informationen wie z.B. Zusammenfassungen des Hintergrundes, des Gegenstands und der Ziele der Konsultation, Angaben zu Tagungen und Konferenzen, relevante Papiere und Dokumente u.s.w. Die Verwaltungsbehörde hat mithin alle Anforderungen an den Rahmen eines partnerschaftlichen Prozesses erfüllt.

³⁸² Die Bedeutung, die die Union dem Partnerschaftlichkeitsprinzips beimisst, wird deutlich in der Verankerung des Partnerschaftlichkeitsprinzips in allen Strukturfondsverordnungen und der ELER Verordnung, hier insbesondere in den Erwägungsgründen 4, 65 und 67 sowie in Artikel 6: „Partnerschaft“.

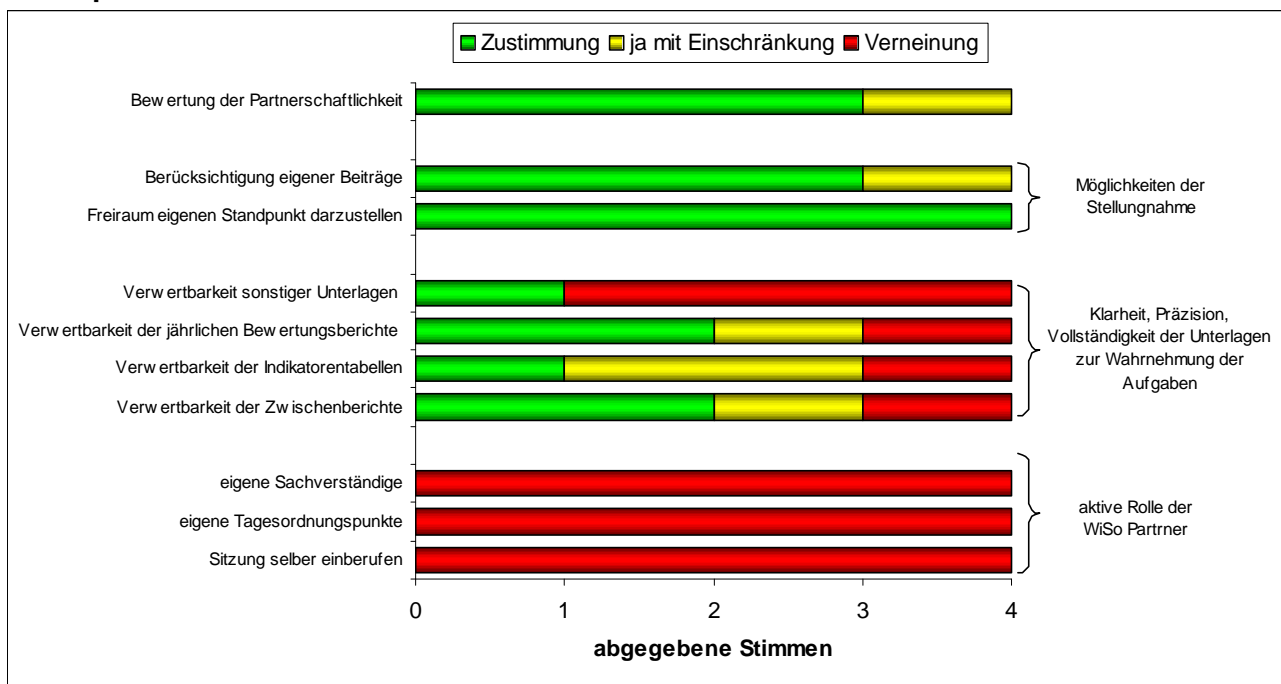
³⁸³ Die Behördenvertreter und die beratenden Mitglieder der Kommission sowie des BMELF haben sich trotz Einladung nicht beteiligt.

³⁸⁴ 1. Klarheit, Präzision und Vollständigkeit aller notwendigen Informationen, 2. Gewährleistung, dass betroffene Parteien Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzulegen, 3. Zielgruppenadäquate Veröffentlichung und Veröffentlichungen im Internet, 4. Gewährleistung ausreichender Zeiten, 5. Eingangsbestätigungen und Feedback. Vgl. KOM, Mitteilungen der Kommission, Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission. KOM(2002) 704 endgültig, Brüssel, den 11.12.2002

Im weit überwiegenden Teil empfanden die Wirtschafts- und Sozialpartner, dass ihnen ein ausreichender Freiraum eingeräumt wurde, ihre Standpunkte darzulegen und dass ihre Stellungnahmen im Rahmen des Möglichen Berücksichtigung fanden (vgl. Abbildung 28). Dieses positive Empfinden war ausschlaggebend für die insgesamt als partnerschaftlich empfundene Zusammenarbeit im Begleitausschuss. Weniger positiv war die Einschätzung der zu verwendenden Materialien. Dabei bezog sich die Kritik weniger auf fehlende Klarheit, Präzision oder Vollständigkeit von Indikatorentabellen, Jahresbericht oder Bewertungsbericht, sondern vielmehr auf den kaum zu bewältigenden Umfang von Information. Kritischer wurden die Dokumente im Zusammenhang mit Programmänderungen beurteilt. In diesem wichtigen Bereich wurden zeitnähere und gruppenspezifische Informationen im Vorfeld von geplanten Programmänderungen gewünscht. Diese Einschätzungen sind sehr ernst zu nehmen, da der BGA sich auf diese Unterlagen stützen soll, um seine verordnungsgemäßen Aufgaben³⁸⁵ zu erfüllen.

Defizite im partnerschaftlichen Prozess liegen in der aktiven Beteiligung der Partner. Außerhalb der eigentlichen Sitzungstermine, verhält sich der Begleitausschuss eher passiv. Von der Möglichkeit, Sitzungen zu von ihnen gewünschten Fragen und Problemen einzuberufen, Anträge auf Behandlung bestimmter Sachthemen zu stellen oder bei Bedarf weitere Einrichtungen oder Personen zur Beratung hinzu zu ziehen, wurde von den WiSo Partnern bisher kein Gebrauch gemacht. Als Begründung wurde zumeist „kein Bedarf“ angegeben, ein Partner führte auch den zu großen Zeitaufwand an.

Abbildung 28: Beurteilung des Abstimmungsprozesses im BGA durch vier Wirtschafts- und Sozialpartner



Quelle: Eigene Datenerhebung, Auswertung und Darstellung

Auf die zusammenfassende Frage, ob die Zusammenarbeit als partnerschaftlich empfunden wird, antworteten drei von vier mit ja, ein Partner empfindet eine deutliche Verbesserung der partizipativen Prozesse gegenüber der Vorperiode, sieht aber immer noch Verbesserungsmöglichkeiten, beispielsweise in der Einrichtung von Arbeitskreisen. Eine Einschränkung bezog sich auf die Begrifflichkeit. Im Deutschen wird Partnerschaft mit Gleichberechtigung in den Entscheidungen assoziiert, insofern wäre „Teilhabe an den Entscheidungsfindungen“ oder einfach „Partizipation“ die treffende Bezeichnung.

³⁸⁵ „Die für das Programm zuständige Verwaltungsbehörde und der Begleitausschuss stützen sich auf die laufenden Bewertungen, um a) anhand von Ergebnisindikatoren und gegebenenfalls Wirkungsindikatoren den Fortschritt des Programms gemessen an dessen Zielen zu überprüfen, b) die Qualität der Programme und ihre Durchführung zu verbessern, c) Vorschläge für eine wesentliche Änderung der Programme zu prüfen, d) die Halbzeitbewertung und die Ex-post-Bewertung vorzubereiten.“ (ELER-VO, Art. 86)

Auf die abschließende Frage, wie sich bisher die Mitarbeit im BGA auf die Arbeit in der vertretenen Interessengruppe ausgewirkt hat, antworteten leider nur zwei Partner positiv. Beide konnten die gewonnenen Informationen „aus erster Hand“ für ihre strategische Verbandsarbeit nutzen, einer empfand insbesondere die Kommunikation mit anderen Interessengruppen als nützlich.

Horizontale Bewertungsfrage 16: Inwieweit hat die technische Unterstützung die Kapazitäten der Verwaltungsbehörden und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung von Programmen zur ländlichen Entwicklung beteiligten Partner verstärkt?

Eine ausführliche Analyse und Bewertung zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage liefert Kapitel 7.2.5 dieses Berichts, ‚Evaluierung der technischen Hilfe‘.

Gemäß EPLR sind für die Fördermittel im Bereich der Technischen Hilfe 21 Mio. EURO EU- und Landesmittel vorgesehen. Hiervon wurden bis Ende 2009 rund 4 Mio. EURO verausgabt. Die Verwendung der Mittel verteilt sich dabei wie folgt:

- Im Rahmen des SP 1 wurden die Mittel der technischen Hilfe bislang insbesondere für die Unterstützung der EDV-technischen Abbildung des Bewilligungsverfahrens zur Einzelbetrieblichen Förderung verwendet. Eine zusätzliche Unterstützung der land- und forstwirtschaftlichen Investitionen durch vertiefende Studien und Untersuchungen sollte aus Sicht der Evaluierer auch im Hinblick auf kommende Förderperioden bereits jetzt erfolgen.
- Im Rahmen des SP 2 erfolgt neben der verwaltungstechnischen Umsetzung die besondere Unterstützung der laufenden Begleitung und Bewertung durch die sogenannte fachliche Begleitung der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen.³⁸⁶
- Für den SP 3 erfolgt im Rahmen der technischen Hilfe insbesondere die Unterstützung des Regionalmanagements durch zusätzliches Fachpersonal. Zudem wurde eine umfassende Studie zu den Potenzialen und Erfordernissen für die Breitbandversorgung des ländlichen Raumes im Freistaat erstellt.
- Für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wurden rund 89.800 EURO an Sachmitteln für öffentlichkeitswirksame Aktivitäten verwendet. Dies entspricht einem Anteil von 3 % der bislang verausgabten Mittel der Technischen Hilfe. Der ursprünglich im EPLR für den Freistaat Sachsen anvisierte Umsetzungsstand wird somit nicht erreicht.

Fazit: Die technische Hilfe hat im Rahmen der Umsetzung des sächsischen EPLR wesentlich zur Verstärkung der Kapazitäten der Verwaltungsbehörde und anderer an der Durchführung, Verwaltung, Kontrolle und Bewertung beteiligter Partner beigetragen. Da die laufende Bewertung und Begleitung in Sachsen als inhäusiges Projekt erfolgt, wird dieser Bereich stärker personell unterstützt. Im Sinne einer eher restriktiven Mittelverwendung wurden bisher nur 19 % des vorgesehenen Budgets verwendet. Die vorliegende Bewertung zur Halbzeit liefert neue Impulse dafür, welche Bereiche künftig zusätzlicher Kapazitäten bedürfen.

Horizontale Bewertungsfrage 18 Mitnahmeeffekte

Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und/oder Verlagerungen?

Obwohl die Begriffe „Mitnahme“ oder „Mitnahmeeffekt“ vielfach verwendet werden, gibt es keine allgemein gültige genaue Definition dessen, was darunter verstanden wird und vor allem, wie der Mitnahmeeffekt zu quantifizieren ist. Zwar finden sich explizite und implizite Erklärungsversuche:

„Als Mitnahmeeffekte bezeichnet man die Inanspruchnahme von Subventionen, Förderungen oder anderen finanziellen Anreizen als Belohnung für ein Verhalten, das auch ohne diese Anreize

³⁸⁶ Vgl. Kapitel 7.2.4 dieses Berichtes

stattgefunden hätte.³⁸⁷ Solche Erklärungen sind aber nicht auf alle Arten von Subventionen, nur bedingt auf die Investitionsförderung anwendbar, denn natürlich gibt es auch ein „Investitionsverhalten“ von (landwirtschaftlichen) Unternehmen und von Kommunen ohne Investitionsförderung. Vor allem aber bieten solche „Definitionen“ keine Handhabe zur Quantifizierung.

Andere Verfasser gehen davon aus, dass **kein Mitnahmeeffekt** nur dann vorliegt, wenn die Investitionsförderung nur die Betriebe oder Investitionsvorhaben trifft, die nur durch die Subvention auf ein rentables Niveau angehoben werden, dass sich mit anderen Worten die Investitionsförderung ausschließlich auf unproduktive Investitionsobjekte beschränken sollte.³⁸⁸ Entsprechend urteilt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:

„Das Auftreten von Mitnahmeeffekten ist letztlich unvermeidbar. Eigentlich sollte man nur die so genannten Grenzinvestoren fördern, die ein Investitionsvorhaben ohne Förderung nicht, mit Förderung aber gerade noch durchführen. Mangels Informationen lassen sich diese marginalen Investoren aber nicht identifizieren. Dann muss in Kauf genommen werden, dass auch solche Investoren Zuschüsse erhalten, deren Investitionsvorhaben auch ohne Bezuschussung rentabel genug gewesen wären.“³⁸⁹

Ausgleichszulage

Der oben dargestellten Interpretation wird gefolgt, soweit es Ziel der Förderung ist, Betriebe im Produktionsprozess zu halten, die ohne Förderung aufgeben würden. Dies ist z.B. bei der Ausgleichszulage der Fall, deren erklärtes Ziel es ist, die Marginalisierung und Aufgabe der Landwirtschaft in den von der Natur benachteiligten Gebieten zu vermeiden. Durch die Maßnahmenausgestaltung, nämlich die Kopplung der Ausgleichszahlungen an die landwirtschaftliche Vergleichszahl werden Mitnahmeeffekte insoweit vermieden, wie die Vergleichszahl tatsächlich die Wertschöpfungsrentabilität der betreffenden Flächen widerspiegelt.

Die Analyse des Kompensationseffektes der Ausgleichszulage hat jedoch gezeigt, dass ein Teil der untersuchten Betriebe im benachteiligten Gebiet auch ohne die Ausgleichszulage ein höheres Einkommen erzielt als der Durchschnitt der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Betriebe vermutlich auch ohne die Ausgleichszulage ihre Flächen weiter bewirtschaften würden. Mit der bestehenden Datenlage ist es jedoch nicht möglich genau zu ermitteln, welche Betriebe ohne die Förderung ihre Bewirtschaftung von Flächen in benachteiligten Gebieten aufgegeben hätten.

Eine Möglichkeit das Design der Maßnahme so zu ändern, dass nur Grenzbetriebe eine Förderung erhalten, wird nicht gesehen. Insofern muss diese Form der Mitnahme als unvermeidbar hingenommen werden.

Einzelbetriebliche Förderung

Der oben dargestellten Interpretation von Mitnahmeeffekten kann nicht gefolgt werden, soweit es um die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (in Schwerpunkt 1) und insgesamt um die Überwindung bestehender Produktivitätsdivergenzen geht. Hier **ist es eben nicht das Ziel**, „Grenzinvestoren“ oder „Grenzprojekte“ über die Rentabilitätsschwelle zu heben und als produktivitätsschwache Betriebe oder Strukturen in der Produktion zu halten. Im Gegenteil: In der Situation weiter bestehender Produktivitätslücken in der Wirtschaft der

³⁸⁷ Begriffe und Indikatoren zu den Evaluierungsfragen des LE 07-13, o.V., o.Jg. Aus: http://www.gruenerbericht.at/cm2/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=131&Itemid=27

³⁸⁸ „Allerdings: Mitnahmeeffekte wird man immer hinnehmen müssen, solange es nicht gelingt, jene Vorhaben zu identifizieren, die eine Rendite unterhalb des (nicht subventionierten) Marktinzins abwerfen, und so lange es nicht gelingt, den Fördersatz für jedes einzelne Projekt gerade so auszutarieren, dass dieser exakt dem jeweiligen Renditenachteil entspricht.“: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. – Kurzfassung – Material für die Pressekonferenz am 17. November 2003, 12.30 Uhr. Berlin, den 17. November 2003

³⁸⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Erfolge im Ausland, Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004 2005 S. 470

neuen Bundesländer geht es um die Förderung effizienter Faktorallokation. Zur Verbesserung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit und zur Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen ist es folglich zielführend, wettbewerbsfähige, rentable Betriebe/ Projekte zu stärken und zwar auch auf Kosten nicht wettbewerbsfähiger, unrentabler Betriebe/ Projekte. Hinsichtlich der Mitnahme stellt sich nicht die Frage, ob das geförderter Projekt auch ohne Förderung durchgeführt worden wäre, sondern ob die für das Investitionsprojekt geplanten Eigenmittel durch die Förderung ersetzt werden, oder ob nun auch andere Investitionsobjekte durchgeführt werden können bzw. das Gesamtinvestitionsvolumen durch die Förderung erhöht werden kann.

Das Verständnis von Mitnahme hängt also entscheidend von der Zielstellung der betrachteten Maßnahme ab.

Rentable Betriebe investieren in rentable Projekte, Kommunen investieren in Infrastrukturausstattung auch ohne Förderung. In einer Situation unterdurchschnittlicher Kapitalausstattung der Arbeitsplätze und unterdurchschnittlicher Infrastrukturausstattung ist es spezifisches Ziel der Investitionsförderung, das Investitionsvolumen über das ohne Förderung geplante Niveau hinaus anzuheben. Entscheidend für den Erfolg einer Investitionsfördermaßnahme ist dabei, zusätzliches Investitionsvolumen ΔI zu induzieren, das mindestens der Beihilfehöhe B entspricht, möglichst aber darüber hinausgeht. Vor diesem Hintergrund soll Mitnahme folgendermaßen verstanden werden:

- Entspricht das induzierte zusätzliche Investitionsvolumen genau der gewährten Beihilfe ($\Delta I=B$), so liegt kein Mitnahmeeffekt vor, da genau der Beihilfebetrags zusätzlich investiert wird.
- Liegt das induzierte zusätzliche Investitionsvolumen oberhalb der gewährten Beihilfe ($\Delta I>B$), induziert die Beihilfe also zusätzliche Eigenmittel, so liegt ein Hebeleffekt vor.
- Liegt das induzierte zusätzliche Investitionsvolumen unterhalb der gewährten Beihilfe ($\Delta I<B$), so ersetzt ein Teil der Beihilfe einen Teil der ohne Förderung geplanten Investitionssumme. Dieser Teil der Beihilfe wird dann „mit genommen“. Diese Definition impliziert, dass tatsächlich nur der Beihilfebetrags „mit genommen“ werden kann.

$$MEin\% = \left[1 - \frac{\Delta I}{B} \right] \times 100 \quad \text{bzw.} \quad MEin\% = \left[\frac{\Delta EM}{B} \right] \times 100$$

mit $MEin\%$ = Mitnahmeeffekt in %
 ΔI = induziertes zusätzliches Investitionsvolumen;
 B = Beihilfebetrags
 ΔEM = induzierte zusätzliche Eigenmittel zur Investition

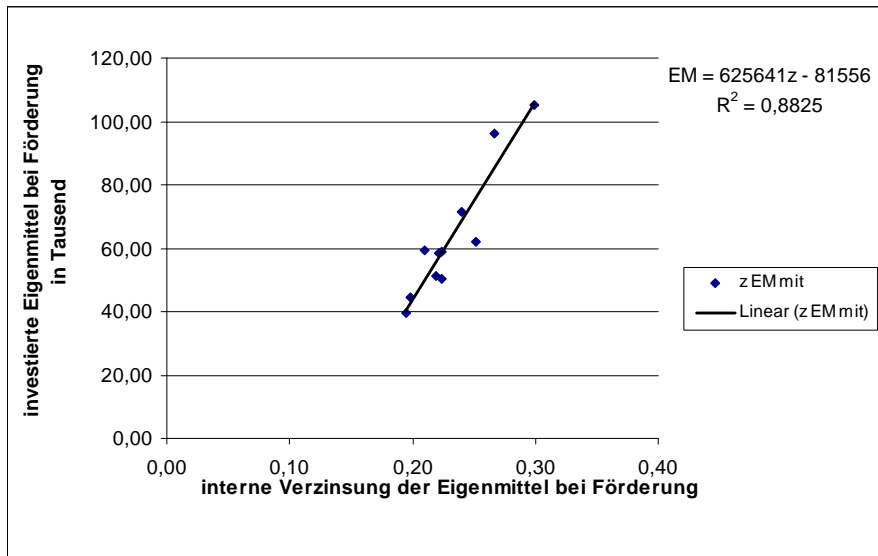
Um zu quantifizieren, inwieweit Mitnahmeeffekte bei der Investitionsförderung landwirtschaftlicher Betriebe in Sachsen vorliegen, wurde zunächst die Abhängigkeit der Investitionstätigkeit landwirtschaftlicher Betriebe in Sachsen von der internen Verzinsung des Betriebskapitals geschätzt. Dabei war zu berücksichtigen, dass der am Markt zu beobachtende Einsatz von Eigenmitteln (Eigenkapital und Fremdkapital ohne Investitionssubventionen) bereits Ergebnis des durch die Förderung beeinflussten internen Zinsniveaus ist. Die unabhängige Variable „erhöhter interner Zins der Eigenmittel“ musste also zunächst berechnet werden mit:

$$z_{EM_{mit}} = \frac{\frac{y}{C} + \frac{K}{C}q}{1 - q}$$

mit $z_{EM_{mit}}$ = erwarteter interner Zins der investierten Eigenmittel
 y = Betriebseinkommen;
 C = Betriebskapital
 K = Kapitalkosten (hier nur Abschreibungen)
 q = Beihilfeintensität (Beihilfe/ Bruttoinvestitionen (gefördert und ungefördert))

Geschätzt wurde mit einfacher linearer Regression die Funktion der eingesetzten Eigenmittel EM mit für Investitionen in Abhängigkeit vom durch die Subvention erhöhten Zinssatz z_{EMmit} (vgl. Abbildung 29). Datengrundlage waren die Testbetriebsdaten aus dem InformationsNetz landwirtschaftlicher Buchführungen (I.N.L.B.) der Kommission 1997 bis 2007.

Abbildung 29: Abhängigkeit der investierten Eigenmittel vom durch Einzelbetriebliche Investitionsförderung veränderten internen Zins



Quelle: Eigene Darstellung

In die Schätzfunktion wurden anschließend die internen Verzinsungen ohne Förderung (Betriebseinkommen/Betriebskapital) eingesetzt, um die hypothetischen Bruttoinvestitionen ohne Förderung abzuschätzen. Der Vergleich der geschätzten investierten Eigenmittel mit Förderung und der geschätzten investierten Eigenmittel ohne Förderung zeigt, dass im Durchschnitt der betrachteten Testbetriebe durch die Investitionsförderung zusätzliche Eigenmittel induziert wurden. Der Hebeleffekt $\Delta EM/B$ betrug in den beiden letzten Jahren der untersuchten Zeitreihe etwa 2 (vgl. Tabelle 29), d.h. es wurden 2 mal so viel zusätzliche Eigenmittel induziert wie Beihilfen gewährt wurden.

Tabelle 29: Ermittlung des Hebeleffektes der einzelbetrieblichen Investitionsförderung durch geschätzte Mit-Ohne-Vergleiche eines repräsentativen Durchschnittsbetriebs

	Anzahl repräsentierter Betriebe	Investierte Eigenmittel geschätzt mit Förderung	Investierte Eigenmittel geschätzt ohne Förderung	zusätzlich induzierte investierte Eigenmittel ΔEM	Investitionsbeihilfen B	Geschätzte Hebelwirkung $\Delta EM/B$
1997	3.570	42.639	38.630	4.009	1.096	3,7
1998	3.300	40.572	39.329	1.243	287	4,3
1999	3.440	49.926	47.796	2.129	716	3,0
2000	3.470	55.763	52.431	3.332	939	3,5
2001	3.440	75.560	72.611	2.949	896	3,3
2002	3.550	58.193	54.602	3.591	1.143	3,1
2003	3.490	58.361	53.797	4.564	1.254	3,6
2004	3.260	56.896	52.097	4.799	1.535	3,1
2005	3.250	68.869	64.440	4.429	1.616	2,7
2006	3.150	84.978	67.213	17.765	8.576	2,1
2007	3.120	105.469	92.557	12.912	6.052	2,1

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Die bisher im Rahmen der Durchführung des EPLR gewährten öffentlichen Ausgaben für die Maßnahme Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe in Höhe von etwa 41,6 Mio. EURO hat zu zusätzlichen investierten Eigenmitteln in Höhe von etwa 87 Mio. EURO geführt, die ohne Förderung nicht investiert worden wären.

