

**Ex-ante-Bewertung
des Entwicklungsprogramms
für den ländlichen Raum (EPLR)
des Freistaats Sachsen**

Förderperiode 2014 – 2020

Projektleitung:

Gerald Wagner

isw Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH

Hoher Weg 3, 06120 Halle

Tel. 0345-299 82 837

Fax 0345-299 83 888

Email: wagner@isw-institut.de

Halle (S.), 21.05.2014

Gliederung des Berichts

Executive summary	4
Zusammenfassung	7
0 Einführung	11
0.1 Zweck und Ziele der Ex-ante-Bewertung	11
0.2 Beschreibung der Schritte bei der Durchführung der Ex-ante-Bewertung auf dem geografischen Gebiet des EPLR und der Zusammenarbeit des Ex-ante-Bewerter mit der Verwaltungsbehörde	11
1 Bewertung des Hintergrunds und des Bedarfs	13
1.1 SWOT-Analyse und Bedarfserhebung einschließlich der aus dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum gewonnenen Erkenntnisse	13
1.2 Empfehlungen in Bezug auf die SWOT-Analyse und Bedarfserhebung	17
2 Relevanz sowie interne und externe Kohärenz des Programms	19
2.1 Bewertung des Beitrags zur Strategie Europa 2020	19
2.2 Bewertung der Kohärenz mit dem GSR, der Partnerschaftsvereinbarung, den länderspezifischen Empfehlungen und anderen relevanten Instrumenten	24
2.3 Bewertung der Interventionslogik des Programms	29
2.4 Bewertung der vorgeschlagenen Unterstützungsarten	35
2.5 Bewertung des zu erwartenden Beitrags der gewählten Maßnahmen zur Erreichung der Ziele	36
2.6 Bewertung der Angemessenheit der Mittelzuweisung zur Erreichung der Ziele	57
2.7 Bewertung der thematischen Teilprogramme	60
2.8 Bewertung der Bestimmungen für LEADER (von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen für die lokale Entwicklung)	60
2.9 Bewertung der Bestimmungen für das nationale Netzwerk für den ländlichen Raum	63
2.10 Bewertung der Nutzung technischer Hilfe	63
2.11 Wesentliche Empfehlungen betreffend die Relevanz und Kohärenz des Programms	64

3	Messung des Fortschritts und der Ergebnisse des Programms	65
3.1	Bewertung der programmspezifischen Indikatoren	65
3.2	Bewertung der quantifizierten Zielwerte für Indikatoren	65
3.3	Bewertung der Eignung der Etappenziele für den Leistungsrahmen.....	71
3.4	Bewertung des vorgeschlagenen Begleitungs- und Bewertungssystems und des Bewertungsplans	72
3.5	Wesentliche Empfehlungen betreffend die Messung des Fortschritts und der Ergebnisse des Programms	74
4	Bewertung der zur Durchführung des Programms vorgesehenen Ressourcen.....	76
4.1	Bewertung der Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit zur Verwaltung des Programms.....	76
4.2	Empfehlungen betreffend die Durchführung des EPLR	76
5	Bewertung der bereichsübergreifenden Thematiken.....	77
5.1	Bewertung der Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und zur Verhinderung von Diskriminierung	77
5.2	Bewertung der Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung	78
5.3	Bewertung der entsprechenden Beratungskapazität.....	79

Anlagen:

Umweltbericht zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) des EPLR

Bewertung der Prämienkalkulation für flächenbezogene Maßnahmen

**Bewertung der standardisierten Einheitskosten für Maßnahmen der
Naturschutzförderung**

Executive summary

The managing authority has carried out an ex-ante-evaluation. In accordance with Article 77 of the EAFRD – Council Regulation ex-ante-evaluators were included in all relevant elaboration processes of the Rural Development Programme (RDP) 2014-2020.

The RDP-draft contains a shortened version of the Socio-economic Analysis (SEA) because of given character limitation of the SFC, which was served as basis for programming process. In comparison with the detailed report of the RDP the shortened one includes no deeper analytic statements for specific circumstances. Nevertheless the abbreviated version presents a consistent and informative summary of the full version.

The Socio-economic Analysis provides a comprehensive and differentiated picture of the socio-economic situation in the Free-State of Saxony. Therefore a variety of data/ indicators will be used so that the starting point for the preparation of the programming period 2014-2020 in Saxony can be described and evaluated. In order to complete the description relevant secondary literature is included in the analysis.

The set of data mainly covers the year 2010; this presents the available database at the time of the elaboration. The context- and baseline-indicators over the programme period 2007-2013, which mentioned in the CMEF, have been largely integrated in the analysis. The result of a sample estimates the used statistical data as correct.

The SEA and SWOT cover all of the relevant themes. From the perspective of the ex-ante-evaluators the SWOT is structured according to the Convention priority and offers a reasonable detail. Following comments from the evaluators pointed out that the SEA has been selective deepened and added. The detail to strengths, weaknesses, chances and risks, which derives from the Socio-economic Analysis and the SWOT-Analysis, can be regarded as plausible.

A review of the implementation and results of the RDP 2007-2013 and the Socio-economic-/SWOT-Analysis are important to evaluate the situation for the programme period 2014-2020. The review is systematically and for each measure of the RDP there are financial and material indicators. This not only gives a brief look at the implementation of the programme so far but also to conclusions of the continuation, the modified direction or the intended phasing-out of measures based on the review. This shows clearly that experiences and results from the evaluation of the current programme period used for the concrete alignment of the new RDP.

The aim and range of measures of the RDP defined under considering the identified framework of the relevant EU regulation, of the one part, and the analysis of needs in Saxony, of the other part. This approach aims to ensure that selected main topics and measures of the programme meet both the priorities of the European Strategy EU2020, on the one hand, and

the local needs of Saxony, on the other hand. According to the ex-ante evaluation the choice and weight of measures for RDP Saxony has oriented to thematic objectives 9, 6 and 3 of CSF respectively aims of the EU2020.

Planned priority areas for the use of the EAFRD, which mentioned in the partnership agreement for Germany, are also priorities for the strategy of RDP Saxony 2014-2020. The measures planned for the implementations of the RDP have focused with regard to contents and financial aspects on the Convention priority 6, 4 and 2.

The RDP contains rules to differentiate between the EAFRD – funding programmes and financial measures in context of OP, ERDF, ESF, ETC respectively EMFF in Saxony. These rules assumed as plausible and practically by the ex-ante evaluation.

In the selection of quantified indicator targets the programme is sticking to the relevant EU directives. In meaning of measureable changes in economic indicators, the environmental status, infrastructure etc. – the indicators represented no “real Development Goals” according to the ex-ante evaluation. Target goals were quantified usually based on the aspired utilisation of funding programmes in certain target areas. The fundamental objectives of the programme in the RDP Saxony represented by selected focus areas in the programme.

Referred to in Article 50 EAFRD - Council Regulation it is a matter for managing authority to define the extraction area for purposes of the EAFRD Regulation. The description of the designation of assisted areas for each implementation of measures is also plausible and appropriate by the ex-ante evaluation.

The intention is to use exclusively “subsidy” as form of support for implementing the measures of the RDP. The ex-ante evaluation estimates that there is no need to use additional financial instruments (monetary bond, loans, guarantees).

There are no further details of intervention logic – according to the measure description of the draft RDP Saxony. The suggested goal-means-correlations of the measures are visible and plausible. According to the ex-ante evaluation the correlation between supports and intended target results is clearly comprehensible.

Expenditure of the RDP 2014-2020 decreases by about 16% respectively about EUR 200 million in comparison with the programming period 2007-2013. The decrease relates mainly to the area of rural development. The tasks of environmental, nature and climate protection are more strongly accentuated in the new programme. All in all the changes of intended expenditures of the programming period 2014-2020 has to regard as moderate compared to the previous period. The level of expenditure for environmental, nature and climate protection has stabilised, which is obviously a positive element. For this stabilization there is still a need for action in Saxony.

Programme-specific indicators of monitoring and evaluation has not included in the RDP Saxony 2014-2020. The set of indicators has limited to common indicators. From the view-point of the ex-ante evaluation this decision is understandable and acceptable. In the detailed planning phase of the evaluation it should be defined a selection of other indicators and data sources to evaluate the programme. This corresponds to the process of monitoring described earlier in the RDP. The provision in the RDP to the evaluation plan will meet the relevant regulation and it can be expected that an effective system of monitoring and evaluation will be implemented for the programme.

There is detailed information for the evaluation to define targets of the programme. It is possible to track which individual measures/ sub measures help to improve the quantified targets on level of focus areas. The financial plan of RDP based on the quantifying of financial indicators and is coherent by the ex-ante evaluation. Benchmarks for the RDP quantified material indicators are mainly predicted base on experiences from the previous programming period and calculation of average costs per profit units. In some cases indicators and target values have adjusted after notice of the ex-ante evaluation. To sum up realistic targets defined. This shall also apply to the milestones of the performance framework.

According to the ex-ante evaluation it can be assumed that sufficient numbers of qualified personnel is available so that the programme can be implemented. In that the administrative achievement potential can be guaranteed for the implementation of the programme. There is no indication that there are any deficits in accordance to human resources and administrative achievement to manage this programme.

Based on the programme planning of RDP 2014-2020 by a process of participation it becomes clear that stakeholders of cross-cutting objectives of equality between men and women, non-discrimination and sustainable development has been included in the design of the programme. According to the ex-ante evaluation and experiences, the implementation mechanism of RDP provided for the promotion of equality between men and women and non-discrimination are appropriate approaches. Thereby equality and non-discrimination can be adequately considered during the implementation of RDP. The RDP Saxony meets highly all requirements of sustainable development assumed by the ex-ante evaluation. The support of targets in focus areas 4 and 5 referred to EAFRD - Council Regulation has a high priority in the RDP Saxony.

Zusammenfassung

Die Ex-ante-Bewertung wurde unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde durchgeführt. Entsprechend Art. 77 der ELER-VO wurden die Ex-ante-Bewerter in alle relevanten Prozesse der Ausarbeitung des EPLR 2014-2020 einbezogen.

Der EPLR-Entwurf enthält aufgrund der vorgegebenen Zeichenbegrenzung des SFC eine stark gekürzte Fassung der **sozioökonomischen Analyse (SÖA)**, welche als Grundlage für den Programmierungsprozess erstellt wurde. Gegenüber der ausführlichen Fassung musste in der Kurzfassung für den EPLR auf tiefere analytische Aussagen zu einzelnen Sachverhalten verzichtet werden. Unabhängig davon stellt die Kurzfassung im EPLR eine konsistente und aussagefähige Zusammenfassung der ausführlichen Fassung dar.

Die sozioökonomische Analyse (SÖA) zeichnet ein **umfassendes und differenziertes Bild** der sozioökonomischen Ausgangslage im Freistaat Sachsen. Für ihre Erarbeitung wird eine Vielzahl von Daten/ Indikatoren herangezogen, die geeignet sind, die Ausgangslage in Sachsen für die Vorbereitungen der Programmperiode 2014-2020 zu beschreiben und zu bewerten. Ergänzend wurden relevante Sekundärquellen erschlossen und in die Analyse einbezogen.

Der **Datenstand** der Analyse bezieht sich im Wesentlichen auf das Jahr 2010. Dies entspricht dem zum Zeitpunkt der Erarbeitung verfügbaren Datenstand. Die im CMEF für den Programmzeitraum 2007-2013 aufgeführten **Kontext- bzw. Baseline-Indikatoren** wurden in die Analyse weitgehend integriert. Die verwendeten statistischen Angaben sind im Ergebnis einer stichprobenhaften Prüfung als korrekt einzuschätzen.

SÖA und SWOT decken alle **relevanten Themenbereiche** ab. Die SWOT-Analyse ist nach den Unionsprioritäten gegliedert und weist damit aus Sicht der Ex-ante-Bewertung einen angemessenen Detaillierungsgrad auf. Nach Hinweisen der Ex-ante-Bewertung wurden die SÖA punktuell vertieft und ergänzt. Die aus der SÖA abgeleiteten und in den SWOT-Tabellen ausgewiesenen Angaben zu Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken sind als plausibel einzuschätzen.

Der **Rückblick auf Umsetzung und Ergebnisse des EPLR 2007-2013** ist, ebenso wie die sozioökonomische/ SWOT-Analyse, ein wichtiger Baustein zur Bewertung der Ausgangssituation für den Programmzeitraum 2014-2020. Er wird systematisch für jede Maßnahme des EPLR anhand finanzieller und materieller Indikatoren vorgenommen. Positiv ist herauszustellen, dass die Ausführungen nicht nur eine Rückschau auf die bisherige Umsetzung des Programms enthalten, sondern auf dieser Grundlage auch Schlussfolgerungen in Bezug auf die Fortführung, die modifizierte Ausrichtung oder das beabsichtigte Auslaufen bisheriger Maßnahmen. Damit wird deutlich, wie Erfahrungen und Ergebnisse aus der Bewertung der laufenden Programmperiode konkret für die Ausrichtung des neuen EPLR genutzt werden.

Unter Beachtung des in den einschlägigen EU-Verordnungen gesetzten Handlungsrahmens einerseits und der Analyse der Bedarfe in Sachsen andererseits wurde das Ziel- und Maßnahmenspektrum des EPLR definiert. Mit diesem Vorgehen wurde sichergestellt, dass die für das Programm ausgewählten Schwerpunkte und Maßnahmen sowohl den Prioritäten der **Strategie Europa 2020** als auch den **regionalen Bedarfen** in Sachsen entsprechen. Auswahl und Gewichtung der Maßnahmen für das EPLR Sachsen belegen nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung die klare Ausrichtung des Programms auf die thematischen Ziele 9, 6 und 3 des GSR bzw. die entsprechenden Ziele der Europa 2020-Strategie.

Die in der **Partnerschaftsvereinbarung** für Deutschland benannten Schwerpunktbereiche für den Einsatz des ELER wurden auch für die Strategie des EPLR Sachsen 2014-2020 als prioritär festgelegt. Die zur Umsetzung vorgesehenen Maßnahmen des EPLR sind inhaltlich und finanziell in hohem Maße auf die Unionsprioritäten 6, 4 und 2 konzentriert.

Das EPLR enthält Regeln zur **Abgrenzung von Förderangeboten des ELER gegenüber** Maßnahmen, die im Rahmen der **OP EFRE, ESF, ETZ bzw. EMFF** in Sachsen finanziert werden. Die skizzierten Regelungen werden von Seiten der Ex-ante-Bewertung als plausibel und praktikabel eingeschätzt.

Das EPLR sieht vor, dass für Vorhaben, die Fachförderangebote des Freistaates Sachsen außerhalb des EPLR nutzen, die Konditionen der jeweiligen Fachförderung eingehalten werden. Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ist dies eine sinnvolle Regelung, um für die entsprechenden Fachprogramme eine einheitliche Förderkulisse zu gewährleisten.

Bei der Auswahl der quantifizierten Zielindikatoren hält sich das Programm strikt an die einschlägigen EU-Vorgaben. Die aufgeführten Pflichtindikatoren repräsentieren nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung keine "echten Entwicklungsziele" – im Sinne messbarer Veränderung in Bezug auf wirtschaftliche Kennzahlen, Umweltzustand, Infrastrukturausstattung etc. Vielmehr werden Zielvorgaben quantifiziert, die i.d.R. auf die angestrebte Reichweite/Inanspruchnahme der Förderangebote in bestimmten Zielbereichen schließen lassen. Somit werden die **grundlegenden Programmziele** im EPLR Sachsen durch die für das Programm ausgewählten Schwerpunktbereiche repräsentiert.

Gemäß Art. 50 ELER-VO ist es Aufgabe der Verwaltungsbehörde, für die Zwecke der ELER-VO das **Fördergebiet** zu definieren. Die im Textentwurf vorgenommene Beschreibung der Fördergebietskulissen für die einzelnen zur Umsetzung vorgesehenen Maßnahmen ist nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung plausibel und sachgerecht.

Für die Umsetzung der Maßnahmen des EPLR ist ausschließlich die **Unterstützungsart** "Zuschuss" vorgesehen. Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung erscheint die Anwendung anderer Unterstützungsarten entsprechend Art. 66 ESIF-VO mit Blick auf die für das EPLR ausgewählten Förderziele und –maßnahmen nicht zweckmäßig. Für den Einsatz zu-

sätzlicher Finanzinstrumente (Bürgschaften, Darlehen, Garantien...) besteht nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung kein Bedarf.

Die Interventionslogik ist im Strategiekapitel des EPLR ausführlich dargestellt. Die Maßnahmenbeschreibungen im Entwurf des EPLR Sachsen beinhalten keine weiteren expliziten Ausführungen zur **Interventionslogik**. Implizit sind die für die Maßnahmen unterstellten Mittel-Ziel-Zusammenhänge jedoch erkennbar und plausibel und entsprechen der Interventionslogik der Strategiebeschreibung. Der Zusammenhang von Unterstützungsangeboten und angestrebten Ergebniszielen ist nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung klar nachvollziehbar.

Im Vergleich zur Förderperiode 2007-2013 sinkt das **Ausgabenvolumen** des EPLR 2014-2020 um rd. 200 Mio. € bzw. -16%. Der Rückgang betrifft vor allem den Bereich der ländlichen Entwicklung. Im Gegenzug werden im neuen Programm die Aufgaben des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes stärker akzentuiert. Alles in allem sind die Gewichtsverlagerungen bei den geplanten Ausgaben für das Programm 2014-2020 gegenüber der Vorperiode als moderat einzuschätzen. Die Stabilisierung des Ausgabenniveaus für Aufgaben des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes bei insgesamt sinkendem Budget ist positiv zu bewerten. Sie entspricht dem noch immer umfangreichen Handlungsbedarf in Sachsen.

In das EPLR Sachsen 2014-2020 wurden keine programmspezifischen **Indikatoren für die Begleitung und Bewertung** aufgenommen. Das Indikatorenset beschränkt sich auf die obligatorischen gemeinsamen Indikatoren. Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ist diese Entscheidung nachvollziehbar und akzeptabel. Die Auswahl weiterer Indikatoren und Datenquellen für die Bewertung des Programms sollte zweckmäßiger Weise in der Phase der Detailplanung von Bewertungen erfolgen. Dies entspricht dem Vorgehen zur fachlichen Begleitung, das im EPLR beschrieben ist. Die Regelungen im EPLR zum **Bewertungsplan** entsprechen den geltenden Vorschriften und lassen erwarten, dass für das Programm ein effektives System der Begleitung und Bewertung umgesetzt wird.

Bzgl. der **Festlegung der Zielwerte** für das Programm lagen den Bewertern detaillierte Informationen vor. Insofern kann nachvollzogen werden, inwieweit einzelne Maßnahmen/ Teilmaßnahmen zu den quantifizierten Zielen auf Ebene der Schwerpunktbereiche beitragen sollen. Die Quantifizierung der finanziellen Indikatoren ist Grundlage für den Finanzplan des EPLR und ergibt sich nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung schlüssig daraus. Für die im EPLR quantifizierten materiellen Indikatoren wurden Zielwerte überwiegend auf der Grundlage von Erfahrungen aus der vorangegangenen Programmperiode und der Kalkulation von durchschnittlichen Kosten je Ergebniseinheit vorausgeschätzt. In einigen Fällen wurden nach Hinweisen der Ex-ante-Bewertung Indikatoren oder Zielwerte angepasst. Alles in allem wurden realistische Zielgrößen festgelegt. Dies gilt auch für die im Leistungsrahmen ausgewiesenen Etappenziele.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung kann davon ausgegangen werden, dass für die Durchführung des Programms Personal in hinreichendem Umfang und mit angemessener Qualifikation zur Verfügung stehen wird. Insofern erscheint die **administrative Leistungsfähigkeit** der Programmdurchführung gewährleistet. Aus zurückliegenden Bewertungsberichten ergeben sich keine Hinweise auf Defizite im Hinblick auf Humanressourcen und administrative Leistungsfähigkeit zur Verwaltung des Programms.

Anhand der Angaben zum partnerschaftlichen Beteiligungsprozess an der Programmplanung des EPLR 2014-2020 wird deutlich, dass Stakeholder der **Querschnittziele Gleichstellung, Nicht-Diskriminierung und nachhaltig-umweltgerechte Entwicklung** in angemessenem Maße in die Entwicklung des Programmentwurfs einbezogen waren. Die zur Förderung von Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung im EPLR vorgesehenen Umsetzungsmechanismen sind aus Sicht der Ex-ante-Bewertung und mit Blick auf vorliegende Erfahrungen geeignete Ansätze, um die Themen Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung bei der Umsetzung EPLR angemessen zu berücksichtigen. Den Anforderungen an die Berücksichtigung umweltpolitischer Herausforderungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wird das EPLR Sachsen nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung in hohem Maße gerecht. Die Förderung entsprechender Ziele in den Schwerpunktbereichen 4 und 5 gemäß ELER-VO hat im sächsischen EPLR einen hohen Stellenwert.

Im Rahmen der Ex-ante-Bewertung des EPLR erfolgten die Durchführung der Strategischen Umweltprüfung (SUP) für das Programm sowie die Bewertung der Prämienkalkulation für flächenbezogene Maßnahmen sowie der standardisierten Einheitskosten für Maßnahmen der Naturschutzförderung. Der Umweltbericht zur SUP sowie die Bewertungsgutachten sind Anlagen des Berichts zur Ex-ante-Bewertung.

0 Einführung

0.1 Zweck und Ziele der Ex-ante-Bewertung

Gemäß Art. 55 Abs. 3 ESIF-VO beurteilt die Ex-ante-Bewertung das EPLR 2014-2020. Sie umfasst zudem die Anforderungen für eine Strategische Umweltprüfung (SUP) nach Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

Ziel der Ex-ante-Bewertung ist es, die Qualität der Gestaltung des Programms zu verbessern und zu überprüfen, ob seine Ziele und Vorsätze verwirklicht werden können. Dazu sollen die Ex-ante-Bewerter bereits zu einem frühen Stadium an der Ausarbeitung des EPLR beteiligt werden. Die schließt insbesondere auch die Durchführung der sozioökonomischen/ SWOT-Analyse für das Programmgebiet gemäß Artikel 8 Abs. 1b ELER-VO, die Gestaltung der Interventionslogik des Programms und die Festlegung der Programmziele ein.

Das Aufgabenspektrum der Ex-ante-Bewertung wird in Art. 55 ESIF-VO festgelegt. Es wird weiter konkretisiert in den Leitlinien der DG AGRI für die Ex-ante-Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme 2014-2020.¹ Der vorgelegte Bericht zur Ex-ante-Bewertung ist entsprechend diesen Leitlinien strukturiert.

0.2 Beschreibung der Schritte bei der Durchführung der Ex-ante-Bewertung auf dem geografischen Gebiet des EPLR und der Zusammenarbeit des Ex-ante-Bewerter mit der Verwaltungsbehörde

Die Ex-ante-Bewertung wurde unter der Verantwortung der Verwaltungsbehörde durchgeführt. Entsprechend Art. 77 der ELER-VO wurden die Ex-ante-Bewerter in alle relevanten Prozesse der Ausarbeitung des EPLR 2014-2020 einbezogen.

