



# **Ex-ante-Evaluierung für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020**

**im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung für das  
EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR  
in Sachsen-Anhalt 2014-2020**

**von**

**Dieter Kirschke, Astrid Häger  
und Steffen Noleppa**



**Ex-ante-Evaluierung für das  
Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum  
des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020**

im Rahmen der

**Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP  
und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020**

von

**Dieter Kirschke** und **Astrid Häger**  
Humboldt-Universität zu Berlin

**Steffen Noleppa**  
agripol – network for policy advice GbR, Berlin

Berlin, 25. April 2014



## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>iv</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Einordnung und Zielsetzung .....	1
1.2 Vorgehensweise.....	2
<b>2 Bewertung der Rahmenbedingungen und des Bedarfs .....</b>	<b>5</b>
2.1 Bewertung der Sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse.....	5
2.2 Empfehlungen zur Sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse .....	12
<b>3 Bewertung der Relevanz sowie der externen und internen Kohärenz des Programms .....</b>	<b>14</b>
3.1 Bewertung des Beitrags zur Strategie Europa 2020 .....	14
3.2 Bewertung der Konsistenz mit dem Common Strategic Framework, der Partnerschaftvereinbarung, landesspezifischen Empfehlungen sowie anderen relevanten Instrumenten .....	20
3.3 Bewertung der Interventionslogik des Programms .....	24
3.4 Bewertung der vorgeschlagenen Unterstützungsmaßnahmen hinsichtlich der ermittelten Bedarfe und ihrer Beiträge zur Zielerreichung .....	31
3.5 Bewertung der Bestimmungen zum LEADER-(CLLD)-Ansatz.....	43
3.6 Bewertung der Konsistenz der Budgetallokation zu den Zielen.....	46
3.7 Besondere Bewertungsfragen: Thematische Unterprogramme, Bestimmungen zum Nationalen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Einsatz der Technischen Hilfe.....	47
3.8 Empfehlungen zur Relevanz sowie externen und internen Kohärenz des Programms.....	48
<b>4 Bewertung der Messung des Fortschritts und der Resultate des Programms.....</b>	<b>50</b>
4.1 Bewertung der spezifischen Indikatoren des Programms, der quantifizierten Zielwerte für die Indikatoren und der Meilensteine für den Leistungsrahmen des Programms.....	50
4.2 Bewertung des vorgeschlagenen Begleitungs- und Bewertungssystems sowie des Bewertungsplans.....	55
4.3 Empfehlungen zur Messung des Fortschritts und der Resultate des Programms.....	57



<b>5 Bewertung der geplanten Durchführungsbestimmungen des Programms .....</b>	<b>58</b>
5.1 Bewertung der Angemessenheit der Humankapazitäten und administrativen Kapazitäten für die Durchführung des Programms .....	58
5.2 Bewertung der relevanten Beratungskapazitäten .....	60
5.3 Empfehlungen zu den geplanten Durchführungsbestimmungen des Programms.....	61
<b>Literatur .....</b>	<b>62</b>



## Abkürzungsverzeichnis

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahme
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
CLLD	Community Led Local Development
CSF	Common Strategic Framework
DG Agri	Directorate General Agriculture and Rural Development
EC	European Commission
EENRD	European Evaluation Network for Rural Development
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EIP	European Innovation Partnerships
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FuE	Forschung und Entwicklung
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GD Regio	Generaldirektion Regionalpolitik bei der Europäischen Kommission
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
ISW	Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung
LAG	Lokale Aktionsgruppen
MLU	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt
OP	Operationelles Programm
OPG	Operationelle Gruppen
RIS	Regionale Innovationsstrategie
SMART	Specific, Measurable, Available/Achievable, Relevant and Timely
SÖA	Sozioökonomische Analyse
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWOT	Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken (Strengths and Weaknesses, Opportunities and Threats)
TZ	Thematisches Ziel
VO	Verordnung
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie



# 1 Einleitung

## 1.1 Einordnung und Zielsetzung

Die Strukturfonds in der Europäischen Union (EU), zu denen der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) gehören, und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) stellen die zentralen finanzpolitischen Instrumente der Gemeinschaftspolitik der EU dar. Für den Zeitraum 2014-2020 soll nach Vorgabe der Europäischen Kommission der Einsatz dieser Strukturfonds stark ergebnisorientiert sein (GD Regio, 2012). Auf diese Weise soll ein Beitrag zur EU-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, die Strategie Europa 2020, geleistet werden (Europäische Kommission, 2010). Das setzt für die drei Fonds in den einzelnen Regionen der EU, so auch im Bundesland Sachsen-Anhalt, zweckmäßig konzipierte Programme voraus, die sowohl den EU- als auch den regionalen Anforderungen Rechnung tragen und auf die gewünschten Resultate der Strategie Europa 2020 abzielen.

In diesem Kontext ist eine Ex-ante-Evaluierung durchzuführen. Die Ex-ante-Evaluierung soll vor allem gewährleisten, dass in den Operationellen Programmen (OP) für den EFRE und den ESF sowie im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR) die Interventionslogik klar formuliert und aufgezeigt wird, welche konkreten Beiträge zur Strategie Europa 2020 und zur regionalen Entwicklung geleistet werden. Die Ex-ante-Evaluierung soll insbesondere auf die externe und interne Kohärenz der Programme achten und zudem die Etablierung eines sinnvollen Monitoringsystems unterstützen. Parallel zur Ex-ante-Evaluierung ist eine Strategische Umweltprüfung (SUP) vorzunehmen.

Grundsätzlich ist die Ex-ante-Evaluierung als Unterstützungsprozess anzulegen, d.h. klar zu formulierende und an den Zielen einzelner Programme ausgerichtete Empfehlungen aus der Ex-ante-Evaluierung fließen in den Gestaltungsprozess der Programmplanung ein (GD Regio, 2012). Das Bundesland Sachsen-Anhalt ist sich dieser komplexen Gestaltungsaufgabe und der besonderen Stellung der Ex-ante-Evaluierung im Programmplanungsprozess bewusst und legt Wert auf eine umfassende und konsistente Bewertung. Die Ex-ante-Evaluierung wird dabei fondsübergreifend durchgeführt und erfolgt formal entsprechend des von der Europäischen Kommission konzipierten und formulierten Leitfadens für die Ex-ante-Evaluierung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 (GD Regio, 2012). Im ELER-Kontext werden zudem die entsprechenden fondsspezifischen Leitlinien genutzt (vgl. EENRD und DG Agri, 2012). So soll durch die Gutachter im Rahmen eines interaktiven und iterativen Prozesses eine partnerschaftliche und dennoch unabhängige sowie methodenbasierte und nachvollziehbare Bewertung von formulierter Programmstrategie, definierten Indikatoren für die Zielerreichung, vorgesehenen Maßnahmen und entsprechenden finanziellen Zuwendungen sowie beabsichtigten Beiträgen zur Strategie Europa 2020 erfolgen.

Im Bundesland Sachsen-Anhalt begann die fondsübergreifende Ex-ante-Evaluierung bereits vor der eigentlichen Programmplanung mit der Bewertung der im Jahr 2012 den Gutachtern



vorgelegten Sozioökonomischen Analyse (SÖA) inklusive einer Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) des Bundeslandes für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2020 (ISW und Prognos AG, 2012). Diese Bewertung der SÖA und SWOT-Analyse für das Land Sachsen-Anhalt wurde im September 2012 durch die Gutachter erbracht (vgl. Kirschke et al., 2012) und ist seitdem zum Bestandteil der weiteren Programmplanung des Bundeslandes geworden. Im Rahmen dieser weiteren Programmplanung hat die Landesregierung Sachsen-Anhalt dann im Februar 2013 strategische Eckpunkte für den Einsatz des EFRE, des ESF und des ELER für den Zeitraum 2014-2020 beschlossen (Landesregierung Sachsen-Anhalt, 2013). Im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung wurde zu diesem Beschluss eine weitere Stellungnahme der Gutachter im Februar 2013 vorgelegt (vgl. Kirschke et al., 2013). Im weiteren Verlauf des Jahres 2013 sind die Gutachter zudem um mündliche Stellungnahmen und Anregungen für die weitere Programmplanung gebeten worden, u.a. im August, September, November und Dezember 2013 anlässlich von Dialogveranstaltungen mit Wirtschafts- und Sozialpartnern bzw. während landesregierungsinterner Programmplanungsveranstaltungen und Steuerungsgruppensitzungen. Schließlich ist darauf zu verweisen, dass der erste umfassende Entwurf des EPLR in der Fassung vom 20. Januar 2014 (ISW, 2014a) einer kompletten vorläufigen Ex-ante-Evaluierung unterzogen wurde, als deren Ergebnis noch einmal verschiedene Empfehlungen an die Programmierer im Bundesland Sachsen-Anhalt zurückgespiegelt wurden (vgl. hierzu Kirschke et al., 2014).

Nun soll der iterative Prozess der Bewertung des EPLR zum Abschluss kommen. Der konkrete Auftrag der Landesregierung Sachsen-Anhalt an die Gutachter und demzufolge Ziel der anstehenden Bewertung ist es, Stellung zu beziehen zum endgültig formulierten Programm in all seinen notwendigen Bestandteilen. Dazu hat das Bundesland Sachsen-Anhalt die Gutachter aufgefordert, die überarbeitete Fassung des EPLR vom 21. März 2014 einer finalen Ex-ante-Evaluierung zu unterziehen (ISW, 2014b); zudem wurden noch Änderungen und Ergänzungen zur EPLR-Fassung vom 21. März 2014 berücksichtigt, die den Gutachtern am 11. April 2014 als nochmals überarbeitete Fassung des EPLR zugeleitet wurden (ISW, 2014c). Die Stellungnahme der Gutachter soll helfen, das EPLR noch einmal auf Konsistenz zu prüfen und die Berücksichtigung früherer Empfehlungen aus der mehrstufigen Ex-ante-Evaluierung zu untersuchen; ggf. weiter bestehende Lücken sollen zudem noch einmal benannt werden. Das soll helfen, den Planungsprozess zielgerichtet und zügig abzuschließen. Entsprechend sind Empfehlungen für die noch verbleibenden Planungsschritte zu formulieren.

## 1.2 Vorgehensweise

Für die Ex-ante-Evaluierung des EPLR hat die Europäische Kommission detaillierte Leitlinien formuliert (EENRD und DG Agri, 2012; Tvrdonova et al., 2012). Diese Leitlinien zielen explizit auf eine prozessbegleitende, umfassende und detaillierte Bewertung der ELER-Programmierung ab. Den Leitlinien wird hier im Wesentlichen gefolgt.



Darüber hinaus liegt der Ex-ante-Evaluierung ein grundlegendes Bewertungsverständnis zugrunde, welches die Gutachter bereits mit ihrem Angebot, das Bestandteil des Auftrags der Landesregierung Sachsen-Anhalt wurde, aufgezeigt haben und das in Kirschke et al. (2012) noch einmal erläutert wird. Demnach folgt die Bewertung der Planung und des Einsatzes von Strukturfonds wie jedes Politikbewertungsproblem im Grunde einer einfachen Logik: Der Einsatz von Instrumenten und Finanzmitteln ist so zu gestalten, dass die politischen Ziele bestmöglich erreicht werden. Im Zentrum der Betrachtung steht also der so genannte Ziel-Mittel-Zusammenhang, den wir in Bezug auf die gesamte Ex-ante-Evaluierung in folgenden Schritten diskutieren:

- Die politisch verfolgten Ziele sind zu definieren, zu operationalisieren und durch geeignete Indikatoren zu unterlegen (Zieldefinition).
- Für einzelne Ziele ist ein Soll-Ist-Vergleich vorzunehmen und politischer Handlungsbedarf zu identifizieren; ein politischer Handlungsbedarf liegt dann vor, wenn die (tatsächliche) Ist-Situation von der (gewünschten) Soll-Situation abweicht (Soll-Ist-Vergleich).
- Im nächsten Schritt sind dann die verfolgten Ziele zu gewichten (Zielgewichtung).
- Bei der Definition von Mitteln (Instrumenten, Maßnahmen, Politiken) sind solche zu berücksichtigen, die einen Beitrag zur Erreichung der verfolgten Ziele leisten können (Mitteldefinition).
- Dieser Zielbeitrag von Mitteln ist dann in einer Wirkungsanalyse zu erfassen. Es ist offensichtlich, dass Mittel mit einem vergleichsweise hohen Wirkungsbeitrag eher geeignet sind, die politischen Ziele zu erreichen, als Mittel mit einem geringeren Wirkungsbeitrag (Wirkungsanalyse).
- Sodann sind die Rahmenbedingungen oder Restriktionen zu formulieren, unter denen sich der Einsatz von Mitteln vollzieht. Solche Rahmenbedingungen können durch die Situation im betrachteten Land gegeben sein oder durch übergeordnete Vorgaben, wie das bei der Nutzung von EU-Strukturfonds der Fall ist (Restriktionen).
- Schließlich ist das Finanzvolumen, d.h. das Budget für einzelne Mittel (Instrumente, Maßnahmen, Politiken) in der Weise festzulegen, dass die politischen Ziele bestmöglich erreicht werden (Budgetierung).

So klar und einfach dieser grundlegende Bewertungsansatz ist, so offensichtlich gerät die tatsächliche Programmierung von EU-Strukturfonds zu einer komplexen politischen Gestaltungsaufgabe, die nach einer ebenso komplexen Ex-ante-Evaluierung verlangt, die den gesamten Programmierungsprozess wirkungsvoll unterstützen soll.

Vor diesem Hintergrund orientiert sich diese als finale Bewertung angefragte und entsprechend konzipierte Ex-ante-Evaluierung des EPLR des Bundeslandes Sachsen-Anhalt für die Jahre 2014-2020 einerseits an der in den Leitlinien vorgeschlagenen Berichtsstruktur





(vgl. wieder EENRD und DG Agri, 2012), greift aber andererseits immer wieder diese genannten sieben Strukturelemente (Zieldefinition → Soll-Ist-Vergleich → Zielgewichtung → Mitteldefinition → Wirkungsanalyse → Restriktionen → Budgetierung) auf.

Dieser Bericht zur finalen Ex-ante-Evaluierung des EPLR 2014-2020 für das Bundesland Sachsen-Anhalt baut auf den wesentlichen Erkenntnissen der zuvor erstellten vorläufigen Ex-ante-Evaluierung des EPLR-Entwurfs (vgl. Kirschke et al., 2014) auf und reflektiert diese vor dem Hintergrund der erfolgten Weiterentwicklung hin zur endgültigen Textfassung des EPLR. Der Bericht startet mit einer EPLR-spezifischen Zusammenfassung der bereits mit Kirschke et al. (2012) erfolgten umfassenden Bewertung der Rahmenbedingungen und des Bedarfs (Kapitel 2). Es schließt sich eine Stellungnahme zur Relevanz sowie zu der externen und internen Kohärenz des Programmentwurfs an (Kapitel 3). Die Ergebnisse der gutachterlichen Analyse zur Messung des künftigen Fortschritts und der angestrebten Resultate bei der bevorstehenden Programmimplementierung werden sodann präsentiert (Kapitel 4). Schließlich wird eine Bewertung der geplanten Durchführungsbestimmungen des Programms erbracht (Kapitel 5). Jedes Kapitel gibt in diesem Kontext einen kurzen Einblick in die in EENRD und DG Agri (2012) formulierten und unserem Bewertungsverständnis entsprechenden Evaluierungsfragen, beantwortet diese Fragen und benennt schließlich spezifische Empfehlungen für die verbleibenden Schritte der Programmplanung.

Vor diesem Hintergrund sollen die folgenden Ausführungen als grundsätzlich konstruktive Kritik verstanden werden. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat ganz wesentliche Schritte der Fondsprogrammierung 2014-2020 im Allgemeinen und der Programmierung des EPLR für diesen Zeitraum im Besonderen erfolgreich abgeschlossen. Dies wird im Folgenden zu würdigen sein; verbleibende Kritikpunkte dienen dann der Vervollkommnung des EPLR 2014-2020 für das Bundesland Sachsen-Anhalt bis zur anstehenden Genehmigung des Programms durch die Europäische Kommission.



## 2 Bewertung der Rahmenbedingungen und des Bedarfs

### 2.1 Bewertung der Sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse

Die Bewertung der SÖA inklusive einer Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2020 (ISW und Prognos AG, 2012) erfolgte bereits im September 2012. Grundsätzlich war diese Bewertung fondsübergreifend angefragt und angelegt, hatte sich also nicht per se an den Leitlinien für die Bewertung des EPLR zu orientieren und ist bereits Bestandteil des Planungsprozesses geworden und in die Entscheidungsfindung eingeflossen. Die vollständige Bewertung der SÖA inklusive SWOT-Analyse soll an dieser Stelle nicht nochmals wiedergegeben werden. Zu verweisen ist auf Kirschke et al. (2012). Jedoch werden im Folgenden die für die Ex-ante-Evaluierung des EPLR wesentlichen Aspekte dieser Bewertung noch einmal als Zusammenfassung wiedergegeben.

Insgesamt haben die Gutachter von der SÖA inklusive SWOT-Analyse einen grundsätzlich positiven Eindruck. Die Analyse bietet eine gute Informationsgrundlage für die weitere Diskussion, und die Einschätzungen und Handlungsempfehlungen sind wichtige Schritte auf dem Weg zur Formulierung des EFRE-OP, des ESF-OP und des EPLR. Wenn nachfolgend jedoch auch einige kritische Punkte und offene Fragen der vorgelegten SÖA inklusive SWOT-Analyse angesprochen werden, so liegt das an deren besonderer Relevanz für die Weiterentwicklung der Programmplanung.

In der vorgelegten SÖA inklusive SWOT-Analyse werden zunächst wesentliche Rahmenbedingungen für die künftige Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt beschrieben. In der SÖA wird dann die Situation des Landes in Bezug auf die Thematischen Ziele (TZ) reflektiert, woran sich mit der SWOT-Analyse die Identifizierung von Handlungs- und Förderbedarfen anschließt. Es folgen eine Fokussierung auf Zielprioritäten und grundlegende Empfehlungen für die Nutzung der EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2014-2020. Diese Vorgehensweise ist zielführend und ihr kann gefolgt werden. Die Vorgehensweise spricht auch bereits wichtige Strukturelemente des oben skizzierten Bewertungsverständnisses an, im Besonderen Fragen der Zieldefinition, des Soll-Ist-Vergleichs, der Zielgewichtung und Restriktionen.

#### **Zieldefinition**

In Bezug auf die Zieldefinition kann festgestellt werden, dass die Diskussion der mit dem Einsatz von EU-Strukturfonds verfolgten Ziele in der Analyse breiten Raum einnimmt. Die Autoren orientieren sich zunächst an der von der Europäischen Kommission vorgelegten Systematik der elf TZ. Das ist naheliegend und erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Diskussion. Allerdings findet sich keine explizite eigene Reflexion über die besondere Relevanz dieser TZ für das Bundesland Sachsen-Anhalt. Es wäre wünschenswert



gewesen zu erfahren und begründet zu sehen, welche der TZ die Autoren aus landesspezifischer Sicht für mehr oder weniger relevant einschätzen.

Ziele sind dann in geeigneter Weise zu beschreiben und durch Indikatoren zu belegen, mit deren Hilfe man den Erreichungsgrad von Zielen erfassen kann. In die vorgelegte SÖA inklusive SWOT-Analyse fließt eine Vielzahl von relevanten Zielindikatoren ein, die eine solide Grundlage für die weitere Programmplanung darstellen. Knapp ist die Analyse in der Betrachtung der Eignung einzelner Indikatoren für eine konkrete Zielbeschreibung. In der Analyse gibt es zwar durchaus eine Fülle relevanter und plausibler Informationen, aber eine Einschätzung dieser Informationen für die behandelte Thematik und verfolgten Ziele fällt bisweilen nicht leicht.

Trotz dieser Kritik ist festzuhalten, dass die SÖA inklusive SWOT-Analyse insgesamt viele wichtige und relevante Daten vor dem Hintergrund der Ziele der EU-Fonds aufbereiten. Dabei gibt die Strategie Europa 2020 fünf Kernziele vor. Diese Kernziele werden in der Analyse explizit aufgegriffen und mit Indikatoren untersetzt, die eine Darstellung der Ist-Situation und eine Positionierung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt in Bezug auf die Strategie Europa 2020 erlauben. Ebenso werden die vor dem Hintergrund der Strategie Europa 2020 entwickelten elf TZ analysiert und aufbereitet, und an vielen Stellen wird die augenblickliche Positionierung von Sachsen-Anhalt herausgearbeitet.

Angemerkt sei hier, dass in der SÖA und SWOT-Analyse das Thema Gender an vielen Stellen behandelt wird und die entsprechenden Gender-Gaps herausgearbeitet werden.

### ***Soll-Ist-Vergleich***

Für einen Soll-Ist-Vergleich ist der Beschreibung der Ist-Situation die Formulierung der gewünschten Soll-Situation gegenüberzustellen. Diese Soll-Situation ist eine Norm, die in der Zielsetzung und den Vorstellungen des politischen Entscheidungsträgers begründet ist und aus diesen abgeleitet werden muss. Die Differenz zwischen Soll- und Ist-Situation beschreibt dann eine konkrete Problemlage und indiziert politischen Handlungsbedarf oder auch nicht. Ein solcher Soll-Ist-Vergleich findet sich in der SÖA inklusive SWOT-Analyse an sehr vielen Stellen, wobei allerdings dem Ist-Wert des Bundeslandes Sachsen-Anhalt oftmals ein Soll-Wert gegenübergestellt wird, der sich an Durchschnittswerten anderer Regionen oder an EU-Zielen orientiert und nicht weiter begründet und schon gar nicht als politischer Soll-Wert des Landes reflektiert wird. Diese Vorgehensweise ist hilfreich, um die bereits oben angesprochene relative Positionierung der Region im Vergleich etwa zum Europäischen Durchschnitt zu illustrieren, aber sie ist etwas willkürlich und ersetzt keine politische Norm. Ein Vergleich wie in der SÖA kann deshalb auch nicht unmittelbar zu einer landespolitischen Handlungsempfehlung führen.

Insgesamt wird ein Soll-Ist-Vergleich für alle Ziele der Strategie Europa 2020 vorgenommen, und auch bei den elf TZ wird versucht, positive und negative Zielabweichungen von Durchschnittswerten zu bestimmen. Der Soll-Ist-Vergleich leidet jedoch methodisch darunter, dass der Analyserahmen für die Programmplanung der EU-Strukturfonds für den Zeitraum 2007-2013



bei wichtigen zusammenfassenden Vergleichen nicht genutzt bzw. nicht beibehalten und fortgeschrieben worden ist. Insbesondere in Bezug auf zentrale Makroindikatoren sowie Potenzialfaktoren für die Entwicklung des Landes fällt es deshalb schwer, die langfristigen Entwicklungstrends für das Bundesland Sachsen-Anhalt zu erfassen und zu interpretieren.

Die Konsequenzen der im Regelfall fehlenden Problematisierung von Soll-Werten für das Bundesland Sachsen-Anhalt, also quasi der „Messlatte“, an der die Ist-Situation in der Region bewertet wird, sind zu beachten. Soll-Werte müssen immer die Zielvorstellungen des politischen Entscheidungsträgers widerspiegeln. Für die vorgelegte Analyse bedeutet das, dass die abgeleitete Interventionslogik im Einzelfall zutreffen kann, aber sie ist nicht explizit diskutiert und politisch abgeleitet.

### **Zielgewichtung**

Hinsichtlich der Zielgewichtung postulieren die Vorgaben der Europäischen Kommission für die Programmplanung der EU-Strukturfonds bereits eine komplexe Zielkonstellation als Planungsgrundlage. Über allen Zielen stehen die fünf Kernziele der Strategie Europa 2020. Unter diesen Zielen sind die elf TZ angesiedelt, und die EU-Prioritäten des ELER können dann als weitere Untersetzung der Zielhierarchie interpretiert werden.

Die SÖA inklusive SWOT-Analyse kann helfen, die Informationsgrundlage für eine Zielgewichtung zu verdichten oder auch konkrete Anregungen zu geben. Solche Anregungen finden sich in der Analyse durchaus, und sie können hilfreich sein, aber sie sind kein Ersatz für die politische Entscheidungsfindung. Dementsprechend ist die vorgeschlagene Fokussierung auf einzelne TZ zunächst einmal subjektiv. Sie kann den Prozess der politischen Zielformulierung anstoßen, aber dieser Prozess in Interaktion mit dem politischen Entscheidungsträger ist mit der SÖA inklusive SWOT-Analyse noch nicht abgeschlossen.