Integrierte Ländliche Entwicklung

Alle Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Dorfgemeinschaftseinrichtungen, Dorferneuerung, dörfliche Identität und Kulturerbe) sowie alle LEADER Maßnahmen werden fast flächendeckend über Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) umgesetzt. Vorhaben dieser Maßnahmen müssen der Zielsetzung des jeweiligen ILEK entsprechen und ihre Förderwürdigkeit wird von den Koordinierungskreisen der Lokalen Aktionsgruppen beurteilt. Ein nur geringer Teil des EPLR Fördergebietes wird nicht durch die ILEK erfasst. In diesen als Basisgebiete bezeichneten Räumen müssen die Vorhaben der Dorfentwicklungsplanung entsprechen. Für Vorhaben des Tourismus und des natürlichen Erbes im Schwerpunkt 3 ist die Einbindung in eine ILEK nicht Fördervoraussetzung. In diesen Fällen ist aber die Ausrichtung an den jeweiligen fachspezifischen Landeskonzepten des Freistaates Sachsen bindend. Es ist Ziel der sächsischen ILEK, endogene Entwicklungspotenziale zusätzlich zu erschließen, d. h. insbesondere Akteure und potenzielle Fördermittelempfänger zu gewinnen und in eine Entwicklungsstrategie einzubinden, die sonst nicht oder nur unzureichend zur sozioökonomischen Entwicklung ihrer Region beitragen bzw. beitragen können. Bei einem solchen Programmdesign ist die Frage nach Mitnahmeeffekten weitgehend irrelevant.

In der Planungsphase der ILEK bestand die Herausforderung im Wesentlichen darin, eine ausreichende Zahl privater sowie kommunalpolitischer Akteure zu mobilisieren, sich an einer gemeinsamen Strategieentwicklung zu beteiligen. Es ist eine Besonderheit der sächsischen ILEK, nicht nur Leitbilder, Handlungsfelder und Projekttypen (Leuchtturmprojekte) zu definieren, sondern quasi alle für eine Umsetzung in Frage kommenden Projekte bereits in der Planungsphase weitgehend zu beschreiben und zu budgetieren. Dieses als Handlungsprogramm bezeichnete Element jeder ILEK wurde vor der Anerkennung des Konzeptes fachlich beurteilt und auf grundsätzliche Förderwürdigkeit geprüft. Alle ILEK wurden zudem wegen der mittelfristigen Bindung kommunaler Haushaltsmittel von den jeweiligen in das ILEK Gebiet fallenden parlamentarischen Gremien genehmigt. Das bedeutet, alle ILEK sind mit ihren Vorhaben demokratisch legitimiert, repräsentieren nicht nur die individuellen Interessen der Akteursgruppen und stellen auch nicht nur ein reines Umsetzungsinstrument der öffentlichen Verwaltung dar. Ohne die Förderung durch den EPLR wäre dieses Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung nicht entstanden.

Wie in der sozioökonomischen Analyse im Kapitel 3 der Halbzeitbewertung dargestellt wird, weisen die Haushalte der an den ILEK beteiligten Kommunen während des gesamten bisherigen Förderzeitraums ein Finanzierungsdefizit aus. Die Unterstützung durch die ELER Förderung ist für die Kommunalhaushalte ein rein additionaler Beitrag zur Finanzierung der Infrastrukturprojekte (Investitionsausgaben). Es entstehen also keine Mitnahme- sondern Vorzieheffekte.

Bei den privaten Investitionen in die sozialen Infrastrukturen (wie Kindergärten, Betreuungseinrichtungen etc.), die weitgehend von privaten Vereinen und gemeinnützigen Organisationen getragen werden, ergibt sich eine vergleichbare Situation. Die Vorhaben wären ohne Förderung nicht oder nur in sehr viel geringerem Umfang zustande gekommen. Bei den Wirtschaftsakteuren, die zur Zielgruppe der ILEK gehören und im Rahmen der ILEK über den EPLR gefördert werden, handelt es sich um Kleinstunternehmen, Handwerker und Gewerbetreibende, deren Eigenkapitalausstattung ohne Subventionierung für die geplanten Vorhaben nicht ausreichen würde. Diese Unternehmen werden durch die Förderung überhaupt erst in die Lage versetzt, einen signifikanten Beitrag zur Versorgung der ländlichen Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen zu erbringen. Ein großer Teil der ILE – Förderung wird im Rahmen der Maßnahme 322 für die Verbesserung der Wohnraumsituation für vorwiegend junge Familien aufgewendet. Es handelt sich hierbei um eine gezielte Maßnahme, die fortschreitende Abwanderung aus dem ländlichen Raum abzumildern, Familien im ländlichen Raum zu halten oder anzuziehen. Die Praxis in der Umsetzung dieses Maßnahmebereichs hat gezeigt, dass die Förderung nur dann in größerem Umfang genutzt wird, wenn durch die Lokalen Aktionsgruppen und mit Hilfe der Regionalmanager begleitende

werbewirksame Aktionen durchgeführt werden, in den ländlichen Raum zurückzukehren oder zu bleiben. Ein Mitnahmeeffekt kann hier somit praktisch ausgeschlossen werden.

Agrarumweltmaßnahmen

Die Konzeption der Agrarumweltmaßnahmen versucht, Mitnahmeeffekte weitgehend aus zu schließen. Die Prämienhöhen sollen möglichst genau den entgangenen Einnahmen entsprechen, die den Betrieben durch die Einhaltung von Auflagen entstehen. Eine Anreizkomponente ist dabei nicht zulässig. Dazu sind von der LfL umfassende Kalkulationen durchgeführt und im EPLR dokumentiert worden³⁹⁰. Die Kalkulationsmethoden sind im Rahmen der ex-ante-Evaluation überprüft und grundsätzlich bestätigt worden³⁹¹. In der Praxis können die kalkulierten Prämien allerdings nur bei den Grenzbetrieben genau den entgangenen Einnahmen entsprechen. Hauptgründe dafür sind standörtliche und betriebliche Unterschiede. D.h. die kalkulierten Prämien basieren auf Durchschnittsannahmen, die für einen Teil der potenziellen Teilnehmer zu Über- für einen anderen zu Unterkompensation führen können. Bei rationalem Verhalten werden sich Betriebe bei deren Flächen eher eine Unterkompensation zu erwarten ist, eher gegen eine Teilnahme an den Maßnahmen entscheiden. Die Betriebe, für die die Zahlung eine Überkompensation darstellt, könnten diese als zusätzlichen Anreiz ansehen und sich verstärkt für eine Teilnahme entscheiden. D.h. systembedingt wird es vermutlich immer mehr überkompensierte als unterkompensierte Betriebe bei den Agrarumweltmaßnahmen geben.

Ein weiterer Faktor sind schwankende Marktpreise bei Betriebsmitteln oder Abnahmepreisen, die nur in gewissen Abständen und mit Zeitverzögerung bei der Prämienkalkulation berücksichtigt werden können.

Beide angesprochenen Faktoren sind als unvermeidlicher Nebeneffekt der Agrarumweltmaßnahmen anzusehen. In keinem Fall kann hier von einer Ausnutzung von Mitnahmeeffekten durch Teilnehmer gesprochen werden. Vermeiden ließe sich dieser Effekt nur durch die Anwendung von Ausschreibungsverfahren mit begrenztem Mittelvolumen und einem Überschuss an Anbietern, die zu einer Orientierung des jeweiligen Angebotspreises an den tatsächlichen individuellen Kosten führen würden. Eine Erprobung solcher Verfahren wird für die Agrarumweltmaßnahmen auch empfohlen, sie sind allerdings nicht für alle Fördergegenstände gleichermaßen geeignet.

Horizontale Bewertungsfrage 19: Multiplikatorwirkung

Inwieweit war das Programmdesign erfolgreich in der Förderung von Multiplikatoreffekten?

Multiplikatoreffekte werden im Allgemeinen im Zusammenhang mit konjunkturpolitischen Maßnahmen diskutiert, nicht mit strukturpolitischen wie dem ELER, weil dem positiven Anstoßeffekt staatlicher Ausgabenpolitik langfristig ein negativer Dämpfungseffekt folgt. Den positiven Staatsausgaben- und Transfermultiplikatoren stehen die negativen Steuermultiplikatoren gegenüber, wobei sich die expansive Wirkung einer Erhöhung der Transferausgaben und die kontraktive Wirkung einer gleich hohen Steuererhöhung ausgleichen³⁹².

Im Zusammenhang mit dem EPLR Sachsen als Ziel 1 Programm ist dabei zu bedenken, dass den programmierten Staatsausgaben keine äquivalenten Steuereinnahmen gegenüber stehen, sondern es sich zum Teil um Transferleistungen aus Nicht-Ziel-1-Gebieten handelt. Insofern dürfte sich tatsächlich ein auch langfristiger kumulativer Nettomultiplikatoreffekt einstellen (vgl. Tabelle 30). Entscheidender als die direkten Wirkungen mit ihren Multiplikatoreffekten sind Produktivitätseffekte direkt produktiver Investitionen und indirekt produktiver Infrastrukturausgaben, die langfristige Wachstumswirkungen entfalten. Das Programmdesign kann insoweit als erfolgreich in der Förderung von Multiplikatoreffekten bewertet werden, als es auf diese Produktivitätswachstumseffekte fokussiert: Im Programm ist mit mehr als 60 % der öffentlichen Ausgaben der größte Anteil

³⁹⁰ Vgl. EPLR, Anlage 19, S. 71 ff

³⁹¹ SJK; TAURUS; b&s 2007: Ex-ante-Bewertung des EPLR 2007-2013 im Freistaat Sachsen, Chemnitz.

³⁹² Volkswirtschaftliches Grundlagenwissen. Vgl. z.B.: Frerichs, W., Einkommens- und Beschäftigungstheorie, 1975

solcher tatsächlich strukturverbessernder Ausgaben vorgesehen. Dabei findet sich eine gesunde Mischung schnell wirkender direkt produktiver Investitionen (etwa 23 %) und langfristig wirkender indirekt produktiver Infrastrukturinvestitionen (etwa 37 %). Insgesamt erscheinen die geplanten Investitionen in das Humankapital mit 1,85 % knapp bemessen.

Tabelle 30: Programmdesign hinsichtlich von Multiplikatoreffekten

	öffentliche Ausgaben Ist 2007 - 2009		öffentliche Ausgaben Plan 2007 - 2013		Erwartbare Multiplikatoreffekte		
	- EURO -	- % -	- EURO -	- % -	Direkter Nachfrageeffekt	Nettomultiplikatoreffekt (ohne Kapazitätsaufbau)	Wachstumswirkungen durch Produktivitätseffekte
Investitionen in produktiven Kapitalstock (121, 311, 221, 223)	46.837.263	20,13 %	293.528.061	23,39 %	ja	ja, als Ziel 1 Gebiet	ja, schnell
Infrastrukturinvestitionen (125, 321, 322, 313, 41)	54.251.049	23,32 %	464.780.228	37,03 %	ja	ja, als Ziel 1 Gebiet	ja, langfristig
Investitionen in Humankapital (132, 133, 341, 431)	2.799.233	1,20 %	23.201.156	1,85 %	ja	ja, als Ziel 1 Gebiet	ja, langfristig
Nicht produktive Umweltinvestitionen (227, 323)	6.031.461	2,59 %	116.823.864	9,31 %	ja	ja, als Ziel 1 Gebiet	nein
Reine Transferleistungen (211, 212, 114)	49.637.598	21,34 %	125.889.789	10,03 %	nein	ja, als Ziel 1 Gebiet	nein
Produktionssenkende Maßnahme (214)	73.096.837	31,42 %	230.771.944	18,39 %	nein	negativ	negativ
Summe	232.653.441	100,00 %	1.254.995.042	100,00 %			

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Hinsichtlich sowohl der Nettomultiplikatoreffekte als auch der Wachstumswirkungen sind Agrarumweltmaßnahmen kritisch zu bewerten. Sie entfalten keine direkten Nachfrageeffekte, da sie im Idealfall eben die Einkommensverluste kompensieren. Dabei wirken sie – soweit sie Extensivierungsmaßnahmen beinhalten – negativ auf die Nachfrage nach Vorleistungen. Immerhin machten die Vorleistungen in den letzten Jahren das Doppelte der erwirtschafteten Bruttowertschöpfung aus. Im Extremfall führt damit die Nicht-Erwirtschaftung von etwa 231 Mio. EURO (2007 bis 2013) Bruttowertschöpfung zu Mindernachfrage von 462 Mio. EURO Vorleistungen. Hinzu kommt langfristig, dass Produktionskapazitäten entsprechend abgebaut werden (negativer Kapazitätseffekt).

Horizontale Bewertungsfrage 17: Inwieweit hat das Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung zu einer guten Praxis der ländlichen Entwicklung beigetragen?

Die Einrichtung des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung erfolgte auf Grundlage der ELER-Verordnung, Art. 67 als Teil der technischen Unterstützung zur Evaluation der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum auf Ebene der Mitgliedsländer.³⁹³ Ein wesentliches Ziel des Netzwerks ist die Verbesserung der Nutzbarkeit der Evaluation und Evaluationsergebnisse im Hinblick auf die Formulierung und Implementierung der Politik zur ländlichen Entwicklung.³⁹⁴ Insofern erfolgt die Entwicklung zu einer guten Praxis der ländlichen Entwicklung im Wesentlichen mittelbar über die Unterstützung der Evaluation und der hiermit verbundenen angestrebten Verbesserung der Evaluationsergebnisse. Hierzu wird der Wissenstransfer zwischen verantwortlichen Akteuren und Experten angeregt, der den Mitgliedsstaaten, nationalen Evaluatorennetzwerken und

³⁹³ Vgl. Guidance Note M des CMEF.

³⁹⁴ Vgl. http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/whos-who/evaluation-helpdesk/en/evaluation-helpdesk_home_en.cfm

der Europäischen Kommission bei der Implementierung und Evaluation der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes Unterstützung leistet. Wesentliche Aktivitäten, die zur Verfolgung dieser Ziele angestrebt werden, sind u.a. die Folgenden:³⁹⁵

- Organisation regelmäßiger Veranstaltungen auf Ebene der EU sowie der Mitgliedsländer
- Vorstellung und Etablierung von „Good Practice“ Beispielen der Evaluation
- Einrichtung eines Helpdesk zur Unterstützung der Evaluation
- Unterstützung zu Indikatoren und der Beantwortung der Bewertungsfragen
- Unterstützung bei der Einrichtung von Datenbanken und anderen Informationsquellen
- Verbreitung von Informationen zur Evaluation an relevante Akteure
- Verbesserung der Datenerhebung auf Programmebene
- Unterstützung bei der Durchführung von Studien, etc.

Zentrale Aktivitäten, die im Rahmen der Vorbereitung und Begleitung der laufenden Bewertung und Halbzeitbewertung zur Verfolgung der o.g. Ziele durch das Netzwerk umgesetzt wurden, sind:

- Treffen des Helpdesk mit den Evaluatoren der Mitgliedsländer in 2009

Die Treffen des Helpdesk mit den Evaluatoren der Mitgliedsländer in 2009 dienten einem intensiveren Austausch insbesondere im Hinblick auf die Vorbereitung der Halbzeitbewertung. Entsprechende Fragen zu Organisation, methodischer Unterstützung, Umgang mit Evaluationsergebnissen etc. konnten seitens der Evaluatoren im Vorfeld an den Helpdesk gestellt werden. Im Rahmen eines gemeinsamen Termins wurden die jeweils aufgeworfenen Fragestellungen diskutiert und beantwortet.

- Erstellung von Veröffentlichungen (u.a. Internet-Website, Newsletter, Leitfäden und Arbeitspapiere) zu zentralen Fragen der Evaluation

Die Veröffentlichungen des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung richten sich an die verantwortlichen Akteure der Mitgliedsstaaten (Verwaltungsbehörden, Evaluatoren u.a.) mit dem Ziel des Kapazitätsaufbaus durch Verbesserung der Evaluationsmethoden, Sicherstellung eines einheitlichen Verständnisses von Indikatoren und Methoden, Identifikation von Best Practice Ansätzen der Evaluation u.a. Die Veröffentlichungen folgen einem zuvor festgelegten Jahres-Arbeitsprogramm.

- Durchführung Themen begleitender Arbeitsgruppen und Workshops
- Beantwortung von Fragen an den EU Helpdesk

Im Hinblick auf die Evaluation ist festzustellen, dass die Aktivitäten des Europäischen Netzwerks für ländliche Entwicklung in ihrer Konzeption als zielführend zu bezeichnen sind. So greifen insbesondere die Veröffentlichungen zentrale und dringliche Themen der Evaluation auf, wie die besonderen methodischen Hinweise und Good Practice Ansätze zur Messung von Ergebnissen und Wirkungen sowie Hinweise zu einem besseren Verständnis der im CMEF formulierten Methoden, Indikatoren und Bewertungsfragen. Zugleich ist zu konstatieren, dass die in den Veröffentlichungen diskutierten Good Practice Ansätze aufgrund methodischer Grenzen oder nicht erfüllbarer Datenbedarfe oftmals nicht idealtypisch umsetzbar sind. Hier sind weitere Hinweise wünschenswert, wie mit Problemen der Erhebung, Datenlücken etc. umzugehen ist.

Ein zentrales Problem der Unterstützung stellen zudem die begrenzten personellen Kapazitäten seitens der Netzwerkes und insbesondere des Helpdesk als zentraler koordinierender Instanz des Netzwerkes dar. So wird die Koordination insbesondere durch das permanente Kernteam des Helpdesk, ergänzt um weitere geographische und assoziierte Experten der Mitgliedsländer wahrgenommen. Die hiermit verbundenen personellen Kapazitäten sind begrenzt, so dass ein Funktio-

³⁹⁵ Vgl. Guidance Note M des CMEF.

nieren des Netzwerkes wesentlich auf die aktive Mitwirkung der verantwortlichen Akteure – insbesondere die Evaluatoren der Mitgliedsstaaten – angewiesen ist. Es bedarf entsprechend einer Anreizwirkung für die Evaluatoren, sich an dem Netzwerk aktiv zu beteiligen. Dass dieser Mechanismus bislang noch nicht zufriedenstellend greift, zeigt sich u.a. daran, dass die Beantwortung konkret gestellter methodischer Fragen an den Helpdesk seitens der Evaluatoren z.T. weit über ein halbes Jahr Bearbeitungsdauer erfordern können.

7.2 Ergebnisse der ergänzenden vertiefenden Betrachtungen

7.2.1 Querschnittsziel Gleichstellung von Männern und Frauen

In diesem Kapitel wird überprüft, inwieweit die einzelnen Maßnahmen des EPLR sowie das Programm als Ganzes zur Erfüllung der Gender - Querschnittsziele beitragen hat. Dabei stehen folgende Fragestellungen im Fokus der Überlegungen:

1. Art und Weise der Förderung (Planung, Entscheidungsfindung, Management)
2. Ergebnisse und Wirkungen der Maßnahmen im Hinblick auf die Erreichung der Chancengleichheitsziele
3. bei identifiziertem Bedarf: Entwicklung von Vorschlägen für eine weitere Förderung des Gender – Mainstreaming.

Erster Ansatzpunkt für die Untersuchung war die Auswertung derjenigen Output- und Ergebnisindikatoren, die nach Geschlechtern getrennt erfasst werden. Das betrifft vorrangig Indikatoren, die personenbezogene Informationen enthalten, wie Arbeitsplätze, Planungsveranstaltungen, Sensibilisierungsmaßnahmen, die Mitgliedschaft in Gremien wie Koordinierungskreise etc. Diese Indikatoren liegen im SMUL Monitoringsystem vor oder werden in den Jahresberichten der ILEK Regionen erfasst. Bei privaten Antragstellern kann ebenfalls der Genderbezug hergestellt werden.

Mainstreaming von Gleichstellung und Chancengleichheit bewegt sich in einem Umfeld europäischer und nationaler Politik, die Handlungsfelder und Aktionsschwerpunkte vorgibt und deren Berücksichtigung in der Bewertung von EU-Fonds zu beurteilen ist. Die programmatischen Zielbeschreibungen, Leitlinien und Berichte der Europäischen Kommission³⁹⁶ ergeben für die vom EPLR geförderten Maßnahmen hinsichtlich des Gender – Mainstreaming vier relevante Handlungsfelder:

1. Förderung der gleichen wirtschaftlichen Unabhängigkeit für Alle durch Zugang zu und Teilhabe an allen Bereichen des Arbeitsmarktes. Dies soll vor allem untersucht werden anhand der:
 - Förderung qualitativ gleichwertiger Arbeitsplätze für Alle,
 - Chancengleichheit bei Gründung, Erweiterung sowie Restrukturierung von Betrieben,
 - Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf, Privat- und Familienleben.
2. Schaffung qualitativ hochwertiger Dienstleistungsangebote und einer entsprechenden Gestaltung der Infrastrukturinvestitionen im ländlichen Raum, z. B. durch:
 - Ausbau der Betreuungsangebote (Kinderbetreuung, Altenbetreuung)
 - Anpassung der Nahversorgung mit Gütern und haushaltsbezogenen Dienstleistungen
 - Anpassung der Verkehrsinfrastruktur (Mobilitätsangebote, Wegenetz)
 - Anpassung der Wohnraumversorgung
 - Ausbau der kulturellen und bildungspolitischen Angebote

³⁹⁶ vgl. hierzu u. a.: Europäische Kommission, Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, April 2006; Europäische Kommission, Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2008, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Januar 2008

3. Unterstützung einer ausgewogenen / gleichberechtigten Teilhabe Aller an Entscheidungsprozessen der Programmgestaltung und Förderpolitik.

4. Unterstützung des Abbaus von Geschlechterstereotypen insbesondere durch Rural Governance Maßnahmen, bei der Beteiligung der Zivilgesellschaft am LEADER Prozess sowie insbesondere in den Inhalten und Formen von Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen.

Eine Relevanzanalyse des EPLR ergibt, dass für ein Gender – Mainstreaming praktisch nur die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 und hier insbesondere die Integrierte Ländliche Entwicklung in Frage kommen. Die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 und 2 fördern zwar direkt land- und forstwirtschaftliche Betriebe, aber die Förderung bezieht sich dabei auf bestehende Betriebe mit bestehenden Entscheidungsstrukturen und Eigentumsverhältnissen. Da es nicht Ziel des EPLR ist, die Entstehung neuer Betriebe zu fördern und der ELER insgesamt hier keine Wirkungen für die Entstehung neuer Arbeitsplätze als Ziel hat, sind die Möglichkeiten des Gender – Mainstreaming sehr begrenzt.

Die Landesregierung hat mit dem Kabinettsbeschluss zur Umsetzung von Gender Mainstreaming gute politische Voraussetzungen für das EPLR geschaffen. Dadurch wurde im Freistaat Sachsen Gender – Mainstreaming fester Bestandteil auch aller anderen Förderprogramme und die Vorgaben der EU zur Umsetzung des Querschnittsziels mit den landespolitischen Zielsetzungen in Einklang gebracht. Ein weiterer wichtiger Schritt zur Umsetzung war 2007 die Einführung der Richtlinie zur Förderung der Chancengleichheit.

Diese guten politischen Rahmenbedingungen, die sich in der Formulierung aller Förderprogramme widerspiegeln, haben aber bisher nicht zu Verbesserungen bei der Umsetzung eines Gender – Mainstreaming geführt. Die kürzlich veröffentlichte und im Auftrag des SMWA erstellte Studie zur Bewertung der Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung im EFRE³⁹⁷ hat im Ergebnis festgestellt, dass die Umsetzung des Gender – Mainstreaming im EFRE eher sporadisch erfolgt. Eine der identifizierten Ursachen ist, dass beim EFRE offenbar zentrale Voraussetzungen und Instrumente für eine systematische Implementierung des Gender Mainstreaming fehlen. Lediglich die politischen Voraussetzungen für eine Integration von wirtschafts- und gleichstellungspolitischen Zielstellungen ist gegeben.

Hier hat das EPLR weitaus bessere Voraussetzungen geschaffen. Durch die Einführung des nach der LEADER – Methode umgesetzten Konzeptes der integrierten ländlichen Entwicklung kann schon bei der Planung und Vorbereitung von Programmen des ländlichen Raums ein Gender - Mainstreaming bottom-up erfolgen. Der ILEK – Ansatz, der die Schwerpunkte 3 und 4 des EPLR mit ausgestaltet hat und nach dem sie seit 2007 umgesetzt werden, entspricht in seiner Konzeption einem der zentralen Handlungsoptionen, die von der EFRE – Bewertung vorgeschlagen werden. Subsidiarität und partizipative Beteiligung der Zivilgesellschaft sowie Bottom-up-Ansatz gelten als die wichtigsten Voraussetzungen, überhaupt ein wirksames Gender – Mainstreaming zu ermöglichen.