Die Beauftragung der Ex-ante-Bewertung erfolgte frühzeitig zu Beginn des Programmierungsprozesses, konkret im April 2012. Wesentliche Schritte des Prozesses waren

- eine erste Bewertung einschl. Vorschlägen zur sozioökonomischen/ SWOT-Analyse im Juni 2012

¹ GETTING THE MOST FROM YOUR RDP: GUIDELINES FOR THE EX ANTE EVALUATION OF 2014-2020 RDPS. DRAFT AUGUST, 2012.
http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7797A2AE-91CD-8D82-C9DB-D30E043439F1

- Stellungnahmen und Hinweise zu Maßnahmenbeschreibungen des EPLR, beginnend ab Juni 2012
- Stellungnahme zum Erstentwurf des Finanzplans für das EPLR im Juni 2012
- Stellungnahmen und Hinweise zur Beschreibung des LEADER-Ansatzes im EPLR im Juni 2012 und Januar 2013
- Stellungnahmen und Hinweise zur Beschreibung der Projektauswahlkriterien, der Publizitätsvorschriften und der Beratungskapazität im EPLR im Juli 2012
- Stellungnahmen und Hinweise zur Ausarbeitung der Interventionslogik im Juli und Oktober 2012
- Stellungnahmen und Hinweise zur Beschreibung des Begleitungs- und Bewertungssystems im September 2012
- Stellungnahme und Hinweise zur Analyse der Auswirkungen des vorangegangenen Programmzeitraums im Oktober 2012
- Information der Wirtschafts- und Sozialpartner (WSP) zum Stand der Ex-ante-Bewertung am 17.10.2012 auf WSP-Veranstaltung in Dresden
- Stellungnahmen und Hinweise zur Abgrenzung der Gebietskulisse für das Programm im Dezember 2012
- Teilnahme der Ex-ante-Bewerter an Programmkoordinierungsreferenten-Sitzung (Bund/Länder) am 10.12.2012 in Berlin
- Stellungnahmen und Hinweise zur Berücksichtigung des Querschnittziels Chancengleichheit im Juni 2013
- die Erarbeitung eines umfassenden Berichtsentwurfs zur Ex-ante-Bewertung des EPLR-Entwurfs vom 07.02.2014 im März 2014
- Information der Wirtschafts- und Sozialpartner (WSP) zum Stand der Ex-ante-Bewertung am 24.03.2014 auf WSP-Veranstaltung in Dresden.

Die Kommunikation zwischen Ex-ante-Bewertern und der Verwaltungsbehörde erfolgte über schriftliche Stellungnahmen, konkrete Anmerkungen zu Textentwürfen sowie Diskussionsrunden im SMUL.

1 Bewertung des Hintergrunds und des Bedarfs

1.1 SWOT-Analyse und Bedarfserhebung einschließlich der aus dem vorangegangenen Programmplanungszeitraum gewonnenen Erkenntnisse

1.1.1 Bewertungsgrundlagen

Die sozioökonomische/ SWOT-Analyse zur Vorbereitung des EPLR Sachsen 2014-2020 wurde durch externe Experten in enger Abstimmung mit dem zuständigen Fachressort erstellt.

Folgenden Bewertungskriterien wurden der Ex-ante-Bewertung zugrunde gelegt:

- Vollständigkeit (Themenbereiche, Indikatoren)
- hinreichende Detailliertheit mit Blick auf die Anforderungen für die weitere Ausarbeitung des EPLR
- Korrektheit der verwendeten Daten/ Informationen
- Identifikation und Berücksichtigung treibender/ hemmender Faktoren in der Analyse
- Stringenz der aus den vorliegenden Daten abgeleiteten Schlussfolgerungen im Hinblick auf Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken und mögliche Handlungsansätze für Sachsen
- Eignung der Analyse für die Ableitung von Entwicklungszielen und Prioritäten

1.1.2 Bewertung der SWOT-Analyse und Bedarfserhebung

Vollständigkeit

Der EPLR-Entwurf enthält aufgrund der vorgegebenen Zeichenbegrenzung des SFC eine stark gekürzte Fassung der sozioökonomischen Analyse (SÖA), welche als Grundlage für den Programmierungsprozess erstellt wurde. Gegenüber der ausführlichen Fassung musste in der Kurzfassung für den EPLR auf tiefere analytische Aussagen zu einzelnen Sachverhalten verzichtet werden. Unabhängig davon stellt die Kurzfassung im EPLR eine konsistente und aussagefähige Zusammenfassung der ausführlichen Fassung dar.

Die sozioökonomische Analyse (SÖA) zeichnet ein ausführliches und differenziertes Bild der sozioökonomischen Ausgangslage im Freistaat Sachsen. Für ihre Erarbeitung wird eine

Vielzahl von Daten/ Indikatoren herangezogen, die geeignet sind, die Ausgangslage in Sachsen für die Vorbereitungen der Programmperiode 2014-2020 zu beschreiben und zu bewerten. Ergänzend wurden relevante Sekundärquellen erschlossen und in die Analyse einbezogen.

Der Datenstand der Analyse bezieht sich im Wesentlichen auf das Jahr 2010. Dies entspricht insbesondere für die Erstellung von Zeitreihen und Datenvergleiche dem zum Zeitpunkt der Erarbeitung verfügbaren Datenstand. Teilweise werden – wo vorliegend – auch aktuellere Daten (Stand 2011 bzw. 2012) in die Analyse einbezogen. Für ausgewählte Indikatoren werden auch mittel- bzw. längerfristige Entwicklungstrends aufgezeigt (z.B. Demografie, BIP/ BWS, Arbeitsmarkt). Für den Bereich Demografie werden darüber hinaus Prognosedaten (Zeithorizont 2020) berücksichtigt. Alles in allem reflektieren die in der Analyse verwendeten Daten und Informationen den aktuell verfügbaren Stand.

SÖA und SWOT decken alle relevanten Themenbereiche ab. Dies ist insbesondere gewährleistet durch

- die Strukturierung der SÖA entlang der Ziele des ELER für die Förderung des ländlichen Raums gemäß Art. 4 ELER-VO,
- die Entwicklung der SÖA unter Bezugnahme auf das Set der kontext- und zielbezogenen Baseline-Indikatoren gemäß CMEF und
- die Gliederung der SWOT-Analyse entlang der Prioritäten der Union für die Entwicklung des ländlichen Raums gemäß Art. 5 ELER-VO.

Die im CMEF für den Programmzeitraum 2007-2013 aufgeführten Baseline-Indikatoren wurden in die Analyse weitgehend integriert.

Nach Hinweisen der Ex-ante-Bewertung wurden die SÖA punktuell vertieft und ergänzt. Das betraf insbesondere folgende Aspekte:

- Ergänzung ausgewählter Kontextindikatoren
- Ergänzung EU-/ nationaler Referenzwerte zu ausgewählten Indikatoren
- Erweiterung der geschlechtsdifferenzierten Analyse
- analytische Untersetzung des Themas "energetische Gebäudesanierung"
- Vertiefung der Analyse zur Lage der Kommunalfinanzen.

In der Kurzfassung der SÖA für das SFC-Dokument konnten entsprechende Aspekte aufgrund der Zeichenbegrenzung jedoch nur sehr begrenzt berücksichtigt werden.

Detailliertheit

Die SÖA enthält zu vielen ELER-relevanten Sachverhalten sehr detaillierte Informationen. Mit Blick auf die Anforderungen für die weitere Ausarbeitung des EPLR ist dieser umfassende Ansatz nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung zweckmäßig. Er liefert zum einen die für die Strategieentwicklung erforderliche Informationsbasis. Zum anderen enthält er bereits eine Fülle von Informationen, die für die weitere Ausarbeitung des EPLR auf der Ebene der Maßnahmenplanung von Nutzen sind.

Die SWOT-Analyse ist nach den Unionsprioritäten gegliedert und weist damit aus Sicht der Ex-ante-Bewertung einen angemessenen Detaillierungsgrad auf. Zur inneren Struktur wird auf die Ausführungen weiter unten verwiesen.

Korrektheit der verwendeten Daten/ Informationen

Die verwendeten statistischen Angaben sind im Ergebnis einer stichprobenhaften Prüfung als korrekt einzuschätzen.

Identifikation und Berücksichtigung treibender/ hemmender Faktoren

Zu vielen Sachverhalten ist es gelungen, nicht nur den Status quo für Sachsen, sondern auch begünstigende bzw. hemmende Entwicklungsbedingungen aufzuzeigen. Beispielhaft seien hier genannt

- räumlich differenzierte Bevölkerungsentwicklungen als Bestimmungsfaktor lokal differenzierter Anpassungs- und Entwicklungsstrategien
- Besitzverhältnisse bei landwirtschaftlichen Flächen als Faktor der Wettbewerbsfähigkeit der Landbewirtschafter
- Tiergesundheit als relevanter Wettbewerbsfaktor in der Milchwirtschaft Sachsens
- Entwicklungshemmnisse der Forstwirtschaft aufgrund von Eigentumszersplitterung im Privatwald.

Stringenz der aus den Daten abgeleiteten Schlussfolgerungen im Hinblick auf Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken

In der textlichen Erläuterung zur SWOT-Analyse richtigerweise darauf hingewiesen, dass Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken sich nicht deterministisch aus den statistischen Indikatoren der Ausgangsanalysen ergeben. Vor diesem Hintergrund wird darauf hingewiesen, dass die Befunde der Ausgangsanalysen von den für die spätere Strategie- und Programmformulierung verantwortlichen Akteuren im diskursiven Prozess einer Wertung unterzogen wurden.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgehensweise sind die aus der SÖA abgeleiteten und in den SWOT-Tabellen ausgewiesenen Angaben zu Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken als plausibel einzuschätzen.

In der Anlage zum Bericht werden, anknüpfend an die Ergebnisse der SWOT-Analyse, zu allen identifizierten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken jeweils "Bedarfe" formuliert. Für jede der angeführten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken wird dargestellt, wie "Stärken gestärkt", "Schwächen gemindert", "Chancen genutzt" bzw. "Risiken vermieden" werden könnten.

Faktisch handelt es sich bei den beschriebenen "Bedarfen" zum Teil um Entwicklungsziele, zum Teil um Handlungsziele. Damit ist eine umfangreiche Sammlung von Anregungen für die weitere Diskussion zur Strategieentwicklung angelegt. Daran anknüpfend ist eine Wichtung der vielfältigen Bedarfe erforderlich. In der Praxis wird es nicht möglich und teilweise auch nicht sinnvoll sein, alle hier als Stärken beschriebenen Sachverhalte gezielt weiter auszubauen, alle aufgezeigten Schwächen zu minimieren etc.

Der Schritt zur Gewichtung der identifizierten Bedarfe erfolgte im Zuge der Ausarbeitung der Strategie für das EPLR.

Zusammenfassend wird eingeschätzt, dass alle wesentlichen Hinweise und Empfehlungen der Ex-ante-Bewertung zur SÖA/ SWOT im Programmierungsprozess umgesetzt worden sind. Damit wurden die analytischen Grundlagen für die Erstellung des EPLR verbessert. In der gekürzten Fassung der SÖA/ SWOT für das SFC-Dokument konnte dies jedoch nur sehr begrenzt berücksichtigt werden.

1.1.3 Erkenntnisse aus dem Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013

Der Rückblick auf Umsetzung und Ergebnisse des laufenden Programms ist, ebenso wie die sozioökonomische/ SWOT-Analyse, ein wichtiger Baustein zur Bewertung der Ausgangssituation für den Programmzeitraum 2014-2020. Er wird systematisch für jede Maßnahme des EPLR anhand finanzieller und materieller Indikatoren vorgenommen (vgl. Anlage 3 zum

EPLR). Dabei wird auf den aktuellen Umsetzungsstand per Jahresende 2012 abgestellt. Die Monitoringdaten werden ergänzt durch Einschätzungen aus der Halbzeitbewertung.

Positiv ist herauszustellen, dass das Kapitel nicht nur eine Rückschau auf die bisherige Umsetzung des Programms enthält, sondern auf dieser Grundlage auch Schlussfolgerungen in Bezug auf die Fortführung, die modifizierte Ausrichtung oder das beabsichtigte Auslaufen bisheriger Maßnahmen. Damit wird deutlich, wie Erfahrungen und Ergebnisse aus der Bewertung der laufenden Programmperiode konkret für die Ausrichtung des neuen EPLR genutzt werden.

1.2 Empfehlungen in Bezug auf die SWOT-Analyse und Bedarfserhebung

SWOT-Analyse

Berücksichtigung wesentlicher Empfehlungen der Ex-ante-Bewertung im Programmierungsprozess

Datum	Gegenstand	Empfehlung	Wie berücksichtigt?
06.07.2012	SÖA	Ergänzung ausgew. Kontextindikatoren	im Lichte konkreter Vorgaben der KOM ("COMMON CONTEXT INDICATORS 2014-2020: ANALYTICAL TABLE", Feb. 2013) verzichtbar
		Ergänzung EU-/ nat. Referenzwerte zu ausgew. Indikatoren	in überarb. Fassung Aug. 2012 berücksichtigt
		Erweiterung geschlechtsdiff. Analyse	dto.
		Ergänzung Analyse lw. Unternehmen um Aspekte Eigenkapitalausstattung und Zugang zu Fremdkapital	wird bei Begründung der Maßnahmenauswahl für das EPLR berücksichtigt
		Überprüfung der Klassifizierung "strukturschwache Räume"	in überarb. Fassung Aug. 2012 berücksichtigt
		Überprüfung der Interpretation der BIP-Wachstumsraten in unterschiedlichen Regionstypen	dto.
		Gliederungssystematische Neuordnung des Themas "Unternehmensgründungen"	dto.
		Relativierung der Daten zur BWS im Sektor Handel/ Gastgewerbe/ Verkehr als Indikator der Tourismuswirtschaft	dto.
		analytische Untersetzung des The-	dto.

Datum	Gegenstand	Empfehlung	Wie berücksichtigt?
		mas "energetische Gebäudesanie- rung"	
		Vertiefung der Analyse zur Lage der Kommunalfinanzen	dto.
		Interpretation der Daten zum Ar- beitsplatzrückgang in der Landwirt- schaft überprüfen	dto.
		Überprüfung der Daten zum Kapital- stock im lw. Sektor	dto.
		Stärkere Strukturierung der SWOT- Tabellen entlang einzelner Hand- lungsfelder	nach Strukturvorgaben der KOM im "Template" ² verzichtbar
		Priorisierung/ Gewichtung der identi- fizierten "Bedarfe" für Sachsen (An- lagendokument zur SÖA/SWOT)	erfolgte im Rahmen der weiteren Programmie- rungsschritte

Erkenntnisse aus dem Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013

Berücksichtigung wesentlicher Empfehlungen der Ex-ante-Bewertung im Programmie- rungsprozess

Datum	Gegenstand	Empfehlung	Wie berücksichtigt?
05./12.10. 2012	Rückblick auf Programm- zeitraum 2007-2013	Straffung der Darstellung	VB hält eine detaillierte Darstellung des Umset- zungsstandes anhand finanzieller und materiel- ler Indikatoren auf Maß- nahmenebene für gebo- ten
		Ergänzung einer Erläuterung zu Startschwierigkeiten bei der Umset- zung der Code-323-Maßnahme "Na- türliches Erbe"	in überarb. Fassung Feb. 2013 ergänzt
		Ergänzung von Aussagen zu Wir- kungen auf Ebene des Gesamtpro- gramms	in überarb. Fassung Feb. 2013 ergänzt

² KOM (DG AGRI): Working Paper "Elements of strategic programming for the period 2014-2020", Stand 18.01.2013

2 Relevanz sowie interne und externe Kohärenz des Programms

2.1 Bewertung des Beitrags zur Strategie Europa 2020

Die Leitlinien der DG AGRI für die Ex-ante-Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme 2014-2020 sehen eine Bewertung des Beitrags der Programme zur Strategie Europa 2020 unter drei Aspekten vor:

- den Prozess der Programmentwicklung
- die Programmziele und –maßnahmen
- Verwaltung, Management und Kommunikation.

Prozess der Programmentwicklung

Die Strategie Europa 2020 ist eine Strategie, die in viele Lebensbereiche hinein reicht und nicht nur an Regierungen adressiert ist. Für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Strategie ist es erforderlich, dass sie an ein breites Spektrum von Akteuren kommuniziert wird und diese Akteure sich für die Erreichung der EU2020-Ziele engagieren.

Vergleichbar gilt dies auch für die Strategie zur ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen. Für den Erfolg dieser Strategie ist es ein wichtiger Faktor, dass alle im Hinblick auf die ländliche Entwicklung maßgeblichen Akteure bereits in die Erarbeitung des EPLR 2014-2020 einbezogen werden und Gelegenheit zur Mitgestaltung erhalten.

Dieser Anspruch wurde nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung bei der Erstellung des EPLR Sachsen 2014-2020 erfüllt:

Kapitel 16 des EPLR vermittelt einen Überblick über die wichtigsten Aktivitäten und Veranstaltungen zur Beteiligung der Partner. Die Auflistung belegt, dass die Aktivitäten zur Partnerbeteiligung frühzeitig (Mai 2011) begannen und kontinuierlich fortgeführt worden sind.

Anhand der Einladungs- und Teilnehmerverzeichnisse ist nachvollziehbar, dass alle für die ländliche Entwicklung in Sachsen relevanten Akteursgruppen in den partnerschaftlichen Dialog einbezogen waren. Am 15.06.2012 erfolgte auf der EPLR-Homepage ein öffentlicher Aufruf zur Beteiligung an der Erstellung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2014 - 2020.

Die Ex-ante-Bewerter waren an mehreren Partnerschaftsveranstaltungen durch eigene Diskussionsbeiträge aktiv beteiligt und haben dabei den Eindruck eines konstruktiven Dialogs

zwischen der für die Erarbeitung des EPLR zuständigen Verwaltungsbehörde und den Partnern gewonnen. Der Überblick über die Stellungnahmen der Partner, die im Verlauf der Erarbeitung des EPLR abgegeben wurden (vgl. Anlage 6 zum EPLR), bestätigt diesen Eindruck. Im Rahmen der Veranstaltungen war u.a. auch die Ausrichtung der Förderstrategie und -maßnahmen des EPLR an den Zielen der Strategie Europa 2020 und der GAP Gegenstand der Diskussion.

Die Entwicklung des Programms für den neuen Förderzeitraum knüpft erkennbar an die Ergebnisse und Erfahrungen der Umsetzung des EPLR Sachsen 2007-2013 an. Eine Reihe von Maßnahmen soll in vergleichbarer Ausrichtung im Programmzeitraum 2014-2020 weitergeführt werden. Unabhängig davon ist die Entscheidung über das ELER-kofinanzierte Maßnahmenspektrum der Förderperiode 2014-2020 das Ergebnis intensiver Analysen, Bewertungen und Diskussionen im Hinblick auf die Entwicklung von Handlungsbedarf und Prioritäten im Übergang zur neuen Programmperiode.

Ziele und Maßnahmen des Programms

Für den Prozess der Programmplanung im Freistaat Sachsen bildete der auf EU-Ebene gesetzte Handlungsrahmen, definiert u.a. durch ESIF- und ELER-VO sowie den Gemeinsamen Strategischen Rahmen (GSR), einen zentralen Ausgangspunkt.

Bereits in der programm vorbereitenden sozioökonomischen und SWOT-Analyse für den Freistaat Sachsen wurden Ziele und Kernindikatoren der Strategie Europa 2020 berücksichtigt. So waren bspw. Erwerbsbeteiligung, Bildungsniveau, Forschungs- und Innovationspotenziale sowie die Situation im Bereich erneuerbarer Energien/ Klimaschutz Gegenstand der Bewertung.

Unter Beachtung des in den einschlägigen EU-Verordnungen gesetzten Handlungsrahmens einerseits und der Analyse der Bedarfe in Sachsen andererseits wurde das Ziel- und Maßnahmenspektrum des EPLR definiert. Mit diesem Vorgehen wurde sichergestellt, dass die für das Programm ausgewählten Schwerpunkte und Maßnahmen sowohl den Prioritäten der Strategie Europa 2020 als auch den regionalen Bedarfen in Sachsen entsprechen.

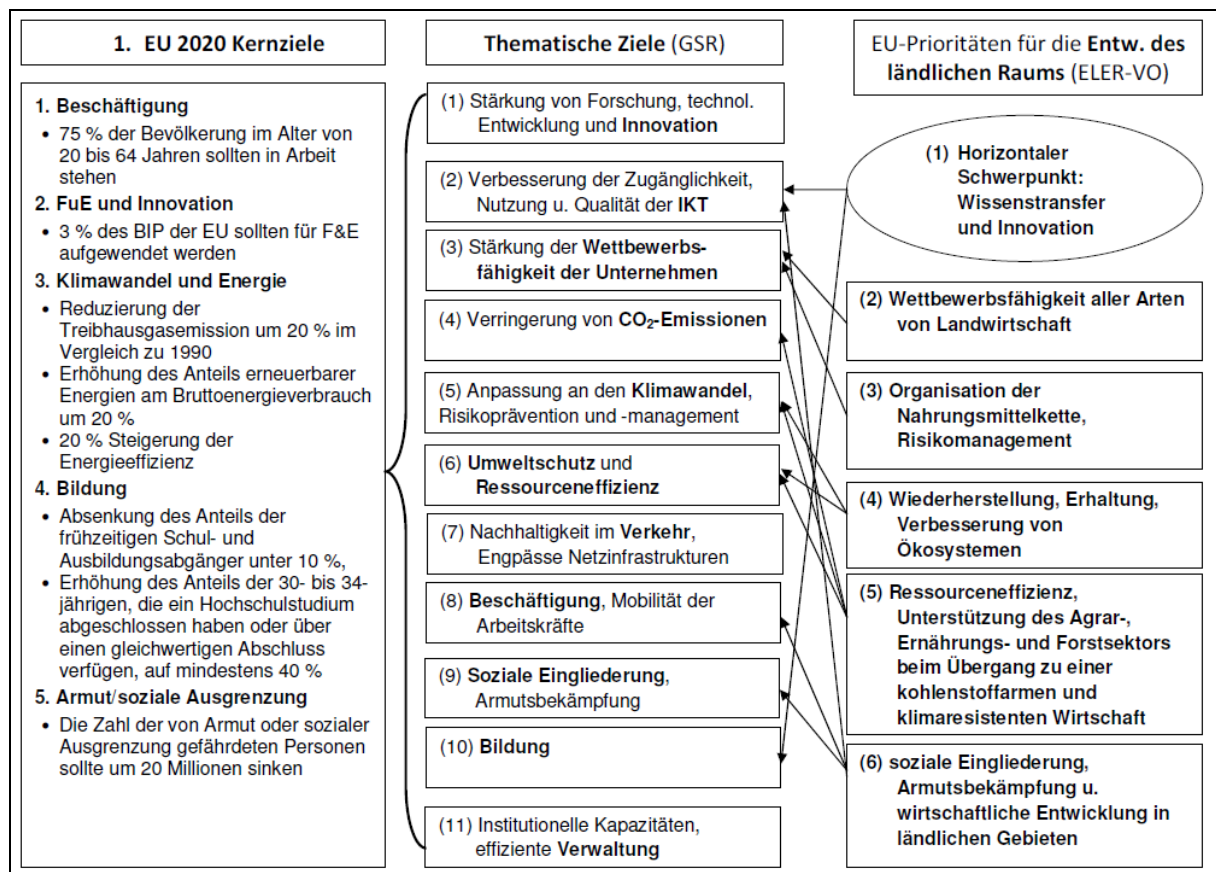
Umsetzungsschwerpunkte des EPLR Sachsen bilden folgende Prioritäten der Union für die Entwicklung des ländlichen Raums gemäß Art. 5 ELER-VO:

Unionspriorität 6: "Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten" mit rd. 42% der ELER-Mittel

Unionspriorität 4: "Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme" mit rd. 37% der ELER-Mittel

Unionspriorität 2 "Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer landwirtschaftlicher Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung" mit rd. 16% der ELER-Mittel.