Tatsächlich finden sich in der Analyse sehr konkrete Vorschläge zur Auswahl von Zielen auf verschiedenen Hierarchiestufen, aber die theoretische Reflexion zu wahrscheinlich oder ggf. vorhandenen Zielzusammenhängen ist eher begrenzt oder fehlt. Die ausgesprochenen Empfehlungen zur Fokussierung auf einzelne TZ bzw. auf EU-Prioritäten des ELER sind deshalb in einigen Fällen zwar theoretisch durchaus plausibel, in anderen Fällen aber nicht; wünschenswert und erforderlich wäre bisweilen ein weitergehender Theoriebezug gewesen. In der Tat werden an verschiedenen Stellen Zusammenhänge eher implizit angenommenen als diskutiert, etwa zu den produktivitätssteigernden Effekten einer Investitionsförderung.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, wenn in der SÖA inklusive SWOT-Analyse für eine thematische Konzentration votiert wird, weil dies ein explizites Anliegen des Einsatzes der EU-Strukturfonds ist und die Voraussetzungen schafft, eine kritische Masse bei den eingesetzten Ressourcen zu erreichen. Hierzu ist anzumerken, dass in der Analyse zentrale förderpolitisch relevante Aspekte erkannt und benannt werden, wie wir sie auch sehen. Es sind dies u.a. die ungünstig einzuschätzende Bevölkerungsentwicklung, der erhebliche wirtschaftliche Rückstand, Einschnitte bei den Landesfinanzen und Defizite im Bildungssystem. Vor diesem Hintergrund bietet die Formulierung einer politischen Zielfunktion offensichtlich wenig



Spielraum, und die Handlungsoptionen sind begrenzt. Dieses grundlegende Dilemma hätte stärker betont werden können.

### ***Restriktionen***

Schließlich werden mit der SÖA inklusive SWOT-Analyse einige Restriktionen angesprochen. In der Tat gefällt an der Analyse, dass sie ausführlich zentrale Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt thematisiert und sogar an den Beginn der Analyse stellt. Die wesentlichen Argumentationslinien sind nachvollziehbar, wenngleich nicht immer klar ist, welche Implikationen sich aus den einzelnen Restriktionen ergeben. Wesentliche Restriktionen für die Programmplanung sind auch Vorgaben der Europäischen Kommission. In der SÖA inklusive SWOT-Analyse ist bereits versucht worden, solche schon bekannten und noch zu erwartenden Vorgaben der Europäischen Kommission zu berücksichtigen, z.B. in Bezug auf die Priorisierung einzelner TZ, und das ist sicherlich zu begrüßen.

### ***Zur Bedeutung einzelner TZ in der SÖA inklusive SWOT-Analyse***

In der weiteren Argumentation orientiert sich die SÖA inklusive SWOT-Analyse an den elf TZ. Das EPLR zeigt auf, dass sich der Einsatz des ELER auf fünf der TZ konzentrieren soll. Es sind dies die TZ 2, 3, 4, 6 und 9. Für diese TZ sollen im Folgenden noch TZ-spezifische Aussagen aus der Bewertung der SÖA inklusive SWOT-Analyse herausgefiltert wiedergegeben werden.

### ***TZ 2: Verbesserung des Zugangs sowie der Nutzung und Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien***

Hinsichtlich dieses TZ stellt die SÖA inklusive SWOT-Analyse eine gute Informationsgrundlage dar. Betrachtet werden insbesondere die räumliche Verteilung der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), die Situation bei den Anbietern von IKT-Produkten und -Dienstleistungen und die Nutzung der IKT-Infrastruktur.

Das zentrale Problem dürfte in der Tat das Defizit in der Versorgung mit einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur sein. Die empfohlene besondere Bedeutung des Zugangs, des Einsatzes und der Qualität von IKT in ländlichen Gebieten und deren Förderung und damit eine Priorisierung dieses TZ werden auch aus gutachterlicher Perspektive unterstrichen.

### ***TZ 3: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen und des Agrarsektors (beim ELER)***

Für dieses TZ untersucht die SÖA inklusive SWOT-Analyse die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in sehr differenzierter Weise und legt so wichtige Grundlagen auch für die Konzeption der ELER-Strategie im Bundesland Sachsen-Anhalt. Untersucht werden im Besonderen der Unternehmensbestand und dessen Größenstruktur. Festgestellt wird zudem, dass es auf dem Arbeitsmarkt einen „mismatch“ zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen gibt und wegen der demographischen Entwicklung und der Abwanderung Fachkräfte knapp werden. Allerdings werden langfristige Entwicklungstrends nicht immer



anschaulich aufgedeckt. Dennoch werden insgesamt wesentliche Gründe für Defizite in der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Bundesland Sachsen-Anhalt aufgezeigt.

Die spezifische Bestandsaufnahme für den Agrarsektor nimmt in der SÖA inklusive SWOT-Analyse einen angemessen breiten Raum ein. Wesentliche Entwicklungen im Agrarsektor werden für die gegenwärtige Förderperiode ebenso sachkundig aufbereitet wie wichtige aktuelle Strukturmerkmale des Sektors. Bisweilen fehlen allerdings mögliche Vergleiche mit entsprechenden Kennwerten anderer Regionen. An einigen Stellen bleibt die Analyse zudem recht vage, so etwa bei der Erklärung der vergleichsweise geringen Arbeitsintensität in der Landwirtschaft. Einen breiten Raum nimmt in der Analyse auch die Darstellung der Energiepflanzengewinnung ein. Die Gutachter teilen grundsätzlich nicht die Auffassung, dass die Energiegewinnung aus Biomasse einen positiven Klimabeitrag leistet und zudem ausschließlich positive Auswirkungen auf die ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit hat.

Die mit der SÖA inklusive SWOT-Analyse generierte Datenfülle zum TZ 3 erlaubt, dass die Stärken und Schwächen sektorspezifisch formuliert werden. Damit werden in der Analyse die Ansatzpunkte deutlich, die für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen genutzt werden können. Dies betrifft auch Branchen, wie die Landwirtschaft. Konkret in Bezug auf den ELER ist festzustellen, dass die genannten Stärken und Schwächen des Landes auf der Basis der zur Verfügung gestellten Informationen weitgehend plausibel sind. Das trifft allerdings aus Sicht der Gutachter nicht auf die Herausarbeitung relevanter Stärken und Schwächen des Bioenergiesektors und damit verbundener Chancen und Risiken für das Land Sachsen-Anhalt in der Analyse zu: Gerade vor dem Hintergrund des kritischen gesellschaftlichen Diskurses zur Bioenergie hätte man die sich daraus ergebenden Risiken bei den politischen Rahmenbedingungen deutlich ansprechen müssen. Des Weiteren wird die Auffassung der Autoren der SÖA inklusive SWOT-Analyse, dass es einen besonderen landesspezifischen Förderbedarf für den ökologischen Landbau gibt, der über die Begründung des Förderansatzes der EU hinausgeht, nicht geteilt.

Dennoch: In der Gesamtheit teilen und unterstreichen die Gutachter die Auffassung der Autoren der SÖA inklusive SWOT-Analyse, die eine Konzentration auf dieses TZ vorschlagen. Die Empfehlungen zum Entwicklungs- und Förderbedarf im Agrarsektor sind im Wesentlichen nachvollziehbar.

#### ***TZ 4: Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft***

Die SÖA inklusive SWOT-Analyse für dieses TZ gibt einen guten Einblick in die Entwicklung der Emission von Treibhausgasen, die Entwicklung verschiedener erneuerbarer Energieträger, die schwache Energieproduktivität, die Energieeffizienz von Gebäuden und die Potenziale der CO<sub>2</sub>-Bindung. Es fehlt allerdings eine Ursachenanalyse für die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt deutlich geringere Energieproduktivität, und die vergleichende





Darstellung von konventionellem und ökologischem Landbau hinsichtlich der Klimabilanz ist rudimentär und spiegelt nicht die aktuelle Diskussion wider.

Die zentralen Aussagen der Analyse sind jedoch nachvollziehbar. Eine Reihe von Stärken und von Risiken wird im Kontext der Analyse allerdings nicht ausreichend angesprochen. Bei der Diskussion bezüglich der Treibhausgasemissionen fehlen z.B. die Einordnung und der Bezugsrahmen. Die Autoren der SÖA inklusive SWOT-Analyse kritisieren den Wiederanstieg der Emissionen in jüngerer Zeit als Schwäche, während doch das Land das Minderungsziel von 20 % CO<sub>2</sub>-Äquivalente erreicht hat, freilich nicht als Folge aktiver Politik, sondern durch Rückgang der wirtschaftlichen Aktivitäten im Transformationsprozess. Auch teilen die Gutachter nicht die Ausführungen der Autoren zu den Chancen der Biomasseproduktion, wie bereits oben angesprochen worden ist. Für diesen Produktionszweig werden im Gegenteil hohe Risiken wegen fehlender Konkurrenzfähigkeit und unsicherer förderpolitischer Rahmenbedingungen gesehen.

Die SÖA inklusive SWOT-Analyse schlägt eine thematische Konzentration auf dieses TZ vor. Das ist nicht unproblematisch, da gerade hier das Bundesland Sachsen-Anhalt bestimmte Ziele der Strategie Europa 2020 übertrifft und die eklatanten wirtschaftlichen Schwierigkeiten eine solche Schwerpunktsetzung fraglich erscheinen lässt. Insofern sind die Autoren der Analyse zumindest eine nähere Begründung für ihre Empfehlung schuldig. Wenn also TZ 04 einen Schwerpunkt für die Förderung darstellen soll, so erscheint den Gutachtern die Verbesserung der Energieeffizienz als ein wirkungsvoller und kostengünstiger Weg im Vergleich zur Reduzierung von Treibhausgasen und der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien. Hier sollten deshalb Schwerpunkte gesetzt werden für alle Sektoren und insbesondere auch für den Agrarsektor.

#### ***TZ 6: Umweltschutz und die Förderung der Ressourceneffizienz***

Die SÖA inklusive SWOT-Analyse bedient viele Facetten zum Thema Umweltschutz und Ressourcennutzung im Bundesland Sachsen-Anhalt, und eine differenzierte Analyse wird insbesondere im Hinblick auf die Artengefährdung und die Qualität der verschiedenen Umweltmedien vorgelegt. Zumeist fehlt allerdings der Vergleich mit Deutschland oder der EU, was eine Einordnung der Landessituation erschwert.

Die Ableitung der Stärken und Schwächen ist jedoch i.d.R. gut nachvollziehbar, bisweilen ist die Argumentation allerdings etwas vage. So wird z.B. die Trendumkehr beim Flächenverbrauch und der Rückgang der Versiegelung bereits als Stärke interpretiert, während die Entwicklung der Biodiversität pauschal als unbefriedigend eingeschätzt und als Schwäche dargestellt wird. Beide Einschätzungen sind schwer nachvollziehbar. Ebenso wird etwa die Kleinteiligkeit bei der Abwasseraufbereitung als „ineffizient“ und damit als Schwäche bezeichnet, wo doch gerade in dünn besiedelten Gebieten kleine Anlagen sehr effizient sein können.

Bei den Chancen und Risiken wird postuliert, dass von einem höheren Wettbewerbsdruck in der Landwirtschaft höhere Risiken für Ökosysteme ausgehen. Hier ist zu fragen, wie ein



genereller Konflikt zwischen Wettbewerb und Ökologie begründet wird. Grundsätzlich ist die Diskussion der Chancen und Risiken recht knapp bemessen. Es fehlt z.B. an einer Würdigung von Risiken, die sich aus den politischen Rahmenbedingungen, z.B. durch Umweltschutzmaßnahmen und die Schaffung von ökologischen Vorrangflächen, ergeben können.

Nicht immer sind die Empfehlungen nachvollziehbar. So wird etwa nicht deutlich, warum die Entwicklung, Umsetzung und Vermarktung innovativer Lösungen in der Entsorgungswirtschaft einen hohen Stellenwert bei der zukünftigen Strategie im Vergleich zu anderen Bedarfen haben soll. Ein wesentlicher Grund für diese fehlende Nachvollziehbarkeit ist, dass die spezifischen Umweltziele und der Referenz- (Soll-) Wert nicht immer deutlich formuliert werden. Die Autoren unterstreichen so etwa eine weitere Ausrichtung der Agrarförderung auf umwelt- und naturschutzgerechte Produktionsverfahren. Eine solche Ausrichtung gibt es bereits heute und ist durchaus sinnvoll, allerdings ist zu fordern, dass die Förderung noch stärker als bisher auf konkret definierte Umweltleistungen über die gute landwirtschaftliche Praxis hinaus ausgerichtet sein sollte.

#### ***TZ 9: Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut***

In der SÖA inklusive SWOT-Analyse werden in Bezug auf dieses TZ insbesondere die Entwicklung und die Struktur der Arbeitslosigkeit diskutiert. Darüber hinaus werden die Armutsgefährdung und die Strukturen von Basisdienstleistungen der Daseinsvorsorge erfasst. Allerdings fehlt eine spezielle Analyse der räumlichen Verteilung von Armut im Land und in den Städten des Bundeslandes Sachsen-Anhalt („soziale Brennpunkte“). Dennoch wird die Situation wichtiger Zielgruppen erfasst, und es wird deutlich, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt einen zufriedenstellenden Zugang zu Basisleistungen der Daseinsvorsorge hat. Unbegründet sind jedoch die Annahme und die formulierte Stärke, dass aufgrund guter LEADER-Erfahrungen Armut bekämpft und die soziale Eingliederung verbessert wird.

Mit der Empfehlung von abgestimmten Integrationsstrategien wird für den Personenkreis mit besonderem Unterstützungsbedarf ein Schritt in die richtige Richtung entwickelt, da ein Nebeneinander nicht abgestimmter Fördermaßnahmen Armut nicht ausreichend bekämpft. Insgesamt bleibt allerdings unklar, wie spezifische Probleme, etwa Bildungsdefizite, konkret angegangen werden sollen. Dies gilt etwa auch für die Frage, wie im ländlichen Raum mit dem Problem der fehlenden Hausarztversorgung u.a. Defiziten umgegangen werden soll.

Nachvollziehbar ist hingegen die Priorisierung dieses TZ, auch im Zusammenhang mit dem Einsatz des ESF. Darüber hinaus rechtfertigen die positiven Erfahrungen mit den LEADER-Aktivitäten die vorgeschlagene Priorisierung im Rahmen des ELER.

#### ***Weitere TZ***

Schließlich ist auf einige Aspekte der Bewertung der SÖA inklusive SWOT-Analyse zu anderen TZ einzugehen, die einen Bezug zum ELER-Einsatz im Bundesland Sachsen-Anhalt haben:





- Zum TZ 5, der Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements, bietet die Analyse keinen Vergleich von Anpassungsrisiken zwischen den Sektoren und zu anderen Regionen an. Insgesamt ist die Analyse begrenzt und empirisch schwach fundiert, auch fehlt eine konkrete sowie regional differenzierte Risikobetrachtung. Vermutlich deshalb werden die Sektoren, für die ein besonderer Handlungsbedarf bestehen könnte, nicht weiter benannt. Klarer nachvollziehbar sind hingegen die analysierten Hochwasserrisiken. Empfehlungen zur Reduzierung von Waldbrandrisiken in den Regionen Altmark und Fläming fehlen hingegen, obwohl diese Risiken in der SÖA inklusive SWOT-Analyse hervorgehoben werden. Ebenso werden die in der Analyse betonten Risiken für die Landwirtschaft bei den Empfehlungen nicht ausreichend berücksichtigt.
- Beim TZ 8, der Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte, ist dann die von den Autoren gemachte Empfehlung zur Gründung von Kleinbetrieben und zur Schaffung von damit verbundenen Arbeitsplätzen im Rahmen des Einsatzes des ELER zu hinterfragen.
- Für das TZ 10, Investitionen in Bildung, Kompetenzen und lebenslanges Lernen, wird die starke Schwerpunktsetzung des ESF auf dieses TZ, ggf. zu Lasten des ELER, mitgetragen. Die Formulierung von Bedarfen und Prioritäten entlang der gesamten Bildungskette ist einleuchtend.

## 2.2 Empfehlungen zur Sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse

Es lässt sich folgendes Fazit ziehen: Die vorgelegte SÖA inklusive SWOT-Analyse ist eine gute Grundlage für die im Bundesland Sachsen-Anhalt anstehende Programmplanung zum EFRE-OP, zum ESF-OP und zum EPLR für die Förderperiode 2014-2020. Die Autoren der Analyse haben die Situation im Land weitgehend zutreffend beschrieben und wesentliche Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken betont, die Förderbedarfe identifizieren helfen. Im Ergebnis ist eine wesentliche Grundlage für die weitere Diskussion zu Investitionsprioritäten (EFRE, ESF) bzw. ELER-Prioritäten erarbeitet worden.

Dennoch sind bereits im Jahr 2012 einige Empfehlungen zur Verbesserung des Programmierungsprozesses gegeben worden, die an dieser Stelle noch einmal angesprochen werden sollen. Die ersten drei Empfehlungen orientieren sich an dem grundlegenden Bewertungsverständnis der Gutachter:

- Die Zieldefinition verlangt in der Programmplanung eine explizite Reflexion über die Relevanz der EU-Ziele im Kontext des Bundeslandes Sachsen-Anhalt. Grundsätzlich sind die Ziele des Bundeslandes Sachsen-Anhalt in geeigneter Weise zu beschreiben und durch Indikatoren zu belegen, mit deren Hilfe man die Erreichungsgrade der Ziele erfassen kann.



- Hinsichtlich des Soll-Ist-Vergleichs sollte im weiteren Programmierungsprozess seit 2012 stärker herausgearbeitet werden, dass die Programmierung letztlich immer die Zielvorstellungen der Politik im Bundesland widerspiegelt und daraus die Interventionslogik abgeleitet wird.
- Die besondere Relevanz einzelner Ziele könnte noch verstärkt herausgearbeitet werden, so denn im Bundesland Sachsen-Anhalt nicht von einer Gleichgewichtung aller Ziele ausgegangen wird. In diesem Zusammenhang wäre im Programmierungsprozess auch noch deutlicher herauszuarbeiten, welche Restriktionen sich hinsichtlich der Zielformulierung ergeben.

Darüber hinaus sind die folgenden Empfehlungen zu spezifischen Inhalten der SÖA inklusive SWOT-Analyse gegeben worden:

- Die Gutachter vertreten die Auffassung, dass es keinen besonderen landesspezifischen Förderbedarf für den ökologischen Landbau gibt, der über die Zielsetzungen und die Grundsätze der EU-Förderpolitik hinausgeht. Jedenfalls ergibt sich ein solcher landesspezifischer Förderbedarf nicht aus der vorgelegten SÖA inklusive SWOT-Analyse. Diese Feststellung negiert nicht, dass sowohl die EU als auch der Bund eine stärkere Förderung der ökologischen Wirtschaftsweise im Agrarbereich wünschen und zum generellen Ziel erklärt haben. Im EPLR ist deshalb eine entsprechende Förderung sicherlich auch angemessen, aber keine besondere Förderung aus landesspezifischer Sicht.
- Hinsichtlich der Ziele zur Emissionsminderung sehen die Gutachter diese Ziele für das Bundesland Sachsen-Anhalt als weitgehend erreicht an und empfehlen, vor allem auf eine Verbesserung der Energieeffizienz zu setzen und weniger auf eine weitere Reduzierung der Treibhausgasemissionen oder den Ausbau der erneuerbaren Energien, auch nicht im Agrarsektor. Entsprechend dieser Empfehlung sollen die Schwerpunkte gesetzt werden: Auf eine direkte Förderung der Treibhausgasemissionsminderung und den Ausbau erneuerbarer Energien ist weitgehend zu verzichten; Verbesserungen der Energieeffizienz sollten hingegen substanziell gefördert werden.
- Hinsichtlich der Förderung umwelt- und naturschutzgerechter Produktionsverfahren empfehlen die Gutachter, eine solche Unterstützung beizubehalten, aber noch stärker als bisher auf konkret definierte Umweltleistungen zu achten. Solche Umweltleistungen müssten z.B. über die Kriterien der guten fachlichen bzw. landwirtschaftlichen Praxis hinausgehen.



### **3 Bewertung der Relevanz sowie der externen und internen Kohärenz des Programms**

#### **3.1 Bewertung des Beitrags zur Strategie Europa 2020**

Gegenstand der Bewertung des Beitrags zur Strategie Europa 2020 ist gemäß Leitlinien der Ex-ante-Evaluierung vor allem der Teil der Interventionslogik des EPLR, der Zielzusammenhänge aufzeigt, die sich zwischen den regionalen Zielen auf der einen Seite und den EU-Zielen auf der anderen Seite zeigen. Zu fragen ist insbesondere nach der Wahl der Schwerpunktbereiche im Rahmen der sechs ELER-Prioritäten durch das Bundesland Sachsen-Anhalt und wie diese zu den Zielen der Strategie Europa 2020 beitragen. Die im Programm darzulegenden Verknüpfungen von Schwerpunktbereichen, ELER-Prioritäten und Zielen der Strategie Europa 2020 sollen dabei klar und überzeugend sein. Besondere Aufmerksamkeit soll gemäß den Leitlinien der Ex-ante-Evaluierung zudem der Berücksichtigung der ELER-Priorität 1 und der von der EU beabsichtigten horizontalen Wirkung dieser Priorität auf die anderen fünf Prioritäten des ELER im Programmierungsansatz gewidmet werden.

Die Strategie Europa 2020 (Europäische Kommission, 2010) zielt prioritär auf die Schaffung von intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum ab:

- intelligent – durch wirksamere Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation;
- nachhaltig – durch eine Ausrichtung auf eine kohlenstoffarme Wirtschaft und eine wettbewerbsfähige Industrie;
- integrativ – durch die vorrangige Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bekämpfung von Armut.

Untersetzt werden diese Prioritäten durch fünf Zielformulierungen in den Bereichen Beschäftigung, Forschung, Bildung, Armutsbekämpfung und Klima/Energie:

- Beschäftigung: Es sollen 75 % der 20- bis 64-Jährigen in Arbeit stehen.
- Forschung: Es wird angestrebt, dass 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU für Forschung und Entwicklung (FuE) aufgewendet werden.
- Bildung: Ziele sind die Verringerung der Quote vorzeitiger Schulabgänger auf unter 10 % sowie die Steigerung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit abgeschlossener Hochschulbildung auf mindestens 40 %.
- Armutsbekämpfung: Die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen gesenkt werden.



- Klima/Energie: Erzielt werden sollen eine Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 % gegenüber 1990, eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 % und eine Steigerung der Energieeffizienz um 20 %.

Das Bundesland Sachsen-Anhalt will seinen Beitrag zu dieser ambitionierten EU-weiten Strategie leisten. Dieser Beitrag soll die spezifischen Stärken des Landes, etwa in Bezug auf die Zielerreichung zum fünftgenannten Ziel der Strategie Europa 2020, aber auch die Schwächen der Region, so im Kontext der ersten drei formulierten EU-Ziele, berücksichtigen. Der eigentlichen Bewertung der externen Kohärenz dieser Strategie sei in diesem Zusammenhang vorangestellt, dass die Landesregierung bereits im Februar 2013 strategische Eckpunkte für einen fondsübergreifenden Einsatz des EFRE, des ESF und des ELER für den Förderzeitraum 2014-2020 beschlossen hat (Landesregierung Sachsen-Anhalt, 2013), die grundlegende Pfeiler für die weitere Programmierung darstellen. So genannte Oberziele dieser fondsübergreifenden Strategie sind demnach „Nachhaltiges Wachstum“, „Beschäftigung“ und „Innovation“. Zusätzlich wurden drei Querschnittsziele formuliert: „Umwelt- und Naturschutz“, „Gleichstellung von Frauen und Männern“ und „Bewältigung demografischer Herausforderungen“. Die genannten Ziele weisen einen engen Bezug zu den Prioritäten der Strategie Europa 2020 auf. Die strategischen Eckpunkte für den Einsatz der drei Fonds werden deshalb – und vor allem weil tatsächlich ein entsprechender regionaler Bedarf vorhanden ist – grundsätzlich positiv und im Hinblick auf die Strategie Europa 2020 als zielführend eingeschätzt.