Die Auswertung der Umsetzung der ILEK als zentrales Instrument, Gender – Mainstreaming für den EPLR zu realisieren, hat bezogen auf die Handlungsfelder des Mainstreamings zu folgende Ergebnissen und qualitativen Einschätzungen geführt:

Handlungsfeld 1: Arbeitsmarkt

Die Förderung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit durch qualitativ gleichwertige Arbeitsplätze ist aus den Monitoring - Informationen nur bedingt direkt abzulesen. Bei den voraussichtlich rund 500 geschaffenen Arbeitsplätzen ist noch nicht gesichert abzuschätzen, wie viele davon Frauenarbeitsplätze sein werden. Die Arbeitsplätze verteilen sich recht gleichmäßig über viele verschiedene Berufsgruppen, sodass auch daraus keine Gender spezifische Beschäftigungsprognose abgeleitet werden könnte. Bei den 1.500 gesicherten Arbeitsplätzen kann nach Schätzungen mit einer Quote

³⁹⁷ Bericht für die Laufende Bewertung (Teil 1) des Operationellen Programms des Freistaates Sachsen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Ziel "Konvergenz" in der Förderperiode 2007 bis 2013, Bewertung des Querschnittsziels Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen, erstellt durch PricewaterhouseCoopers AG WPG und G/I/S/A - Gender-Institut Sachsen-Anhalt im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit, 2010.

von etwa 60 % für weibliche Arbeitskräfte gerechnet werden. Wenn sich dies nach Beendigung aller Investitionsvorhaben, dann auch so einstellt, ist das ein erster Erfolg für die ILEK, denn damit liegt die Zahl der gesicherten Arbeitsplätze für Frauen über deren durchschnittlicher Beschäftigungs- und Erwerbsquote in Sachsen (vgl. auch sozioökonomische Analyse).

Die Chancengleichheit bei der Gründung, Erweiterung oder Restrukturierung von Betrieben ist derzeit auch nur grob abschätzbar. Der Anteil weiblicher Einzelantragsteller liegt bei den gewerblichen Infrastrukturen zwar leicht unter den der männlichen, dieser Wert ist aber nicht sehr aussagekräftig. Ca. 60 % der privaten Antragsteller sind Kapitalgesellschaften oder Personengesellschaften mit nicht erfasster Eigentümerstruktur bzw. private Vereine. Hier ist ein Gender - spezifischer Einkommens- und Beschäftigungseffekt nicht verlässlich schätzbar.

Die Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf, Privat- und Familienleben wird in ELER – Programmen entweder über die Diversifizierung und die Kleingewerbeförderung (Maßnahme 312) oder über die Schaffung spezifischer Dienstleistungsangebote (siehe Gender Handlungsfeld 2) erreicht. Die Maßnahme 312 wird in Sachsen nicht angeboten und das von den ILEK komplementär genutzte Programm Regionales Wachstum, das in seiner Zielgruppe und seinen Fördergegenständen der Maßnahme 312 entspricht, wurde im Mai 2010 durch einen Antragstopp zunächst eingestellt. Den Regionalmanagern der ILEK liegen darüber hinaus nur unzulängliche Informationen vor, wie viele der von ihnen mit initiierten Vorhaben noch realisiert werden konnten. Hier kann auch nur eine grobe Abschätzung vorgenommen werden, die zu einem Anteil von ca. 60 % weiblichen Beschäftigungen geführt hat.

Insgesamt ist die Arbeitskräftebilanz im Sinne der Gender Zielsetzung positiv zu bewerten.

Handlungsfeld 2: hochwertige Dienstleistungsangebote und Infrastrukturinvestitionen

Die Schaffung qualitativ hochwertiger Dienstleistungsangebote und Infrastrukturinvestitionen ist der Kernbereich der ILEK Aktivitäten. Wie an verschiedenen anderen Stellen der Halbzeitbewertung bereits quantifiziert wurde (siehe die Bewertungen der verschiedenen ILE - Maßnahmen) sind die Betreuungsangebote (Kinderbetreuung, Altenbetreuung) und die Nahversorgung mit Gütern und haushaltsbezogenen Dienstleistungen in angemessener Form verbessert worden. Werden die Gender relevanten kulturellen und bildungspolitischen Angebote mit einbezogen, errechnet sich ein Anteil von knapp 10 % an allen ILE – Vorhaben. Das ist insgesamt ein geringer Anteil und damit noch kein Indiz für ein Gender sensibles Programm. Allerdings ergab eine qualitative Einzelauswertung aller hier in Betracht kommenden Vorhaben, dass in diesem Bereich der integrierten ländlichen Entwicklung, Gender relevante Bedarfe besonders berücksichtigt werden.

Ganz herausragend für die ILEK – Förderung ist die Anpassung der Wohnraumversorgung. Rund 23 % der investiven Mittel werden für die Verbesserung der Wohnraumsituation aufgewendet. Hinzu kommt, dass dieser Maßnahmebereich zu einem überwiegenden Teil jungen Familien zugute kommt.

Die Anpassung der Verkehrsinfrastruktur (Mobilitätsangebote, Wegenetz) ist ebenfalls Teil dieses Handlungsfeldes. Immerhin gehen von den Ausgaben für physische Infrastruktur, die rund 45 % der gesamten ILE – Investitionen darstellen, etwa 10 % in die Verbesserung von Gehwegen und Straßenbeleuchtung, aber dies allein sagt wenig über den Genderbezug der Verkehrsinfrastruktur aus. Ob Verkehrsinfrastrukturen Genderaspekte berücksichtigen, hängt wesentlich von der in der Planung festgelegten Ausgestaltung der Investition ab und wäre nur durch eine vollständige Einzelfallprüfung aller Vorhaben festzustellen. Das schlichte Abfragen des Genderbezugs im Antragsverfahren ist nicht aussagekräftig, kann aber auch im Rahmen der Antragsverfahren nicht geändert werden. Eine Möglichkeit hier das Gender – Mainstreaming einzuführen ist die entsprechende Teilhabe am Entscheidungsprozess (siehe Handlungsfeld 3)

Insgesamt ist auch in diesem Handlungsfeld die Gender - Bilanz wegen der Verbesserung der Wohnraumversorgung positiv zu bewerten.

Handlungsfeld 3: Teilhabe an Entscheidungsprozessen der Programmgestaltung und Förderpolitik

Die ILEK sollen eine ausgewogene / gleichberechtigte Teilhabe an den Entscheidungsprozessen garantieren. Im Vorbereitungsprozess und bei allen Veranstaltungen zur Sensibilisierung betrug der Anteil weiblicher Teilnehmer ca. 70 %. Bei Fortbildungsveranstaltungen und Beratungen

beträgt der Anteil dann aber nur noch 40 %. Bei den stimmberechtigten Mitgliedern der Koordinierungskreise ist der Anteil weiblicher Mitglieder sogar nur noch 22 %. Das bedeutet, in der Phase des Programmdesigns sind die Frauen eher überrepräsentiert, aber in den Entscheidungsprozessen ist ihr Einfluss gering. Das EPLR sieht vor, dass in den Koordinierungskreisen jeweils ein stimmberechtigtes Mitglied im Sinne einer/eines Gleichstellungsbeauftragten das Gender – Thema vertritt. Dies garantiert zumindest, dass die "Gleichstellung von Mann und Frau" bei allen Entscheidungen thematisiert wird. Hinzu kommt, dass ca. 60 % der Regionalmanager Frauen sind. Auch dies garantiert bis zu einem gewissen Grad, dass Gender relevante Themen stets in der aktuellen Diskussion der lokalen Aktionsgruppen und der Koordinierungskreise präsent sind.

Bei einer Bewertung der obigen Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die ILEK Strukturen subsidiär und ausschließlich durch die Entscheidungen der ländlichen Bevölkerung selbst entstanden sind. Die ILEK Strukturen sind damit natürlich auch ein Spiegelbild der soziokulturellen Strukturen und Verhaltensmuster der Gesellschaft im ländlichen Raum. Die Zusammensetzung der lokalen Aktionsgruppen, der Koordinierungskreise und der Regionalmanagements sowie die von ihnen vertretenen gesellschaftspolitischen Strömungen und Ziele kann nicht von der Verwaltungsbehörde des EPLR gesteuert werden. Auch die Einflussmöglichkeiten z. B. über die Einführung eines Pflichtmitglieds für Gleichstellungsfragen in den Entscheidungsgremien sind stark begrenzt.

Das Gesamtergebnis erscheint damit eher unbefriedigend, weil die ILEK nicht zu dem Hebel einer Gender – Politik geworden sind, der sie sein könnten. Aus Sicht der Halbzeitbewertung ist der erreichte Gender – Bezug der ILEK insoweit akzeptabel als nicht von außen und top-down in den Selbstentscheidungsprozess der lokalen Aktionsgruppen eingegriffen werden soll.

Diese Situation ist in den meisten anderen europäischen Regionen zu beobachten. Die guten Beispiele wie das Burgenland in Österreich haben natürlich einen anderen Ansatz gewählt und durch eine massive wenn auch sensible und partizipative, beratende Intervention von außen und mit langer wissenschaftlicher Begleitung einen gesellschaftlichen Prozess angestoßen, der zu sehr positiven Gender Mainstreaming Ergebnissen geführt hat. Ob ein solcher Ansatz übertragbar auf den Freistaat Sachsen ist, wird von dem Bewerter angezweifelt.

Nützlich und hilfreich wäre in der bestehenden Situation der Aufbau von zusätzlichen Beratungsstrukturen, die in der Lage sind, die LAG und Regionalmanager über längere Zeit zu begleiten und zu unterstützen, geeignete Aktionen zu entwickeln, die sowohl zu einer besseren Information über Inhalte und Ziele des Gender – Mainstreaming als auch zu einer stärkeren Sensibilisierung der lokalen Akteure führen, den Nutzen der Gender – Politik für die Entwicklung der ländlichen Räume zu erkennen. Gender – Sensibilisierung und die entsprechende Gestaltung von lokalen Aktionsprogrammen ist allerdings ein langwieriger gesellschaftlicher Entwicklungsprozess, der förderpolitische Ausdauer verlangt.

Die letzten Aussagen sind gleichzeitig Schlussfolgerung und Empfehlung für diesen Themenbereich der Halbzeitbewertung.

Handlungsfeld 4: Abbau von Geschlechterstereotypen

Eine der wesentlichen Ursachen für die mangelnde Beteiligung von Frauen in den ILEK Entscheidungsgremien sind natürlich auch die typischen Geschlechterstereotypen, die sich durchaus auch in den regionalen Workshops wieder fanden. Auch diese können nur durch die oben genannte Maßnahme einer weiteren Sensibilisierung abgebaut werden.

7.2.2 Überprüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems

7.2.2.1 Bewertung des Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS)

Die für die Programmumsetzung zur Verfügung stehenden Ressourcen sind neben dem finanziellen Input der zweite Einflussfaktor, der maßgeblich für eine erfolgreiche Umsetzung der ELER-Förderung relevant ist. Neben der Bewertung der Wirkungen und Effizienz des EPLR wird daher das Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) im Hinblick auf seine Funktionsfähigkeit zur Programmdurchführung in einzelnen Bereichen näher untersucht.

Hierzu ist vor dem Hintergrund der Verfahrensvorschriften und Förderrichtlinien des Programms zu analysieren, inwiefern die Umsetzung des EPLR durch das VKS effektiv und effizient begleitet und überwacht wird.

Dies geschieht im Rahmen eines Benchmarkings exemplarisch für die investive Maßnahme 121 (Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Art. 26 VO (EG) Nr. 1698/2005, gefördert über die Richtlinie LuE, Teil A) aus dem SP 1 sowie für die flächenbezogene Maßnahme 214 (Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen, Art. 39 VO (EG) Nr. 1698/2005, gefördert über die Richtlinie AuW, Teil A) aus dem SP 2. Die Auswahl dieser zwei Maßnahmen liegt darin begründet, dass beide über das LfULG bzw. deren Außenstellen abgewickelt werden und über verhältnismäßig hohe Fallzahlen sowie ein hohes Fördermittelvolumen verfügen. Als Berichtszeitraum wird das Jahr 2009 gewählt. Die Datengrundlage bilden für die beiden Maßnahmen inputseitig Angaben u.a. über den jeweils anteiligen AK-Aufwand und durchschnittliche Personalkostensätze für die verschiedenen Außenstellen des LfULG, outputseitig Angaben u.a. über die Anzahl der Bewilligungen und ausgehenden Mittel. Die Daten wurden den Evaluatoren durch das LfULG im Zeitraum Februar/März zur Verfügung gestellt.

Neben dem Benchmarking wird für die Maßnahme 121 die Akzeptanz der Antragsteller bzw. der Zuwendungsempfänger untersucht. Über eine Betriebsleiterbefragung wurden auf diese Weise Aspekte zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren erhoben und analysiert.

Im Rahmen der Halbzeitbewertung wird mit der Evaluierung des VKS auch die Umsetzung der Förderabwicklung im Rahmen der ILE-Richtlinie einer kritischen Würdigung unterzogen. Untersucht werden insbesondere die Schwerpunkte 3 und 4 des sächsischen ELER-Fördermanagements, welche im Rahmen der Richtlinie ILE umgesetzt werden. Der Fokus der Betrachtung liegt dabei auf Verwaltungsbereichen, die besonders zeitkritisch sind. Dies ist zum einen der Bereich der Sanktionierungen, die für alle Teilauszahlungsanträge gesondert berechnet und ggf. verhängt werden, und zum anderen die Kontrollsystematik.³⁹⁸

7.2.2.2 Bewertung des VKS zur Maßnahme 121 und 311

Die Antragsannahme sowie die Bearbeitung der Anträge erfolgt in den zehn Außenstellen des LfULG, das für das Fördermanagement der Maßnahme 121 und 311 über 35,5 AK³⁹⁹ verfügt. Die Bewilligung wird zentral im Referat 33 des LfULG mit insgesamt 5 AK³⁹⁹ vorgenommen. Die Bearbeitung von Klagen (Prüfung der Akte, Klageerwiderung, Verhandlung beim VG/OVG) erfolgt im Referat 14 des LfULG. Für diese Aufgabe steht 1 AK zur Verfügung. Die Auszahlung wird wiederum dezentral gesteuert. Die Vor-Ort-Kontrollen führen grundsätzlich die Außenstellen des LfULG entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 durch.

Im Jahr 2009 wurden über die Maßnahme 121 insgesamt 259 Projekte mit einem Mittelvolumen von rund 29 Mio. EURO bewilligt. Die meisten Förderanträge kamen dabei aus dem Bereich Nutztierhaltung Rinder (193 Bewilligungen). In allen anderen Förderbereichen wurden bis maximal 21 Anträge bewilligt. Gleichwohl ist die Höhe der bewilligten Mittel für den Maßnahmebereich Geflügel bei 17 bewilligten Anträgen mit rund 10,2 Mio. EURO für 2009 ähnlich hoch wie für den

³⁹⁸ Langversion zu Kapitel 7.2.2 im Anhang 7.2.2

³⁹⁹ Daten zum AK-Besatz gemäß Angaben der LfULG, 2010

Maßnahmenbereich Rind. Dort wurden für die 193 beantragten Projekte 15,2 Mio. EURO Fördermittel bewilligt. Was die Höhe der im Jahr 2009 bewilligten Fördermittel anbelangt, rangiert der Maßnahmenbereich Schwein mit 4,4 Mio. EURO an dritter Position bei 21 geförderten Projekten.

Im Rahmen des Benchmarkings für die Maßnahme 121 werden die wesentlichen maßnahmen-spezifischen Kenndaten der jeweiligen LfULG-Außenstellen gegenüber gestellt. Dabei fällt zunächst auf, dass der AK-Besatz der LfULG-Außenstellen für die Maßnahme 121 vergleichsweise stark variiert. Er liegt zwischen 1,95 AK und 4,92 AK. Der durchschnittliche AK-Besatz liegt bei 3,55 AK.

Dem Input in Form der Personalressourcen kann der Output über die Anzahl der bearbeiteten Anträge bzw. Bewilligungen gegenüber gestellt werden. Die Anzahl an insgesamt bearbeiteten Anträgen für die Maßnahme 121 liegt im Referenzjahr 2009 bei 501 Anträgen gegenüber 259 Bewilligungen. Dabei variiert die Anzahl der Anträge pro LfULG-Außenstelle zwischen 35 und 85 Anträgen. Der Durchschnitt liegt bei rund 50 Anträgen.

Die Anzahl der Anträge pro Außenstelle ist lediglich bedingt als Kennzahl aussagefähig, da im Rahmen der Maßnahme 121 sowohl große komplexe Vorhaben bearbeitet und geprüft werden müssen (hoher Prüfaufwand) als auch viele kleine einfache Maßnahmen. Die durchschnittliche Anzahl Anträge pro AK liegt bei 14,73. Dabei variieren die Zahlen zwischen 8,75 und 23,59 Anträgen/AK.

Neben der Anzahl bearbeiteter Anträge pro AK lässt sich der Stundenaufwand pro Antrag für die Maßnahme 121 bezogen auf die Außenstellen ermitteln. Der durchschnittliche Stundenaufwand zur Bearbeitung eines Antrags der Maßnahme 121 liegt bei rund 125 Stunden. Die Spannweite liegt dabei zwischen 70,88 und 191,09 Stunden pro Antrag.

Setzt man die Anzahl der Anträge mit der Ressourcenausstattung pro Außenstelle zu einander in Beziehung, ist kein direkter Bezug erkennbar. Ein anderes Bild zeigt sich jedoch, wenn die Anträge nach den Förderschwerpunkten Rind, Schwein, Geflügel und Sonstiges unterschieden werden.

Es besteht Grund zu der Annahme, dass insbesondere die Anträge für die Förderschwerpunkte Geflügel und Sonstiges im Vergleich zu den Anträgen der Förderschwerpunkte Rind und Schwein vergleichsweise arbeitsaufwendig sind. Diese Arbeitshypothese wird unter Einbeziehung der bewilligten Fördermittel pro Außenstelle für die Förderschwerpunkte Rind, Schwein, Geflügel und Sonstiges bestätigt. Der Förderschwerpunkt Sonstiges scheint bezogen auf die Höhe des Fördermittelvolumens jedoch keine Rolle zu spielen.

Auch die Kennzahl bewilligte Fördermittel pro Außenstelle ist kein hinreichend geeigneter Indikator, um daraus den tatsächlichen Ressourcenbedarf für die Bearbeitung der Maßnahme 121 in der jeweiligen Außenstelle abzuleiten.

Fazit: Die durchschnittliche Anzahl der bearbeiteten Anträge pro LfULG-Außenstelle variiert mit einer Spanne von 8,75 bis 23,59 Anträgen/AK relativ stark. Der Grund hierfür ist vor allem auch darin zu suchen, dass in einigen Außenstellen verhältnismäßig viele zeitaufwendige Anträge bearbeitet werden. So sind insbesondere die Anträge für die Förderschwerpunkte Geflügel und Sonstiges im Vergleich zu den Förderschwerpunkten Rind und Schwein arbeitsaufwendig.

Zufriedenheitsanalyse

Um im Rahmen der Untersuchung des VKS für die Maßnahme 121 einen Eindruck von der Akzeptanz seitens der Antragsteller respektive Zuwendungsempfänger zu erhalten, wurden im Rahmen einer Betriebsleiterbefragung Aspekte zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren erhoben.⁴⁰⁰

Im Rahmen des Förderverfahrens zeigen die Zuwendungsempfänger bei folgenden Aspekten eine hohe Zufriedenheit:

⁴⁰⁰ Die Befragung wurde im Zeitraum Mai bis Juni 2010 bei Zuwendungsempfängern der Maßnahme 121 durchgeführt, deren Projekt bis Ende 2009 bewilligt worden war und deren Investitionsvolumen mindestens 50.000 EURO betrug. Es wurden 211 Betriebe angeschrieben, der Rücklauf betrug 37,4 %.

- Qualität der Förderberatung: Zustimmung durch 63,3 % der Befragten, die die Beratungsqualität als hoch bis sehr hoch einstufen. Dieses Ergebnis unterstützt die Entscheidung seitens SMUL und LfULG, keine Officialberatung – inklusive Antragsberatung – mehr anzubieten. Die Zuwendungsempfänger zeigen sich mit der reinen Förderberatung zufrieden.
- Auszahlungszeiträume: Diese werden von 62,1 % der Befragten positiv bewertet.
- Höhe der Zuwendungen: Diese werden von 78,5 % positiv bewertet. Entsprechend dürften die laut Richtlinie definierten Fördersätze im Hinblick auf die Maßnahmenakzeptanz zielführend sein. Es erscheint insofern keine Änderung an den Fördersätzen oder Fördergrenzen empfehlenswert. Letztere werden ebenso von über 80 % der befragten Zuwendungsempfänger positiv bewertet.⁴⁰¹

Demgegenüber zeigen die befragten Betriebsleiter eine geringe Akzeptanz für den Aufwand für die Antragstellung: Über 90 % der befragten Betriebe bewerten den Aufwand der Antragstellung geteilt bis negativ. Dabei verwundert insbesondere der hohe Anteil der vollkommen Unzufriedenen (30,4 %) insofern, als es sich bei den befragten Betrieben mehrheitlich um große Wirtschaftseinheiten handelt, die den mit der Antragstellung verbundenen Aufwand aufgrund ihrer Struktur oftmals gut erfüllen können.

Inbesondere zeigt sich, dass die Unzufriedenheit mit dem Aufwand der Antragstellung im direkten Ländervergleich mit Brandenburg signifikant höher liegt.

Es dürfte sich insofern empfehlen, den Aufwand der Antragstellung einer weiteren dezidierten Prüfung zu unterziehen. Dabei kann festgestellt werden, dass die mit Antragstellung einzureichenden Dokumente und Unterlagen in beiden Bundesländern keine bedeutsamen Unterschiede erkennen lassen. Insbesondere die erhöhten Auflagen für große Investitionen über 100.000 EURO werden in Brandenburg von einer höheren Zahl der Unternehmen akzeptiert, als es im Freistaat Sachsen der Fall ist.

Auch wenn der Prozentsatz derjenigen Betriebe, die keine Aussage zu dieser Frage tätigten, in Sachsen deutlich höher liegt, so ist doch deutlich erkennbar, dass die befragten Antragsteller in Brandenburg eine insgesamt höhere Akzeptanz für die Auflagen der Antragstellung aufweisen. Dies zeigt insbesondere die hohe Zustimmung, die Auflagen seien „vollkommen zumutbar“ (40,3 % der Befragten).

Die Zuwendungsempfänger in Sachsen sind unzufrieden mit der Bewilligungsdauer. So zeigen sich knapp 60 % der Befragten mit der Dauer der Bewilligung geteilter Ansicht bis unzufrieden. Für eine Erleichterung der Beratung und Antragstellung für die in der Fläche befindlichen Betriebe empfiehlt es sich, die Beratung, Antragsannahme und Plausibilitätsprüfung weiterhin dezentral organisiert in der Fläche zu belassen. Gründe für eine Nichtinanspruchnahme von Förderung der Maßnahme 121 sind vor allem in der Unkenntnis der maßnahmenspezifischen Fördermöglichkeiten sowie in einer negativen Bewertung der Kosten-Nutzen-Relation zwischen Aufwand der Antragstellung und erwarteter Förderung zu suchen.

Bis zum Zeitpunkt der Berichtslegung wurden lediglich 28 Anträge für die Maßnahme 121 abgelehnt. Vor dem Hintergrund eines Umsetzungsstandes von ca. 400 Bewilligungen erscheint dieser Anteil zu geringfügig (7 % aller Anträge), um eine tiefer gehende Untersuchung der Ablehnungsgründe vorzunehmen.

7.2.2.3 Bewertung des VKS zur Maßnahme 214

Im Zuge der Bewertung des Verwaltungs- und Kontrollsystems (VKS) wird die Maßnahme 214 - Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen in Analogie zur Maßnahme 121 – Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe einem Benchmarking sowie einer allgemeinen kritischen Würdigung unterzogen.

⁴⁰¹ Es muss einschränkend hinsichtlich der Aussagen konstatiert werden, dass im Rahmen der Befragung diejenigen Betriebe kontaktiert wurden, deren Investitionsvolumen jeweils 50.000 EURO übersteigt.