Die folgende Grafik verdeutlicht den Bezug zwischen den Unionsprioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Thematischen Zielen für den Einsatz der ESI-Fonds:



Quelle:

DG AGRI: GETTING THE MOST FROM YOUR RDP: GUIDELINES FOR THE EX ANTE EVALUATION OF 2014-2020 RDPS. DRAFT AUGUST, 2012.

Unter Zugrundlegung dieser grundlegenden Zusammenhänge zwischen den Unionsprioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums gemäß ELER-VO und den thematischen Zielen gemäß ESFI-VO/ GSR lässt sich feststellen, dass der EPLR Sachsen 2014-2020 vorrangig zu den thematischen Zielen

- 9 – Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung,
- 6 – Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz sowie
- 3 – Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, insbesondere des Agrarsektors

beiträgt. Dabei stehen für die Ausrichtung der ELER-Maßnahmen im Rahmen der Unionspriorität 6: "Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten" nicht direkte, personenbezogene Maßnahmen der sozialen Eingliederung und Armutsbekämpfung im Vordergrund. Vielmehr sollen die Maßnahmen unter dieser Unionspriorität zu einer langfristig ausgewogenen Entwicklung in den ländlichen Gebieten Sachsens beitragen und so das Entstehen von Gebieten mit besonderen Armutsrisiken verhindern. Handlungsschwerpunkte des EPLR sind in diesem Sinne Maßnahmen zur Unterstützung der Anpassung an den demografischen Wandel und der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Gebieten, die entsprechend der lokalen Gegebenheiten durch den LEADER-Ansatz differenziert ausgestaltet werden können.

Darüber hinaus tragen auch die übrigen im EPLR programmierten Unionsprioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums (1, 3, 5) über die in der obenstehenden Grafik skizzierten Wirkungszusammenhänge zu den Zielen der Strategie Europa 2020 teil. Sie bilden allerdings keine finanziellen Umsetzungsschwerpunkte des sächsischen Programms.

"Kernmaßnahmen" des EPLR sind – gemessen an der finanziellen Gewichtung – die Maßnahmen

- "Von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung" (Art. 32 ESIF-VO), mit der rd. 41% der ELER-Mittel auf die Unionspriorität 6 ausgerichtet werden;
- "Agrarumwelt- und Klimamaßnahme" (Art. 28 ELER-VO), mit der rd. 17% der ELER-Mittel auf die Unionspriorität 4 ausgerichtet werden

- "Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete" (Art. 31 ELER-VO), mit der rd. 10% der ELER-Mittel auf die Unionspriorität 4 ausgerichtet werden
- "Ökologischer/ biologischer Landbau" (Art. 29 ELER-VO), mit der rd. 4% der ELER-Mittel auf die Unionspriorität 4 ausgerichtet werden
- "Investitionen in materielle Vermögenswerte" (Art. 17 ELER-VO), mit der rd. 15% der ELER-Mittel auf die Unionspriorität 2 und weitere rd. 3% auf die Unionspriorität 4 ausgerichtet werden.

Auswahl und Gewichtung der Maßnahmen für das EPLR Sachsen bestätigen nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung die klare Ausrichtung des Programms auf die thematischen Ziele 9, 6 und 3 des GSR bzw. die entsprechenden Ziele der Europa 2020-Strategie.

Verwaltung, Management und Kommunikation

Die vorgeschlagenen Regeln zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsbehörde mit den Partnern im Begleitausschuss (Abschnitt 15.2) sowie zur Publizität des Programms (Abschnitt 15.3) belegen die Bemühungen um eine effektive Vermittlung und Begleitung der Programmziele und Förderangebote. Dies ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass die Umsetzung des Programms auch zu den Zielen der Europa 2020-Strategie beiträgt.

Die vorgesehene Zusammensetzung des Begleitausschusses trägt dazu bei, dass die Wirtschafts- und Sozialpartner über den thematischen Rahmen der GAP hinaus inhaltliche Kernziele der Strategie Europa 2020 repräsentieren. Dies gilt insbesondere für die Gruppen Wirtschaft, Wissenschaft, Inklusion und Chancengleichheit.

Bei der programmbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit sollte darauf geachtet werden, dass neben den maßnahmenspezifischen Zielen des Programms auch der Beitrag zu den Zielen der Strategie Europa 2020 kommuniziert wird.

2.2 Bewertung der Kohärenz mit dem GSR, der Partnerschaftsvereinbarung, den länderspezifischen Empfehlungen und anderen relevanten Instrumenten

Bezug zum GSR

Die Kohärenz der für das EPLR Sachsen gewählten Prioritäten mit dem GSR ergibt sich aus der Entwicklung der Rahmenvorgaben auf EU-Ebene: Im Zuge der Entwicklung und Verabschiedung der ESIF-VO (GSR) und der ELER-VO (Unionsprioritäten, Schwerpunktebereiche und Maßnahmen für die ländliche Entwicklung) haben die Beteiligten (KOM, Rat, EP) die Kohärenz der Vorgaben zu gewährleisten.

Der Freistaat Sachsen hat sich bei der Auswahl der Schwerpunkte und Maßnahmen für das EPLR strikt an die Vorgaben der einschlägigen Verordnungen gehalten. Insofern ist auch für das EPLR Sachsen die gebotene Kohärenz zum GSR gewährleistet.

Bezug zur Partnerschaftsvereinbarung

In der Partnerschaftsvereinbarung für Deutschland werden für den Einsatz des ELER vier Schwerpunktebereiche benannt (vgl. ebenda, Abschnitt 1.3.1):

- Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen, die von der Land- und Forstwirtschaft abhängen (entspr. Unionspriorität 4);
- Maßnahmen zur Senkung der Treibhausgasemissionen und der verbesserten CO₂-Bindung in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Anpassung an den Klimawandel in ländlichen Räumen (entspr. Unionspriorität 5)
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (entspr. Unionspriorität 2) und
- Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Gebieten (entspr. Unionspriorität 6).

Für die Strategie des EPLR Sachsen 2014-2020 wurden diese Handlungsfelder ebenfalls als prioritär festgelegt (siehe dazu Abschnitt 2.1 des Berichts zur Ex-ante-Bewertung). Die zur Umsetzung vorgesehenen Maßnahmen des EPLR sind inhaltlich und finanziell in hohem Maße auf die Unionsprioritäten 6, 4 und 2 konzentriert.

Maßnahmen, die primär auf die Ziele der Unionspriorität 5 (Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoff-

armen und klimaresistenten Wirtschaft) gerichtet sind, spielen im EPLR Sachsen keine zentrale Rolle. Das EPLR sieht für die Förderung von Maßnahmen mit prioritärer Ausrichtung auf diese Ziele rd. 3% der ELER-Mittel vor. Allerdings ist zu erwarten, dass neben den Maßnahmen mit spezifischer Ausrichtung weitere Maßnahmen des EPLR sekundäre positive Effekte im Sinne der Ziele Energieeffizienz, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel entfalten werden. Zu verweisen ist hier insbesondere auf

- die Unterstützung von Investitionen in Landwirtschaftsbetrieben, insbesondere im Bereich Tierproduktion (Art. 17)
- die Förderung bodenschonender Bodenbearbeitungsverfahren im Rahmen von AUKM (Art. 28)
- Maßnahmen zur Verbesserung von Energieeffizienz und Klimaschutz im Rahmen von LEADER.

Durch derartige Sekundäreffekte werden die Gesamtwirkungen des Programms im Hinblick auf die Ziele der Unionspriorität 5 verstärkt.

Insgesamt ist die Ausrichtung des EPLR Sachsen nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung kohärent zu den Orientierungen der Partnerschaftsvereinbarung.

Bezug zu den länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission

Die Empfehlungen des Europäischen Rates vom Juli 2013 zum Nationalen Reformprogramm 2013 für Deutschland konzentrieren sich auf die Handlungsfelder Finanz-, Arbeitsmarkt, Energie- und Wettbewerbspolitik. Die Kompetenzen zur Umsetzung dieser Empfehlungen liegen im Wesentlichen beim Bund. In Bezug auf die ländliche Entwicklung wurden keine spezifischen Empfehlungen verabschiedet.

Einige Empfehlungen des Rates sind für den Handlungsrahmen des ELER mittelbar von Bedeutung. Dies betrifft insbesondere die Empfehlungen,

- vorhandenen finanziellen Spielraum zu nutzen, damit auf allen staatlichen Ebenen mehr und effizienter als bisher wachstumsfördernde Bildungs- und Forschungsausgaben getätigt werden;
- die Verfügbarkeit der Ganztagskindertagesstätten und -schulen zu erhöhen.

Mit der vorgesehenen Förderung von Wissenstransfer- und Informationsmaßnahmen (Art. 14 ELER-VO) sowie von Maßnahmen der Zusammenarbeit von Akteuren des Agrarsektors und

der Wissenschaft (Art. 35) leistet das EPLR Sachsen einen Beitrag zu effektiven Bildungs- und Forschungsausgaben.

In Bezug auf die Kinderbetreuung hat Sachsen ein Versorgungsniveau erreicht, das im nationalen Maßstab vorbildlich ist. Maßnahmen zur baulichen und energetischen Modernisierung von Kindertagesstätten und Schulen können im EPLR im Rahmen von LEADER gefördert werden.

Das NRP 2013 für Deutschland betont, bezogen auf die Förderperiode von 2014 bis 2020, die wachsende Bedeutung der ESI-Fonds für die Erreichung der Ziele der Europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie für eine intelligente, nachhaltige und integrative Entwicklung Deutschlands. Mit Blick auf den Inhalt und die Ausgestaltung der zukünftigen Förderprogramme des ELER werden folgende Schwerpunkte genannt:

- Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft
- nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz
- ausgewogene räumliche Entwicklung der ländlichen Gebiete.

Der EPLR Sachsen weist eine klare Ausrichtung auf diese Schwerpunkte auf. Insofern ist die Kohärenz des Programms zum NRP gegeben.

Bezug zu Säule 1 der GAP

Abstimmungsbedarf besteht zwischen der Ausrichtung der Förderangebote des EPLR einerseits und den Förderregeln zur Umsetzung der 1. Säule der GAP (Direktzahlungen sowie Zahlungen der gemeinsamen Marktorganisation – GMO) andererseits.

Die Regeln zur Komplementarität zwischen EPLR und Zahlungen im Rahmen der GMO sind auf die Vermeidung des Risikos von Doppelförderungen gerichtet. Das EPLR enthält einen Überblick über die Abgrenzungsregeln für Zahlungen aus dem EPLR in den für Sachsen relevanten Marktbereichen.

Auch die Regelungen des EPLR bzgl. der Komplementarität zu den Direktzahlungen sind auf die Vermeidung des Risikos von Doppelförderungen ausgerichtet. Eine Doppelförderung kann insofern ausgeschlossen werden, als eine gleichzeitige Durchführung von Vorhaben der AUKM, die als ökologische Vorrangflächen angerechnet werden könnten und Durchführung als greeningrelevantes Vorhaben gem. Art. 46 DZ-VO innerhalb des Betriebes nicht

möglich ist. Der Landwirt muss entscheiden, ob er dieses Vorhaben in der 1. Säule oder in der 2. Säule durchführen will.

Bezug zu anderen EU-Programmen des Freistaats Sachsen

Das EPLR enthält in Abschnitt 14.1.1 Regeln zur Abgrenzung von Förderangeboten des ELER gegenüber Maßnahmen, die im Rahmen der OP EFRE, ESF, ETZ oder EMFF in Sachsen finanziert werden. Die Darstellung der Förderangebote des ELER erfolgt auf der Ebene der einzelnen Maßnahmen gemäß ELER-VO bzw. ESIF-VO (CLLD). Dem wird jeweils gegenübergestellt

- inwieweit die aus den anderen Fonds finanzierten Programme vergleichbare Förderangebote aufweisen
- wie in einer solchen Konstellation das Risiko von Doppelförderungen ausgeschlossen wird.

Die skizzierten Regelungen werden von Seiten der Ex-ante-Bewertung als plausibel und praktikabel eingeschätzt.

Im Bereich LEADER wird auf die Möglichkeit verwiesen, dass komplementär zur Fördermaßnahmen des ELER grundsätzlich auch Projekte aus dem EMFF und dem ESF unterstützt werden können. Vorhaben, die zur Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien geeignet sind, können im Rahmen EFRE- bzw. ESF-kofinanzierter Fachprogramme nach dem Vorrangprinzip gefördert werden. Auf welche Maßnahmen der EFRE- bzw. ESF-Fachprogramme dieses Vorrangprinzip Anwendung findet, wird im EPLR nicht näher erläutert. Dies sollte nach Verabschiedung der operationellen Programme gegenüber den Akteuren der LAG transparent gemacht werden.

Das EPLR sieht vor, dass für Vorhaben, die Fachförderangebote des Freistaates Sachsen außerhalb des EPLR nutzen, die Konditionen der jeweiligen Fachförderung eingehalten werden. Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ist dies eine sinnvolle Regelung, um für die entsprechenden Fachprogramme eine einheitliche Förderkulisse zu gewährleisten.

Bezug zu weiteren EU-Programmen und -strategien

Im EPLR wird kurz auf die Komplementarität zu den EU-Programmen LIFE und Horizont 2020 sowie das Verhältnis zu anderen Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP) eingegangen (Kap. 14.2).

Die Ausführungen skizzieren die generelle Abgrenzung zwischen den Förderaktivitäten des EPLR und denen der EU-Programme LIFE und Horizont 2020. Andere Aspekte der Komplementarität – z.B. Fördermaßnahmen, die Akteure aus Sachsen beim Zugang zu den EU-Programmen unterstützen oder Maßnahmen, die auf eine Verbreitung erfolgreich erprobter Ansätze (z.B. im Rahmen von LIFE) gerichtet sind – werden im EPLR nicht angesprochen. Entsprechende Förderansätze sind im EPLR Sachsen auch nicht vorgesehen.

Auch die Darstellung des Verhältnisses zwischen Fördermaßnahmen im Rahmen der EIP "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit" aus dem EPLR und anderen EIP zielt darauf, Überschneidungen der Förderangebote bzw. Doppelförderungen auszuschließen. Dies kann auf der Grundlage der Ausführungen im EPLR als gegeben angesehen werden. Anderweitige Koordinierungsmechanismen sind im Rahmen des EPLR Sachsen nicht vorgesehen.

2.3 Bewertung der Interventionslogik des Programms

2.3.1 Interventionslogik

Vorbemerkung

Das Template, das Gliederung und Inhalte des EPLR im Detail vorgibt³, sieht eine Darstellung der Interventionslogik auf zwei Ebenen vor:

- a) auf der Ebene des Programms als "zusammenfassende Tabelle der Interventionslogik" in Abschnitt 5.4
- b) auf der Ebene der einzelnen für das Programm ausgewählten Maßnahmen in Abschnitt 8.2.

In diesem Abschnitt der Ex-ante-Bewertung wird die Interventionslogik auf Ebene des Programms bewertet. Die Bewertung auf Ebene der Maßnahmen erfolgt in Abschnitt 2.5 dieses Berichts.

Hierarchie der Ziele

Neben der Übersichtstabelle 5.2 "Zusammenfassende Tabelle der Interventionslogik" in Abschnitt 5.4. des EPLR enthält das Programmdokument überblicksartige Darstellungen zur Interventionslogik für die sechs Unionsprioritäten gemäß Art. 5 ELER-VO (Abschnitt 5.2 des EPLR).

Diese Darstellungen zeigen die Beziehungen zwischen den für das EPLR ausgewählten Maßnahmen und Schwerpunktbereichen gemäß ELER-VO sowie den übergeordneten strategischen Zielebenen (thematische Ziele gemäß ESIF-VO, Ziele der GAP gemäß Art. 4 ELER-VO und der Strategie Europa 2020) auf. Die Darstellung erfolgt in Anlehnung an einschlägige Ausarbeitungen auf EU-Ebene.⁴

Alles in allem vermitteln die grafischen Übersichten ein komplexes Bild der vielfältigen Rahmenvorgaben, Zielebenen und -beziehungen – insbesondere der EU-Ebene – für die Ausrichtung des EPLR. Spezifisch für das sächsische Programm verdeutlichen die Grafiken, welche der ausgewählten Maßnahmen des EPLR zu welchen Schwerpunktbereichen und

³ KOM, DG AGRI: Draft Working Dokument: SFC2014 technical guidance.

⁴ Draft intervention logic for rural development post-2013, and possible associated indicators. Technical paper for the joint CC and ExCo workshop on the 15th of March 2012. S. 7ff.

Unionsprioritäten beitragen. Damit werden die generellen Wirkungsbeiträge des EPLR zu den übergeordneten Zielen auf EU-Ebene nachvollziehbar aufgezeigt.

Die getroffenen Zuordnungen sind nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung nachvollziehbar und plausibel. Im Ergebnis verdeutlichen die Darstellungen zur Interventionslogik, dass das sächsische EPLR mit seiner konkreten Ausrichtung

- die thematischen Ziele 1, 3, 4, 5, 6, 8 und 9 gemäß Art. 9 ESIF-VO
- alle drei strategischen Ziele der GAP gemäß Art. 5 ELER-VO (Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz, ausgewogene räumliche Entwicklung)
- alle drei Zielbereiche der Strategie Europa 2020 (intelligentes, nachhaltiges, integratives Wachstum)

unterstützt. Insgesamt lässt die Programmstruktur somit erwarten, dass die Umsetzung des sächsischen EPLR vielfältige Wirkungsbeiträge zum komplexen Zielsystem der EU leistet.

Die "Wirkungskette" der Interventionslogik beginnt in den Grafiken mit den für das EPLR ausgewählten Maßnahmen. Für das Verständnis der "inneren Logik" des Programms wäre es wünschenswert, auch das „Fundament“ für die Auswahl der Maßnahmen für den sächsischen EPLR darstellen – also speziell die Beziehungen zwischen der Analyse (Ausgangssituation und Bedarfe in Sachsen) und der Auswahl der Maßnahmen aufzuzeigen.

In früheren Arbeitsfassungen wurde der Versuch unternommen, diesen Teil der Interventionslogik in die Darstellungen zu integrieren. Allerdings hat sich gezeigt, dass die Grafiken im Ergebnis zu komplex ausfallen und an Übersichtlichkeit verlieren. Daher erscheint der Verzicht auf Einbeziehung dieser Ebene in die Darstellungen aus Sicht der Ex-ante-Bewertung gerechtfertigt.

Kohärenz von Programmzielen und Maßnahmen

In Abschnitt 5.4 des EPLR wird der Zusammenhang zwischen den zur Umsetzung ausgewählten Maßnahmen und den Schwerpunktbereichen gemäß Art. 5 ELER-VO tabellarisch dargestellt. Faktisch werden die gleichen Beziehungen abgebildet wie in den Grafiken zur Interventionslogik in Abschnitt 5.2 des EPLR. Zusätzlich enthält die Tabelle Angaben zu den für die einzelnen Schwerpunktbereiche quantifizierten Zielen (Zielindikatoren).

Bei der Auswahl der quantifizierten Zielindikatoren hält sich das Programm strikt an die Vorgaben des Template. Soweit die dort vorgegebenen Pflichtindikatoren nicht zur Interventionslogik des Programms passen, werden Indikatorwerte mit "0" ausgewiesen. Dies führt dazu, dass für einige Schwerpunktbereiche keine quantifizierten Zielwerte festgelegt sind (3a, 5b, 5d, 5e).

Die in der Tabelle aufgeführten Pflichtindikatoren repräsentieren nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung keine "echten Entwicklungsziele" – im Sinne messbarer Veränderung in Bezug auf wirtschaftliche Kennzahlen, Umweltzustand, Infrastrukturausstattung etc. Vielmehr werden Zielvorgaben quantifiziert, die i.d.R. auf die angestrebte Reichweite/ Inanspruchnahme der Förderangebote in bestimmten Zielbereichen schließen lassen. Beispiele dafür sind

- der Anteil von Flächen, auf denen Fördermaßnahmen zu bestimmten Zielbereichen (Biodiversität, Wasser-, Bodenschutz...) umgesetzt werden;
- der Anteil von Betrieben, die Investitionsunterstützung erhalten;
- der Anteil der ländlichen Bevölkerung, in deren Gebiet LEADER-Strategien umgesetzt werden.

Diese Ausrichtung der für die ländlichen Entwicklungsprogramme obligatorischen Zielindikatoren trägt offensichtlich dem Umstand Rechnung, dass weiterreichende Veränderungen mit dem Instrumentarium der ländlichen Entwicklungsprogramme kaum vorab quantifiziert und oft nur langfristig erreicht werden können und ihre Entwicklung nicht nur von Interventionen des EPLR, sondern von anderen, oftmals stärkeren, "externen" Faktoren abhängt.

Somit werden die grundlegenden Programmziele im EPLR Sachsen durch die für das Programm ausgewählten Schwerpunktbereiche repräsentiert. Aufgrund der strikten Ausrichtung am Zielsystem der ELER-VO erübrigen sich weitere Analysen im Hinblick auf die Konsistenz der Ziele im Rahmen der Ex-ante-Bewertung.

Zunächst ist aus Tab. 5-2 des EPLR ablesbar, mit welchen Kombinationen von Maßnahmen, teilweise auch einzelnen Maßnahmen, die für das Programm ausgewählten Ziel- bzw. Schwerpunktbereiche primär unterstützt werden sollen. Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung ist das für die Unterstützung der Schwerpunktbereiche ausgewählte Maßnahmen-Set inhaltlich passfähig und im Umfang (Breite des Maßnahmenspektrums) fokussiert. Detaillierte Bewertungen enthält Tab. 1.

In dieser Übersichtstabelle sind die Einschätzungen der Ex-ante-Bewertung zu den Beziehungen zwischen den prioritären Ziel-/ Schwerpunktbereichen des Programms und den zur Umsetzung ausgewählten Maßnahmen zusammengefasst. Konkret wurde der potenzielle Beitrag der einzelnen Maßnahmen zu den Zielbereichen des Programms auf einer vierstufigen Skala abgebildet (negative, neutrale, positive bzw. stark positive Wirkungen). Dabei wurden die Maßnahmen nach Art. 14 (Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen) sowie nach Art. 35 ELER-VO (Zusammenarbeit) im Höchstfall als "positiv" klassifiziert, da sie i.d.R. als flankierende Maßnahmen in Bezug auf die jeweiligen Ziele konzipiert sind.