Im Rahmen dieses Teils der Ex-ante-Evaluierung interessieren im Besonderen die Zusammenhänge zwischen den Zielen der Strategie Europa 2020, den sechs ELER-Prioritäten und deren Schwerpunktbereichen. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt alle sechs ELER-Prioritäten als relevant für die Region im Planungszeitraum 2014-2020 benennt und sich demzufolge auch auf Schwerpunktbereiche aus allen sechs ELER-Prioritäten konzentrieren will. Insgesamt werden neun (von 18) Schwerpunktbereichen als prioritär benannt. Es sind dies im Einzelnen die im EPLR wie folgt formulierten Schwerpunktbereiche, zugeordnet zu den sechs ELER-Prioritäten:

#### ***ELER-Priorität 1***

- 1b) Stärkung der Verbindungen zwischen Landwirtschaft, Nahrungsmittelerzeugung und Forstwirtschaft sowie Forschung und Innovation, unter anderem zu dem Zweck eines besseren Umweltmanagements und einer besseren Umweltleistung;

#### ***ELER-Priorität 2***

- 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;



**ELER-Priorität 3**

- 3b) Unterstützung der Risikovorsorge und des Risikomanagements in den landwirtschaftlichen Betrieben;

**ELER-Priorität 4**

- 4a) Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura 2000-Gebieten und Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturschutzwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften;
- 4b) Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln;
- 4c) Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung;

**ELER-Priorität 5**

- 5e) Förderung der Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft;

**ELER-Priorität 6**

- 6b) Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten; und
- 6c) Förderung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), ihres Einsatzes und ihrer Qualität in ländlichen Gebieten.

Die übrigen neun Schwerpunktbereiche sind demgegenüber aus der Perspektive der spezifischen Situation im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Umsetzung des EPLR im Zeitraum 2014-2020 als nicht prioritär eingestuft, sollen aber dennoch unterstützt werden, u.a. durch Wirkungsbeiträge einzelner für das EPLR ausgewählter Unterstützungsmaßnahmen. Sie sollen aus diesem Grund und weil weiter hinten Bezug darauf genommen wird hier noch einmal aufgelistet werden:

**ELER-Priorität 1**

- 1a) Förderung der Innovation, der Zusammenarbeit und des Aufbaus der Wissensbasis in ländlichen Gebieten;
- 1c) Förderung des lebenslangen Lernens und der beruflichen Bildung in der Land- und Forstwirtschaft;

**ELER-Priorität 2**

- 2b) Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationenwechsels;



### ***ELER-Priorität 3***

- 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;

### ***ELER-Priorität 4***

./.

### ***ELER-Priorität 5***

- 5a) Effizienzsteigerung bei der Wassernutzung in der Landwirtschaft;
- 5b) Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung;
- 5c) Erleichterung der Versorgung mit und stärkere Nutzung von erneuerbaren Energien, Nebenerzeugnissen, Abfällen, Rückständen und anderen Ausgangserzeugnissen außer Lebensmitteln für die Biowirtschaft;
- 5d) Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen; und

### ***ELER-Priorität 6***

- 6a) Erleichterung der Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen.

Angesprochen wurde der fondsübergreifende Ansatz, den das Bundesland Sachsen-Anhalt gewählt hat. Im Rahmen dieses Ansatzes sollen die drei Fonds gezielt und gebündelt eingesetzt werden und dabei Synergien entwickeln helfen. Die Gutachter stehen voll und ganz hinter dieser Perspektive. Sich innerhalb eines Fonds, hier des ELER, zu konzentrieren, erfordert dann auch, fondsspezifische Schwerpunkte hinsichtlich der strategischen Ausrichtung zu setzen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt tut dies, indem es für den Einsatz des ELER drei strategische Schwerpunkte, also auf diesen Fonds ausgerichtete Unterziele, formuliert, die die Zielsetzungen der Strategie Europa 2020 und die Ober- und Querschnittsziele der Landesstrategie bedienen sollen. Diese ELER-spezifischen strategischen Schwerpunkte berücksichtigen die Vorgaben der ELER-Verordnung (ELER-VO), d.h. der VO (EU) Nr. 1305/2013, aber auch die Überlegungen der Regionalen Innovationsstrategie (RIS) des Bundeslandes Sachsen-Anhalt, stellen mithin einen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen EU-Zielen auf der einen Seite und regionalen Zielen auf der anderen Seite her. Sie lauten:



- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeit und Wettbewerbsfähigkeit des land- und forstwirtschaftlichen Sektors;
- Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums vor dem Hintergrund langfristiger Herausforderungen, insbesondere des demografischen Wandels;
- Leistung maßgeblicher Zielbeiträge zu zentralen umwelt-, energie- und klimapolitischen Zielen der Gemeinschaft.

Es ist offensichtlich, dass hinsichtlich des ersten strategischen Schwerpunkts Bezüge zu den oben formulierten Zielen Beschäftigung, Forschung und Bildung der Strategie Europa 2020 bestehen, also den EU-Zielen, bei denen das Bundesland Sachsen-Anhalt in der Tat auch einen spezifischen Entwicklungsrückstand hat. Das ist grundsätzlich positiv einzuschätzen. Eine prosperierende und wettbewerbsfähige Wirtschaft fußt auf Bildung sowie FuE und kann Beschäftigung schaffen. Darüber hinaus können durch den ersten strategischen Schwerpunkt u.U. auch Beiträge in Bezug auf das Ziel Armutsbekämpfung der Strategie Europa 2020 generiert werden. Das gilt auch für den zweiten gesetzten strategischen Schwerpunkt des Einsatzes des ELER im Bundesland Sachsen-Anhalt. Neben dem Ziel Armutsbekämpfung der Strategie Europa 2020 mag auch das Bildungsziel von diesem zweiten strategischen Schwerpunkt bei entsprechender Maßnahmenunterstützung profitieren. Der dritte formulierte strategische Schwerpunkt des Einsatzes des ELER im Bundesland Sachsen-Anhalt zeigt schließlich einen sehr engen Bezug zum Ziel Klima/Energie der Strategie Europa 2020. Damit sind konzeptionelle Voraussetzungen geschaffen, mit dem ELER zur Zielerreichung aller Ziele der Strategie Europa 2020 beizutragen und parallel dazu auch relevante Landesziele zu verfolgen. Der offensichtliche Zielzusammenhang sei an dieser Stelle nochmals hervorgehoben.

Darüber hinaus kann konstatiert werden, dass die Fokussierung auf die neun ELER-Schwerpunktbereiche im Wesentlichen die definierten Schwerpunktziele des Bundeslandes Sachsen-Anhalt und damit auch die Zielsetzung der Strategie Europa 2020 unterstreicht. Im Einzelnen ist hier Folgendes anzumerken:

- Dem Schwerpunktbereich 1b können enge Bezüge zum ersten strategischen Schwerpunkt des Fondseinsatzes zugewilligt werden; darüber hinaus ist ein Beitrag zum dritten strategischen Schwerpunkt denkbar.
- Der Schwerpunktbereich 2a zielt eindeutig auf den ersten strategischen Schwerpunkt des fondsspezifischen Einsatzes ab.
- Für den Schwerpunkt 3b kann das ebenfalls gelten; zudem lässt sich auch der zweite strategische Schwerpunkt ansprechen.
- Ohne Zweifel wird vor allem der dritte strategische Schwerpunkt durch den priorisierten Schwerpunktbereich 4a bedient werden können; auch sind Beiträge zum zweiten strategischen Schwerpunkt möglich.





- Das mag auch auf den Schwerpunktbereich 4b zutreffen. Für diesen Schwerpunktbereich wird ebenfalls ein Bezug zum zweiten und dritten strategischen Schwerpunkt gesehen.
- Hinsichtlich des Schwerpunktbereichs 4c dürfte ebenso ein potenzieller Zielbeitrag zum dritten strategischen Schwerpunkt möglich sein.
- Ein gleicher potentieller Beitrag zu diesem strategischen Schwerpunkt wird für den Schwerpunktbereich 5e erwartet.
- In Bezug auf den Schwerpunktbereich 6b ist es offensichtlich, dass eine Wirkung auf den zweiten strategischen Schwerpunkt ausgehen kann; zudem sind auch Effekte auf den ersten strategischen Schwerpunkt absehbar.
- Schließlich ist auf den Schwerpunktbereich 6c einzugehen; hiervon dürften vor allem der erste und zweite strategische Schwerpunkt berührt werden.

Die Gutachter sehen, dass die Fokussierung auf die neun Schwerpunktbereiche im EPLR prinzipiell den definierten landesspezifischen strategischen Schwerpunkten des ELER-Einsatzes und der Strategie Europa 2020 entspricht. Tatsächliche Zielbeiträge können aber nur dann erreicht werden, wenn der postulierten Wirkung eine entsprechende Ausgestaltung des EPLR auf der Maßnahmenebene entspricht. Dieser Punkt ist noch weiter hinten mehrfach anzusprechen.

Hier ist den Leitlinien für die Ex-ante-Evaluierung zufolge noch Stellung zu beziehen zu der Frage, inwieweit die im Programm darzulegenden Verknüpfungen von Schwerpunktbereichen, ELER-Prioritäten und Zielen der Strategie Europa 2020 klar und überzeugend sind. Wie angesprochen, sind für die Gutachter solche Zusammenhänge denkbar und nachvollziehbar. Allerdings fußt diese Erkenntnis auf den gesammelten Erfahrungen der Gutachter im interaktiv gestalteten Programmierungsprozess und vor allem auf unserer subjektiven Interpretation von möglichen Zielzusammenhängen. In der Tat finden sich zu diesen Zusammenhängen in dem EPLR 2014-2020 des Bundeslandes Sachsen-Anhalt nur wenige klare und aussagekräftige Ausführungen, und die Zielzusammenhänge hätten im EPLR noch besser und deutlicher, d.h. expliziter und umfassender angesprochen und herausgearbeitet werden können.

In Bezug auf die ELER-Priorität 1 ist schließlich ebenso kritisch anzumerken, dass im EPLR noch expliziter hätte herausgearbeitet werden können, welchen besonderen Stellenwert diese ELER-Priorität hat und wie die im EU-Verständnis beabsichtigte substanzielle horizontale Wirkung dieser ELER-Priorität auf die anderen fünf ELER-Prioritäten erreicht werden kann. Es finden sich vereinzelte Aussagen, so u.a. zum Transfer von entsprechenden Aktivitäten in branchenübergreifende Angebote des ESF, die eine relativ knappe Dimensionierung dieser ELER-Priorität im EPLR zugunsten einer fondsspezifischen Konzentration des EU-Mitteleinsatzes mitbegründen, was im Übrigen von den Gutachtern gutgeheißen wird. Dennoch hätte dargelegt und geschärft werden können, wie diese Per-





spektive einer umfassenderen horizontalen Wirkung der ELER-Priorität 1 auf die anderen fünf ELER-Prioritäten mit dem priorisierten Schwerpunktbereich 1b und vor allem der Verlagerung von weiteren Maßnahmen in den ESF erreicht werden kann.

### **3.2 Bewertung der Konsistenz mit dem Common Strategic Framework, der Partnerschaftsvereinbarung, landesspezifischen Empfehlungen sowie anderen relevanten Instrumenten**

Mit der Ex-ante-Evaluierung soll auch geprüft werden, inwieweit das EPLR andere Politikbereiche und Programme berücksichtigt und Wechselwirkungen zu beachten sind. Im Besonderen ist die Kohärenz mit der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU zu hinterfragen. Die Komplementarität zu GAP-Instrumenten, aber auch zu den Regelungen der Partnerschaftsvereinbarung und der Strukturfonds und ggf. weiterer EU-Instrumente ist zu analysieren.

Im Folgenden soll zunächst die Kohärenz des EPLR mit der ersten Säule der GAP und die Komplementarität zu den entsprechenden Instrumenten bewertet werden. Den dazu dargelegten Argumenten im EPLR kann grundsätzlich gefolgt werden. Eine gemeinsame Koordinierung von erster und zweiter Säule der GAP ist im Bundesland Sachsen-Anhalt offensichtlich sichergestellt, und es ist davon auszugehen, dass Überschneidungen zwischen den beiden Säulen nicht wahrscheinlich sind bzw. im Zweifelsfall der Grundsatz eines Vorrangs der ersten vor der zweiten Säule gilt. Insgesamt kann eine hohe Kohärenz zwischen erster und zweiter Säule attestiert werden.

Besonders gefällt in diesem Zusammenhang, dass der Einsatz des ELER im Bundesland Sachsen-Anhalt sehr stark auf den ländlichen Raum in seiner Gesamtheit fokussiert und nicht allzu stark eine über die erste Säule hinausgehende zusätzliche Unterstützung des eigentlichen Agrarsektors betont. Diese offensichtlich angestrebte Diversifizierung des Miteinsatzes ist zu begrüßen. Somit kann eine allzu einseitige Förderung von landwirtschaftlichen Stakeholdern im ländlichen Raum vermieden werden, und es lässt sich Raum für eine substantielle Weiterentwicklung vieler Facetten von ländlichen Gebieten im Bundesland Sachsen-Anhalt schaffen.

Neben der Betrachtung der GAP für die Kohärenz des EPLR ist auch auf das Programm der EU für die Umwelt- und Klimapolitik einzugehen. Dieser Aspekt wird im EPLR-Entwurf angesprochen, Kohärenzprobleme werden nicht gesehen. Die Gutachter können der vorgebrachten Argumentation folgen.

Von besonderer Bedeutung für die Bewertung der externen Kohärenz des EPLR ist dessen Einbettung in das Common Strategic Framework (CSF) der Europäischen Kommission (EC, 2012a; b). Zu diesem Aspekt sei noch einmal auf die bereits angesprochene fondsübergreifende Programmierung im Bundesland Sachsen-Anhalt hingewiesen. Hervorzuheben ist der insgesamt gelungene fondsübergreifende Ansatz der Programmplanung der Strukturfonds



der EU. Trotz unterschiedlicher institutioneller Zuständigkeiten für den Einsatz der einzelnen Fonds entwickelt das Bundesland Sachsen-Anhalt eine Gesamtsicht für eine zielorientierte Programmierung und die Nutzung der einzelnen Fonds im Rahmen dieser ganzheitlichen Perspektive. Darüber hinaus versucht das Bundesland, die einzelnen Fonds spezifisch und gebündelt einzusetzen. So sollen vor allem Synergien erreicht werden, die bei isoliertem Fondseinsatz nicht generierbar wären. Konkret soll der ELER-Einsatz Priorität auf die TZ 1, 2, 3, 4, 6 und 9, also auf sechs von insgesamt 11 TZ, legen. Der EFRE fokussiert demgegenüber auf die TZ 1, 3, 4 und 5; und der ESF priorisiert die TZ 8, 9 und 10. Fondsspezifische Konzentration und auch Überlappungen zwischen den drei Fonds sind erkennbar. Das kann auf der einen Seite kritische Masse schaffen und auf der anderen Seite helfen, Synergieeffekte zu generieren.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf die Ausführungen der Gutachter zu den strategischen Eckpunkten und der dementsprechenden Fokussierung der einzelnen Fonds auf besondere TZ verwiesen (Kirschke et al., 2013). Die Gutachter sehen in diesen TZ der Strukturfonds der EU „Leitplanken“ für die Programmierung einzelner Fonds. Das erscheint insbesondere auch im Hinblick auf die Prioritäten der Strategie Europa 2020 zweckmäßig und erleichtert eine integrierte und fondsübergreifende Programmplanung.

Diese integrierte Programmplanung hat bereits zu einer Zusammenarbeit und landesinternen Abstimmung über Fondsgrenzen hinweg geführt. Im EPLR-Entwurf wird beispielsweise zur Erreichung einer Zielsetzung für den ELER der gemeinsame Einsatz von Mitteln mit dem EFRE angesprochen, so etwa zur Bewältigung der Herausforderungen beim Aufbau einer hochleistungsfähigen Breitbandinfrastruktur oder bei der Verbesserung der Energieeffizienz. Andererseits gibt es klare Abgrenzungen zwischen den Fonds. Im ELER-Kontext ist in diesem Zusammenhang z.B. auf eine klare Arbeitsteilung zum ESF zu verweisen, der sich auf Bildung, das Heben von Beschäftigungspotenzialen und soziale Aspekte der Förderung konzentriert, so dass eine entsprechende Ausrichtung im ELER nicht im Vordergrund stehen soll. Eine solche Bündelung von Mitteln ist sinnvoll und zielführend, vor allem wenn auch für konkrete Maßnahmen die Ziel-Mittel-Zusammenhänge und Wirkungen fondsübergreifend gesehen werden. Insgesamt ist diese integrierte Sicht der Programmplanung also positiv zu beurteilen.

Für die hier diskutierte externe Kohärenz des EPLR-Entwurfs sind des Weiteren die landesspezifischen Empfehlungen der EU-Ebene zu berücksichtigen. Vor allem geht es dabei um Empfehlungen des Rates, wie sie in Rat der Europäischen Union (2013) dokumentiert sind. Mehrheitlich sind diese Empfehlungen für Interventionen mit dem ELER nicht relevant (vgl. BMWi, 2014). Sie werden durch das Bundesland Sachsen-Anhalt bei der Formulierung des EPLR aber als flankierende Empfehlungen zur Stabilisierung und Mehrung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung, zumal im Agrarsektor, wahrgenommen und beachtet.



Darüber hinaus sollen an dieser Stelle weitere, detailliertere Empfehlungen der Dienststellen der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2012) aufgegriffen und hinsichtlich ihrer Relevanz für das EPLR und ihrer Berücksichtigung im EPLR reflektiert werden. Hier kann ebenfalls von einem hohen Maß an Kohärenz ausgegangen werden, insbesondere, weil die Fokussierung auf die fondsspezifischen Schwerpunktbereiche viele landesspezifische Empfehlungen explizit anspricht. Tatsächlich konzentrieren sich die landesspezifischen Empfehlungen auf drei Punkte, die im Folgenden in Bezug auf die EPLR-Formulierung unterlegt werden.

- Empfehlung: Verringerung der regionalen Unterschiede bei der Wettbewerbsfähigkeit unter Berücksichtigung des demografischen Wandels.

Deutschland und seine Bundesländer sollen sich in diesem Kontext konzentrieren auf (a) höhere FuE-Investitionen zur Verringerung regionaler Unterschiede bei der Wettbewerbsfähigkeit, (b) eine Steigerung der Innovationstätigkeit (einschließlich Ökoinnovation) und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie die Verbesserung des Zugangs für Unternehmen zu Finanzmitteln, (c) die Stärkung des Unternehmerpotenzials, (d) die Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung mit und gleichen Zugang zu IKT in ländlichen Gebieten und (e) eine zunehmende Diversifizierung von Wirtschaftstätigkeiten im gesamten ländlichen Gebiet und Förderung der kleinen Infrastruktur in dünn besiedelten Gebieten. Mit den prioritären Schwerpunktbereichen ergeben sich Bezüge zu den hier genannten Punkten, insbesondere zu (a), (b), (d) und (e).

- Empfehlung: Steigerung des Arbeitsmarktpotenzials, der sozialen Eingliederung und des Bildungsniveaus.

Entsprechend dieser Empfehlung ergibt sich auch für das Bundesland Sachsen-Anhalt Handlungsbedarf hinsichtlich (a) der Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten von Langzeitarbeitslosen und der Bereitstellung von Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen für armutsgefährdete Personen, (b) einer Förderung der Chancengleichheit in allen Phasen des Bildungs- und Ausbildungssystems und einer Steigerung der Qualität und Anhebung der Bildungsniveaus, vor allem bei benachteiligten jungen Menschen, (c) einer effizienteren Behebung des Fachkräftemangels, (d) einer Unterstützung der Inanspruchnahme und Steigerung der Qualität von Ganztagskinderbetreuung und -schulen sowie (e) der Stärkung der Arbeitsmarkteteiligung von Frauen, älteren Arbeitskräften und Migranten. Ein direkter Bezug bei den prioritären Schwerpunktbereichen ergibt sich allerdings nur zu (d), wenn man davon ausgeht, dass eine Verbesserung der Energieeffizienz von öffentlichen Gebäuden tendenziell zu einer höheren Qualität der Betreuung führt. Die anderen Bezugspunkte ergeben sich eher im ESF-Kontext, was aufgrund der integrierten Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt als durchaus sinnvoll erachtet wird.



- Empfehlung: Unterstützung der Energiewende und der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen.

Empfohlen wird (a) eine Innovationsförderung, vor allem im Bereich der intelligenten Verteilernetze, (b) eine Steigerung der Energieeffizienz in öffentlichen Gebäuden, (c) die Entwicklung und Umsetzung integrierter nachhaltiger städtischer, ländlicher und territorialer Strategien zur Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes, (d) die Förderung der Durchführung von Maßnahmen für eine bessere Bodenbewirtschaftung und (e) eine Verbesserung von Risikoprävention/-management und Umweltschutz (vor allem in Bezug auf Nitratüberschuss, Biodiversität, Wasser, Wälder und Natura 2000-Gebiete). Die priorisierten Schwerpunktbereiche decken sich insbesondere mit den Empfehlungen (b), (d) und (e).

Schließlich ist anzumerken, dass in dem EPLR auch die Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission hinreichend berücksichtigt und gewürdigt wird. Bereits während der kontinuierlichen Weiterentwicklung des EPLR-Textes wurden fortlaufend neue Erkenntnisse aus den Verhandlungen zu der Partnerschaftsvereinbarung berücksichtigt; diese Erkenntnisse führten zu entsprechenden Anpassungen im Programmierungsprozess. In der Folge kann eine hohe Kohärenz des EPLR mit der Partnerschaftsvereinbarung festgestellt werden, die sich u.a. darin dokumentiert, dass die in der Partnerschaftsvereinbarung angestrebten Ziele des ELER weitgehend kongruent sind zu den strategischen Schwerpunkten des Fondseinsatzes im Bundesland Sachsen-Anhalt.

Die in der Partnerschaftsvereinbarung geforderten Vorkehrungen zur Koordinierung des EFRE, ESF und ELER werden im EPLR in angemessener Weise berücksichtigt. Insbesondere die in der Partnerschaftsvereinbarung angesprochenen Verantwortlichkeiten der regionalen Ebene werden im EPLR umgesetzt. So sind im Bundesland Sachsen-Anhalt Mechanismen installiert, die Doppelförderungen wirksam vermeiden, bei den betreffenden Maßnahmen sind klare Abgrenzungen getroffen zwischen fördernden Fonds und Prioritätenzuordnung. Und auch die Modalitäten der Abstimmung und Koordination der Verwaltungsbehörden in der Programmdurchführung sind klar und eindeutig. Von der Möglichkeit, einen gemeinsamen Begleitausschuss für die Strukturfonds einzurichten, wird im Bundesland Sachsen-Anhalt Gebrauch gemacht.

Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat auch die Voraussetzungen geschaffen, um die in der Partnerschaftsvereinbarung geforderte Kohärenz und Konsistenz bei der Leistungsüberprüfung und bei der Anwendung des Leistungsrahmens in Übereinstimmung mit Artikel 21 der VO (EU) Nr. 1303/2013 zu garantieren. Die zu erhebenden Output- und Finanzindikatoren sollen vom Bundesland Sachsen-Anhalt so erhoben und bereitgestellt werden, dass eine Aggregation dieser fondsspezifischen Indikatoren auf der Bundesebene möglich wird.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das EPLR für das Bundesland Sachsen-Anhalt und für die Förderperiode 2014-2020 ein hohes Maß an Konsistenz mit anderen rele-



vanten Plänen, Programmen und Verlautbarungen aufweist und damit grundlegende externe Kohärenz gegeben ist.

Ein zusätzlicher Bewertungsaspekt sei angesprochen: Im Rahmen der Bewertung der externen Kohärenz des EPLR soll gemäß Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung eingeschätzt werden, ob und inwieweit Partner bei der Programmerarbeitung mitgewirkt haben. In diesem Zusammenhang kann dem Bundesland Sachsen-Anhalt ein hohes Maß an Kommunikations- und Konsultationsbereitschaft sowie eine insgesamt sehr interaktive und integrative Herangehensweise an die Programmplanung attestiert werden. Zahlreiche Maßnahmen wurden durchgeführt, um ein sehr breites Spektrum an Wirtschafts- und Sozialpartnern frühestmöglich und kontinuierlich an der Programmformulierung teilhaben zu lassen. Es kann hervorhoben werden, dass das EPLR nicht nur Teil eines umfassenden fondsübergreifenden Gesamtkonzepts ist, sondern darüber hinaus die Ergebnisse intensiver und offen geführter Dialoge mit verschiedensten Partnern und Institutionen widerspiegelt.