Die Vorbereitung und Durchführung der Antragstellung, die Antragserfassung sowie die Kontrollen (Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen) und die Bewilligung der Anträge erfolgen bei den Agrarumweltmaßnahmen in den 10 Außenstellen des LfULG. Insgesamt stehen hierfür 36 AK zur Verfügung. Die Aufgaben der Verfahrenskoordination sowie die fachliche Anleitung und die Kontrolle der Außenstellen werden durch das Referat 32 des LfULG wahrgenommen. Hierzu stehen insgesamt 4,45 AK zur Verfügung. Die Bearbeitung von Klagen (Prüfung der Akte, Klageerwiderung, Verhandlung beim VG/OVG) erfolgt im Referat 14 des LfULG. Für diese Aufgabe stehen 1,05 AK zur Verfügung, so dass die Agrarumweltmaßnahmen mit einem Personaltableau von insgesamt 41,5 AK bearbeitet werden.

Der AK-Besatz in den Außenstellen des LfULG liegt zwischen 2,5 AK und 5,7 AK pro Außenstelle. Im Durchschnitt beträgt der AK-Besatz pro Außenstelle 3,6 AK.

Die Anzahl der Anträge bzw. Antragsteller pro Außenstelle – ein Antragsteller reicht in Abhängigkeit der Maßnahme einen oder mehrere Einzelanträge ein – erstreckt sich von 130 bis hin zu 320 Anträgen pro Außenstelle. Im Durchschnitt lag die Anzahl der Anträge pro Außenstelle für das Referenzjahr 2009 bei 229.

Die Zahl der bearbeiteten Antragsteller pro AK in den Außenstellen reicht von 49 Antragstellern bis hin zu 77 Antragstellern pro AK. Der Durchschnitt der bearbeiteten Antragsteller pro AK liegt für die Maßnahme 214 bei 64.

Ähnlich wie die Kennzahl Anträge bzw. Antragsteller pro AK zeigt die Kennzahl Stundenaufwand pro Antragsteller in den jeweiligen Außenstellen ein vergleichsweise homogenes Bild. Hier reicht der Stundenaufwand pro Antragsteller von 21,65 Stunden bis hin zu 34,00 Stunden. Im Durchschnitt liegt der Stundenaufwand pro Antragsteller bei 26,25 Stunden.

Ein Grund für die Abweichung in der Abwicklung der Antragsbearbeitung zwischen den Außenstellen ist darin zu sehen, dass in den Außenstellen Zwickau, Mockrehna und Kamenz bei der Vorbereitung und Durchführung der Antragstellung Naturschutzfachliche Stellungnahmen erstellt werden. Dies geschieht ausschließlich in den genannten Außenstellen, denen die übrigen LfULG-Außenstellen regional zugeordnet sind.

Ohne eine weitergehende Untersuchung der Maßnahmebereiche A: Stoffeintragminimierende Bewirtschaftung, B.1, B.2 und B.4: Extensive Grünlandwirtschaft, Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung und Pflege sowie Umwandlung von Acker in Grünland wie auch B.3: Naturschutzgerechte Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen können aber keine oder nur sehr bedingt Rückschlüsse auf die Effizienz des Fördermanagements in den Außenstellen gezogen werden. Aus diesem Grund wird im weiteren Verlauf dieser Untersuchung speziell auf die drei genannten Maßnahmebereiche eingegangen.

Setzt man die Anzahl der Maßnahmen für die Maßnahmebereiche A sowie B.1, B.2, B.4 und B.3 mit dem in den LfULG-Außenstellen zur Verfügung stehenden Personalbestand in Beziehung, wird deutlich, dass die Höhe des AK-Besatzes pro Außenstelle mit der Anzahl der Maßnahmen korreliert. Dabei scheint die Verteilung der Anträge aus den Maßnahmebereichen A sowie B.1, B.2, B.4 und B.3 in den jeweiligen LfULG-Außenstellen keinen Einfluss auf den Ressourcenbedarf zu haben. D.h. eine relativ hohe Anzahl an B.1, B.2, B.4 oder B.3 Maßnahmen zieht nicht notwendigerweise einen hohen Personalbedarf nach sich.

Was die Verwaltungseffizienz anbelangt, nimmt die Produktivität in den Außenstellen mit Anstieg der beantragten Maßnahmen scheinbar zu. D.h. mit zunehmenden Personalbesatz in den Außenstellen steigt die Anzahl der Maßnahmen überproportional.

Eine Ausnahme stellt die Außenstelle Döbeln dar. Mit dem höchsten AK-Besatz in Höhe von 5,7 AK bearbeitet sie rund 600 Maßnahmen. Im Vergleich: Die Außenstelle Zwönitz bearbeitet etwa 750 Maßnahmen mit 4,3 AK.

Neben der Anzahl an Maßnahmen gibt es weitere Einflussfaktoren auf den Ressourcenbedarf in den Außenstellen für die Bearbeitung der Agrarumweltmaßnahmen. So bedingt auch die Höhe der geförderten Fläche die Höhe der Ressourcenausstattung in den Außenstellen.

Mit Zunahme der geförderten Fläche nimmt der Bedarf an Arbeitskräften in den Außenstellen zu (z.B. in Döbeln). Ausnahmen sind die Außenstellen Großenhain, Mockrehna und Löbau. Die vergleichsweise hohe Personalausstattung könnte zumindest in den Außenstellen Mockrehna und Löbau auf die überdurchschnittlich hohen Flächenanteile in den B.1, B.2, B.4 und B.3-Maßnahmen zurückgeführt werden.

Ein ähnliches Bild wie bei der Untersuchung der Anzahl der Maßnahmen und der Höhe der geförderten Fläche ergibt sich bei der Untersuchung des Fördervolumens. Auch hier lässt sich konstatieren, dass der Ressourcenbedarf mit Zunahme des Fördervolumens zunimmt. Unabhängig davon, ob es sich um Förderungen aus den Maßnahmebereichen A sowie B.1, B.2, B.4 und B.3 handelt.

Fazit: In der Gesamtschau zur Überprüfung des VKS für die Maßnahme 214 – AUM ist festzuhalten, dass es keine signifikanten Effizienzunterschiede zwischen den einzelnen Außenstellen des LfULG gibt. Die Homogenität des Fördermanagements in den Außenstellen ist verhältnismäßig hoch.

7.2.2.4 Schwerpunkt 3 - Kontrollsystematik der Richtlinie ILE

Im Rahmen der ILE-Richtlinie werden die Maßnahmen des Schwerpunkts (SP) 3 ohne die Maßnahme „Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ Maßnahme 311, ohne Maßnahmenteil „Siedlungswasserwirtschaft“ in Maßnahme 321 und ohne Maßnahmenteil „natürliches Erbe“ in Maßnahme 323 umgesetzt.

Neben der Bearbeitung der Sanktionen (vgl. Kapitel 7.2.2.5) zeigt sich, dass die Kontrollsystematik im ELER mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Zudem ist die Vielfalt der verschiedenen Kontrollen im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie ILE sehr hoch. In Zuge der Bewertung des VKS wurde geprüft, ob die unterschiedlichen Kontrolltypen im Einzelnen erforderlich sind oder möglicherweise zusammengelegt werden können. Ansatzpunkte für eine mögliche Reduzierung des Kontrollaufwands durch Zusammenziehung unterschiedlicher Kontrolltypen zeigt die Untersuchung jedoch nicht.

Nach der VO 1975/2006, Artikel 5, Abs. 2 ist geregelt, dass - soweit möglich - VOK für Maßnahmen aus SP 1 und 3 gemeinsam mit den Kontrollen von Maßnahmen aus SP 2 und 4 durchführt werden. Dies ist jedoch in der sächsischen Verfahrensweise von Vor-Ort-Kontrollen nicht umgesetzt. Hier sind die VOK grundsätzlich von einander unabhängig organisiert. Im Bereich der ILE-Richtlinie (SP 3) werden die Kontrollen von einem zentralen Prüfdienst beim LfULG organisiert. Die Kontrollen im Bereich des SP 2 hingegen erfolgen gemeinsam mit den übrigen flächenbezogenen Kontrollen im Rahmen des INVEKOS und werden von den zehn Außenstellen des LfULG abgewickelt. Für die investiven Maßnahmen 121 und 311 führen ebenso alle zehn Außenstellen die Kontrollen durch. Zusätzlich gibt es jedoch in diesem Bereich noch die Umsetzung der Maßnahme 323 Teil „natürliches Erbe“ – investive Vorhaben, die lediglich an drei Außenstellen bearbeitet und vor Ort kontrolliert wird.⁴⁰²

Aus Sicht der Evaluatoren sollte daher geprüft werden, ob durch eine organisatorische Neuausrichtung der Vor-Ort-Kontrollen Effizienzverbesserungen möglich sind. In erster Linie ist dabei die organisatorische Zentralisierung der Kontrollen in einem zentralen technischen Prüfdienst des LfULG in Erwägung zu ziehen.

Analyse erfolgter Vor-Ort-Kontrollen

Insgesamt müssen nach den Vorgaben der EU 4 % der ausgezahlten Fördermittel pro Jahr und 5 % der Fördermittel über die gesamte Förderperiode kontrolliert werden. Die Auswahl der zu kontrollierenden Verfahren erfolgt zu 75 % bis 80 % über eine Risikoauswahl (RIA), die statistisch auf der Basis ausgesuchter Risikokriterien berechnet wird sowie zu 20 % bis 25 % über eine Zufallsauswahl. Die Risikokriterien werden auf Basis der bestehenden Kriterien vom Fachreferat und

⁴⁰² Telefonische Auskunft LfULG vom 5. Aug. 2010

der Zahlstelle definiert. Sie berücksichtigen den Bewilligungs- und Auszahlungsbetrag, den Bewilligungszeitraum sowie vorangegangene VOK.

Es muss vor jedem Zahlungslauf eine Risikoauswahl zur Vor-Ort-Kontrolle getätigt werden. Liegen für einen Zahlungslauf unter 20 Maßnahmen vor, so kann keine statistische Risikoauswahl getroffen werden und es müssen alle vorliegenden Maßnahmen kontrolliert werden.

Von 2008 bis zum 25.03.2009 erfolgten im Rahmen der ILE-Richtlinie insgesamt 213 Auszahlungen an 24 verschiedenen Terminen, die zu 100 % im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen überprüft wurden, da noch keine rechnergestützte RIA implementiert war. So erfolgten teilweise im Rahmen eines Förderprojektes drei bis vier Kontrollen (für jeden Teilzahlungsantrag eine). Seit 26.03.2009 wurden zudem 157 Verfahren ausschließlich über die Risikoauswahl ermittelt und kontrolliert. Bezogen auf die Gesamtzahl an Auszahlungsanträgen wurden somit 25,14 % kontrolliert. Bezogen auf die Höhe der überprüften Fördersumme wurden 21,92 % der zur Auszahlung stehenden Fördermittel kontrolliert.⁴⁰³

Die Zahl der Teilzahlungsanträge ist damit im Rahmen für die zur VOK auszuwählenden Verfahren von maßgeblicher Bedeutung. Reduziert man die Zahl der möglichen Teilzahlungen für jedes Verfahren oder legt eine Mindestsumme / -höhe für einen Teilzahlungsantrag fest, so kann davon ausgegangen werden, dass insgesamt weniger Auszahlungsanträge eingehen und damit auch der Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung, vor allem jedoch für die arbeitsintensiven Vor-Ort-Kontrollen reduziert wird.

Darüber hinaus ist bei einer zukünftig verstärkten Auswahl der VOK über die RIA zwar mit einer geringeren anteiligen Kontrollquote der Verfahren oder Fördersumme zu rechnen, insgesamt steigt mit der zunehmenden Anzahl der Förderanträge und somit auch der Auszahlungsanträge in 2010 die Zahl der zu kontrollierenden Verfahren beträchtlich. Insgesamt wurden von den 52,84 Mio. ausgezahlten EURO im Zeitraum 2007 bis Ende 2009 rund 22 % kontrolliert.⁴⁰³ Auch nach Einführung der Risikoanalysen zur Auswahl der VOK Ende März 2009 wurden bis Ende 2009 10,20 % der ausgezahlten Fördermittel kontrolliert. Bis Ende April 2010 war noch einmal doppelt soviel wie im gesamten Zeitraum 2007 bis 2009 an Fördermitteln bewilligt und es lagen Förderanträge mit einer Fördersumme von insgesamt 76,43 Mio. EURO bei den Bewilligungsstellen vor. Damit ist künftig eine hohe Anzahl an Auszahlungsanträgen für die VOK zu erwarten.

Fazit

- Die Kontrollintensität wird – wie auch in anderen Bereichen des ELER – als zu hoch eingestuft. Daher könnte beispielsweise eine stärkere Verknüpfung der Art. 26 und 27 VO (EG) 1975/2006 dazu genutzt werden, die Anzahl der Kontrollen zu reduzieren. Im konkreten Fall könnte dies durch den Verzicht der Inaugenscheinnahme erwirkt werden, und zwar dann, wenn im Vorfeld bereits eine Vor-Ort-Kontrolle (VOK) durchgeführt wurde.
- Grundsätzlich hängt der Zeitpunkt für die Auszahlung bzw. die Risikoanalyse von den Bewilligungsstellen ab. Es wird empfohlen, die Konsequenzen einer Auszahlung bei einer geringen Fallzahl von Auszahlungsanträgen künftig stärker auch in Bezug auf die VOK zu prüfen. Grundsätzlich sollte stets versucht werden, die Fallzahl von 20 Anträgen zu erreichen, um die Kontrollen nach den Vorgaben der RIA festsetzen zu können.
- In diesem Zusammenhang würde ebenso eine Reduzierung der Zahl der Teilzahlungen pro Förderprojekt den Aufwand verringern, da die Risikoauswahl anteilig stets über alle Auszahlungsanträge vorgenommen werden muss. Es wird daher empfohlen, für die Teilzahlungen monetäre oder zeitliche Fristen bzw. eine zulässige Maximalzahl einzuführen.

⁴⁰³ Vgl. Präsentation des LfULG zur Vor-Ort-Kontrollen 01.08.2008 bis 31.12.2009, SMUL

7.2.2.5 Sanktionsverfahren

Das ELER-Fördermanagement in Sachsen sieht die Prüfung von Auszahlungsanträgen nach Art. 31 VO (EG) Nr. 1975/2006 auf Förderfähigkeit vor. Werden bei dieser Prüfung Kosten als nicht förderfähig erachtet und übersteigen sie einen festgelegten Anteilswert, ist die Bewilligungsbehörde verpflichtet, Sanktionen zu verhängen. Dabei wird eine Kürzung der förderfähigen Kosten vorgenommen. Ausgezahlt wird letztlich der ursprünglich beantragte Betrag abzüglich aller nicht förderfähigen Kosten sowie abzüglich des Sanktionsbetrages.

Nachfolgend werden die in der laufenden Förderperiode verhängten Sanktionen aus den Jahren 2007 bis 2009 für die Maßnahmenschwerpunkte 3⁴⁰⁴ und 4, die über die ILE-Richtlinie umgesetzt werden, vertiefend betrachtet. In die Betrachtungen fließen alle bewilligten Verfahren mit ein, für die bis zum 31.12.2009 ein Auszahlungsantrag eingereicht wurde.

Insgesamt wurden in den Jahren 2007 bis 2009 6,26 % der Anträge aus den Schwerpunkten 3 und 4 (Maßnahmen 313 bis 431) sanktioniert. Bei 1.039 eingereichten Auszahlungsanträgen wurden demzufolge bei 65 Anträgen Sanktionen verhängt. Auf Basis der vorliegenden Daten kann keine Aussage zur Verteilung der Sanktionen auf Grund von VOK oder auf Basis der Verwaltungskontrolle getroffen werden. Bei einer Gegenüberstellung der Sanktionsgründe wird deutlich, dass eine Sanktionierung auf Grund der „Nichtanerkennung von Ausgaben“ mit 53,8 % die bei weitem häufigste Ursache darstellt.

Die Häufung der „Nichtanerkennung von Ausgaben“ (54 %) als Sanktionsgrund ist vielfach auf die konkreten Bestimmungen und Auflagen des jeweiligen Zuwendungsbescheides zurückzuführen.⁴⁰⁵ Daher wurde im Zuge der Bewertung des VKS untersucht, ob ein Zusammenhang zwischen dem o.a. Sanktionsgrund und den unterschiedlichen Verfahrensarten oder Maßnahmen besteht. Ein signifikanter Zusammenhang konnte hierbei nicht festgestellt werden.

Unterscheidet man die Sanktionen nach der Kategorie der Antragsteller, also Städte/Gemeinden, andere öffentliche Institutionen (z.B. Vereine) und private Antragsteller, wird deutlich, dass der Grund „Nichtanerkennung von Ausgaben“ bei keiner Gruppierung der Antragsteller schwerpunktmäßig auftritt, sondern stets rund die Hälfte der gesamten Sanktionen in der jeweiligen Gruppierung der Antragsteller ausmacht. Damit erscheint die Antragstellung für alle unterschiedlichen Antragsteller-Gruppierungen gleichermaßen einfach oder komplex zu sein.

Unterteilt man hingegen die verhängten Sanktionen in verschiedene monetäre Sanktionsklassen in EURO, wird deutlich, dass der Großteil der meisten Sanktionen unterhalb von 1.000 bzw. 1.500 EURO verhängt wird.

Wird bei der Einteilung der Sanktionen in verschiedene Sanktionsklassen die Ursache für die Sanktionierung zusätzlich berücksichtigt, wird deutlich, dass die „Nichtanerkennung von Ausgaben“ in allen Sanktionsklassen zu etwa gleichen Anteilen auftritt. Demzufolge gibt es keine Häufung nichtanerkannter Ausgaben in einer der dargestellten Sanktionsklassen.

Damit ist die Anzahl der Fälle, in denen möglicherweise unbeabsichtigt auf Grund der Komplexität der Antragstellung eine Sanktion verhängt wird, als sehr gering einzustufen.

7.2.2.6 Handlungsempfehlungen zum VKS

Aus Sicht der Evaluatoren lassen sich für das Verwaltungs- und Kontrollsystem folgende Handlungsempfehlungen ableiten:

Maßnahme 121

- Das Fördermanagement der Maßnahme 121 sollte stärker zentralisiert werden, um das Antrags- und Bewilligungsverfahren insgesamt transparenter, vor allem aber effizienter zu

⁴⁰⁴ ohne Maßnahme „Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ Code 311, ohne Maßnahmenteil „Siedlungswasserwirtschaft“ im Code 321 und ohne Maßnahmenteil „natürliches Erbe“ im Code 323

⁴⁰⁵ Auskunft SMUL, Referat 24.

machen. Damit würde eine vergleichende Prozessanalyse aller LfULG-Außenstellen zwecks Identifizierung von Best Practice Ansätzen obsolet.

- Im Zuge einer möglichen Zentralisierung der Maßnahme 121 sollte eine Eingrenzung des Antragszeitraums in Erwägung gezogen werden. Auf diese Weise könnte das Fördermanagement zusätzlich straffer gestaltet werden.
- Um ein standardisiertes und neutrales Antragsverfahren zu ermöglichen, sollte die Stärken- und Schwächenanalyse zur Bewertung der Anträge wieder eingeführt werden (Punktbewertungssystem).
- Obgleich im Rahmen des Antrags- und Bewilligungsverfahrens für die Maßnahme 121 die Qualität der Förderberatung, die Auszahlungszeiträume und die Höhe der Zuwendungen durch die Zuwendungsempfänger positiv beurteilt wird, fällt das Votum für den Aufwand der Antragstellung weitaus kritischer aus. Dabei sind es insbesondere Zuwendungsempfänger der Förderfälle unter 100.000 EURO, die den Aufwand der Antragstellung kritisch beurteilen. Entsprechend dürfte es sich empfehlen, den Aufwand der Antragstellung im Hinblick auf diese Förderfälle einer weiteren dezidierten Prüfung zu unterziehen.

Maßnahme 214

- Ohne eine weitergehende Untersuchung des Fördermanagements der Maßnahme 214 – AUM ist eine gesicherte Aussage darüber, welche Einflussgrößen den Ressourcenaufwand bei der Maßnahmenbearbeitung maßgeblich verursachen, nur sehr eingeschränkt möglich. Zu diesem Zweck sollten die Einflussvariablen „Anzahl der Anträge bzw. Maßnahmen“, die „Flächenhöhe“ der geförderten Maßnahmen sowie das „Fördervolumen“ der Maßnahmen einer gesonderten Untersuchung unterzogen werden.

Kontrollsystematik

- Eine Verringerung der Teilzahlungen hätte eine Reduktion der Vor-Ort-Kontrollen zur Folge. Dies stützt die Forderung nach einer Beschränkung von Teilzahlungen.
- Die vergleichsweise starke Zergliederung des ELER-Kontrollsystems in Sachsen ist insgesamt kritisch zu beurteilen. Derzeit werden über vier unterschiedliche Verfahren für Antragsstellung und Vor-Ort-Kontrollen teils halbzentralisiert in den Außenstellen und dem LfULG, teils dezentral in alle zehn Außenstellen und in einem einzelnen Bereich konzentriert auf drei Außenstellen durchgeführt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Verwaltung durch eine Zusammenführung der Kontrollen in einem zentralen Prüfdienst effizienter arbeitet.

Sanktionsverfahren

- Für die Weiterentwicklung des Sanktionsverfahrens sollte eine Überprüfung der gemeinsamen Auslegung der Bundesländer von Artikel 31 VO (EG) Nr. 1975/2006 angestrebt werden. Eine Vereinfachung würde beispielsweise die Anwendung der Sanktionsregelung auf den Gesamzahlungsbetrag anstatt auf einzelne Teilzahlungen bringen. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob eine Einführung von Mindestbeträgen für Teilzahlungsanträge möglich ist.
- Zudem sollte untersucht werden, inwieweit die Bestimmungen zur Förderfähigkeit einer Maßnahme im Zuwendungsbescheid angepasst werden können, damit sie dem Zuwendungsempfänger unmissverständlich klar machen, was er zur Auszahlung beantragen kann und was nicht.

Allgemeines

- Für eine bessere Steuerung des Fördermanagements sollten Effizienzkennzahlen eingeführt werden, die eine transparentere und effizientere Abwicklung des Verwaltungs- und Kontrollsystems ermöglichen. Dies gilt neben den Maßnahmen 121 und 214 für die alle anderen ELER-Maßnahmen.

7.2.3 Überprüfung der Strategischen Umweltprüfung (SUP)⁴⁰⁶

7.2.3.1. Notwendigkeit der Überprüfung

Die SUP im Rahmen der Ex-ante-Bewertung des EPLR⁴⁰⁷ konnte vielfach nur auf die Wahrscheinlichkeit erheblicher Umweltauswirkungen hinweisen, ohne eine Quantifizierung vorzunehmen. Nicht für alle Maßnahmen war eine Einschätzung ihrer Umweltwirkungen möglich, weil **konkrete Projektausgestaltungen und deren Umfang zu diesem Zeitpunkt unbestimmt** waren oder keine Indikatoren und entsprechenden Datengrundlagen zur Verfügung standen, um Trendaussagen hinsichtlich der Umweltwirkungen treffen zu können. Klare Abschätzungen waren eher für die Maßnahmen möglich, die auf eine Verbesserung der Umwelt zielen (Schwerpunkt 2), während in den Schwerpunkten 1, 3 und 4 zum ex ante-Zeitpunkt noch unklar war, welche Arten von Projekten umgesetzt werden und die Einschätzung der Umweltwirkung deshalb besonders stark mit Unsicherheiten behaftet war. Damit verbunden ist das Risiko einer **eventuellen positiven Überzeichnung**.

Zudem sind seit der Ex-ante-Bewertung mehrere **Programmänderungen** erfolgt. Fördergegenstände innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen, die im der SUP zu Grunde liegenden Vorab-Entwurf⁴⁰⁸ noch enthalten und deren Umweltwirkungen als sehr positiv bewertet wurden („Ökologischer Landbau“ und „Teichbau“), sind nicht mehr im Programm enthalten. Andererseits wurden Maßnahmen mit Umweltrelevanz durch zusätzliche Mittel aus dem Health Check ausgeweitet, z. T. sind weitere Fördergegenstände hinzugekommen. Eine **Verschiebung von Umweltwirkungen** im Hinblick auf das Gesamtprogramm ist deshalb möglich.