Aus der Analyse der Wirkungsbeziehungen in Tab. 1 wird deutlich, dass für das EPLR Sachsen ein hohes Maß an Kohärenz zwischen den Programmzielen und den ausgewählten Maßnahmen besteht:

- ➔ Negative Wirkungen von Maßnahmen auf einzelne Programmziele sind nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung nicht zu erwarten.
- ➔ Einige Ziel- bzw. Schwerpunktbereiche des EPLR werden – direkt oder indirekt – durch die Mehrzahl der 10 Maßnahmen des Programms unterstützt (4a-c, 6b, 5e). Hier sind durch die Umsetzung der Maßnahmen starke komplementäre und Synergieeffekte im Hinblick auf die Programmziele zu erwarten.
- ➔ Speziell die Maßnahmen nach Art. 14 (Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen) sowie Art. 35 ELER-VO (Zusammenarbeit) sind als "Querschnittsmaßnahmen" angelegt. Die im Rahmen dieser Maßnahmen geförderten Vorhaben sollen die fachlichen Ziele mehrerer Schwerpunktbereiche unterstützen. Auf diese Weise lassen sich durch die Kombination der Maßnahmen Synergieeffekte im Hinblick auf Förderziele erreichen.
- ➔ Demgegenüber werden einige Ziel- bzw. Schwerpunktbereiche des Programms lediglich durch einzelne Maßnahmen adressiert (3a, 5b,c, 6a).
- ➔ Das Programm enthält einige Maßnahmen mit breitem Wirkungsspektrum in Bezug auf die prioritären Ziel- bzw. Schwerpunktbereiche. Die Maßnahmen nach Art. 14, 17, 28, und 35 ELER-VO unterstützen nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung über die Hälfte der im EPLR festgelegten Ziel- bzw. Schwerpunktbereiche.
- ➔ Einzelne Maßnahmen (Art. 20, 25 ELER-VO) weisen demgegenüber ein spezifisches, aber begrenztes Wirkungsspektrum in Bezug auf die prioritären Zielbereiche des EPLR auf.

Tab. 1: Einschätzung des Wirkungsbeitrags der ausgewählten EPLR-Maßnahmen zu den Zielen der Schwerpunktbereiche durch die Ex-ante-Bewertung

Ziel-/ Schwerpunktbereich	Maßnahmen gemäß Art. ... ELER-VO									ESIF-VO
	14	17	20	24	25	28	29	31f.	35	Art. 35
2a) Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung insbesondere mit Blick auf die Erhöhung der Marktbeteiligung und -orientierung sowie der landwirtschaftlichen Diversifizierung	1	2	0	0	0	0	0	1	1	0
3a) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4a) Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften	1	2	2	2	2	2	1	1	1	1
4b) Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln	1	1	0	0	0	2	2	1	1	0
4c) Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung	1	1	0	1	0	2	1	1	1	0
5b) Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
5c) Erleichterung der Versorgung mit und stärkere Nutzung von erneuerbaren Energien, Nebenerzeugnissen, Abfällen und Rückständen und anderen Ausgangserzeugnissen außer Lebensmitteln für die Biowirtschaft	0	2	0	0	0	0	0	1	0	1
5d) Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen	1	1	0	0	0	2	1	0	0	0
5e) Förderung der Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0
6a) Erleichterung der Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1
6b) Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten	1	1	1	1	1	1	0	0	1	2

Legende: -1: negativ, 0: neutral, 1: positiv, 2: stark positiv

Passfähigkeit der Indikatoren zur Interventionslogik

Die im EPLR ausgewiesenen und quantifizierten Zielindikatoren wurden bereits durch die einschlägigen Leitliniendokumente der DG AGRI den jeweiligen Schwerpunktbereichen obligatorisch zugeordnet. Insofern ist davon auszugehen, dass die Passfähigkeit dieser Indikatoren

ren zu den Zielen der Schwerpunktbereiche gegeben ist. Die konkrete Ausgestaltung der Indikatoren weist einen eindeutigen Bezug zu den Zielen der Schwerpunktbereiche auf – indem sie i.d.R. die Reichweite der Fördermaßnahmen in den einzelnen Schwerpunktbereichen misst (s.o.). Daher ist einzuschätzen, dass die im EPLR festgelegten Zielindikatoren einen klaren Bezug zur Interventionslogik des Programms aufweisen.

Weitere, programmspezifische Indikatoren wurden für das EPLR Sachsen nicht ausgewählt und sind daher im Hinblick auf ihre Passfähigkeit zur Interventionslogik nicht zu bewerten.

Externe Einflüsse auf die Zielerreichung

Der Einfluss externer Faktoren auf die Erreichung der Programmziele wird im EPLR nicht thematisiert. Gleichwohl können externe Faktoren die Entwicklung in den Zielbereichen des EPLR maßgeblich beeinflussen. So wird die Entwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe nicht nur von den Förderangeboten des EPLR, sondern maßgeblich auch von der Entwicklung der Markt- und Wettbewerbsbedingungen oft im internationalen Maßstab beeinflusst. Auch die Entwicklung des Umweltzustands (Biodiversität, Gewässerqualität etc.) hängt nicht allein von den Fördermaßnahmen des EPLR ab. Faktoren wie die Entwicklung von Umweltbelastungen im Zuge wirtschaftlicher Tätigkeit oder die Folgen des globalen Klimawandels haben hier maßgeblichen Einfluss.

Schließlich hängen Zielerreichung und Erfolg des Programms auch von besser gestaltbaren Faktoren ab. Dies gilt insbesondere für die Akzeptanz der Förderangebote bei den Adressaten als Voraussetzung für ihre Umsetzung. In diesem Sinne sind einerseits attraktive Förderkonditionen, andererseits praktikable Regeln für die administrative Umsetzung der Fördermaßnahmen vorgesehen.

2.3.2 Gebietskulisse

In Abschnitt 8.2 des EPLR wird die für Sachsen vorgesehene Fördergebietskulisse beschrieben. Die Beschreibung erfolgt separat für jede der für das EPLR ausgewählten Maßnahme.

Gemäß Art. 50 ELER-VO ist es Aufgabe der Verwaltungsbehörde, für die Zwecke der ELER-VO das Fördergebiet zu definieren. Die im Textentwurf vorgenommene Beschreibung der Fördergebietskulissen für die einzelnen zur Umsetzung vorgesehenen Maßnahmen ist nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung plausibel und sachgerecht.

Für eine Reihe von Maßnahmen wird im EPLR-Entwurf das gesamte Hoheitsgebiet des Freistaats Sachsen als Fördergebietskulisse definiert. Dies gilt bspw. für die Bereiche Wissens-

transfer und Information, Investitionen in materielle Vermögenswerte, Studien und Planungen im Bereich Naturschutz sowie Aktivitäten in den Bereichen Risikoprävention und Ökolandbau.

Die Möglichkeit, derartige Aktivitäten grundsätzlich im gesamten Landesgebiet aus dem ELER zu fördern, erleichtert nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung eine klare Aufgabenteilung zwischen den EU-Fonds in Sachsen. Das Vorgehen begünstigt die Vereinfachung von Förderstrukturen und Prozessen – nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für potenzielle Antragsteller – und stärkt somit die Kohärenz und Komplementarität des Einsatzes von ELER, EFRE und ESF in Sachsen.

Für investive Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung (LEADER) aus dem ELER gilt i. d. R. die Obergrenze von 5.000 Einwohnern in Orten und deren Gemarkungen. Diese Abgrenzung entspricht dem Vorgehen im laufenden EPLR Sachsen und hat sich in der Praxis bewährt.

Gegenstand der Diskussion waren insbesondere die für einzelne Maßnahmen unterschiedlichen Regelungen zum Einschluss größerer Orte (über 5.000 Einwohner) in die Fördergebietskulisse des ELER. Im Bereich linienhafter Infrastrukturen sollen auch Vorhaben zuwendungsfähig sein, wenn der überwiegende Anteil des Vorhabens innerhalb von Orten und deren Gemarkungen bis 5.000 Einwohnern liegt. Diese Regelung hat sich in der laufenden Förderperiode bewährt und ist nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung geeignet, die integrierte Entwicklung von ländlichen und städtischen Gebieten in Sachsen zu unterstützen und trägt zur Stärkung der Stadt-Umland-Beziehungen in Sachsen bei. Unter dem Gesichtspunkt der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels in Sachsen ist dies ein wichtiges Anliegen.

2.4 Bewertung der vorgeschlagenen Unterstützungsarten

Für die Umsetzung der Maßnahmen des EPLR ist ausschließlich die Unterstützungsart "Zuschuss" vorgesehen.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung erscheint die Anwendung anderer Unterstützungsarten entsprechend Art. 66 ESIF-VO (Preisgelder, rückzahlbare Unterstützung, Finanzinstrumente) mit Blick auf die für das EPLR ausgewählten Förderziele und –maßnahmen nicht zweckmäßig. Insbesondere dürften Förderangebote auf der Grundlage rückzahlbarer Unterstützung keinen hinreichenden Anreiz auf die Adressaten ausüben. Für den Einsatz zusätzlicher Finanzinstrumente (Bürgschaften, Darlehen, Garantien...) besteht nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung kein Bedarf, da entsprechende Instrumente (ohne Mitfinanzierung aus dem ELER) grundsätzlich verfügbar sind. Auch die sozioökonomische/

SWOT-Analyse und die Diskussionen im Rahmen der partnerschaftlichen Erarbeitung des EPLR haben keine diesbezüglichen Bedarfe aufgezeigt.

2.5 Bewertung des zu erwartenden Beitrags der gewählten Maßnahmen zur Erreichung der Ziele

Vorbemerkungen

In diesem Abschnitt ist die Interventionslogik auf Ebene einzelner Maßnahmen des EPLR zu prüfen. Die Interventionslogik ist in der Strategiebeschreibung des EPLR ausführlich dargestellt. Die Maßnahmenbeschreibungen beinhalten keine weiteren expliziten Ausführungen zur Interventionslogik. Entsprechend der Interventionslogik sind die für die Maßnahmen unterstellten Mittel-Ziel-Zusammenhänge jedoch erkennbar.

Im Kern geht es um die Frage, inwieweit mit den vorgesehenen Förderaktivitäten die angestrebten Ergebnisse erreicht werden können. Dabei sollen "Ergebnisse" den *Wandel in der Region* ausdrücken, den das Programm zu bewirken beabsichtigt.⁵

Wie bereits in Abschnitt 2.3.1 angemerkt, sind Ergebnisziele im Sinne des "Wandels in der Region" im EPLR lediglich verbal beschrieben und nicht quantifiziert. Die im Rahmen der Maßnahmenbeschreibungen (Kap. 8.2. des EPLR) beschriebenen Ziele bilden daher die Bezugsbasis für die Bewertung der Interventionslogik der Maßnahmen.

Output- und Ergebnisziele – als Elemente der Interventionslogik – sind in den Beschreibungen der Maßnahmen und Teilmaßnahmen in Abschnitt 8.2 ausschließlich qualitativ formuliert. Eine Quantifizierung von Output- und Ergebniszielen auf Ebene einzelner Maßnahmen enthält der Indikatorplan (Abschnitt 11) im EPLR. Die Quantifizierung von Zielwerten auf den Ebenen Output und Ergebnisse beschränkt sich im EPLR strikt auf die Vorgaben des technischen Leitfadens für das SFC2014.

Die Bewertung der Output- und Ergebnisindikatoren ist gemäß dem Leitliniendokument der DG AGRI für die Ex-ante-Bewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme 2014-2020 Gegenstand von Kapitel 3 des Berichts zur Ex-ante-Bewertung.

⁵ GETTING THE MOST FROM YOUR RDP: GUIDELINES FOR THE EX ANTE EVALUATION OF 2014-2020 RDPS. DRAFT AUGUST, 2012. S. 75.

2.5.1 Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (Code 1)

Im Rahmen der Maßnahme nach Art. 14 ELER-VO werden zwei Teilmaßnahmen umgesetzt:

- a) Qualifizierung Naturschutz für Landnutzer
- b) Wissenstransfer einschließlich Demonstrationsvorhaben für Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft.

Teilmaßnahme: Qualifizierung Naturschutz für Landnutzer

Ziel (angestrebtes Ergebnis) der Förderung ist es, bei Flächeneigentümern und –nutzern eine hohe Akzeptanz für naturschutzbezogene Projekte sowie Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen zu erreichen. Dies ist eine grundlegende Voraussetzung, entsprechende Projekte, darunter auch aus dem EPLR geförderte Maßnahmen, praktisch umzusetzen. Insofern ist die gewählte Zuordnung zum Schwerpunktbereich 4a zutreffend.

Gefördert werden konkret Maßnahmen der Vor-Ort-Information und Begleitung von Landnutzern mit dem Ziel der Qualifizierung für die naturschutzgerechte Nutzung ihrer Flächen und weiterer Betriebsressourcen. Das im EPLR beschriebene Spektrum der Unterstützungsangebote umfasst u.a.

- die Qualifikation und Information von Landnutzern im Hinblick auf spezifische Schutzziele und Anforderungen des Naturschutzes zum Schutz von Biotopen, Lebensraumtypen, Arten und Lebensstätten sowie deren Kohärenz (Biotopverbund),
- die schutzgutbezogene Information und Empfehlung spezieller, auf die Erreichung konkreter Fachziele ausgerichteter Bewirtschaftungs- und/oder Pflegemaßnahmen sowie sonstiger Naturschutzprojekte für und mit Landnutzern,
- die fachliche Qualifizierung und Information von Landnutzern hinsichtlich der erfolgreichen Beantragung von Finanzierungsmitteln zum Schutz der natürlichen Biologischen Vielfalt bzw. zur Erreichung der Schutzziele sowie
- die fachliche Begleitung von Landnutzern zur Gewähr einer fachgerechten Umsetzung naturschutzgerechter Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen.

Neben der eigentlichen Informations- und Qualifizierungstätigkeit sollen auch vorbereitende Tätigkeiten, die Erstellung von Informationsgrundlagen sowie die begleitende Öffentlichkeitsarbeit für das Qualifizierungsangebot gefördert werden.

Die mit diesen Förderaktivitäten erreichbaren "Outputs" – informierte, qualifizierte und für die Beteiligung an Naturschutzmaßnahmen motivierte Landbewirtschafter sowie einschlägige Informationsmaterialien – sind nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung klar geeignet, die angestrebten Ergebnisse zu erreichen. Das Spektrum an Unterstützungsangeboten – von der Öffentlichkeitsarbeit zur Werbung für die Qualifizierungsangebote bis hin zu Unterstützung der gewonnenen Landbewirtschafter bei Förderanträgen und fachlicher Begleitung der Umsetzung von Bewirtschaftungsmaßnahmen – ist sinnvoll aufeinander abgestimmt.

Insofern beruht das Maßnahmenkonzept nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung auf einer nachvollziehbaren, plausiblen Interventionslogik.

Die Attraktivität des Förderangebots dürfte dadurch gewährleistet sein, dass die Förderung als nicht rückzahlbarer Zuschuss ausgestaltet ist und der Fördersatz 100% betragen soll.

Teilmaßnahme: Wissenstransfer einschließlich Demonstrationsvorhaben für Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft

Die Teilmaßnahme ist auf das Ziel (Ergebnis) gerichtet, dass Akteure der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft in Sachsen vorhandenes Wissen und Know-how stärker nutzen, um die Leistungsfähigkeit ihrer Betriebe zu verbessern und grundlegende Herausforderungen der Agrarwirtschaft zu bewältigen (veränderte Marktanforderungen, ressourcenschonende und umweltgerechte Bewirtschaftung, Anpassung an den Klimawandel...).

Um dies zu erreichen, beinhaltet die Teilmaßnahme Unterstützungsangebote mit verschiedenen, im EPLR explizit festgelegten thematischen Schwerpunkten, die konkret mit den Schwerpunktbereichen 2a, 3a, 4b, 4c, 5b, 5d und 5e gemäß Art. 5 ELER-VO korrespondieren.

Das Förderangebot umfasst – im Sinne zu erwartender Outputs –

- die Vermittlung von thematisch einschlägigen Informationen im Rahmen von Tagungen, Workshops, Exkursionen, Arbeitskreisen, Feldtagen/ Feldbegehungen, Betriebsbesichtigungen etc.
- Demonstrationsvorhaben einschließlich deren Anlage, Betreuung, Untersuchung, Ergebnisauswertung, -aufbereitung und –vermittlung sowie
- die Herstellung und Verbreitung von Informationen über Medien jeglicher Art.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung ist durch die thematische Fokussierung der Maßnahmen und durch das vorgesehene Spektrum förderfähiger Aktivitäten eine klare Aus-

richtung auf das im EPLR dargestellte Ergebnisziel gegeben. Das Angebot umfasst eine problemadäquate Kombination von Sensibilisierung (Medien) und konkreter Informationsvermittlung an Interessenten im Rahmen von Veranstaltungen oder unter Nutzung von Demonstrationsvorhaben.

Somit beruht das Maßnahmenkonzept nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung auf einer nachvollziehbaren, plausiblen Interventionslogik.

Der Erfolg der Maßnahmen hängt voraussichtlich vor allem von der Kompetenz der Anbieter und der Attraktivität der Förderkonditionen ab. Ersteres soll durch obligatorische Eignungsnachweise gewährleistet werden (vgl. Abschnitt 8.2.1.6.2 des EPLR).

Es ist ein Fördersatz von 80%, bei besonders herausgehobenem Landesinteresse von 100% vorgesehen. Sofern ein Eigenanteil an der Finanzierung aufzubringen ist, soll dieser auf die Maßnahmenteilnehmer umgelegt werden. Dieser Ansatz ist geeignet, einen hohen Anspruch der Teilnehmer an die Qualität der Maßnahmen zu fördern, und erscheint aus Sicht der Ex-ante-Evaluation als angemessen.

2.5.2 Investitionen in materielle Vermögenswerte (Code 4)

Die Maßnahme ist geeignet ein breites Zielspektrum zu unterstützen. Spezifische Teilmaßnahmen sind primär die Schwerpunktbereiche 2a, 4a, 5c und 6a ausgerichtet. Darüber hinaus sind von der Umsetzung der Maßnahme sekundäre positive Wirkungen auf die Schwerpunktbereiche 4b, 4c, 5b, 5d, 5e und 6b zu erwarten.

Im Rahmen der Maßnahme nach Art. 17 ELER-VO werden folgende Teilmaßnahmen umgesetzt:

- a) Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe
- b) Verarbeitung und Vermarktung von Anhang I-Erzeugnissen
- c) Erschließung forstwirtschaftlicher Flächen
- d) Stützmauern landwirtschaftlicher Flächen
- e) Natur- und Artenschutzinvestitionen.

Teilmaßnahme: Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe

Die sozioökonomische Analyse für Sachsen hat einen Bedarf zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe aufgezeigt. Dies betrifft sowohl die Tierhaltung als auch den Pflanzenbau. Insbesondere im Pflanzenbau besteht Anpassungsbedarf an die Folgen des Klimawandels. In der Tierhaltung sind Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit mit Maßnahmen des Tier- und Umweltschutzes zu verbinden.

Auf diese Ziele bzw. angestrebte Ergebnisse ist das Förderspektrum der Teilmaßnahme ausgerichtet. Im Bereich Nutztierhaltung werden Investitionen in Gebäude und Anlagen sowie zur Erhöhung der umweltgerechten Lagerkapazität für Gülle, Festmist etc. gefördert. Im Bereich des Pflanzenbaus steht insbesondere die Förderung umweltschonender, innovativer Spezialtechnik sowie des Garten- und Weinbaus im Fokus.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung ist somit ein klarer Bezug zwischen der Ausrichtung der Fördermaßnahmen und den angestrebten Ergebnissen im Sinne der Interventionslogik gegeben. Die Teilmaßnahme leistet insbesondere einen Beitrag zu den Zielen des Schwerpunktbereichs 2a.

Teilmaßnahme: Verarbeitung und Vermarktung von Anhang I-Erzeugnissen

Ziel der Förderung ist es lt. EPLR, durch den Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu erhalten bzw. zu schaffen. Hierzu werden Investitionen für die Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Urprodukten (Erzeugnisse des Anhangs I EG-Vertrag) gefördert.

Eine Fördervoraussetzung besteht lt. EPLR darin, dass Antragsteller durch Vorlage eines Investitionskonzepts nachweisen, dass das Vorhaben der Verbesserung der Gesamtleistung des Betriebes dient. Bei Beachtung dieser Fördervoraussetzung ist nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung gesichert, dass das Ziel eines höheren betrieblichen Wertschöpfungsbeitrags mit der Maßnahme erreicht wird. I.d.R. wird die Verbesserung der Gesamtleistung des Betriebs mit der Sicherung von Arbeitsplätzen, fallweise auch mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze verbunden sein.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung folgt die Konzeption der Teilmaßnahme einer plausiblen Interventionslogik. Die Teilmaßnahme leistet insbesondere einen Beitrag zu den Zielen des Schwerpunktbereichs 6a.

Teilmaßnahme: Erschließung forstwirtschaftlicher Flächen

Nach Einschätzung der sozioökonomischen/ SWOT-Analyse bestehen in Sachsen Defizite in Bezug auf Erschließungszustand, Ausbaurzustand und Lagerkapazitäten für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung. Ziel bzw. angestrebtes Ergebnis der Teilmaßnahme ist es, insbesondere die Versorgung mit erneuerbaren Energien zu verbessern.

Gegenstand (und in der Folge Output) der Förderung sind gemäß EPLR der Neu- und Ausbau oder die grundhafte Instandsetzung forstlicher Holzabfuhrwege einschließlich der Wege zwischen forstwirtschaftlichen Betriebsstätten und den dazugehörigen Waldflächen, deren Anbindung an das öffentliche Straßen- und Wegenetz und der zum Wegebau dazugehörigen Anlagen sowie die Errichtung von Holzlagerplätzen und -konservierungsanlagen.

Der gebotene interventionslogische Zusammenhang zwischen der Ausrichtung der Teilmaßnahme und den angestrebten Zielen ist offensichtlich. Die Teilmaßnahme ist geeignet, bestehende Defizite in der forstwirtschaftlichen Infrastruktur zu verringern. Sie leistet damit insbesondere einen Beitrag zu den Zielen des Schwerpunktbereichs 5c.

Teilmaßnahme: Stützmauern landwirtschaftlicher Flächen

Aufgrund unterschiedlicher Faktoren besteht in Sachsen Bedarf zur Sanierung von Stützmauern landwirtschaftlicher Flächen, insbesondere Weinbergsmauern. In der Folge soll die landschaftsökologische und kulturlandschaftliche Bedeutung der Trockenmauern gesichert werden. Gleichzeitig soll die Teilmaßnahme zur nachhaltigen landwirtschaftlichen Nutzung der Hang- und Steillagen beitragen.

Gefördert werden die Anlage und Sanierung von Trockenmauern als Stützmauern landwirtschaftlicher Flächen (insbesondere Weinbergsmauern) als prägende Elemente der historisch gewachsenen Kulturlandschaft.

Im Rahmen einer Fallstudie für den Bereich der Erneuerung von Weinbergsmauern wurde in der Halbzeitbewertung zum EPLR Sachsen 2007-2013⁶ bestätigt, dass die Förderung dazu beiträgt, die Attraktivität von ländlichen Gebieten erhalten. Die Fallstudie enthält auch Literaturverweise, die die ökologischen Effekte von Trockenmauern belegen.

Auf Grundlage dieser Quellen kann eingeschätzt werden, dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Ausrichtung des Förderangebots und den angestrebten Zielen im Sinne

⁶ Abschnitt 6.17.2

der Interventionslogik besteht. Dies gilt auch für den Beitrag der Teilmaßnahme zu den Zielen des Schwerpunktbereichs 4a.

Teilmaßnahme: Natur- und Artenschutzinvestitionen

Ziel der Förderung ist es gemäß EPLR, die bestehende Gefährdung von Lebensräumen und Arten in Sachsen zu vermindern und einen aktiven Beitrag zum Erhalt der biologischen Vielfalt sowie der Ökosysteme zu leisten.