### **3.3 Bewertung der Interventionslogik des Programms**

Während die Bewertung der Kohärenz des Programms sich bisher vor allem auf Wirkungszusammenhänge zwischen Schwerpunktbereichen und ELER-Prioritäten auf der einen Seite und Zielen der Strategie Europa 2020 sowie externen Vorgaben und Empfehlungen auf der anderen Seite und damit auf die externe Kohärenz des Programms bezogen hat, steht im Folgenden die interne Kohärenz im Vordergrund. Zu bewerten ist konkret die Interventionslogik des EPLR aus der Perspektive der ermittelten Bedarfe für das Bundesland Sachsen-Anhalt. Vor allem ist zu hinterfragen, inwieweit die im Programm angeführten Schwerpunktbereiche auf den ermittelten Bedarf abzielen und ob jeder einzelne Schwerpunktbereich grundsätzlich in der Lage ist, die beabsichtigten Ziele zu erreichen.

#### ***Bewertung der Bedarfsformulierung, -begründung und -zuweisung für einzelne Schwerpunktbereiche***

Die landesspezifischen Bedarfe wurden grundlegend im Rahmen der SÖA inklusive SWOT-Analyse bestimmt. Auf dieser Grundlage sollen im EPLR konkrete Bedarfe für die einzelnen Schwerpunktbereiche formuliert und begründet werden. Im vorliegenden EPLR werden insgesamt 29, z.T. sehr unterschiedliche, Bedarfe aufgelistet. Diese große Anzahl deutet auf eine hohe Relevanz des ELER für die Entwicklungsperspektiven im Bundesland Sachsen-Anhalt hin.

Zur Bedarfsbegründung sei grundsätzlich angemerkt, dass diese oft etwas knapp und z.T. auch recht allgemein ausfällt. Zwar können die Gutachter im Wesentlichen den vorgebrachten Argumentationslinien der Bedarfsformulierung und -begründung folgen, allerdings bisweilen nur, weil sie weitergehende Kenntnisse und Informationen über die Situation im Bundesland Sachsen-Anhalt und den Programmierungsprozess haben. Für Außenstehende wird die Begründung von Bedarfen hingegen nicht immer klar und nachvollziehbar sein. Die Gutach-



ter hätten sich deshalb generell eine ausführlichere und sorgfältigere Formulierung und Zuweisung von Bedarfen gewünscht.

Vorgabe für die Aufnahme eines Bedarfs in das EPLR und konkret in Bezug auf ELER-Prioritäten und deren Schwerpunktbereiche ist, dass sich dieser Bedarf explizit aus der SÖA inklusive SWOT-Analyse ergibt. Diese Evidenz ist für die meisten der insgesamt ausgewiesenen 29 Bedarfe gegeben. Konkret sehen die Gutachter die Bedarfsformulierung und -begründung für 24 der gelisteten Bedarfe als durch die SÖA inklusive SWOT-Analyse gedeckt an. Diese sollen deshalb nicht mehr diskutiert werden.

Zu fünf Bedarfsformulierungen haben die Gutachter folgende spezielle Bemerkungen:

- Zum Bedarf 6 „Verbindung des Ausbaus der Nutztierhaltung mit der Umsetzung höherer Tierschutzstandards“ ist anzumerken, dass dieser Bedarf eigentlich bereits im formulierten Bedarf 4 „Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe bei der Anpassung an veränderte Marktbedingungen und umweltgerechte Produktionsformen“ enthalten ist. Die Gutachter sehen den formulierten Bedarf 4 durch die SÖA inklusive SWOT-Analyse als gedeckt an, jedoch nicht die herausgehobene Formulierung des Bedarfs 6. Empfohlen wird, entweder bei der Formulierung von Bedarf 4 tierschutzspezifische Aspekte auszuklammern und diese explizit für die Formulierung von Bedarf 6 zu nutzen, oder aber den Bedarf 6 in den Bedarf 4 zu integrieren.
- Beim Bedarf 10 „Vermeidung der Aufgabe von Grenzertragsstandorten und Ausgleich von standort- und bewirtschaftungsbedingten Einkommensverlusten“ könnte hinterfragt werden, warum eigentlich zwei Bedarfe zu einem Bedarf zusammengefasst werden. Tatsächlich sehen die Gutachter in der gewählten Bedarfsformulierung, dass hier sowohl ein umweltspezifischer Bedarf als auch ein einkommensspezifischer Bedarf angesprochen werden, die folglich unterschiedliche Ziele bedienen und eine Benennung von zwei Bedarfen rechtfertigen würden.
- Für den Bedarf 16 „Unterstützung erforderlicher Investitionen in Trink- und Abwasseranlagen in ausgewählten Gebieten“ sehen die Gutachter eine Diskrepanz zwischen der eher allgemein gehaltenen Bedarfsbegründung und der SÖA inklusive SWOT-Analyse, die explizit einen besonderen Bedarf bei Abwasserbehandlungsanlagen in wenigen Regionen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt anspricht. Die Bedarfsbegründung sollte deshalb noch geschärft bzw. der Bedarf sollte eingegrenzt werden, oder aber der über die SÖA inklusive SWOT-Analyse hinausgehende allgemeinere Bedarf sollte entsprechend begründet werden.
- Der Bedarf 24 „Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe“ ist durch die SÖA inklusive SWOT-Analyse grundsätzlich begründbar. Allerdings ist die Formulierung recht vage und sollte auch hier geschärft werden.





- Schließlich sehen die Gutachter auch den Bedarf 28 „Umsetzung energetischer Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand bzw. energetisch optimierter Neu- und/oder Ersatzbau sowie energetisch optimierte Gebäudeerweiterungen“ als nur begrenzt durch die SÖA inklusive SWOT-Analyse gedeckt an. Angesprochen wird hier durchaus ein relevanter, übergeordneter Bedarf, der dann allerdings noch geschärft und explizit begründet werden sollte.

Es wurde bereits anerkannt, dass die formulierten 29 Bedarfe eine hohe Relevanz des ELER für die Entwicklungsperspektiven im Bundesland Sachsen-Anhalt haben. Dieser Bezug wird auch bei der vorgenommenen Zuordnung der einzelnen Bedarfe zu den Schwerpunktbereichen deutlich. Konkret werden im EPLR allen neun prioritären Schwerpunktbereichen und darüber hinaus einigen wenigen nicht prioritären Schwerpunktbereichen Bedarfe zugewiesen. Die Gutachter können den gemachten Bedarfszuweisungen grundsätzlich folgen und diesem Teil der Interventionslogik sehr weitgehende interne Kohärenz bescheinigen. Allein die Zuweisung des Bedarfs 24 „Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen“ zum Schwerpunktbereich 2b scheint fehlerhaft zu sein, sollte dieser nicht richtigerweise zum Schwerpunktbereich 2a gehören? Eine weitergehende Diskussion zur Zuweisung der ermittelten Bedarfe auf Schwerpunktbereiche und damit Prioritäten des ELER erübrigt sich.

Angesprochen hingegen werden soll die sehr unterschiedliche Zahl von Bedarfszuweisungen zu einzelnen prioritären Schwerpunktbereichen, wobei Mehrfachzuweisungen von Bedarfen zu Schwerpunktbereichen durchaus die Regel sind. Folgendes fällt auf:

- Dem Schwerpunktbereich 1b) ist lediglich ein Bedarf zugeordnet.
- Für den Schwerpunktbereich 2a) finden sich fünf Bedarfszuordnungen.
- Wiederum nur ein Bedarf ist dem Schwerpunktbereich 3b) zugeordnet.
- Demgegenüber gehören sieben Bedarfe zum Schwerpunktbereich 4a).
- Dem Schwerpunktbereich 4b) sind ebenfalls sieben Bedarfe zugewiesen worden.
- Fünf Bedarfe werden für den Schwerpunktbereich 4c) benannt.
- Zum Schwerpunktbereich 5e) zählen 2 Bedarfe.
- Die meisten Bedarfe, konkret: zehn, sind dem Schwerpunktbereich 6b) zugeordnet.
- Schließlich wird wieder nur ein Bedarf dem Schwerpunktbereich 6c) zugewiesen.

Deutlich wird eine vermehrte Bedarfszuweisung zu den Schwerpunktbereichen der ELER-Priorität 4 sowie insbesondere zum Schwerpunktbereich 6b. Offensichtlich berühren zahlreiche Bedarfe diese genannten Schwerpunktbereiche, und es stellt sich die Frage, warum die besondere Relevanz dieser Schwerpunktbereiche im Vergleich zu den anderen nicht deutlicher herausgearbeitet und explizit im EPLR angesprochen worden ist.



Im EPLR finden sich generell keine Hinweise zu einer möglichen Rangordnung bzw. Gewichtung der genannten Bedarfe. So bleibt es etwa unklar, ob alle ausgewiesenen Bedarfe gleich wichtig für die Ziele des Bundeslandes Sachsen-Anhalt sind, also z.B. der Hochwasserschutz im Rahmen von Bedarf 7 die gleiche Bedeutung hat wie die Öffentlichkeitsarbeit im Kontext von Bedarf 13. Eine solche Einschätzung der Bedeutung und Gewichtung von Schwerpunktbereichen und Bedarfen ist erforderlich, um eine Einschätzung der aggregierten Zielsetzung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt zu erhalten, auf dieser Grundlage dann die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen auf diese Zielsetzung zu diskutieren und schließlich die Mittelallokation für einzelne Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen zu bewerten. Grundsätzlich hätten sich die Gutachter deshalb eine explizite Diskussion der Bedeutung von Bedarfen und der Gewichtung von Zielen und der daraus folgenden Setzung von Prioritäten gewünscht; eine Bewertung von Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen hinsichtlich ihrer aggregierten Zielbeiträge ist ohne eine solche Diskussion nur begrenzt möglich.

Also: Dem EPLR 2014-2020 für das Bundesland Sachsen-Anhalt kann attestiert werden, dass die definierten prioritären Schwerpunktbereiche durch Bedarfe unterlegt werden und insofern auch eine grundsätzliche Kohärenz mit den Ergebnissen der SÖA inklusive SWOT-Analyse gegeben ist; es wird aber zu diskutieren sein, inwieweit auf dieser Grundlage weitergehende Ziel-Mittel-Betrachtungen möglich sind.

### ***Bewertung der Zielbeiträge einzelner Schwerpunktbereiche***

Ziele und konkrete Zielindikatoren sowie z.T. auch angestrebte Zielwerte werden im EPLR auf der Ebene der einzelnen prioritären Schwerpunktbereiche definiert. Oben wurden bereits die beiden grundlegenden Fragen für diesen Teil der Ex-ante-Evaluierung angesprochen, ob zum einen ein Schwerpunktbereich generell in der Lage ist, die beabsichtigten Ziele zu erreichen, und ob zum anderen die formulierten Indikatoren zweckmäßig definiert bzw. gewählt sind, um programmspezifische Zielbeiträge messen zu können. Hierzu werden, gegliedert nach den neun prioritären Schwerpunktbereichen, folgende Anmerkungen gemacht:

- Für den Schwerpunktbereich 1b) werden vier Ziele definiert. Es sollen drei OPG und drei Innovationsprojekte im Rahmen der EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ unterstützt werden; darüber hinaus sollen ein gemeinsames Zusammenarbeitskonzept für Umweltprojekte/Praktiken und die Ausarbeitung von zwei Waldbewirtschaftungsplänen gefördert werden. Die genannten Ziele sprechen eine Förderung per se an und benennen keine konkreten Ergebnisse der Förderung, z.B. spezielle Innovationen bzw. Inhalte von Wissensvermittlung. Die so formulierten Ziele im Schwerpunktbereich 1b) sind durchaus erreichbar; sie haben einen engen Bezug zu dem einzigen Bedarf, der diesem Schwerpunktbereich zugeordnet wird. Die Gutachter sehen in dem Ansatz eine Art Pilotprojekt, um die formulierten Ziele zu erreichen.
- Zum Schwerpunktbereich 2a) findet sich nur eine Zielbeschreibung im EPLR: Mindestens 8 % aller landwirtschaftlichen Betriebe sollen bei Investitionen gefördert werden, um Entwicklungschancen zu nutzen und Anpassungen zu bewältigen. Auch hier wird





wieder die Förderung selbst als Ziel genannt, und es ist deshalb eigentlich trivial festzustellen, dass die genannte Förderung einen Zielbeitrag leisten kann. Ob die Förderung zum Schwerpunktbereich 2a) aber, wie es der Titel des Schwerpunktbereichs suggeriert, auch zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Betrieben und zu einer Erhöhung deren Marktbeiträge beitragen kann, ist freilich nicht einzuschätzen. Hierzu müssten zusätzliche Zielindikatoren, etwa der im Rahmen der Testbetriebsnetzberichterstattung erhobene Indikator Gewinn je ha landwirtschaftliche Nutzfläche, erhoben werden. Zum Schwerpunktbereich 2a) fällt ferner auf, dass weitere konkrete Ziele, die etwa den formulierten Bedarfen 6, 19 und 20 entsprechen, nicht formuliert werden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die eindimensionale und stark vereinfachte Zielformulierung dem komplexen Bedarf gerecht wird.

- Für den Schwerpunktbereich 3b) wird als einziges Ziel formuliert, 20 % aller Landwirtschaftsbetriebe durch Hochwasserschutzmaßnahmen zu schützen. Diese Zielsetzung kann im Rahmen einer entsprechenden Förderung durchaus erreicht werden. Das formulierte Ziel spricht den diesem Schwerpunktbereich zugeordneten Bedarf 7 explizit an und ist deshalb ein akzeptabler Zielindikator. Die Gutachter fragen sich aber auch, ob nicht die Größe der Fläche, die nach Umsetzung entsprechender Maßnahmen besseren Hochwasserschutz erhält, ein geeigneterer Indikator wäre und auch die Zahl der umgesetzten konkreten Vorhaben im Hochwasserschutz als zusätzlicher Zielindikator formuliert werden könnte.
- Zum Schwerpunktbereich 4a) werden vier Ziele formuliert. Grundsätzlich sollen erstens die im Kapitel 3.1 der Biodiversitätsstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt festgelegten Ziele erfüllt werden. Dieser Strategie zufolge sind das eher „weich“ formulierte Ziele, die zumeist prozessualen Charakter haben; sicherlich kann im Rahmen der Förderung zum Schwerpunktbereich 4a) dieser aufgezeigte Weg der Biodiversitätsstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt beschritten und damit ein spezifischer Zielbeitrag erreicht werden. Ein solcher Zielbeitrag ist auch denkbar für das zweite, wiederum nur qualitativ formulierte Ziel, die Existenz und Umsetzung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen zu fördern. Solche Pläne sollten indessen selbstverständlich sein. Die beiden weiteren Ziele sind konkreter und quantitativ formuliert: Es sollen auf mindestens 20 % der Landwirtschaftsfläche und auf 3,5 (% ?) der Waldfläche flächenbezogene Maßnahmen zur Verbesserung der Biodiversität gefördert werden. Da die Förderung im Rahmen von Schwerpunktbereich 4a) wiederum auf die Verbesserung der biologischen Vielfalt per se zugeschnitten ist, sind die grundsätzlichen Zielbeiträge auch in diesem Fall offensichtlich. Gleichwohl ist zu fragen, warum nicht weitere, spezifische Zielindikatoren formuliert worden sind. So wäre es sinnvoll gewesen, auch die dem Schwerpunktbereich 4a) zugeordneten Bedarfe 12 und 13 durch Ziele und Zielindikatoren abzubilden. Zudem sind einzelne, durch das Bundesland Sachsen-Anhalt ohnehin erhobene Nachhaltigkeitsindikatoren verfügbar, konkret etwa der so genannte UMK-Indikator 22, d.h. der prozentuale Anteil der streng geschützten Gebiete des Naturschutzes an der Landesfläche, und der UMK-Indikator 23, d.h. der Index der



Bestandsentwicklung repräsentativer Arten; solche Indikatoren würden auch im Rahmen der Zielformulierung im EPLR bessere Informationen zur Zielerreichung mit vertretbarem zusätzlichem Erhebungsaufwand liefern.

- Für den Schwerpunktbereich 4b) werden zwei quantitative Zielindikatoren definiert: Zum einen sollen auf mindestens 2,5 (% ?) der Landwirtschaftsfläche flächenbezogene Maßnahmen zur Verbesserung des Gewässerzustandes gefördert werden; zum anderen ist vorgesehen, investive Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen und/oder chemischen Zustandes der oberirdischen Gewässer an ca. 700 km der Landesgewässer umzusetzen. Wiederum zielen die Indikatoren auf eine bloße Mengenangabe zu der Förderung an sich ab, und auch hier kann so ein grundsätzlicher Zielbeitrag erwartet werden. Allein: Die Indikatoren sagen nichts über die tatsächliche Qualität der Förderung aus, ob also eine Verbesserung der Wasserwirtschaft erreicht wird, wie im Titel zum Schwerpunktbereich 4b) genannt. Auch hier ist zu fragen, warum nicht ohnehin im Bundesland Sachsen-Anhalt erhobene Nachhaltigkeitsindikatoren wie der UMK-Indikator 20, der prozentuale Anteil der Messstellen mit Nitratgehalten über 25 mg/l sowie über 50 mg/l im Grundwasser, und der UMK-Indikator 21, der prozentuale Anteil der Fließstrecke von Fließgewässern mit erreichtem Zielwert „mäßig belastet“ (Gewässergüteklasse II) oder besser, benannt werden. Noch besser wäre es vielleicht, weitere Indikatoren zur Messung der Wasserqualität im Kontext der WRRL zu nutzen. Solche Indikatoren könnten es beispielsweise auch erlauben, mögliche Zielbeiträge für die formulierten Bedarfe 14 und 15 im Rahmen des Schwerpunktbereichs 4b) einzuschätzen.
- Zwei Ziele werden für den Schwerpunktbereich 4c) benannt. Zum einen sollen auf mindestens 5 % der erosionsgefährdeten Flächen effektive Maßnahmen zur Erosionsminderung umgesetzt werden. Zu klären wäre hier, was unter einer effektiven Maßnahme verstanden wird und wie diese Effektivität gemessen werden soll. Zum anderen soll der Anteil des ökologischen Landbaus an der insgesamt genutzten landwirtschaftlichen Fläche weiter erhöht werden, um insbesondere die regionale Nachfrage zu decken. Hier ist wiederum anzumerken, dass die Förderung per se als Ziel genannt wird, ohne weitergehende und dahinter liegende Ziele zu benennen. Darüber hinaus wird ein konkreter Zielwert nicht benannt, die Zielsetzung ist also relativ „weich“ formuliert. Und schließlich ist den Gutachtern völlig unklar, warum regionale Bedarfsdeckung als Ziel angesprochen wird. Eine Schärfung der Zielsetzung bei der Förderung des ökologischen/biologischen Landbaus im Bundesland Sachsen-Anhalt erscheint angebracht.
- Für den Schwerpunktbereich 5e) findet sich nur eine Zielformulierung: Auf 3,5 % der Waldfläche des Bundeslandes Sachsen-Anhalt sollen Fördermaßnahmen umgesetzt werden, die die Kohlenstoffbindung unterstützen. Der grundsätzliche Zielbeitrag des Schwerpunktbereichs 5e) ist nachvollziehbar. Für den dem Schwerpunktbereich 5e) zugeordneten Bedarf 23 müsste ggf. noch ein Indikator bestimmt werden. Da zudem die Förderung im Schwerpunktbereich 5e) auch auf die Erhaltung und Verbesserung



des Waldzustandes abzielt, wäre die Nutzung eines vorhandenen Nachhaltigkeitsindikators überlegenswert, konkret der UMK-Indikator 24, der den Anteil der deutlich geschädigten Bäume der Stufe 2 und größer (Schadstufe 2-4) misst.

- Dem Schwerpunktbereich 6b) werden fünf sehr unterschiedliche Ziele zugeordnet. Zum einen soll der LEADER-Ansatz in den ländlichen Gebieten des Bundeslandes Sachsen-Anhalt weitgehend flächendeckend umgesetzt werden. Diese Zielsetzung ist nicht zu kritisieren; zu fragen und zu konkretisieren wäre indessen, was mit einer weitgehend flächendeckenden Umsetzung gemeint ist. Gemäß einem weiteren Ziel sollen die Arbeitsgruppen Ländlicher Raum (AGLR) flächendeckend tätig werden, womit wohl die flächendeckende Einrichtung solcher AGLR gemeint ist, und nach einem dritten Ziel sollen mindestens 75 % der Gemeinden über ein integriertes Entwicklungskonzept verfügen, das als Grundlage für Förderentscheidungen des Landes, insbesondere für Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung, fungiert. Trotz der teilweise ungenauen Formulierung dieser drei Ziele sind grundsätzlich Zielbeiträge zu erwarten. Das gilt auch für ein weiteres diesem Schwerpunktbereich 6b) zugeordnetes Ziel, wonach die Akademie Netzwerk Stadt Land zwölf Wettbewerbsaufrufe initiieren soll, aus denen mindestens 36 Pilotprojekte umgesetzt werden. Schließlich sei die fünfte Zielformulierung zum Schwerpunktbereich 6b) angesprochen, konkret heißt es im EPLR: Durch die Förderung von „X“ Bildungseinrichtungen im ländlichen Raum trägt der ELER dazu bei, dass die energetische Sanierung und Modernisierung der Basis-Bildungsinfrastruktur (Kindertageseinrichtungen und Schulen) im Bundesland Sachsen-Anhalt bis 2020 weitestgehend abgeschlossen ist. Ein im Rahmen des Schwerpunktbereichs 6b) leistbarer Zielbeitrag ist noch zu konkretisieren.
- Sehr konkret ist das einzige formulierte Ziel zum Schwerpunktbereich 6c): Bis zum Jahr 2020 sollen im Bundesland Sachsen-Anhalt flächendeckend Datenanschlüsse der nächsten Generation mit mindestens 50 MBit/s vorhanden sein. Ein positiver Zielbeitrag im Schwerpunktbereich 6c) erscheint offensichtlich. Wichtig ist hier die Verbindung mit einer entsprechenden Förderung über den EFRE, die im Rahmen des fondsübergreifenden Programmierungsansatzes auch vorgesehen ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die formulierten Ziele zu den Schwerpunktbereichen nachvollziehbar und akzeptabel sind und auch positive Zielbeiträge erwarten lassen. Allerdings ist auch festzustellen, dass die Formulierung von Zielen und Zielindikatoren und die Bewertung von Zielbeiträgen generell noch weiter ausgebaut und vertieft werden müsste. Bei der Formulierung sind einige Ziele und Zielindikatoren zu ungenau definiert, und die Betrachtung der Förderung per se als Zielsetzung ist unbefriedigend. Bisweilen fehlen auch quantitative Zielindikatoren, wo diese hätten formuliert werden können, und die Anzahl der definierten Zielindikatoren ist oft knapp bemessen, um formulierte Ziele und Bedarfe in den Schwerpunktbereichen abzudecken. Schließlich müsste die Einschätzung möglicher Zielbeiträge ausgebaut werden.



Die Gutachter möchten abschließend darauf hinweisen, dass in der hier vorgenommenen Bewertung zu den Zielen, Zielindikatoren und Zielbeiträgen einzelner Schwerpunktbereiche eine Einschätzung konkreter Zielbeiträge noch gar nicht möglich ist, weil dies auf der Ebene der eingesetzten Maßnahmen, der Einschätzung ihrer Wirkung und der Kenntnis ihrer Finanzierung erfolgen muss. Konkret: Die Bewertung von Ziel-Mittel-Zusammenhängen und von Zielbeiträgen ist sinnvoll nur auf der Ebene einzelner Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen möglich. Hier wurde deshalb zunächst eine generelle Einschätzung möglicher Zielbeiträge gegeben; eine weitergehende Diskussion der angesprochenen Thematik erfolgt im weiteren Verlauf der Ex-ante-Evaluierung.

### **3.4 Bewertung der vorgeschlagenen Unterstützungsmaßnahmen hinsichtlich der ermittelten Bedarfe und ihrer Beiträge zur Zielerreichung**

Dieser Teil der Ex-ante-Evaluierung ist ein zentraler Bewertungsschwerpunkt, der auf die Maßnahmen- und damit die eigentliche Interventionsebene des EPLR ausgerichtet ist. Im Mittelpunkt stehen zwei Fragen:

- Zu fragen ist einmal, ob die Zuordnung der vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen bzw. die Kombination einzelner Unterstützungsmaßnahmen und Teilmaßnahmen eine sinnvolle Option ist, um den regionalen Bedarfen zu entsprechen;
- zu fragen ist dann, ob die Unterstützungsmaßnahmen und Teilmaßnahmen zu den erwarteten Resultaten (bzw. Zielen) beitragen können. Zu diskutieren ist also, ob der im EPLR postulierte Ziel-Mittel-Zusammenhang und die zur Zielerreichung getroffenen Aussagen nachvollziehbar sind.