Aus diesen Gründen ist im Rahmen der Halbzeitbewertung vorgesehen, die Einschätzung der **Umweltwirkungen auf Basis der bisher erfolgten Programmumsetzung zu überprüfen**. Anhand nun vorliegender konkreterer Daten zur Maßnahmenumsetzung und im Umweltbericht vorgeschlagener sowie zusätzlich verfügbarer Umweltindikatoren sollen mögliche positive wie negative Umweltwirkungen der Programmumsetzung nachvollzogen werden. Zumindest soweit Maßnahmen in nennenswertem Umfang angelaufen sind, lässt sich nun genauer abschätzen, ob angenommene Umweltwirkungen bereits eingetreten und inwieweit Wirkungen weiterhin zu erwarten sind. Der Hauptfokus liegt dabei nicht auf der Betrachtung der bisherigen Umweltwirkungen bezogen auf einen Stichtag, sondern in der Vorausschätzung der Wirkung in der Gesamtlaufzeit und darüber hinaus.

7.2.3.2. Zusammenfassende Einschätzung der Umweltwirkungen auf Basis der bisherigen Programmdurchführung⁴⁰⁹

Wo auf Basis des bisherigen Umsetzungsstandes Aussagen zur Projektgestaltung bzw. bisher erzielter direkter oder indirekter Umweltwirkungen der einzelnen Maßnahmen und des gesamten Programms möglich sind, **bestätigen sich die in der SUP erwarteten Umweltwirkungen weitgehend**.

Die wesentlichste Änderung entsteht durch den Wegfall der Teile „Ökologischer Landbau“ und „Teichpflege“. Mit der Herausnahme dieser Fördergegenstände innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen entfallen erhebliche positive Umweltwirkungen des EPLR. (Beide Maßnahmen werden außerhalb der ELER-Förderung weiterhin angeboten; positive Effekte entfallen deshalb nicht grundsätzlich, sind jedoch nicht mehr dem Programm zuzuordnen).

⁴⁰⁶ Langversion des Kapitels 7.2.3 im Anhang 7.2.3

⁴⁰⁷ SJK; TAURUS; b&s 2007: Ex-ante-Bewertung des EPLR 2007-2013 im Freistaat Sachsen (Kapitel 6, S.56-148), Chemnitz.

⁴⁰⁸ Entwurf des EPLR Sachsen 2007-2013 vom 31.07.2007 (mit der am 05.09.2007 genehmigten 1. Programmfassung geändert)

⁴⁰⁹ An dieser Stelle können Ergebnisse der Überprüfung der Umweltwirkungen nur zusammenfassend dargestellt werden. Eine Beschreibung des Vorgehens sowie die ausführliche Betrachtung der einzelnen Fördergegenstände auf Basis bisheriger Umsetzungsdaten und einzelfallbezogener und allgemeiner Umweltindikatoren findet sich im Anhang.

Die bei Weitem größte Umweltwirkung geht – entsprechend der Zielsetzung sowie der ex-ante-Einschätzung – dennoch weiterhin von den **Agrarumweltmaßnahmen (214)** aus. Mit bereits sehr guter Akzeptanz tragen die stoffeintragsminimierenden Maßnahmen (A) durch Bewirtschaftungsauflagen und -formen im Ackerbau in bedeutendem Umfang zur Verbesserung der **Boden-** und **Wasserqualität** bei. Bodenbedeckung und reduzierte Bodenbearbeitung bewirken auf diesen Förderflächen eine Erhöhung der Bodenstabilität, Verringerung von Erosion und die Bindung von Nährstoffen auf dem Acker. Durch Festlegung von Kohlenstoff im Boden und geringeren Treibstoffeinsatz leisten diese Maßnahmen darüber hinaus einen Beitrag zum **Klimaschutz**.

- è Vor dem Hintergrund der Anhebung des Flächenziels und der Aufstockung des Budgets durch zusätzliche Mittel aus dem Health Check sowie der **Aufhebung der Gebietskulisse** „WRRL/Hochwasserschutz“ ab 2010, die stoffeintrags-, erosions- und hochwassergefährdete Ackerflächen umfasst, ist eine **weitere Ausdehnung der Förderflächen mit stoffeintragsminimierenden Agrarumweltmaßnahmen zu erwarten**. Die Wirkungsintensität auf den hinzukommenden Flächen außerhalb der bis 2009 geltenden Förderkulisse „WRRL/Hochwasserschutz“ wird hinsichtlich der Minderung von Erosion und Stoffeinträgen aufgrund geringerer Gefährdung weniger zum Tragen kommen bzw. werden die Maßnahmen hier weniger effektiv wirken. Nicht an die Kulisse gebunden sind dagegen die mit den Maßnahmen verbundenen Klimawirkungen. Mit der Ausdehnung des Flächenumfangs kann deshalb vor allem von einer **Erhöhung der Klimaschutzwirkung** und einer geringeren zusätzlichen – weil weniger gezielten – Wirkung auf Boden und Wasserqualität ausgegangen werden. Ebenso lassen die im Rahmen der dritten Programmänderung neu hinzugekommenen Fördergegenstände zur Anlage von Grünstreifen im Ackerland (A.5) und Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland (B.4) positive Effekte auf das Klima durch langfristige Speicherung von Bodenkohlenstoff und Minderung von Stickstoffverlusten erwarten, aber auch auf die Wasserqualität (Pufferstreifen) und den Erosions- und Hochwasserschutz (Durchwurzelung, Bodenbedeckung, Erhöhung der Wasserinfiltration).

Auch die Agrarumweltmaßnahmen zur extensiven Grünlandwirtschaft und naturschutzgerechten Bewirtschaftung von Grünland und Ackerflächen im Bereich 214 B, die auf die Erhaltung und Verbesserung der **Biologischen Vielfalt** abzielen, werden – mit Ausnahme einzelner Fördergegenstände insbesondere im Bereich der naturschutzgerechten Bewirtschaftung von Ackerflächen - insgesamt bereits gut angenommen. Entsprechende positive Effekte sind feststellbar (vgl. Maßnahmenbewertung Kapitel 6.9).

- è Angesichts zunehmender Antragszahlen sowie durch die Mittelaufstockung, die Erhöhung des Flächenziels und die Ausweitung der Kulisse für B.2 und B.3 im Rahmen des Health Checks kann mit einer weiteren Zunahme der positiven Wirkungen auf die Biodiversität durch die Agrarumweltmaßnahmen im Bereich der extensiven Grünlandwirtschaft und naturschutzgerechten Bewirtschaftung gerechnet werden.

Investive Maßnahmen im Naturschutzbereich (323 A), von denen durch Neuanlage, Pflege und Wiederherstellung von Biotopen und Lebensräumen besonders positive Wirkungen auf die **Biologische Vielfalt** - insbesondere gesetzlich geschützte Arten und Lebensstätten - erwartet werden können, ist bisher nur in sehr geringem Umfang umgesetzt worden. Die ersten Projekte lassen konkretere Einschätzungen deshalb noch immer kaum zu.

- è Bewilligungszahlen lassen zwar eine Akzeptanzsteigerung erkennen, die Teilnehmerzahlen bleiben jedoch weiter hinter den Erwartungen zurück. Damit die erwarteten positiven Effekte voll zum Tragen kommen, ist eine Erhöhung der Inanspruchnahme erforderlich (-> Empfehlungen zur Erhöhung der Akzeptanz und Optimierung siehe Kapitel 6.17 zu Maßnahme 323 - Natürliches Erbe).

Auch die **positiven Umweltwirkungen der Forstmaßnahmen (221, 223, 227) sind aufgrund des geringen Umfangs (noch) sehr begrenzt**. Der Schwerpunkt liegt nach bisherigem Umsetzungsstand und vorgesehenem Budget im Bereich der Waldkalkung (227 A), die durch eine Erhöhung der Pufferwirkung des **Bodens** einen Beitrag zur Verbesserung der **Wasserqualität** leistet. Von positiven Effekten auf die **Biologische Vielfalt** kann von diesem Fördergegenstand kaum ausgegangen werden, da überwiegend naturferne Waldökosysteme gekalkt werden.

Die Inanspruchnahme der Fördergegenstände im Forstbereich mit Biodiversitätswirkung durch Bereicherung des Baumartenspektrums (227 B), Verjüngung und Erhalt von Biotopbäumen und Totholz (227 C) ist bisher nur sehr begrenzt.

- è Während das geringe Budget für die Maßnahme 223 keine Umweltwirkungen von großem Umfang erwarten lässt, kann bei gesteigerter Inanspruchnahme der Aufforstungsmaßnahme 221 der Waldanteil weiter erhöht und damit ein Beitrag zum Hochwasser- und Klimaschutz sowie zur Verbesserung der Wasserqualität geleistet werden.

Die anhand der ersten Umsetzungsdaten nun verbesserte Abschätzbarkeit der Ausgestaltung und damit auch der Umweltwirkungen der Maßnahmen im **Schwerpunkt 1 und 3** führt insgesamt zu **nur leichten Verschiebungen im Vergleich zur ex ante-Einschätzung**. Hier zeichnet sich jedoch ab, dass die **Inanspruchnahme von Fördergegenständen mit positiven Umwelteffekten in vielen Fällen noch relativ gering** ist und in der SUP als positiv bewertete Wirkungen aufgrund des begrenzten Umfangs deshalb nicht (optimal) zum Tragen kommen können:

In der Maßnahme zur **Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121)** lässt die bisherige Umsetzung erkennen, dass der **Schwerpunkt der Förderung eindeutig auf Investitionen in Gebäude** liegt, die im Falle von Neu- oder Ausbauten negative Umweltwirkungen durch Versiegelung von Fläche bedingen können.

- è Investitionen in Gülle- und Festmistlager oder Anlagen zur Nutzung regenerativer Energien sind weitaus seltener bzw. insgesamt geringer. Von positiven Wirkungen auf Wasser- und Klimaschutz durch Minderung von Stoffeinträgen und Reduktion von Klimagasen kann jedoch ausgegangen werden. Durch die Aufstockung des Maßnahmenbudgets im Rahmen der dritten Programmänderung insbesondere zur Unterstützung Milchvieh haltender Betriebe sind bei Investitionen in Stallneu- oder -ausbauten weitere eher negative Wirkungen durch Flächenversiegelung möglich.

Ebenso zeigen sich für die Maßnahmen zur **Dorferneuerung und -entwicklung (322)** die angenommenen **positiven Umweltwirkungen durch Verhinderung von Flächenversiegelung bislang weniger ausgeprägt**.

- è Die Bewertung der Maßnahme ändert sich angesichts bisher vorliegender Umsetzungsdaten zwar nicht wesentlich, jedoch kommen die positiven Effekte der Gebäudeumnutzungen bisher nicht in dem Maße zum Tragen wie negative Wirkungen durch Flächenversiegelung bei Aus- und Neubau von Straßen, Gebäuden oder Plätzen.

Für Maßnahme **321 (Dienstleitungen zur Grundversorgung)** ergibt sich ein ähnliches Bild.

- è Auch wenn der Flächenverbrauch in beiden Maßnahmen keine erheblichen Ausmaße erreicht, unterstützt er in begrenztem Umfang den landesweiten Trend der weiterhin zunehmenden Flächenneuanspruchnahme.

Fördergegenstände mit potenziellen Beiträgen zur Abschwächung des Klimawandels außerhalb des Schwerpunktes 2 (z.B. Investitionen in Anlagen und Technik zur Erzeugung erneuerbarer Energien in Maßnahme 121.A.9 oder in Maßnahmen 321.A.8) wurden **bisher nur in sehr geringem Maße in Anspruch genommen**. Die Einführung eines neuen Fördergegenstandes zur Förderung von Biomasseanlagen unter 321 im Rahmen der dritten Programmänderung verspricht zusätzliche positive Klimawirkungen.

Genauso konnten mögliche **positive Effekte auf die Wasserqualität durch die Verbesserung der ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung** (Förderung von Kleinkläranlagen) im Rahmen der Maßnahme 321 B aufgrund noch nicht erfolgter Umsetzung **bisher nicht wirksam** werden. Bei Anlaufen der Maßnahme werden diese jedoch zum Tragen kommen.

Fazit: Insgesamt fällt die Bilanz der Umweltwirkung des Programms vor allem hinsichtlich der Biologischen Vielfalt etwas weniger positiv aus als ex ante eingeschätzt. Das liegt vor allem an der Herausnahme der Förderung des „Ökologischen Landbaus“ und der „Teichpflege“ aus

dem EPLR⁴¹⁰. Dennoch sind die Agrarumweltmaßnahmen weiterhin mit den weitaus größten positiven Umwelteffekten auf Wasser, Boden, Biodiversität und in geringerem Maße auf das Klima verbunden. Mit der Aufstockung des Budgets und des Flächenziels im Rahmen des Health Checks ist mit einer weiteren Ausdehnung des Wirkungsumfangs der Agrarumweltmaßnahmen zu rechnen. Die ebenfalls mit der dritten Programmänderung erfolgte Ausweitung der Gebietskulisse für stoffeintragsminimierende Agrarumweltmaßnahmen sowie die Einführung neuer Fördergegenstände mit Klimaschutzziel lässt insbesondere eine stärkere Wirkung im Klimabereich erwarten. Auch hinsichtlich der Biodiversität verspricht die angestrebte Erhöhung des Förderflächenumfangs mit extensiver Grünlandwirtschaft (B.1) und die Kulissenauflösung für die Förderung naturschutzgerechter Bewirtschaftung (B.2, B.3) einen höheren Wirkungsumfang.

Kleine Verschiebungen ergeben sich aufgrund sich abzeichnender relativ geringer Inanspruchnahme der Fördergegenstände, von denen ex ante positive Umwelteffekte erwartet wurden. So kommen positive Effekte auf die Wasserqualität durch Förderung von Kleinkläranlagen über Maßnahme 321 bisher noch nicht zum Tragen. Der Großteil der Fördermittel für Investitionen im Rahmen der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (121) fließt in „Gebäude und Technik im Bereich Nutztierhaltung“ mit möglichen negativen Wirkungen durch Flächenversiegelung; nur ein relativ geringer Anteil wird für mit positiven Umweltwirkungen verbundene Investitionen in Biogasanlagen (Klima) oder Gülle- und Festmistlager (Wasser) gezahlt.

Vermutete negative Wirkungen der Maßnahmen 321 und 322 durch mit der Förderung von Straßenbaumaßnahmen verbundene Flächenversiegelung bleiben bisher in begrenztem Umfang. Bei nicht wesentlich gesteigerter Inanspruchnahme entsprechender Fördergegenstände sind diese nicht als erheblich einzustufen.

Insgesamt konnte aufgrund des - insbesondere bei den relevanten Maßnahmen in den Schwerpunkten 1 und 3 – noch geringen Umsetzungsstandes die Einschätzung der Umweltwirkungen nicht ganz in dem Umfang präzisiert werden, wie zur Halbzeit zu erwarten war.

⁴¹⁰ Beide Maßnahmen werden außerhalb der ELER-Förderung weiterhin angeboten - positive Effekte entfallen deshalb nicht grundsätzlich, sind jedoch nicht mehr dem Programm zuzuordnen.

7.2.4 Evaluierung der fachlichen Begleitung der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen in Schwerpunkt 2

Das Konzept der fachlichen Begleitung⁴¹¹ beruht auf der Erhebung landwirtschaftlicher und umweltbezogener Daten für Betriebe, Schläge und Untersuchungsflächen sowie auf Modellberechnungen, um die Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen sowohl auf die Umwelt als auch auf den Betrieb einzuschätzen.

Die Bewertung der fachlichen Begleitung erfolgt, indem ihre ersten Ergebnisse auf Zielorientierung, Relevanz, Konsistenz, Effektivität und Effizienz geprüft werden. Maßstab für die Bewertung des Konzeptes und seiner Umsetzung sind die EU-Vorgaben⁴¹² und der praktische Nutzen für die Halbzeitbewertung. Zentrale Bewertungsgrundlage ist der **Bericht des LfULG** zur fachlichen Begleitung⁴¹³ vom März 2010. Hinzu treten mündliche und schriftliche Auskünfte von Mitarbeiter/inne/n in SMUL und LfULG zu Organisation und Problemen der fachlichen Begleitung.

7.2.4.1 Orientierung an EU-Anforderungen

Die fachliche Bewertung orientiert sich schwerpunktmäßig an den **Bewertungsfragen** 2 bis 5 für Maßnahme 214, weil diese die Hauptziele des Programms aufgreifen. Der Hauptteil des LfULG-Berichts ist nicht auf die Bewertungsfragen, sondern richtiger Weise auf die **Fördergegenstände** bezogen. Der Bericht beantwortet jedoch auch alle gemeinsamen Bewertungsfragen ausführlich.

Maßgeblich für die ELER-Intervention ist das gemeinsame **Indikatorenset** der EU (CMEF), zum Teil in einer sachsenspezifischen erweiterten Formulierung, sowie die im EPLR Sachsen ergänzten („programmsspezifischen“) Indikatoren. Die programmspezifischen Indikatoren im Maßnahmebereich A stellen für die fachliche Begleitung klare Begriffe und erfassbare Messgrößen bereit. Im Maßnahmebereich B ist allerdings nicht definiert, was „indikatorisch bedeutsame Zielarten (insb. FFH)“ sind, sodass die fachliche Begleitung sich nur in allgemeiner Form daran orientieren kann. Für den Feldvogelindikator liegt noch gar kein Wert aus der Förderperiode vor und für den HNV-Indikator nur eine Ersterfassung aus dem Jahr 2009, für die im August 2010 erst eine vorläufige Auswertung nach bundeseinheitlichen Maßstäben vorlag, sodass die Bewertung der Maßnahmenwirkung unabhängig von diesen Indikatoren erfolgen muss.⁴¹⁴

Die Wirkungs-, Ergebnis- und Basisindikatoren werden im LfULG-Bericht aufgelistet und in der Mehrzahl in Anhang 3 in übersichtlichen Indikatorblättern beschrieben, wenn sich in manchen Fällen auch nur mittelbar erschließt, in welchem Maß die Indikatoren aus der fachlichen Begleitung gespeist werden und aus welchen Leistungen⁴¹⁵ oder warum im Anhang bestimmte Indikatoren nicht ausgeführt sind⁴¹⁶. In der Summe enthält der Bericht jedoch die für die Bewertung erforderlichen und verfügbaren Grundlagen sowie zusätzlich eine Beschreibung der Basisindikatoren.

Die CMEF-Vorgaben wurden berücksichtigt. Hinweise des EU-Evaluatorennetzwerks zur Beurteilung von Wirkungen waren für die Umsetzung in Deutschland nur eingeschränkt nutzbar oder

⁴¹¹ LfL/LfUG: Konzept zur fachlichen Begleitung zu Fördermaßnahmen des EPLR – Teil Agrarumweltmaßnahmen AuW – Überarbeitung des Konzepts gemäß SMUL- Auftrag vom 03.05.2007, Nossen, 18.09.2007; vgl. SMUL: Bericht mit den Ergebnissen der laufenden Bewertung 2007, 2008; vgl. SMUL: Bericht mit den Ergebnissen der laufenden Bewertung 2008, 2009.

⁴¹² insbesondere CMEF 2007

⁴¹³ LfULG (2010): Bericht zur laufenden Bewertung EPLR (SMUL-Auftrag v.29.09.2009), Umsetzung der fachlichen Begleitung zu Fördermaßnahmen des EPLR - Teil Agrarumweltmaßnahmen AUM - Berichtsjahr 2009, März 2010, im Folgenden: „LfULG-Bericht“

⁴¹⁴ Ebenso wie die fehlende Definition der „indikatorisch bedeutsamen Arten“ ist dies nicht von der fachlichen Begleitung zu verantworten. Dies sind die Rahmenbedingungen für die fachliche Begleitung.

⁴¹⁵ Die Beschreibung der Leistungen in Anhang 2 lässt in einigen Fällen nicht genau erkennen, welche Indikatoren des Programms damit bedient werden. Die Leistungen, für die der LfULG-Bericht keine Berichte enthält (2.1-2.3, 3.1, 4.2 und 4.3) lassen sich aber teilweise von ihrer ursprünglichen Zielsetzung her zuordnen.

⁴¹⁶ Dabei handelt es sich um die Minderung des Bodenabtrags und des Eintrags von Pflanzenschutzmitteln, den Feldvogelindikator, den HNV-Indikator und einen auf das FFH-Monitoring bezogenen Indikator, der auch im EPLR nicht genannt ist. Die erforderlichen Daten zu den Ergebnisindikatoren können mit einigem Aufwand aus anderen Teilen des Berichts erschlossen werden. So ist z.B. der Wert für die Minderung des Bodenabtrags im Indikatorblatt zur Minderung des P-Eintrags in Oberflächengewässer zu finden.

erschieden relativ spät.⁴¹⁷ Vor diesem Hintergrund entspricht das methodische Vorgehen der fachlichen Begleitung den abgestimmten und anwendbaren Vorgaben.

7.2.4.2 Beitrag zur Weiterentwicklung des Programms und des Begleitsystems

Der LfULG-Bericht enthält eine Reihe von **Hinweisen für die Umsetzung** der Agrarumweltmaßnahmen, vor allem zur Erhöhung der fachlichen Wirksamkeit.⁴¹⁸ Hilfreich wären freilich zusätzliche Hinweise zu kurzfristigen Maßnahmen (Information, Schulung, verbesserte Einbindung der Förderauftraggeber in den Betriebsablauf) zur Erhöhung des Zielerreichungsgrads wichtiger Fördergegenstände⁴¹⁹. Die Hinweise zu den Abläufen in der Naturschutzberatung und bei den LfULG-Außenstellen können zu einer weiteren Effizienzsteigerung der naturschutzorientierten Maßnahmenbereiche beitragen.

Im LfULG-Bericht wird ein **zusätzlicher Basisindikator** zu Natura-2000-Arten und –Lebensräumen vorgeschlagen, der bereits in der nationalen Strategie vorgesehen ist.⁴²⁰ Immerhin wird er im Jahr 2014 (nach dem zweiten nationalen FFH-Bericht) einen nach abgestimmtem Verfahren quantifizierten Basistrend mit solider Datengrundlage wiedergeben können. Für den entsprechend vorgeschlagenen **zusätzlichen Wirkungsindikator** dürfte dann vor allem die differenzierte Betrachtung des Basistrends für einzelne Lebensraumtypen und Arten im Vergleich mit der Auswirkung bestimmter Fördergegenstände interessant sein.

7.2.4.3 Nutzen für die Maßnahmen- und Programmbewertung

Die **Zeiträume** und Intervalle der Untersuchungen zur fachlichen Begleitung passen, wenn auch knapp, in die Anforderungen der ELER-Evaluation.⁴²¹

Die im LfULG-Bericht vorgestellten Untersuchungen sind sorgfältig geplant und durchgeführt sowie gut **dokumentiert**. Die Stickstoffbilanzdaten beruhen allerdings im Wesentlichen auf Schlägen der Indikatorbetriebe mit eingeschränkter Aussagekraft.⁴²² Die Repräsentativität der betriebs- und umweltbezogenen Untersuchungen ist angesichts der sich jährlich verändernden Grundgesamtheit notwendiger Weise immer fraglich, wird aber im LfULG-Bericht nur wenig thematisiert.

⁴¹⁷ CMEF 2007; nach dem Bericht der fachlichen Begleitung sind weitere Leitfäden des Helpdesk erschienen: European Evaluation Network for Rural Development: Working paper on approaches for assessing the impacts of the Rural Development Programmes in the context of multiple intervening factors, Europäische Gemeinschaften, März 2010; European Evaluation Network for Rural Development: Explanatory notes to the common evaluation questions and recommendations on mid-term evaluation reporting, Europäische Gemeinschaften, Juli 2010.

⁴¹⁸ Insbesondere der Vorschlag einer Verbesserung der Fördersteuerung über die Sachgebiete Naturschutz der LfULG-Außenstellen und über die Naturschutzberatung, ggf. unter Einbeziehung der UNB, kann die Wirksamkeit der Förderung weiter erhöhen.

⁴¹⁹ Der Erhöhung der Akzeptanz dienen die eher langfristig umzusetzenden Vorschläge zur ergebnisorientierten Honorierung, zur Flexibilisierung der Nutzungstermine, zur Auswertung des Bodenbrüterprojekts sowie zur Vergütung des Aufwands für die Einholung der naturschutzfachlichen Stellungnahme.

⁴²⁰ BMELV (2009): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007- 2013, Fassung vom 16.06.2009, S.68 und 74. Der Basisindikator heißt „Erhaltungszustand der landwirtschaftsabhängigen FFH-Lebensraumtypen und -arten“, der Wirkungsindikator „Auswirkungen der Agrarumweltmaßnahmen auf die Änderung des Erhaltungszustands der landwirtschaftsabhängigen FFH-Lebensraumtypen und -arten“. Die EU stuft ihn als kontextbezogenen und nicht als zielorientierten Basisindikator ein, weil der Erhaltungszustand maßgeblich von der Ausweisung der Natura-2000-Schutzgebiete abhängt und diese mehr oder weniger abgeschlossen ist.