Die Teilmaßnahme unterstützt nichtproduktive Investitionen. Dies umfasst Biotopgestaltungs- und Artenschutzvorhaben sowie die Anschaffung von Technik und Ausstattung. Das Spektrum konkret förderfähiger Vorhaben ist breit gefächert. Es umfasst

- bei Biotopgestaltungsvorhaben insbesondere die Nachpflanzung, Neuanlage und Sanierung von Streuobstwiesen, die Anlage und Sanierung von Gehölzen des Offenlandes, die naturschutzfachliche Aufwertung von Flächen, Managementeingriffe zum Erhalt von Biotopen, Aufwendungen im Zusammenhang mit Änderungen der Flächennutzung sowie die Renaturierung und Revitalisierung von Feuchtgebieten, Mooren und Gewässern
- bei Artenschutzvorhaben insbesondere Projekte zur Sicherung, Wiederherstellung und Entwicklung von Lebensstätten geschützter und/oder gefährdeter Arten sowie bestandsunterstützende Vorhaben
- die Anschaffung von Technik und Ausstattung zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung naturschutzgerechter Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen sowie zur Prävention vor Schäden durch geschützte Arten.

Im Sinne des Schutzes von Arten und Biotopen als "öffentlichem Gut" besteht nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung grundsätzlicher Bedarf zur Förderung derartiger "nichtproduktiver Investitionen". Die im EPLR aufgeführten Fördergegenstände bzw. die mit ihnen zu realisierenden "Outputs" weisen einen eindeutigen Bezug zu den Ergebniszielen – Minderung der Gefährdung von Lebensräumen und Arten sowie Beitrag zum Erhalt der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme in Sachsen – im Sinne der Interventionslogik auf. Damit unterstützt die Teilmaßnahme insbesondere die Ziele des Schwerpunktbereichs 4a.

2.5.3 Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (Code 7)

Im Rahmen der Maßnahme nach Art. 20 ELER-VO werden zwei Teilmaßnahmen umgesetzt:

- a) Naturschutzplanungen
- b) Studien zur Dokumentation von Artvorkommen sowie naturschutzbezogene Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit.

Teilmaßnahme: Naturschutzplanungen

Ziel bzw. angestrebtes Ergebnis der Teilmaßnahme ist es, die Planungsgrundlagen für den Naturschutz in Sachsen weiter zu entwickeln. Damit soll eine wesentliche Grundlage für Interventionen zur Sicherung der biologischen Vielfalt geschaffen bzw. verbessert werden. Insbesondere zielt die Teilmaßnahme auf die Ergänzung noch fehlender Planungen sowie die Aktualisierung und Qualifizierung vorhandener Planungen.

Gefördert wird dementsprechend die Erstellung bzw. Fortschreibung von Fachplanungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich hierfür erforderlicher Datengrundlagen.

Der interventionslogische Zusammenhang zwischen Output und angestrebten Ergebnissen ist hier unmittelbar gegeben. Die Teilmaßnahme unterstützt insbesondere die Ziele des Schwerpunktbereichs 4a.

Teilmaßnahme: Studien zur Dokumentation von Artvorkommen sowie naturschutzbezogene Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit

Ziel der Teilmaßnahme ist zum einen die Erarbeitung von Studien zur Dokumentation von Vorkommen geschützter oder gefährdeter Arten. Damit werden Grundlagen geschaffen, um den Erhaltungszustand von Arten, Artvorkommen und Artengesellschaften einschließlich Lebensraumtypen sowie Habitatqualitäten zu beurteilen, Gefährdungspotenziale einzuschätzen und Handlungserfordernisse im Hinblick auf die Erhaltung der Arten zu identifizieren.

Zum anderen zielt die Teilmaßnahme darauf, die Akzeptanz für praktische Maßnahmen zum Schutz von Arten und Lebensräume bei Bevölkerung und Landbewirtschaftern zu erhöhen.

Dazu sollen diese Zielgruppen für Naturschutzziele sensibilisiert und ihr Informationsstand und Verständnis für ökologische Zusammenhänge verbessert werden.

Gegenstand der Förderung sind Studien zur Dokumentation von Artvorkommen sowie Vorhaben der Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit.

Die Förderung von Studien zur Dokumentation von Artvorkommen kann neben allen unmittelbar für die Durchführung der Studien zur Dokumentation von Artvorkommen erforderlichen Kosten auch Kosten für Planung, Management, Projektorganisation und Projektsteuerung sowie für den Erwerb oder die Miete von erforderlicher Technik oder Ausrüstungsgegenständen beinhalten. Kosten und Aufwendungen zur Sensibilisierung für Artvorkommen sowie Kosten für die Verbesserung von Habitateigenschaften, die im Zusammenhang mit der Dokumentation von Artvorkommen umgesetzt werden, können als Vorhaben zur Förderung des Umweltbewusstseins bzw. als Investitionen für die Erhaltung des natürlichen Erbes ebenfalls Bestandteil der Förderung sein.

Die Förderung von Vorhaben der Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit kann neben den unmittelbaren Umsetzungskosten auch Kosten für Planung, Management, Projektorganisation und Projektsteuerung sowie für den Erwerb von Grundstücken, Gebäuden und sonstigem unbeweglichem Vermögen und für den Erwerb oder die Miete von erforderlicher Technik oder Ausrüstungsgegenständen beinhalten.

Die Teilmaßnahme bietet nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung ein breites Spektrum zweckmäßiger Förderangebote, die geeignet sind, die Maßnahmenziele zu erreichen. Dabei geht die Ex-ante-Bewertung davon aus, dass der Erwerb von Grundstücken oder Gebäuden nur ausnahmsweise gefördert wird. Der Zusammenhang von Unterstützungsangeboten und angestrebten Ergebniszielen ist nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung klar nachvollziehbar. Die Teilmaßnahme unterstützt insbesondere die Ziele des Schwerpunktbereichs 4a.

2.5.4 Investitionen in die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern (Code 8)

Zur Entwicklung von Waldgebieten und zur Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern in Sachsen werden zwei Maßnahmen gefördert:

- a) Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen nach Art. 24 ELER-VO
- b) Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme (Art. 25 ELER-VO).

Maßnahme: Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen

Um der Gefahr der Waldzerstörung durch Brände frühzeitig vorzubeugen, besteht ein Bedarf insbesondere in Bezug auf die technische Weiterentwicklung sowie den Ausbau von Anlagen zur Überwachung des Auftretens von Waldbränden.

Zu diesem Zweck wird die Einrichtung und Verbesserung (technische Weiterentwicklung) von Anlagen zur Überwachung des Auftretens von Waldbränden (Automatische Waldbrandfrüherkennungssysteme) gefördert.

Der interventionslogische Zusammenhang zwischen Output und angestrebten Ergebnissen ist hier unmittelbar gegeben. Die Teilmaßnahme unterstützt insbesondere die Ziele des Schwerpunktbereichs 4a.

Maßnahme: Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme

Ziel bzw. angestrebtes Ergebnis der Maßnahme ist es, den Umbau von Wäldern und die Wiederaufforstung hin zu Waldbeständen, die sich der potenziell natürlichen Vegetation annähern, voranzutreiben und zum Erhalt und zur Wiederherstellung gefährdeter Arten und Lebensräume beizutragen.

Dazu werden im Rahmen der Maßnahme nach Art. 25 ELER-VO vier Teilmaßnahmen umgesetzt:

- a) Waldumbau außerhalb von Schutzgebieten
- b) Verjüngung natürlicher, gebietsheimischer Waldgesellschaften in Schutzgebieten
- c) Bodenschutzkalkung für von Bodenversauerung betroffene Wälder
- d) Biotopgestaltungs- und Artenschutzvorhaben im Wald.

Die betreffenden Förderansätze wurden bereits in der Programmperiode 2007-2013 aus dem EPLR Sachsen umgesetzt (Code 227) und sind im Rahmen der Halbzeitbewertung des EPLR 2007-2013 als zieladäquat eingeschätzt worden.⁷ Aufgrund der bis zum Zeitpunkt der Halbzeitbewertung nur schwachen Inanspruchnahme hatte die Maßnahme bis dato allerdings nur schwache Wirkungen entfaltet. Teilweise waren diese Probleme auf eine Umstellung des Förderverfahrens zurückzuführen und haben im Zeitverlauf an Bedeutung verloren.

Für die Programmperiode 2014-2020 ist vorgesehen, bisherige Förderansätze in modifizierter Form fortzuführen. Zur Bewertung ihrer Eignung in Bezug auf die Programmziele werden insbesondere die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung (SUP) zum Programm herangezogen (siehe Anlage Umweltbericht, speziell Abschnitt 4.2.3.1). Dort wird eingeschätzt, dass die Maßnahme inhaltlich hauptsächlich auf die Förderung stabiler und klimatoleranter Waldbestände fokussiert und aus Umweltsicht insbesondere positive Effekte auf die Biodiversität, daneben auch auf das Klima, den Boden und die Landschaft zu erwarten sind. Effekte auf die belebte Umwelt ergeben sich hauptsächlich durch den Waldumbau und gezielte Biotop- und Artenschutzvorhaben.

Zudem wirken sich die Teilmaßnahmen auch auf abiotische Schutzgüter aus. Insbesondere die Bodenschutzkalkung verbessert physikalische und chemische Bodeneigenschaften, was wiederum die Baumgesundheit positiv beeinflusst.

Nach vorliegenden Experteneinschätzungen haben die im EPLR ausgewählten Teilmaßnahmen eindeutig positive Auswirkungen auf die angestrebten Ergebnisziele – die Entwicklung naturnaher Waldbestände und die Sicherung von Artvorkommen, Lebensräumen und Ökosystemen im Wald. Die gebotene Interventionslogik ist klar erkennbar. Die Teilmaßnahmen "Verjüngung" und "Biotopgestaltungs- und Artenschutzvorhaben im Wald" tragen primär zu den Zielen des Schwerpunktbereichs 4a bei. Die Teilmaßnahmen "Waldumbau außerhalb von Schutzgebieten" und "Bodenschutzkalkung" unterstützen die Ziele des Schwerpunktbereichs 5e.

⁷ Halbzeitbewertung, Abschnitt 6.12.3

2.5.5 Agrarumwelt- und Klimamaßnahme (Code 10)

AUKM (Art. 28) sind gemäß ELER-VO auf die Erhaltung sowie auf die Förderung der notwendigen Änderungen der landwirtschaftlichen Verfahren gerichtet, die sich positiv auf die Umwelt und das Klima auswirken. Damit ist ein breites Zielspektrum angesprochen. Primäre Ziele der AUKM sind den Schwerpunktbereichen 4a-c gemäß Art. 5 ELER-VO zuzuordnen:

Gemäß EPLR hat bei der Ausrichtung der AUKM in Sachsen die Erhaltung der biologischen Vielfalt durch Schutz und nachhaltige Nutzung höchste Priorität. Spezifisch ausgerichtete Vorhaben sollen z. B. das Angebot von Schutz-, Brut- und Rückzugsflächen für Wildtiere, die insbesondere von der Agrarlandschaft abhängig sind, verbessern. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Erhaltung und der Entwicklung von gefährdeten, wertvollen Grünland-FFH-Lebensraum- und Biototypen bzw. auch auf der Schaffung von Verbindungsflächen oder -elementen des Biotopverbunds Grünland. Diese Vorhaben sind vorrangig dem Schwerpunktbereich 4a zugeordnet.

Ein Teil der AUKM sind primär auf das Ziel/ Ergebnis gerichtet, die Gewässergüte zu erhalten bzw. zu verbessern. Entsprechende Vorhaben sind vorrangig dem Schwerpunktbereich 4b zugeordnet.

Durch andere spezifische Förderangebote soll primär Bodenerosion verhindert werden. Um dies zu erreichen, ist als Ergebnisziel der Anbau spezieller Ackerfruchtarten zur Gewährleistung einer optimalen Bodenbedeckung vorgesehen. Dieser Förderansatz ist vorrangig dem Schwerpunktbereich 4c zugeordnet.

Im Hinblick auf die Zuordnung der einzelnen Vorhaben zu den Schwerpunktbereichen gemäß ELER-VO ist darauf hinzuweisen, dass praktisch alle Vorhaben neben den dargestellten primären Wirkungen auch jeweils – teilweise starke – sekundäre Wirkungen in den anderen Schwerpunktbereichen der Unionspriorität 4 haben. Darüber hinaus ist der AUKM-Maßnahmenkomplex im sächsischen EPLR so konzipiert, dass im Ergebnis auch substantielle Beiträge zu den klimarelevanten Schwerpunktbereichen 5d und 5e realisiert werden.

Zur Ausrichtung der AUKM auf das vorstehend skizzierte Spektrum von Zielen bzw. angestrebten Ergebnissen sieht der sächsische EPLR 13 spezifische Vorhaben vor. Diese lassen sich grundsätzlich unterscheiden in Maßnahmen, die auf Ackerland umgesetzt werden (8) und Maßnahmen, die auf Grünland umgesetzt werden (5). Einen Überblick gibt die folgende Abbildung:

Abb. 1: Systematisierung der AUKM im EPLR Sachsen

Vorhaben auf Ackerland			Vorhaben auf Grünland		
AL.1 Grünstreifen auf Ackerland	AL.5 Naturschutzbrachen und Blühflächen auf Ackerland	AL.6 Naturschutzgerechte Ackerbewirtschaftung	GL.1 Artenreiches Grünland – Ergebnisorientierte Honorierung	GL.2 Biotoppflegemaßnahmen mit Erschwernis	GL.5 Spezielle artenschutzgerechte Grünlandnutzung
AL.2 Streifen Saat/ Direktsaat	AL.5a – selbstbegrünte einjährige Brache AL.5b – selbstbegrünte mehrjährige Brache	AL.6a – naturschutzgerechte Ackerbewirtschaftung für wildkrautreiche Äcker AL.6b – naturschutzgerechte Ackerbewirtschaftung für Vögel der Feldflur	GL.1a – vier Kennarten GL.1b – sechs Kennarten GL.1c – acht Kennarten	GL.2a – geringer Erschwernis GL.2b – mittlerer Erschwernis GL.2c – hoher Erschwernis GL.2d – sehr hoher Erschwernis GL.2e – extrem hoher Erschwernis	GL.5a – mindestens zwei Nutzungen pro Jahr – erste Nutzung als Mahd ab 01.06 GL.5b – mindestens zwei Nutzungen pro Jahr – erste Nutzung als Mahd ab 15.06 GL.5c – mindestens eine Nutzung pro Jahr – erste Nutzung als Mahd ab 15.07 GL.5d – mindestens zwei Mähnutzungen pro Jahr – Nutzungspause GL.5e – Staffelmahd
AL.3 Umweltschonende Produktionsverfahren des Ackerfutters- und Leguminosenbaus	AL.5c – mehrjährige Blühflächen AL.5d – einjährige Blühflächen		GL.4 Naturschutzgerechte Hühaltung oder Beweidung	GL.2f – zweimal jährlicher Mahd bei: GL.2f – geringer Erschwernis GL.2g – mittlerer Erschwernis GL.2h – hoher Erschwernis	
AL.4 Zwischenfrüchte		AL.7 Überwinternde Stoppel	GL.4a – Naturschutzgerechte Hühaltung oder Beweidung mit Schafen und/ oder Ziegen GL.4b – Naturschutzgerechte Beweidung mit Rindern und/oder Pferden	GL.3 Bracheflächen und Brachestreifen im Grünland	
AL.8 Klima- und gewässerschonende N-Düngung					

Quelle: SMUL

Der Überblick zeigt, dass die AUKM im sächsischen EPLR ein hohes Maß an Differenzierung aufweisen. Die Auswahl der Vorhaben ist transparent hergeleitet aus einem System von „Fachzielen“, das der Freistaat Sachsen formuliert hat. Die im Programm formulierte oberste Prioritätensetzung zu Gunsten des Schutzziels Biodiversität ist deutlich erkennbar.

Im Sinne der Bewertung der Interventionslogik der AUKM ist zu untersuchen, inwieweit die ausgewählten Vorhaben geeignet sind, zu den o.g. bzw. im EPLR formulierten Ergebniszielen beitragen. Dazu werden nachfolgend diese Vorhaben näher betrachtet. Zur Bewertung ihrer Eignung in Bezug auf die Programmziele werden insbesondere die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung (SUP) zum Programm herangezogen (siehe Anlage Umweltbericht speziell Abschnitt 4.2.3.2). Die Bewertungen der SUP stützen sich u.a. auf einschlägige wissenschaftliche Untersuchungen, frühere Bewertungsergebnisse sowie Erfahrungen und Plausibilitätsbetrachtungen des Gutachters.

Primär zur Unterstützung der Zielstellungen des Schwerpunktbereichs 4a (Biodiversität) sind im EPLR folgende Vorhaben programmiert:

- AL.5 – Naturschutzbrachen und Blühflächen auf Ackerland
- AL.6 – Naturschutzgerechte Ackerbewirtschaftung
- AL.7 – Überwinternde Stoppel
- GL.1 – Artenreiches Grünland – ergebnisorientierte Honorierung
- GL.2 – Biotoppflegemaßnahmen mit Erschwernis
- GL.3 – Bracheflächen und Brachestreifen im Grünland
- GL.4 – Naturschutzgerechte Hühaltung oder Beweidung
- GL.5 – Spezielle artenschutzgerechte Grünlandnutzung.

In der SUP werden diese Vorhaben nach ihrer prioritären Wirkungsausrichtung zum Komplex mit Wirkungsschwerpunkt "biotische Umwelt" zusammengefasst. Die Bewertung dieser Vorhaben im Rahmen der SUP bestätigt, dass die Förderansätze in erster Linie die Lebensraumqualität des Agrarraums für Tier- und Pflanzenarten verbessern und dadurch positive Wirkungen im Hinblick auf das Schutzziel Biodiversität entfalten. Für das Ackerland kommen überwiegend Förderansätze zur Störungsreduktion und der Verbesserung des Nahrungsangebots zum Tragen. Die Handlungsfelder für das Grünland umfassen insbesondere den Bereich des Artenschutzes (Umsetzung spezieller artenschutzgerechter Formen der Grünlandnutzung, z.T. mit ergebnisorientierter Honorierung). Weitere Angebote haben, strategisch gesehen, den Erhalt der Nutzung des Grünlandes als Lebensraum zum Ziel.

Die Bewertungen des Maßnahmenkomplexes in der SUP bestätigen somit, dass durch die Förderansätze positive Wirkungen im Hinblick auf die Ziele/ angestrebten Ergebnisse des EPLR im Sinne einer nachvollziehbaren Interventionslogik erreicht werden.

Primär zur Unterstützung der Zielstellungen des Schwerpunktbereichs 4b (Schutzgut Wasser) sind im EPLR folgende Vorhaben programmiert:

AL.1 – Grünstreifen auf Ackerland

AL.2 – Streifensaat/ Direktsaat

AL.3 – Umweltschonende Produktionsverfahren des Ackerfutter- und Leguminoseanbaus

AL.8 – Klima- und gewässerschonende N-Düngung.

Das Vorhaben AL.4 –Zwischenfrüchte– ist primär auf die Unterstützung der Zielstellungen des Schwerpunktbereichs 4c (Schutzgut Boden) gerichtet.

In der SUP werden diese Vorhaben nach ihrer prioritären Wirkungsausrichtung zum Komplex mit Wirkungsschwerpunkt "abiotische Umwelt" zusammengefasst. Die SUP schätzt ein, dass zum Schutz der abiotischen Umwelt im EPLR Förderansätze vorgesehen sind, denen regelnde Eingriffe in den Nährstoffhaushalt der Agrarökosysteme zugrunde liegen oder die eine Abgrenzung landwirtschaftlich genutzter Flächen zu eher naturnahen terrestrischen oder aquatischen Lebensräumen in der Agrarlandschaft vorsehen. Beides umfasst die Reduktion des Nährstoffeinsatzes und eine Verhinderung des Bodenabtrags durch Förderung der Bedeckung oder die Anlage pflanzlicher Sperrstreifen.

Die Bewertungsergebnisse konstatieren positive Wirkungen des Maßnahmensets sowohl auf das Schutzgut Boden als auch für die chemische Wasserqualität. Darüber hinaus sind positive Effekte auch in den Bereichen belebte Umwelt und Klima zu erwarten. Diese Einschät-

zungen sind lt. Umweltbericht zur SUP durch umfassende Untersuchungen und Studien belegt.

Demnach wird durch die Bewertungen der SUP die Eignung der ausgewählten Vorhaben im Bereich AUKM zur Erreichung der Ziele des EPLR Sachsen im Sinne der Interventionslogik bestätigt.

Ein Schlüsselfaktor der Zielerreichung ist die Akzeptanz der Förderangebote als Voraussetzung für ihre praktische Umsetzung. Das grundsätzliche Konzept der AUKM – und damit ein Element der Interventionslogik – ist es, finanzielle Kompensation für Einkommenseinbußen bzw. zusätzliche Aufwendungen im Zuge der freiwilligen Beteiligung an AUKM zu leisten. Insofern muss die Ausgestaltung der Maßnahmen hinreichenden Anreiz für die Beteiligung der Landwirte geben. Wichtige Erfolgsfaktoren sind demnach insbesondere die Prämienhöhe und die administrative Umsetzung der Maßnahmen.

In Bezug auf die Prämienhöhe wurde die Korrektheit der Kalkulation durch externe Experten bestätigt. Für einzelne Vorhaben der AUKM (AL.5, AL.6, GL.2) sieht das EPLR – in Übereinstimmung mit den Kalkulationsergebnissen – eine Überschreitung der Höchstbeträge gem. Anhang II ELER-VO vor. Die hierzu im EPLR dargelegten Begründungen erscheinen nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung plausibel.

In Sinne einer möglichst praxisgerechten administrativen Umsetzung der AUKM sieht das EPLR geeignete Begleitmaßnahmen vor. Zu verweisen ist insbesondere auf die Teilmaßnahme "Qualifizierung Naturschutz für Landnutzer" im Rahmen von Art. 14 ELER-VO, die u.a. Sensibilisierung, Beratung, Qualifizierung und fachliche Begleitung von Landnutzern zur Gewähr einer fachgerechten Umsetzung naturschutzgerechter Bewirtschaftungs- oder Pflegemaßnahmen vorsieht, sowie auf die Teilmaßnahme "Wissenstransfer" (ebenfalls Art. 14).

Darüber hinaus werden weitere wichtige Rahmenbedingungen für eine effektive Umsetzung naturschutzbezogener AUKM-Vorhaben dadurch geschaffen, dass analytische, konzeptionelle und planerische Voraussetzungen für Naturschutzmaßnahmen sowie nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Agrarumwelt- und Klimaziele in anderen Maßnahmen des EPLR unterstützt werden (Art. 17, 20, 35).

Insgesamt folgt die Ausrichtung der AUKM (sowie komplementärer Maßnahmen) im EPLR Sachsen einer nachvollziehbaren Ziel-Mittel-Logik. Die ausgewählten Vorhaben sind klar geeignet, die für den AUKM-Bereich formulierten Ziele zu erreichen. Einzelne Vorhaben weisen ein breites Wirkungsspektrum im Hinblick auf die Ziele verschiedener Schwerpunktbereiche auf.

2.5.6 Ökologischer/ biologischer Landbau (Code 11)

Die Ökolandbaufläche hat in Sachsen in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen, jedoch liegt der Flächenanteil noch deutlich unter dem gesamtdeutschen Flächenanteil. Andererseits ist die Nachfrage nach heimischen Bio-Produkten größer als das Angebot. Dieses Defizit soll langfristig abgebaut werden.