#### ***Bewertung der Zuordnung von Unterstützungsmaßnahmen zu den Schwerpunktbereichen und regionalen Bedarfen***

Mit dem EPLR wird die Interventionslogik für die Maßnahmenebene in einem ersten Schritt aus den neun prioritären Schwerpunktbereichen (und zusätzlich entsprechenden Verweisen auf die anderen nicht prioritären Schwerpunktbereiche) abgeleitet und entsprechend strukturiert. Diese Ableitung ist im Wesentlichen gelungen. Aufbauend auf den zumeist gut aus der SÖA inklusive SWOT-Analyse abgeleiteten Bedarfen und deren zweckmäßiger Zuordnung auf Schwerpunktbereiche (vgl. Kapitel 3.3.) werden auf der Maßnahmenebene i.d.R. Unterstützungsmaßnahmen benannt, die auf eine grundsätzliche Bedarfsentsprechung abzielen. Im Folgenden sollen einige Punkte zur dokumentierten Interventionslogik angesprochen werden, die sich auf die neun prioritären Schwerpunktbereiche konzentrieren.

- Dem aufgezeigten Bedarf zum Schwerpunktbereich 1b) soll mit dem Förderangebot gemäß Artikel 35 der VO (EU) Nr. 1305/2013 entsprochen werden. Der dargestellten Logik kann gefolgt werden. Angeregt wird, auch für diesen prioritären Schwerpunkt-



bereich eine grafische Übersicht zu erstellen, wie das für alle anderen prioritären Schwerpunktbereiche bzw. ELER-Prioritäten im EPLR erfolgt ist. Eine solche konsequente Darstellung erhöht die Nachvollziehbarkeit der Argumentation.

- Den im EPLR dem Schwerpunktbereich 2a) zugewiesenen Bedarfen soll mit Unterstützungsmaßnahmen laut Artikel 17 und zudem Artikel 20 der VO (EU) Nr. 1305/2013 entsprochen werden, und das ist nach Meinung der Gutachter grundsätzlich der Fall.
- Dem aufgezeigten Bedarf zum Schwerpunktbereich 3b) soll vor allem durch Unterstützungsmaßnahmen des Artikels 18, flankiert durch eine Unterstützungsmaßnahme gemäß Artikel 17, der VO (EU) Nr. 1305/2013 entsprochen werden. Die Logik ist nachvollziehbar. Zu klären ist hier eine mögliche Diskrepanz zwischen der Übersicht zu den Unterstützungsmaßnahmen der ELER-Priorität 3 und im Besonderen des Schwerpunktbereichs 3b) auf der einen Seite und den dazu gehörenden textlichen Erläuterungen auf der anderen Seite: Der in der Übersicht vorhandene Hinweis auf Artikel 20 der VO (EU) Nr. 1305/2013 müsste noch durch eine entsprechende Argumentation begründet werden.
- Das dargelegte Spektrum an Unterstützungsmaßnahmen zum Schwerpunktbereich 4a) ist relativ umfangreich und liefert somit einen weiteren Hinweis für die offensichtliche Priorisierung dieses Schwerpunktbereichs im Rahmen der gesamten ELER-Förderung (vgl. Kapitel 3.3). Im Kontext der VO (EU) Nr. 1305/2013 werden für diesen Schwerpunktbereich Unterstützungsmaßnahmen gemäß der Artikel 17, 20, 21 in Verbindung mit Artikel 25, 28, 30, 31 und 34 anvisiert. Den zahlreichen formulierten Bedarfen kann – bei entsprechender Umsetzung – damit durchaus entsprochen werden, und die grundsätzliche, vergleichsweise breit aufgestellte Interventionslogik erscheint gerade wegen der vielen Bedarfe einleuchtend.
- Ähnlich kann in Bezug auf den Schwerpunktbereich 4b) argumentiert werden. Unterstützungsmaßnahmen gemäß den Artikeln 20, 28 und 30, flankiert durch Maßnahmen der Artikel 17, 18, 21 – in Verbindung mit Artikel 25 – und 29, der VO (EU) Nr. 1305/2013 sind vorgesehen und können durchaus auf die ermittelten Bedarfe abzielen. Der Verweis auf Artikel 21 fehlt allerdings in der Übersicht.
- Eine vergleichbare Wertung gilt für den Schwerpunktbereich 4c): Unterstützungsmaßnahmen der Artikel 17, 28 und 29, flankiert durch Unterstützungsmaßnahmen gemäß Artikel 21 in Verbindung mit Artikel 25, der VO (EU) Nr. 1305/2013 beschreiben das vorgesehene Interventionsspektrum, und diese sind in der Lage, die aus der SÖA inklusive SWOT-Analyse ableitbaren und dem Schwerpunktbereich zugeordneten Bedarfe zu bedienen. Im Argumentationstext fehlt jedoch der in der Übersicht dargestellte Verweis auf Artikel 17.
- Den beiden erkennbaren Bedarfen zum Schwerpunktbereich 5e) kann ebenfalls – bei entsprechender Umsetzung – durch die anvisierten Unterstützungsmaßnahmen nach



Artikel 21 in Verbindung mit den Artikeln 24 und 25 der VO (EU) Nr. 1305/2013 entsprechen werden. Die Logik ist nachvollziehbar. Angemerkt sei lediglich, dass die Lesbarkeit der Übersicht zu den Unterstützungsmaßnahmen für die ELER-Priorität 5 und damit auch zum Schwerpunktbereich 5e unter der Fülle der Informationen und vor allem der nicht immer nachvollziehbaren Zuordnung von Informationen leidet.

- Ähnlich wie der Schwerpunktbereich 4a) ist auch der Schwerpunktbereich 6b) ein offensichtlich besonders prioritärer Schwerpunktbereich, dem viele Bedarfe zugeordnet sind und der auf eine ganze Reihe von Unterstützungsmaßnahmen abzielt. Anvisiert werden zu diesem Schwerpunktbereich Unterstützungsmaßnahmen zu den Artikeln 17 und 20 der VO (EU) Nr. 1305/2013 und Artikel 35 der VO (EU) Nr. 1303/2013, die wiederum flankiert werden durch Unterstützungsmaßnahmen gemäß Artikel 18 der VO (EU) Nr. 1305/2013. Angesprochen wird im Text auch ein konkreter LEADER-Bezug. Die dokumentierte Interventionslogik ist nachvollziehbar. Eine kleine Kritik: In Text und Übersicht fehlt der Hinweis auf die LEADER-Artikel 42 bis 44 der VO (EU) Nr. 1305/2013.

Grundsätzlich sehen die Gutachter nicht nur eine hohe Übereinstimmung von ermittelten Bedarfen und prioritären Schwerpunktbereichen, sondern auch eine sinnvoll angedachte Untersetzung der Schwerpunktbereiche mit Unterstützungsmaßnahmen. Alle Unterstützungsmaßnahmen können bei entsprechender Umsetzung den angesprochenen Bedarfen entsprechen.

#### ***Bewertung der Zuordnung von Teilmaßnahmen zu Unterstützungsmaßnahmen, Schwerpunktbereichen und regionalen Bedarfen***

Im EPLR wird die Interventionslogik auf der Maßnahmenebene in einem zweiten Schritt durch eine Untersetzung der Unterstützungsmaßnahmen in Teilmaßnahmen noch genauer gefasst. Diese Teilmaßnahmen sollen dem EPLR zufolge auf ganz spezifische Wirkungen zu einzelnen Schwerpunktbereichen und Bedarfen abzielen.

Insgesamt werden im EPLR 2014-2020 für das Bundesland Sachsen-Anhalt 47 solcher Teilmaßnahmen zu insgesamt zwölf Unterstützungsmaßnahmen benannt. Mit so vielen Teilmaßnahmen will das Bundesland Sachsen-Anhalt offensichtlich eine vielfältige Förderung anbieten, die zahlreiche Bedarfe im ländlichen Raum bedienen soll. Das ist angesichts der hohen Anzahl von formulierten Bedarfen zunächst einmal nachvollziehbar.

Allerdings ist die sprachliche und strukturelle Darstellung nicht immer genau, worunter die Lesbarkeit leidet und weshalb die Nachvollziehbarkeit nicht immer einfach ist. Empfohlen wird deshalb, folgende Aspekte bei einer noch möglichen redaktionellen Überarbeitung des EPLR zu berücksichtigen:

- Für jede Unterstützungsmaßnahme, die sich in Teilmaßnahmen untergliedert, sollte stets die gleiche Reihenfolge der Benennung und Diskussion von Teilmaßnahmen im Text und in den tabellarischen Übersichten eingehalten werden. Die Reihenfolge sollte





dabei stets der Auflistung in der Tabelle 1 zum Kapitel 5.1.3 des EPLR entsprechen. Als Beispiel für einen Korrekturbedarf sei hier das Kapitel 8.2.3 genannt.

- Die tabellarische Darstellung von Unterstützungsmaßnahmen, Teilmaßnahmen und Fördertatbeständen ist teilweise verwirrend, weil insbesondere der Begriff Teilmaßnahme nicht konsequent verwendet, d.h. bisweilen auch für andere Maßnahmenebenen verwendet wird. Beispielhaft sei auf die Angaben in den tabellarischen Übersichten der Kapitel 8.2.6 oder 8.2.10 verwiesen.
- Schließlich sind die Bezeichnungen für einzelne Teilmaßnahmen nicht einheitlich; bisweilen finden sich zwei oder mehr Titel pro Teilmaßnahme, so etwa im Kontext der Teilmaßnahmen „Ausbau der Breitbandversorgung“ und „Integration naturbetonter Strukturelemente der Feldflur“.

Wenn im Folgenden einzelne Teilmaßnahmen angesprochen und bewertet werden, orientiert sich die Bezeichnung der Teilmaßnahmen an der Tabelle 1 zum Kapitel 5.1.3 des EPLR. Insgesamt lassen sich, wie bereits weiter oben genannt, 47 Teilmaßnahmen identifizieren. Grundsätzlich ist festzustellen, dass die meisten Teilmaßnahmen aus Sicht der Gutachter in Bezug auf Schwerpunktbereiche und Bedarfe sachgerecht zugeordnet werden. I.d.R. ist deshalb die Interventionslogik also auch auf dieser Ebene nachvollziehbar. Anzumerken ist indessen, dass diese überwiegend positive Einschätzung durch die Gutachter teilweise auf deren Vorkennntnis der Situation im Bundesland Sachsen-Anhalt und des Programmierungsprozesses begründet ist und sich nicht immer aus der Darstellung im EPLR selbst ergibt. Um es klar zu sagen: Die Formatvorgaben und die inhaltlichen Vorgaben für die Erstellung des EPLR hätten es erlaubt, insbesondere den wichtigen Zusammenhang zwischen Teilmaßnahme und Bedarf umfassender und genauer und damit nachvollziehbarer darzustellen.

Einige Einschränkungen bei der Bewertung von Teilmaßnahmen in der insgesamt positiven Einschätzung sind dennoch anzusprechen. Folgende Punkte seien hervorgehoben, die ggf. noch bei einer redaktionellen Überarbeitung des EPLR berücksichtigt werden können:

- Die angegebene Wirkungsrichtung für die Teilmaßnahme „Hecken und Feldgehölze als Strukturelemente“ im Rahmen der Unterstützungsmaßnahme „Investition in materielle Vermögenswerte“ gemäß Artikel 17 der VO (EU) Nr. 1305/2013 ist zu unkonkret. Im Text werden Ziele des Schwerpunkts 4a angesprochen, wobei dieser Begriff neu ist. Gemeint ist offensichtlich der Schwerpunktbereich 4a). Unklare Begrifflichkeiten sollten vermieden werden; inhaltlich lassen sich ohne weiteres mehrere landesspezifische Bedarfe identifizieren, die eine solche Teilmaßnahme rechtfertigen.
- Für die beiden Teilmaßnahmen „Unterstützung für die Ausarbeitung von Plänen zum Schutz und zur Bewirtschaftung von Natura 2000-Gebieten und sonstigen Gebieten von hohem Naturschutzwert“ und „Unterstützung für die Ausarbeitung von Entwicklungsplänen für Gemeinden“ im Rahmen der Unterstützungsmaßnahme „Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten“ zu Artikel 20 der VO (EU) Nr. 1305/2013 werden die Wirkungsrichtungen im Text überhaupt nicht thematisiert. Die



erstgenannte Teilmaßnahme spricht offensichtlich den Schwerpunktbereich 4a) und die zweite Teilmaßnahmen den Schwerpunktbereich 6b) an. Entsprechende Bedarfe lassen sich zuordnen bzw. ableiten. In jedem Fall sollte die erwartete Wirkung explizit in der Beschreibung benannt sein, um Missverständnissen vorzubeugen.

- Die zur Unterstützungsmaßnahme „Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten“ laut Artikel 20 der VO (EU) Nr. 1305/2013 gehörende Teilmaßnahme „Trinkwasser- und Abwassermaßnahmen“ spricht zwar richtigerweise vor allem den Schwerpunktbereich 4b) an, jedoch ist auf die bereits im Kapitel 3.3 aufgezeigte schwache Bedarfsableitung und -formulierung zu verweisen, die eine Aufnahme einer so spezifischen Teilmaßnahme in das EPLR des Bundeslandes Sachsen-Anhalt keinesfalls ohne Weiteres begründet. Empfohlen wird, den konkreten Bedarf deutlicher abzuleiten und ebenso die Beschränkung in der Förderung einzelner Kreise klarer zu begründen.
- In Bezug auf die beiden Teilmaßnahmen „Energetische Sanierung von Kindertageseinrichtungen“ und „Energetische Sanierung von Schulen“ zur Unterstützungsmaßnahme „Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten“ gemäß Artikel 20 der VO (EU) Nr. 1305/2013 sehen die Gutachter trotz vergleichsweise schwer nachvollziehbarer Bedarfsableitung aus den Fakten der SÖA inklusive SWOT-Analyse durchaus die Notwendigkeit, solche Sanierungen durchzuführen. Jedoch müsste die Beschreibung der beiden Teilmaßnahmen schärfer ausfallen. Zum einen erfolgt in der Darstellung keine klare Trennung zwischen Kindertageseinrichtungen und Schulen; so findet sich z.B. in der Beschreibung zur Teilmaßnahme „Energetische Sanierung von Schulen“ ein Hinweis auf Kindertageseinrichtungen. Zum anderen wird nicht ausreichend deutlich, warum unter dem Sanierungsaspekt auch Neubauten, die nicht wenigstens Ersatzneubauten sind, und andere Kosten gefördert werden sollen. Sollte ein solcher Neubaubedarf bestehen, wie es der formulierte landesspezifische Bedarf 28 zumindest andeutet, müsste ggf. auf andere Förderoptionen zugegriffen werden.
- Die Unterstützungsmaßnahme „Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete“ gemäß Artikel 31 der VO (EU) Nr. 1305/2013 ist sicherlich geeignet, die Biodiversität z.B. in landwirtschaftlich geprägten Offenlandschaften zu erhalten; gleichwohl halten die Gutachter diese postulierte hauptsächliche Wirkung auf den Schwerpunktbereich 4a) für nicht zentral für eine Bewertung der diskutierten Teilmaßnahme. Offensichtlich gibt es andere und nennenswertere Wirkungen der Teilmaßnahme auf Einkommen und Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, wie sie aus der historischen Begründung der Ausgleichszulage bekannt sind und hier hätten deutlicher angesprochen werden sollen: etwa im Hinblick auf den Schwerpunktbereich 2a) oder ggf. auch den Schwerpunktbereich 6b).
- Ebenfalls der Unterstützungsmaßnahme „Zusammenarbeit“ gemäß Artikel 35 der VO (EU) Nr. 1305/2013 zugeordnet ist die Teilmaßnahme „Ausarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen“. Hierzu erkennen die Gutachter keinen explizit formulierten Bedarf,





der die beabsichtigte Hauptwirkung auf den Schwerpunktbereich 1b) nachvollziehbar werden lässt.

Für insgesamt 8 von 47 Teilmaßnahmen werden also Kritikpunkte zur Interventionslogik vorgebracht. Grundsätzlich wird nicht kritisiert, dass die diskutierten Teilmaßnahmen keine sinnvollen Interventionen im Rahmen des EPLR 2014-2020 des Bundeslandes Sachsen-Anhalt darstellen; den Gutachtern geht es vielmehr um klare Begründungen und Nachvollziehbarkeit. Einzelne Defizite bestehen in der Bedarfsbegründung, in Bezug zur SÖA inklusive SWOT-Analyse sowie in der erwarteten Wirkungsrichtung.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal betont, dass die Darstellung der Interventionslogik für die überwiegende Mehrzahl der Teilmaßnahmen grundsätzlich positiv bewertet wird. Eine weiterführende Diskussion dieser insgesamt 39 von 47 Teilmaßnahmen erübrigt sich deshalb. Jedoch sollen diese Teilmaßnahmen der Vollständigkeit halber aufgeführt werden. Es sind dies die folgenden Teilmaßnahmen je Unterstützungsmaßnahme:

- Unterstützungsmaßnahme „Investitionen in materielle Vermögenswerte“ gemäß Artikel 17 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP); Flurneuordnung; Ländlicher Wegebau; Neubau und Erweiterung von Anlagen zur überbetrieblichen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen.
- Unterstützungsmaßnahme „Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigtem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial sowie Einführung geeigneter vorbeugender Maßnahmen“ gemäß Artikel 18 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Hochwasserschutz.
- Unterstützungsmaßnahme „Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten“ gemäß Artikel 20 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Ländlicher Wegebau; Ausbau der Breitbandversorgung; Dorfentwicklung; Maßnahmen zur Verbesserung der Biodiversität und für das Schutzgebietssystem Natura 2000; Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL); Erhaltung Steillagenweinbau im Weinbaugebiet Saale-Unstrut.
- Unterstützungsmaßnahme „Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen“ gemäß Artikel 21 in Verbindung mit Artikel 24 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Keine abweichend formulierte Teilmaßnahme.



- Unterstützungsmaßnahme „Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Wertes der Waldökosysteme“ gemäß Artikel 21 in Verbindung mit Artikel 25 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Keine abweichend formulierte Teilmaßnahme.
- Unterstützungsmaßnahme „Agrarumwelt- und Klimamaßnahme (AUKM)“ gemäß Artikel 28 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Freiwillige Naturschutzleistungen; Emissionsarme und umweltschonende Stickstoffdüngung; Vielfältige Kulturen im Ackerbau; Beibehaltung von Untersaaten und Zwischenfrüchten über den Winter; Anbauverfahren auf erosionsgefährdeten Standorten; Ausbringung von festem Wirtschaftsdünger aus Haltung auf Stroh; Integration naturbetonter Strukturelemente der Feldflur; Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen; Förderung von extensiv genutzten Obstbeständen; Erhaltung genetischer Ressourcen.
- Unterstützungsmaßnahme „Ökologischer/biologischer Landbau“ gemäß Artikel 29 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Einführung Ökologischer/biologischer Landbau; Beibehaltung Ökologischer/biologischer Landbau.
- Unterstützungsmaßnahme „Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie“ gemäß Artikel 30 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Grundschutz Natura 2000 im Wald; Ausgleichszahlungen im Rahmen WRRL – Bereich Landwirtschaft; Ausgleichszahlungen im Rahmen Natura 2000 – Bereich Landwirtschaft.
- Unterstützungsmaßnahme „Waldumwelt- und Klimadienleistungen und Erhaltung der Wälder“ gemäß Artikel 34 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Keine abweichend formulierte Teilmaßnahme.
- Unterstützungsmaßnahme „Zusammenarbeit“ gemäß Artikel 35 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Einrichtung und Tätigkeit operationeller Gruppen (OPG) der EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“; Innovationsprojekte im Rahmen der EIP „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“; Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Ansätze für Umweltprojekte/Praktiken; Akademie Netzwerk Stadt Land.
- Unterstützungsmaßnahme „LEADER“ gemäß Artikel 42-44 der VO (EU) Nr. 1305/2013:  
  
Vorbereitende Unterstützung; Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der lokalen Entwicklungsstrategien; Kooperation (gebietsübergreifend, transnational): Kooperationsprojekte und deren Vorbereitung/Anbahnung; Gebietsübergreifende Zusammen-



arbeit (Projekte); Transnationale Zusammenarbeit (Projekte); Management und Sensibilisierung im Zusammenhang mit lokalen Entwicklungsstrategien.

### ***Zusammenfassende Bewertung der Wahl der Unterstützungs- und Teilmaßnahmen***

Insgesamt kann die Interventionslogik von den ermittelten Bedarfen über die Priorisierung von Schwerpunktbereichen und die Formulierung von Unterstützungsmaßnahmen sowie die Beschreibung von Teilmaßnahmen weitgehend nachvollzogen und positiv bewertet werden. Kritikpunkte ergeben sich im Wesentlichen nur zu einzelnen Teilmaßnahmen, für die die Bedarfsbegründung, der Bezug zur SÖA inklusive SWOT-Analyse oder die erwarteten Wirkungsrichtungen noch deutlicher hätten dargestellt werden sollen.

Darüber hinaus fällt auf, dass bei vielen Teilmaßnahmen hauptsächlich Wirkungen zu den drei Schwerpunktbereichen der ELER-Priorität 4 bzw. zum Schwerpunktbereich 6b) angesprochen werden. Von den insgesamt 47 Teilmaßnahmen werden für 29 Teilmaßnahmen Wirkungen auf diese vier Schwerpunktbereiche erwartet. Zudem werden zu verschiedenen anderen Teilmaßnahmen Nebenwirkungen auf diese vier Schwerpunktbereiche gesehen. Wie bereits angesprochen stellt sich die Frage, warum die besondere Relevanz dieser prioritären Schwerpunktbereiche im Vergleich zu den anderen prioritären Schwerpunktbereichen nicht deutlicher herausgearbeitet und explizit im EPLR angesprochen worden ist, um das Profil des EPLR für das Bundesland Sachsen-Anhalt weiter zu schärfen.

In diesem Zusammenhang bedauern es die Gutachter, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt sich, entgegen dem Vorgehen in früheren Entwürfen des EPLR, entschieden hat, nur noch die Hauptwirkungen von Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen auf einzelne Schwerpunktbereiche aufzuzeigen und nicht zusätzlich auch wichtige Nebenwirkungen auf jeweils weitere Schwerpunktbereiche anzusprechen. Die oben dargelegte positive Beurteilung der Interventionslogik von der SÖA inklusive SWOT-Analyse über die daraus abgeleiteten Bedarfe hinaus bis hin zu den formulierten Schwerpunktbereichen fußt auch auf der guten Beschreibung von erwarteten Bedarfsentsprechungen und nachvollziehbaren Zielzusammenhängen. Bei dem auf Unterstützungs- und Teilmaßnahmen bezogenen Teil der Interventionslogik gehen solche Sachzusammenhänge verloren bzw. werden gar nicht benannt. Hier wird auf Argumentationstiefe verzichtet; die Darstellung komplexerer Wirkungen von Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen hätte die Nachvollziehbarkeit der Interventionslogik auf dieser Ebene noch geschärft.

### ***Bewertung des Ziel-Mittel-Zusammenhangs und der Zielerreichung***

Im Kapitel 3.3 wurde bereits betont, dass die Bewertung von Ziel-Mittel-Zusammenhängen sinnvoll nur auf der Ebene einzelner Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen durchgeführt werden sollte. Hierzu sollen im Folgenden einige Punkte angesprochen werden. Für eine Bewertung des Ziel-Mittel-Zusammenhangs und der Zielerreichung von Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen ist es generell erforderlich, die für diese Maßnahmen formulierten Ziele und Zielindikatoren zu kennen, den möglichen Zielbeitrag einzuschätzen und das Finanzierungsniveau für die einzelnen Unterstützungs- und Teilmaßnahmen zu berücksichtigen. Diese



Informationen finden sich im EPLR in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Qualität, so dass eine Bewertung des Ziel-Mittel-Zusammenhangs auf der Maßnahmenebene nur in Ansätzen und nicht umfassend erfolgen kann.

Zu den genannten Voraussetzungen für eine Bewertung ist zunächst festzustellen, dass im EPLR und in unterstützenden Dokumenten erforderliche Finanzierungsangaben für einzelne Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen zu finden sind. Auf der anderen Seite finden sich für die Maßnahmenebene keinerlei Angaben über spezifische Ziele und Zielindikatoren, und es gibt deshalb auch keine spezifische Diskussion möglicher Zielbeiträge auf dieser Ebene. Natürlich ist eine fundierte Ziel-Mittel-Diskussion auf der Maßnahmenebene aufwändig und nicht leicht, aber der Versuch einer solchen Diskussion sollte gemacht werden, und ein genereller Verzicht darauf ist bedauerlich.