⁴²¹ Für die Ex-post-Bewertung sollten den externen Evaluatoren vorab bestimmte Untersuchungen und Ergebnisse zur Auswertung zur Verfügung gestellt werden.

⁴²² z.B. B. Osterburg: Reduction of nitrogen fertiliser input – monitoring and control, Presentation at the European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels, 08.09.2009: “Single parcel approaches based on self reporting rather weak – measurement at farm level preferable”. In Sachsen dürfte es allerdings – bei relativ großen Betrieben mit wenigen untersuchten Schlägen im Vergleich zu den hier angesprochenen kleineren niedersächsischen Betrieben mit hohen Anteilen in der Wasserschutzberatung – zum einen schwierig werden, für die Hoftorbilanz von den Betrieben Einsicht in den steuerlichen Naturalbericht zu erhalten, und zum anderen ist es auch schwieriger, vom Stickstoffüberschuss der gesamten Betriebsfläche auf die Untersuchungsfläche herunterzurechnen.

7.2.4.4 Effizienz der fachlichen Begleitung im Begleitsystem

Im Vergleich der Bundesländer nutzt der Freistaat Sachsen die Technische Hilfe in hohem Maß zur Gewinnung fachlicher Erkenntnisse zur ELER-Unterstützung.

Neben den internen Synergieeffekten bestehen umfangreiche Mehrfachwirkungen und Quernutzungen zwischen den fachlichen Anforderungen der ELER-Begleitung und den Untersuchungen und Planungen im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie, des Trinkwasserschutzes, des Hochwasserschutzes, des FFH-Monitoring und der landwirtschaftlichen Beratung. Angesichts umfangreicher einschlägiger Erkenntnisse im Bereich der Evaluation könnte eine Verringerung des Aufwands für die fachliche Begleitung größere Lücken im Bereich der **anderen Nutzenwendungen** aufreißen.

Die Untersuchungen der fachlichen Begleitung unterstützen konzeptionell das **Steuerungssystem** der Naturschutzberatung und der naturschutzfachlichen Stellungnahmen zu den Förderbewilligungen und erhöhen damit wesentlich die Zielgenauigkeit der Förderung.

Über den Zeitraum der Förderperiode und teilweise bis 2015 sind für die fachliche Begleitung Personalkosten mit 3,9 Mio. EURO und Dienstleistungen mit 2,3 Mio. EURO angesetzt. Eine Möglichkeit der Kostenreduzierung stellt eine **verstärkte Vergabe** von Leistungen an Dritte dar (insbesondere Feldarbeiten). Zu bedenken ist dabei, dass für Vergabe, Qualitätskontrolle und die Verarbeitung der Leistungen Dritter ein Mindestpersonalbestand erforderlich ist. Personelle Kontinuität ist nicht nur wichtig für die erfolgreiche Kommunikation mit anderen Landesbehörden, sie hat auch große Bedeutung für die konzeptionelle Weiterentwicklung der Förderung und der fachlichen Begleitung.

7.2.4.5 Empfehlungen

Empfehlungen für die **Programmierung**

- Indikatorenset für Maßnahme 214 auf Gültigkeit prüfen
- Ableitung quantitativer Ziele aus den Planungen zur Wasserrahmenrichtlinie

Empfehlungen für die **Durchführung der fachlichen Begleitung**

- Repräsentativität der Untersuchungsflächen (ohne zu großen Aufwand) beschreiben
- Bericht über Untersuchungsergebnisse klar gliedern, fehlende Bausteine benennen
- Benennung und Priorisierung der Artenschutzziele, die mit Agrarumweltmaßnahmen umgesetzt werden sollen
- qualifizierten Mindestpersonalbestand sichern und Vergabe weiterer Leistungen prüfen

7.2.5 Evaluierung der Technischen Hilfe

7.2.5.1 Aufgaben und Schwerpunkte der Technischen Hilfe

Zweck und anteilige Höhe der einzusetzenden Mittel für den Bereich der Technischen Hilfe (TH) sind über die Verordnungen (EG) 1698/2005, Artikel 66 sowie 1290/2005 Artikel 5 geregelt. Förderfähige Vorhaben werden über das EPLR 2007-2013, 3. Änderung vom 15.12.2009, Kapitel 16.1.1 geregelt. Die Vorhaben der Technischen Hilfe sollen im Zeitraum vom 01.01.2007 bis 31.12.2013 (Ausfinanzierung bis 2015) im gesamten Geltungsbereich des Freistaates Sachsen zur Anwendung kommen.

Gegenüberstellung der verfügbaren und bisher ausgegebenen Mittel

Gemäß der indikativen Finanzplanung stehen für den Zeitraum 2007 bis 2013 im Bereich der Technischen Hilfe insgesamt 21.000.000 EURO an öffentlichen Mitteln (ELER- und Landes-Mittel) zur Verfügung. Bis Ende 2009 wurden rund 4 Mio. also etwa 19 % der insgesamt eingeplanten Mittel verwendet.

Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Förderbereiche:

Etwa die Hälfte der Mittel ist für die Programmverwaltung einschließlich der Programmvorbereitung, ein Drittel für Begleitung und Bewertung und ein Fünftel sind für Öffentlichkeitsarbeit und Sonstiges eingeplant.

Zur Erfolgskontrolle und Evaluation sind gemäß EPLR die folgenden Indikatoren vorgesehen:

- **Outputindikator: Anzahl der Aktivitäten**
- **Ergebnisindikator: Gesamtkosten**

Zusätzlich wird die Verteilung der Mittel auf Sachkosten und Personalkosten sowie die Mittelverwendung auf unterschiedliche Aufgabenbereiche als Indikator hinzugezogen. Die Indikatoren für die Bewertung der Öffentlichkeitsarbeit sind gemäß dem EPLR gleichlautend.

Aktivitäten im Bereich der Sachmittelverwendung

Die Aktivitäten, Studien, Analysen etc. im Bereich der fachlichen Begleitung der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen sind im Kapitel 7.2.4 näher erläutert. Im Bereich der Evaluierung wurden für die Bewertungen der Programme nach dem EAGFL, Abteilungen Ausrichtung und Garantie, die Erstellung von Gutachten sowie die Halbzeit-Evaluierung des EPLR 2007 bis 2013 insgesamt vier Vorhaben vergeben. Zudem wurde eine umfassende Studie zur Bedarfs- und Potenzialeinschätzung der Breitbandnutzung in Sachsen extern erstellt (siehe Tabelle 31). Sitzungen des Begleitausschusses sowie ELER spezifische Fortbildungsmaßnahmen, Fachseminare und Tagungen wurden im Umfang von insgesamt acht Einzelprojekten aus der Technischen Hilfe kofinanziert. Im Bereich Öffentlichkeitsarbeit wurden sechs Projekte beauftragt vom einheitlichen Layout über den Druck des Programms bis hin zur Erstellung von Werbemitteln für das Programm. Die beiden größten Kostenpositionen unter den Sachkosten stellen jedoch die Errichtung rechnergestützter Systeme für die Verwaltung, die Begleitung und Bewertung inklusive der nötigen IT-Sicherheitskonzeptionen für die Zahlstelle (VKS Zahlstelle) sowie die Programmierungs- und Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Programmumsetzung (VKS Durchführung) dar. Im Rahmen dieser Programmdurchführung wurden für die Abwicklung der einzelbetrieblichen Förderung sowie für ILE und LEADER insgesamt 13 Einzelvorhaben finanziert. Das umfangreichste darunter mit einem Volumen von 436.055 EURO war die Anpassung der Fördermittelprogramms „AGRI-FÖRDER“, für die Nutzung zur Abwicklung der Einzelbetrieblichen Förderung (Maßnahme 121).

Tabelle 31: Aktivitäten und Mittelverwendung aus der TH in 2007 bis 2009

Förderbereich Technische Hilfe	Gesamtmittel	ELER	Land
Sachkosten 2006* – 2009		EURO	
Fachl. Begleitung Agrarumweltmaßnahmen	399.729	299.797	99.932
Evaluierungen und Gutachten	159.733	119.800	39.933
Öffentlichkeitsarbeit	89.672	67.254	22.418
Breitbandstudie	71.181	53.386	17.795
Teilnahme an Fachseminaren und Tagungen	20.065	15.049	5.016
Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) Durchführung	691.675	518.756	172.919
Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) Zahlstelle	360.591	270.443	90.148
Gesamtausgaben	1.792.646	1.344.485	448.161
Personalkosten 2006* – 2009			
Fachl. Begleitung Agrarumweltmaßnahmen	1.018.071	763.554	254.518
Verwaltungs- und Kontrollsystem Durchführung	533.942	400.457	133.485
Verwaltungs- und Kontrollsystem Zahlstelle	619.302	464.477	154.825
Gesamtausgaben	2.171.315	1.628.487	542.828
GESAMT SUMME Technische Hilfe	3.963.962	2.972.972	990.990

Quelle: Eigene Darstellung, Auswertungen der Projektlisten TH des SMUL von 2007 bis 2009, Stand März 2010
* Gemäß Schreiben d. KOM, 07.11.2006 war eine Verw. von TH-Mitteln aus dem EPLR 2007 – 2013 bereits 2006 möglich.

Aktivitäten im Bereich der Personalkostenverwendung

Die Ausgaben für Löhne und Gehälter von Personal, welches uneingeschränkt für oben genannte Aufgaben und zeitlich befristet eingestellt oder abgeordnet wird, belaufen sich auf rund 55 % der gesamten Ausgaben im Bereich der Technischen Hilfe.

Die größte Kostenposition der Personalkosten macht die fachliche Begleitung der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen aus. Hier wurden in 2007 vier, in den Jahren 2008 und 2009 jeweils 12 Stellen finanziert. Zeitweise wurden saisonal bis zu zwei zusätzliche Kräfte z.B. als Erntehelfer beschäftigt. Die Durchführungsbegleitung durch den zentralen Prüfdienst und die Projektkoordination ILE waren in 2007 mit vier Stellen ausgestattet und wurden ab Herbst 2008 zusätzlich mit weiteren drei Stellen unterstützt. Das Programmmonitoring wurde ab 2007 mit einer Stelle etabliert. Zu den ab 2007 vorhandenen drei Stellen im Bereich „Verwaltungs- und Kontrollsystem der ELER-Umsetzung bei der Zahlstelle“ kamen ab Beginn 2008 weitere drei Stellen und ab Ende 2008 nochmals zusätzlich zwei Stellen hinzu (vgl. Anhangstabelle 7.2.5.1).

Bei allen vorangehenden Betrachtungen der Mittelverwendung im Personalbereich muss stets berücksichtigt werden, dass es sich hier um die Anzahl an Stellen also Personen handelt und nicht um Jahresarbeitskräfte (AK/a). Teilweise sind Stellen nicht zu 100 % besetzt oder werden wie im Erntebereich nicht ganzjährig benötigt. Insgesamt standen im Zeitraum 2007 bis 2009 aus dem EPLR finanziert rund 640 Arbeitskraftmonate und damit etwa 53 Jahres-Arbeitskräfte unterschiedlicher Eingruppierung zur Verfügung (vgl. Anhangstabelle 7.2.5.1).

Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum

Aussagen zur Einrichtung eines Nationalen Netzwerks für den ländlichen Raum (gemäß Artikel 68 ELER VO 1698/2005) erfolgen im Aktionsplan, der vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erarbeitet wurde. Die finanziellen Mittel für die Aktivitäten des nationalen Netzwerks wurden vor Aufteilung der Mittel auf die Bundesländer bereits in Abzug gebracht.

7.2.5.2 Verwaltungsmäßige Umsetzung der Technischen Hilfe

Wie unter 7.3.5.1 dargestellt, werden die Mittel der Technischen Hilfe von den jeweiligen Mittelempfängern im SMUL beantragt. Zuständige Stelle ist das Referat 23 im SMUL. Die Anzahl der Projekte je Förderbereich sowie der nötigen Einzelanträge divergiert für den Bereich der Sachmittel erheblich. In Tabelle 31 sind exemplarisch einige mit Mitteln der Technischen Hilfe unterstützten Projektbereiche unter Angabe der dazugehörigen Fördersumme sowie der jeweiligen Anzahl an Einzelanträgen für den Zeitraum 2007 bis 2009 dargestellt.

Es ist festzustellen, dass speziell im Bereich der Sachkosten „fachl. Begleitung AUM 1“ und vor allem „fachl. Begleitung AUM 2.7“ eine Vielzahl an Einzelanträgen von der Verwaltungsbehörde bearbeitet werden muss. Die durchschnittliche Fördersumme beläuft sich dabei in diesen Projekten auf 229 bzw. 71 EURO pro Antrag. Dem gegenüber beträgt die durchschnittliche Höhe der Förderung insgesamt 3.156 EURO. Einzelne vergabefähige Arbeitsgebiete wie etwa die Fortschreibung der IT-Sicherheitskonzepte oder die Auswahl der LEADER Gebiete haben hingegen eine durchschnittliche Antragshöhe von 16.171 EURO bzw. 24.300 EURO.

Die Vorgehensweise der Verwaltungsbehörde wird durch die entsprechenden Verfahrensregelungen vorgegeben. Das aktuell praktizierte Bewilligungsverfahren zur TH wurde schrittweise an die zusätzlich definierten Anforderungen der Bescheinigenden Stelle (BS) angepasst⁴²³, so dass der Aufwand, der sich aus der einzelnen Bewilligung, der Vor-Ort-Kontrolle sowie den Verwendungsnachweisen etc. ergibt, für die Bewilligungsstelle zunehmend angestiegen ist. Das Verfahren entspricht aktuell den Anforderungen, wie sie die EU an alle Bewilligungsverfahren stellt. Bisher wird die Technische Hilfe jedoch nicht in allen Bundesländern als „klassisches“ Bewilligungsverfahren gehandhabt, sondern vielmehr als amtsinternes weniger aufwendiges Genehmigungsverfahren. Eine erneute grundsätzliche Überarbeitung des Verfahrens zur Technischen Hilfe ist in Sachsen insofern derzeit jedoch nicht zu empfehlen, als dass die KOM aktuell die VO 1975/2006 auch bezüglich der Vorgaben zur Technischen Hilfe überarbeitet. Die Ergebnisse dieses Prozesses sollten abgewartet werden.

Im Sinne der geforderten Effizienz der Verwaltungsbehörde bei der Programmdurchführung sollten jedoch im Rahmen der Sachmittelverwaltung der Technischen Hilfe - speziell im Bereich der fachl. Begleitung - Alternativen zum derzeit praktizierten Verfahren gesucht werden. Als Möglichkeit für eine alternative Vorgehensweise kommt eine Auftragsvergabe zum Festpreis mit entsprechendem Ausschreibungsverfahren und pauschaler Sachkostenberechnung in Betracht⁴²⁴. Eine solche maßgebliche Änderung des Verfahrens kann nur perspektivisch für kommende Programmperioden empfohlen werden. Aus fachlicher Sicht wird eine umfassendere Vergabe im Bereich der fachlichen Begleitung nicht komplett, sondern nur für Teilleistungen empfohlen.

⁴²³ Vgl. hierzu auch Jahresbericht der BS des Freistaats Sachsen, Abrechnungszeitraum: 16.10.2007 – 15.10.2008

⁴²⁴ Eine solche Vorgehensweise wäre grundsätzlich auch aus Sicht der BS durchaus vorstellbar.

Tabelle 32: Vergleich ausgewählter Projektbereiche bezüglich Fördersummen und Zahl der Einzelanträge im Rahmen der TH 2007 bis 2009

Förderbereich Technische Hilfe - Sachkostenanträge 2007 – 2009			
Projekt	Auszahlungsanträge	Durchschnittliche Fördersumme pro Antrag in EURO	Fördermittel gesamt in EURO
Auswahl ILE-LEADER Gebiete	6	24.300	145.800
Gesamtbereich Begleitung AUM	332	1.204	399.729
fachl. Begleitung AUM 1	59	229	13.522
fachl. Begleitung AUM 2.7	153	71	10.907
fachl. Begleitung AUM 4.2 b	9	773	6.954
Gesamtzahl der TH-Projekte	568	3.156	1.792.646

Quelle: Eigene Darstellung, Auswertungen der Projektlisten TH des SMUL von 2007 bis 2009, Stand März 2010

Legt man rund 40 Förder- bzw. 500 Auszahlungsanträge⁴²⁵ zur Technischen Hilfe aus den beiden Bereichen Sach- und Personalkosten pro Jahr zu Grunde und unterstellt eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von rund 1,0 Stunde⁴²⁶ pro Antrag für Antragsprüfung, ggf. Rückfragen, Nachforderungen beim Antragssteller, Bewilligung, Kontrolle und Prüfung der Auszahlungsanträge, so ergeben sich 540 Stunden pro Jahr für diesen Bereich. Hinzukommen 20 Stunden für Auszahlungsanträge mit Verwendungsnachweisprüfung und rund 120 Stunden für Kontrollen. Bei einer angenommenen Netto-Jahresarbeitszeit von 1.700 Stunden pro AK in der öffentlichen Verwaltung in Sachsen ergeben sich rund 0,4 Jahres-AK alleine für die Sachbearbeitung in der TH-Förderung.

Aus Sicht der Evaluierer sollte daher eine zusätzliche qualifizierte Sachbearbeitung für die ELER-Verwaltungsbehörde in diesem Bereich erwogen werden. Die Mitarbeiter der ELER-Verwaltungsbehörde bestehen im Wesentlichen aus vier Personen: zwei Referenten für die flächenbezogenen Maßnahmen (vor allem Schwerpunkt 2) und für den investiven Bereich (Schwerpunkte 1, 3 und 4) sowie einen Referent für Begleitung, Bewertung und Öffentlichkeitsarbeit sowie einer Sachbearbeiterin (25 %) für die Begleitausschussgeschäftsstelle. Zwei von diesen Referenten übernehmen derzeit zusätzlich die Verwaltung der Technischen Hilfe. Damit sich diese verstärkt wieder ihren originären Tätigkeiten im Bereich Grundsatzfragen des EPLR widmen können, sollte für das Antrags- und Bewilligungsverfahren der Technischen Hilfe zusätzlich 0,5 AK zur Verfügung stehen.

Ein Blick in andere Bundesländer zeichnet folgendes Bild:

- In den drei befragten Bundesländern sind - je nach zu verwaltendem Budget - zwischen einer und zwei vollen AK mit der Abwicklung der TH-Förderung beschäftigt.
- Finanziert werden ähnliche Inhalte wie in Sachsen aus den Bereichen: Öffentlichkeitsarbeit; Vergaben für Datenerhebung, Studien und Untersuchungen etc.; IT-Dienstleistungen; Verwaltungsabwicklung der ELER-Verwaltungsbehörde und Zahlstelle
- Die Schwerpunkte der Verwendung der Förderung liegen in unterschiedlichen Bereichen, teilweise erfolgt eine Unterstützung über vorwiegend speziell eingestelltes „eigenes“ Personal oder aber durch Vergaben an Externe.
- Ein ähnlich umfassendes Bewilligungsverfahren wie in Sachsen scheint lediglich in einem weiteren der befragten Bundesländer zu bestehen.

⁴²⁵ Ermittelt auf Basis der Antragsdaten der Jahre 2008 und 2009.

⁴²⁶ Ermittelt in Abstimmung mit der Verwaltungsbehörde.

- In zwei Ländern werden Mittel der TH nicht für die Abrechnung von Reisekosten verwendet, solche werden aus den Länderhaushalten finanziert. Damit fällt auch die Bearbeitung solcher „Kleinst“ Beträge im Rahmen der Technischen Hilfe weg.
- Ein weiteres Bundesland finanziert Datenerhebungen und Untersuchungen z.B. für Umweltmaßnahmen aus der Technischen Hilfe über die nachgelagerte Behörde, hier fließen jedoch lediglich Mittel für die Vergabe von Dienstleistungen an Dritte an die Behörde. Das Personal an der Einrichtung wird nicht über den ELER finanziert.

Zusammenfassend lässt sich hier sagen, dass Sachsens Verwaltungsverfahren den Anforderungen eines EU-konformen Bewilligungsverfahrens entspricht. Im Rahmen der Überarbeitung der VO 1975/2006 durch die KOM wird geklärt werden, ob künftig generell ein Bewilligungsverfahren gefordert wird oder ob ein behördeninternes Genehmigungsverfahren eine mögliche Alternative darstellen könnte. Mit der Bewilligung sehr kleiner Beträge steigt der Arbeitsaufwand offenbar sehr stark an. Alternativ zur personellen Aufstockung der Abwicklung der TH-Förderung kommt daher auch die Erstattung der Reisekosten und Kleinstbeträge über Landesmittel (bzw. Mittel der jew. nachgelagerten Behörden) und damit eine Verringerung des Aufwandes in Betracht.

7.2.5.3 Bewertung der Technischen Hilfe

Mittelverwendung insgesamt - Zielerreichung

Betrachtet man die bisher verausgabten Fördermittel im Bereich der Technischen Hilfe, so zeigt sich, dass von insgesamt 21 Mio. Euro veranschlagten EU- und Landesmitteln bis Ende 2009 lediglich rund 4 Mio. EURO genutzt wurden. Dies ist insofern unkritisch, als dass das SMUL einen möglichst hohen Fördermitteleinsatz in der Maßnahmenumsetzung, nicht jedoch in der Mittelverwendung im Rahmen der Technischen Hilfe anstrebt.

Für die Unterstützung des Schwerpunkts 1 „Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ wurde bislang vor allem die EDV-technische Abbildung des Bewilligungsverfahrens zur Einzelbetrieblichen Förderung in AGRI-FÖRDER unterstützt. Inhaltlich knüpfen die wichtigsten Bereiche der Förderung in diesem Schwerpunkt (Maßnahmen 121 und 125) nahtlos an Vorgängerförderungen an. Daher liegen bereits umfangreiches Wissen und Untersuchungen aus anderen Förderperioden vor. Dennoch darf der stets aktuelle Bedarf an vertiefenden Informationen nicht außer Acht gelassen werden. Eine zusätzliche Unterstützung der land- und forstwirtschaftlichen Investitionen durch vertiefende Studien und Untersuchungen sollte aus Sicht der Evaluierer auch im Hinblick auf kommende Förderperioden bereits jetzt erfolgen.

Unterstützt wird neben der verwaltungstechnischen Umsetzung vor allem im Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und Landschaft“ die laufende Begleitung und Bewertung durch die fachliche Begleitung der flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen (vgl. Kapitel 7.2.4). Für den Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ wurden bisher zahlreiche Fortbildungen und Schulungen durchgeführt. Zudem wurde eine umfassende Studie zu Potenzialen und Erfordernissen für die Breitbandversorgung des ländlichen Raumes im Freistaat erstellt. Auch das Regionalmanagement wird durch zusätzliches Fachpersonal unterstützt.

Öffentlichkeitsarbeit - Zielerreichung

Die Untersuchung des Fördermitteleinsatzes in den vergangenen drei Programmjahren zeigt (vgl. Anhangstabelle 7.2.5.2⁴²⁷), dass rund 89.783 EURO an Sachmitteln für öffentlichkeitswirksame Aktivitäten verwendet wurden. Dazu zählen neben der Öffentlichkeitsarbeit auch die Teilnahmen an Fachseminaren und Tagungen. Der prozentuale Anteil der Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit aus der Technischen Hilfe an den gesamt Mitteln aus den Jahren 2007 bis 2009 liegt somit

⁴²⁷ Die geringfügige Abweichung bezüglich der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit zwischen dem Wert aus Tabelle 31 und dem Wert in der Anhangstabelle liegt in verschiedenen Datenquellen begründet. Verwendet wurden zum einen Projektlisten zum anderen Auszahlungsanträge sowie Planzahlen für Kostenpositionen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit.

maximal bei 3 % und erreicht damit nicht die im EPLR, Kap. 16.1.4 geplanten 20 %. Auch wenn der anvisierte Wert von 20 % aus heutiger Sicht zu hoch gewählt ist, sollte in Anbetracht der bisherigen Programmumsetzung weiterhin verstärkt in diesen Bereich investiert werden.

Der Öffentlichkeitsarbeit liegt die im EPLR, Kap. 13.1.2 festgelegte Kommunikationsstrategie zu Grunde. Diese sieht für verschiedene Zielgruppen in den einzelnen Umsetzungsphasen unterschiedliche Ansprachearten und -medien vor. Die genaue Analyse der bisher umgesetzten Projekte zeigt jedoch, dass bisher vor allem im Bereich der Messepräsentationen und Ausstellungen wie auch bei Veranstaltungen und Workshops nur in geringem Umfang zusätzliche Aktivitäten zu ohnehin bestehenden Tätigkeit des SMUL gefördert wurden. Einzelne bestehende Strukturen wie beispielsweise Messepräsentationen des SMUL konnten synergetisch genutzt werden, um auf die ELER-Förderung im EPLR hin zu weisen.