Aus ökologischer Sicht soll der Ökolandbau – in Übereinstimmung mit den Vorschriften zum Einsatz von PSM und Düngemitteln – vor allem zu dem Ziel/ Ergebnis beitragen, dass Stoffeinträge in Grund- und Oberflächenwasser verhindert werden. Mit Blick auf diese Zielstellung ist die Maßnahme im EPLR dem Schwerpunktbereich 4b zugeordnet.

Gegenstand der Förderung im Rahmen des EPLR ist die Einführung und Beibehaltung ökologischer Anbauverfahren zur nachhaltigen Verbesserung der natürlichen und wirtschaftlichen Produktionsbedingungen. Die Förderkonditionen entsprechen denen der Nationalen Rahmenregelung (NRR) der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume.

Durch die Förderung wird – als Output der Maßnahme – die Einführung und Beibehaltung des ökologischen Anbaus unterstützt und damit die ökonomische Basis für das Wirtschaften der Ökolandbau-Betriebe gesichert. Ein Ausbleiben der Förderung würde nach Einschätzung der SUP den meisten Betrieben die ökonomische Basis entziehen. Eine stabile wirtschaftliche Situation der Betriebe ist Voraussetzung für den Bestand der Betriebe und damit für die fortdauernde Umsetzung der spezifischen Anforderungen an den Einsatz von PSM und Düngemitteln.

Der Wirkungszusammenhang zwischen der Umsetzung der spezifischen Anforderungen an den Einsatz von PSM und Düngemitteln im Ökolandbau und dem angestrebten Ergebnis – der Verhinderung schädlicher Stoffeinträge in Wasser und Boden – ist unmittelbar plausibel. Er wird durch einschlägige Untersuchungen bestätigt. In der SUP (siehe Anlage ... zum EPLR, speziell Abschnitt 4.2.3.3) wird dazu festgestellt, dass ökologische Anbauverfahren auf die Schutzgüter Biodiversität, Wasser, Klima und Boden einen fördernden Einfluss nehmen. Insbesondere kann in ökologischen Anbausystemen auf den Einsatz chemisch-synthetischer Dünger und Pflanzenschutzmittel verzichtet werden, was Risiken für die Gewässerqualität und das Klima mindert.

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzungen sind die Interventionslogik der Maßnahme und ihr Beitrag insbesondere zu den Zielen des Schwerpunktbereichs 4b klar nachvollziehbar.

Darüber hinaus sind Synergieeffekte der Maßnahme mit anderen Förderbereichen des EPLR von Bedeutung. Die Unterstützung des Ökolandbaus soll im Einklang und Ergänzung mit der Förderung von AUKM (Art. 28) und der Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten (Art. 31f.) erfolgen und flankiert werden durch Wissenstransfer- und Informationsmaßnahmen (Art. 14).

2.5.7 Zahlungen für aus naturbedingten und anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete (AZL) (Code 13)

Ziel bzw. angestrebtes Ergebnis der Maßnahme ist die Beibehaltung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung in Sachsen – insbesondere auch in Gebieten mit natürlichen Benachteiligungen. Die benachteiligten Gebiete sind – aufgrund der an die regionalen Standortverhältnisse angepassten extensiven Bewirtschaftungsformen – u.a. durch ein hohes Vorkommen an geschützten Arten gekennzeichnet. Die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung auf diesen Standorten ist somit eine wichtige Voraussetzung für den Erhalt der dort vorkommenden schutzwürdigen Arten und Lebensräume. Mit Blick auf diese Zusammenhänge soll die Maßnahme primär zur Realisierung der Ziele des Schwerpunktbereichs 4a beitragen.

Durch die Förderung sollen Landwirte einen Ausgleich für geringere Einkommen und zusätzliche Kosten infolge der Benachteiligung des betreffenden Gebiets erhalten. Die Höhe der Beihilfe richtet sich nach dem Ausmaß der Benachteiligung. Für die Förderung gilt zunächst, wie in der Förderperiode 2007-2013, eine beihilfefähige Gebietskulisse im Umfang von 353.085 ha. Spätestens bis zum Jahr 2018 soll im Freistaat Sachsen eine Neuabgrenzung benachteiligter Gebiete gem. Art. 32 ELER-VO wirksam werden.

Der Zusammenhang zwischen den gewährten Ausgleichszahlungen zur ökonomischen Stabilisierung der Betriebe (Output) und der Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in benachteiligten Gebieten (Ergebnis) wurde zuletzt in der Halbzeitbewertung zum EPLR Sachsen 2007-2013 empirisch untersucht.⁸ Danach hat die Förderung dazu beigetragen, Einkommensdifferenzen zwischen Betrieben in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten auszugleichen. Für den Großteil der Betriebe war dieser Ausgleich jedoch eher gering.

Mit Blick auf den Zielindikator "bewirtschaftete Fläche" wurde festgestellt, dass die landwirtschaftlich genutzte Fläche und die Betriebszahl in den benachteiligten Gebieten etwas stär-

⁸ Abschnitt 6.8.3

ker zurückgingen als in den nicht benachteiligten Gebieten Sachsens. Ob die im Jahr 2009 vorgenommene Erhöhung der Förderung ausreichend bemessen war, um den stärkeren Rückgang von landwirtschaftlich genutzter Fläche und Betriebszahl in den benachteiligten Gebieten abzumildern, blieb nach den seinerzeitigen Untersuchungen offen. Für den Flächenrückgang müssen – neben Flächenaufgabe – auch weitere Ursachen wie z.B. Umnutzungen in Erwägung gezogen werden.

Die SUP zum EPLR 2014-2020 (siehe Anlage Umweltbericht, speziell Abschnitt 4.2.3.4) bestätigt zunächst, dass das biologische Potenzial benachteiligter Gebiete wesentlich günstiger einzuschätzen ist als das nicht benachteiligter Gebiete. Die Aufgabe der Bewirtschaftung benachteiligter Standorte wäre demnach mit negativen Auswirkungen u.a. auf das Schutzziel Biodiversität verbunden.

Allerdings ist lt. SUP nicht eindeutig einzuschätzen, wie sich ein Aussetzen der Förderung auf die Entwicklungen der Landnutzung auswirken würde. Nicht in jedem Fall wäre eine Nutzungsaufgabe zu erwarten. Zumindest aber würden sich die Betriebe strukturell anpassen, was letztlich mit einer Intensivierung im Ackerbau und fortschreitender Unternutzung des Grünlandes einherginge. Beide Effekte sind ökologisch nachteilig einzuschätzen. Insgesamt wird geschlussfolgert, dass eine Unterstützung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Regionen ökologisch vorteilhafte Entwicklungen nach sich zieht.

In der Zusammenschau der vorliegenden Bewertungen kann die Interventionslogik der Maßnahme – Ausgleichszahlungen zur ökonomischen Stärkung der Betriebe in benachteiligten Gebieten mit dem Ziel, eine flächendeckende Landbewirtschaftung beizubehalten – zwar durch Plausibilitätsbetrachtungen bestätigt, aber nicht klar empirisch belegt werden. Andererseits ist die Aufgabe der Landbewirtschaftung nicht der einzige Risikofaktor, wenn der ökonomische Druck bei Betrieben in benachteiligten Gebieten steigt. Zu erwarten sind vor allem auch Anpassungsreaktionen im Sinne einer Intensivierung der Produktion auf dem Ackerland und einer fortschreitenden Unternutzung von Grünlandstandorten. Auch solche wahrscheinlichen Anpassungsreaktionen wären ökologisch nachteilig.

2.5.8 Zusammenarbeit (Code 16)

Bei der Umsetzung der Maßnahme Zusammenarbeit (Art. 35) sollen im Rahmen des EPLR Sachsen vier Handlungsschwerpunkte unterstützt werden.

- a) Einrichtung und Tätigkeit von operationellen Gruppen der EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“
- b) Pilotprojekte im Rahmen EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“

- c) Gemeinsame Konzepte für Umweltprojekte und gegenwärtig angewendete ökologische Verfahren
- d) Ausarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen.

Teilmaßnahme: EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“

Ziel bzw. angestrebtes Ergebnis der Förderung von Einrichtung und Betrieb von operationellen Gruppen (OG) der EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ sowie der Umsetzung von Pilotprojekten im Rahmen der EIP ist es, den Transfer von aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen in die landwirtschaftliche Praxis und umgekehrt systematische Rückmeldungen des sich aus der Praxisperspektive ergebenden Forschungsbedarfs an die Wissenschaft in Sachsen zu intensivieren.

Als Anreiz für die Etablierung und Verstetigung solcher Austauschprozesse werden die Kosten operationeller Gruppen für Personal- und Sachausgaben, für Vernetzungstätigkeiten und deren Anbahnung sowie für die Erstellung von Geschäftsplänen und die Anpassung und Veränderung von Aktionsplänen gefördert. Der Förderhöchstsatz liegt bei 100%. Innovative Vorhaben (Pilotprojekte) von OG mit bestätigten Aktionsplänen können ebenfalls bis zu 100% gefördert werden.

Das Förderangebot stellt nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung einen attraktiven Anreiz für die Entwicklung der angestrebten Kooperationsstrukturen dar. Der Zusammenhang im Sinne der Interventionslogik – umfassendes Unterstützungsangebot führt im Ergebnis zur Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Praxis und Wissenschaft – erscheint plausibel. Die Teilmaßnahme ist geeignet, insbesondere zu den Zielen des Schwerpunktbereichs 2a beizutragen.

Die Akzeptanz des Förderangebots und damit die Zielerreichung werden vor allem von der Annahme durch die Akteure sowie der administrativen Umsetzung der Maßnahme abhängen. Aufgrund der Neuartigkeit des Förderansatzes liegen hierzu noch keine Erfahrungen vor.

Ein von der inhaltlichen Zielsetzung her vergleichbares Förderangebot war im EPLR 2007-2013 die Maßnahme "Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien" (Code 124). Diese Maßnahme wurde in der Programmperiode 2007-2013 nicht durch Projekte umgesetzt. In der Halbzeitbewertung wurde als wichtigste Ursache hierfür die mangelnde Bekanntheit des Förderangebots benannt.⁹ Trotz nachfolgend verstärkter

⁹ Abschnitt 6.2.1

Aktivitäten zur Bekanntmachung der Maßnahme wurden keine Förderanträge eingereicht. In der Folge wurde die Maßnahme aus dem EPLR 2007-2013 gestrichen.

Mit Blick auf diese Erfahrungen erscheint in der Anlaufphase des EPLR eine intensive Begleitung der Maßnahme – einschließlich gezielter Aktivitäten zur Bekanntmachung des Förderangebots – geboten.

Teilmaßnahme: Gemeinsame Konzepte für Umweltprojekte und gegenwärtig angewendete ökologische Verfahren

Lt. EPLR besteht in Sachsen für viele besonders gefährdete und/ oder geschützte Arten aufgrund einer europäischen oder nationalen Schutzverantwortung und -verpflichtung ein Bedarf zur Initiierung, Koordinierung, Unterstützung und Durchführung gemeinsamer Projekte und Aktivitäten. Das Ziel der Teilmaßnahme besteht darin, durch Einbindung und Zusammenarbeit einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure die komplexe Aufgabe der Bewahrung und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt zu bewältigen.

Mit Blick auf dieses Ziel werden die Entwicklung und/ oder die Umsetzung von gemeinsamen Konzepten für Projekte sowie gegenwärtig angewendete ökologische Verfahren zum Schutz der Biologischen Vielfalt gefördert. Konkret beinhaltet dies bspw. die Planung, Initiierung, Koordinierung und Unterhaltung von Strukturen für die Zusammenarbeit von Akteuren zur Sicherung der biologischen Vielfalt, innovative Ansätze im Biotop- und Artenschutz, die Planung, Koordinierung und Umsetzung komplexer Arten- und Biotopschutzkonzepte, Vorhaben zur gemeinsamen Nutzung von Ressourcen im Bereich des Arten- und Biotopschutzes sowie Vorhaben im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten aus naturschutzgerechter Erzeugung bzw. naturschutzbedeutsamen Landnutzungsweisen.

Aus der Maßnahmenbeschreibung geht hervor, dass die zu fördernden Vorhaben auf der Grundlage von Aufrufen zur Einreichung von Projektvorschlägen mit thematischer Zielstellung ausgewählt werden sollen.

Nach Hinweisen der Ex-ante-Evaluation wurde die Beschreibung der Ausrichtung der Teilmaßnahme im EPLR konkretisiert. Dabei ging es insbesondere um die Darstellung des Mehrwerts gegenüber bereits bestehenden Förderangeboten, Aktivitäten und Strukturen der Zusammenarbeit im Themenfeld "Schutz der biologischen Vielfalt".

Hierzu wird im EPLR darauf verwiesen, dass einerseits die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren (Landnutzern, privaten Naturschutzakteuren und Behörden) oft mit einem erheblichen Mehraufwand (insbesondere Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand) verbunden ist, andererseits dadurch erfolversprechende Möglichkeiten zur Sicherung von besonders bedeutsamen Bereichen der natürlichen Biologischen Vielfalt geschaffen werden können. Zudem sollen neue Formen der Zusammenarbeit und des Managements durch die-

ses Fördervorhaben unterstützt werden, die einen wesentlichen Beitrag für die Lösung bisher offener oder konfliktbelasteter Aufgaben im Bereich des Schutzes der Biologischen Vielfalt leisten können.

Damit lässt die Teilmaßnahme nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung ein eigenständiges Profil gegenüber bereits bestehenden Förderangeboten, Aktivitäten und Strukturen der Zusammenarbeit im Themenfeld "Schutz der biologischen Vielfalt" erkennen.

Die Interventionslogik – Förderung der Kosten von Kooperationsprojekten führt zur Einbindung von Kooperationspartnern in diese Projekte und ermöglicht die Entwicklung neuer Kooperationsmodelle und Lösungsansätze – ist plausibel. Die Teilmaßnahme ist eindeutig geeignet, die Ziele des Schwerpunktbereichs 4a zu unterstützen.

Teilmaßnahme: Ausarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen

Ziel der Teilmaßnahme ist es lt. EPLR, die Zusammenarbeit von Waldbesitzern, insbesondere im Kleinprivatwald, zu intensivieren und so Bewirtschaftungshemmnisse abzubauen. In der Folge sollen die Voraussetzungen für die stärkere Nutzung erneuerbarer Energien wie dem Rohstoff Holz verbessert werden.

Als ein Schlüsselement für die Entwicklung effektiver Kooperationsstrukturen unter Einbeziehung der Kleinprivatwald-Besitzer werden Waldbewirtschaftungspläne angesehen. Daher ist im EPLR die Förderung der Ausarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen als Grundlage für eine nachhaltige Waldbewirtschaftung und die besitzübergreifende Zusammenarbeit vorgesehen.

Die dem Förderansatz zugrunde liegende Interventionslogik ist aus Sicht der Ex-ante-Bewertung plausibel. Die Teilmaßnahme unterstützt die Ziele des Schwerpunktbereichs 5c.

Der Bedarf an besitzübergreifenden Planungen zur Waldbewirtschaftung erscheint mit Blick auf bestehende Defizite gegeben. Inwieweit es im Zuge der Förderung von Waldbewirtschaftungsplänen gelingen wird, insbesondere "kleine" Waldbesitzer tatsächlich in die Ausarbeitung von Planungen und die Koordinierung von Bewirtschaftungsmaßnahmen einzubeziehen, ist ex ante kaum einschätzbar.

2.5.9 LEADER (Code 19)

Siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt 2.8.

2.6 Bewertung der Angemessenheit der Mittelzuweisung zur Erreichung der Ziele

Sachsen erhält in der Programmperiode 2014-2020 rd. 817 Mio. € originäre ELER-Mittel. Hinzu kommen rd. 62 Mio. € Umschichtungsmittel aus der 1. Säule der GAP, welche voraussichtlich Ende 2014 zugewiesen werden. Die Ex-ante-Bewertung geht vom Gesamtbetrag (879 Mio. € ELER-Mittel) aus. Die Darstellung des IFP ohne Umschichtungsmittel erfolgt hier (Tab. 3) ergänzend, da bei der Einreichung des EPLR diese Mittel nicht enthalten sein sollen, sondern erst mit einem „ersten Änderungsantrag“ eingefügt werden sollen.

Mindestens 5% der gesamten ELER-Beteiligung zum EPLR sind gemäß Art. 59 Abs. 5 ELER-VO für LEADER vorzubehalten. Diese Mindestvorgabe wird im EPLR Sachsen mit einem Anteil von über 40% weit überschritten.

Mindestens 30% der Gesamtbeteiligung des ELER sind gemäß Art. 59 Abs. 6 ELER-VO für Maßnahmen nach den folgenden Artikeln vorzubehalten: Artikel 17 für umwelt- und klimaschutzbezogene Investitionen, Artikel 21, 28, 29 und 30 mit Ausnahme der Zahlungen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie, und Artikel 31, 32 und 34.

Bezogen auf die für das EPLR Sachsen ausgewählten Maßnahmen (Art. 17, 28, 29, 31, 32) ergibt sich – ohne Berücksichtigung der Umschichtungsmittel, die vollständig in flächenbezogene Maßnahmen eingesetzt werden sollen – nach Schätzung der Ex-ante-Bewertung eine Quote von 32,8 %.

Die gesamten öffentlichen Ausgaben – einschl. Umschichtungsmittel – belaufen sich für den EPLR Sachsen auf knapp 1.140 Mio. €. Davon entfallen auf einzelne Schwerpunktthemen des Programms nach Berechnungen der VB ELER folgende Anteile:

Tab. 2: Umfang und Anteil öffentlicher Ausgaben der EPLR 2007-2013 und 2014-2020 im Vergleich (unter Berücksichtigung umgeschichteter Direktzahlungsmittel)

Bereich	2014-2020		2007-2013	
	Mio. €	%	Mio. €	%
Ländliche Entwicklung (ILE)	455,4	40,0	585,2	45,8
Flächenbezogene Maßnahmen	337,8	29,7	323,1	25,3
Naturschutz	52,3	4,6	26,1	2,1
Forst	31,2	2,7	29,7	2,3
Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe	202,5	17,8	214,5	16,8
Wissenstransfer, EIP	19,5	1,7	-	-
Altverpflichtungen	11,5	1,0	82,2	6,4
Technische Hilfe	28,4	2,5	16,6	1,3
Insgesamt	1.138,8	100,0	1.277,5	100,0

Quelle: SMUL

Tab. 3: Umfang und Anteil öffentlicher Ausgaben der EPLR 2007-2013 und 2014-2020 im Vergleich (ohne Berücksichtigung umgeschichteter Direktzahlungsmittel)

Bereich	2014-2020		2007-2013	
	Mio. €	%	Mio. €	%
Ländliche Entwicklung (ILE)	455,4	42,3	585,2	45,8
Flächenbezogene Maßnahmen	275,6	25,6	323,1	25,3
Naturschutz	52,3	4,9	26,1	2,1
Forst	31,2	2,9	29,7	2,3
Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe	202,5	18,8	214,5	16,8
Wissenstransfer, EIP	19,5	1,8	-	-
Altverpflichtungen	11,5	1,1	82,2	6,4
Technische Hilfe	28,4	2,6	16,6	1,3
Insgesamt	1.076,6	100,0	1.277,5	100,0

Quelle: SMUL

Deutlich wird, dass bei insgesamt sinkendem Ausgabenvolumen (rd. 200 Mio. € bzw. -16%) Gewichtsverlagerungen zwischen den wichtigsten Förderbereichen vorgesehen sind.

- ➔ Der Anteil des Bereichs Ländliche Entwicklung sinkt um knapp 4 Prozentpunkte. In absoluten Zahlen beläuft sich der Rückgang auf rd. 130 Mio. € bzw. 22%.
- ➔ Der Anteil des Bereichs flächenbezogene Maßnahmen (inkl. Altverpflichtungen)/ Naturschutz/ Forst steigt um knapp 2 Prozentpunkte, das Niveau der öffentlichen Ausgaben sinkt um ca. 28 Mio. € (-6%). Der Rückgang beruht auf dem deutlich niedrigeren Mittelansatz zur Finanzierung von Altverpflichtungen im Finanzplan der Förderperiode 2014-2020 (-64 Mio. €). Ohne Berücksichtigung des unterschiedlichen Niveaus

von Altverpflichtungen für die beiden Programmperioden steigen die öffentlichen Ausgaben des Bereichs flächenbezogene Maßnahmen/ Naturschutz/ Forst im Förderzeitraum 2014-2020 um rd. 42 Mio. €.

- Der Anteil der Ausgaben für Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe steigt leicht an (2%), absolut sinken die programmierten Ausgaben um rd. 12 Mio. EUR (-6%).

Der Rückgang des Ausgabenvolumens des EPLR 2014-2020 im Vergleich zur Vorperiode betrifft demnach vor allem den Bereich der ländlichen Entwicklung.

Im Gegenzug werden im neuen Programm die Aufgaben des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes stärker akzentuiert.

Alles in allem sind die Gewichtsverlagerungen bei den geplanten Ausgaben für das Programm 2014-2020 gegenüber der Vorperiode als moderat einzuschätzen. Die Stabilisierung des Ausgabenniveaus für Aufgaben des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes bei insgesamt sinkendem Budget ist positiv zu bewerten. Sie entspricht dem noch immer umfangreichen Handlungsbedarf in Sachsen. Auf längere Sicht dürfte die Sicherstellung der Finanzierung von Aufgaben des Umwelt- und Naturschutzes gegenüber den anderen Ausgabenbereichen ein noch größeres Gewicht erlangen.

Der Rückgang des programmierten Ausgabenvolumens im Bereich ländliche Entwicklung fällt stärker ins Gewicht. Dennoch bleibt dies auch in der neuen Programmperiode der finanziell wichtigste Bereich. Im Handlungsfeld ländliche Entwicklung besteht auch in den nächsten Jahren umfangreicher Investitionsbedarf – insbesondere zur, dem lokalen Bedarf entsprechenden, Anpassung ländlicher Strukturen an die Folgen des demografischen Wandels. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage vieler Gemeinden und der beschränkten Finanzkraft des privaten Sektors spielen Fördermöglichkeiten voraussichtlich auch künftig für das Investitionsgeschehen eine wichtige Rolle.

Das Angebot zur Investitionsförderung zu Gunsten landwirtschaftlicher Betriebe bewegt sich nach wie vor auf beachtlichem Niveau. Wichtigster Schwerpunkt der geplanten Ausgaben sind Investitionen im Bereich Nutztierhaltung. Mit der Bereitstellung der Fördermittel werden Voraussetzungen dafür geschaffen, den durch die sozioökonomische/ SWOT-Analyse bestätigten Aufholbedarf des Landwirtschaftssektors im Bereich der wertschöpfungsintensiven Tierproduktion zu realisieren. Darüber hinaus können die Landwirtschaftsbetriebe im Freistaat auch künftig bei Investitionen zur Anpassung an neue gesellschaftliche Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Abschwächung der Folgen des Klimawandels und die erhöhten Anforderungen an das Tierwohl, wirksam unterstützt werden.

2.7 Bewertung der thematischen Teilprogramme

Sachsen verzichtet auf die Aufstellung thematischer Teilprogramme gemäß Art. 7 ELER-VO. Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung besteht in den durch Art. 7 ELER-VO eröffneten Themenbereichen (Junglandwirte; kleine landwirtschaftliche Betriebe, Berggebiete; kurze Versorgungsketten; Frauen in ländlichen Gebieten; Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen sowie biologische Vielfalt) kein Bedarf für spezifische Teilprogramme. Auch die sozioökonomische/ SWOT-Analyse hat in diesen Bereichen keinen besonderen Handlungsbedarf für Sachsen aufgezeigt, der die Aufstellung thematischer Teilprogramme geboten erscheinen lässt.