Für eine Bewertung des Ziel-Mittel-Zusammenhangs auf der Maßnahmenebene sind die Gutachter deshalb vor allem auf die Zielformulierung zu den einzelnen Schwerpunktbereichen angewiesen. Hierzu wurde bereits zusammenfassend festgestellt, dass auch die Zieldiskussion auf dieser Ebene ausbaufähig ist. Dennoch wird im Folgenden versucht, einige Bewertungsaspekte auf der Maßnahmenebene anzusprechen. Die Gutachter stützen sich dabei auf die Zieldiskussion zu den Schwerpunktbereichen und auf eigene intuitive Einschätzungen zu möglichen Wirkungen einzelner Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen.

Folgende Punkte sollen angesprochen werden:

- Für einige Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen finden sich auf der Ebene der Schwerpunktbereiche formulierte Ziele, die durchaus auch als Ziele für einzelne Maßnahmen interpretiert werden können. In diesem Fall ist eine Ziel-Mittel-Diskussion möglich. Allerdings trifft auch hier die bereits oben angesprochene Kritik zu, dass eine Wirkungsanalyse dann eigentlich trivial ist, wenn als Zielsetzung einer Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahme deren Umsetzung per se zu betrachten ist. Das gilt z.B. für die Maßnahmen „AFP“, „Ländlicher Wegebau“ sowie „Neubau und Erweiterung von Anlagen zur überbetrieblichen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen“ im Rahmen der Unterstützungsmaßnahme „Investitionen in materielle Vermögenswerte“, weil das zum Schwerpunktbereich 2a) definierte einzige Ziel die Unterstützung eines Teils der landwirtschaftlichen Betriebe des Bundeslandes Sachsen-Anhalt bei investiven Maßnahmen ist. Eine ähnliche Argumentation trifft auch auf den „Hochwasserschutz“ und das dazu definierte Ziel zum Schwerpunktbereich 3b), auf die Unterstützungsmaßnahme „Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen“ und die Zielformulierung zum Schwerpunktbereich 5e) sowie auf die Teilmaßnahmen der Unterstützungsmaßnahme „Zusammenarbeit“ und entsprechende Ziele zu den Schwerpunktbereichen 1b) und 6b) zu. Vorbehaltlich einer konkreten Zielangabe zu den zu sanierenden Bildungseinrichtungen (vgl. die Argumentation zum Fehlen dieser Angabe im Kapitel 3.3.) mag diese Argumentationslinie auch für die beiden Teilmaßnahmen zur „Energetischen Sanierung von Kindertagesstätten bzw.



Schulen“ und deren spezifischen Zielbeitrag im Kontext von Schwerpunktbereich 6b) gelten.

- Für viele Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen kann man weiterhin auf positive Zielbeiträge schließen, wenn mögliche Beiträge zu den Zielen auf der Ebene von Schwerpunktbereichen erkennbar sind und die für diese Ebene formulierte Zielsetzung auch für die einzelnen Maßnahmen relevant ist. Ein solcher Analogieschluss trifft z.B. auf die dem Schwerpunktbereich 4a) zugewiesenen und damit auf die Verbesserung der Biodiversität abzielenden Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen zu. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang konkret die zehn Teilmaßnahmen „Hecken und Feldgehölze als Strukturelemente“, „Unterstützung für die Ausarbeitung von Plänen zum Schutz und zur Bewirtschaftung von Natura 2000-Gebieten und sonstigen Gebieten von hohem Naturschutzwert“, „Maßnahmen zur Verbesserung der Biodiversität und für das Schutzgebietssystem Natura 2000“, „Freiwillige Naturschutzleistungen“, „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“, „Integration naturbetonter Strukturelemente der Feldflur“, „Förderung von extensiv genutzten Obstbeständen“, „Erhaltung genetischer Ressourcen“, „Grundschutz Natura 2000 im Wald“ und „Ausgleichszahlungen im Rahmen von Natura 2000 – Bereich Landwirtschaft“ sowie die drei Unterstützungsmaßnahmen „Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Wertes der Waldökosysteme“, „Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete“ und „Waldumwelt- und Klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder“.

Ein solcher Analogieschluss ist auch möglich für Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen, die in gewisser Weise Ziele des Schwerpunktbereichs 6b) bedienen können, etwa die Teilmaßnahme „Unterstützung für die Ausarbeitung von Entwicklungsplänen für Gemeinden“ und alle Teilmaßnahmen der Unterstützungsmaßnahme „LEADER“. Schließlich sind einzelne andere Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen zu erwähnen, die ebenfalls mögliche Zielbeiträge zu Schwerpunktbereichen erkennen lassen. Hierzu zählen die drei Teilmaßnahmen „Umsetzung der WRRL“, „Emissionsarme und umweltschonende Stickstoffdüngung“ und „Ausgleichszulage im Rahmen WRRL – Bereich Landwirtschaft“ in Bezug auf die Ziele des Schwerpunktbereichs 4b), die drei Teilmaßnahmen „Beibehaltung von Untersaaten und Zwischenfrüchten über den Winter“, „Anbauverfahren auf erosionsgefährdeten Standorten“ und „Ausbringung von festem Wirtschaftsdünger aus Haltung auf Stroh“ im Hinblick auf das erstgenannte Ziel des Schwerpunktbereichs 4c) sowie die Unterstützungsmaßnahme „Ökologischer/biologischer Landbau“ im Kontext des zweitgenannten Ziels des Schwerpunktbereichs 4c).

- Für mehrere Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen kann allerdings keine Bewertung von möglichen Zielbeiträgen erfolgen, weil auch auf der Ebene der Schwerpunktbereiche keine zuzuordnenden Ziele zu finden sind. So ist ein möglicher Zielbeitrag der Teilmaßnahme „Flurneuordnung“ im Kontext von Schwerpunktbereich 6b) offen. Das Gleiche gilt für die Teilmaßnahmen „Ländlicher Wegebau“, „Dorferneuerung“ und „Erhaltung Steillagenweinbau im Weinbaugebiet Saale-Unstrut“ im Rahmen der Unter-



stützungsmaßnahme „Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten“. Ebenso kann ein Zielbeitrag der Teilmaßnahme „Trinkwasser- und Abwassermaßnahmen“ im Kontext der Zielformulierungen zum Schwerpunktbereich 4b) wegen der fehlenden Zielformulierung nicht eingeschätzt werden.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass eine Bewertung des Ziel-Mittel-Zusammenhangs und der Zielerreichung auf der Ebene von Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen, obwohl diese eine zentrale Rolle in der Ex-ante-Evaluierung spielen sollte, nur rudimentär erfolgen kann. Wünschenswert wäre für die weitere Diskussion eine explizite und vertiefte Diskussion des Ziel-Mittel-Zusammenhangs des vorgelegten EPLR auf der Maßnahmenebene.

### ***Zur Berücksichtigung von Querschnittszielen im EPLR***

Im Rahmen der hier vorgebrachten Einschätzung der Zielbeiträge zu den vorgeschlagenen Unterstützungs- und Teilmaßnahmen sollen auch explizit Querschnittsziele des EPLR thematisiert werden. Das Programm definiert Innovation, Umwelt und Abschwächung bzw. Anpassung an den Klimawandel als solche Querschnittsziele, die auch einen engen Bezug zu den Zielen der strategischen Eckpunkte des Bundeslandes Sachsen-Anhalt haben.

Für alle Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen werden im EPLR Bezüge zu diesen drei Querschnittszielen diskutiert und bei gegebener Relevanz aufgezeigt. Das ist zu begrüßen, und es ist zu konstatieren, dass i.d.R. wesentliche Zielbeiträge herausgearbeitet werden. Allerdings ist wiederum festzustellen, dass mögliche konkrete Zielbeiträge kaum eingeschätzt werden können, weil die drei Querschnittsziele sehr „weich“ formuliert und kaum operationalisiert sind. Es bleibt deshalb etwas vage, inwieweit mit den gewählten Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen konkrete Beiträge zu mehr Innovation, verbessertem Umweltschutz und zu Klimaschutz und -anpassung möglich sind.

Angemerkt sei, dass sich im EPLR auch zu den Querschnittszielen einige Inkonsistenzen in der Formulierung finden. So werden etwa in der Tabelle 1 zum Kapitel 5.1.3 mögliche Beiträge von Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen zu den als „übergreifend“ titulierten Querschnittszielen dargestellt, die dann in den entsprechenden Maßnahmenbeschreibungen nicht wieder aufgegriffen werden, z.B. bei der Darstellung der Teilmaßnahme „Flurneuordnung“. Andererseits finden sich in den Maßnahmenbeschreibungen zahlreiche, aus Sicht der Gutachter i.d.R. gut nachvollziehbare, Bezüge zu einzelnen Querschnittszielen, insbesondere zum Klimaziel, die in der Tabelle aber nicht zusammenfassend dargestellt werden. Konkret trifft das u.a. auf folgende Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen zu: „Hecken und Feldgehölze als Strukturelemente“, „Ökologischer/biologischer Landbau“, „Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der WRRL – Bereich Landwirtschaft“, „Waldumwelt- und Klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder“ sowie „LEADER“.





### ***Zur Berücksichtigung der Genderperspektive im Programmierungsprozess***

Eine der zentralen Aufgaben und Zielsetzung des Fondseinsatzes ist die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie der Nichtdiskriminierung. Dazu ist bereits während der Vorbereitungsphase, aber auch bei der Umsetzung des EPLR und in der Begleitung, Berichterstattung und Bewertung entsprechende Sorge zu tragen.

Während verschiedener Phasen der fondsübergreifenden Programmierung, also auch der Formulierung des EPLR mit seinen Unterstützungs- und Teilmaßnahmen, wurde die Genderperspektive explizit berücksichtigt:

- So hat die SÖA inklusive SWOT-Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt die spezifische Situation von Frauen und Männern in der Region ausführlich herausgearbeitet, kam aber auch zu der Feststellung, dass nicht in allen Bereichen entsprechende genderspezifische Daten zur Verfügung stehen. Als Fazit aus der SÖA inklusive SWOT-Analyse kann Folgendes hervorgehoben werden: In Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter gibt es nur eine vergleichsweise gering ausgeprägte Ungleichheit zwischen Frauen und Männern am Arbeitsmarkt im Bundesland Sachsen-Anhalt; es besteht eine gut ausgebaute Kinderbetreuungsinfrastruktur, die Voraussetzung für eine hohe Erwerbsbeteiligung insbesondere von Frauen ist; und für Frauen zeigt sich eine überdurchschnittliche Weiterbildungsbeteiligung, gleichzeitig gibt es aber einen fortwährenden Abwanderungsdruck insbesondere bei jungen Frauen.
- Darüber hinaus gab es im Bundesland Sachsen-Anhalt im Kontext der Einbeziehung von Wirtschafts- und Sozialpartnern während der Programmerstellung einen speziellen Zukunftsdialog zur „Bedeutung von Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung für Wachstum und Beschäftigung in Sachsen-Anhalt 2014-2020“, der die entsprechenden Themen vertiefend diskutierte.

Aus den entsprechenden und weiteren Informationen bleibt aus Sicht der Gutachter festzuhalten, dass die drei Fonds EFRE, ESF und ELER in Bezug auf die Umsetzung des Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsprinzips nur gemeinsam agieren können und ein besonderer Schwerpunkt ggf. im Einsatz des ESF liegen könnte. So hat sich das Bundesland Sachsen-Anhalt auch richtigerweise explizit dazu entschlossen, die EU-Investitionspriorität „Gleichstellung von Frauen und Männern und Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben“ vor allem in der weiteren Programmplanung zum ESF zu berücksichtigen. Schwerpunkt der Unterstützung über entsprechende Maßnahmen soll hier die Unterstützung von Karrieren von Frauen in Wirtschaft und Wissenschaft sein, aber auch die Erprobung und Verbreitung von Modellen zur Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben.

Für den Einsatz des ELER gibt es also keine speziell auf dieses Ziel ausgerichtete Prioritätensetzung, und das ist nicht zu kritisieren. Vielmehr kann konstatiert werden, dass die im EPLR beschriebene Interventionslogik nicht erkennen lässt, dass die Logik selbst und auch ihre konkrete Umsetzung über die einzelnen Unterstützungs- und Teilmaßnahmen auf irgendeine Weise den Gleichstellungsgrundsatz verletzen könnten. Im Gegenteil: Der oben



genannte Zukunftsdialog regte als eine Handlungsoption im Rahmen von LEADER die stärkere Ausrichtung für Bildungs- und Migrantenprobleme auf Basis des Bottom-up-Prinzips an. Generell wird von den Gutachtern LEADER als ein Bereich angesehen, der über die Lokalen Aktionsgruppen (LAG) viele Optionen anbietet, auch genderspezifische Themen umzusetzen, wenn aus Sicht der einzelnen LEADER-Regionen hier ein besonderer Bedarf erkannt wird.

Bleibt noch im Gender-Kontext zu erwähnen, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt für die Berichterstattung die Durchführung von Maßnahmen zur Berücksichtigung der Grundsätze der Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen und der Nichtdiskriminierung explizit in den Bewertungsprozess mit einbezieht. Im geplanten Begleitausschuss wird auch die für die Gleichstellung von Frauen und Männern und Nichtdiskriminierung verantwortliche Stelle vertreten sein.

### **3.5 Bewertung der Bestimmungen zum LEADER-(CLLD)-Ansatz**

Der LEADER-Ansatz bzw. aktuell formuliert der so genannte „community led local development“ (CLLD)-Ansatz ist ein grundlegender Pfeiler des ELER und ist dementsprechend auch besonders im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung zu würdigen. Abgesehen von den bereits getätigten Aussagen sollen an dieser Stelle u.a. folgende Fragen einer Bewertung zugeführt werden: Spiegelt sich die Bedeutung von LEADER/CLLD in den Prioritäten ländlicher Entwicklung wider? Geht sie aus den ermittelten Bedarfen hervor? Inwieweit wird das Innovationsprinzip bei der Auswahl von LEADER/CLLD-Regionen angewandt, und welche Rationale bzw. Auswahlkriterien liegen dieser Auswahl zugrunde? Welche budgetären und institutionellen Aspekte gilt es bei der LEADER/CLLD-Förderung zu beachten? Welchen Zusammenhang gibt es zu dem Nationalen Netzwerk Ländliche Entwicklung? Wie verlaufen das Monitoring und die Evaluierung des LEADER/CLLD-Ansatzes? Zusammenfassend sind im Rahmen der Bewertung folgende Punkte hervorzuheben.

Zu den im Rahmen der SWOT-Analyse ermittelten Stärken im Bundesland Sachsen-Anhalt zählen die positiven Erfahrungen und Ergebnisse, die in der Umsetzung von LEADER-Initiativen erreicht werden konnten. Hierauf gilt es aufzubauen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt strebt dazu im Rahmen des fondsübergreifenden Ansatzes eine Verzahnung mit anderen CLLD-Initiativen an. Das ist grundsätzlich zu begrüßen.

Der LEADER-Ansatz soll vor allem zum Einsatz kommen im Rahmen des Schwerpunktbereichs 6b, aber auch zu den Schwerpunktbereichen 1a) und 6a) wird ein wichtiger Beitrag gesehen. Trotz dieser Schwerpunktsetzungen ist den Ausführungen im EPLR-Entwurf zu entnehmen, dass den Regionen die Möglichkeit gegeben wird, bei der Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte im Rahmen aller Strukturfonds der EU aktiv zu werden, und das ist eine wirkliche Stärkung des bottom-up-Prinzips.



In der Tat ist die koordinierte Umsetzung von Interventionen des ELER im Rahmen von LEADER mit Interventionen von CLLD-Projekten anderer Fonds uneingeschränkt zu begrüßen. Auch die vorbereitende und begleitende Unterstützung – etwa für laufende Kosten, Sensibilisierung, Kooperation und Vernetzung – nach Maßgabe einheitlicher Vorgaben für alle Fonds stärkt das bottom-up-Prinzip. Damit haben die CLLD/LEADER-Regionen größeren Spielraum bei der Umsetzung der in den regionalen Entwicklungskonzepten vorgesehenen Projekte, und ein großer Kritikpunkt der Vergangenheit kann so beseitigt werden. Dennoch einen federführenden Fonds einzusetzen (geplant ist offensichtlich der ELER), mag aus Gründen der Praktikabilität und der verwaltungstechnischen Umsetzung sinnvoll sein. Entscheidend für das Funktionieren eines solchen Vorgehens sind die konkreten Durchführungsbestimmungen und Regelungen zur Umsetzung des CLLD/LEADER-Ansatzes. Das Vorhaben des Bundeslandes Sachsen-Anhalt, eine „Interministerielle Geschäftsstelle zur Steuerung der EU-Fonds“ einzurichten, ist Ausdruck dafür, den erhöhten Anforderungen eines fondsübergreifenden CLLD/LEADER-Ansatzes gerecht werden zu wollen. Insbesondere Doppelstrukturen sind dabei zu vermeiden, um für die LAG zu einer wirklichen verwaltungstechnischen Verbesserung zu kommen.

Der CLLD/LEADER-Ansatz soll weitgehend flächendeckend und im Rahmen von Maßnahmen des EPLR bzw. von Handlungsfeldern der OP des EFRE und ESF umgesetzt werden. Das Bundesland Sachsen-Anhalt verspricht sich davon einen effektiven Mitteleinsatz und koordinierte Umsetzung der Landesstrategie. Zunächst scheint es vernünftig, keine Region per se von der Förderung auszuschließen; dennoch wäre zu konkretisieren, was in diesem Zusammenhang „weitgehend“ in der konkreten Zielformulierung bedeutet (explizit ausgenommen sind nur die Kernstädte Magdeburg und Halle(Saale)). Allerdings wird eine Festlegung für das Aktionsgebiet einer LAG getroffen, die die Zahl der Einwohner umfasst: Dieses soll mindestens 20.000 und maximal 130.000 Einwohner einschließen. Auch hier wird nicht explizit auf eine Abgrenzung nach Gemeinden abgestellt, aber dennoch eine Empfehlung dafür ausgesprochen, basierend auf den Erfahrungen der vergangenen Förderperioden.

Die CLLD/LEADER-Regionen über ein landesweites Wettbewerbsverfahren auszuwählen, stellt einen wichtigen Anreiz für die LAG dar, ihre ländlichen Entwicklungskonzepte entsprechend durchdacht auszuarbeiten und eröffnet so die Möglichkeit, das vorhandene endogene Potential verstärkt für die lokale Entwicklung zu nutzen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat frühzeitig begonnen, die relevanten Stakeholder, auch in enger Zusammenarbeit mit dem bestehenden LEADER-Netzwerk, über geforderte Schwerpunkte, Inhalte und Ziele, also die konkreten Anforderungen an die regionalen Entwicklungskonzepte, zu informieren und damit für Transparenz im Prozess der Auswahl der zu fördernden Regionen bzw. LAG gesorgt. Auch wurde klar verdeutlicht, zur Umsetzung welcher landespezifischen Ziele die regionalen Entwicklungskonzepte beitragen sollen.

Noch nicht bewertet werden kann das Ergebnis dieses Wettbewerbsverfahrens, das als landesweites Verfahren zeitgleich mit der Notifizierung des EPLR und der OP EFRE und OP ESF beginnen soll. Innerhalb von mindestens sechs Monaten sollen daran anschließend die regionalen Entwicklungskonzepte vorgelegt werden, und innerhalb von weiteren drei



Monaten soll die abschließende Auswahl erfolgen. Bis Ende Februar 2014 lagen 23 Interessensbekundungen vor; das Bundesland Sachsen-Anhalt sieht vor, maximal 25 regionale Entwicklungskonzepte zu fördern und die Auswahl der CLLD/LEADER-Gruppen bis zum Ende des ersten Quartals 2015 abzuschließen.

Dieses Verfahren erscheint transparent und praktikabel. Auch zur Prüfung, Bewertung und Auswahl der eingereichten regionalen Entwicklungskonzepte ein zeitweiliges Expertengremium einzusetzen, das unter Verantwortung der Verwaltungsbehörden für die EU-Fonds EFRE/ESF und ELER die Vertreter der Wirtschafts- und Sozialpartner und der Zivilgesellschaft sowie der fachlich betroffenen Ressorts einbezieht, aber auch externe Gutachter/Sachverständige zu Wort kommen lässt, ist nicht zu kritisieren. Bezüglich der Kohärenz mit den Bestimmungen in der Partnerschaftvereinbarung sehen die Gutachter keine Probleme.

Das Bundesland Sachsen-Anhalt unterstreicht die Bedeutung und den speziellen Mehrwert, den es dem LEADER-Ansatz zumisst, durch die Anwendung des von der EU ermöglichten höheren Beteiligungssatzes des ELER bei der Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen von regionalen Entwicklungskonzepten; aber auch eine prioritäre Einordnung im Bewilligungsverfahren ist vorgesehen. Auch plant das Bundesland Sachsen-Anhalt, einen größeren Anteil des ELER-Budgets im Rahmen von LEADER einzusetzen, als das von der EU gefordert wird. Der LEADER-Prozess soll so ein zentrales Förderverfahren zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung sein; Kernpunkt ist die Projektentwicklung, Projektauswahl und Umsetzung über die LAG. Ob ein Projekt gefördert werden soll oder nicht, wird also maßgeblich in die Hände der LAG gelegt, der Verwaltung obliegt lediglich die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Förderung, der Übereinstimmung mit dem regionalen Entwicklungskonzept sowie die Einhaltung von formalen Bedingungen der Förderung. Auch das ist ein wesentliches Kriterium für einen erfolgreichen bottom-up-Ansatz.

Die Möglichkeit des LEADER-Start-up-Kits gemäß Artikel 43 der VO (EU) 1305/2013 ist im Bundesland Sachsen-Anhalt nicht vorgesehen, und das ist aus Sicht der Gutachter auch nicht notwendig. Das Bundesland und die beteiligten Akteure verfügen über langjährige Erfahrungen bei der Umsetzung der LEADER-Methode. Um dennoch neueinsteigende LAG verstärkt zu fördern, ist bei der Teilmaßnahme Vorbereitende Unterstützung ein erhöhter Fördersatz geplant, der als zielführend eingestuft wird.

Zur Berücksichtigung des CLLD-/LEADER-Ansatzes im Rahmen des Nationalen Netzwerks zur ländlichen Entwicklung und der Positionierung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt in diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass die Region sich in der geforderten Art und Weise einbringen wird. LEADER wird im Bundesland Sachsen-Anhalt über sechs Teilmaßnahmen umgesetzt, und drei dieser Maßnahmen beziehen sich auf die Förderung von Kooperationsvorhaben bzw. von Projekten zur gebietsübergreifenden sowie transnationalen Zusammenarbeit. Im Bundesland Sachsen-Anhalt besteht ein funktionierendes LEADER-Netzwerk, das fortgeführt werden soll, aber natürlich an den jetzt fondsübergreifenden CLLD-Ansatz angepasst werden muss.



### 3.6 Bewertung der Konsistenz der Budgetallokation zu den Zielen

Dieser Teil der Ex-ante-Evaluierung hat vor allem zwei Fragen zu beantworten: Inwieweit ist einflussreicheren und strategisch wichtigen Zielen, die sich aus den ermittelten Bedarfen und den bestehenden Herausforderungen ergeben, wie sie aus der SÖA inklusive SWOT-Analyse resultieren, auch ein höheres Budget zugewiesen worden? Und: Ist Konsistenz zwischen Einzelfallkosten und Gesamtbudget (kritische Masse bei einzelnen Maßnahmen) gegeben? Eine Beantwortung dieser beiden Fragen ist auf der Basis des EPLR nur begrenzt möglich. Indessen sollen einige Anmerkungen gegeben werden.

Zunächst ist festzustellen, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt keine Abstufungen zwischen den neun priorisierten Schwerpunktbereichen und den damit verbundenen Zielen macht und demzufolge auf dieser Grundlage auch keine wichtigeren bzw. eher unwichtigen Ziele unterschieden werden können. Allerdings wurde bereits im Kapitel 3.3 angesprochen, dass im EPLR für einzelne Schwerpunktbereiche vermehrte Bedarfszuweisungen erfolgen, so zu den Schwerpunktbereichen der ELER-Priorität 4, und dort vor allem zum Schwerpunktbereich 4a), sowie des Weiteren zum Schwerpunktbereich 6b. Hierdurch könnte man auf eine entsprechende Prioritätensetzung schließen, die allerdings im EPLR nicht explizit genannt wird.

Tatsächlich scheint die Budgetallokation dieser impliziten Priorisierung von Schwerpunktbereichen zu folgen. Die Gutachter stützen sich bei dieser Einschätzung auf Informationen der Landesregierung (MLU, 2014), die allerdings im Detail nicht im EPLR dargestellt werden. Demnach sind ca. 29 % aller Mittel (außer des Budgets für die Technische Hilfe) für Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen zum Schwerpunktbereich 6b) vorgesehen, und den dem Schwerpunktbereich 4a) zuzurechnenden Maßnahmen werden ca. 26 % des Budgets zugewiesen. Damit wird bereits deutlich mehr als die Hälfte des Gesamtbudgets auf zwei prioritäre Schwerpunktbereiche allokiert. Demgegenüber sind die Mittelzuweisungen für die anderen sieben prioritären Schwerpunktbereiche deutlich geringer. Es folgen der Schwerpunktbereich 3b) mit ca. 11 % sowie die beiden Schwerpunktbereiche 2a) bzw. 6c) mit jeweils ca. 9 % der Mittel. Auf Maßnahmen des Schwerpunktbereichs 4b) entfallen noch ca. 6 %, während für die restlichen prioritären Schwerpunktbereiche 1b) und 5e) jeweils weniger als 1 % der Budgetmittel vorgesehen sind.

Die vorgesehene Mittelallokation gibt so einen Hinweis auf tatsächliche Vorstellungen über Förderprioritäten im Bundesland Sachsen-Anhalt, in jedem Fall zeigt sie markante Unterschiede in der Finanzausweisung auf Schwerpunktbereiche auf. Diese Fokussierung ist nicht zu kritisieren, und in diesem Sinne erlauben die Zahlen eine grobe und rudimentäre Würdigung. Allerdings ist auf Grundlage dieser Budgetzahlen allein keine weitergehende Bewertung der Budgetallokation im Sinne einer angemessenen Prioritätensetzung möglich. Es wurde bereits an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass eine solche Bewertung der Förderung einzelner Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen voraussetzt, die Zielbeiträge der Maßnahmen zu erfassen und ins Verhältnis zu den Ausgaben dieser Maßnahmen zu setzen. Kurzum: Eine konsequente Ziel-Mittel-Betrachtung wäre erforderlich, um Prioritäten in der Budgetallokation in Bezug auf die verfolgten Ziele bewerten zu können, und eine





solche Bewertung würde auf eine konkrete Nutzen-Kosten-Analyse hinauslaufen. Eine solche Vorgehensweise wäre wünschenswert, und das wäre auch die grundlegende Perspektive für eine vertiefende Bewertung, ist aber wegen der fehlenden Informationen zu konkreten maßnahmen-spezifischen Zielen und Zielbeiträgen nicht möglich.

### **3.7 Besondere Bewertungsfragen: Thematische Unterprogramme, Bestimmungen zum Nationalen Netzwerk Ländliche Entwicklung und Einsatz der Technischen Hilfe**

Als neue Option im ELER-Kontext können Regionen thematische Unterprogramme auflegen, die im Prinzip wie ein EPLR zu evaluieren sind. Solche „Mikro-Versionen“ eines EPLR sind durch das Bundesland Sachsen-Anhalt in der kommenden Förderperiode 2014-2020 nicht vorgesehen. Aus Sicht der Gutachter wird das als zweckmäßig eingeschätzt, weil weder die SÖA inklusive SWOT-Analyse noch der fortgeschrittene Programmierungsprozess zum Bedarf einer solchen spezifischen Programmierung geführt haben. Eine weiterführende Diskussion dieser Bewertungsfrage ist deshalb nicht notwendig.

Auch ist die Bewertung der Bestimmungen zum Nationalen Netzwerk Ländliche Entwicklung für das Bundesland Sachsen-Anhalt nicht relevant. Der im EPLR gesetzte Bezug zum Bundesnetzwerkprogramm ist völlig ausreichend. Weitere Details zum Bezug der ELER-Programmierung im Bundesland Sachsen-Anhalt und zum Bundesnetzwerkprogramm müssen nicht diskutiert werden.

Konkrete, explizite Leitlinien für die Ex-ante-Evaluierung hinsichtlich der Bewertung des Einsatzes der Technischen Hilfe werden von der EU nicht formuliert, jedoch enthalten die VO (EU) Nr. 1303/2013, VO (EU) Nr. 1305/2013 und VO (EU) Nr. 1306/2013 Hinweise zur Ausgestaltung der Technischen Hilfe. Die folgende Bewertung konzentriert sich auf daraus hervorgehende formale Kriterien und zusätzliche inhaltliche Aufgaben, die im Rahmen der Ausführungen zur Technischen Hilfe im EPLR betont werden.

Grundsätzlich kann dem Bundesland Sachsen-Anhalt attestiert werden, dass die im EPLR angesprochenen Einsatzmöglichkeiten der Technischen Hilfe vielfältig sind, das Land jedoch immer und vordergründig die Inanspruchnahme der Technischen Hilfe in einen direkten Zusammenhang mit der effektiven und effizienten Verwaltung und Umsetzung des EPLR stellt. Das erscheint zweckmäßig.

Aus formaler Sicht ist der Einsatz der Technischen Hilfe im vorliegenden Entwurf sehr ausführlich dargestellt. Die aktuell beschriebenen Einsatzmöglichkeiten der Technischen Hilfe sind sehr umfangreich, folgen aber weitestgehend der oben formulierten Anforderung und stehen nicht im Widerspruch zu dem Rahmen, den die verschiedenen VO (EU) für den Einsatz der Technischen Hilfe abstecken. Die verantwortliche Behörde ist klar benannt und die Beschreibungen im EPLR lassen erwarten, dass eine ordnungsgemäße Durchführung erfolgen wird.





Dem Finanzplan zufolge wird der Technischen Hilfe mit 4 % der zur Verfügung stehenden Mittel das vorgesehene Budget zugeordnet. Innerhalb dieses Finanzrahmens müssen Pflichtaufgaben erfüllt und können fakultative Aufgaben angegangen werden. Zum Teil sind Mittel der Technischen Hilfe für Pflichtaufgaben im Rahmen des Begleitungs- und Bewertungsprozesses fest eingeplant (Ex-ante-Bewertung, Zentralbewertung, Ex-post-Bewertung); oder aber das Bundesland Sachsen-Anhalt wählt die Option, für bestimmte Pflichtaufgaben ggf. die eigenen personellen Ressourcen aus Mitteln der Technischen Hilfe zu unterstützen (z.B. Begleitung, Durchführungsberichte, Begleitausschuss), ohne dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt schon der Umfang dieser Unterstützung beschrieben wird. Das ist zunächst nicht zu kritisieren, zumal offensichtlich die Erfahrungen aus vorangegangenen Förderperioden in die Planung einfließen; jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die Technische Hilfe nicht ausschließlich im Rahmen von derartigen Pflichtaufgaben eingesetzt werden sollte.

### **3.8 Empfehlungen zur Relevanz sowie externen und internen Kohärenz des Programms**

Die Bewertung der Relevanz sowie der externen und internen Kohärenz des EPLR 2014-2020 für das Bundesland Sachsen-Anhalt fällt insgesamt positiv aus. Dennoch ergeben sich einige Empfehlungen, die bereits weiter oben angesprochen wurden, hier aber noch einmal zusammenfassend wiedergegeben werden sollen:

- Zielzusammenhänge zwischen Schwerpunktbereichen des ELER-Einsatzes und Zielen der Strategie Europa 2020 sind erkennbar, sollten aber im EPLR expliziter und umfassender angesprochen und herausgearbeitet werden.
- Die Perspektive einer umfassenden horizontalen Wirkung der ELER-Priorität 1 auf die anderen fünf ELER-Prioritäten und insbesondere der verfolgte Ansatz, wie diese Perspektive mit dem priorisierten Schwerpunktbereich 1b und vor allem der Verlagerung von weiteren Maßnahmen in den ESF erreicht werden kann, sollte noch etwas ausführlicher dargelegt und insgesamt geschärft werden.
- Empfohlen wird hinsichtlich der Bedarfsformulierung, bei der Formulierung von Bedarf 4 entweder auf eine Begründung in Form tierschutzspezifischer Aspekte zu verzichten bzw. den Bedarf 6 in den Bedarf 4 zu integrieren. Ferner beinhaltet der Bedarf 10 sowohl einen umweltspezifischen Bedarf als auch einen einkommensspezifischen Bedarf, die unterschiedliche Ziele implizieren und demzufolge voneinander unterschieden werden sollten. Darüber hinaus sind die Bedarfe 16, 24 und 28 noch zu schärfen.
- Bei den Schwerpunktbereichen sollten die Formulierung von Zielen und Zielindikatoren und die Bewertung von Zielbeiträgen noch weiter ausgebaut und vertieft werden. Bei der Formulierung sind einige Ziele und Zielindikatoren zu ungenau definiert, und die Betrachtung der Förderung per se als Zielsetzung ist unbefriedigend. Bisweilen fehlen auch quantitative Zielindikatoren, wo diese hätten formuliert werden können, und die



Anzahl der definierten Zielindikatoren ist oft knapp bemessen, um formulierte Ziele und Bedarfe in den Schwerpunktbereichen abzudecken. Schließlich müsste die Einschätzung möglicher Zielbeiträge ausgebaut werden.

- Bei der Darstellung der Zuordnung von Unterstützungsmaßnahmen zu den Schwerpunktbereichen ist auf eine konsequente inhaltliche Übereinstimmung zwischen Texten und Übersichten zu achten.
- Bei der Beschreibung der Teilmaßnahmen sind in einigen Fällen die Bedarfsbegründung, der Bezug zur SÖA inklusive SWOT-Analyse sowie die erwarteten Wirkungsrichtungen, ggf. auch die Nebenwirkungen, noch deutlicher darzustellen.
- Wünschenswert wäre für die weitere Diskussion eine explizite und vertiefte Diskussion des Ziel-Mittel-Zusammenhangs auf der Maßnahmenebene.
- Eine konsequente Ziel-Mittel-Betrachtung wäre auch wünschenswert und erforderlich, um Prioritäten in der Budgetallokation in Bezug auf die verfolgten Ziele bewerten zu können. Perspektivisch würde eine solche Herangehensweise auf eine konkrete Nutzen-Kosten-Analyse hinauslaufen.



## **4 Bewertung der Messung des Fortschritts und der Resultate des Programms**

### **4.1 Bewertung der spezifischen Indikatoren des Programms, der quantifizierten Zielwerte für die Indikatoren und der Meilensteine für den Leistungsrahmen des Programms**

In diesem Teil der Ex-ante-Evaluierung geht es darum, die vom Bundesland Sachsen-Anhalt ausgewählten Indikatoren zur Messung des Projektfortschritts zu bewerten. Folgende Punkte stehen an:

- Zum einen ist zu fragen, ob die von der EU vorgeschlagenen gemeinsamen Indikatoren und ggf. die zusätzlich vom Bundesland Sachsen-Anhalt formulierten programm-spezifischen Indikatoren „SMART“ sind: Indikatoren sollen demnach spezifisch und relevant im Hinblick auf die gesetzten Ziele des Programms sein, ein Zielbeitrag zu den Indikatoren sollte zudem messbar sein und in einem möglichst kosteneffizienten und zeitnahen Verfahren bestimmt werden können.
- Zum anderen sind die im Rahmen des EPLR zu quantifizierenden Zielwerte für diese Indikatoren zu bewerten: Die entsprechenden Zielwerte sollen vor dem Hintergrund der geplanten Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen und des zugewiesenen Budgets sinnvoll und plausibel sein; die Kalkulation der Zielwerte und die dafür genutzten Informationsquellen sollen darüber hinaus verlässlich sein.
- Schließlich ist die engere Auswahl der Indikatoren und ihrer Zielwerte für den Leistungsrahmen und die gewählten Etappenziele (Meilensteine) hinsichtlich ihrer Plausibilität einzuschätzen.

Grundlage der folgenden Bewertung sind zwei Anlagen zur Beschreibung der Indikatoren und des Leistungsrahmens, die die Gutachter im Nachgang zum EPLR in der Fassung vom 11. April 2014 erhalten haben. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass einige Angaben in den beiden Anlagen nicht übereinstimmen. So weichen z.B. die Summe der in den Anlagen genannten öffentlichen Förderausgaben als auch die Zuordnung zu den prioritären Schwerpunktbereichen bzw. ELER-Prioritäten oft voneinander ab. Solche Inkonsistenzen sollten bereinigt werden.

Die folgende Bewertung fokussiert auf die Indikatoren, die im Leistungsrahmen zu den jeweiligen ELER-Prioritäten definiert sind und die schrittweise für jede einzelne ELER-Priorität diskutiert werden. Als Indikatoren werden neben den öffentlichen Ausgaben für einzelne ELER-Prioritäten weitere Indikatoren genannt, die kohärent mit den Zielen der jeweiligen ELER-Priorität sein sollen. Zu bewerten ist, ob diese Kohärenz gegeben ist, ob die angegebenen Indikatoren nachvollziehbar sind und mit einem vertretbaren Aufwand erhoben und



überprüft werden können. Im Vordergrund steht dabei die Bewertung derjenigen Indikatoren, die über die öffentlichen Gesamtausgaben für eine ELER-Priorität hinaus das bis zum Jahr 2018 zu erreichende Etappenziel beschreiben. Folgende Punkte sind zu nennen:

- Im EPLR bildet die ELER-Priorität 1 insofern eine Ausnahme, als neben den öffentlichen Ausgaben keine weiteren Indikatoren genannt worden sind. Zu fragen ist hier, warum nicht gemäß der Formulierung von Zielen für den Schwerpunktbereich 1b) ein oder mehrere Indikatoren formuliert worden sind.
- Für die ELER-Priorität 2 ist als Outputindikator die Anzahl der mit Investitionen geförderten landwirtschaftlichen Betriebe definiert worden. Dieser Indikator ist für diese Priorität auch zur Beschreibung des Leistungsrahmens genutzt worden, wobei allerdings die Bezeichnungen des Indikators in den beiden Anlagen voneinander abweichen. Der Indikator dürfte kosteneffizient und zeitnah zu ermitteln sein. Er scheint jedoch nur bedingt geeignet, die Erreichung der Zielstellung der ELER-Priorität 2, die explizit auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und speziell der landwirtschaftlichen Unternehmen abstellt, erfassen zu können. Das angestrebte Etappenziel erscheint mit 15 % allerdings sehr gering zu sein: Ist es wirklich realistisch, dass in den ersten Förderjahren nur ganz wenige Betriebe pro Jahr eine Unterstützung erhalten? Hier bedarf es einer eingehenden Begründung. Die in den Anlagen gemachten Angaben zur Höhe der öffentlichen Gesamtausgaben stimmen zudem nicht überein. Es sind überdies keine weiteren Indikatoren für die Teilmaßnahmen „Ländlicher Wegebau“ und „Neubau und Erweiterung von Anlagen zur überbetrieblichen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen“ benannt.
- Für die ELER-Priorität 3, die als Zielstellung das Risikomanagement und die Risikovorsorge benennt und der im Bundesland Sachsen-Anhalt durch eine Verbesserung des Hochwasserschutzes entsprochen werden soll, wurde als Outputindikator die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe genannt, die vom besseren Risikomanagement (hier also vom Hochwasserschutz) profitieren, die also konkret in Gemeinden liegen, auf deren Territorium Hochwasserschutzmaßnahmen umgesetzt werden. In einer Anlage ist dabei allerdings nur von der „Anzahl der Begünstigten“ die Rede, ohne genauer zu beschreiben, wer die Begünstigten sind. Das wäre klarer zu stellen. Die Gutachter fragen sich auch, ob nicht die Größe der Fläche, die nach Umsetzung entsprechender Maßnahmen besseren Hochwasserschutz erhält, ein geeigneterer Indikator wäre oder alternativ auch die Zahl der umgesetzten konkreten Vorhaben im Hochwasserschutz. Auch solche Indikatoren dürften ohne größeren Aufwand und Probleme zu erheben sein. Das angegebene Etappenziel scheint vorsichtig gewählt, aber angesichts der Komplexität von derartigen Fördermaßnahmen nachvollziehbar.
- Für die ELER-Priorität 4 sind als Outputindikatoren flächenbezogene Indikatoren benannt, so die Fläche im Rahmen von AUKM, die im ökologischen Landbau bewirtschaftete Fläche, die Natura 2000-Fläche und die Fläche anderer Bereiche mit hohem Naturschutzwert sowie Gebiete unter Wald-Umweltverträgen. Weitere Outputindikator-



ren beziehen sich auf die Anzahl von Aktivitäten zur Unterstützung für nicht produktive Investitionen und für die Erstellung von Dorfentwicklungs- und anderen Managementplänen. Alle hier gewählten Indikatoren dürften gut zu erheben sein und sind grundsätzlich geeignet, die Zielsetzung der Priorität 4, die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme, abzubilden.

Von den genannten Indikatoren sind für die Beschreibung der Etappenziele zur ELER-Priorität 4 zwei Outputindikatoren ausgewählt worden. Zum einen ist das die Summe der Flächen, die von entsprechenden Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen im Rahmen der Schwerpunktbereiche 4a, 4b und 4c betroffen sind. Das entsprechende Etappenziel ist mit 80 % relativ anspruchsvoll formuliert, erscheint aber plausibel, da hier viele Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen enthalten sein dürften, die i.d.R. Verpflichtungen über einen längeren Zeitraum umfassen, z.B. die AUKM und verschiedene Ausgleichszahlungen. Zum anderen ist für die Umsetzung der WRRL ein weiterer quantifizierter Zielwert angegeben, wobei der entsprechende Indikator verbal nicht beschrieben wird. Die Gutachter schließen aber auf die Kilometerlänge an Oberflächengewässer, bei denen Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte o.ä. umgesetzt werden sollen. Das wäre noch klar zu stellen. Der gewählte relativ niedrige Zielwert von 20 % bis zum Jahr 2018 wäre ebenfalls noch näher zu erläutern.

Für die ELER-Priorität 4 wären darüber hinaus Ergebnisindikatoren denkbar gewesen, um z.B. die angestrebte Wirkung der Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme wirklich nachweisen zu können. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf entsprechende Aussagen weiter vorn zur Zieldefinition der Schwerpunktbereiche. Zudem fällt ein Widerspruch auf: Im EPLR ist bei der Zielformulierung zum Schwerpunktbereich 4c) erwähnt, dass der Anteil des ökologischen Landbaus an der gesamten genutzten landwirtschaftlichen Fläche bis 2020 weiter erhöht werden soll. Allerdings steht dann in einer der beiden hier analysierten Anlagen als geplanter Output für die Fläche zur Umstellung auf den ökologischen Landbau eine Null. Soll nun die Umstellung gefördert werden oder nicht? Hier bedarf es einer Klärung.

- In der ELER-Priorität 5 geht es um die Förderung der Ressourceneffizienz und der Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft. Hier soll eine Förderung zum Einsatz kommen, die verschiedene Fördertatbestände umfasst, die Verluste von Waldflächen verhindern oder bereits geschädigte Flächen wieder herstellen sollen, um so einen Beitrag zum Schwerpunktbereich 5e) zu erreichen. Es erscheint deshalb logisch, einen Outputindikator zu wählen, der auf die Waldflächen abstellt. Allerdings meinen die Gutachter, dass die Formulierung des Indikators durchaus verbesserungswürdig ist. Die Gutachter gehen davon aus, dass in der Tat die Waldflächen gemeint sind, auf denen entsprechende Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Auch hier wäre das



gewählte Etappenziel von 25 % bis zum Ende des Jahres 2018 noch näher zu begründen. Auch hinsichtlich der Codierung wäre Einheitlichkeit herzustellen.

- Im Kontext der ELER-Priorität 6 liegt im Bundesland Sachsen-Anhalt der Schwerpunkt auf der Förderung der lokalen Entwicklung und des Zugangs zu IKT in ländlichen Gebieten. Zur Erreichung dieser Zielstellung setzt das Bundesland Sachsen-Anhalt eine Vielzahl von Maßnahmen ein. Zur Dokumentation der Zielerreichung ist hier neben den öffentlichen Ausgaben eine Reihe von weiteren Indikatoren benannt. Konkret werden die Anzahl der Unterstützungen bei den verschiedenen Maßnahmen genannt. Diese Angaben sind als Outputindikatoren geeignet und auch im Prozess der Umsetzung des EPLR ohne Probleme zu erfassen. Darüber hinaus gibt es auf die betroffene Bevölkerung bezogene Indikatoren: die Bevölkerung, die von verbesserten Dienstleistungen bzw. Infrastrukturen profitiert, die Bevölkerung, die in den Gebieten mit LAG lebt und speziell von der Förderung des Ausbaus der Breitbandinfrastruktur profitiert, und die Bevölkerung, die von neuen und verbesserten IT-Infrastrukturen profitiert. Diese Indikatoren sind geeignet, das Ziel der ELER-Priorität 6 widerzuspiegeln, und dürften ohne größeren Aufwand zu ermitteln sein. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, warum für diese Indikatoren nicht auch entsprechende Ziele zu den Schwerpunktbereichen im EPLR formuliert worden sind.

Der aus diesen Indikatoren für die Bestimmung des Etappenziels bis zum Jahr 2018 ausgewählte Outputindikator „Unterstützte Maßnahmen zur Verbesserung grundlegender Dienstleistungen und Infrastrukturen im ländlichen Raum“ ist geeignet, einen Programmfortschritt zu dokumentieren. Auch hier scheint aber das gewählte Etappenziel eher vorsichtig formuliert. Zur ELER-Priorität 6 zählt auch LEADER, und hier wird als Etappenziel der niedrigste Wert für den Einsatz der öffentlichen Mittel angegeben; allerdings erscheint den Gutachtern der Wert von nur 18 % bis zum Ende des Jahres 2018 sehr zurückhaltend gewählt, zumal das Bundesland Sachsen-Anhalt einschlägige positive Erfahrungen in der Umsetzung von LEADER-Projekten hat und auf bestehenden Strukturen aufgebaut werden soll. Das wäre ggf. anzupassen.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die gewählten Indikatoren die entsprechenden Ziele der Prioritäten widerspiegeln und mit Ausnahme des Indikators der ELER-Priorität 3 plausibel gewählt sind, um den Programmfortschritt zu dokumentieren. Die Indikatoren können ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bereitgestellt und überprüft werden. Zu fordern wäre eine genauere Begründung für die oft eher vorsichtig gewählte Höhe der Etappenziele bis zum Jahr 2018, zumal die Methoden der Determinierung der Zielwerte nicht erläutert werden. Zu prüfen wäre ebenso, ob nicht zusätzliche Indikatoren, die zuvor erläuterten Ziele widerspiegeln könnten. Generell ist auf eine bessere Übereinstimmung von Indikatoren des Leistungsrahmens und von Indikatoren zu den Zielen der Schwerpunktbereiche zu achten.

Abschließend sollen noch einige grundsätzliche Einschätzungen zu den in diesem Kapitel aufgeworfenen Bewertungsfragen gemacht werden. Zu den angestrebten Etappenzielen





bzw. Meilensteinen sei zunächst darauf hingewiesen, dass der Leistungsrahmen die Basis für die Leistungsüberprüfung durch die Europäische Kommission im Jahr 2019 bildet. Dazu werden auf der Ebene der ELER-Prioritäten die entsprechenden Etappenziele festgelegt, deren Erreichung Grundlage für die spätere Zuweisung der Leistungsreserve ist. Indikatoren zur Messung der Zwischenziele können dabei Finanzindikatoren, Outputindikatoren und auch Ergebnisindikatoren sein. Wichtig ist, dass die zu erreichenden Etappenziele realistisch eingeschätzt werden und auch bis zum Ende des Jahres 2018 realisierbar sind. Dabei ist eine Abwägung zu treffen, um einerseits nicht zu zaghaft an die Festlegung der Etappenziele zu gehen, andererseits aber auch nicht eine zu ambitionierte Zielvorstellung zu haben, die sich selbst dann nicht umsetzen lässt, wenn die Programmdurchführung problemlos verläuft.

Bezüglich der Finanzindikatoren werden zur Bestimmung der Etappenziele für alle ELER-Prioritäten die öffentlichen Gesamtausgaben vorgeschlagen. Zur Messung des Fortschritts der Umsetzung des EPLR ist das sicherlich ein geeigneter Indikator, da der Mittelabfluss zeigen würde, dass die Ausgestaltung der entsprechenden Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen so erfolgt sei, dass die Zuwendungsempfänger erreicht werden und die jeweiligen Maßnahmen auf Akzeptanz treffen.

Die auf dieser Basis für das Ende des Jahres 2018 gewählten Etappenziele für die öffentlichen Gesamtausgaben liegen je nach ELER-Priorität zwischen 18 % und 38 %. Hierzu wäre aus Sicht der Gutachter Folgendes zu bedenken: Grundlage der Leistungsbewertung ist der im Jahr 2019 einzureichende Fortschrittsbericht gemäß Artikel 21 der VO (EU) 1303/2013, der auf erhobenen Daten bis zum 31. Dezember 2018 beruht (vgl. Artikel 52 der VO (EU) 1303/2013), also eine Zwischenbilanz aus den ersten Jahren der Förderperiode 2014-2020 zieht. In den dann verbleibenden wenigen Förderjahren müssten im Bundesland Sachsen-Anhalt je nach ELER-Priorität noch zwischen 62 % bis 82 % der öffentlichen Mittel zum Einsatz kommen. Die Gutachter gehen davon aus, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt fundierte Gründe hat, die Etappenziele so zu bestimmen, vermissen aber eine detaillierte Begründung für die nach ihrer Ansicht doch etwas zu geringe Höhe des Mittelabflusses je ELER-Priorität, zumal auch keine Angaben zur Methodik der Bestimmung der gewählten Etappenziele erfolgen.

Zu den Zielwerten der Förderperiode insgesamt finden sich im EPLR keine weiteren Erläuterungen. Hier wären Informationen über die entsprechende Daten- und Kalkulationsgrundlage hilfreich, und spezifische Begründungen für die vorgestellten numerischen Werte würden die Nachvollziehbarkeit des Mitteleinsatzes erleichtern. Auf Grund ihrer eigenen Einschätzung erscheinen den Gutachtern viele Zielwerte einleuchtend, wobei eine solche Einschätzung wegen der fehlenden Angaben vage bleiben muss.

Schließlich finden sich im EPLR keine programmspezifischen Indikatoren. Das ist bedauerlich, weil eine Bewertung von Teilmaßnahmen grundsätzlich die Formulierung und Nutzung geeigneter Indikatoren voraussetzt. Aus diesem Grund und zu Recht betonen die Leitlinien für die Ex-ante-Evaluierung die besondere Bedeutung von Indikatoren für die Programmie-



Die Gutachter haben im Programmierungsprozess an verschiedener Stelle und auch im Rahmen dieser vorläufigen Ex-ante-Evaluierung in Bezug auf Schwerpunktbereiche und Teilmaßnahmen auf die besondere Bedeutung von sinnvollen Zielindikatoren für die Einschätzung von Wirkungen hingewiesen. Insbesondere programmspezifische Indikatoren sind erforderlich, um spezifische Wirkungen von Teilmaßnahmen auf landespolitische Ziele zu erfassen, wie das durch die gemeinsamen Indikatoren nur bedingt geleistet werden kann.

Die Gutachter möchten ansprechen, ob die besondere Bedeutung der Formulierung und Nutzung programmspezifischer Indikatoren in der Programmplanung angemessen gewürdigt wird. Natürlich führt die Formulierung und Nutzung programmspezifischer Indikatoren zu einer entsprechenden Arbeitsbelastung, z.B. in der regelmäßigen Berichterstattung, aber ohne eine solche ist eine zielgerichtete Programmplanung schlechthin nicht denkbar. Es kommt in diesem Zusammenhang nicht darauf an, möglichst viele Indikatoren zu formulieren, sondern solche Indikatoren zu identifizieren, mit deren Hilfe die Ziel-Mittel-Diskussion zu einzelnen Unterstützungs- und Teilmaßnahmen vertieft werden kann und eine Weiterentwicklung der Programmplanung mit der Perspektive einer Nutzen-Kosten-Betrachtung ermöglicht wird. Zudem wäre es sinnvoll, dass solche geeigneten Indikatoren künftig im Rahmen der Berichterstattung erhoben und dargestellt werden.

## **4.2 Bewertung des vorgeschlagenen Begleitungs- und Bewertungssystems sowie des Bewertungsplans**

Ein weiterer Bestandteil der Ex-ante-Evaluierung ist die Beurteilung des Begleitungs- und Bewertungssystems. Dieses System soll zweckmäßig sein, und die Prozeduren der Begleitung der Programmumsetzung sollen sinnvoll gewählt und die erforderlichen Daten ermittelbar sein, um auf dieser Basis entsprechende Bewertungen vornehmen zu können. Auch der Bewertungsplan sollte inhaltlich zweckmäßig sein, und die geplanten Ressourcen sollten adäquat zu den beabsichtigten Zielen des Begleitungs- und Bewertungssystems im Planungszeitraum bemessen werden. Konkret ist zudem auf das System der Aufzeichnung, Verarbeitung und Berichterstattung statistischer Informationen zum Programm, dessen Zweckmäßigkeit und Implementierung einzugehen.

Der Bewertungsplan für den EPLR im Bundesland Sachsen-Anhalt fokussiert zum einen auf die Begleitung der Umsetzung und Durchführung des EPLR, zum anderen aber auch auf die Beobachtung der Veränderungen des externen Umfeldes. Das für das Bundesland Sachsen-Anhalt geplante Begleitungs- und Bewertungssystem wird sich aus drei Teilsystemen zusammensetzen: einer Begleitung auf Programmebene, einer fachlichen Begleitung und der eigentlichen Bewertung.

Um im Begleitungs- und Bewertungsprozess Ergebnisse und Fortschritte beurteilen zu können, ist es notwendig, die erforderlichen Daten und Informationen in ausreichender Qualität und rechtzeitig bereitzustellen. Ein Kernelement der Begleitung auf Programmebene sind



deshalb die zu erfassenden Finanz-, Ergebnis- und Zielindikatoren, die im Rahmen eines entsprechenden Datensystems auf Prioritäts- und Maßnahmenebene erfasst und gespeichert werden sollen. Das EPLR verweist hier auf die gemeinsamen Indikatoren gemäß Artikel 14 der VO (EU) Nr. 1305/2013 und die Kontextindikatoren aus der Programmerstellung. Die Daten sollen sowohl im Rahmen der Fördermittelvergabe von den zuständigen Fachressorts erhoben als auch aus statistischen Quellen entnommen und in einem entsprechenden Datensystem bereitgestellt werden. Die Einrichtung und die Pflege der ELER-Begleitungs-Datenbank durch die Monitoringstelle scheint aus Sicht der Gutachter ein geeigneter Weg zur adäquaten Nutzung der erhobenen Daten zu sein.

Zur Begleitung gehört auch das Erstellen der geforderten Durchführungsberichte. Die hierzu im EPLR dargelegten Ausführungen sind ausreichend, und es ist zu erwarten, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt seinen Berichtspflichten in der geforderten Art und Weise nachkommen wird. In die Durchführungsberichte sollen auch die Ergebnisse der fachlichen Begleitung einfließen, die in Verantwortung der Fachressorts liegen wird, was als zweckmäßig eingeschätzt wird. Auch kann so das Potenzial zur Optimierung der ELER-Förderung im Programmverlauf erschlossen werden.

Die geplante Bewertung soll dazu dienen, Gestaltung und Umsetzung des EPLR zu verbessern sowie eine Einschätzung seiner Wirksamkeit und Effizienz zu ermöglichen. Dazu ist die Erstellung von drei Bewertungsberichten, wie auch von der EU gefordert, vorgesehen. Die Zusammenstellung der im Rahmen der Bewertung konkret zu bearbeitenden Themen und der dazu geplanten Aktivitäten sowie der vorgelegte Zeitplan lassen erwarten, dass zum einen ausreichendes Material zur Einschätzung des Fortschritts der Programmumsetzung vorhanden sein wird und zum anderen auch Schlussfolgerungen für neue Förderperioden möglich sein werden.

Das Bundesland Sachsen-Anhalt wird in der Förderperiode 2014-2020 zur Unterstützung der Begleitung und der Bewertung der Förderprogramme einen gemeinsamen regionalen Begleitausschuss für den ELER, EFRE und ESF einrichten und nutzt also diese von der EU gegebene Möglichkeit der Vereinfachung von Begleitung und Bewertung. Das ist grundsätzlich zu begrüßen. Die geplante Zusammensetzung des Begleitausschusses mit Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie Vertretern der Verwaltungsbehörden lässt zudem erwarten, dass zum einen die notwendige Fachkompetenz vertreten ist und zum anderen die unterschiedlichen Interessenlagen Berücksichtigung finden werden. Allerdings wäre zu prüfen, ob das bei der Beschlussfassung vorgesehene Vetorecht der Verwaltungsbehörden wirklich notwendig ist. Die beschriebenen Aufgaben des Begleitausschusses entsprechen dem vorgesehenen Spektrum.

Zusammenfassend zu diesem Bewertungsaspekt sind die Gutachter der Auffassung, dass mit dem vorgeschlagenen Begleitungs- und Bewertungssystem sowohl auf die EU-Informationsanforderungen als auch auf nationale Informationswünsche zeitnah und auch flexibel reagiert werden kann. Der Bewertungsplan harmoniert mit dem vorgeschlagenen



System, und die zur Verfügung stehenden Ressourcen, einschließlich des angedachten Einsatzes der Technischen Hilfe, sind adäquat für die Umsetzung des Plans bemessen.

### **4.3 Empfehlungen zur Messung des Fortschritts und der Resultate des Programms**

Folgende Empfehlungen zur Messung des Fortschritts und der Resultate des Programms ergeben sich aus den Ausführungen im Kapitel 4:

- Noch bestehende Inkonsistenzen bei einigen Angaben in den Anlagen zum Leistungsrahmen sollten bereinigt werden.
- In Bezug auf die gewählten Indikatoren zu den ELER-Prioritäten wäre im Einzelfall eine genauere Begründung für die oft eher vorsichtig gewählte Höhe der Etappenziele bis zum Jahr 2018 zu geben. Zu prüfen wäre ebenso, ob nicht zusätzliche Indikatoren die erläuterten Ziele widerspiegeln könnten. Generell ist auf eine bessere Übereinstimmung von Indikatoren des Leistungsrahmens und von Indikatoren zu den Zielen der Schwerpunktbereiche zu achten.
- Schließlich regen die Gutachter an, vermehrt programmspezifische Indikatoren zu formulieren und zu nutzen, um spezifische Wirkungen von Teilmaßnahmen auf landespolitische Ziele besser zu erfassen, als das durch die gemeinsamen Indikatoren geleistet werden kann. Es kommt in diesem Zusammenhang nicht darauf an, möglichst viele Indikatoren zu formulieren, sondern solche Indikatoren zu identifizieren, mit deren Hilfe die Ziel-Mittel-Diskussion zu einzelnen Unterstützungs- und Teilmaßnahmen vertieft werden kann und eine Weiterentwicklung der Programmplanung mit der Perspektive einer Nutzen-Kosten-Betrachtung ermöglicht wird. Zudem wäre es sinnvoll, dass solche geeigneten Indikatoren künftig im Rahmen der Berichterstattung erhoben und dargestellt werden.



## **5 Bewertung der geplanten Durchführungsbestimmungen des Programms**

### **5.1 Bewertung der Angemessenheit der Humankapazitäten und administrativen Kapazitäten für die Durchführung des Programms**

Die Ex-ante-Evaluierung zielt auch darauf ab zu bewerten, ob die beschriebenen Ressourcen und administrativen Arrangements ausreichend sind, um die Umsetzung des Programms wie vorgeschlagen zu unterstützen.

Dem Bundesland Sachsen-Anhalt wird in der SÖA inklusive SWOT-Analyse bescheinigt, leistungsfähige Verwaltungsstrukturen zu haben und insbesondere in Bezug auf die EU-Förderung sehr erfahren zu sein. Als Schwäche wird lediglich in Einzelfällen auf unzureichende personelle Ressourcen bei der zügigen Abwicklung von Förderprogrammen verwiesen, und dieses Problem sollte angegangen werden, um auch beim Risiko eventuell steigender Anforderungen der EU an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme vollumfänglich leistungsfähig zu bleiben.

In diesem Kontext muss angemerkt werden, dass im EPLR zu den personellen Ressourcen keine quantifizierte Angaben gemacht und auch keine Aussagen zur Qualität der Humanressourcen getroffen werden. Daraus ergibt sich, dass die Notwendigkeit einer eventuellen Weiterentwicklung nicht eingeschätzt werden kann. Andererseits kann auf Erfahrungen der Gutachter zurückgreifend attestiert werden, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt für den EPLR auf ein funktionierendes Durchführungssystem zurückgreifen kann, das sich im Wesentlichen bewährt hat und daher fortgeführt werden sollte. Mit anderen Worten: Eine Basis mit programmadäquaten Humanressourcen ist offensichtlich vorhanden.

Die beschriebenen Regelungen zur Durchführung des Programms greifen die in den relevanten Verordnungen der EU gemachten Vorgaben für ein effizientes Verwaltungs- und Kontrollsystem auf. Die entsprechenden Institutionen und Einrichtungen sind benannt und ihre Funktionsweise und Aufgaben gut beschrieben. Insbesondere der Anforderung, das Verwaltungs- und Kontrollsystem für den ELER derart einzurichten, dass eine klare Funktionszuweisung und Funktionstrennung der für den Fonds relevanten Institutionen Verwaltungsbehörde, zugelassene Zahlstelle und bescheinigende Stelle erkennbar ist, wird entsprochen. Festgestellt werden muss allerdings, dass es Ungenauigkeiten in den Verweisen auf die rechtlichen Grundlagen der EU gibt. Das ist zu prüfen und zu korrigieren.

Das beschriebene Aufgabenspektrum der Verwaltungsbehörde ELER entspricht dem von der EU vorgesehenen Arbeitsauftrag, und auch die Beschreibung der Art und Weise der Einsetzung der zwischengeschalteten Stellen lässt erwarten, dass das Verwaltungs- und



Kontrollsystem wirksam funktionieren wird. Es ist darüber hinaus zu erwarten, dass den Berichtspflichten und weiteren Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit durch die Fortführung der bereits in der Vorperiode bewährten Monitoringstelle voll umfänglich entsprochen werden kann.

Die geplante Ansiedlung und Struktur der Zahlstelle stellt sicher, dass die Kriterien der EU für die Mindestanforderungen an die Zahlstelle erfüllt werden. Der Aufbau der Zahlstelle entspricht dem Kriterium der geforderten strikten Trennung von Bewilligung, Auszahlung und Verbuchung. Aber auch die Mindestanforderungen hinsichtlich der internen Kontrollsysteme, der Überwachung der Zahlungsprozesse und der dazu geforderten Information und Kommunikation sind erfüllbar.

Im Bundesland Sachsen-Anhalt gibt es klare Zuständigkeiten in den Verwaltungsverfahren für die geförderten Einzelmaßnahmen, so dass davon auszugehen ist, dass den Zuwendungsempfängern die relevanten Ansprechpartner und die Förderverfahren bekannt sein werden. Allerdings ist hier zu bemerken, dass die in der tabellarischen Übersicht zu den Zuständigkeiten und Verwaltungsverfahren im Kapitel 15.1.2 genannten Maßnahmen nicht immer kongruent sind zu den in der Tabelle 1 des Kapitels 5.1.3 aufgeführten Unterstützungs- bzw. Teilmaßnahmen. Das gilt es anzupassen. Um den Verwaltungsaufwand nicht zu vergrößern, plant das Bundesland Sachsen-Anhalt eine „1:1“-Umsetzung der EU-Vorgaben und keine weitere Verkomplizierung durch nationale Sonderwege. Eine Vereinfachung bzw. Erleichterung im Sinne der Antragsteller und Zuwendungsempfänger ist durch den Ausbau des elektronischen Datenaustausches und der Internet-basierten Antragstellung geplant. Das ist grundsätzlich begrüßenswert.

Auch die Ausführungen zu den Vorkehrungen für die Prüfung der Funktion des Verwaltungs- und Kontrollsystems, konkret im Rahmen des Technischen Prüfdiensts, von Verfahren der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen, einschließlich der Verfahren zur Feststellung und Korrektur von Unregelmäßigkeiten, lassen erwarten, dass eine weitgehend reibungslose Programmdurchführung erreicht werden kann. Es ist also davon auszugehen, dass mit dem Verwaltungs- und Kontrollsystem den finanziellen und rechtlichen Vorgaben der EU entsprochen wird und insbesondere ein wirksamer Schutz vor Betrug besteht.

Schließlich ist die Herstellung von Publizität zu bewerten. Bei den anvisierten Öffentlichkeits- und Kommunikationsmaßnahmen ist zu unterscheiden zwischen der Publikation der Förderangebote und Zugangsregeln, die sich vornehmlich an die potenziell Begünstigten richtet, und der Information der breiteren Öffentlichkeit über die Rolle der EU-Förderung im Bundesland Sachsen-Anhalt. Das Bundesland Sachsen-Anhalt plant, zielgruppenspezifische Publikationsmaßnahmen zu den Möglichkeiten und Verfahrensregeln der Fördermittelgewährung zu entwickeln. Dieses Vorhaben scheint notwendig für die erfolgreiche Durchführung des EPLR, allerdings wird nicht aufgezeigt, wie die Publikationsmaßnahmen konkret aussehen sollen. Um über die Ergebnisse bei der Programmdurchführung zu unterrichten, sollen die zu erstellenden Durchführungsberichte und Bewertungen im Internet veröffentlicht werden,





was sicher ein geeigneter Weg ist, eine interessierte Öffentlichkeit zu erreichen. Zur Information der breiteren Öffentlichkeit soll auch weiterhin eine spezifische Internetadresse ([www.europa.sachsen-anhalt.de](http://www.europa.sachsen-anhalt.de)) zum Einsatz kommen, die sich im Bundesland bereits bewährt hat. Ergänzt wird das durch entsprechende andere Mittel der Öffentlichkeitsarbeit (Pressemitteilungen, Hinweistafeln etc.). Es kann davon ausgegangen werden, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt seine Publizitätsverpflichtungen erfüllen wird.

## 5.2 Bewertung der relevanten Beratungskapazitäten

Hinsichtlich des Programmmanagements ist darauf zu achten, ob genügend Beratungskapazitäten vorhanden sind, um potenziell Begünstigte bei der Planung von Projekten, der Stellung von Anträgen etc. zu unterstützen. Zudem ist aufzuzeigen, dass die vorhandenen Beratungskapazitäten ausreichend sind für die zu bewältigenden Aufgaben und demzufolge Verzögerungen im Verfahren aus diesem Grund nicht zu befürchten sind.

Grundsätzlich ist hier dem Bundesland Sachsen-Anhalt zu attestieren, dass Vorkehrungen getroffen werden, die die Zuwendungsempfänger hinsichtlich der notwendigen administrativen Zuarbeit entlasten sollen. Im Besonderen sind neben einer Internet-basierten Antragsstellung auch kommunikative Maßnahmen explizit im EPLR genannt. Darüber hinaus verfügt das Bundesland Sachsen-Anhalt über ein ausgebautes und differenziert agierendes Beratungssystem in der Land- und Forstwirtschaft, das sich zusammensetzt aus einer privatwirtschaftlichen Beratung, der Officialberatung der Agrar-, Umwelt- und Forstverwaltung sowie sonstigen Beratungsanbietern, z.B. Kontrollverbände, Berufsstände oder Firmenberatung.

Die Einschätzung der Beratungskapazitäten, mit denen potenziell Begünstigte bei der Planung von Projekten, der Stellung von Anträgen etc. unterstützt werden sollen, basiert im EPLR auch auf der Auswertung einer Studie zur „Darstellung des bestehenden landwirtschaftlichen Beratungssystems in Sachsen-Anhalt in Bezug auf die Umsetzung der derzeitigen und künftigen EU-rechtlichen Anforderungen im Zusammenhang mit der ELER-Förderung“. Diese Studie kommt zum Ergebnis, dass die im Bundesland Sachsen-Anhalt bestehenden Beratungsangebote den von der EU geforderten Mindestanforderungen entsprechen, und davon auszugehen ist, dass das Beratungsangebot über die gesamte Laufzeit des Programms ausreichend sein wird. Hierzu ist zu bemerken, dass Grundlage der Studie ein Entwurf für den EPLR mit Stand vom 29. Juni 2013 war. Seither hat sich der Umfang der im EPLR angebotenen Teilmaßnahmen von damals 37 auf 47 erhöht. Als konkrete Empfehlung sei deshalb eine Prüfung ausgesprochen, ob das untersuchte Beratungssystem auch diesem erweiterten Angebot eines Förderspektrums entsprechen kann.



### **5.3 Empfehlungen zu den geplanten Durchführungsbestimmungen des Programms**

Es ergeben sich nur wenige Empfehlungen zu den geplanten Durchführungsbestimmungen des Programms:

- Zur Angemessenheit der Humanressourcen für die Durchführung des Programms sollten ggf. noch quantitative und qualitative Angaben gemacht werden.
- Ungenauigkeiten in den Verweisen auf die rechtlichen Grundlagen der EU sollten geprüft und korrigiert werden.
- Die Maßnahmenbezeichnungen in der tabellarischen Übersicht zu den Zuständigkeiten und Verwaltungsverfahren im Kapitel 15.1.2 des EPLR sind noch anzupassen.
- Schließlich sollte geprüft werden, ob das vorhandene Beratungssystem dem erweiterten Angebot des Förderspektrums gerecht werden kann.



## Literatur

- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2014): Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014-2020. Berlin: BMWi.
- EC (European Commission) (2012a): Commission staff working document: Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020; the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund. Brussels: EC.
- EC (European Commission) (2012b): Commission staff working document: Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020; the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund. Annexes. Brussels: EC.
- EENRD (European Evaluation Network for Rural Development); DG Agri (Directorate General Agriculture and Rural Development) (2012): Getting the most from your RDP: Guidelines for the ex-ante evaluation of 2014-2020 RDPs. Brussels: European Communities.
- Europäische Kommission (2012): Stellungnahme der Kommissionsdienststellen zur Vorbereitung der Partnerschaftsvereinbarung und der Programme in Deutschland für den Zeitraum 2014-2020. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Brüssel: Europäische Kommission.
- GD Regio (Generaldirektion Regionalpolitik bei der Europäischen Kommission) (2012): Programmplanungszeitraum 2014-2020: Monitoring und Evaluierung der Europäischen Kohäsionspolitik: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds: Leitfaden für die Ex-ante-Evaluierung. Brüssel: Europäische Kommission.
- ISW (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung) (2014a): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020 (Entwurf, Stand: 20.01.2014). Magdeburg: Landesregierung Sachsen Anhalt.
- ISW (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung) (2014b): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020 (Entwurf, Stand: 21.03.2014). Magdeburg: Landesregierung Sachsen Anhalt.
- ISW (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung) (2014c): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020 (Entwurf, Stand: 11.04.2014). Magdeburg: Landesregierung Sachsen Anhalt.



- ISW (Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung); Prognos AG (2012): Sozioökonomische Analyse (SÖA) inklusive einer Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) des Bundeslandes für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR Sachsen-Anhalt 2014-2020. Magdeburg: Landesregierung Sachsen-Anhalt.
- Kirschke, D.; Häger, A.; Karl, H.; Noleppa, S. (2014): Vorläufige Ex-ante-Evaluierung des EPLR des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020 (Fassung 20. Januar 2014) im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.
- Kirschke, D.; Häger, A.; Karl, H.; Noleppa, S. (2013): Stellungnahme zu den strategischen Eckpunkten für den EFRE, ESF und ELER im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.
- Kirschke, D.; Häger, A.; Karl, H.; Noleppa, S. (2012): Bewertung der Sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.
- Landesregierung Sachsen-Anhalt (2013): Strategische Eckpunkte für einen fondsübergreifenden Einsatz des EFRE, des ESF und des ELER für den Zeitraum 2014-2020. Magdeburg: Landesregierung Sachsen-Anhalt.
- MLU (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt) (2014): Gesamtfinanztafel ELER 2014-2020. Magdeburg: MLU.
- Rat der Europäischen Union (2013): Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2017. In: Amtsblatt der Europäischen Union C 217/33.
- Tvrdonova, J.; Lukesch, R.; Wimmer, H. (2012): Guidelines for ex-ante evaluation of 2014-2020 RDPs. Paper presented at the 12<sup>th</sup> Meeting of the Evaluation Expert Committee, Brussels, 20<sup>th</sup> September 2012. Brussels: EENRD.