Der Bereich ILE / LEADER trägt stark zur öffentlichen Wahrnehmung des EPLR und der Fördermöglichkeiten bei. Hier wurden alleine 1.022 „Veranstaltungen zur Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit“⁴²⁸ durchgeführt. Dabei konnten das umfassend erstellte Infomaterial und die Werbemittel gezielt genutzt werden. Viele dieser PR-Arbeiten liegen in der Verantwortung der einzelnen mit der Umsetzung befassten Fachreferate. Hierzu gehört beispielsweise auch das Verfassen von Fachartikeln. Diese Schnittstelle zwischen der ELER - Verwaltungsbehörde und den Fachreferaten sollte zentral für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit gepflegt werden, um künftig spezifische Informationen zur Nutzung und Streuung der erstellten Medien und Werbemittel, den Veröffentlichungen, Fachvorträgen etc. für die Planung der weiteren Aktivitäten besser nutzen zu können.

Die Internet-Präsentation des SMUL ist sehr positiv zu bewerten. Sie stellt Informationen zum EPLR, den Förderschwerpunkten und Förderrichtlinien in sehr klarer und ausführlicher Weise zur Verfügung. Es lassen sich sämtliche Informationen zur ELER-Förderung in Sachsen finden. Bedauerlicherweise existieren jedoch keine zeitgemäßen Abfragemöglichkeiten zur Herkunft der Seitennutzer, den Klickpfaden, Suche-Abfragen oder Verweildauer der Nutzer. Zusätzliche aktive Informationsbereitstellung zu Fragestellungen rund um das EPLR wie etwa über Blogs oder in Art eines Fördernehmer-Forums zum Erfahrungsaustausch, als RSS-Feed oder in Form eines „EPLR-Twitter“ könnten zusätzlich erwogen werden. Diese Mittel liefern alle Nutzerinformationen, welche für eine stetige Anpassung der Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden können. Es sollte im Rahmen aller Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit stets Feedback-Instrumente wie Befragungen, Erfassung der Streuweite von Medien, Anzahl der Veröffentlichungen etc. für eine mögliche Anpassung und speziellere Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit integriert werden.

⁴²⁸ Eigenen Auswertung zur Zwischenpräsentation der Arbeitsgemeinschaft zur vorliegenden Halbzeitbewertung, BonnEval, Herr Welz im Rahmen der 4. Sitzung des Begleitausschusses zur EPLR, am 17./18.06.2010 in Penig / Tauscha

8 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schwerpunkt 1

Für die Maßnahme **Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe** (Maßnahme 121) kann der Umsetzungsstand und die Inanspruchnahme im Hinblick auf die im EPLR definierten Zielsetzungen als insgesamt zielführend bezeichnet werden. So zeigt das Volumen der induzierten Investitionen bezogen auf die Hauptzielsetzungen der Maßnahme und die mit der Förderung verbundene regionale Verteilung ein vorwiegend positives Bild, auch bezogen auf die Ergebnisse der Maßnahmendurchführung. Obgleich sich jedoch die Förderung zieladäquat für die arbeitsintensive Nutztierhaltung darstellt, fällt gleichfalls auf, dass sie sich bislang einseitig auf diesen Fördertatbestand konzentriert, zuungunsten der zahlreichen weiteren Fördergegenstände der Maßnahme. Entsprechend wird eine Prüfung und ggf. die Reduktion der Anzahl der Fördergegenstände für diese Maßnahme empfohlen.

Die maßnahmenspezifischen Zielsetzungen bezogen auf die Anzahl der Zuwendungsempfänger und geförderten Vorhaben können voraussichtlich nicht erreicht werden. Vor dem Hintergrund der durchaus zufriedenstellenden Inanspruchnahme der finanziellen Mittel ist zu prüfen, ob die Zahl der anvisierten Zuwendungsempfänger zu Programmbeginn zu hoch angesetzt worden war. Zudem ist zu untersuchen, welche Anreizwirkungen ggf. zu einer höheren Zahl von Zuwendungsempfängern führen können.

Das EPLR legt neben der Tierproduktion den Gartenbau als einen besonderen Schwerpunkt der Förderung fest. Gleichwohl zeigt sich, dass der Förderschwerpunkt Gartenbau einen tendenziell unbedeutenden Anteil der bisherigen Förderung ausmacht. Auch wenn der Gartenbau insgesamt nur einen Anteil von rund 1 % an allen landwirtschaftlich ausgerichteten Betrieben im Freistaat Sachsen ausmacht, empfiehlt es zu prüfen, inwiefern die Förderung des Gartenbaus vor diesem Hintergrund und der zumeist rentabilitätsschwachen Strukturen als besonderer Förderschwerpunkt der einzelbetrieblichen Förderung in dieser Form hervorgehoben werden sollte.

Es wird empfohlen zu prüfen, inwiefern der Zielsetzung: ‚Verbesserung der Arbeitsbedingungen‘ als dezidiertes (Teil-)ziel der Maßnahme im Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung des Programms stärkeres Gewicht im Rahmen der Maßnahmendefinition zukommen sollte.

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung liegen für die Maßnahme **Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien** (Maßnahme 124) noch keine Anträge vor. Einer der wesentlichen Gründe für die mangelnde Akzeptanz der Maßnahme wird nach Einschätzung der Evaluatoren in der geringen Maßnahmenbekanntheit gesehen. Es wird entsprechend empfohlen, die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit zur Steigerung der Maßnahmenbekanntheit dezidiert auf die Ansprüche potenzieller Antragsteller auszurichten. Es empfiehlt sich eine verstärkte Ansprache der Unternehmen durch Verbände und Vereinigungen auch im Rahmen von Fachveranstaltungen und -messen. Neben der Einbeziehung weiterer Partner entlang der Wertschöpfungskette als Förderer gemeinsamer Innovationsprojekte erscheint zudem die stärkere Ansprache von Wissenschaftseinrichtungen, z.B. Universitäten und Forschungseinrichtungen empfehlenswert.

Die Analysen zur Evaluation der Maßnahme **Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft** (Maßnahme 125) zeigen, dass die Wegebaumaßnahmen vor allem in größeren Privatforstbetrieben und kommunalen Forstbetrieben stattfinden. Da eine Ursache für den geringen Hiebssatz die mangelhafte Erschließung ist, sollte eine Fokussierung der finanziellen Mittel durch gestaffelte Fördersätze auf den Kleinprivatwald erfolgen. Es bestünde andernfalls das Risiko, dass liquiditätsstarke Forstbetriebe den subventionierten Wegebau aufgrund des erheblichen Wertschöpfungspotenzials weiter ausdehnen zulasten der Erschließung des Kleinprivatwaldes. Es wird dementsprechend empfohlen, den Förderanteil für größere Forstbetriebe um 10 % zu senken, bei gleichzeitiger Steigerung des Förderanteils für Kleinwaldbesitzer und Waldbesitzervereinigungen auf beispielsweise 90 %. Zudem werden eine

Verkürzung des Zeitraums von der Beantragung bis zur Bewilligung sowie von der Fertigstellung bis zur Auszahlung sowie die Formulierung von Kriterien in den Fördervoraussetzungen zur Vermeidung einer lokalen Übererschließung empfohlen.

Für die **Teilnahme der Landwirte an Lebensmittelqualitätsregelungen** (Maßnahme 132) liegt bislang noch kein Antrag vor. Gründe hierfür werden u.a. in den folgenden Aspekten gesehen:

- Eintrittsbarrieren für Antragsteller bestehen insbesondere durch ein langwieriges Anmeldeverfahren und eine nicht immer klare Nutzenerwartung
- Eine Beantragung kann erst erfolgen, wenn die Produktzertifizierung (Geoschutz und Ökozertifizierung) nach der EU-Qualitätsdefinition erfolgt ist
- Für die Entwicklung von Geoschutz-Konzepten und den Aufbau geeigneter Vermarktungsstrukturen bestehen derzeit keine Fördermöglichkeiten über den ELER
- Es wird eine geringe Maßnahmenbekanntheit bei potenziellen Antragstellern festgestellt

Es wird in diesem Zusammenhang empfohlen, verstärkt Aktivitäten zur Marktstrukturverbesserung zu fördern, da die in Sachsen zu Grunde liegenden regionalen Strukturen in der Landwirtschaft durchaus Potenzial für einen weiteren Ausbau der Vermarktung von regionalen Qualitätsprodukten mit geschützten geografischen Angaben oder Ursprungsbezeichnungen zeigen.

Die Fördervoraussetzungen der Maßnahme **Unterstützung von Erzeugergemeinschaften bei Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen** (Maßnahme 133) sind kritisch zu betrachten. Bisher erfüllen neben den Ökoprodukten lediglich fünf sächsische Produkte die Fördervoraussetzungen. Der Kreis potenzieller Antragsteller wird hierdurch sehr weit eingeschränkt. Eine entsprechende Anpassung der Richtlinie wird empfohlen. Ein wesentliches Defizit der bisherigen Förderung wird aus Sicht der Evaluatoren zudem in der unzureichenden Bekanntheit der Maßnahme bei potenziellen Antragstellern gesehen.

Schwerpunkt 2

Die **Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete** (Maßnahmen 211 und 212) zeigt im Rahmen der ELER-Förderung im Freistaat Sachsen eine sehr hohe Akzeptanz unter den Betrieben. Die Maßnahmenevaluation kommt zu dem Schluss, dass die Förderung durchaus dazu beiträgt, Einkommensdifferenzen zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten auszugleichen, wenngleich der Beitrag für eine Mehrzahl der geförderten Betriebe tendenziell gering ausfällt. Vor dem Hintergrund, dass der Rückgang der LF und der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten etwas stärker ist als in den nicht benachteiligten Vergleichsgebieten, wird eine leichte Erhöhung der Fördersätze zur Abmilderung dieses Rückgangs empfohlen. Aufgrund eines signifikanten Rückgangs von Dauergrünland empfiehlt sich zudem die Prüfung einer Anhebung der Fördersätze für Grünland unabhängig von den Fördersätzen für Ackerflächen.

Die **Agrarumweltmaßnahmen** (Maßnahme 214) stellen eine Maßnahme mit hohem Umsetzungsstand und umfangreichen positiven Umweltwirkungen insbesondere für die Schutzgüter Arten und Biotope, Boden, Wasser und Klima dar; dabei geht von vielen Fördergegenständen eine Mehrfachwirkung aus. Sowohl aufgrund ihrer grundsätzlichen Wirkungsintensität als auch hinsichtlich ihres im Vergleich zu anderen Maßnahmen sehr hohen Umsetzungsumfangs leisten sie daher auch auf Programmebene die höchsten Beiträge zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltschutzgüter.

Die Umsetzung ist für die einzelnen Fördergegenstände sehr unterschiedlich ausgeprägt. Überwiegend hängen z.T. eingeschränkte Zielerreichungsgrade bei den Wirkungen direkt mit dem erreichten Flächenumfang zusammen. So ist im Bereich der stoffeintragsminimierenden Maßnahmen die Inanspruchnahme der Fördergegenstände mit höchster Wirksamkeit zur Verringerung

von Stickstoffausträgern (Zwischenfruchtanbau, Untersaaten) noch zögerlich und das angestrebte Ziel entsprechend noch nicht erreicht. Bei den Naturschutzmaßnahmen liegen die Gründe für teilweise noch nicht erreichte Wirkungen u.a. in einem relativ differenzierten System, in verschiedenen allgemeinen Entwicklungen des Marktes sowie weiteren fördergegenstandsspezifischen Ursachen.

Der Umfang der Förderflächen mit **stoffeintragsminimierenden Maßnahmen (214 A)** hat sich im Vergleich zur vorherigen Förderperiode verringert, gleichzeitig sind durch höhere Auflagen (vor allem die Verpflichtung zur Dauerhaftigkeit bei der Anwendung konservierender Bodenbearbeitung) und die Fokussierung auf Problemgebiete mit der Einführung der Gebietskulisse „WRRL/Hochwasserschutz“ z.T. erheblich höhere Wirkungen auf diesen Flächen feststellbar. Als Konsequenz des Health Check und der damit verbundenen verstärkten Fokussierung auf Klimaziele wurde die Förderkulisse auf die gesamte Ackerfläche Sachsens ausgeweitet. Mit der Ausdehnung des Flächenumfangs kann dem Klimawandel durch die Minderung von Emissionen in gesteigertem Maße entgegengewirkt werden. Bezüglich Boden und Wasser ist die Wirksamkeit entsprechender Fördergegenstände auf Flächen außerhalb der bis 2009 geltenden Förderkulisse „WRRL/Hochwasserschutz“ jedoch nur begrenzt.

Im **Maßnahmebereich 214 B** erreichen sowohl die Extensive Grünlandwirtschaft als auch die zentralen Fördergegenstände der Naturschutzgerechten Grünlandwirtschaft zumindest mit den Anträgen des Jahres 2009 einen hohen Umsetzungsstand. Die voraussichtliche Wirkung für die **Biodiversität** ist auf diesen Flächen hoch, gesteigert bei der Naturschutzgerechten Grünlandwirtschaft durch die Einführung der Förderkulisse auf Schutzgebiete und schutzwürdige Flächen, durch die Flankierung durch Beratung und naturschutzfachliche Stellungnahmen sowie durch den vollständigen Verzicht auf die Anwendung mineralischen bzw. jeglichen Stickstoffdüngers in den meisten Fördervarianten. Die Biodiversitätswirkungen auf Ackerflächen sind dagegen als gering einzuschätzen.

Vor dem Hintergrund einer voraussichtlich insgesamt hohen Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen beziehen sich Empfehlungen neben Hinweisen zur Feinjustierung einzelner Fördergegenstände hauptsächlich auf Vorschläge zur Optimierung und Vereinfachung der Förderstruktur.

Der sehr erfolgreiche Fördergegenstand „konservierende Bodenbearbeitung“ sollte weiterhin angeboten, aber auf eine Teilnahme in nur jeweils einer Förderperiode beschränkt werden. Nach der Umstellungsphase sind offensichtlich mit dieser Bewirtschaftungsform keine deutlichen Einkommensverluste mehr verbunden und eine Weiterförderung könnte Mitnahmeeffekte provozieren. Für die sehr wirksamen aber weniger gut angenommenen Fördergegenstände „Zwischenfrüchte“ und „Untersaaten“ müsste geprüft werden, wie hinsichtlich der Teilnahmehindernisse Abhilfe geschaffen bzw. Unterstützung gewährt werden kann (z.B. Aufhebung der Verpflichtung zur Anwendung auf 5 % der betrieblichen Fläche). Möglicherweise reichen auch angesichts verschiedener Risiken bei diesem Fördergegenstand die Prämienhöhen nicht aus. Empfohlen wird die Erprobung von Ausschreibungsverfahren, insbesondere innerhalb der bisherigen Förderkulisse „WRRL/Hochwasserschutz“, auch um Hinweise für „marktorientierte“ Prämienhöhen zu erhalten.

Bei den Maßnahmen zur Naturschutzgerechten Bewirtschaftung besteht insbesondere der Konflikt zwischen einem differenzierten, klar strukturierten und damit relativ einfach zu kontrollierenden Fördergegenstandskatalog auf der einen und dem Bedarf nach räumlicher, zeitlicher (witterungsbedingter) und ggf. betrieblicher Flexibilität. Teilweise stellt das komplizierte System offensichtlich Hürden für die Teilnahme dar.

Relativ einfach lässt sich die Empfehlung zur Differenzierung von Nutzungsterminen umsetzen. Weiter sind der rückzahlungsfreie Wechsel zu höherwertiger Maßnahmen und – für eng definierte Fälle - die Änderungen von Beweidungsplänen zu empfehlen. Beides kann zwar einen begrenzt höheren Verwaltungsaufwand hervorrufen, der naturschutzfachliche Mehrwert kann aber erheblich sein und die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen gesteigert werden. Ebenfalls ein Element der Flexibilisierung wäre ein zusätzliches Vertragsmuster, das vorsieht, die Fläche z.B. zweimal in fünf Jahren zu mähen, um z.B. auch Feuchtfelder zu erhalten, die nicht bei jeder Jahreswitterung bewirtschaftet werden können.

Weitere Empfehlungen könnten langfristig eher zu Reduzierungen des Aufwandes führen. Sie beziehen sich z.B. auf die Erprobung von Punktwertverfahren, die es erlauben auch komplizierte Auflagentatbestände innerhalb einer Vertragsvariante zu fördern oder die Anwendung eines modularen Ansatzes, bei dem ein Grundmodul über ELER und spezielle, hohen Differenzierungsgrad und Flexibilität erfordernde Auflagen über Landesmittel gefördert werden.

Vor dem Hintergrund einer nur geringen Erhöhung der Waldfläche im Freistaat Sachsen um 0,01 % wirkt die **Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen** (Maßnahme 221) nur gering auf die Waldmehrung. Die unzureichende Zielerfüllung deutet auf ein geringes Interesse der Landwirte für die Maßnahme hin. Für das politische Ziel, die Waldfläche in Sachsen auf 30 % zu erhöhen, liefert diese Maßnahme keinen nennenswerten Beitrag. Eine Steigerung der Attraktivität der Maßnahme ist nicht möglich, da die möglichen Zuwendungen gemäß VO (EG) 1698/2005 bereits gewährt werden. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Einstellung der Maßnahme zum Ende der Programmperiode zu prüfen.

Die **Erstaufforstung nicht-landwirtschaftlicher Flächen** (Maßnahme 223) liefert keinen Beitrag zur Waldmehrung im Freistaat Sachsen. Zudem sind überregionale ökologische Wirkungen der Wälder aufgrund des geringen Förderumfangs nicht zu erwarten. Regional entfalten sie jedoch spezifische und wertvolle Wirkungen.

Gründe für die unzureichende Zielerfüllung werden insbesondere in der geringen Flächenverfügbarkeit oder in besseren Alternativen der Nutzung gesehen. Da die Reduktion des Flächenverbrauchs im Freistaat Sachsen ein politisches Ziel ist, wird mit einer Zunahme der Flächenverfügbarkeit gerechnet. Inwieweit diese freiwerdenden Flächen jedoch auch aufgeforstet werden, ist nicht prognostizierbar.

Die **Erstaufforstung nicht-landwirtschaftlicher Flächen** sollte als Maßnahme zur Flächenrenaturierung weiterhin angeboten werden, Änderungen hinsichtlich des Fördergegenstandes respektive des Verfahrens sind aus Gutachtersicht nicht erforderlich.

Positive Wirkungen der **Beihilfe für nichtproduktive Investitionen im Wald** (Maßnahme 227) auf Landschaft und Waldökosysteme sind wissenschaftlich belegt. Aufgrund der geringen Inanspruchnahme der Maßnahme ist die Entfaltung dieser Wirkungen bislang jedoch nur äußerst schwach. Ursachen der geringen Zielerreichung der Umsetzung sind u.a. die Umstellung der Förderung auf eine Projektförderung für einen Teil der Maßnahmen, die offenbar bei Waldbesitzern zu Hemmnissen einer Antragstellung geführt hat. Für andere Maßnahmebereiche werden bürokratische Hürden im Antrags- und Genehmigungsverfahren als Hemmnis der Förderung gesehen.

Aus Sicht der Evaluatoren sollte die Maßnahme weitergeführt werden. Folgende zentrale Empfehlungen zur Verbesserung werden gegeben:

- Verbesserung des Informationsangebots für Waldbesitzer zur Projektförderung
- Streichung der zusätzlichen Förderbedingungen für den Maßnahmebereich C.5, die über das Bestehen eines wirtschaftlichen Nutzens des Habitat- oder Totholzes hinausgehen
- Förderung der Eigenleistung von Waldbesitzern für die Maßnahme Waldumbau
- Einführung eines zusätzlichen Stichtages, zu dem Projektanträge gestellt werden können

Schwerpunkt 3

Der Umsetzungsstand der **Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten** (Maßnahme 311) bleibt deutlich hinter den zu Programmbeginn definierten Zielsetzungen zurück. Vor diesem Hintergrund können zentrale Ziele der Maßnahme – insbesondere der anvisierte Anreiz zum einzelbetrieblichen Ausstieg aus der Milchproduktion – nicht erreicht werden.

Es wird empfohlen, die Einstellung der Maßnahme zum Ende der Programmperiode zu prüfen. Aus Sicht der Evaluatoren sind dabei insbesondere die folgenden Voraussetzungen für die Entscheidung bedeutsam:

- Die bisherige Maßnahmenakzeptanz kann nicht zufrieden stellen. Ein signifikanter ökonomischer Effekt für den landwirtschaftlichen Sektor ist aus der Umsetzung nicht zu erwarten.
- Eine signifikante Steigerung der Akzeptanz der Maßnahme ist auch mittelfristig nicht zu erwarten.
- Eine Diversifizierung in nichtagrarisches Bereiche findet nach Einschätzung der Gutachter nur für einen Teil der Projekte eindeutig statt. Damit erscheint die Zielgenauigkeit der Maßnahmenumsetzung fraglich.

Die **Förderung des Fremdenverkehrs** (Maßnahme 313) zeigt eine unterschiedliche Akzeptanz in den verschiedenen Maßnahmebereichen. Während die Maßnahmenakzeptanz im Maßnahmebereich A nicht den ursprünglichen Erwartungen entspricht, wird die Förderung im Maßnahmebereich B demgegenüber gut angenommen. Folgende Empfehlungen zur Verbesserung werden gegeben:

- Definition zusätzlicher Wirkungsmessung zur Überprüfung der Öffentlichkeitsarbeit für Projekte der Tourismusverbände,
- Projektanten im Rahmen der „sonstigen Marketingmaßnahmen“ sollten bereits mit Antragstellung eigene Indikatoren zur Wirkungsmessung des Projekterfolgs hinterlegen,
- bessere Zusammenarbeit zwischen regionalen Tourismusverbänden und Regionalmanagements nötig,
- Initiierung von Pilotprojekten zur Vernetzung der Tourismusförderung mit der Entwicklung regionaler Spezialitäten und von Produkten mit geschützter Ursprungs-/Herkunftsbezeichnung.

Die **Maßnahme 321 zur Förderung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung** ist ein zentraler Bestandteil der mit dieser Förderperiode eingeleiteten Neuausrichtung der Integrierten Ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen. Positiv bewertet wird, dass ein großer Teil der Vorhaben bereits zu Beginn der Förderperiode identifiziert wurde und sich die Schwerpunkte der Förderung aus dezentralen Entscheidungen ergeben haben. Von den über 500 Vorhaben wurden fast 80 % von privaten Antragstellern initiiert, was auf einen hohen Mobilisierungsgrad der Zivilbevölkerung schließen lässt. Unter Berücksichtigung des vorgegebenen Spektrums von Fördergegenständen und bezogen auf die Zielsetzung der Maßnahme ist eine ausgewogene Verteilung über die verschiedenen Förderbereiche festzustellen. Knapp 30 % der Investitionen tragen zu einer Verbesserung sozialer oder gesellschaftspolitisch wichtiger Infrastrukturen bei und ein ebenso hoher Prozentsatz der Investitionen wird für die Verbesserung kultureller Angebote genutzt. Grundsätzlich trägt die Maßnahme wie die Dorferneuerung auch zur Erhaltung und Umgestaltung von Ortsbildern und Dorfkernen bei. Für die ländlichen Gebiete ist das ein entscheidender Beitrag zur Verbesserung wichtiger Dimensionen der Lebensqualität.

Wie in der sozioökonomischen Analyse abgeleitet besteht zukünftig ein erhöhter Bedarf an nutzbaren Schulgebäuden im ländlichen Raum. Die Lebensqualität vieler ländlicher Gebiete könnte beeinträchtigt werden, wenn keine adäquate Versorgung mit Schulen der verschiedenen Bildungsgänge gewährleistet wird. Gerade allgemeinbildende Schulen der unteren Jahrgänge sollten eine gleichmäßige und weitgehend flächendeckende Versorgung mit Bildungsangeboten

gewährleisten. Im Rahmen der Maßnahme 321 sollte hier eine Fördermöglichkeit geschaffen werden. Über die ILEK würde die Planung solcher Vorhaben auf mikroregionale Ebene vor Ort unterstützt und die hohe Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Planungs- und Umsetzungsprozessen würde gewährleisten, dass auch die Förderung von Schulen an den örtlichen Bedarfen zielgenau ausgerichtet werden kann.