2.8 Bewertung der Bestimmungen für LEADER (von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen für die lokale Entwicklung)

Kernbereich des Engagements der LAG im Rahmen von LEADER ist die ländliche Entwicklung (Schwerpunktbereich 6b). Die Ziele dieses Schwerpunktbereichs sind nach den Ergebnissen der sozioökonomischen/ SWOT-Analyse für Sachsen von großer Relevanz. Hier bestehen umfangreiche Herausforderungen und Handlungsbedarfe.

Sachsen hat für die Umsetzung dieses Schwerpunktbereichs auf die Programmierung von einschlägigen Standardmaßnahmen im Rahmen von Art. 20 ELER-VO (Dorferneuerung, kleine Infrastrukturen, lokale Basisdienstleistungen, Freizeit- und Tourismusinfrastruktur, Breitband etc.) verzichtet.

Stattdessen sieht das EPLR Sachsen vor, einen erheblichen Teil des ELER-Budgets – gut 40% – im Rahmen von LEADER umzusetzen. Die Entscheidungskompetenz in Bezug auf Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung wird, indem sie auf die LEADER-LAG übertragen wird, in hohem Maße auf die lokale Ebene übertragen.

Die Begründung, die das EPLR hierfür gibt, ist schlüssig: Erstens sind Ausgangslagen und Handlungsbedarfe in den ländlichen Gebieten des Freistaats lokal sehr vielgestaltig. Zweitens lässt die Umsetzung von Projekten, die sich aus lokalen Entwicklungsstrategien ableiten, einen Mehrwert gegenüber nicht oder weniger abgestimmten Einzelvorhaben erwarten.

Zudem baut die Umsetzungsstrategie für LEADER auf den guten Erfahrungen der ILE- und LEADER-Gebiete Sachsens in der Förderperiode 2007-2013 auf. Die Weiterentwicklung des LEADER-Ansatzes ist eine logische Folge dieser Erfahrungen.

Nachfolgend werden die wichtigsten Bestimmungen des EPLR zu LEADER kurz zusammengefasst und bewertet:

Regionale Reichweite, Auswahlverfahren

Der LEADER-Ansatz soll im gesamten ländlichen Raum des Freistaates Sachsen angeboten werden. Damit verbunden wird eine weitestgehend flächendeckende Umsetzung angestrebt: Lt. EPLR könnte im Ergebnis des Auswahl- und Anerkennungsverfahrens der ländliche Raum im Freistaat Sachsen zu etwa 95 bis 99% durch LEADER-Gebiete abgedeckt sein.

Die Vorgaben zur Gebietsgröße werden aufgrund der Bestimmungen im EPLR grundsätzlich eingehalten, eine Ausnahmeregelung ist vorgesehen (Abschnitt 8.2.9.6.5).

Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung erscheint die angestrebte landesweit-flächendeckende Umsetzung des LEADER-Ansatzes richtig. Sowohl Handlungsbedarf als auch lokales Engagement sind in allen Gebieten des Freistaats gegeben. Diese Strategie knüpft an die Erfahrungen und Umsetzungsstrukturen der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) aus der Förderperiode 2007-2013 an und entwickelt diese weiter. Die bislang eher formale "Zweiteilung" in LEADER- und ILE-Gebiete mit vergleichbaren Problemlagen, Förderangeboten und Umsetzungsmechanismen wird dadurch in der Förderperiode 2014-2020 überwunden. Dies trägt zur Vereinfachung der Förderstrukturen bei.

Für die Entscheidung über die Anerkennung von Strategien der LAG benennt der EPLR ein umfangreiches Kriterienaset. Darin sind sowohl Mindestanforderungen als auch zusätzliche Auswahlkriterien festgelegt.

Die im EPLR festgelegten Kriterien sind nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung relevant für die Aufstellung bzw. Beurteilung der Strategiekonzepte. Überwiegend erfordern die Kriterien eine subjektive Bewertung. Insofern ist darauf zu achten, dass alle Mitglieder des Auswahlgremiums über ausreichendes Erfahrungswissen im Hinblick auf die Beurteilung der Qualität regionaler Entwicklungsstrategien verfügen.

Kohärenz zu anderen Programmen/ Fonds

Lt. EPLR sind lokale Entwicklungsstrategien zur Umsetzung des EMFF – soweit relevant – immer in den LEADER-Strategien zu integrieren.

Ein Multifondseinsatz ist für die Umsetzung von LEADER nicht vorgesehen. Das Budget der LAG wird nicht durch Mittel aus dem EFRE oder dem ESF ergänzt. Allerdings können geeignete Vorhaben, die im Rahmen der Unterstützung der lokalen Entwicklung auf lokaler Ebene entwickelt wurden, nach dem Vorrangprinzip im Rahmen der Standardförderung der OP EFRE und ESF unterstützt werden. Dieses Verfahren wurde bereits in der Programmperiode 2007-2013 praktiziert und hat sich bewährt.

Maßnahmenspektrum

Lt. EPLR bestimmen die LAG ihre Strategie entsprechend den lokalen Erfordernissen gem. Art. 33 Abs. 1 ESI-VO. Der Freistaat Sachsen grenzt mögliche Themenfelder für die LAG nicht ein. Den LAG werden auch keine indikativen Themen vorgegeben. Die LEADER-Strategien müssen jedoch zu den Zielstellungen des EPLR 2014 – 2020 beitragen.

Damit werden die Vorgaben der ESIF-VO im EPLR konsequent umgesetzt.

Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ist zu diskutieren, inwieweit aus der "Freiheit" der LAG, das gesamte Maßnahmenspektrum des EPLR zu nutzen (soweit Projekte in Übereinstimmung mit den Zielen des EPLR stehen), Risiken für die Einhaltung beihilferechtlicher Vorschriften entstehen könnten. Ggf. sind hier geeignete Vorkehrungen zu treffen. Der Freistaat Sachsen sieht hierzu vor, dass zur Sicherstellung der Kompetenzen, Fähigkeiten und Ressourcen des Personals der LAG regelmäßig Schulungen angeboten werden, die auch die beihilferechtlichen Vorschriften umfassen.

Die vorgesehene Unterstützung des EPLR beinhaltet das gesamte Spektrum an Aktivitäten gemäß Art. 35 Abs. 1a)-e) ESIF-VO. Damit können die Adressaten alle im Rechtsrahmen vorgesehenen Unterstützungsmöglichkeiten problemadäquat nutzen.

Finanzausstattung

Das EPLR sieht für jede anerkannte LAG ein Mindestbudget von 3 Mio. € vor. Diese Untergrenze erscheint aus Sicht der Ex-ante-Bewertung sinnvoll, um den Akteuren bei der Planung ihrer Strategien einen verlässlichen Mindestrahmen abzustecken. Andererseits lässt die Umsetzung dieser Mindestvorgabe genügend finanziellen Handlungsspielraum, um die ausgewählten/ anerkannten Konzepte entsprechend ihrer Qualität und ihres spezifischen Bedarfs finanziell zu fördern, wie es die ESIF-VO vorsieht.

Vorschusszahlungen an die LAG, die lt. Art. 42 (2) ELER-VO grundsätzlich möglich sind, sieht das EPLR nicht vor. Inwieweit hierfür evtl. Bedarf besteht, kann durch die Ex-ante-

Bewertung nicht beurteilt werden. Die bisherige Praxis weist darauf hin, dass Vorschusszahlungen in der Vergangenheit nicht erforderlich waren.

2.9 Bewertung der Bestimmungen für das nationale Netzwerk für den ländlichen Raum

Lt. EPLR sollen Angebote und Möglichkeiten des Nationalen Netzwerkes aus den Bereichen Veranstaltungen, Erfahrungsaustausche oder auch Nutzung von Kommunikationsplattformen im Rahmen des EPLR 2014-2020 des Freistaates Sachsen soweit wie möglich genutzt werden.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung ist mit diesem Ansatz gewährleistet, dass sich der Freistaat Sachsen an der gebotenen Kommunikation zur Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme auf Ebene des nationalen Netzwerkes beteiligt.

Detailliertere Bestimmungen erscheinen hierzu im EPLR Sachsen nicht erforderlich.

2.10 Bewertung der Nutzung technischer Hilfe

In Abschnitt 15.6 des EPLR wird der vorgesehene Einsatz der Mittel der technischen Hilfe dargestellt. Das dort skizzierte Aufgabenspektrum, für das Mittel aus der technischen Hilfe eingesetzt werden sollen, deckt aus Sicht der Ex-ante-Bewertung alle für die Umsetzung des EPLR 2014-2020 erforderlichen Ausgabenkategorien ab. Darüber hinaus sind notwendige Ausgaben zum Abschluss der Programmperiode 2007-2013 sowie zur Vorbereitung der Programmperiode 2021+ berücksichtigt.

Das Programm sieht vor, rd. 21 Mio. € für Maßnahmen der technischen Hilfe einzusetzen. Dies ist ein deutlicher Aufwuchs gegenüber dem Mittelansatz der Programmperiode 2007-2013. Mit einem Anteil von 3% am ELER-Budget erscheint mit Blick auf vorliegende Erfahrungswerte aus der laufenden Förderperiode gewährleistet, dass ausreichende Finanzmittel für die genannten Aufgabenbereiche zur Verfügung stehen.

2.11 Wesentliche Empfehlungen betreffend die Relevanz und Kohärenz des Programms

Interventionslogik

Datum	Gegenstand	Empfehlung	Wie berücksichtigt?
07.12.2012	Stellungnahme zur vorgesehenen Programmierung von Art. 19 ELER-VO	Verzicht auf die vorgesehene Gewährung von Existenzgründungsbeihilfen für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten in ländlichen Gebieten (Art. 19 Abs. 1 a ii) im Rahmen des EPLR.	Programmierung folgt der Empfehlung
07.03.2014	Kohärenz zu anderen EU-Programmen des Freistaats Sachsen	Nach Verabschiedung der operativen Programme (EFRE, ESF, ETZ) sollte gegenüber den Akteuren der LAG transparent gemacht werden, auf welche Maßnahmen der EFRE- bzw. ESF-Fachprogramme das Vorrangprinzip zur Förderung von Vorhaben, die zur Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien geeignet sind, Anwendung findet,	Berücksichtigung im Rahmen der Programmumsetzung
07.03.2014	Umsetzung der Teilmaßnahme EIP (Art. 35)	Mit Blick auf die Erfahrungen/Schwierigkeiten der Umsetzung der Maßnahme "Zusammenarbeit" in der Förderperiode 2007-2013 (Code 124) sollte in der Anlaufphase der Förderperiode 2014-2020 eine intensive Begleitung der Teilmaßnahme EIP – einschließlich gezielter Aktivitäten zur Bekanntmachung des Förderangebots – erfolgen.	Einrichtung einer Fachstelle EIP im LfULG
07.03.2014	Umsetzung der Teilmaßnahme "Gemeinsame Konzepte für Umweltprojekte..." (Art. 35)	Aus der Beschreibung der Teilmaßnahme geht nicht hervor, in welchem Verhältnis das Förderangebot zu bereits bestehenden vielfältigen Aktivitäten und Strukturen der Zusammenarbeit im Themenfeld "Schutz der biologischen Vielfalt" steht. Dies erscheint insbesondere mit Blick auf den gebotenen Mehrwert des EPLR-Förderangebots erforderlich. Im Sinne einer nachvollziehbaren Interventionslogik sollte die Ausrichtung der Teilmaßnahme im EPLR entsprechend konkretisiert werden.	in überarb. Fassung April 2014 erfolgt

3 Messung des Fortschritts und der Ergebnisse des Programms

3.1 Bewertung der programmspezifischen Indikatoren

In das EPLR Sachsen 2014-2020 wurden keine programmspezifischen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung aufgenommen. Das Indikatorenset beschränkt sich auf die obligatorischen gemeinsamen Indikatoren.

Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung ist diese Entscheidung nachvollziehbar und akzeptabel. Die Aufnahme zusätzlicher programmspezifischer Indikatoren ins EPLR hat zusätzliche Monitoring- und Berichtspflichten zur Folge. Dies erhöht den Umsetzungsaufwand sowohl für die Programmverwaltung als auch auf Seiten der Begünstigten/ Zuwendungsempfänger des Programms.

Einem solchen höheren Aufwand steht erfahrungsgemäß ein geringer Nutzen gegenüber. Um den Programmerfolg, Erfolgsfaktoren oder möglicher Umsetzungsprobleme sachgerecht zu bewerten, sind in der Regel spezifische Untersuchungsdesigns und Daten/ Indikatoren erforderlich. Die Auswahl geeigneter Indikatoren und Datenquellen sollte zweckmäßiger Weise in der Phase der Detailplanung von Bewertungen erfolgen. Die entspricht dem Vorgehen zur fachlichen Begleitung des Programms, das in Abschnitt 9.2 des EPLR beschrieben ist.

Dagegen hat sich die Sammlung von Daten zu vorab festgelegten Indikatoren "auf Vorrat" zum Zweck der Bewertung in zurückliegenden Jahren als wenig nutzbringend erwiesen, da dieses Vorgehen nicht geeignet ist, Bewertungsdesigns flexibel an jeweils spezifische Erkenntnisziele anzupassen.

3.2 Bewertung der quantifizierten Zielwerte für Indikatoren

Vollständigkeit der ausgewählten Indikatoren

Das Indikatorenset des EPLR beschränkt sich auf die für den ELER obligatorisch vorgegebenen gemeinsamen Indikatoren.

Entsprechend der in Tab. 5-2 des EPLR (Kap. 5.4) zusammengefassten Interventionslogik sind Indikatoren zu den für das Programm ausgewählten Schwerpunktbereichen 2a, 3a, 4a-c, 5b-e, 6a und 6b zu quantifizieren. Der Indikatorplan (EPLR Kap. 11) enthält quantifizierte Indikatoren zu diesen sowie zu zwei weiteren Schwerpunktbereichen, die im EPLR nicht als

prioritär ausgewählt sind (1a, 1b). Nach Auffassung der Ex-ante-Bewertung ist zu prüfen, ob für diese beiden Zielbereiche eine Quantifizierung im EPLR erforderlich ist.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Evaluation bilden die Indikatorentabellen des EPLR die ausgewählten Schwerpunktbereiche und die zur Umsetzung dieser Schwerpunktbereiche ausgewählten Maßnahmen vollständig entsprechend den Vorgaben des Template ab.

Quantifizierung

Im EPLR sind Zielwerte für jene Schwerpunktbereiche quantifiziert, zu denen die im Programm ausgewählten Maßnahmen mess- bzw. zählbare Beiträge leisten. Allerdings ist das nicht für alle im EPLR Sachsen ausgewählten Schwerpunktbereiche der Fall. Einzelne Maßnahmen tragen zwar sachlogisch zu den Zielen eines Schwerpunktbereichs bei, sie leisten jedoch keinen Beitrag zu dem für den Schwerpunktbereich festgelegten, zu quantifizierenden Zielindikator (vgl. dazu Tab. 5-2, Abschnitt 5.4 des EPLR).

Die Aufschlüsselung der Zielwerte auf einzelne Untermaßnahmen lag den Bewertern vor. Insofern kann nachvollzogen werden, inwieweit einzelne Maßnahmen/ Teilmaßnahmen zu den quantifizierten Zielen auf Ebene der Schwerpunktbereiche beitragen sollen.

Die Quantifizierung der finanziellen Indikatoren (öffentliche Ausgaben bzw. Investitionsvolumen) ist Grundlage für die Finanzplanung des EPLR und ergibt sich nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung schlüssig daraus.

Im Folgenden werden die im EPLR quantifizierten materiellen Indikatoren näher betrachtet:

Schwerpunktbereich 1b)

Geplant ist die Unterstützung von 130 Kooperationsvorhaben (Gruppen, Netzwerke/ Cluster, Pilotprojekte...). Im Einzelnen zählen dazu

- a) 10 OG sowie 20 Pilotprojekte im Rahmen der EIP,
- b) 100 Kooperationen im Zuge der Ausarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen.

Die Quantifizierung der Zielwerte wird von der Ex-ante-Bewertung als realistisch eingeschätzt. Dabei ist mit Blick auf die Erfahrungen mit dem Versuch in der Programmperiode 2007-2013, Kooperationen zu fördern, das Ziel der Einrichtung von 10 OG als durchaus ambitioniert zu beurteilen.

Die Quantifizierung zu c) beinhaltet die Annahme, dass sich an ca. 100 Vorhaben zur Erarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen durchschnittlich je 15 Partner beteiligen. Hierzu liegen noch keine Erfahrungswerte vor, grundsätzlich kann die Annahme gleichwohl als realistisch beurteilt werden.

Schwerpunktbereich 2a

Vorgesehen ist die Förderung von Investitionsvorhaben in 760 Landwirtschaftsbetrieben. Bei der Vorausschätzung des Indikators wurde realistischer Weise berücksichtigt, dass einige Betriebe auch mehr als eine Förderung im Programmzeitraum erhalten.

Der Indikator zur Reichweite der Fördermaßnahme – rd. 12% aller Landwirtschaftsbetriebe (einschl. Landwirtschaftsbetriebe im Nebenerwerb) in Sachsen – signalisiert nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung, dass mit der Maßnahme ein substanzieller Effekt erreicht werden soll.

Schwerpunktbereiche 4a-c

Im Programmzeitraum sollen lt. Indikatorplantabellen

- ➔ auf rd. 60.400 ha bzw. 7% der LF Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Biodiversität
- ➔ auf rd. 175.090 ha bzw. 42% der LF Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Verbesserung der Wasserwirtschaft
- ➔ auf rd. 30.000 ha bzw. 3% der LF Fördermaßnahmen mit Beitrag zur Bodenbewirtschaftung bzw. zur Vermeidung von Bodenerosion

umgesetzt werden. Die Werte ergeben sich aus der Aggregation einzelner Teilmaßnahmen nach einem vorgegebenen Schema.

Mit AUKM sollen lt. EPLR 2014-2020 rd. 227.400 ha belegt werden. Dies wären etwa 25% der LF in Sachsen. Der Umfang enthält einen Anteil von Flächen, auf denen Altverpflichtungen aus der Förderperiode 2007-2013 ausfinanziert werden sollen (64.000 ha). Es ist davon auszugehen, dass diese Flächen teilweise in der Programmperiode 2014-2020 mit neuen AUKM belegt werden.

Die EPLR-Maßnahmen ohne Altverpflichtungen umfassen insgesamt rd. 163.400 ha. Die umfangreichsten Flächenanteile entfallen auf die Teilmaßnahmen

AL.8 Klima- und gewässerschonende N-Düngung (rd. 43 %)

GL.1 artenreiches Grünland – ergebnisorientierte Honorierung (rd. 21 %)

AL.4 Zwischenfrüchte (rd. 18 %) und

AL.3 Umweltschonende Produktionsverfahren des Ackerfutter- und
Leguminoseanbaus (rd. 9 %).

In Bezug zu den Schwerpunktbereichen 4a-c des EPLR verteilen sich die geplanten Förderaktivitäten wie folgt:

4a (Biodiversität): 60.400 ha (33% der AUKM-Fläche, 76% der Ausgaben)

4b (Wasser): 91.000 ha (50% der AUKM-Fläche, 19% der Ausgaben)

4c (Boden): 30.000 ha (17% der AUKM-Fläche, 5% der Ausgaben).

Während also flächenmäßig das Ziel Wasserschutz dominiert, konzentriert sich ein Großteil der geplanten Ausgaben – gut drei Viertel – auf Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität. Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung ist diese Schwerpunktsetzung problemadäquat. Sie entspricht auch der im EPLR formulierten Prioritätensetzung.

Die Quantifizierung des Flächenumfangs, der durch einzelne Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen belegt werden soll, ergibt sich aus den Finanzansätzen für diese Maßnahmen/ Teilmaßnahmen und den kalkulierten Prämienhöhen.

Die Fläche, auf der die Einführung und Beibehaltung des Ökolandbaus unterstützt werden soll, wird mit 38.090 ha angegeben. Lt. sozioökonomischer Analyse wirtschafteten im Jahr 2011 in Sachsen insgesamt 479 Betriebe auf 35.517 ha (2010: 27.468 ha zertifiziert, 6.094 ha in Umstellung) nach den Grundsätzen der ökologischen Landwirtschaft. Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung ist die Zielgröße seriös und durchaus auch ehrgeizig kalkuliert.

Schulungen bzw. Qualifizierungen sind lt. Indikatorentabelle für rd. 4.500 Teilnehmer vorgesehen. Die Quantifizierung bezieht sich auf die Teilmaßnahme "Qualifizierung Naturschutz für Landnutzer". Mit einem Zielwert von rd. 750 Teilnehmern pro Jahr sieht das Programm für diese Teilmaßnahme nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung eine beachtliche Reichweite vor. Die kalkulierten Ausgaben von durchschnittlich rd. 440 € je Teilnehmer lassen erwarten, dass hier qualitativ hochwertige Maßnahmen vorgesehen sind.

In 1.180 Fällen sollen Vorhaben im Sinne nichtproduktiver Investitionen gefördert werden. Auch dieser Umfang signalisiert eine beachtliche Reichweite der Teilmaßnahme. Die kalkulierten öffentlichen Ausgaben belaufen sich auf durchschnittlich 26.000 € je Förderfall. Diese Größenordnung entspricht etwa den Erfahrungswerten der Förderperiode 2007-2013 und kann somit als realistisch betrachtet werden.

Der EPLR sieht die Förderung von 40 Naturschutzplanungen vor. Damit kann ein beträchtlicher Teil des Handlungsbedarfs realisiert werden. Die kalkulierten Ausgaben von durchschnittlich rd. 60.000 € je Planung erscheinen realistisch.

Im Umfang von rd. 318.000 ha sollen Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete (einschl. Berggebiete) geleistet werden. Dies entspricht rd. 90% aktuell festgelegten Gebietskulisse (rd. 353.000 ha). Der im EPLR enthaltene Rückblick auf die Ergebnisse der Programmperiode 2007-2013 (Anlage 3 zum EPLR) weist für diese Periode einen Förderumfang von rd. 284.000 ha aus. Der höhere Flächenumfang in der neuen Förderperiode wird damit begründet, dass gemäß ELER-VO künftig der Ausschluss bestimmter Kulturen von der Gewährung der Ausgleichszulage nicht mehr möglich sein soll. Zudem sollen die Bagatellgrenzen aufgehoben werden. Diese Faktoren begründen eine Ausdehnung der förderfähigen Fläche gegenüber dem Programmzeitraum 2007-2013.

Mit 328 Vorhaben sollen Investitionen in die Widerstandsfähigkeit und den Wert von Forst-ökosystemen gefördert werden. Dies beinhaltet Maßnahmen zur Verjüngung natürlicher, gebietsheimischer Waldgesellschaften in Schutzgebieten sowie Biotopgestaltungs- und Artenschutzvorhaben im Wald. Damit sollen Vorhaben auf einer Fläche von 262 ha bzw. 0,05% der forstwirtschaftlichen Fläche unterstützt werden. Die Größenordnung macht deutlich, dass es sich hier um punktuelle Interventionen handelt. Die Zielsetzung wird als realistisch eingeschätzt.

Schwerpunktbereich 5c

Lt. EPLR sollen 227 investive Vorhaben zur Erschließung forstwirtschaftlicher Flächen (Neu- und Ausbau) oder zur grundhaften Instandsetzung forstlicher Holzabfuhrwege, Errichtung von Holzlagerplätzen und –konservierungsanlagen) gefördert werden. Hierzu sind öffentliche Ausgaben von knapp 30.000 € je Förderfall vorgesehen. Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung weist die vorgesehene Projektanzahl darauf hin, dass mit der Maßnahme ein substanzieller Beitrag zur besseren Erschließung der Wälder und damit auch zu ihrer Nutzung im Sinne der Ziele des Schwerpunktbereichs geleistet werden kann. Die Kalkulation der Finanzmittel erscheint angemessen.

Darüber hinaus sollen im Rahmen der Maßnahme "Zusammenarbeit" (Art. 35) 100 Waldbewirtschaftungspläne erstellt werden, die inhaltlich einen Beitrag zu den Zielen des Schwerpunktbereichs 5c leisten. Die Bewertung erfolgt im Rahmen der Ausführungen zu Schwerpunktbereich 1b (siehe oben).

Schwerpunktbereich 5e

Zur Unterstützung der Ziele des Schwerpunktbereichs 5e sollen lt. EPLR 1.096 Vorhaben gefördert werden. Dazu zählen 6 Vorhaben zur Bodenschutzkalkung und 1.090 Vorhaben des Waldumbaus mit standortgerechten Baumarten und Waldsträuchern außerhalb von Schutzgebieten.

Im Bereich Waldumbau geht die Kalkulation des Indikators davon aus, dass pro Begünstigten i.d.R. zwei Maßnahmen auf rd. 3 ha Fläche umgesetzt werden. Gerechnet wird mit durchschnittlich 150-180 Förderfällen pro Jahr. Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung kann die Maßnahme damit einen nennenswerten Beitrag zur Verbesserung der Struktur der Wälder in Sachsen leisten.

Der vorgesehene Umfang von Maßnahmen zur Bodenschutzkalkung im Wald entspricht etwa dem im der Programmperiode 2007-2013 und wird daher als angemessen eingeschätzt.

Darüber hinaus sollen Demonstrations- und Informationsmaßnahmen im Rahmen von Art. 14 einen Beitrag zu den Zielen des Schwerpunktbereichs 5e leisten. Hierzu ist die Förderung von 6 Vorhaben des Wissenstransfers zur Förderung der Kohlenstoffspeicherung und -bindung in der Forstwirtschaft vorgesehen.

Schwerpunktbereich 6a

Durch die Förderung von Investitionen für die Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Anhang I-Erzeugnisse) in 70 Betrieben sollen im Programmzeitraum 40 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Zielzahlen weisen auf eine begrenzte Reichweite des Förderangebots hin. Dies entspricht den Erfahrungen mit der Umsetzung des EPLR 2007-2013. Aus Sicht der Ex-ante-Bewertung sind die Zielwerte als realistisch einzuschätzen.

Schwerpunktbereich 6b

Der Schwerpunktbereich 6b, auf den gut 40% der Mittel des EPLR entfallen, wird durch die Indikatorik des EPLR wenig repräsentativ abgebildet. Faktisch können die LAG das gesamte Maßnahmenpektrum der ELER-VO – sofern passfähig zu den Zielen des EPLR und der lokalen Entwicklungsstrategie – nutzen. Diese potenzielle Breite wird durch die Indikatoren des Schwerpunktbereichs kaum erfasst. Andererseits kann vorab auch kaum quantifiziert werden, wo die Handlungsschwerpunkte und Ergebnisse der lokalen Entwicklungsstrategien liegen werden.

Für eine aussagefähige Berichterstattung zur LEADER-Maßnahme erscheint es daher geboten, die Ergebnisse der Förderung durch die gemeinsamen Indikatoren des ELER im Monitoring zu erfassen, auch wenn dafür im EPLR vorab keine Ziele quantifiziert wurden. Auch für die Begleitung und Leistungsbewertung der einzelnen LAG ist dies von Bedeutung.

Lt. Indikatorentabelle im EPLR soll mit LEADER-Strategien ein Gebiet abgedeckt werden, dass rd. 2,1 Mio. Einwohner bzw. 75% der gesamten ländlichen Bevölkerung in Sachsen umfasst. Diese Zielmarke weist auf die angestrebte große Reichweite der LEADER-Förderung in Sachsen hin. Mit Blick auf bisherigen Erfahrungen erscheint auch die Zielmarke von 29 LAG als Größenordnung realistisch.

Durch die Umsetzung von LEADER-Vorhaben sollen im Programmzeitraum lt. EPLR rd. 360 Arbeitsplätze geschaffen werden. Der Zielwert weist darauf hin, dass das Potenzial von LEADER zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum als recht begrenzt eingeschätzt wird. Mit Blick auf bisherige Erfahrungen und Ergebnisse bei der Umsetzung von LEADER-Konzepten teilt die Ex-ante-Bewertung diese Einschätzung und hält den angegebenen Zielwert für realistisch.

3.3 Bewertung der Eignung der Etappenziele für den Leistungsrahmen

Der Leistungsrahmen enthält für jeden der Schwerpunktbereiche 2-6 einen Finanzindikator (öffentliche Ausgaben) sowie einen oder zwei materielle Indikatoren aus dem Set der "gemeinsamen" Indikatoren. Die Zielwerte der materiellen Indikatoren sind konsistent zu den Zielwerten in Kap. 11 (Indikatorplan) des EPLR. Die Zielwerte für die Finanzindikatoren ergeben sich aus dem Finanzplan des EPLR.

Die für 2018 festgelegten Etappenziele beziehen sich auf bis dahin vollständig abgeschlossene Vorhaben. Unter Berücksichtigung dieser Vorgabe sind bis Ende 2018 noch keine sehr weitreichenden Umsetzungsfortschritte zu erwarten. Grundlage für die Festlegung der Etappen-Zielwerte 2018 bilden i.d.R. Erfahrungswerte bzgl. der Umsetzungsfortschritte in der Programmperiode 2007-2013.

Für die Schwerpunktbereiche mit umfangreicheren Förderaktivitäten bewegen sich die Etappen-Zielwerte zwischen 10% (Schwerpunktbereich 5) und 30% (Schwerpunktbereich 4). Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung sind dies realistische Größenordnungen.

Im Schwerpunktbereich 3 sollen in der gesamten Programmperiode lediglich einige wenige – konkret 6 – Vorhaben des Wissenstransfers zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger mit einem Ausgabenvolumen von insgesamt 0,5 Mio. € gefördert werden. Da

für die Umsetzung der Vorhaben mit einer beträchtlichen Anlaufzeit zu rechnen ist, erscheint eine vorsichtige Kalkulation des Etappenziels gerechtfertigt. Daher ist es aus Sicht der Ex-ante-Bewertung sachgerecht, die Etappenziele 2018 für den Schwerpunktbereich 3 mit "0" auszuweisen.

Die Etappen-Zielwerte für die materiellen Indikatoren unterstellen in allen Schwerpunktbereichen das gleiche Umsetzungstempo wie die entsprechenden Finanzindikatoren. Insofern sind auch diese Zielwerte aus Sicht der Ex-ante-Bewertung als plausibel einzuschätzen. Allerdings sollte bei allen materiellen Zielindikatoren im Leistungsrahmen auf die Angabe von Nachkommastellen bei den Etappen-Zielwerten verzichtet werden.

3.4 Bewertung des vorgeschlagenen Begleitungs- und Bewertungssystems und des Bewertungsplans

Kap. 9 beinhaltet die Regelungen des EPLR zum Begleitungs- und Bewertungssystems und zum Bewertungsplan. Enthalten sind alle für den Bewertungsplan obligatorischen Elemente gemäß Template.

Vom Charakter her handelt es sich um Rahmenregelungen in Bezug auf Begleitung und Bewertung, die im Zuge der Durchführung des Programms weiter zu konkretisieren sind. Die Regelungen beinhalten im Wesentlichen die Umsetzung der EU-Vorgaben zu Begleitung und Bewertung für das sächsische EPLR. Durch dieses Umsetzungsprinzip wird sichergestellt, dass

- die M&E-Regelungen im EPLR Sachsen den EU-rechtlichen Vorgaben entsprechen
- die bereits beträchtlichen Aufwendungen, die sich aus der Einhaltung der EU-Vorschriften für M&E ergeben, nicht durch zusätzliche eigene Vorgaben noch weiter erhöht werden.

Positiv herauszustellen ist die Säule der kontinuierlichen fachlichen Begleitung des EPLR (vgl. Abschnitt 9.2). Dieses System hat sich in Sachsen in der Vergangenheit bewährt. Es ermöglicht einerseits eine zeitnahe Analyse der für die Programmsteuerung relevanten Aspekte und schafft andererseits gute Voraussetzungen für eine umfassende Bewertung des Programms zu den vorgegebenen Zeitpunkten.

Nach den Planungen des EPLR liegt der Schwerpunkt der Bewertungen in den ersten Jahren der Programmdurchführung auf umsetzungsbezogenen Aspekten. In den Folgejahren sollen verstärkt Wirkungsanalysen durchgeführt und auch strategische Aspekte behandelt werden.

Diese Orientierung wird von der Ex-ante-Bewertung ausdrücklich befürwortet. Erfahrungsgemäß ist eine effektive und planungskonforme Umsetzung der Programme wesentliche Voraussetzung für die Erreichung der angestrebten Effekte. Über eine entsprechende Ausrichtung kann die Bewertung substanziell zum Erfolg des Programms beitragen. Demgegenüber ist die Bewertung von i.d.R. langfristig zu erwartenden Wirkungen des Programms (in Wirtschaft, Umwelt, Lebensqualität...) eher ein Schwerpunkt späterer Bewertungsphasen.

Insgesamt werden die Ausführungen im EPLR zu thematischen Schwerpunktsetzungen, vorgesehenen Betrachtungszeiträumen, Schwerpunktzielen der Bewertung sowie potenziell anwendbaren Datenquellen/ Methoden als sachgerecht eingeschätzt.

Aus den Ausführungen bzgl. Daten und Informationen ist zu schließen, dass die für die Begleitung und Bewertung des Programms erforderlichen Daten und Informationen zeit- und sachgerecht bereitgestellt werden.

Die im EPLR abgebildete Zeitplanung für Aktivitäten und Ergebnisse der Begleitung und Bewertung entspricht den rechtlichen Vorgaben und ist als konsistent einzuschätzen. Analog gilt dies für die Regeln zur Kommunikation und zu den vorgesehenen Ressourcen.

Im Ergebnis schätzt die Ex-ante-Bewertung ein, dass die Regelungen im EPLR zum Bewertungsplan den geltenden Vorschriften entsprechen und erwarten lassen, dass für das Programm ein effektives System der Begleitung und Bewertung umgesetzt wird.

3.5 Wesentliche Empfehlungen betreffend die Messung des Fortschritts und der Ergebnisse des Programms

Datum	Gegenstand	Empfehlung	Wie berücksichtigt?
07.03.2014	Quantifizierung des Indikators "Anzahl geförderte Kooperationen" (Teilmaßnahme: Waldbewirtschaftungspläne)	Anpassung des Zielwertes von "Teilnehmern" auf "Kooperationen"	in überarb. Fassung Mai 2014 erfolgt
07.03.2014	Anpassung des Indikators der Teilmaßnahme "Qualifizierung Naturschutz für Landnutzer" (Art. 14)	Umstellung des Indikators für die Teilmaßnahme von "Schulungstagen" auf "Teilnehmer"	in überarb. Fassung April 2014 erfolgt
07.03.2014	Quantifizierung des Zielwerts	Überprüfung des quantifizierten Zielwerts für den Flächenumfang der zu fördernden natürlich benachteiligten Gebiete	Im Programmierungsprozess erfolgt; es wurden zusätzliche Informationen übermittelt, anhand derer die Ex-ante-Bewerter die Quantifizierung des Zielwerts als plausibel einschätzen.
09.05.2014	Kohärenz der Indikatoren in Tab. 5-2 (Kap. 5.4) und Indikatorplan (Kap. 11)	Die Zielwerte für den Indikator "Anteil geförderter landwirtschaftlicher Flächen mit Beitrag zur Verbesserung der Wasserwirtschaft (ha)" in Tabelle 5-2 (42%) und im Indikatorplan (46%) sind in Übereinstimmung zu bringen.	in überarb. Fassung Mai 2014 erfolgt
09.05.2014	Leistungsrahmen	Die in den Leistungsrahmen für den Schwerpunktbereich 3 aufgenommenen Etappenziele für 2018 sind nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung nicht plausibel. Sachgerecht wäre es, die Etappenziele 2018 für den Schwerpunktbereich 3 mit "0" auszuweisen. Auch für die übrigen materiellen Zielindikatoren im Leistungsrahmen sollte bei den	Schwerpunktbereich 3 wurde mit „0“ausgewiesen in überarb. Fassung Mai 2014 erfolgt die Nachkommastellen werden von SFC2014 so vorgegeben und sind daher nicht durch die Verwaltungsbehörde beeinflussbar

Datum	Gegenstand	Empfehlung	Wie berücksichtigt?
		Etappen-Zielwerten auf die Angabe von Nachkommastellen verzichtet werden.	

4 Bewertung der zur Durchführung des Programms vorgesehenen Ressourcen

4.1 Bewertung der Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit zur Verwaltung des Programms

Im Hinblick auf die Ausstattung mit Humanressourcen enthält das Programmdokument keine quantifizierten Angaben. In Abschnitt 15.1.2.1 wird allerdings dargestellt, dass für die Umsetzung des Verwaltungs- und Kontrollsystems in den zuständigen Stellen ausreichende personelle Ressourcen sowie ausreichend technische und administrative Kapazitäten zur Verfügung stehen. Erforderlichenfalls wird die technische Hilfe des EPLR in Anspruch genommen, um die Umsetzung personell oder durch Dienstleistungen Dritter sicherzustellen.

Zur Erhaltung und Entwicklung der administrativen Leistungsfähigkeit der an der Programmdurchführung beteiligten Behörden bzw. ihrer Mitarbeiter können umfangreiche Fortbildungsangebote genutzt werden, die im EPLR näher erläutert sind.

Im Bereich LEADER soll lt. EPLR die administrative Kapazitätsentwicklung der Akteure (LAG, Regionalmanager, Bewilligungsbehörden) zusätzlich über eine Fachstelle des LfULG durch Schulungen, Workshops und Einzelberatungen gewährleistet werden. Analog soll im Bereich EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ eine Fachstelle eingerichtet werden. Beide Fachstellen sollen aus Mitteln der technischen Hilfe finanziert werden.

Insgesamt kann nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung davon ausgegangen werden, dass für die Durchführung des Programms Personal in hinreichendem Umfang und mit angemessener Qualifikation zur Verfügung stehen wird. Insofern erscheint die administrative Leistungsfähigkeit der Programmdurchführung gewährleistet.

Aus zurückliegenden Bewertungsberichten ergeben sich keine Hinweise auf Defizite im Hinblick auf Humanressourcen und administrative Leistungsfähigkeit zur Verwaltung des Programms.

4.2 Empfehlungen betreffend die Durchführung des EPLR

Aus der Ex-ante-Bewertung ergeben sich keine Empfehlungen in Bezug auf die Durchführung des EPLR.

5 Bewertung der bereichsübergreifenden Thematiken

5.1 Bewertung der Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und zur Verhinderung von Diskriminierung

Anhand der Angaben zum partnerschaftlichen Beteiligungsprozess an der Programmplanung des EPLR 2014-2020 wird deutlich, dass Stakeholder der Querschnittziele Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung in angemessenem Maße in die Entwicklung des Programmwerfs einbezogen waren.

Die sozioökonomische Analyse zur Programmierung des EPLR enthält für relevante Indikatoren (Demografie, Qualifikation, Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit...) geschlechtsdifferenzierte Daten. Die Problematik der Gleichstellung ist in der Analyse sichtbar berücksichtigt. Im Ergebnis ist festzustellen, dass geschlechtsspezifische Unterschiede im Hinblick auf die genannten Indikatoren in Sachsen vergleichsweise gering ausfallen. Die Analyse liefert keine Anhaltspunkte für das Vorliegen von Diskriminierungstatbeständen.

Die SWOT-Analyse weist keine spezifischen Handlungsbedarfe im Hinblick auf Chancengleichheit und Nicht-Diskriminierung aus.

Folglich sind für das Programm keine spezifischen Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit und zur Vermeidung von Diskriminierung vorgesehen. Die Anliegen der Förderung von Chancengleichheit und der Vermeidung von Diskriminierung sollen im EPLR allerdings im Sinne von Querschnittzielen bei der Umsetzung spezifischer Maßnahmen mit anderer fachlicher Ausrichtung berücksichtigt werden (vgl. EPLR, Abschnitt 5.3.4).

Dazu sind im EPLR die Maßnahmen der Art. 32 ff. ESIF-VO i.V.m. Art. 44 ELER-VO benannt. Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung ist diese Auswahl zielführend.

Die zur Förderung von Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung im EPLR vorgesehenen Umsetzungsmechanismen, insbesondere

- Veranstaltungen zur Sensibilisierung für die mit der Umsetzung von EPLR-Maßnahmen betrauten Behörden,
- Vorstellung der Gender Mainstreaming-Aktivitäten in geeigneten Publikationen sowie im Internet

sind aus Sicht der Ex-ante-Bewertung und mit Blick auf vorliegende Erfahrungen geeignete Ansätze, um die Themen Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung bei der Umsetzung EPLR angemessen zu berücksichtigen.

Darüber hinaus enthält der EPLR-Entwurf konkrete Vorgabe für die Berücksichtigung der Querschnittziele bei der Programmbegleitung und –bewertung sowie zur Vertretung einschlägiger Stakeholder im Begleitausschuss.

Damit trägt aus Sicht der Ex-ante-Bewertung der Programmwurf dem Anliegen zur Einbeziehung der Querschnittziele Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung umfänglich Rechnung.

5.2 Bewertung der Angemessenheit der geplanten Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung

Gemäß EPLR orientiert sich die Politik des Freistaats Sachsen am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Grundlage hierfür bildet die Nachhaltigkeitsstrategie für den Freistaat Sachsen vom 25.01.2013. Die Nachhaltigkeitsstrategie gilt für alle Politikbereiche, darunter auch für die Entwicklung des ländlichen Raums in Sachsen.

Bei der Erarbeitung des EPLR wurden die Grundsätze der Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt. Darüber hinaus verweist das EPLR darauf, dass Auswahl und Ausgestaltung des Unionsprioritäten- und Maßnahmenspektrums des EPLR die ganzheitliche Betrachtung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekte berücksichtigen.

Dies verdeutlichen u.a. die Ausführungen zur Interventionslogik des EPLR. In den entsprechenden Grafiken (Abschnitt 5.2.2) werden die Bezüge zwischen den für das sächsische EPLR ausgewählten Schwerpunktbereichen und Maßnahmen sowie (u.a.) dem Zielbereich "nachhaltiges Wachstum" der Strategie Europa 2020 aufgezeigt.

Art. 8 ESIF-VO stellt einen engen Zusammenhang zwischen dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und dem Ziel der Erhaltung, des Schutzes der Umwelt und der Verbesserung ihrer Qualität (Art. 11 und 191 AEUV) her. Danach ist sicherzustellen, dass bei der Vorbereitung und Umsetzung der Programme die Anforderungen an Umweltschutz, Ressourceneffizienz, Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt, Katastrophenresistenz und Risikoprävention und –management erfüllt werden.

Diesen Anforderungen an die Berücksichtigung umweltpolitischer Herausforderungen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wird das EPLR Sachsen nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung in hohem Maße gerecht. Die Förderung entsprechender Ziele in den Schwerpunktbereichen 4 und 5 gemäß ELER-VO hat im sächsischen EPLR einen hohen Stellenwert. Sie wird zudem unterstützt durch einschlägige Maßnahmen des Wissenstransfers, der Qualifizierung und Innovation im Schwerpunktbereich 1 des EPLR. Darüber hinaus können Maßnahmen im Sinne einer nachhaltig-umweltgerechten Entwicklung auch im Rah-

men lokaler Entwicklungsstrategien im Schwerpunktbereich 6 des EPLR umfassend unterstützt werden.

5.3 Bewertung der entsprechenden Beratungskapazität

Entsprechend Art. 8 Abs. 1 c vi ELER-VO ist sicherzustellen, dass für die Umsetzung des Programms ausreichende Beratungskapazitäten bzgl. der rechtlichen Anforderungen und Aktionen im Zusammenhang mit Innovation zur Verfügung stehen.

Die Ausführungen in Kap. 5.5.1 des EPLR stellen die Qualifizierungsmöglichkeiten zur "Kapazitätsbildung" bei Mitarbeitern von Verwaltungsbehörde und Zahlstelle dar und geben einen Überblick über die Beratungs- und Informationsangebote, die von Mitarbeitern der Verwaltungsbehörde und der Zahlstelle personell und organisatorisch abgesichert werden.

Nach Einschätzung der Ex-ante-Bewertung lassen diese Angaben darauf schließen, dass für die Beratungs- und Informationsangebote der Verwaltungsbehörde und Zahlstelle (SMUL und Bewilligungsbehörden) ausreichend technische, administrative und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen werden.

Die Verfügbarkeit ausreichender Beratungskapazitäten zu Aktionen in Bezug auf Innovation soll gemäß EPLR durch folgende Maßnahmen gewährleistet werden:

- (1) Der sog. Koordinierenden Stelle im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit obliegt die Koordinierung der Implementierung, Begleitung und Bewertung der Sächsischen Innovationsstrategie. In diesem Rahmen ist sie u.a. für die Kommunikation mit sächsischen Innovationsakteuren sowie mit Wirtschafts- und Sozialpartnern und Vertretern aus der Wissenschaft zuständig.
- (2) Zu den innovationsrelevanten Maßnahmen im Bereich des EPLR (Art. 14, 17 und 35 ELER-VO sowie LEADER) werden die potenziellen Akteure und Begünstigten informiert durch
 - Veröffentlichung der entsprechenden Informationen zu den Förderangeboten via Internet und als Drucksachen sowie
 - im Zusammenhang mit den Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen durch das LfULG als zuständige Bewilligungsbehörde z.B. im Rahmen von Informationsveranstaltungen

- Beratung im Rahmen EIP AGRI über eine Fachstelle im LfULG.

Auch eine individuelle allgemeine Beratung über die Fördermöglichkeiten soll durch das LfULG für die Begünstigten gewährleistet werden.

Im Bereich LEADER erfolgt eine Beratung und Information der Akteure im Zusammenhang mit den Aufrufen durch das SMUL zur Bewerbung als LEADER-Gebiet und im Zuge der Umsetzung der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung im Rahmen von LEADER über eine Fachstelle im LfULG.

Für alle Maßnahmen sollen im Zuge der Programmumsetzung auch im Bereich Innovation Best-Practice-Projekte identifiziert werden, um besonders innovative Ansätze z.B. über Veröffentlichungen und öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen zu verbreiten.

Alles in allem lassen die Erläuterungen im EPLR darauf schließen, dass auch für Aktionen in Bezug auf Innovation ausreichende Beratungskapazitäten zur Verfügung stehen werden.

Anlagen

Umweltbericht zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) des EPLR

Bewertung der Prämienkalkulation für flächenbezogene Maßnahmen

Bewertung der standardisierten Einheitskosten für Maßnahmen der Naturschutzförderung