Es wird empfohlen, den Förderbereich der Schulhaussanierung zusätzlich in das EPLR und die ILE – Richtlinie aufzunehmen.

Die **Maßnahme 322 zur Dorferneuerung und -entwicklung** wird komplementär zur Förderung der Dienstleistungseinrichtungen durchgeführt und gehört gemeinsam mit der Maßnahme 321 zu den großen investiven Maßnahmen im ländlichen Raum. Beide Maßnahmen haben große direkte und indirekte Beschäftigungswirkungen. Da die Maßnahmen ein wichtiger Faktor für die lokale Bauwirtschaft sind, erzeugen sie zusätzliche Wertschöpfung und Einkommen. Beide Maßnahmen sind zu einem bedeutenden Teil der Infrastrukturpolitik und Investitionstätigkeit in den ländlichen Gebieten des Freistaates Sachsen geworden. Aufgrund der erfolgreichen Umsetzung der integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte tragen die Maßnahmen erheblich zu einer Verbesserung der Attraktivität und Lebensqualität bei.

Der Planungsprozess der ILEK folgte in allen Regionen dem Bottom-up Ansatz und der LEADER – Methode. Bei der Bewertung wird deshalb berücksichtigt, dass die Schwerpunktsetzung innerhalb der Maßnahme auch den dezentralen Planungen und Entscheidungen vor Ort entsprach. Es ist als positiv zu bewerten, dass trotz des hohen Anteils an kommunalen Infrastrukturinvestitionen über ein Drittel der Vorhaben von Privaten beantragt wurde. Dies verdeutlicht eine hohe Akzeptanz der Maßnahme bei der Zivilbevölkerung und einen durchaus guten Mobilisierungsgrad.

Es wird empfohlen, die Maßnahme in der bestehenden Form fortzuführen.

Der **Maßnahme 323: Erhalt und Verbesserung des ländlichen und kulturellen Erbes** ist analog zum EPLR differenziert nach dem Natürlichen Erbe und dem Kulturerbe zu betrachten.

Es ist festzustellen, dass der Maßnahmebereich **Natürliches Erbe** bisher nur sehr zögerlich angegangen ist. So ist der Umsetzungsstand der Maßnahme zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch äußerst niedrig. Eine Steigerung der Maßnahmenakzeptanz ist auf Basis der Analyse der Bewilligungsdaten gleichwohl zu erwarten.

Als ein wesentliches Hemmnis der bisherigen Maßnahmenumsetzung wird aus Gutachtersicht ein unangemessen hoher bürokratischer Aufwand beim Antrags- und Abrechnungsverfahren identifiziert. Entsprechend erscheint eine umfassende Überarbeitung der Förderrichtlinien und der Verfahrensbestimmungen für das Antrags- und Bewilligungsverfahren aus Gutachtersicht unumgänglich. Insbesondere die folgenden Punkte werden dazu hervorgehoben:

- raschere Antragsprüfung und Antragsbewilligung,
- raschere Prüfung des Verwendungsnachweises und zügige Auszahlung von Fördermitteln,
- Überprüfung der Aussetzung der Fördermaßnahme „Obstgehölzschnitt/Pflege von Streuobstwiesen“ (außerhalb des EPLR, rein mit Landesmitteln finanziert),
- Umstellung einzelner Pflegemaßnahmen auf Festbetragsfinanzierung entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 482/2009 der Kommission vom 8. Juni 2009,
- Finanzierung von kleineren, naturschutzfachlich aber sinnvollen Vorhaben (z. B. Präventionsmaßnahmen Wolf) allein aus Landesmitteln (mit einem schlankeren Antragsverfahren) oder Zwischenschaltung einer Stiftung als Zuwendungsempfänger mit Bündelungsfunktion
- Weiterentwicklung der bestehenden Naturschutzberatung in Richtung auf eine breit angelegte Umwelt- und Naturschutzberatung,
- in der aktuellen Förderperiode weitere Vereinfachung der Abrechnungsmodalitäten,
- intensivere Schulung der Berater im Hinblick auf das Förderangebot,

- Beibehaltung der DVL-Koordinationsstelle,
- Einführung eines Fördergegenstands zur Stärkung institutionellen Strukturen bei Naturschutzorganisationen und Verbänden.

Der Umsetzungsstand des Maßnahmebereichs **Kulturelles Erbe** entspricht den Erwartungen. Die Maßnahme ist durch die 35 ILEK synergetisch mit den anderen Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung verbunden, die ebenfalls Wirkungsbeiträge zur Erhaltung des kulturellen Erbes, der dörflichen Identität und der sozialen Integration entfalten. Insgesamt werden erheblich mehr Vorhaben, die ebenfalls zur Erhaltung von Kulturgütern beitragen, im Rahmen der Dorfentwicklung und Förderung von Dienstleistungseinrichtungen gefördert. Die Maßnahme 323 kann als eine Art besondere "Zertifizierung" für kulturelle Vorhaben angesehen werden.

Die Maßnahme sollte in der bestehenden Form und in dem bestehenden Umfang als Teil der Integrierten Ländlichen Entwicklung fortgeführt werden.

Die **Maßnahme 341: Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung** hat in erheblichem Umfang dazu beigetragen den Kapazitätsaufbau von Akteuren (Akteursgruppen) auf der lokalen Ebene zu unterstützen. Die durch den EPLR geschaffene Möglichkeit einer dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Verlagerung von Entscheidungen über die Verwendung der ELER – Fördermittel auf untere regionale Ebenen hätte ohne die Kapazitätsförderung nicht den feststellbaren Erfolg gehabt. Die laufende Verbesserung der integrierten Planung sowie die Umsetzung von einzelnen Vorhaben zur Entwicklung des ländlichen Raums ist nur bei einer entsprechenden Unterstützung der lokalen Kapazitäten zu erwarten. Entsprechend der verwendeten LEADER – Methode zielte dieser Kapazitätsaufbau vor allem auf die stärkere Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Strukturen ab und führte dadurch zu einer verbesserten Erschließung endogener Entwicklungspotenziale.

Die Ergebnisse von Untersuchungen einzelner ausgewählter ILEK sowie die Ergebnisse der im Rahmen der Halbzeitbewertung durchgeführten regionalen Workshops mit Vertretern der Aktionsgruppen und des Regionalmanagements haben ergeben, dass komplexe Vorhaben, die z. T. mehrere Richtlinien übergreifende Fördergegenstände beinhalten für die Bewilligungsfähigkeit wieder in Einzelfördergegenstände zerteilt werden müssen und/oder möglicherweise in die Zuständigkeit verschiedener Bewilligungsstellen fallen, so dass die vollständige und zeitgleiche Bewilligung und Durchführung nicht gewährleistet ist. In diesen Fällen sind die angestrebten Synergien bzw. der beabsichtigte Innovationsgehalt gefährdet. Für die LEADER - Gebiete besteht hier oftmals die Möglichkeit, den fördertechnisch flexibleren Rahmen der Maßnahme 41 zu nutzen, sofern das Vorhaben insgesamt mit den Zielen des ELER im Einklang steht. Für ILE – Gebiete bietet sich diese Möglichkeit nicht. Dies hat in einzelnen Fällen zu Beschränkungen bei der Durchführung der Strategien geführt. Es wird deshalb empfohlen, zu prüfen, ob nicht solche ILE – Gebiete, die die Voraussetzungen für LEADER Regionen gemäß der ELER – VO erfüllen, nachträglich als LEADER – Gebiete anerkannt werden sollten. Dies könnte den partizipativen Prozess und die Wirksamkeit der ILEK nachhaltig sichern.

Schwerpunkt 4

Die **Maßnahme 41: Lokale Entwicklungsstrategien** ist insgesamt als Bestandteil der neu ausgerichteten Konzeption der integrierten ländlichen Entwicklung zu betrachten. Im Rahmen dieser Maßnahme nutzen die LEADER – Gebiete die Möglichkeit, innovative, komplexe und vor allem beschäftigungswirksame Vorhaben durchzuführen. Wie bereits bei den Schlussfolgerungen zur Maßnahme 341 (Kompetenzentwicklung) dargestellt, sollte deshalb der LEADER – Ansatz ausgeweitet werden und evt. für einige noch auszuwählende ILE - Gebiete eine nachträgliche Anerkennung als LEADER – Gebiet ermöglicht werden.

Die Umsetzung der **Maßnahme 421: Gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit** wurde erst kürzlich begonnen und kann deshalb nicht entsprechend den Vorgaben des CMEF bewertet werden.

Die **Maßnahme 431: Betreiben einer lokalen Aktionsgruppe** hat erfolgreich zum Kapazitätsaufbau beigetragen. Festgestellt wurde, dass die von den Regionalmanagements in der Praxis wahrgenommenen Aufgaben zu umfangreich sind. Der Arbeitsumfang kann derzeit aber nicht einfach reduziert werden ohne den Komplexitätsgrad der ILEK und die erreichte zivilgesellschaftliche Beteiligung zu gefährden. Die Reduzierung des Arbeitsaufwandes für die Regionalmanagements wird nur durch eine strikte Trennung von "Gestaltungs-" und "Verwaltungsaufgaben" möglich. Die RM müssen von den in der Praxis übernommenen Aufgaben der Vorhabensbetreuung, insbesondere während der Antragsbearbeitung entlastet werden. Die Praxis hat gezeigt, dass gerade zivilgesellschaftliche Akteure im ländlichen Raum zwar förderwürdige Vorhaben konzeptionell entwerfen können, aber durchaus auf Schwierigkeiten stoßen, wenn daraus dann Richtlinien konforme, förderfähige Projekte werden sollen. Die dafür erforderliche Antragsberatung kann nicht von der öffentlichen Verwaltung übernommen werden.

Es wird deshalb empfohlen, zu prüfen, welche Möglichkeiten erschlossen werden können, das bestehende Kapazitätsdefizit bei der Antragsberatung abzubauen. Der Aufbau hierfür erforderlicher Strukturen bzw. Angebote von entsprechenden Beratungsdienstleistungen, bei deren Inanspruchnahme sich der Fördermittelempfänger finanziell zu beteiligen hätte, könnte als ein Vorhaben des EPLR gestaltet werden.

Schlussfolgerungen der Gesamtbewertung ILE und LEADER

Insgesamt ist die bisherige Förderung im Rahmen der neu ausgerichteten integrierten ländlichen Entwicklung erfolgreich durchgeführt worden und hat zu einer erheblichen Mobilisierung von lokalen Akteuren und zur einer zusätzlichen Erschießung endogener Entwicklungspotenziale beigetragen. Die ILEK und die flächendeckende Subsidiarität haben sich bewährt. In der Gestaltung der Schwerpunkte 3 und 4 hat das EPLR des Freistaats Sachsen im bundesweiten Vergleich insofern ein Alleinstellungsmerkmal als in überdurchschnittlich präziser und strukturierter Form mit Hilfe der Maßnahmenbeschreibungen das Konzept der Integrierten Ländlichen Entwicklung hergeleitet und die einzelnen Interventions- bzw. Förderbereiche abgeleitet werden. Die ILEK haben unter der durchgängigen Anwendung der LEADER – Methode wesentlich zu einer verbesserten Partizipation der Zivilgesellschaft an Planungs- und Entscheidungsprozessen beitragen, eine gelebte Subsidiarität gefördert und damit insgesamt die Lebensqualität und Attraktivität strukturschwacher ländlicher Gebiete verbessert.

Die identifizierten Probleme, die sich aus dem derzeitigen Bewilligungs- und Budgetierungsverfahren zukünftig für komplexe Vorhaben ergeben könnten, lassen sich durch die Einführung eines erweiterten Budgetierungsverfahrens vermeiden. Es wird vorgeschlagen, ausgewählten Aktionsgruppen ein erweitertes Budgetierungsverfahren zu ermöglichen und für begrenzte Teilkomponenten eines ILEK ein "partiell Regionalbudget" zu Verfügung zu stellen. Auf Grundlage einer detaillierten Planung einer ILEK - Komponente und eines festgelegten Eigenanteils der jeweiligen Region könnte eine Budget- und Durchführungsbewilligung erfolgen. Die Einzelbewilligungen der zu dieser ILEK - Komponente gehörenden Vorhaben werden dann in Eigenverantwortung der Regionalbudgetverantwortlichen veranlasst. Hierdurch würde eine verbesserte Nutzungsmöglichkeit der integrierten Ansätze, eine vereinfachte ressortübergreifende Förderung und damit ein größerer Wirkungsbeitrag der ILEK erreicht. Insgesamt würde durch diese ergänzende Maßnahme der bisherige Erfolg der neu ausgerichteten integrierten ländlichen Entwicklung und die erhebliche Mobilisierung von lokalen Akteuren sowie die zusätzliche Erschießung endogener Entwicklungspotenziale langfristig gesichert. Weiterhin sollte in Erwägung gezogen werden, geeigneten ILE – Gebieten nachträglich den LEADER – Status zu erteilen. Die Bewertung der Maßnahmen des Schwerpunktes 4 haben ergeben, dass die durchgeführten LEADER – Vorhaben, die nicht an die enge Auslegung der ELER – VO für die Schwerpunkte 1 bis 3 gebunden sind und deshalb die Möglichkeit bieten, besonders innovative und maßnahmenübergreifende Vorhaben zu realisieren, einen signifikant höheren Beschäftigungseffekt und damit höheren Einkommenseffekt haben, als vergleichbare Vorhaben der ersten drei Schwerpunkte des EPLR. Dieses positive Wirkungspotenzial gilt es auch für andere als die jetzigen LEADER – Gebiete zu erschließen.

Schlussfolgerungen der Gesamtbewertung des VKS

Im Rahmen der Überprüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems wurden die folgenden Teilbereiche dezidiert untersucht und bewertet:

Verwaltungs- und Kontrollsystem der Förderung der Maßnahme 121

- Es wird eine stärkere Zentralisierung des Fördermanagements der Maßnahme 121 empfohlen. Hierdurch kann das Antrags- und Bewilligungsverfahren transparenter, vor allem aber effizienter gemacht werden.
- Im Zuge einer möglichen Zentralisierung der Maßnahme 121 sollte eine Eingrenzung des Antragszeitraums in Erwägung gezogen werden. Hierdurch kann das Fördermanagement zusätzlich straffer gestaltet werden.
- Es wird empfohlen, die Stärken- und Schwächenanalyse zur Bewertung der Anträge wieder einzuführen (Punktbewertungssystem). Hierdurch kann das Antragsverfahren neutraler und standardisierter erfolgen, und Effizienzverluste, die durch die Aufhebung entstanden, können wiederum beseitigt werden.
- Vor dem Hintergrund einer durchgeführten Zufriedenheitsanalyse bei Zuwendungsempfängern dürfte es sich empfehlen, den Aufwand der Antragstellung bei Zuwendungsempfängern unter 100.000 EURO förderfähigem Investitionsvolumen einer weiteren dezidierten Prüfung zu unterziehen.

Verwaltungs- und Kontrollsystem der Förderung der Maßnahme 214

- Insgesamt sind für die Maßnahme 214 keine signifikanten Effizienzunterschiede zwischen den einzelnen Außenstellen des LfULG festzustellen. Zum Zwecke einer weiteren Steigerung der Effizienz des Fördermanagements sollten die Variable „Anzahl der Anträge“, „Flächengröße“ und „Fördervolumen“ und deren Einfluss auf den Ressourcenbedarf bei der Bearbeitung der AUM-Anträge einer vertieften Analyse unterzogen werden.

Kontrollsystematik

- Eine Verringerung der Teilzahlungen für Anträge der ILE-Richtlinie hätte eine Reduktion der Vor-Ort-Kontrollen bei ILE-Maßnahmen zur Folge. Dies stützt die Forderung nach einer Beschränkung von Teilzahlungen.
- Generell ist die vergleichsweise hohe Zergliederung des ELER-Kontrollsystems im Freistaat Sachsen kritisch zu beurteilen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Verwaltung durch eine Zusammenführung der Kontrollen in einem zentralen Prüfdienst effizienter arbeitet.

Sanktionsverfahren

- Für die Weiterentwicklung des Sanktionsverfahrens sollte eine Überprüfung der gemeinsamen Auslegung der Bundesländer von Artikel 31 VO (EG) Nr. 1975/2006 in Erwägung gezogen werden. Eine Vereinfachung könnte die Anwendung der Sanktionsregelung auf den Gesamtbetrag anstatt auf einzelne Teilzahlungen bringen. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob eine Einführung von Mindestbeträgen für Teilzahlungsanträge möglich ist.
- Weiterhin ist zu prüfen, inwieweit die Bestimmungen zur Förderfähigkeit einer Maßnahme im Zuwendungsbescheid angepasst werden können. Ziel muss es dabei sein, die Bestimmungen so transparent zu machen, dass dem Zuwendungsempfänger unmissverständlich klar wird, welche Positionen er zur Auszahlung beantragen kann und welche nicht.

Allgemeines

- Für eine bessere Steuerung des Fördermanagements wird die Einführung von Effizienzkennzahlen empfohlen, die eine transparentere und effizientere Abwicklung des Verwaltungs- und Kontrollsystems ermöglichen.

Schlussfolgerungen in Bezug auf das Querschnittsziel der Gleichstellung von Männern und Frauen

Eine Relevanzanalyse des EPLR ergibt, dass für ein Gender – Mainstreaming praktisch nur die Maßnahmen der Schwerpunkte 3 und 4 und hier die Integrierte Ländliche Entwicklung in Frage kommen. Die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 und 2 fördern zwar direkt land- und forstwirtschaftliche Betriebe, aber die Förderung bezieht sich dabei auf bestehende Betriebe mit bestehenden Entscheidungsstrukturen und Eigentumsverhältnissen.

Vor dem Hintergrund der Evaluierung des Gender-Querschnittsziels für die Schwerpunkte 3 und 4 lässt sich die folgende Schlussfolgerung formulieren: Um Gender – Mainstreaming stärker zu implementieren, müssen Beratungsstrukturen aufgebaut werden, die in der Lage sind, die LAG und Regionalmanager über längere Zeit zu begleiten und zu beraten, in welcher Form ein Umdenken zu mehr Chancengleichheit in den Regionen eingeleitet werden kann. Dabei sind dann auch gemeinsam die Instrumente einer partizipativ gesteuerten, gesellschaftlichen Bewusstseinsentwicklung zu mehr Chancengleichheit zu formulieren. Dies ist allerdings ein langwieriger gesellschaftlicher Entwicklungsprozess, der förderpolitische Ausdauer verlangt.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AfL	Staatliches A mt für L andwirtschaft
AK	A rbeits k raft
ALE	Staatliches A mt für L ändliche E ntwicklung
AUM	A grar u mwelt m aßnahmen
AZ	A usgleichszulage
BDBe	B undesverband der d eutschen B ioethanolwirtschaft e.V.
BfN	B undesamt für N aturschutz
BIP	B rutto i nlands p rodukt
BMELV	B undes m inisterium für E rnährung, L andwirtschaft und V erbraucher- schutz
BMU	B undes m inisterium für U mwelt, N aturschutz und R eaktorsicherheit
BMWI	B undes m inisterium für W irtschaft und T echnologie
BRD	B undesrepublik D eutschland
BS	B escheinigenden S telle
BBSR	B undesinstitut für B au-, S tadt- und R aumforschung
BWI	B undes w aldinventur
BWS	B rutto w erts ch öpfung
CLC	C orine l and c over
CMA	C entrale M arketinggesellschaft der deutschen A grarwirtschaft
CMEF	C ommon M onitoring and E valuation F ramework; Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen der EU
DeGEval	D eutsche G esellschaft für E valuation e.V.
DG-AGRI	D irectorate- G eneral for A griculture and Rural Development
DG-ENV	D irectorate- G eneral for E nvironment
DSL	D igital S uscriber L ine
DVO	D urchführungs v erordnung
EAGFL-A	E uropäische A usrichtungs- und G arantiefonds für die L andwirtschaft, Abteilung A usrichtung
EAGFL-G	E uropäische A usrichtungs- und G arantiefonds für die L andwirtschaft, Abteilung G arantie
EEA	E urope E nvironment A gency
EEG	E rneuerbare E nergien G esetz
EFRE	E uropäischer F onds für r egionale E ntwicklung
EG	E uropäische G emeinschaft
EGE	Durchschnittliche Wirtschaftliche Betriebsgrößen
EGFL	E uropäischer G arantiefonds für L andwirtschaft
ELER	E uropäischer L andwirtschaftsfonds für die E ntwicklung des ländlichen R aums

EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ERH	Europäischer Rechnungshof
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESU	European Size Units
ETC NPB	European Topic Centre on Nature Protection and Biodiversity
EU	Europäische Union
EUNIS	European nature information system
EUR	EURO
EurObservER	Observatoire des énergies renouvelables
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichgesetz
FBG	Forstbetriebsgemeinschaft
FFH	Fauna-Flora-Habitatrichtlinie
FG	Fördergegenstand
FSS	Farm Structure Survey
FVEE	Forschungsverbund Erneuerbare Energien
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GIS	Geoinformationssystem
glöZ	in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
ha	Hektar
HC	Health Check
HNV	High Nature Value
HZB	Halbzeitbewertung
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes ländliches Entwicklungskonzept
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IRENA	International Renewable Energy Agency
JAE	Jahresarbeitsseinheit
KfSt	Kreisfreie Stadt
KIS	Umwelt-Kernindikatorensystem des Umweltbundesamtes
KKS	Kaufkraftstandards
KOM	EU-Kommission
KP	Konjunkturprogramm

kt / a	K ilotonnen / Jahr
KULAP	K ulturlandschafts p rogramm
LAG	lokale A ktions g ruppe
LEADER	L iaison e ntre a ctions de d éveloppement de l' é conomie rurale wird übersetzt mit: Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft
LF	landwirtschaftlich genutzte F läche
lfdm	laufender D ezimeter
lfm	laufender M eter
LfL	Sächsischen L andesanstalt für L andwirtschaft ab 2008
LfP	Landesverband der freien B erufe
LfULG	Sächsisches L andesamt für U mwelt, L andwirtschaft und G eologie
LR	Ländlicher R aum
LRA	Landratsamt
LUBW	Landesanstalt für U mwelt, Messung und Naturschutz B aden W ürttemberg
LW	L and w irtschaft
MCPFE	M inisterial C onference on the P rotection of F orests in E urope
MEN-D	M onitoring- und E valuierungs n etzwerk D eutschland
Mio.	M illionen
n	Anzahl
NACE	N omenclature s tatistique des activités économiques dans la C ommunauté européenne (Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft)
NAK	N aturschutz und der Erhalt der K ulturlandschaft
Nawaro	N ach w achsende R ohstoffe
NUTS	N omenclature des u nités t erritoriales s tatistiques (Statistische Systematik der regionalen Gebietseinheit)
OP	O perationelles P rogramm
QbA	Q ualitätswein b estimmter A nbauggebiete
QMS	Q ualitäts m anagement S ystem
RIA	R isiko a uswahl
RDR	rural d evelopment r eport
RL AuW	Richtlinie „ A grar u mwelt m aßnahmen u nd W ald m ehrung“
RL LuE	Richtlinie „ L and- u nd E rnährungs w irtschaft“
RL ILE	Richtlinie „ I ntegrierte L ändliche E ntwicklung“
RL NE	Richtlinie „ N atürliches E rbe“
SBS	S taats b etrieb S achsen f orst
SBVK	S ächsische B rut v ogel k artierung

SDW	Stiftung der deutschen Wirtschaft
SFC	Structural Fonds Common Database (Gemeinsame Datenbank der Strukturfonds)
SID	Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste
SLF	Sächsische Landesanstalt für Forsten
SMF	Sächsisches Staatsministerium für Finanzen
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
SN	Sachsen
SP	Schwerpunkt
SPA	Special Protection Areas
SRH	Sächsischer Rechnungshof
StaLaSn	Statistisches Landesamt Sachsen
StBA	Statistisches Bundesamt Deutschland
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats wird übersetzt mit Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken
TBFRA	Temperate and Boreal Forest Resources Assessment
TH	Technische Hilfe
Tsd.	Tausend
TMLNU	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
UA	Umweltgerechter Ackerbau
UGA	Umweltgerechter Gartenbau
UBA	Umwelt Bundesamt
UL	Umweltgerechte Landwirtschaft
VB	Verwaltungsbehörde
VGR (VGR dL)	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder
VKS	Verwaltungs- und Kontrollsystem
VO	Verordnung
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WTO	World Trade Organisation
ZA	Zentrale Aufgabe
ZF I	Zusatzförderung I
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle