



**Entwicklungsprogramm
für den ländlichen Raum
Sachsen-Anhalt 2007 Æ 2013**

Ex-post-Bewertung Teil I Æ Programmbezogene Bewertung



**Europäischer Landwirtschaftsfonds
für die Entwicklung
des ländlichen Raums
Sachsen-Anhalt 2007 - 2013**



**Laufende (jährliche) Bewertung,
Halbzeit- und Ex-post-Bewertung des
Programms zur Entwicklung des ländlichen
Raums in Sachsen-Anhalt (EPLR) 2007 bis
2013 nach VO (EG) Nr. 1698/2005 (ELER)**

Bericht zur Ex-post-Bewertung
Teil I . Programmbezogene Bewertung

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1. Zusammenfassung	12
2. Einführung.....	18
3. Kontext der Evaluation	20
3.1 Beschreibung des Bewertungsprozesses.....	20
3.2 Kurzdarstellung früherer Bewertungen im Zusammenhang mit dem Programm...	21
4. Zusammenfassende Darstellung der Untersuchungsmethodik	23
5. Beschreibung von Programm, Maßnahmen und Budget.....	28
5.1 Durchführung des Programms: beteiligte Akteure, institutioneller Kontext.....	28
5.2 Programmstruktur: Prioritäten und Maßnahmen.....	30
5.3 Budgetplanung für den Programmzeitraum, Bewertung vorgenommener Veränderungen	34
5.4 Stand der finanziellen Umsetzung zum Jahresende 2015.....	39
6. Beantwortung der programmbezogenen gemeinsamen Bewertungsfragen.....	41
6.1 Vorbemerkungen	41
6.2 Beitrag des Programms zu den strategischen Prioritäten der Gemeinschaft.....	42
GBF 1: Inwieweit hat das Programm zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen?	42
GBF 2: Inwieweit hat das Programm einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet?	45
GBF 3: In welchem Ausmaß hat das Programm zum Schutz und zur Verbesserung der natürlichen Ressourcen und der Landschaft einschließlich der Erhaltung der Artenvielfalt und ökologisch wertvoller Bewirtschaftungssysteme in der Land- und Forstwirtschaft beigetragen?	46
GBF 5: Inwiefern hat das Programm zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den Sektoren Land- und Forstwirtschaft beigetragen?	69
GBF 9: Inwiefern hat das Programm dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?	73

6.3 Beitrag des Programms zur Bewältigung der neuen Herausforderungen% zu den Zielen des Gesundheitscheck.....	80
GBF 4: Inwiefern hat das Programm zur Bereitstellung von erneuerbaren Energien beigetragen?.....	80
GBF 6: Inwieweit hat das Programm einen Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors geleistet?	82
GBF 7: Inwiefern hat das Programm zum Klimaschutz und zu Anpassungen an den Klimawandel beigetragen?	84
GBF 8: In welchem Umfang hat das Programm zu einer verbesserten Wasserwirtschaft beigetragen?	90
GBF 10: Inwiefern hat das Programm zur Einführung innovativer Ansätze beigetragen?..	91
GBF 11: In welchem Ausmaß hat das Programm zur Anbindung an Breitband- Internetanschlüsse beigetragen?.....	94
6.4 Beantwortung der weiteren programmbezogenen gemeinsamen Bewertungsfragen.....	96
GBF 12: In welchem Umfang hat das Nationale Netzwerk für den ländlichen Raum (NLR) dazu beigetragen, die Ziele des Programms zu erreichen?	96
GBF 13: In welchem Umfang hat die technische Hilfe dazu beigetragen, die Ziele des Programms zu erreichen?	96
GBF 14: Wie effizient wurden die Ressourcen des Programms in Bezug auf das Erreichen der beabsichtigten Ziele genutzt?.....	97
6.5 Zusammenfassende Bewertung der Strategie des EPLR.....	101
7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	104
Quellenverzeichnis.....	106

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schematische Darstellung des Programmzyklus.....	23
Abbildung 2:	Prinzipschema Interventionslogik: Hierarchie von Zielen und Indikatoren.....	25
Abbildung 3:	Durch das EPLR Sachsen-Anhalt umgesetzte Maßnahmen im Schwerpunkt 1 .	32
Abbildung 4:	Durch das EPLR Sachsen-Anhalt umgesetzte Maßnahmen im Schwerpunkt 2 .	33
Abbildung 5:	Durch das EPLR Sachsen-Anhalt umgesetzte Maßnahmen im Schwerpunkt 3 .	34
Abbildung 6:	Verlauf der finanziellen Umsetzung des EPLR	40
Abbildung 7:	Gesamtausgaben der EPLR (öffentliche und private Mittel einschl. KP und HC, Mio. ").....	43
Abbildung 8:	Entwicklung des Umfangs der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Sachsen-Anhalt (ha).....	47
Abbildung 9:	Lage von Fördermaßnahmen mit Wirkung auf HNV-Kennarten.....	51
Abbildung 10:	Lage der FFH-Gebiete in Sachsen - Anhalt.....	52
Abbildung 11:	Lage von geförderten Flächen mit Wirkungen auf das Schutzgut Biodiversität über den LVG des Landes.....	53
Abbildung 12:	Beispiel für die Lage der Förderfläche (Mulchsaat) im Aufnahmegebiet für den HNV-Indikator.....	54
Abbildung 13:	Wirkung der Interventionsansätze von Fördergegenständen des Grünlands auf Pflanzengesellschaften.....	56
Abbildung 14:	Veränderung des C-Faktors in Abhängigkeit von der Wirkung der EPLR-Maßnahmen, bezogen auf Ackerland. Links . Situation ohne Anwendung bodenschonender Maßnahmen (d.h. Pflügen der Fläche), Rechts . Situation unter Berücksichtigung von Maßnahmen des Bodenschutzes.....	58
Abbildung 15:	Abschätzung der Verminderung des Bodenabtrags durch AUM in t/ha und Jahr. Referenzjahr 2005, Förderflächen Stand 2012	59
Abbildung 16:	Lage von Flächen mit AUM, die Bodenerosion abmildern (insbesondere auf AL) oder verhindern (GL) über den OWK.....	60
Abbildung 17:	Lage von Flächen mit AUM, die Nährstoffüberschüsse abmildern (insbesondere AL) oder verhindern (GL) über den GWK bzw. der FGL-Kulisse.	61
Abbildung 18:	Lage der Fördermaßnahmen mit Rückwirkungen auf den Einsatz von Pflanzenschutzmittel und regionale Differenzierung der PSM-Anwendung	63
Abbildung 19:	Zusammenhang zwischen N-Saldo und PSM-Wirkstoffmenge in Bezug zu den LVG	64
Abbildung 20:	Entwicklung der P_{gesamt} -Konzentration im Süßen See über die Jahre 2008 - 2012.....	65
Abbildung 21:	Nitratmesswerte der Ohre vor Eintritt in den Drömling (dunkle Säulen) und nach Durchfließen des Drömling (hellere Säulen) in den Jahren 2005 bis 2014.	66
Abbildung 22:	Nitratfrachten Messstelle Ausgang Drömling über den Zeitraum 1992-2014.....	67
Abbildung 23:	Verlauf der Nitrat und P_{gesamt} Konzentration in der Elbe (Messstelle Magdeburg).....	67
Abbildung 24:	LIK-Indikator N-Überschuss der Jahre 2003-2013 im Vergleich des Bundeslandes Sachsen-Anhalt zum Mittelwert aller Bundesländer.....	68
Abbildung 25:	Verteilung der bewilligten Fördermittel nach Fördergegenständen (einschl. LEADER und GAK)	76

Abbildung 26:	Verteilung der bewilligten Fördermittel nach Rechtsform der Projektträger (einschl. LEADER und GAK)	77
Abbildung 27	Entwicklung des Anteils erneuerbarer Energien am Stromverbrauch (in %).....	80
Abbildung 28:	Entwicklung der Kuhbestände und der Milcherzeugung in Sachsen-Anhalt	83
Abbildung 29:	Abschätzung von Klimaeffekten durch Leistungen der Biota am Beispiel von CO ₂ -und N ₂ O-Emissionen (flächenbezogen) im Systemversuch Versuch am Standort Bad Lauchstädt und Referenzdaten konventioneller und ökologischer Bewirtschaftungssysteme (Praxisdaten aus Betrieben)	85
Abbildung 30:	Differenzierung des Kohlenstoffvorrats nach unterschiedlichen Formen der Waldbewirtschaftung (Modellrechnung unter Annahme der Baum Bestandsentwicklung bis 2036).....	86
Abbildung 31:	Zusammenhang zwischen Energieinput und Treibhausgasemissionen als CO ₂ -Äquivalente.....	87
Abbildung 32:	Vergleich der N-Salden geförderter Flächen im Vergleich zu Kontrollflächen über den Zeitraum 2011-2015	90

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Stand der Budgetplanung zu Beginn und am Ende der Programmperiode	35
Tabelle 2:	Vergleich der Verteilung der ELER-Mittel zu Beginn und am Ende der Programmperiode.....	35
Tabelle 3:	ELER-Budget auf Ebene der Maßnahmen/ Teilmaßnahmen zu Beginn und am Ende der Programmperiode.....	36
Tabelle 4:	Budgetplanung zum Einsatz zusätzlicher nationaler Mittel (Top-ups) zu Beginn und am Ende der Programmperiode.....	38
Tabelle 5:	Plan-Ist-Vergleich der Umsetzung der ELER-Mittel (Stand Jahresende 2015)...	39
Tabelle 6:	Entwicklung der Wirtschaftsleistung in Sachsen-Anhalt, 2007-2013 (Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen).....	42
Tabelle 7:	Entwicklung der Arbeitsproduktivität in Sachsen-Anhalt, 2007-2013 (Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen im Inland).....	44
Tabelle 8:	Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Sachsen-Anhalt, 2007-2013 (Inland).....	45
Tabelle 9:	Anzahl der geförderten Projekte in Teilmaßnahme 323-I nach Fördergegenständen	49
Tabelle 10:	Umsetzung der Maßnahme 323-II nach Fördergegenständen.....	49
Tabelle 11:	Befunde des HNV-Indikators im Vergleich der Jahre 2009 und 2013 auf Ebene der Kennarten (Klassen I . III) sowie für ausgewählte Typen landwirtschaftlicher Flächennutzung (Daten für Sachsen-Anhalt)	55
Tabelle 12:	Entwicklung der Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen	69
Tabelle 13:	BWS je Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen	70
Tabelle 14:	Investitionen des gesamten Sektors und AFP-geförderte Investitionen	72
Tabelle 15:	Primärenergiegewinnung erneuerbarer Energieträger 1990 . 2013 (Terrajoule)	81
Tabelle 16:	Effizienz der Stickstoffnutzung im Vergleich von FGL-Betrieben zu Referenzbetrieben (ohne Maßnahmenbeteiligung) in Sachsen-Anhalt	88
Tabelle 17:	Entwicklung der Breitbandverfügbarkeit in ländlichen Gemeinden*) . Vergleich Sachsen-Anhalt/ Deutschland (alle Technologien).....	95
Tabelle 18:	Wirkungsindikatoren des CMEF . Ziele, Entwicklung und Wirkungsbeiträge des EPLR.....	102

Abkürzungsverzeichnis

AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskräfte
ALFF	Amt für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
BBA	Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BE	Be- und Entladung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BHKW	Blockheizkraftwerk
BMVBS	Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BWS	Bruttowertschöpfung
CC	Cross Compliance
CMEF	Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen
DBU	Deutsche Bundesstiftung Umwelt
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation
DG AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission
DGaaE	Deutsche Gesellschaft für allgemeine und angewandte Entomologie
DIN	Deutsches Institut für Normung
DLG	Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft
DLR	Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum (Rheinland-Pfalz)
EAGFL-A	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft . Abteilung Ausrichtung
EAGFL-G	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft . Abteilung Garantie
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ELER-VO	Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Land- wirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)
EPLR	Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums

ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EU	Einzelunternehmen
EW	Einwohner
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FGG	Flussgebietsgemeinschaft
FGL	Freiwillige Gewässerschutzleistungen
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FNL	Freiwillige Naturschutzleistungen
FOR	Finanzieller Orientierungsrahmen
GAK	Gemeinschaftsaufgabe sVerbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes%
GBF	Gemeinsame Bewertungsfrage
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GEK	Gewässerentwicklungskonzept
GfÖ	Gesellschaft für Ökologie
gfP	gute fachliche Praxis
GL	Grünland
GRK	Gewässerrahmenkonzept
GWK	Grundwasserkörper
ha	Hektar
HC	Health Check
HFF	Hauptfutterfläche
HNV	High Nature Value
IKSE	Internationale Kommission zum Schutz der Elbe
ILE	Integrierte ländliches Entwicklung
ILEK	Integriertes ländliches Entwicklungskonzept
INL	Institut für Nachhaltige Landbewirtschaftung e.V.
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
isw	Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH
JKI	Julius-Kühn-Institut
JP	Juristische Person
KiT	Kindertagesstätte
KOM	Europäische Kommission
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft
LAF	Landesanstalt für Altlastenfreistellung

LAG	Lokale Aktionsgruppe
LAU	Landesamt für Umweltschutz
LAWA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LGSA	Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH
LHW	Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft Sachsen-Anhalt
LIKI	Länderinitiative Kernindikatoren
LLG	Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau
LMBV	Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH
LRT	Lebensraumtypen
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LVerGeo	Landesamt für Vermessung und Geoinformation Sachsen-Anhalt
LVG	Landwirtschaftliche Vergleichsbetriebe
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
LwAnpG	Landwirtschaftsanpassungsgesetz
MEN-D	Monitoring- und Evaluierungsnetzwerk Agrarstruktur und ländliche Entwicklung Deutschland
MLU	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
MLU	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt
MMP	Managementplan
MSL	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung
MULE	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie des Landes Sachsen-Anhalt
N-Salden	Stickstoffsalden
Nmin	Gehalt eines Bodens an verfügbarem mineralischen Stickstoff
NatSchG	Naturschutzgesetz
ÖL	Ökolandbau
OP	Operationelles Programm
OWK	Oberflächenwasserkörper
PBSM	Pflanzenbehandlungs- und Schädlingsbekämpfungsmittel
RAG	Regionale Aktionsgruppe
RES	Regionale Entwicklungsstrategie
RGV	Rauhutterfressende Großvieheinheiten
RL	Richtlinie
SIGÖL	Sächsische Interessengemeinschaft Ökologischer Landbau
SP	Schwerpunkt
ST	Sachsen-Anhalt

TG	Teilnehmergemeinschaft
TUM	Technische Universität München
UHV	Unterhaltungsverband
VB	Verwaltungsbehörde
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VO	Verordnung
vTI	von Thünen-Institut
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
ZALF	Zentrum für Agrarlandschaftsforschung

1. Zusammenfassung

Bewertungsauftrag, Berichterstattung

Gemäß Art. 86 der ELER-Verordnung (VO 1698/2005/EG) ist für jedes Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums nach Ende des Förderzeitraums ist eine Ex-post-Bewertung vorzunehmen. Gemäß der Verordnung sind dabei insbesondere der Grad der Inanspruchnahme der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz des Programms sowie die sozioökonomischen Auswirkungen, u.a. auf die Prioritäten der Gemeinschaft, zu untersuchen.

Der 1. Teil des Bewertungsberichts konzentriert sich auf die Umsetzung der Berichtsvorgaben gemäß den Leitlinien der Europäischen Kommission (CMEF) und insbesondere auf die Beantwortung der programmbezogenen gemeinsamen Bewertungsfragen. Die Bewertungen zu den einzelnen Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen des EPLR Sachsen-Anhalt sind in einem separaten Teil 2 des Bewertungsberichts dokumentiert.

Programmplanung

Die Programmplanung für das EPLR Sachsen-Anhalt 2007-2013 war eingebunden in die Entwicklung einer **fondsübergreifenden Entwicklungs- und Förderstrategie**. Die Landesregierung hatte auf Basis einer umfassenden Analyse fondsübergreifende Strategieschwerpunkte festgelegt, die aus ihrer Sicht von besonderer Bedeutung dafür waren, die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven in Sachsen-Anhalt . insbesondere auch des ländlichen Raumes . zu verbessern. Jeweils spezifische ELER-Maßnahmen sollten die Umsetzung dieser Strategieschwerpunkte unterstützen. Dies gilt insbesondere für

- Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, z. B. durch Stärkung der Tierproduktion, Veredlung tierischer Erzeugnisse, Investitions- und Innovationsförderung in der Ernährungswirtschaft,
- die Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft,
- die Weiterentwicklung der Infrastrukturen im ländlichen Raum, insbesondere der für nachhaltige Entwicklung und zur Sicherung der Attraktivität des ländlichen Raums bedeutsamen Bildungsinfrastrukturen.

Darüber hinaus sollte der ELER wesentliche Beiträge zum Querschnittsziel „Umwelt- und Naturschutz sowie Risikoversorgung“ und damit zur Erreichung der Ziele von Göteborg leisten.

Abgeleitet aus der Analyse der Ausgangslage und der Zielbestimmung wurden die **Programmschwerpunkte** 3 (Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft) mit ca. 34 % und 1 (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft) mit ca. 29 % vergleichsweise stark gewichtet. Innerhalb des Schwerpunktes 2 (Verbesserung der Umwelt und der Landschaft) mit ca. 28 % der ELER-Mittel wurden die Prioritäten so gesetzt, dass den Anforderungen an den Natur- und Umweltschutz und insbesondere den europäischen Vorgaben gemäß der WRRL, der Umsetzung des Netzwerkes Natura 2000 sowie den klimapolitischen Zielsetzungen Rechnung getragen werden konnte.

Aus dem mit der ELER-VO nutzbaren Spektrum von insgesamt 32 Maßnahmen zur Umsetzung der Schwerpunkte 1 bis 3 wurden im EPLR Sachsen-Anhalt **zunächst 22 Maßnahmen programmiert**. Hinzu traten die Maßnahmen zur Umsetzung von LEADER-Konzepten. Von den 22 im EPLR programmierten ELER-Maßnahmen wurden 6 im Programmzeitraum nicht umgesetzt. Die dafür vorgesehenen Mittel wurden im Zuge von Programmänderungen in andere Maßnahmen umgeschichtet. Aus Sicht der Evaluatoren waren die vorgenommenen Streichungen nachvollziehbar begründet.

Finanzielle Durchführung

Nach ursprünglicher Planung standen für Förderungen aus dem EPLR 817 Mio. " ELER-Mittel zur Verfügung. Damit sollten förderfähige öffentliche Ausgaben im Umfang von 1.163 Mio. " kofinanziert werden. Der dritte Änderungsantrag zum EPLR, der von der Kommission im Dezember 2009 angenommen wurde, hat den Budgetrahmen und die Programmstruktur substantiell beeinflusst. Mit diesem Änderungsantrag erfolgten insbesondere die Umsetzung des Health Check und des EU-Konjunkturprogramms. Durch diese Anpassungen hat sich das verfügbare ELER-Budget bis Ende 2009 um 86,7 Mio. " auf 903,9 Mio. " erhöht. Mit dem Einsatz der zusätzlichen Mittel wurde insbesondere den sog. „Neuen Herausforderungen“ vor denen auch die Agrar- und ländliche Entwicklungspolitik steht, Rechnung getragen (Klimaschutz/ Anpassung an den Klimawandel, Biodiversität, Erneuerbare Energien, Breitband-Internetversorgung im ländlichen Raum).

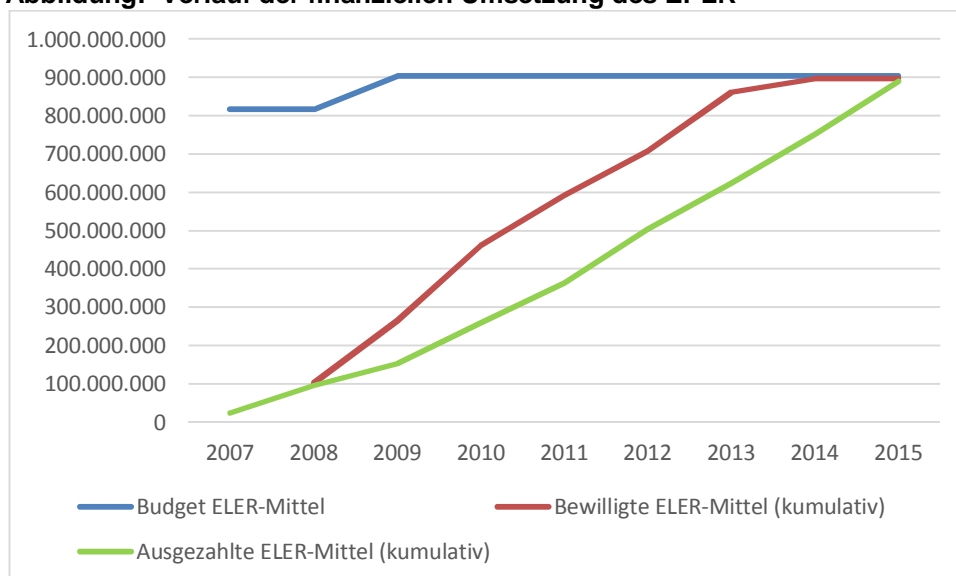
Im Verlauf der Programmperiode sind häufige und **umfangreiche Anpassungen der Budgetplanung** des EPLR vorgenommen worden. Die Analyse zeigt, dass dabei die Grundproportionen der Finanzausstattung zwischen den Schwerpunkten weitgehend stabil blieben. Auf Ebene der Maßnahmen/ Teilmaßnahmen des EPLR waren die Änderungen dagegen gravierend. Kaum eine Maßnahme hatte zum Programmende noch das gleiche Budget wie zum Programmstart.

Die vorgenommenen Änderungen erfolgten nach Einschätzung der Evaluatoren ganz überwiegend aus nachvollziehbaren Gründen. Praktisch änderten sich im Verlauf des Programmplanungszeitraums viele für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen bedeutsame Rahmenbedingungen. Dies war bei der Programmsteuerung zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung ist die praktizierte **Flexibilität zu begrüßen**. Die zeitnahe Steuerung des ELER-Budgets war nach Einschätzung der Evaluatoren eine wichtige Voraussetzung für einen weitgehend vollständigen Mittelabfluss.

Die in der Programmperiode bereitgestellten ELER-Mittel wurden bis zum Ende des Förderzeitraums **nahezu vollständig ausgeschöpft**. Zum Jahresende 2015 wurde ein Auszahlungsstand von 890 Mio. " erreicht, das sind 98,4% des Planansatzes. Damit hat das Land vor dem Hintergrund der schwierigen Rahmenbedingungen . nicht zuletzt durch die kontinuierliche Steuerung des Budgets . ein **gutes Umsetzungsergebnis** erreicht.

Eine Betrachtung der finanziellen Umsetzung im Zeitverlauf zeigt darüber hinaus, dass auf Ebene des EPLR insgesamt ein **relativ kontinuierlicher Prozess** von Mittelbindungen und Auszahlungen erreicht werden konnte.

Abbildung: Verlauf der finanziellen Umsetzung des EPLR



Quelle: Statusberichte der VB ELER, 2008 bis 2015; eigene Berechnungen

Eignung der Strategie vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Rahmenbedingungen (Relevanz)

Die sozioökonomische Analyse, die zur Vorbereitung der Programmplanung des EPLR durchgeführt worden ist, hat Handlungsbedarfe in allen drei Schwerpunktbereichen des Programms aufgezeigt. An diesen Handlungsbedarfen wurden die Förderungen ausgerichtet. Innerhalb des Programmzeitraums haben sich die **sozioökonomischen Rahmenbedingungen** in Sachsen-Anhalt **nicht grundlegend verändert**.

Nach wie vor steht der **landwirtschaftliche Sektor** vor der Herausforderung, angesichts stärkerer Markt- und Wettbewerbsorientierung der Agrarpolitik seine Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und möglichst auszubauen. Für ein weiteres Wachstum der Wertschöpfung spielt der Ausbau der Veredelungswirtschaft eine Schlüsselrolle. Hier wurden in der Programmperiode Fortschritte erreicht, es besteht jedoch weiterhin Entwicklungspotenzial. Dabei ist den steigenden Ansprüchen von Verbrauchern an die Qualität der Produkte und die Produktionsbedingungen Rechnung zu tragen. Die Strategie des EPLR, Landwirte und insbesondere tierhaltende Betriebe bei diesen Anpassungsprozessen zu unterstützen, ist vor diesem Hintergrund als angemessen zu bewerten.

Veränderungen im **Umweltbereich** vollziehen sich langfristig und sind auch mit Fördermaßnahmen allenfalls langfristig zu beeinflussen. Auch am Ende der Förderperiode sind für Sachsen-Anhalt nach wie vor bedeutende Herausforderungen zu konstatieren. Sie betreffen den Schutz der Biodiversität, die Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie und der FFH-Richtlinie, den Boden- und Klimaschutz. Insofern war die strategische Ausrichtung des Programms auf diese Ziele in der Programmperiode gerechtfertigt.

In den **ländlichen Gebieten** Sachsen-Anhalts haben sich die Prozesse der Abnahme und Alterung der Bevölkerung in der Programmperiode fortgesetzt. Die damit verbundenen Herausforderungen im Hinblick auf die Sicherung der Daseinsvorsorge bestehen fort und werden voraussichtlich in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung gewinnen. Lediglich die Arbeitsmarktsituation hat sich im Verlauf der Programmperiode landesweit signifikant verbessert. Diese Entwicklung sollte zu einer Neujustierung der förderpolitischen Priorität führen.

Alles in allem ist einzuschätzen, dass die Strategie des EPLR über die gesamte Programmperiode hinweg auf relevante Ziele und Handlungsbedarfe ausgerichtet war.

Erreichung der Ziele des EPLR (Effektivität)

Für alle Maßnahmen wurden im EPLR spezifische **Zielindikatoren und Ëwerte** festgelegt. Die Qualität dieser Zielwerte ist unterschiedlich zu beurteilen. Einzelne Zielwerte waren ihrer Größenordnung nach unrealistisch hoch, andere sehr konservativ geschätzt. Teilweise waren Indikatoren auch unspezifisch formuliert. Für einen Teil der Maßnahmen gab es in der Phase der Programmierung offenbar noch zu wenige Anhaltspunkte für eine realistische Quantifizierung von Zielwerten.

Im Zuge der insgesamt 9 Programmänderungen während der Förderperiode kam es zu vielfältigen **Anpassungen von Indikatoren und Zielwerten**. Gegen Ende der Programmperiode wurden Zielwerte vielfach an die absehbar erreichten, weitgehend bereits realisierten Ergebnisse angepasst.

Damit fehlte eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Effektivität der Programmdurchführung im Sinne einer **Zielerreichungsanalyse** zu bewerten. Bei formaler Betrachtung signalisieren die Daten des Monitoring zum Ende der Programmperiode vielfach die Erreichung der im Programm nach letztgültiger Fassung festgelegten Ziele. Für eine fundierte Bewertung ist das Verfahren, die Ziele an die Ergebnisse anzupassen, allerdings nicht geeignet.

Beitrag des EPLR zu den angestrebten Änderungen im Programmgebiet (Wirkungen)

Für alle ländlichen Entwicklungsprogramme waren Zielwerte für 7 **Wirkungsindikatoren** zu quantifizieren. Diese gemeinsamen Wirkungsindikatoren beziehen sich auf zentrale strategische Ziele der Europäischen Union (Europa 2020, Umwelt, Klimaschutz). Die Erreichung dieser Ziele wird von vielen Faktoren beeinflusst. Die ländlichen Entwicklungsprogramme haben in Bezug auf diese Ziele nur ein recht begrenztes Wirkungspotenzial. Daher sind die gemeinsamen Wirkungsindikatoren nach Einschätzung der Evaluatoren nur bedingt dazu geeignet, die wichtigsten Ergebnisse und Wirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme abzubilden.

Die obenstehenden Aussagen zu den Schwierigkeiten der Quantifizierung von Zielwerten für einzelnen Maßnahmen gelten grundsätzlich auch im Hinblick auf Zielwerte für das Programm insgesamt. Beide Ebenen stehen in engem Zusammenhang.

Bei der **Quantifizierung** der Zielwerte für die Wirkungsindikatoren folgten die Bundesländer keiner einheitlichen Systematik. So kamen auch bei vergleichbaren Programmstrukturen extrem unterschiedliche Zielwerte zustande. Dies ist bei der Interpretation der Daten zur Zielerreichung zu berücksichtigen.

Die Zielwerte, tatsächliche Veränderungen und die geschätzten Wirkungsbeiträge des EPLR Sachsen-Anhalt sind in nachfolgender Tabelle ausgewiesen. Die Schätzungen basieren auf unterschiedlichen Quellen. Nähere Erläuterungen dazu finden sich bei der Beantwortung der einschlägigen Bewertungsfragen in Kap. 6 des Berichts.

Tabelle: Wirkungsindikatoren des CMEF – Ziele, Entwicklung und Wirkungsbeiträge des EPLR

CMEF-Wirkungsindikator	Einheit	Zielwert	Änderung	Bemerkung	Beitrag EPLR
1. Wirtschaftswachstum	Mio. "	900	2.446	2013/2007, vgl. Tabelle 6	200-400 (Nettoeffekt)
2. Schaffung von Arbeitsplätzen	Anzahl	239	-1.100	2013/2007, vgl. Tabelle 8	500-1000 (Nettoeffekt)
3. Arbeitsproduktivität (Steigerung des BIP je Erwerbstätigen)	"	2.800	3.800	2013/2007, vgl. Tabelle 7	marginal ³⁾
4. Umkehr des Verlustes an biologischer Vielfalt (Feldvogelindikator)	%	6,0%	-12%	2014/2007 ²⁾	positiv, aber nicht quantifizierbar
5. Erhaltung von ökologisch wertvollen landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Flächen (HNV-Indikator)	ha	207.700 ¹⁾	Ist: 133.400	2015/2009, vgl. Abbildung 8	40.000 ⁴⁾
6. Verbesserung der Wasserqualität	kg N je ha	-24,0	kein Trend	vgl. Abbildung 24	positiv, aber nicht quantifizierbar
7. Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels	ktoe	0,044	-2.400	2012/2005	marginal

1) davon 199.700 ha Landwirtschaftsfläche und 8.000 ha Waldfläche

2) Deutschland insgesamt; für Sachsen-Anhalt kein Nachweis

3) kaum Investitionen in Produktionspotenzial außerhalb des lw. Sektors

4) HNV-Flächen unter Bewirtschaftung durch AUM lt. ELER-Monitoring

Auf der Grundlage der verfügbaren Daten und Analysen lassen sich im Hinblick auf die CMEF-Wirkungsindikatoren folgende Einschätzungen zu den Wirkungsbeiträgen des EPLR treffen:

- Zur positiven Entwicklung des **Wirtschaftswachstums** in den ländlichen Gebieten Sachsen-Anhalts hat das EPLR in signifikantem Maße beigetragen.
- Mit einem Nettoeffekt von ca. 500 bis 1000 zusätzlichen **Arbeitsplätzen** hat das Programm zur Stabilisierung des Beschäftigungsniveaus in den ländlichen Gebieten beigetragen. Der Zuwachs ist . ebenso wie beim Wirtschaftswachstum . vor allem auf nachfrageinduzierte Effekte der Investitionen in Infrastrukturen zurückzuführen. Investitionen in das Produktionspotenzial außerhalb der Landwirtschaft wurden kaum unterstützt.
- Da produktive Investitionen im nicht-landwirtschaftlichen Bereich durch das EPLR kaum gefördert worden sind, ist der Effekt des Programms auf die Steigerung der **Arbeitsproduktivität** als sehr gering einzuschätzen.
- Eine Umkehr des Verlustes an **biologischer Vielfalt**, gemessen an der Entwicklung des Feldvogelindicators, wurde nach den vorliegenden deutschlandweiten Ergebnissen nicht erreicht. Für Sachsen-Anhalt zeigen die Ergebnisse des Vogelmonitoring für Kernarten der Agrarlandschaft mehr oder weniger deutliche negative Trends. Spezifische Maßnahmen des EPLR haben zur Förderung der Biodiversität beigetragen. Die landesweiten Effekte auf den Feldvogelindikator oder gar die biologische Vielfalt insgesamt lassen sich jedoch nicht quantifizieren.
- Der Umfang von **Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert** (HNV) ist in Sachsen-Anhalt zwischen 2009 und 2015 um ca. 50 Tsd. ha bzw. mehr als ein Viertel zurückgegangen. Die Förderung des EPLR hat zur Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen auf rd. 40.000 ha Flächen mit hohem Naturwert beigetragen. Sie hat damit den negativen Trend offenbar gebremst, aber nicht gestoppt.
- Für die Entwicklung des N-Saldos als Indikator der **Wasserqualität** ist in Sachsen-Anhalt im Verlauf der Förderperiode kein eindeutiger Trend erkennbar. Die jährlichen Werte schwanken in Abhängigkeit von Faktoren wie Niederschlag und Ernteertrag. Maßnahmen des EPLR haben nachweisbar zur Reduzierung von Stickstoffausbringungen beigetragen, die in der Folge auch eine Reduktion des N-Saldos erwarten lassen. Die landesweiten Effekte lassen sich jedoch nicht quantifizieren.
- Die Emissionen von **Treibhausgasen** sind in Sachsen-Anhalt nach aktuellsten Daten zwischen 2005 und 2012 um 2,4 Mio. t bzw. 6% zurückgegangen. Der im EPLR festgelegte Zielwert von 44 t nimmt sich im Vergleich dazu verschwindend gering aus. Eine Reihe von Maßnahmen des EPLR hat nachweisbar zur Reduzierung klimarelevanter Emissionen beigetragen. Die landesweiten Effekte lassen sich jedoch nicht quantifizieren. Dennoch kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass der minimale Zielwert übertroffen wurde.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der Umsetzung des EPLR wurden **vielfältige Ergebnisse und Effekte** erreicht, die zur weiteren Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors in Sachsen-Anhalt, zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten und in einigen Bereichen auch zur Verbesserung der Umweltsituation beigetragen haben. Insgesamt haben das Land und seine Menschen erheblich von diesen Förderungen profitiert.

Die Bilanzierung der Ergebnisse des EPLR zum Ende der Programmperiode ist kein Selbstzweck. Hauptsächliches Anliegen ist es, aus der Rückschau Schlussfolgerungen für die weitere Förderpolitik zu ziehen. Voraussetzung und Ausgangspunkt hierfür ist nach dem Verständnis der Evaluatoren eine **breite Diskussion der Ergebnisse und Bewertungen**. Zu dieser Diskussion sollen die nachfolgenden Thesen, die aus Sicht der Evaluatoren gebotene Veränderungsprozesse umreißen, Anstöße geben:

- Die Bewertungsergebnisse vermitteln einen Eindruck davon, in welchen Handlungsfeldern ELER-Maßnahmen unter den gegebenen Bedingungen größere und in welchen Bereichen sie nur geringe Wirkungen entfalten konnten. Für die Zukunft sollte eine **Fokussierung der Förderung auf Handlungsfelder mit größeren Wirkungspotenzialen** erfolgen.
- Vor dem Hintergrund der langjährigen hohen Arbeitslosigkeit im Osten Deutschlands ist das Ziel, mit dem Einsatz von Fördermitteln **zusätzliche Arbeitsplätze** zu schaffen, im Bewusstsein vieler Akteure noch fest verhaftet. Über die Lissabon-Strategie ist dieses Ziel auch auf die aus dem ELER finanzierten ländlichen Entwicklungsprogramme übertragen worden. Die Bewertungsergebnisse zum EPLR Sachsen-Anhalt zeigen jedoch, dass das Potenzial und die Wirksamkeit des Programms im Hinblick auf dieses Ziel sehr begrenzt waren. Inzwischen hat sich die Arbeitsmarktsituation im Land auch soweit verändert, dass die Förderung neuer Arbeitsplätze, gleich welcher Art, nicht mehr die höchste Priorität hat. Aspekte wie die Qualität der Arbeitsbedingungen, angemessene Bezahlung, Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie haben an Bedeutung gewonnen. Dieser Entwicklung sollte auch in der Strategie zum Einsatz des ELER . auf Landesebene ebenso wie in den Konzepten der Lokalen LEADER-Aktionsgruppen . Rechnung getragen werden.
- Das EPLR beinhaltete verschiedene Angebote zur Förderung der **Diversifizierung** landwirtschaftlicher Betriebe hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten. Im Programmzeitraum wurde deutlich, dass derartige Förderangebote von den landwirtschaftlichen Unternehmen kaum genutzt wurden. Mit Blick auf diese Erfahrungen erscheinen spezifische Fördermaßnahmen für landwirtschaftliche Betriebe mit dieser Zielrichtung verzichtbar. Soweit Interesse besteht, können entsprechende Vorhaben im Rahmen der LEADER-Konzepte oder der Dorfentwicklung umgesetzt werden.
- Das Land verfügt über beträchtliche Potenziale für **Innovationen** in der landwirtschaftlichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung. Die Nutzung dieser Potenziale blieb in der Programmperiode 2007-2013 hinter den Möglichkeiten zurück. Sie sollten in der Förderperiode 2014-2020 mit dem neuen Förderansatz der Europäischen Innovationspartnerschaft "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit" (EIP-Agri) stärker ausgeschöpft werden.
- Vor dem Hintergrund des absehbar fortschreitenden demografischen Wandels sollte bei Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung der Aspekt der **interkommunalen Zusammenarbeit** noch stärkeres Gewicht erhalten. Die in Verlauf der Programmperiode erfolgte Gemeindegebietsreform bietet dazu gute Ansatzpunkte. Gleiches gilt für das Instrument der Integrierten Gemeindlichen Entwicklungskonzepte (IGEK).
- Auf **Verzögerungen im Umsetzungsprozess** einzelner Maßnahmen sollte zukünftig noch schneller reagiert werden. Der Umstand, dass Förderungen langezeit nicht umgesetzt worden sind, weil die verwaltungsseitigen Voraussetzungen dafür nicht gegeben waren, sollte nicht toleriert werden.
- Mit Blick auf die Erfahrungen der zurückliegenden Förderperiode ist es notwendig, die **kontinuierliche Verfügbarkeit** der für die Fördermaßnahmen erforderlichen **Haushaltsmittel** sicher zu stellen.
- Darüber hinaus haben sich der Vergangenheit auch personelle Engpässe als Hemmnis für die Umsetzung programmierter Fördermaßnahmen erwiesen. In den für die Bewilligung und . soweit es das Land betrifft . für die Umsetzung von Maßnahmen verantwortlichen Stellen sollten **ausreichende personelle Ressourcen** gewährleistet werden.
- Aus Gründen der Verwaltungseffizienz sollte auf **Förderungen mit im Einzelfall sehr geringen Beträgen** künftig verzichtet werden. Zumindest sollten sie nicht mehr unter den Bedingungen umfangreicher Monitoring-, Berichts- und Kontrollpflichten stattfinden, die mit der ELER-Finanzierung verbunden sind.

2. Einführung

Zweck des Berichts

Gemäß Art. 86 der ELER-Verordnung (VO 1698/2005/EG) ist für jedes Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums ein System der laufenden Bewertung einzurichten. Nach Ende des Förderzeitraums ist eine Ex-post-Bewertung vorzunehmen.

Gemäß der Verordnung sind dabei insbesondere

- der Grad der Inanspruchnahme der Mittel
- die Wirksamkeit und Effizienz des Programms sowie
- die sozioökonomischen Auswirkungen, u.a. auf die Prioritäten der Gemeinschaft

zu untersuchen.

Wichtige konzeptionelle Grundlagen für die Ex-post-Bewertung sind im Gemeinsamen Begleit- und Bewertungsrahmen (CMEF) durch die Kommission festgelegt. Insbesondere wird dort bestimmt, dass

- eine vollständige, d.h. alle Maßnahmen des Programms umfassende Bewertung vorzunehmen ist;
- im Rahmen dieser Bewertung insbesondere die sogenannten gemeinsamen% EU-weit einheitlichen Bewertungsfragen zu beantworten sind;
- die Bewertung sich insbesondere auf die gemeinsamen% EU-weit einheitlichen gemeinsamen Indikatoren stützen soll.

Weitere wesentliche Bezugspunkte der Bewertung sind die %programmspezifischen Bewertungsfragen% die das spezifische Erkenntnisinteresse der Akteur/innen in Sachsen-Anhalt reflektieren.

Struktur des Berichts

Im CMEF ist u.a. auch die Struktur der Bewertungsberichte vorgegeben.¹ Der Bericht zur Ex-post-Bewertung des EPLR Sachsen-Anhalt folgt dieser Vorgabe. Danach gliedert sich der Bericht in folgende Hauptabschnitte:

1. Zusammenfassung
2. Einleitung
3. Bewertungskontext
4. Methodik
5. Beschreibung von Programm, Maßnahmen und Budget
6. Beantwortung der Bewertungsfragen
7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

1 CMEF Hinweis B . Leitlinien für die laufende Bewertung. Abschnitt 7

Der 1. Teil des Bewertungsberichts konzentriert sich auf die Umsetzung dieser Berichtsvorgaben und insbesondere auf die Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfragen des CMEF.

Um die Bewertungen für das breite Maßnahmenspektrum des EPLR Sachsen-Anhalt in der gebotenen Tiefe und Systematik vorzunehmen, haben die Evaluatoren die Bewertungen zu den einzelnen Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen in einem separaten Teil 2 des Bewertungsberichts dokumentiert. Dieser Teil enthält . separat für alle Maßnahmen und Teilmaßnahmen des EPLR . ausführliche Evaluierungsergebnisse. Diese maßnahmenspezifische Berichterstattung ist so angelegt, dass sie

- (1) die mit der jeweiligen Maßnahme/ Teilmaßnahme verbundenen Förderziele und erwarteten Wirkungen sowie die unterstellte Interventionslogik reflektiert;
- (2) den Umsetzungsstand, die Ergebnisse und Wirkungen anhand geeigneter Daten und Indikatoren (einschließlich der CMEF-Indikatoren) darstellt und daran anknüpfend die maßnahmenbezogenen Bewertungsfragen des CMEF und ergänzende landesspezifische Bewertungsfragen beantwortet;
- (3) daraus Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen ableitet.

Mit dieser Berichtsstruktur soll zum einen der ~~s~~Kernbericht% zur Ex-post-Bewertung im Umfang begrenzt, zum anderen die gebotene Transparenz im Hinblick auf die Herleitung der Bewertungsergebnisse und Handlungsempfehlungen hergestellt werden.

3. Kontext der Evaluation

3.1 Beschreibung des Bewertungsprozesses

Das Land Sachsen-Anhalt hat sich für eine getrennte Durchführung der Aufgaben von Begleitung und Bewertung entschieden. Die Durchführung der Begleitung erfolgte verwaltungsintern. Sie wurde der Landesanstalt für Landwirtschaft und Gartenbau (LLG) übertragen.

Die Bewertung des EPLR umfasste die laufende Bewertung einschließlich Halbzeit- und Ex-post-Bewertung aller Maßnahmen, die über das EPLR im Förderzeitraum 2007 bis 2013 nach Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 gefördert werden.

Die Aufgaben zur Bewertung des EPLR wurden im Rahmen eines EU-weiten Ausschreibungsverfahrens an externe Sachverständige übertragen. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens wurde der Zuschlag an die Kooperationsgemeinschaft von

- isw Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH (isw Institut)
- Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH (LGSA)
- Institut für nachhaltige Landbewirtschaftung e.V. (INL)
- Büro für Agrar- und Dorfentwicklung GbR

erteilt. Dabei ist das isw Institut als Hauptauftragnehmer Vertragspartner des Auftraggebers.

Mit der Beauftragung des Evaluationsteams startete die begleitende Bewertung im Juli 2008. Schwerpunkt der Aktivitäten der Evaluatoren war zunächst die sog. „Strukturierungsphase“ gemäß EPLR. Die konkrete Umsetzung dieser Strukturierungsphase beinhaltet die Erarbeitung eines Feinkonzepts für die begleitende Bewertung des EPLR Sachsen-Anhalt. Im Juni 2009 wurde das Feinkonzept der Lenkungsgruppe sowie dem ELER-Begleitausschuss vorgestellt. Es bildet die Arbeitsgrundlage für die weiteren Bewertungsarbeiten.

Aufgrund von Programmänderungen im Zuge von Health Check und EU-Konjunkturprogramm wurde das Bewertungskonzept ergänzt. Es wurden Bewertungsansätze für zusätzliche Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen des EPLR Sachsen-Anhalt aufgenommen.

Weitere Aktivitäten zur Bewertung des EPLR Sachsen-Anhalts betrafen im Jahr 2009 im Wesentlichen vorbereitende Arbeiten für die 2010 anstehende Halbzeitbewertung. Mit dem zum Jahresende 2010 vorgelegten Bericht zur Halbzeitbewertung des EPLR wurde eine erste umfassende Bewertung des EPLR vorgenommen. Die Ergebnisse und Empfehlungen dieses Berichts wurden . auch unter Einbeziehung der in Lenkungsgruppe und Begleitausschuss vertretenen Wirtschafts- und Sozialpartner . breit diskutiert.

In den Folgejahren haben die Evaluatoren vertiefende Untersuchungen zu vorab vereinbarten Schwerpunktthemen und spezifischen Fragestellungen vorgenommen. Darüber hinaus wurden Hintergrundinformationen zu Kontext, Umsetzung und Ergebnissen der EPLR-Förderung sowie zu geeigneten Bewertungsmethoden gesammelt (Kapazitätsaufbau).

Mit Blick auf die zum Programmende anstehende Ex-post-Bewertung haben die Evaluatoren auf der Grundlage der im Juni 2014 veröffentlichten Leitlinien der Europäischen Kommission für die Ex-post-Bewertung der Ländlichen Entwicklungsprogramme des Förderzeitraums 2007-2013 im April 2015 ein detailliertes Konzept für die Ex-post-Bewertung vorgelegt. Dieses Konzept wurde durch die Lenkungsgruppe und den Begleitausschuss bestätigt.

Nach der vereinbarten Arbeitsplanung wurden im Jahr 2015 vorläufige Bewertungen für ausgewählte Maßnahmen des Programms vorgenommen, deren finanzielle und materielle Umsetzung bereits weit fortgeschritten war. Mit dem hier vorgelegten Bericht zur Ex-post-Bewertung wurde für diese Maßnahmen eine Aktualisierung der Bewertungen vorgenommen.

Schließlich erfolgten im Jahr 2016 die Arbeiten zur maßnahmenspezifischen Ex-post-Bewertung der übrigen EPLR-Maßnahmen sowie zur maßnahmen- und schwerpunktübergreifenden Bewertung des Programms.

3.2 Kurzdarstellung früherer Bewertungen im Zusammenhang mit dem Programm

Startpunkt des Bewertungsprozesses war die Ex-ante-Bewertung des EPLR-Programmentwurfs, die im Jahr 2006 vorgenommen wurde.² Diese Ex-ante-Bewertung orientierte sich vorrangig an den Zielen der Landesstrategie für den Einsatz der EU-Fonds in Sachsen-Anhalt. Die strategischen Zielorientierungen der ELER-Verordnung und der strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2007-2013³ waren bei dieser Bewertung von untergeordneter Bedeutung. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die agrar- und umweltpolitischen Ziele des ELER.

Zum Jahresende 2010 erfolgte mit der Halbzeitbewertung des EPLR eine erste umfassende Bewertung von Umsetzungsfortschritten und ersten Ergebnissen des Programms. Auf dieser Grundlage wurden Empfehlungen zur weiteren Programmsteuerung formuliert. Sie betrafen die forcierte Umsetzung, die Streichung, die finanzielle Verstärkung und die partielle Neuausrichtung einzelner Maßnahmen des EPLR.

Im Jahr 2011 haben die Evaluatoren eine Analyse der Berichte zur Halbzeitbewertung der EPLR anderer Bundesländer vorgenommen. Ziel dieser Untersuchung war die Erschließung zusätzlicher geeigneter Datenquellen und methodischer Ansätze für den weiteren Bewertungsprozess des EPLR Sachsen-Anhalt.

Ein zweiter Aufgabenschwerpunkt bestand darin, die Umsetzung des sogenannten "Demografie-TÜV" bei Fördermaßnahmen des EPLR zu untersuchen und daraus Schlussfolgerungen im Hinblick auf die demografiesensible Ausrichtung der Maßnahmen zu ziehen.

Schwerpunkte der Bewertungsarbeiten im Jahr 2012 waren

- vorbereitende Arbeiten zur Durchführung einer kontrafaktischen Analyse für die EPLR-Maßnahme 121 (AFP-Förderung)

² Kirschke/ Häger/ Karl/ Noleppa: Ex-ante-Evaluierung des Einsatzes der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt in der Förderperiode 2007-2013. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt. Endbericht, 20.09.2006.

³ Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007- 2013). 2006/144/EG

- die Weiterentwicklung der Datengrundlagen für Wirkungsbewertungen zum Schwerpunkt 2 des EPLR
- die Bewertung von Planungsgrundlagen für die ländliche Entwicklung
- die Auswertung der Selbstevaluierungen der LEADER-Aktionsgruppen.

Schwerpunkte der Bewertungsarbeiten im Jahr 2013 waren

- die Fortführung der Arbeiten zur Nutzung des Referenzbetriebssystems für die Bewertung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen des AFP
- Auswertungen von Datengrundlagen zur Wirkungsbewertung des ELER-Schwerpunktes 2, insbesondere von Daten des Referenzbetriebsnetzes, Ergebnissen aus dem Feldversuch zum Vergleich ökologischer und konventioneller Betriebssysteme Bernburg, Erhebungen zu begleitenden Umweltwirkungen von Blühstreifen und die Aufbereitung der Daten des LAU zum Monitoring der FFH-Lebensraumtypen
- Untersuchungen zu den Teilmaßnahmen 323-I (Maßnahmen für das Schutzgebietssystem Natura 2000 sowie für sonstige Gebiete mit hohem Naturwert) und 323-II (Naturnahe Gewässerentwicklung)
- Untersuchungen zur Nutzung des EFRE und ESF durch die LEADER-Aktionsgruppen.

Im Jahr 2014 haben die Evaluatoren ein detailliertes Konzept für die Ex-post-Bewertung des EPLR Sachsen-Anhalt erarbeitet. Hintergrund hierfür war, dass die Europäische Kommission mit der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 807/ 2014 zur Ergänzung der VO (EU) 1305/2013 und zur Einführung von Übergangsvorschriften den Termin für die Übermittlung der Ex-post-Bewertungsberichte auf den 31.12.2016 verschoben hat (Art. 18). Parallel dazu wurden im Juni 2014 neu erarbeitete umfangreiche Leitlinien für die Ex-post-Bewertung der Ländlichen Entwicklungsprogramme des Förderzeitraums 2007-2013 verabschiedet.

Im Jahr 2015 wurde eine vorläufige Bewertung für ausgewählte Maßnahmen des Programms vorgenommen, deren finanzielle und materielle Umsetzung bereits weit fortgeschritten war. Dies betraf konkret folgende Maßnahmen/ Teilmaßnahmen des EPLR:

- 125-I - Flurbereinigung (SP 1)
- 212 - Ausgleichszulage (SP 2)
- 214-II - Freiwillige Naturschutzleistungen (SP 2)
- 221/223 - Erstaufforstung (SP 2)
- 311 - Diversifizierung (SP 3)
- 321-I/II - Trink-, Abwasser (SP 3)
- SP 4 - LEADER.

Die Ergebnisse und Empfehlungen aller Bewertungen wurden in den dafür zuständigen Gremien . insbesondere in der Lenkungsgruppe und im Begleitausschuss . auch unter Einbeziehung der dort vertretenen Wirtschafts- und Sozialpartner breit diskutiert.

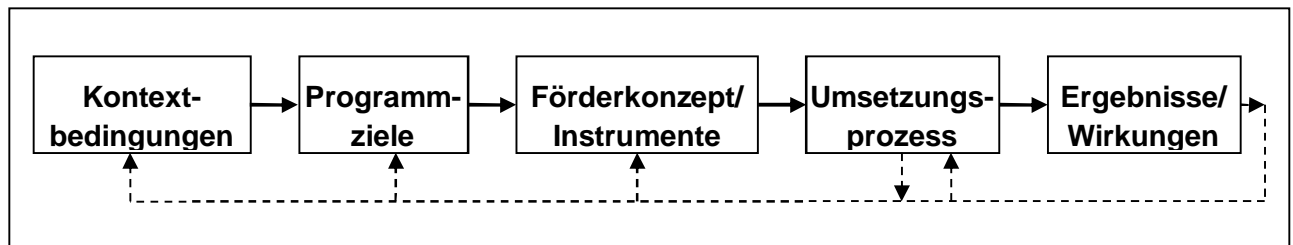
4. Zusammenfassende Darstellung der Untersuchungsmethodik

Evaluationsdesign und angewandte Methoden

Die Bewertung des EPLR Sachsen-Anhalt war entsprechend Art. 86 ELER-VO als **umsetzungsbegleitender Prozess** angelegt. Sie erfasste die Ausgangsbedingungen und die Startphase des Programms und die laufenden Umsetzungsaktivitäten und Ergebnisse bis zum Jahr 2015.

Das Evaluierungsdesign erfasste, anknüpfend an die Ex-ante-Bewertung, den **gesamten Programmzyklus**. Es bewertet die Einbettung des Programms in die sozioökonomischen Kontextbedingungen, das Förderkonzept, seine Umsetzung sowie damit verbundene Ergebnisse und Wirkungen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Programmzyklus



In der ersten Phase hatte die begleitende Bewertung einen ausgeprägt **formativen** Charakter, d.h. sie war so konzipiert, dass Zwischenergebnisse zeitnah erfasst und zurückgespiegelt wurden, um so den Umsetzungsprozess und die Ergebnisqualität des Programms positiv zu beeinflussen. Zum Ende des Förder- und Untersuchungszeitraums verschob sich der Schwerpunkt zur **summativen** Bewertung von Ergebnissen und Wirkungen.

Für die Ex-post-Evaluation stehen Bewertungen auf der **Ebene des Programms** im Vordergrund. Für eine Reihe zentraler Erkenntnisziele (insbesondere im Hinblick auf Ergebnisse und Wirkungen) basieren diese Bewertungen auf systematischen, nach einheitlichen Grundsätzen geführten Untersuchungen auf der **Ebene der Maßnahmen**. Die maßnahmenübergreifenden ~~horizontalen~~ ^{horizontalen} Bewertungsfragen des CMEF bilden ein wichtiges Bezugssystem, um einzelne maßnahmen-spezifische bzw. thematische Bewertungen auf Programmebene zusammenzuführen.

Angesichts der Breite und Unterschiedlichkeit der Ziele und Maßnahmen des EPLR kam im Evaluationsprozess ein **breites Spektrum methodischer Ansätze** zur Anwendung. Das Spektrum der genutzten Methoden umfasste

Vergleichende Bewertungsansätze, insbesondere

- Ziel (Soll)-Ist-Vergleiche
- Vorher-Nachher-Vergleiche
- Mit-Ohne (Förderung)-Vergleiche
- Benchmark-Verfahren

Bewertungsansätze auf Grundlage statistischer Analyseverfahren, insbesondere

- explorative statistische Verfahren
- Korrelationsanalysen zur Abschätzung von Wirkungszusammenhängen
- kontrafaktische Analysen zur Abschätzung von Nettoeffekten

qualitative Bewertungsansätze, insbesondere

- Kausalanalysen anhand logischer Wirkungsmodelle
- Fallstudien
- die Unterstützung von Prozessen der Selbstevaluierung (insbesondere bei der Bewertung des LEADER-Ansatzes)

Für die Untersuchung und Bewertung komplexer Fragestellungen wurden zudem Expertengespräche genutzt.

Informationen zur Anwendung spezieller Untersuchungsmethoden für die Bewertung einzelner Maßnahmen sind in Teil 2 des Berichts zur Ex-post-Bewertung hinterlegt.

Bewertungsfragen, Beurteilungskriterien, Zielwerte

„Gemeinsame Bewertungsfragen“, die EU-weit anzuwenden und zu beantworten sind, sind im CMEF festgelegt. Diese gemeinsamen Bewertungsfragen wurden um solche Bewertungsfragen ergänzt, die aus Sicht des Landes für die Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen relevant sind. Mit dem 2008/09 erarbeiteten Feinkonzept wurde die begleitende Evaluierung des EPLR auf die Beantwortung dieser gemeinsamen und ergänzenden landesspezifischen Bewertungsfragen ausgerichtet.

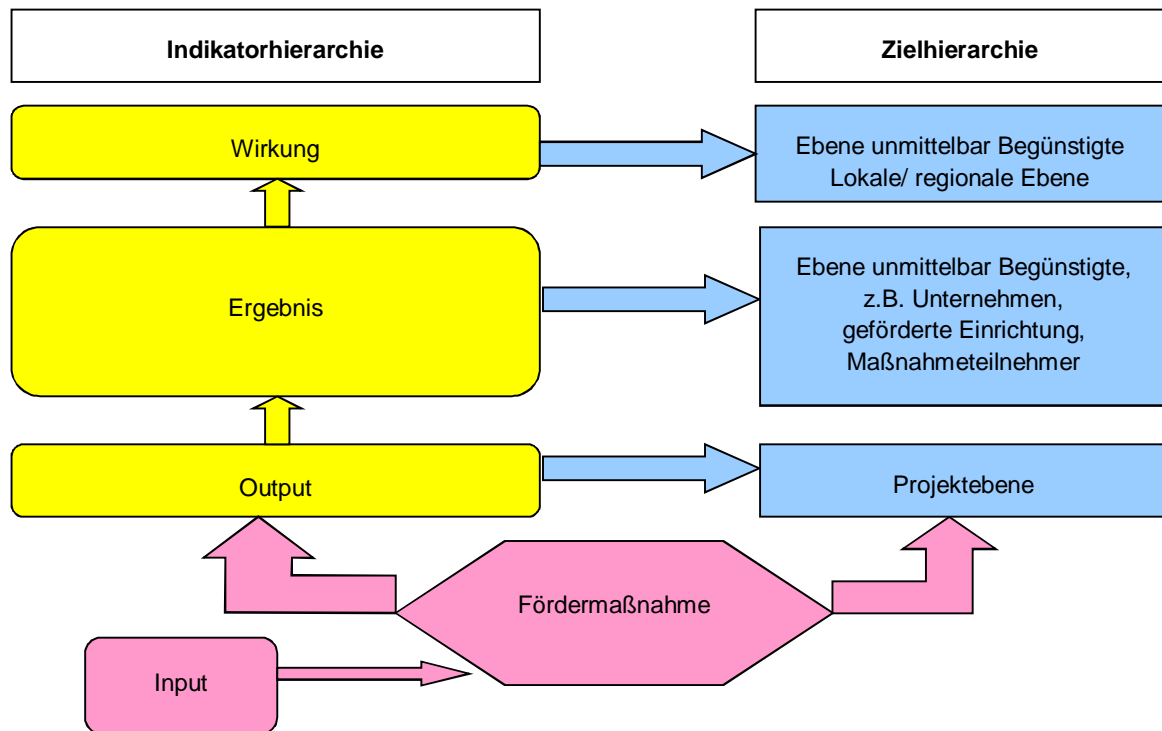
Mit den im Juni 2014 verabschiedeten Leitlinien der KOM für die Ex-post-Bewertung der Ländlichen Entwicklungsprogramme wurden die EU-weit obligatorischen rd. 150 gemeinsamen Bewertungsfragen des CMEF revidiert. Nunmehr war die Ex-post-Bewertung an einem Set von 24 gemeinsamen Bewertungsfragen auszurichten.

Anknüpfend an die Revision der Bewertungsfragen haben die Evaluatoren eine Überarbeitung des Sets zusätzlicher, für die Beantwortung der Bewertungsfragen erforderlicher Indikatoren und der dazugehörigen Datenquellen und Erhebungsmethoden vorgenommen.

Zentrale Referenzpunkte der Ex-post-Bewertung sind die im EPLR formulierten Förderziele einschließlich der festgelegten . teilweise quantifizierten . Zielindikatoren

Ein Schlüsselinstrument der Bewertung sind die maßnahmenspezifischen Interventionslogiken. Sie demonstrieren die wichtigsten Wirkungszusammenhänge zwischen der Intervention auf Projektebene (Förderung), den direkten Ergebnissen und den weiter reichenden, mittelbaren Wirkungen der Maßnahme. Daraus lässt sich für jede Maßnahme eine Hierarchie von Zielen (operationelle, spezifische, globale Ziele) und darauf bezogenen Indikatoren (Output-, Ergebnis-, Wirkungsindikatoren) ableiten (vgl. Abbildung 2). Dies liefert wichtige Anknüpfungspunkte für eine systematische „theoriebasierte“ Evaluation.

Abbildung 2: Prinzipschema Interventionslogik: Hierarchie von Zielen und Indikatoren



Derartige Wirkungsmodelle sind im CMEF (Teil E) für jede in der ELER-VO vorgesehene Maßnahme skizziert. Die Evaluatoren haben diese Wirkungsmodelle mit Blick auf die konkrete Kontextsituation und Ausrichtung der jeweiligen Maßnahmen des EPLR Sachsen-Anhalt spezifiziert.

Daten- und Informationsquellen

Eine zentrale Datenquelle für die Bewertung des Programms war das ELER-Monitoring. Die Evaluatoren haben für die Bewertung die aus dem ELER-Monitoring generierten Daten in den jährlichen Monitoringtabellen und in den jährlichen Durchführungsberichten zum EPLR umfassend genutzt.

Neben diesen aggregierten Daten haben die Evaluatoren projektkonkrete Daten aus dem ELER-Monitoring erhalten. Diese Daten wurden für vertiefende Analysen genutzt. Sie wurden auch herangezogen, um die Plausibilität von Angaben in den Durchführungsberichten und Monitoringtabellen zu prüfen und ggf. Korrekturen (z.B. von Dimensionsfehlern bei der Datenerfassung) vorzunehmen.

Zusätzlich zu den Daten des ELER-Monitoring haben die Evaluatoren vielfältige weitere Datengrundlagen erschlossen und für die Bewertung herangezogen. Dies betraf bspw.

- Förderstatistiken von Fachreferaten
- Sekundärdaten aus amtlichen statistischen Quellen
- Daten und Informationen aus Sekundärquellen, Studien, wissenschaftlichen Begleitungen etc.
- Daten aus eigenen Arbeitsprozessen der Evaluatoren.

Zur Schließung verbleibender Daten- und Informationslücken haben die Evaluatoren eigene Erhebungen und Befragungen bei Bewilligungsstellen, Zuwendungsempfängern und weiteren Begünstigten und spezielle Fallstudien durchgeführt.

Detaillierte Informationen zu den empirischen Grundlagen der Bewertung einzelner Maßnahmen sind in Teil 2 des Berichts zur Ex-post-Bewertung hinterlegt.

Vorgehen zur Beantwortung der Bewertungsfragen und zur Ableitung von Schlussfolgerungen

Die Beantwortung der Bewertungsfragen folgte grundsätzlich einem Bottom-up-Ansatz.

Basis der Bewertungen sind i.d.R. die **Analysen auf Ebene einzelner Maßnahmen/ Teilmaßnahmen** des EPLR (siehe Teil 2 des Berichts zur Ex-post-Bewertung).

Hier wurden zunächst anhand finanzieller und materieller Indikatoren die Akzeptanz, der Umsetzungsverlauf der Maßnahme und der Grad der Realisierung festgelegter Ziele analysiert. Dazu wurden die Daten des ELER-Monitoring genutzt.

Sofern komplementär zu den ELER-kofinanzierten Vorhaben anderweitige Förderungen (insbesondere GAK) eingesetzt worden sind, die auf gleiche Zielsetzungen gerichtet waren, wurden die entsprechenden Aktivitäten und Ergebnisse in die Bewertung einbezogen.

Anknüpfend an diesen Analyseschritt wurden systematisch weitere Informationen gesammelt und ausgewertet, die für die Beantwortung der Bewertungsfragen relevant waren. Auf Grundlage einer Einschätzung der Interventionslogik der Maßnahme (plausibler Zusammenhang zwischen geförderten Aktivitäten, unmittelbaren Ergebnissen und angestrebten Wirkungen) und der vorliegenden empirischen Belege erfolgten die Beantwortung der maßnahmenbezogenen Bewertungsfragen und die Ableitung von Schlussfolgerungen.

Zur Beantwortung der **programmbezogenen gemeinsamen Bewertungsfragen** wurde wie folgt vorgegangen:

Zunächst wurden die wichtigsten Entwicklungen im jeweiligen Handlungsfeld, auf das sich die Bewertungsfrage bezieht, für Sachsen-Anhalt im Programmzeitraum skizziert. Dazu zählen auch politische und sozioökonomische Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Programms. Für die Analyse wurden die im CMEF festgelegten Wirkungsindikatoren herangezogen. Ergänzend wurden weitere regionalstatistische Daten und zusätzliche Informationen ausgewertet.

Im zweiten Schritt wurden die Ergebnisse der maßnahmenpezifischen Bewertungen einbezogen. Die Umsetzungsergebnisse und Wirkungseinschätzungen zu einzelnen Maßnahmen/ Teilmaßnahmen des EPLR, die für die Entwicklung im jeweiligen Handlungsfeld relevant waren, wurden in knapper Form zusammengefasst.

Im Ergebnis wurde aufgezeigt, auf welche Art und Weise und in welchem Umfang die Förderungen des Programms zur Entwicklung im jeweiligen Zielbereich beigetragen haben.

Begrenzungen des methodischen Ansatzes und der Zuverlässigkeit der Ergebnisse

Die genutzten Daten und Informationen sind im Wesentlichen als zuverlässig einzuschätzen. Die verwendeten Daten des ELER-Monitoring zeichnen nach Einschätzung der Evaluatoren ein realistisches Bild von den Ergebnissen der Förderung. Bei der Erfassung der Daten zu einzelnen Indikatoren sind Abstriche zu machen. Ursachen hierfür sind vor allem unvollständige Erfassungen und Dimensionsfehler. Sofern solche erkannt wurden, wurden die Daten mit der gebotenen Vorsicht interpretiert. Offensichtliche Datenfehler sind bereits für die Aufbereitung im Monitoring behoben worden.

Bei den durchgeführten eigenen Erhebungen konnten Rücklaufquoten erreicht werden, die auf eine gute Repräsentativität der Ergebnisse schließen lassen. Unabhängig davon wurde darauf geachtet, die Erhebungsergebnisse mit gebotener Vorsicht zu interpretieren.

Eine spezifische Schwierigkeit bei der Bewertung so komplexer Programme wie dem EPLR besteht darin, die Auswirkungen der Förderung auf hochaggregierte Ziele . wie Wettbewerbsfähigkeit, Entwicklung der Biodiversität oder Lebensqualität . einzuschätzen. Derartige Ziele sind oft nicht hinreichend konkretisiert, und ihre „Erreichung“ ist i.d.R. von vielfältigen Faktoren abhängig, die oft viel stärker wirken als die finanziellen Fördermaßnahmen des Programms.

In der Regel werden hierzu qualitative Einschätzungen getroffen. Das methodische Vorgehen besteht darin,

- mögliche Ziel- bzw. Wirkungsbeiträge der realisierten Förderungen anhand der Interventionslogik plausibel aufzuzeigen,
- die Reichweite bzw. Wirkungsmächtigkeit der einzelnen geförderten Aktivitäten systematisch zu Indikatoren des Niveau und Entwicklung der Zielbereiche in Beziehung zu setzen
- anhand des Umfangs und der Ausrichtung der Förderaktivitäten ihren Einfluss auf die Entwicklung des Zielbereichs qualitativ abzuschätzen.

In Bezug auf konkreter definierten Zielgrößen sind die Wirkungsbeiträge der EPLR-Förderung i.d.R. exakter einzuschätzen und auch quantifizierbar. Allerdings führt die Analyse auch im Hinblick auf konkretere Ziele nur dann zu sinnvollen Ergebnissen, wenn diese Ziele zuvor realistisch gesetzt worden sind. Diese Voraussetzung ist für eine Reihe von Zielindikatoren des EPLR nach Einschätzung der Evaluatoren nicht gegeben. Als Problemkonstellationen zeichnen sich in diesem Sinne ab, dass

- für einen Teil der Maßnahmen des EPLR in der Phase der Programmierung noch zu wenig Anhaltspunkte für eine realistische Quantifizierung von Zielen gegeben waren,
- gegen Ende der Programmperiode die Zielwerte der Maßnahmen oft an die voraussichtlich erreichten Ergebnisse angepasst worden sind.

Für eine Analyse der Zielerreichung des Programms bzw. seiner Maßnahmen waren damit wesentliche Voraussetzungen nicht in hinreichendem Maße gegeben.

5. Beschreibung von Programm, Maßnahmen und Budget

5.1 Durchführung des Programms: beteiligte Akteure, institutioneller Kontext

Verantwortliche Behörden

Die Funktion der **Verwaltungsbehörde** gemäß Artikel 74 der ELER-VO lag beim Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt. Im Verlauf der Förderperiode wurde die Verwaltungsbehörde dem Ministerium der Finanzen zugeordnet.

Die Verwaltungsbehörde war verantwortlich für die effiziente, wirksame und ordnungsgemäße Verwaltung und Durchführung des EPLR. Zu den Aufgaben gehörten insbesondere grundsätzliche Angelegenheiten, die Koordination und Steuerung zur effizienten, wirksamen und ordnungsgemäßen Verwaltung und Durchführung des EPLR, die Programmplanung und ihre Fortschreibung, die Entwicklung und Durchsetzung organisatorischer Regelungen und Standards, die Erfüllung der Vorgaben bzgl. Monitoring, Evaluierung, Öffentlichkeitsarbeit und Berichterstattungen, die Leitung des Begleitausschusses für das EPLR und die Verwaltung der Technischen Hilfe. Darüber hinaus war die Verwaltungsbehörde für die Steuerung der Umsetzung von LEADER verantwortlich.

Um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union (Union) zu gewährleisten, erließen die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie alle sonstigen Maßnahmen. Dazu richteten die Mitgliedstaaten u.a. wirksame Verwaltungs- und Kontrollsysteme ein, um die Einhaltung der Vorschriften im Rahmen der Stützungsregelungen der Union, die das Risiko eines finanziellen Schadens für die Union so weit wie möglich reduzieren sollen, sicherzustellen.

Die zugelassene **Zahlstelle** gemäß Artikel 6 der VO (EG) Nr. 190/2005 und Artikel 74 der VO (EG) Nr. 1698/2005 war die Abteilung 2 im Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt und die nachgeordneten Einrichtungen Landesverwaltungsamt und Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten als Bewilligungsbehörden (Hauptfunktion: Bewilligung als Zahlstelle EGFL/ ELER). Leiter der zugelassenen Zahlstelle war der Abteilungsleiter 2. Er unterzeichnete jährlich die Zuverlässigkeitserklärung gemäß Artikel 8 Abs. 1 Buchstabe c) der VO (EG) Nr. 1290/2005. Sein Vertreter als Zahlstellenleiter war der Referatsleiter des Zahlstellenreferates.

Die Zahlstelle war im Wesentlichen verantwortlich für die finanzielle Umsetzung des EPLR, insbesondere für

- die Sicherstellung und Koordinierung der Einhaltung aller Zulassungskriterien gemäß Anhang I der VO (EG) Nr. 885/2006
- die Erarbeitung von Dienstanweisungen für die grundlegenden Verfahrensvorschriften,
- die Zahlbarmachung und Verbuchung der ELER-Mittel,
- Rechnungsabschlussverfahren nach Titel IV der VO (EG) Nr. 1290/2005,
- die Umsetzung der Erfordernisse der VO (EG) Nr. 883/2006 hinsichtlich der Buchführung, der Ausgaben- und Einnahmeerklärungen und der Bedingungen für die Erstattung der Ausgaben.

Die **Bescheinigende Stelle** für das Programm gemäß Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 i. V. m. Artikel 74 (2) c) der ELER-VO war in der Oberfinanzdirektion, Behörde im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen, eingerichtet. Seit 01.01.2015 ist sie in der Investitionsbank Sachsen-Anhalt angesiedelt. Sie bescheinigte unter Berücksichtigung der bestehenden Verwaltungs- und

Kontrollsysteme die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der zugelassenen Zahlstelle.

Entsprechend den EU-Regelungen wurde ein Teil der Aufgaben im Förderverfahren (Antragsprüfungs-, Bewilligungs-, Anordnungs-, Auszahlungs- und Verwendungsnachweisprüfverfahren) auf Grundlage von Vereinbarungen an **andere Einrichtungen** übertragen. Mit Aufgaben der Programmdurchführung waren insbesondere befasst:

- Fachreferate in den Ministerien für Umwelt, Landwirtschaft und Energie, Arbeit und Soziales sowie Kultus
- Landesverwaltungsamt
- Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten
- Investitionsbank Sachsen-Anhalt
- Landkreise und kreisfreie Städte
- private Kontrollstellen des ökologischen Landbaus.

Die Programmplanung und . durchführung des EPLR waren eingebunden in eine fondsübergreifende Entwicklungs- und Förderstrategie für das Land Sachsen-Anhalt. Die **fondsübergreifende Koordination und Steuerung** der Umsetzung der OP EFRE und ESF sowie des EPLR oblag der Interministeriellen Arbeitsgruppe EU-Fonds. Die Staatssekretärskonferenz und das Kabinett der Landesregierung befassten sich vor Beschlussfassungen im ELER-Begleitausschuss mit grundlegenden Entscheidungen zum EPLR und den OP EFRE und ESF.

Begleitungsstrukturen

Gemäß Artikel 77 der ELER-VO hat sich ein **Begleitausschuss** konstituiert, der seine Aufgaben gemäß Artikel 78 regelmäßig wahrgenommen hat. Neben den vorgesehenen Vertretern staatlicher Institutionen waren zahlreiche Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen und Institutionen Mitglieder im Begleitausschuss. Nähere Angaben dazu enthält Kap. 12.2.1 des EPLR.

Der Begleitausschuss hat regelmäßig anhand der von der Verwaltungsbehörde vorgelegten Dokumente die Fortschritte bei der Umsetzung des EPLR überprüft und die Zwischenbewertungen verfolgt. Zu den Aufgaben des Begleitausschusses zählte auch die Erörterung und Billigung der jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde und des Schlussberichtes vor Übergabe an die Europäische Kommission.

Zur Vorbereitung der Arbeit des Begleitausschusses wurde die **Lenkungsgruppe ELER** als ständiges Gremium eingerichtet. Ihre wichtigsten Aufgaben bestanden in

- der Vorbereitung, Bewertung und Abstimmung von Unterlagen, über die im Begleitausschuss zu berichten bzw. zu beschließen war
- der Unterstützung der Monitoringstelle und der Evaluatoren . insbesondere bei Fragen der Datenbereitstellung, der Auswahl von Themenschwerpunkten für die Bewertung, der Abstimmung von Bewertungsplänen und . fragen sowie der Beurteilung von Bewertungsergebnissen.

Die Lenkungsgruppe tagte i.d.R. zweimal jährlich jeweils vor den Sitzungen des Begleitausschusses.

5.2 Programmstruktur: Prioritäten und Maßnahmen

Strategische Ausrichtung des EPLR

Die Programmplanung für das EPLR war eingebunden in die Entwicklung einer **fondsübergreifenden Entwicklungs- und Förderstrategie**. Die Landesregierung hatte auf Basis einer umfassenden Analyse fondsübergreifende Strategieschwerpunkte festgelegt, die aus ihrer Sicht von besonderer Bedeutung dafür waren, die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven in Sachsen-Anhalt . insbesondere auch des ländlichen Raumes . zu verbessern.⁴

Diese Strategieschwerpunkte waren

- Forschung, Entwicklung und Innovation
- Bildung
- Investitionsförderung, Qualifizierung und Abbau von Finanzierungshemmnissen für Unternehmen, insbesondere für KMU.

Jeweils spezifische ELER-Maßnahmen sollten die Umsetzung dieser Strategieschwerpunkte unterstützen. Dies gilt insbesondere für

- Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, z. B. durch Stärkung der Tierproduktion, Veredlung tierischer Erzeugnisse, Investitions- und Innovationsförderung in der Ernährungswirtschaft,
- die Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft,
- die Weiterentwicklung der Infrastrukturen im ländlichen Raum, insbesondere der für nachhaltige Entwicklung und zur Sicherung der Attraktivität des ländlichen Raums bedeutsamen Bildungsinfrastrukturen.

Darüber hinaus sollte der ELER wesentliche Beiträge zum Querschnittsziel „Umwelt- und Naturschutz sowie Risikoversorgung“ und damit zur Erreichung der Ziele von Göteborg leisten.

Die Landesregierung hat in der Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit und der Verbesserung der Beschäftigungslage die größten förderpolitischen Herausforderungen gesehen. Daher war die Prioritätensetzung beim Einsatz des ELER zum einen darauf ausgerichtet, die Infrastrukturausstattung im ländlichen Raum . u.a. auch die Bildungsinfrastrukturen . zu verbessern und damit langfristig zur Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft beizutragen.

Zum anderen sollten die Wachstumspotenziale im Agrarsektor und der Ernährungswirtschaft durch direkte Fördermaßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen (z.B. durch Risikoversorgung) erschlossen werden.

In der Förderung von Wachstum und Beschäftigung und der Modernisierung wichtiger Infrastrukturen sah die Landesregierung zugleich einen wichtigen Beitrag, um dem Bevölkerungsrückgang im

⁴ vgl. EPLR, Kap. 3.2.2

ländlichen Raum entgegenzuwirken und diesen insbesondere für junge Menschen und Familien als Lebens- und Arbeitsort attraktiv zu halten bzw. zu machen.

Aufgrund dieser Ausgangslage und Zielbestimmung wurden die Schwerpunkte 3 und 1 des EPLR finanziell vergleichsweise stark gewichtet: Von den originär zur Verfügung stehenden ELER-Mitteln in Höhe von 817,5 Mio. " waren ca. 34 % für Schwerpunkt 3 und ca. 29 % für Schwerpunkt 1 vorgesehen. Innerhalb des Schwerpunktes 2 (28 %) wurden die Prioritäten so gesetzt, dass den Anforderungen an den Natur- und Umweltschutz und insbesondere den europäischen Vorgaben gemäß der WRRL, der Umsetzung des Netzwerkes Natura 2000 sowie den klimapolitischen Zielsetzungen Rechnung getragen werden konnte.

Von dem mit der ELER-VO nutzbaren Spektrum von insgesamt 32 Maßnahmen zur Umsetzung der Schwerpunkte 1 bis 3 wurden im EPLR Sachsen-Anhalt zunächst 22 Maßnahmen programmiert (in Abbildung 3 bis Abbildung 5 in schwarzer Schrift gekennzeichnet). Hinzu traten die Maßnahmen zur Umsetzung von LEADER-Konzepten (Art. 63 bis 65 ELER-VO).

Von den 22 im EPLR programmierten ELER-Maßnahmen wurden 6 im Programmzeitraum nicht umgesetzt (in Abbildung 3 bis Abbildung 5 in durchgestrichener Schrift gekennzeichnet). Die dafür vorgesehenen Mittel wurden im Zuge von Programmänderungen in andere Maßnahmen umgeschichtet.

Die Ursachen dafür und diesbezügliche Handlungsempfehlungen der Evaluatoren sind im Bericht zur Halbzeitbewertung (Kap. 7) enthalten. Aus Sicht der Evaluatoren waren die vorgenommenen Streichungen nachvollziehbar begründet.

Abbildung 3: Durch das EPLR Sachsen-Anhalt umgesetzte Maßnahmen im Schwerpunkt 1

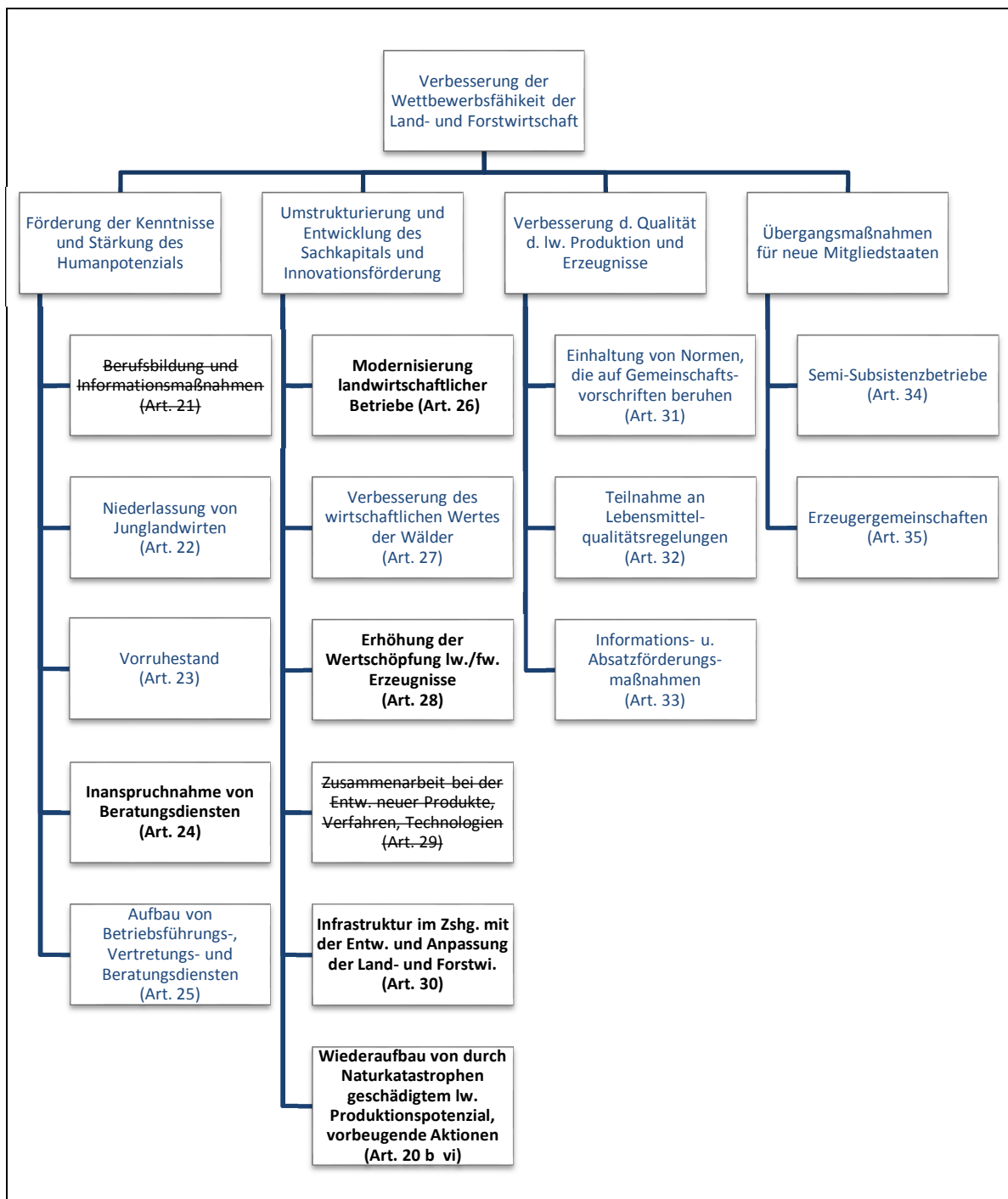


Abbildung 4: Durch das EPLR Sachsen-Anhalt umgesetzte Maßnahmen im Schwerpunkt 2

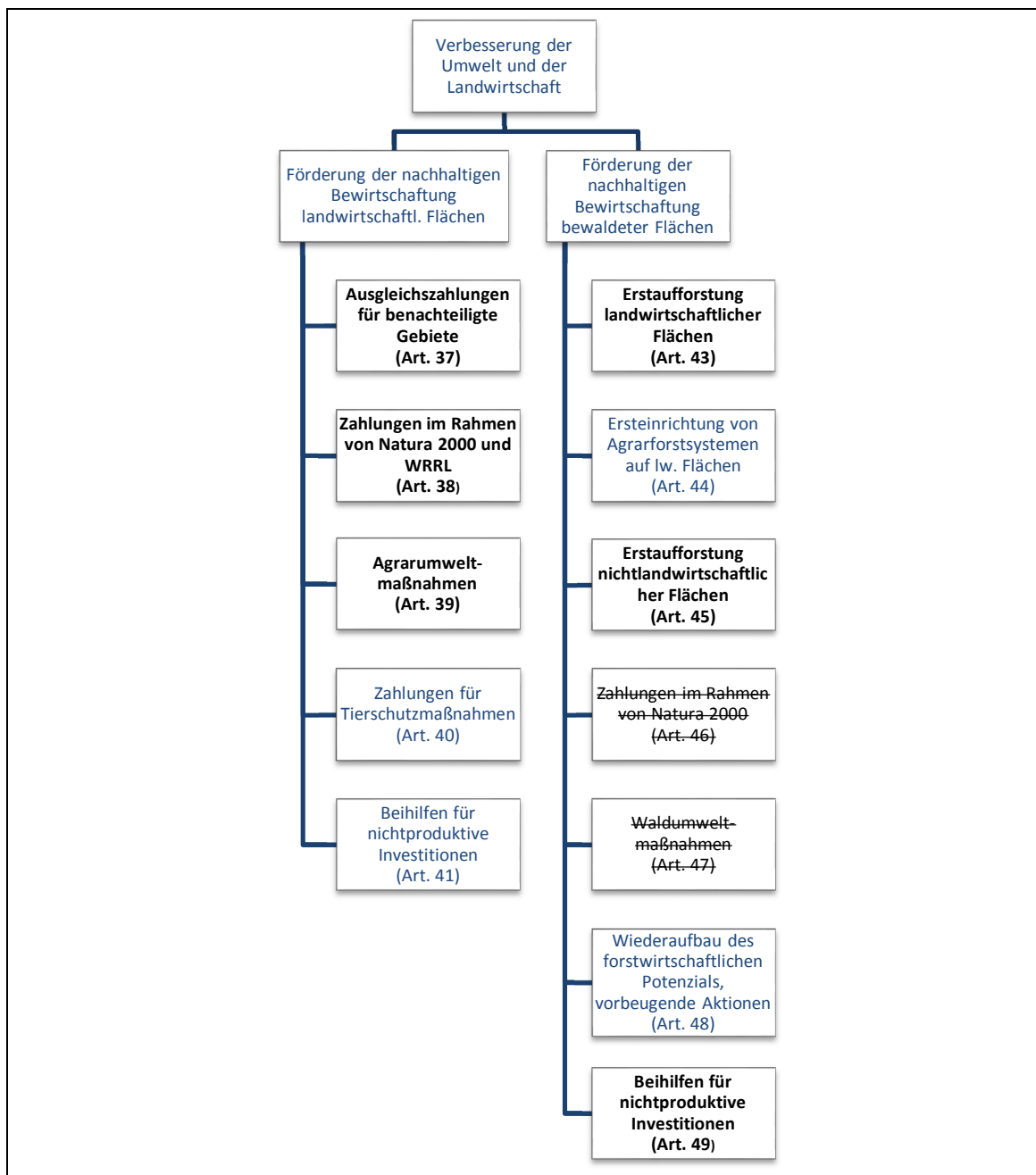
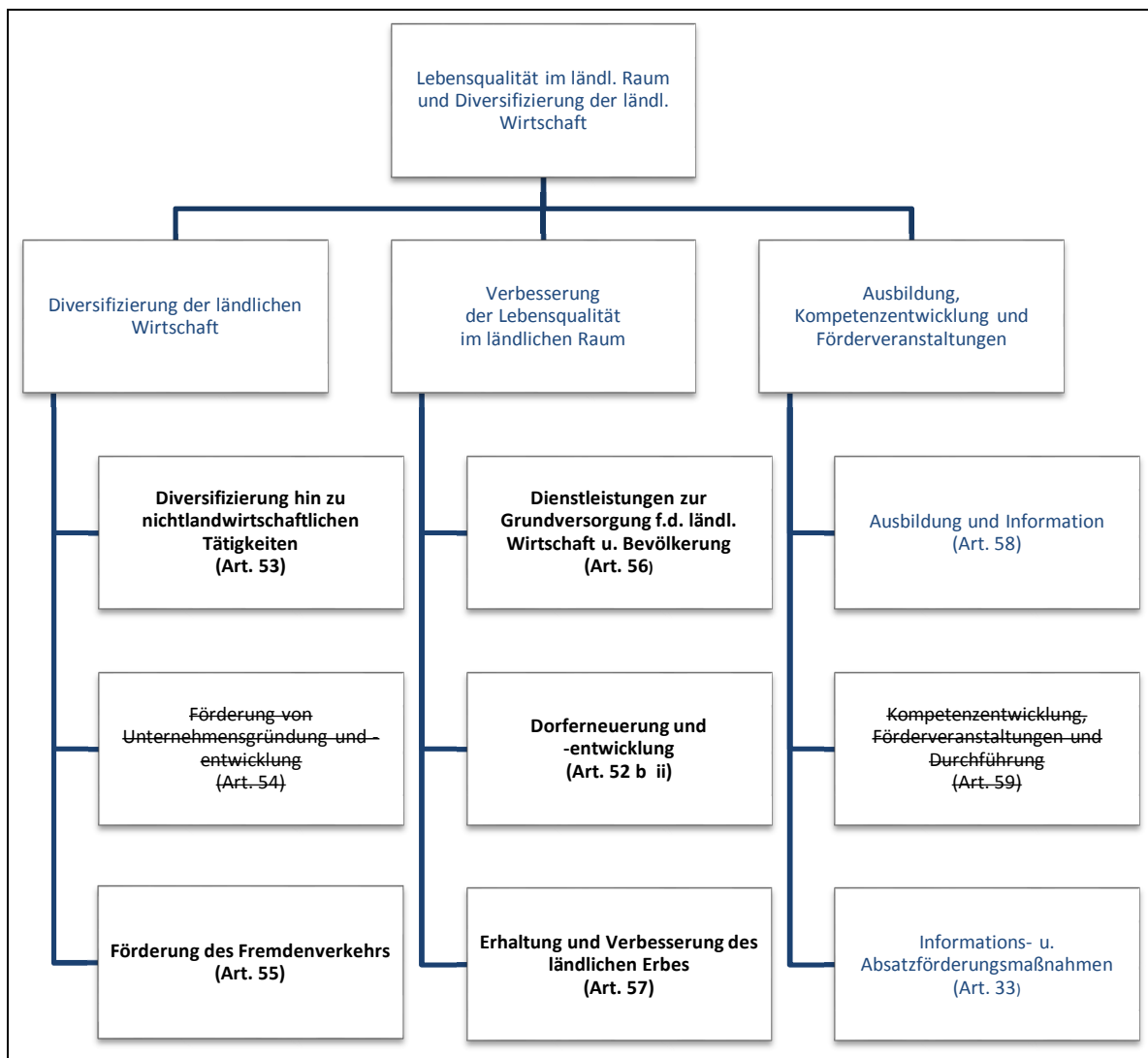


Abbildung 5: Durch das EPLR Sachsen-Anhalt umgesetzte Maßnahmen im Schwerpunkt 3



5.3 Budgetplanung für den Programmzeitraum, Bewertung vorgenommener Veränderungen

Ebenen des Programms und der EPLR-Schwerpunkte

Nach ursprünglicher Planung (1. genehmigte Fassung) standen für Förderungen aus dem EPLR 817 Mio. " ELER-Mittel zur Verfügung. Damit sollten förderfähige öffentliche Ausgaben im Umfang von 1.163 Mio. " kofinanziert werden (vgl. Tabelle 1).

Der dritte Änderungsantrag zum EPLR, der von der Kommission im Dezember 2009 angenommen wurde, hat den Budgetrahmen und die Programmstruktur substantiell beeinflusst. Mit diesem Änderungsantrag erfolgten insbesondere die Umsetzung des Health Check und des EU-Konjunkturprogramms.

Durch diese Anpassungen hat sich das verfügbare ELER-Budget bis Ende 2009 um 86,7 Mio. " auf 903,9 Mio. " erhöht. Die zusätzlichen Mittel wurden zur finanziellen Verstärkung des Schwerpunkts 2 (Agrarumweltmaßnahmen: +81,7 Mio. ") sowie des Schwerpunkts 1 (Modernisierung landwirt-

schaftlicher Betriebe: +5,0 Mio. ") eingesetzt. Damit wurde insbesondere den sog. „Neuen Herausforderungen“ vor denen auch die Agrar- und ländliche Entwicklungspolitik steht, Rechnung getragen (Klimaschutz/ Anpassung an den Klimawandel, Biodiversität, Erneuerbare Energien, Breitband-Internetversorgung im ländlichen Raum). Hierzu wurden spezifische Teilmaßnahmen im Jahr 2009 neu in das EPLR aufgenommen.

Tabelle 1: Stand der Budgetplanung zu Beginn und am Ende der Programmperiode

	Förderfähige öffentliche Ausgaben					
	Stand 2007			Stand 2015		
	insgesamt	dar. ELER		insgesamt	dar. ELER	
	Mio. Ö		%	Mio. Ö		%
originäre Mittel des EPLR						
Schwerpunkt 1	315.188.667	236.391.500	28,9	229.660.023	172.245.017	21,1
Schwerpunkt 2	286.878.750	229.503.000	28,1	291.620.755	233.296.603	28,5
Schwerpunkt 3	366.014.777	274.511.083	33,6	408.523.233	306.392.426	37,5
Schwerpunkt 4	55.470.090	44.376.072	5,4	115.136.535	92.109.228	11,3
Technische Hilfe	43.598.933	32.699.200	4,0	17.561.672	13.171.254	1,6
Gesamt	1.067.151.217	817.480.855	100,0	1.062.502.218	817.214.528	100,0
zusätzliche Mittel aus Modulation (EU-Konjunkturprogramm und Health Check)						
Schwerpunkt 1				16.202.891	14.582.602	16,8
Schwerpunkt 2				80.122.662	72.110.396	83,2
Gesamt				96.325.553	86.692.998	100,0
Zusammen	1.067.151.217	817.480.855		1.158.827.771	903.907.526	

Im Verlauf der Förderperiode erfolgten weitere finanzielle Umschichtungen, die letzte mit Blick auf den Programmabschluss im Jahr 2015. Im Ergebnis dieser Anpassungen haben sich die Gewich-tungen der EPLR-Schwerpunkte bzgl. der finanziellen Ausstattung alles in allem moderat verscho-ben (vgl. Tabelle 2). In der Gesamtbilanz aus originären EPLR-Mitteln und zusätzlichen Mitteln aus der Modulation wurden die ELER-Mittel für den Schwerpunkt 1 und die Technische Hilfe deutlich reduziert (rd. -50 bzw. -20 Mio. "). Demgegenüber wurden die Förderbudgets der Programmschwer-punkte 2, 3 und 4 (LEADER) signifikant aufgestockt.

Dabei ging der Zuwachs an Fördermitteln im Schwerpunkt 2 im Wesentlichen auf die Bereitstellung zusätzlicher Mittel im Zuge des Health Checks zurück. Die zusätzlichen Mittel für die Programm-schwerpunkte 3 und 4 (LEADER) zur Förderung der ländlichen Entwicklung wurden durch Umschich-tungen aus dem Schwerpunkt 1 und der Technischen Hilfe mobilisiert.

Tabelle 2: Vergleich der Verteilung der ELER-Mittel zu Beginn und am Ende der Programm-periode

	Stand 2007		Stand 2015		Veränderung 2015 ggü. 2007	
	Mio. Ö	%	Mio. Ö	%	abs. (Mio. Ö)	%-Punkte
Schwerpunkt 1	236,4	28,9	186,8	20,7	-49,6	-8,2
Schwerpunkt 2	229,5	28,1	305,4	33,8	75,9	5,7
Schwerpunkt 3	274,5	33,6	306,4	33,9	31,9	0,3
Schwerpunkt 4	44,4	5,4	92,1	10,2	47,7	4,8
Technische Hilfe	32,7	4,0	13,2	1,5	-19,5	-2,5
Gesamt	817,5	100,0	903,9	100,0	86,4	

Ebene der EPLR-Maßnahmen

Sehr viel stärkere Veränderungen als auf Ebene der Programmschwerpunkte erfuhren die Budgetplanungen für einzelne Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen des EPLR. Einen Überblick hierzu vermittelt Tabelle 3.

Erläuterungen zur Motivation und Begründung der Budgetanpassungen für einzelne Maßnahmen/ Teilmaßnahmen des EPLR enthält Teil 2 des Berichts zur Ex-post-Bewertung. An dieser Stelle ist zusammenfassend festzuhalten, dass nahezu alle Maßnahmen/ Teilmaßnahmen des EPLR im Verlauf der Förderperiode wesentliche Veränderungen der ursprünglichen Budgetansätze erfahren haben. Der Bedarf zur Nachsteuerung gegenüber der ursprünglichen Programmplanung war offenbar sehr hoch.

Tabelle 3: ELER-Budget auf Ebene der Maßnahmen/ Teilmaßnahmen zu Beginn und am Ende der Programmperiode

		Ausgangs- wert Plan 2007	Abschluss Plan 2015	Veränderung 2015 ggü. 2007	
		in "			in %
Schwerpunkt 1					
111	Berufsbildungs- und Informations- maßnahmen (Art. 21)	789.000	0	-789.000	-100,0
114	Beratung (Art. 24)	1.578.750	53.850	-1.524.900	-96,6
121	Modernisierung landw. Betriebe (Art. 26) - einschl. KP/ HC	42.015.154	54.846.724	12.831.570	30,5
123	Wertschöpfung: Verarbeitung und Vermarktung landw. Erzeugnisse (Art. 28)	42.741.750	13.971.750	-28.770.000	-67,3
124	Zusammenarbeit LW/ Verarbeitung/ Forschung bei der Entwicklung neuer Produkte/ Technologien (Art. 29)	2.763.000	0	-2.763.000	-100,0
125 I	Infrastruktur: Flurbereinigung (Art. 30)	36.058.000	53.064.607	17.006.607	47,2
125 II	Infrastruktur: Ländlicher Wegebau (Art. 30)	9.006.346	8.996.713	-9.633	-0,1
125 III	Infrastruktur: Forstwirtschaft Wegebau (Art. 30)	2.105.500	1.624.475	-481.025	-22,8
125 IV	Infrastruktur: Bewirtschaftung landwirtsch. Wasserressourcen (Art. 30)	0	0	-	*)
126	Hochwasserschutz (Art. 20b (vi))	99.334.000	54.269.500	-45.064.500	-45,4
Schwerpunkt 2					
212	Ausgleichszulage (Art. 36 a, ii)	17.445.714	43.398.167	25.952.453	148,8
213	Natura 2000 Ausgleich (Art. 38)	31.708.000	19.033.864	-12.674.136	-40,0
214 I	Markt- u. standortangepasste Landbewirtschaftung (Art. 39) - einschl. HC	130.425.400	188.247.808	57.822.408	44,3
214 II	Freiwillige Naturschutzleistungen (Art. 39) - einschl. HC	26.981.675	32.355.208	5.373.533	19,9
214 III	Erhaltung genetischer Ressourcen Nutztiere/ Pflanzen (Art. 39)	478.336	1.164.818	686.482	143,5
214 IV	Freiwillige Gewässerschutzleistungen (Art. 39) - einschl. HC	0	5.531.712	5.531.712	
214 alt	Umweltschonender Anbau (Art. 39)	6.258.464	6.941.222	682.758	10,9

		Ausgangs- wert Plan 2007	Abschluss Plan 2015	Veränderung 2015 ggü. 2007	
		in "			in %
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Art. 43)	5.086.858	1.599.795	-3.487.063	-68,6
223	Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen (Art. 45)	928.000	6.056	-921.944	-99,3
224	Natura 2000 Forst (Art. 46)	1.146.080	0	-1.146.080	-100,0
225	Waldumweltmaßnahmen (Art. 47)	958.720	0	-958.720	-100,0
227	Nichtproduktive Investitionen Forst (Art. 49)	7.819.428	7.128.351	-691.077	-8,8
Schwerpunkt 3					
311	Diversifizierung LW > nichtlandw. Tätigkeiten (Art. 53)	8.422.000	754.905	-7.667.095	-91,0
312	Unternehmensgründung und -entwicklung (Art. 54)	8.444.269	0	-8.444.269	-100,0
313	Fremdenverkehr (Art. 55)	0	470.806	470.806	
321 I+II	Grundversorgung: Trink- und Abwasser (Art. 56)	54.280.000	62.023.000	7.743.000	14,3
321 III	Grundversorgung: Allgemeinbildende Schulen (Art. 56)	47.723.250	73.674.723	25.951.473	54,4
321 IV	Grundversorgung: Kindertagesstätten (Art. 56)	5.907.500	24.174.017	18.266.517	309,2
321 V	Grundversorgung: Versorgungsnetze erneuerbare Energie (Art. 56)	0	723.912	723.912	
321 VI	Grundversorgung: Breitbandversorgung-Internet (Art. 56)	0	17.903.933	17.903.933	
322	Dorferneuerung und -entwicklung (Art. 52 b ii)	71.834.580	72.030.201	195.621	0,3
323 I	Ländl. Erbe: Natura 2000 (Art. 57)	45.264.784	31.533.310	-13.731.474	-30,3
323 II	Ländl. Erbe: Naturnahe Gewässer-entwicklung - WRRL (Art. 57)	31.583.500	22.365.700	-9.217.800	-29,2
323 III	Ländl. Erbe: Steillagenweinbau (Art. 57)	525.700	737.919	212.219	40,4
323 IV	Ländl. Erbe: Umweltbildung (Art. 57)	315.500	0	-315.500	-100,0
341	Kompetenzentwicklung: nachhaltige Entwicklung (Art. 59)	210.000	0	-210.000	-100,0
Schwerpunkt 4					
411	Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	6.747.500	9.299.055	2.551.555	37,8
413	Verbesserung der Lebensqualität/ Diversifizierung	30.259.072	77.246.792	46.987.720	155,3
421+431	Transnationale/ gebietsübergreifende Zusammenarbeit/ Leader-Management/ Sensibilisierung	7.369.500	5.563.381	-1.806.119	-24,5
Technische Hilfe					
	Technische Hilfe	32.699.200	13.171.254	-19.527.946	-59,7

*) mit dem 3. Änderungsantrag (2009) in das EPLR aufgenommen, mit dem 7. Änderungsantrag (2013) gestrichen

Einsatz zusätzlicher nationaler Mittel (Top-ups)

Ergänzend zu den in der Finanzplanung programmierten ELER-Mitteln und ihrer obligatorischen Kofinanzierung hat das Land zusätzliche nationale Mittel für ausgewählte Fördermaßnahmen bereitgestellt. Einen Überblick hierzu gibt Tabelle 4.

Der Umfang dieser Mittel belief sich zum Programmende auf rd. 271 Mio. ". Auch hier wurden im Laufe der Förderperiode Anpassungen vorgenommen. Schwerpunkte des Einsatzes zusätzlicher nationaler Mittel waren die Programmschwerpunkte 1 und 3, insbesondere die Maßnahmen

- Infrastruktur im Zusammenhand mit der Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft
- Hochwasserschutz
- Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung
- Dorferneuerung und . entwicklung.

Tabelle 4: Budgetplanung zum Einsatz zusätzlicher nationaler Mittel (Top-ups) zu Beginn und am Ende der Programmperiode

		Ausgangswert Plan 2007	Abschluss Plan 2015	Veränderung 2015 ggü. 2007	
		in Mio. "			in %
121	Modernisierung landw. Betriebe (Art. 26)	14,000	2,500	-11,500	-82,1
123	Wertschöpfung: Verarbeitung und Vermarktung landw. Erzeugnisse (Art. 28)	-	3,500	3,500	
125	Infrastruktur im Zshg. mit der Entw. der LW/ FW (Art. 30)	40,564	60,000	19,436	47,9
126	Hochwasserschutz (Art. 20b (vi))	76,501	60,165	-16,336	-21,4
	Schwerpunkt 1 gesamt	131,065	126,165	-4,900	-3,7
221	Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Art. 43)	0,945	2,500	1,555	164,6
223	Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen (Art. 45)	-	7,000	7,000	
227	Nichtproduktive Investitionen Forst (Art. 49)	21,338	16,000	-5,338	-25,0
	Schwerpunkt 2 gesamt	22,283	25,500	3,217	14,4
321	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (Art. 56)	57,802	72,000	14,198	24,6
322	Dorferneuerung und -entwicklung (Art. 52 b ii)	28,304	36,000	7,696	27,2
323	Ländliches Erbe (Art. 57)	15,359	10,000	-5,359	-34,9
341	Kompetenzentwicklung (Art. 59)	1,508	1,000	-0,508	-33,7
	Schwerpunkt 3 gesamt	102,973	119,000	16,027	15,6
Zusammen		256,321	270,665	14,344	5,6

Gesamtbewertung

Im Verlauf der Programmperiode sind häufige und umfangreiche Anpassungen der Budgetplanung des EPLR vorgenommen worden. Die Analyse zeigt, dass dabei die Grundproportionen der Finanzausstattung zwischen den Schwerpunkten weitgehend stabil blieben. Auf Ebene der Maßnahmen/ Teilmaßnahmen des EPLR waren die Änderungen dagegen gravierend. Kaum eine Maßnahme hatte zum Programmende noch das gleiche Budget wie zum Programmstart.

Die vorgenommenen Änderungen erfolgten nach Einschätzung der Evaluatoren ganz überwiegend aus nachvollziehbaren Gründen. Praktisch änderten sich im Verlauf des Programmplanungszeitraums viele für die Umsetzung der geplanten Maßnahmen bedeutsame Rahmenbedingungen. Dies war bei der Programmsteuerung zu berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung ist die praktizierte Flexibilität zu begrüßen. Die zeitnahe Steuerung des ELER-Budgets war nach Einschätzung der Evaluatoren eine wichtige Voraussetzung für einen weitgehend vollständigen Mittelabfluss.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist es nach Einschätzung der Evaluatoren geboten, auch in der neuen Förderperiode Umsetzungsfortschritte laufend beobachten und ggf. erforderliche Schlussfolgerungen, in letzter Konsequenz auch von Mittelumschichtungen, zeitnah umsetzen.

5.4 Stand der finanziellen Umsetzung zum Jahresende 2015

Die in der Programmperiode bereitgestellten ELER-Mittel wurden bis zum Ende des Förderzeitraums nahezu vollständig ausgeschöpft. Zum Jahresende 2015 wurde ein Auszahlungsstand von 890 Mio. " erreicht, das sind 98,4% des Planansatzes. Damit hat das Land vor dem Hintergrund der schwierigen Rahmenbedingungen . nicht zuletzt durch die kontinuierliche Steuerung des Budgets . ein gutes Umsetzungsergebnis erreicht.

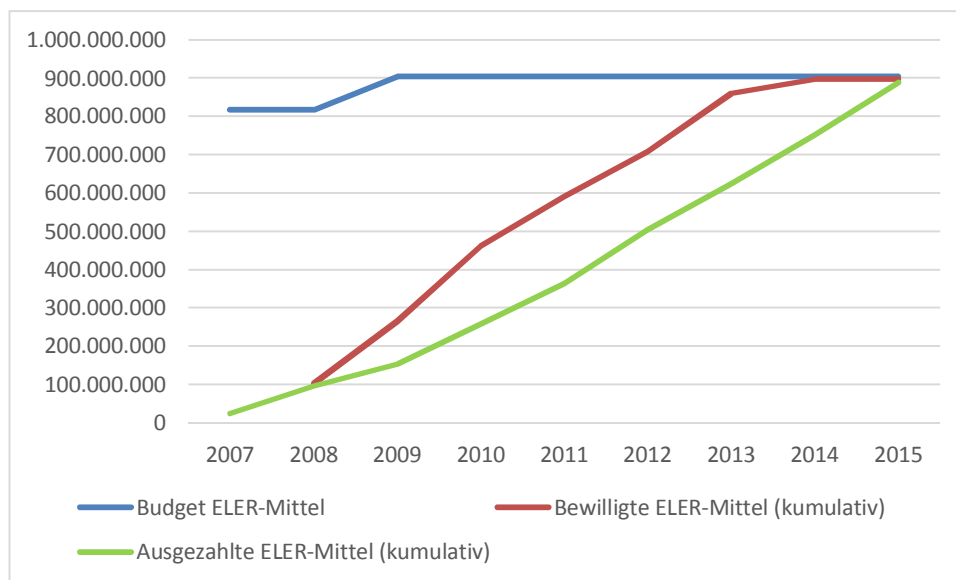
Tabelle 5: Plan-Ist-Vergleich der Umsetzung der ELER-Mittel (Stand Jahresende 2015)

	ELER-Budget lt. Programmplanung		Umsetzungsstand (Auszahlungen)	
	2007	2015		Stand Jahresende 2015 ggü. Plan 2015
	Mio. Ö			%
originäre Mittel des EPLR				
Schwerpunkt 1	236,4	172,2	168,8	98,0
Schwerpunkt 2	229,5	233,3	233,1	99,9
Schwerpunkt 3	274,5	306,4	297,6	97,1
Schwerpunkt 4	44,4	92,1	90,6	98,4
Technische Hilfe	32,7	13,2	13,0	98,7
Gesamt	817,5	817,2	803,2	98,3
zusätzliche Mittel aus Modulation (EU-Konjunkturprogramm und Health Check)				
Schwerpunkt 1		14,6	14,5	99,4
Schwerpunkt 2		72,1	72,1	100,0
Gesamt		86,7	86,6	99,9
Zusammen				
Zusammen	817,5	903,9	889,8	98,4

Quelle: Statusberichte der VB ELER, 2008 bis 2015; eigene Berechnungen

Eine Betrachtung der finanziellen Umsetzung im Zeitverlauf zeigt darüber hinaus, dass auf Ebene des EPLR insgesamt ein relativ kontinuierlicher Prozess von Mittelbindungen und Auszahlungen erreicht werden konnte.

Abbildung 6: Verlauf der finanziellen Umsetzung des EPLR



Quelle: Statusberichte der VB ELER, 2008 bis 2015; eigene Berechnungen

6. Beantwortung der programmbezogenen gemeinsamen Bewertungsfragen

6.1 Vorbemerkungen

Die übergeordneten Ziele des EPLR korrespondieren mit strategischen Prioritäten auf EU-Ebene. Dazu zählen insbesondere

- die strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums für den Programmplanungszeitraum 2007- 2013 (Beschluss des Rates, 2006)
- die Ziele der Lissabon-Strategie
- die Ziele des „Gesundheitschecks“ der GAP.

Die gemeinsamen Bewertungsfragen Nr. 1 bis 11 zielen auf den Beitrag des EPLR zu diesen strategischen Prioritäten der EU. Dabei bezieht sich das Erkenntnisinteresse nicht nur auf einzelne Maßnahmen, sondern auf das Programm bzw. seine Schwerpunkte insgesamt.

Gemeinsame Bewertungsfragen	
(1) Inwieweit hat das Programm zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen?	Lissabon-Ziele
(2) Inwieweit hat das Programm einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet?	
(3) In welchem Ausmaß hat das Programm zum Schutz und zur Verbesserung der natürlichen Ressourcen und der Landschaft einschließlich der Erhaltung der Artenvielfalt und ökologisch wertvoller Bewirtschaftungssysteme in der Land- und Forstwirtschaft beigetragen?	Strategische Leitlinien der Gemeinschaft *)
(5) Inwiefern hat das Programm zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den Sektoren Land- und Forstwirtschaft beigetragen?	
(9) Inwiefern hat das Programm dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?	
(4) Inwiefern hat das Programm zur Bereitstellung von erneuerbaren Energien beigetragen?	Ziele des Gesundheitschecks
(6) Inwieweit hat das Programm einen Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors geleistet?	
(7) Inwiefern hat das Programm zum Klimaschutz und zu Anpassungen an den Klimawandel beigetragen?	
(8) In welchem Umfang hat das Programm zu einer verbesserten Wasserwirtschaft beigetragen?	
(10) Inwiefern hat das Programm zur Einführung innovativer Ansätze beigetragen?	
(11) In welchem Ausmaß hat das Programm zur Anbindung an Breitband-Internetanschlüsse beigetragen?	
(12) In welchem Umfang hat das Nationale Netzwerk für den ländlichen Raum (NLR) dazu beigetragen, die Ziele des Programms zu erreichen?	weitere programmbezogene gemeinsame Bewertungsfragen
(13) In welchem Umfang hat die technische Hilfe dazu beigetragen, die Ziele des Programms zu erreichen?	
(14) Wie effizient wurden die Ressourcen des Programms in Bezug auf das Erreichen der beabsichtigten Ziele genutzt?	

*) Biodiversität (Frage 3) ist ebenfalls eine Zielsetzung des Gesundheitschecks

6.2 Beitrag des Programms zu den strategischen Prioritäten der Gemeinschaft

GBF 1:

Inwieweit hat das Programm zum Wachstum der gesamten ländlichen Wirtschaft beigetragen?

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage sollen insbesondere die CMEF-Wirkungsindikatoren *Wirtschaftswachstum* und *Arbeitsproduktivität* herangezogen werden.⁵

Die ländliche Wirtschaft ist in Sachsen-Anhalt in der Programmperiode . gemessen an der Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen . um rd. 7,5% gewachsen. Das **Wirtschaftswachstum** fiel in den ländlichen Gebieten schwächer aus als in den städtischen Gebieten (Kreisfreie Städte Magdeburg, Halle, Dessau-Roßlau: +12,9%). Dieser Trend setzte sich auch 2014 weiter fort.⁶

Dennoch hat sich der Anteil der ländlichen Gebiete an der Wirtschaftsleistung des Landes Sachsen-Anhalt insgesamt kaum verändert. Er lag in der gesamten Programmperiode bei rd. 70 Prozent.

**Tabelle 6: Entwicklung der Wirtschaftsleistung in Sachsen-Anhalt, 2007-2013
(Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2007-13	
	Mio. "							%	
Kreisfreie Städte	12.484	12.815	13.018	13.283	13.526	13.879	14.095	1.611	112,9
Landkreise	32.626	32.935	30.614	32.982	33.201	34.478	35.071	2.446	107,5
Sachsen-Anhalt	45.110	45.750	43.632	46.264	46.727	48.356	49.166	4.057	109,0
Anteil Kreisfr. Städte	28%	28%	30%	29%	29%	29%	29%		
Anteil Landkreise	72%	72%	70%	71%	71%	71%	71%		

Quelle: VGR der Länder, Tabelle R1B2, Berechnungsstand November 2014; eigene Berechnungen.

Die Durchführung des EPLR führte zu Gesamtausgaben im Umfang von rd. 2,2 Mrd. ". Im Durchschnitt der auszahlungswirksamen Jahre (2008-2015) wurden somit rd. 275 Mio. " p.a. getätigt.

Knapp ein Viertel der durch das EPLR geförderten Gesamtinvestitionen wurde angebotsseitig . über Investitionen in betriebliche Ausrüstungen und Anlagen . unmittelbar wachstumswirksam eingesetzt. Für das Gesamtprogramm entspricht dies etwa 525 Mio. ". Davon entfallen etwa 504 Mio. " auf Investitionen von Unternehmen des landwirtschaftlichen Sektors (einschl. Verarbeitung und Vermarktung) und lediglich 21 Mio. " auf Investitionen von Unternehmen außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors. Insofern ist davon auszugehen, dass der Beitrag der aus dem EPLR geförderten *betrieblichen* Investitionen in Sektoren außerhalb der Landwirtschaft auf das Wachstum der ländlichen Wirtschaft (2007-2013: +2,4 Mrd. ") marginal ist.

⁵ European Evaluation Network for Rural Development: CAPTURING THE SUCCESS OF YOUR RDP: GUIDELINES FOR THE EX POST EVALUATION OF 2007-2013 RDPS. JUNE 2014

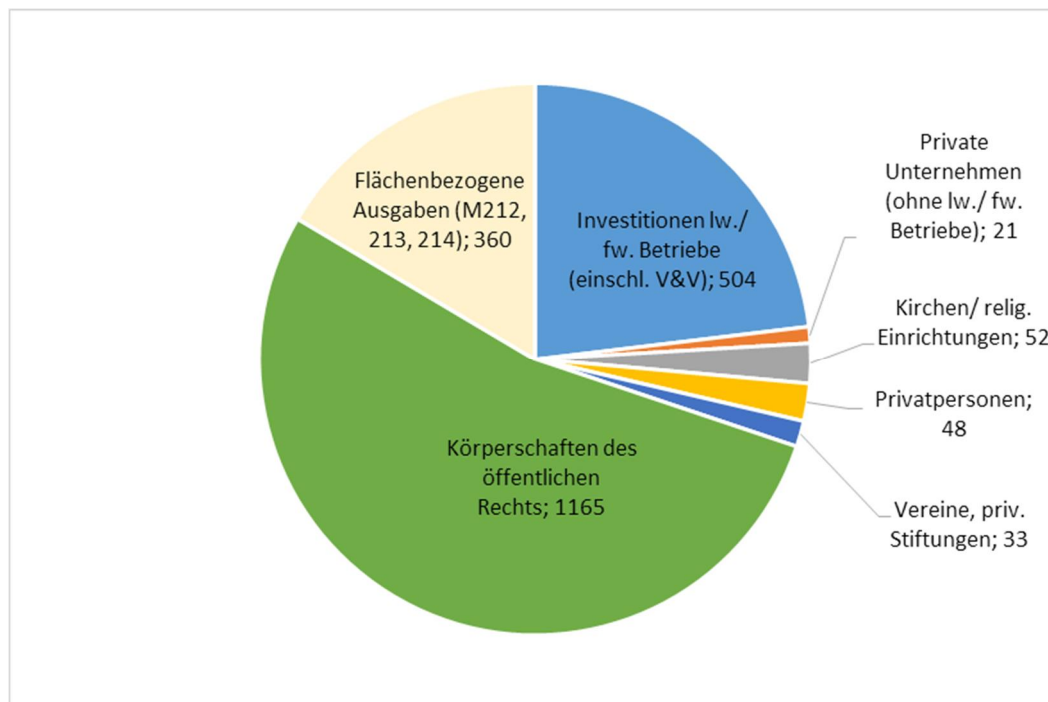
⁶ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: Pressemitteilung 200/2016 vom 29. August 2016.

Ganz überwiegend wurden aus dem Programm Investitionen in die Entwicklung von *Infrastrukturen* im ländlichen Raum unterstützt. Derartige Investitionen können

- a) die Bedingungen für unternehmerische Tätigkeit verbessern und so indirekt Wirtschaftswachstum begünstigen und
- b) nachfrageseitig wirtschaftliche Aktivitäten in Vorleistungssektoren auslösen und so temporäre Wachstumseffekte begründen.

Das Spektrum der tatsächlich geförderten Infrastrukturinvestitionen ist breit. Es reicht von dorfgemäßen Gemeinschaftseinrichtungen über Bildungsinfrastrukturen, ländliche Wege, Vorhaben in den Bereichen Kultur/ Freizeit/ Tourismus bis hin zu Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen (Trink-/ Abwasser, Breitband) und Hochwasserschutzmaßnahmen. Wirtschaftsnahe Infrastrukturen im engeren Sinne (Gewerbe-, Gründer-/ Innovationszentren) befinden sich nicht darunter. Einzelne Erschließungs- oder Sanierungsvorhaben unterstützten jedoch auch die lokale gewerbliche Entwicklung.

Abbildung 7: Gesamtausgaben der EPLR (öffentliche und private Mittel einschl. KP und HC, Mio. Ö



Quelle: ELER-Monitoring, eigene Berechnungen.

In der Summe beliefen sich derartige durch das EPLR geförderte öffentliche Infrastrukturinvestitionen auf etwa 1,25 Mrd. ". Im Durchschnitt der auszahlungswirksamen Jahre (2008-2015) sind das rd. 156 Mio. " p.a.

Nach einer aktuellen Szenarienrechnung des BMWi führt eine jährliche Ausweitung der öffentlichen Investitionen um ein Prozent des BIP zu einem Anstieg der realen Wirtschaftsleistung in Deutschland um ein halbes bis 1 Prozent.⁷

⁷ BMWi: Auswirkungen höherer öffentlicher Investitionen in Deutschland auf die Wirtschaft des Euroraums. Monatsbericht 7-2015.

Das BIP in den Landkreisen Sachsen-Anhalts belief sich im Durchschnitt der Jahre 2007-2013 auf rd. 36,9 Mrd. " .⁸ Die öffentlichen Investitionsausgaben des EPLR von jahresdurchschnittlich 156 Mio. " belaufen sich in Relation dazu auf 0,4%.

Auf der Grundlage dieser Eckdaten lässt sich schätzen, dass die öffentlichen Investitionsausgaben des EPLR im Programmzeitraum zu einem Anstieg der Wirtschaftsleistung in den ländlichen Gebieten Sachsen-Anhalts um 0,2 bis 0,4% geführt haben. Bezogen auf das tatsächlich realisierte Wachstum (ø ca. 1,2% p.a. im Zeitraum 2007-2013) lässt sich grob schätzen, dass das Wachstum ohne die ELER-geförderten Investitionen . als zusätzlicher Impuls in Höhe von 1,25 Mrd. " . um etwa ein Viertel geringer ausgefallen wäre als mit diesem Impuls.

Dieser rechnerische Effekt ist allerdings zu relativieren. Nicht die Gesamtausgaben, sondern lediglich der ELER-Anteil in Höhe von rd. 550 Mio. " kann als zusätzlicher finanzieller Impuls angesehen werden. Die zur Kofinanzierung des ELER-Budgets eingesetzten Mittel des Bundes, des Landes, der Kommunen, Unternehmen, gemeinnützigen Einrichtungen und Privatpersonen wären mit hoher Wahrscheinlichkeit anderweitig verausgabt worden und hätten so ebenfalls zu Wertschöpfungs- und Wachstumseffekten geführt.

Dies in Rechnung gestellt, belaufen sich allein die zusätzlich aus dem ELER finanzierten öffentlichen Infrastrukturinvestitionen auf rd. 70 Mio. " p.a., das entspricht knapp 0,2% des BIP in den ländlichen Gebieten Sachsen-Anhalts. Diese Ausgaben führen annahmegemäß zu einem Anstieg der Wirtschaftsleistung um 0,1 bis 0,2%. Der auf die zusätzlichen ELER-Ausgaben zurückzuführende Wachstumseffekt (zusätzliche Wertschöpfung) beläuft sich damit im Programmzeitraum auf 200 bis 400 Mio. " bzw. 8 bis 16% des in den ländlichen Gebieten realisierten Wirtschaftswachstums. Dieser Effekt ist als Nettoeffekt zu interpretieren.

Die **Arbeitsproduktivität**, gemessen am Indikator sBIP je Erwerbstätigen%, liegt in den ländlichen Gebieten Sachsen-Anhalts über dem Niveau in den Stadtkreisen. Im Laufe der Programmperiode hat allerdings eine Annäherung stattgefunden: In den Kreisfreien Städten ist ein schnelleres Wachstum der Arbeitsproduktivität zu verzeichnen (+16,5%) als in den Landkreisen (+7,6%).

Wie oben ausgeführt, war der Anteil der durch das EPLR geförderten Investitionen privater Unternehmen in das Produktionspotenzial (21 Mio. " bzw. 0,1% der Gesamtausgaben des EPLR) marginal. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die Förderung des EPLR keine regionalwirtschaftlich relevanten produktivitätssteigernden Effekte in Unternehmen außerhalb des land-/ forstwirtschaftlichen Sektors ausgelöst hat.

Tabelle 7: Entwicklung der Arbeitsproduktivität in Sachsen-Anhalt, 2007-2013
(Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Erwerbstätigen im Inland)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2007-13	
	"							%	
Kreisfreie Städte	43.673	45.140	46.092	46.759	48.452	49.965	50.882	7.209	116,5
Landkreise	50.470	50.502	47.495	50.653	51.265	53.398	54.318	3.848	107,6
Sachsen-Anhalt	48.915	49.307	47.339	50.002	50.732	52.731	53.879	4.964	110,1

Quelle: VGR der Länder, Tabelle R1B2, Berechnungsstand November 2014; eigene Berechnungen.

⁸ VGR der Länder, Tabelle R1B2, Berechnungsstand November 2014; eigene Berechnungen.

Aus der Realisierung von Infrastrukturinvestitionen . dem Schwerpunkt der EPLR-Ausgaben außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors . lassen sich mögliche produktivitätssteigernde Effekte für Unternehmen mit Standort im ländlichen Raum ableiten. Dies gilt insbesondere für

- die verbesserte Verkehrsanbindung ländlicher Siedlungen (durch EPLR-Maßnahmen 125)
- den Ausbau von Breitband-Internetverbindungen (durch EPLR-Teilmaßnahme 321-VI).

Von derartigen Effekten können alle im jeweiligen Erschließungsgebiet ansässigen Unternehmen profitieren. Diese unspezifischen Effekte sind jedoch nicht quantifizierbar.

Bei den im Rahmen der Diversifizierungsförderung (Maßnahme 311) unterstützten Investitionsvorhaben stand i.d.R. nicht die Steigerung der Arbeitsproduktivität im Fokus, sondern die Entwicklung zusätzlicher Geschäftsfelder.

GBF 2:
Inwieweit hat das Programm einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet?

Im Programmzeitraum ist die Zahl der Erwerbstätigen in Sachsen-Anhalt um rd. 10 Tsd. Personen bzw. 1 Prozent zurückgegangen. Dieser Rückgang konzentrierte sich vor allem auf die Kreisfreien Städte, die Landkreise waren insgesamt kaum betroffen. Hier blieb die Zahl der Arbeitsplätze im Betrachtungszeitraum stabil.

Tabelle 8: Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Sachsen-Anhalt, 2007-2013 (Inland)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Entwicklung 2007-13	
	Tsd. Personen								%
Kreisfreie Städte	314,8	315,3	315,0	313,2	310,3	308,5	305,9	- 8,9	97,2
Landkreise	710,2	716,2	712,5	715,4	715,3	712,4	709,2	- 1,1	99,9
Sachsen-Anhalt	1.025,1	1.031,5	1.027,5	1.028,6	1.025,6	1.020,9	1.015,1	- 10,0	99,0

Quelle: VGR der Länder, Tabelle R1B2, Berechnungsstand November 2014; eigene Berechnungen.

Unmittelbar arbeitsplatzschaffende Investitionen wurden durch die Förderungen des EPLR außerhalb des land-/ forstwirtschaftlichen Sektors nur in marginalem Umfang unterstützt (siehe dazu die Gemeinsame Bewertungsfrage 1)

Ausgangspunkt für die Schätzung des Beitrags des EPLR zur Arbeitsplatzentwicklung im ländlichen Raum sind die Analysen zum Betrag des Programms bzgl. Wirtschaftswachstum und Wertschöpfung (Gemeinsame Bewertungsfrage 1). Danach liegt der Umfang der zusätzlichen Wertschöpfung, der auf die Ausgaben des EPLR im nichtlandwirtschaftlichen Sektor zurückgeht, bei rd. 50 bis 100 Mio. " p.a.

Legt man das für den Programmzeitraum durchschnittliche Niveau der Wertschöpfung je Erwerbstätigen im ländlichen Raum zugrunde (51.160 " p.a., errechnet aus Tabelle 7), so lässt sich daraus ein Beschäftigungseffekt von ca. 1.000 bis 2.000 Erwerbstätigen ableiten. Ohne die Ausgaben des EPLR hätte demzufolge das Beschäftigungsniveau im ländlichen Raum um 0,15 bis 0,3% unter dem tatsächlichen Stand gelegen.

Geht man (entsprechend den Untersuchungsschritten zu Bewertungsfrage 1) realistischer Weise davon aus, dass allein der Betrag der ELER-Mittel *zusätzlich* ausgaben- und damit beschäftigungswirksam geworden ist, dann ist der Beschäftigungsimpuls des Programms mit ca. 500 bis 1.000 Erwerbstätigen zu veranschlagen.

Dieser Effekt ist als Nettoeffekt zu interpretieren.

GBF 3:

In welchem Ausmaß hat das Programm zum Schutz und zur Verbesserung der natürlichen Ressourcen und der Landschaft einschließlich der Erhaltung der Artenvielfalt und ökologisch wertvoller Bewirtschaftungssysteme in der Land- und Forstwirtschaft beigetragen?

Zur Beantwortung der Bewertungsfrage sollen insbesondere die CMEF-Wirkungsindikatoren *Index weit verbreiteter Vogelarten*, *ökologisch wertvolle Bewirtschaftungssysteme in der Land- und Forstwirtschaft* (HNV-Indikator) und *Wasserqualität* herangezogen werden.⁹

Entwicklung der Gesamtsituation

Die relevanten Indikatoren signalisieren für Sachsen-Anhalt, dass im Programmzeitraum das Wirkungsziel *Umkehr des Rückgangs der biologischen Vielfalt* klar verfehlt worden ist:

Für den Indikator *Entwicklung des Feldvogel-Index* liegen lediglich Daten auf nationaler Ebene vor. Danach ist der Indexwert anhaltend rückläufig. Ausgehend von der Baseline (2001=100) erreichte der Indikator für Deutschland im Jahr 2007 den Wert 94,8 und im Jahr 2014 den Wert 82,6.¹⁰

Letztverfügbare Daten für Sachsen-Anhalt bestätigen diesen Trend. Nach den Ergebnissen des Monitoring häufiger Brutvogelarten konnten für 24 Arten Aussagen mit signifikanten oder zumindest in ihrer Tendenz verlässlich erscheinenden Trends getroffen werden. Von diesen Arten zeigten 16 negative und nur acht positive Bestandstrends. Der Vergleich mit den deutschlandweiten Trends zeigte bei zwölf Arten eine gute Übereinstimmung. Allerdings gibt es auch einige Arten, die landes- oder regionalspezifische Trendverläufe aufweisen (z.B. Grauammer). Diese Unterschiede treten insbesondere bei Arten der Agrarlandschaften auf und lassen sich oftmals mit zwischen Ost- und Westdeutschland unterschiedlichen Bewirtschaftungsweisen erklären.¹¹ Als generelle Einflussfaktoren gelten insbesondere die fortschreitende Intensivierung der Landwirtschaft, die Abschaffung von Stilllegungsflächen und der verstärkte Energiepflanzenanbau.

Für die im einschlägigen LIKI-Indikator *Artenvielfalt und Landschaftsqualität* betrachteten Kernarten der Agrarlandschaft (Feldlerche, Goldammer, Braunkehlchen, Kiebitz, Neuntöter)¹² zeigen die

⁹ European Evaluation Network for Rural Development: CAPTURING THE SUCCESS OF YOUR RDP: GUIDELINES FOR THE EX POST EVALUATION OF 2007-2013 RDPS. JUNE 2014

¹⁰ Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/estat-navtree-portlet-prod/BulkDownloadListing?file=data/env_bio2.tsv.gz&unzip=true

¹¹ Trautmann/ Schwarz/ Fischer: Das Monitoring häufiger Brutvögel in Sachsen-Anhalt . Zwischenergebnisse nach acht Jahren Laufzeit (2003 bis 2010). In: Landesamt für Umweltschutz: Vogelmonitoring in Sachsen-Anhalt 2011. Berichte des Landesamtes für Umweltschutz Sachsen-Anhalt . Heft 1/2012.

¹² <https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?indikator=29&aufzu=2&mode=indi>

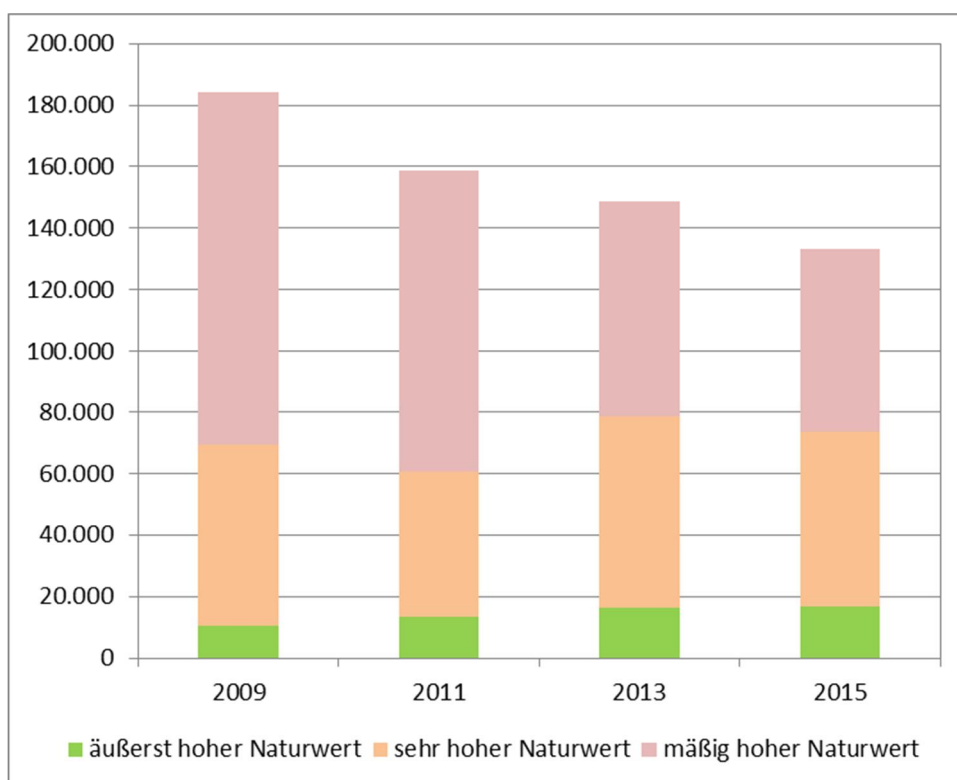
Ergebnisse des Vogelmonitoring in Sachsen-Anhalt (s.o.) mehr oder weniger deutliche negative Trends.

Der Indikator **Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert** (High Nature Value Farmland-Flächen, HNV Farmland-Flächen) bilanziert den Anteil aus Sicht des Naturschutzes wertvoller Flächen an der gesamten Landwirtschaftsfläche. Er zeigt, wie sich der Umfang sowie die Qualität der HNV-Flächen im Kontext landwirtschaftlicher Nutzungen verändern. Als Landwirtschaftsfläche mit hohem Naturwert gelten extensiv genutzte, artenreiche Grünland-, Acker-, Streuobst- und Weinbergsflächen sowie Brachen. Hinzu kommen strukturreiche Landschaftselemente wie z. B. Hecken, Raine, Feldgehölze und Kleingewässer, soweit sie zur landwirtschaftlich genutzten Kulturlandschaft gehören.

Für Sachsen-Anhalt signalisiert der Indikator einen Rückgang der HNV-Flächen im Verlauf der Programmperiode. Dieser Rückgang betrifft insbesondere Flächen der Wertstufe III (mäßig hoher Naturwert) (55 Tsd. ha). Der Flächenumfang mit hohem bzw. sehr hohem Naturwert hat sich demgegenüber nicht signifikant verändert.

Bezogen auf die flächigen Landschaftsbestandteile betrifft die Abnahme des HNV-Anteils sowohl das Grünland als auch (und noch stärker) das Ackerland. Landschaftselemente wie Hecken, Feldgehölze, Feuchtbiotope blieben in ihren Anteilen im Wesentlichen konstant.¹³

Abbildung 8: Entwicklung des Umfangs der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Sachsen-Anhalt (ha)



Quelle: LIKI Kernindikatoren und aktuelle Daten der Monitoringstelle, Stand 2016

¹³ VB ELER: Jahresbericht 2015 und Schlussbericht 2007 bis 2013.

Weitere wichtige Informationen zur der Entwicklung der biologischen Vielfalt liefert das **Monitoring spezifischer Lebensraumtypen (LRT) und Arten** entsprechend der FFH-Verordnung. Der Monitoringbericht 2013 für Sachsen-Anhalt weist eine eher ungünstige Entwicklung aus. So hat sich im kontinentalen Teilraum des Landes (der etwa 90% der Landesfläche umfasst) die Zahl der Lebensraumtypen mit günstigem Erhaltungszustand zwischen 2007 und 2013 von 18 auf 9 verringert, während die Zahl der Lebensraumtypen mit schlechter Gesamtbewertung mit 13 konstant geblieben ist.¹⁴

Die Bewertung der Beiträge des EPLR zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltsituation im Sinne der Bewertungsfrage orientiert sich an den Umweltschutzgütern, für die gemäß VO 1698/2005/EG (ELER-Verordnung) eine Verbesserung erreicht werden soll. Sie wird nachfolgend nach den Schutzgütern Biodiversität, Boden und Wasser strukturiert.

Beiträge des EPLR zum Schutz der Biodiversität

Mit dem EPLR wurde eine ganze Reihe von Fördermaßnahmen an das Ziel **Erhalt der biologischen Vielfalt** adressiert. Zu nennen sind in erster Linie die Maßnahme 214 (Agrarumweltmaßnahmen) mit unterschiedlichen, spezifisch ausgerichteten Teilmaßnahmen, die Maßnahme 213 (Ausgleichszahlungen für Bewirtschaftungsauflagen in Natura 2000-Gebieten) sowie die Teilmaßnahmen 323-I (Maßnahmen für das Schutzgebietssystem Natura 2000 sowie für sonstige Gebiete mit hohem Naturwert) und 323-II (Naturnahe Gewässerentwicklung).

Wichtige Wirkungsbeiträge leistete auch die Maßnahme 212 (Ausgleichszulage zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in natürlich benachteiligten Gebieten).

Flankierende Beiträge im Sinne von Natur- und Biodiversitätsschutz leisteten darüber hinaus die Förderung von Beratungen (Maßnahme 114) im Umweltbereich, Verfahren der Flurbereinigung (125-I), die speziell auf Belange des Naturschutzes ausgerichtet waren, die Förderung nichtproduktiver Investitionen im Forst (227) und die Förderung des Steillagenweinbaus (323-III).

Nach den Daten des ELER-Monitoring haben **Agrarumweltmaßnahmen** auf Flächen im Umfang von rd. 677 Tsd. ha¹⁵ zum Ziel **Erhalt der Biodiversität** beigetragen. Hervorzuheben sind dabei

- die Förderung des ökologischen Landbaus
- Maßnahmen zur Diversifizierung der Fruchtfolge
- die Förderung konservierender Bodenbearbeitung
- spezielle Maßnahmen der Grünland-Bewirtschaftung.

Mit **Ausgleichszahlungen für Bewirtschaftungsauflagen in Natura 2000-Gebieten** wurde die biologische Vielfalt auf Flächen im Umfang von rd. 27 Tsd. ha. gefördert.

¹⁴ Landesamt für Umweltschutz Sachsen-Anhalt:
https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjSztqNt4LPAhUKbRQKHxfC1UQFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fwww1.eu-ropa.sachsen-anhalt.de%2Fvademecum%2FArchiv_verbindlicher_Dokumente%2FStatLandesamt%2F15_03_31_Gesamtbewertung_Lebensraumtypen_kontinentaleRegion_2007-13.pdf&usq=AFQjCNHOG_rnSke2g3V-GIRCJNXMnV-65A&sig2=wu7Nsqi feu5lb3nDWdgg5g

¹⁵ Durch Maßnahmenkombinationen auf denselben Flächen kommt es zu Doppelzählungen der betreffenden Flächen.

In Umsetzung der Teilmaßnahmen 323-I (**Maßnahmen für das Schutzgebietssystem Natura 2000 sowie für sonstige Gebiete mit hohem Naturwert**) wurden unterschiedliche Fördergegenstände unterstützt (vgl. Tabelle 9). Rd. 40% der Vorhaben trugen investiven Charakter. Ein zweiter großer Komplex war, mit ebenfalls rd. 40% der Vorhaben, die Erarbeitung von Schutz- und Managementplänen (MMP). Hierunter fallen neben den MMP im engeren Sinne auch Datenerfassungen und Monitoring, die als Grundlagenarbeiten für die Erarbeitung von MMP angesehen werden können.

Tabelle 9: Anzahl der geförderten Projekte in Teilmaßnahme 323-I nach Fördergegenständen

Fördergegenstand	Anzahl Vorhaben	Wesentliche Inhalte
Gebietsbetreuung	49	Naturschutz- und Landschaftspflegeprojekte (einschl. Biotoppflege)
Investitionen/ Kulturelles Erbe	5	Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen
Investitionen/ Natürliches Erbe	127	Biotoppflegemaßnahmen, Baumaßnahmen, Maßnahmen an Gewässern einschl. Renaturierung und Verbesserung der Durchgängigkeit
Schutz-/ Bewirtschaftungspläne	136	Datenerfassungen und Monitoring, Managementpläne, Vorbereitung von Management, Maßnahmen an Gewässern
Sensibilisierung Umwelt	25	Materialien zur Sensibilisierung und Information, Projektdokumentationen, Managementpläne, Beobachtungsmöglichkeiten
Studien/ Kulturelles Erbe	5	Projektdokumentationen, Wirkungsanalysen
Insgesamt	347	

Quelle: ELER-Monitoring

Bei der Umsetzung der Teilmaßnahme 323-II (**Naturnahe Gewässerentwicklung**) lagen die Schwerpunkte, gemessen am Umfang der förderfähigen Investitionen, in den Bereichen Umbau von Stauanlagen (34%) sowie Rück- bzw. Umbau von sonstigen Anlagen (31%) und konzeptionell Arbeiten (15%). Auf die übrigen Fördergegenstände entfielen nur geringe Anteile.

Tabelle 10: Umsetzung der Maßnahme 323-II nach Fördergegenständen

Fördergegenstand	Förderfähiges Investitionsvolumen	
	Ö	%
Konzeptionelle Arbeiten	5.193,1	15,3
Beseitigung Verrohrungen	2.673,0	7,9
Beseitigung Stauanlagen	1.886,3	5,6
Umbau Stauanlagen	11.677,8	34,4
Rück-/ Umbau sonst. Anlagen	10.419,2	30,7
Wiederherstellung Gewässerbett	1.971,4	5,8
Verbesserung Wasserrückhalt	14,5	0,0
Gewässerentwicklungsflächen	117,9	0,3

Quelle: ELER-Monitoring. Berechnungen isw

Aus den Förderdaten lässt sich ableiten, dass die geförderten Vorhaben auf das Vorranggewässersystem und innerhalb der Vorranggewässer in starkem Maße auf die Herstellung der ökologischen Durchgängigkeit konzentriert wurden. Daneben wurden zahlreiche konzeptionelle Arbeiten über den ELER gefördert.

Von den Vorhaben zur Verbesserung der ökologischen Durchgängigkeit profitieren insbesondere Wanderfische. Nach Experteneinschätzung sind die neuen Wanderstrecken sehr rasch angenommen worden. So hat sich der Lachs in der Nuthe mittlerweile erfolgreich reproduziert. Fünf Arten konnten mittlerweile neu oder wieder in Sachsen-Anhalt nachgewiesen werden (Meerneunaugen, Flunder, Nase, Meerforelle und eben Lachs).¹⁶

Die detaillierte Bewertung der **Maßnahmen des EPLR-Schwerpunkts 2** verdeutlichte, dass nicht allein über die direkte Naturschutzförderung Einfluss auf das Schutzgut Biodiversität genommen wird, sondern jeder Eingriff in das Ökosystem in irgendeiner Weise auch mit Biodiversität oder funktionalen Leistungen von Arten in Beziehung steht. Mit der Verwendung von Kennarten der Kennartenliste für die Erhebung des HNV-Indikators¹⁷ ergibt sich die Möglichkeit einer belastbaren übergreifenden Bewertung der Förderung in Bezug zur Programmwirkung auf den HNV-Indikator.

Methodische Hintergründe zu der aufgeführten Vorgehensweise sind für Einzelmaßnahmen des EPLR im Berichtsteil II zur Ex-post-Bewertung spezifiziert. Je nach Ausrichtung der Maßnahme basieren die Angaben auf Analysen der Standarddatenbögen (Verschnitt der Lage der Förderflächen mit Flächen der NSG bei der Maßnahme Natura 2000 Ausgleich), Angaben zur Zusammensetzung der Pflanzengesellschaften (bevorzugte LRT bei FNL-Maßnahmen), Aufnahmedaten zum HNV-Indikator (GIS-Verschnitt der Aufnahmeflächen mit geförderten Flächen (aus statistischen Gründen und wegen des Flächenumfangs meist Mulch- bzw. Direktsaaten) und eigenen Stichproben zum Auftreten von Kennarten unter Fördervorgaben zu ökologischen Anbauverfahren auf dem Grün- und Ackerland.

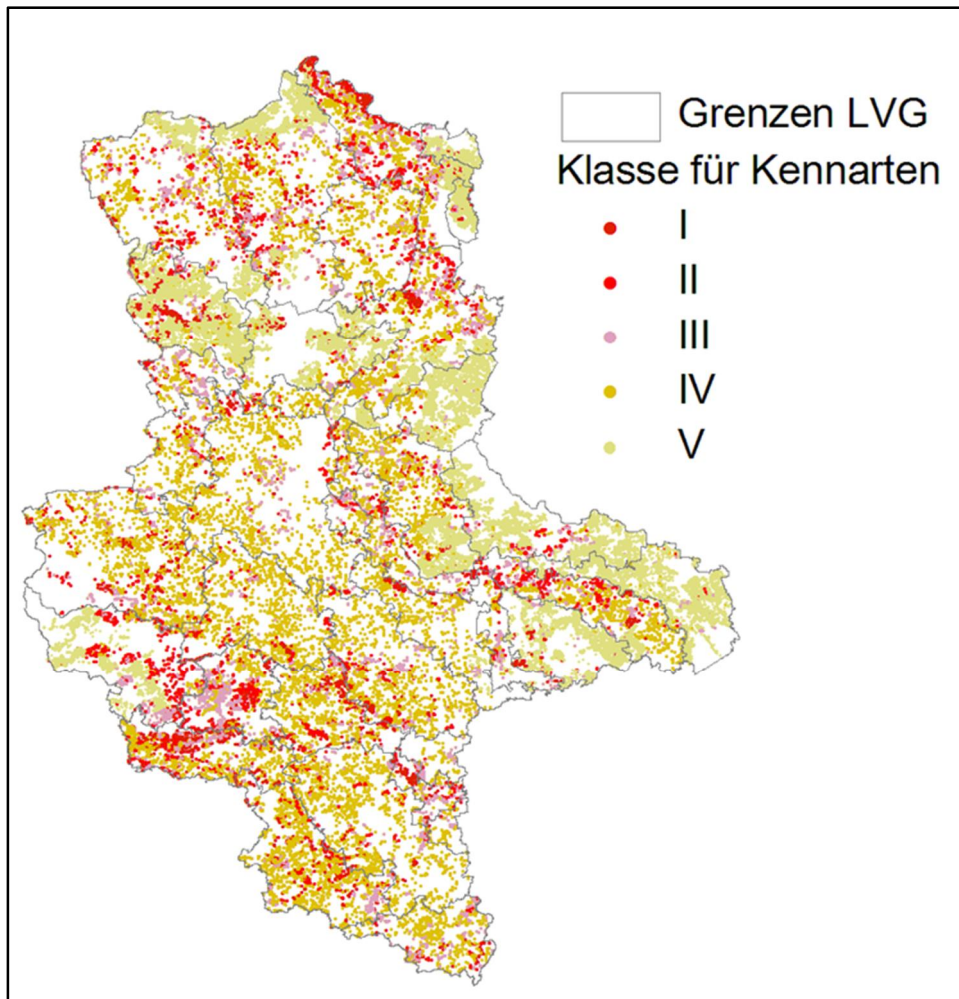
Mit Blick auf das Schutzgut „Biodiversität“ das EU-Förderziel der Unterstützung des Ausbaus des Natura 2000-Gebietsnetzes sowie das Ziel, eine Bewirtschaftung auf nach Naturschutzrecht geschützten Bereichen bzw. LRT aufrecht zu erhalten, ist die „Treffergenauigkeit“ der durchgeführten Maßnahmen von Bedeutung. Diese wird z.B. bei Maßnahme 213 (Natura 2000 Ausgleich) durch die Vorgabe von Gebietskulissen erreicht. Zu fragen ist, ob auch andere Maßnahmen in die angesprochene Richtung wirken.

Mit Abbildung 9 wird die Lage der Förderflächen dargestellt, für die ein Effekt auf Kennarten auf Grundlage der HNV-Kennartenliste nachzuweisen war.

¹⁶ A.Keding, zitiert in: G. Jarosz, Kommentar zur Mitgliederversammlung des Landesanglerverbandes Sachsen-Anhalt am 8. März 2014 in Barleben, Website des LAV

¹⁷ Gemeint ist die Anwesenheit von HNV-Kennarten auf geförderten Flächen als Artenanzahl. Zu beachten ist, dass der HNV-Indikator weitere Sachverhalte berücksichtigt.

Abbildung 9: Lage von Fördermaßnahmen mit Wirkung auf Kennarten (Pflanzengesellschaften des Grün- und Ackerlandes)



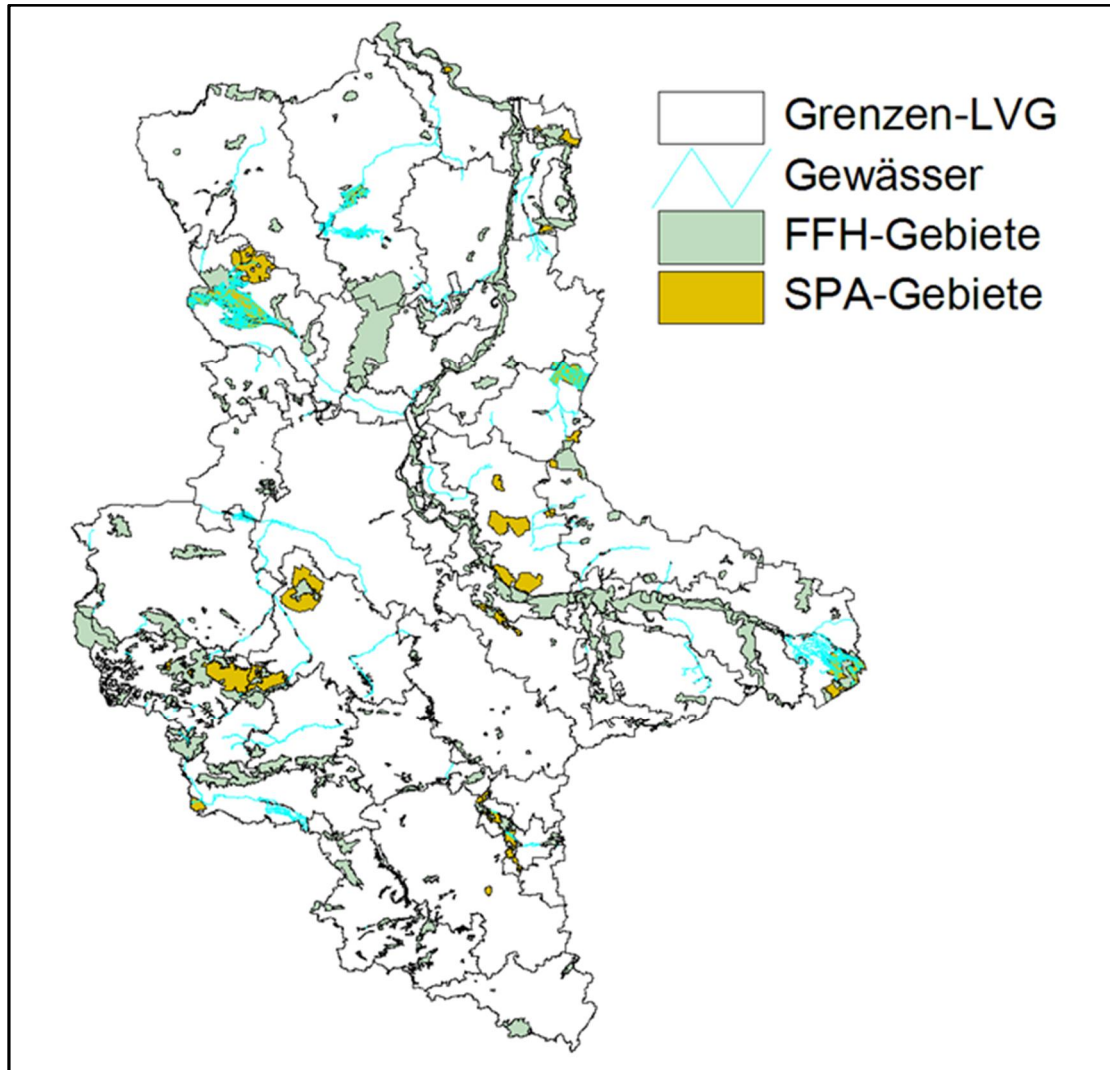
Legende: I . Flächen mit äußerst hohem Naturwert, II . Flächen mit sehr hohem Naturwert,
 III . Flächen mit mäßig hohem Naturwert, IV . Flächen mit geringem Naturwert,
 V . Flächen mit sehr geringem Naturwert (Klassen IV und V repräsentieren keine HNV-Farmland-
 Flächen, es sind jedoch Flächen mit deutlichem Einfluss auf sBiodiversität%)

Die Einteilung der Klassen I-III erfolgte nach den Vorgaben für den HNV-Indikator. Danach leisten die in der Karte rot markierten Bereiche einen deutlichen Beitrag zum Erhalt naturschutzfachlich wertvoller landwirtschaftlicher Flächen. Diese beziehen sich auf die Maßnahme 213 (Natura 2000 Ausgleich) und die direkte Förderung von LRT im Rahmen der Teilmaßnahme 214-II (Freiwillige Naturschutzleistungen . FNL).

Die Klassen IV und V der Abbildung 9 erfassen Flächen mit sporadischem Auftreten von HNV-Kennarten. Kennarten treten mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit auf, d.h. ihr Auftreten ist neben der Fördermaßnahme stark von Jahreseinflüssen, der angebauten Fruchtart und der Fruchtfolge abhängig. Insgesamt stärken diese Flächen Funktionen des Naturhaushaltes auf bewirtschafteten Ackerflächen über eine Beeinflussung funktionstragender Arten (vgl. spezifische Analysen im Berichtsteil II zur Ex-post-Bewertung).

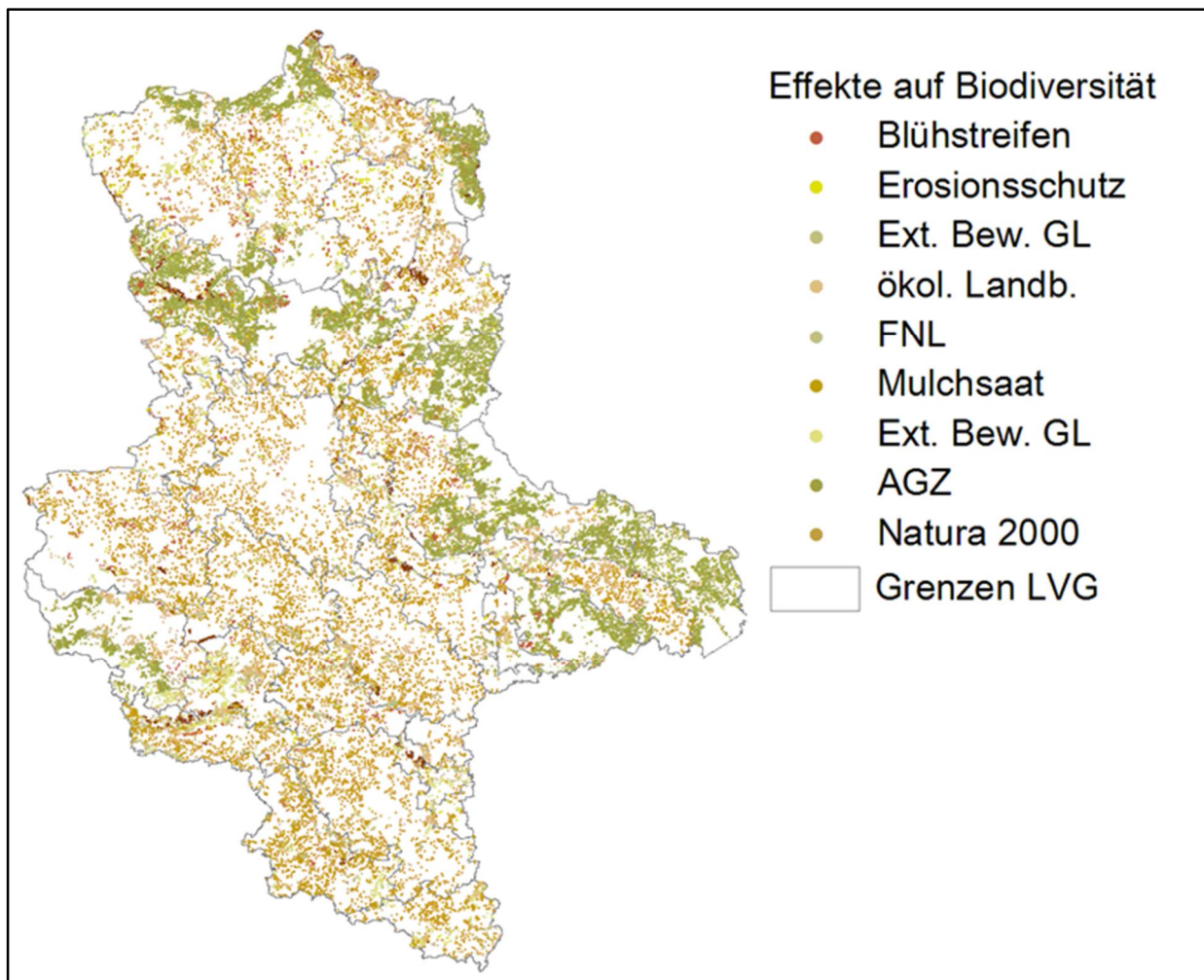
Abbildung 10 und Abbildung 11 vermitteln ein Bild der örtlichen Lage der Natura 2000 Gebiete in Sachsen-Anhalt sowie der Lage geförderter Flächen, die einen Einfluss auf das Schutzgut Biodiversität haben.

Abbildung 10: Lage der FFH-Gebiete in Sachsen - Anhalt



Quelle: LAU Sachsen-Anhalt

Abbildung 11: Lage von geförderten Flächen mit Wirkungen auf das Schutzgut Biodiversität über den LVG des Landes



Quelle: verändert nach Daten LLG

Aus diesem Vergleich der regionalen Inzidenz ist die Streuung von Maßnahmen bzw. Fördergegenständen ersichtlich, die entweder stärker (Blühstreifen, Natura 2000, FNL) oder weniger stark (Mulchsaaten) auf Biodiversität als Schutzgut wirken oder Naturfunktionen begünstigen. Im Vergleich beider Karten in Abbildung 10 und Abbildung 11 wird zweierlei deutlich:

- Es gibt ein beträchtliches Maß an Überschneidungen von Förderflächen und naturschutzfachlich wertvollen Flächen.
- Ein erheblicher Anteil der Förderfläche liegt außerhalb dieser Bereiche.

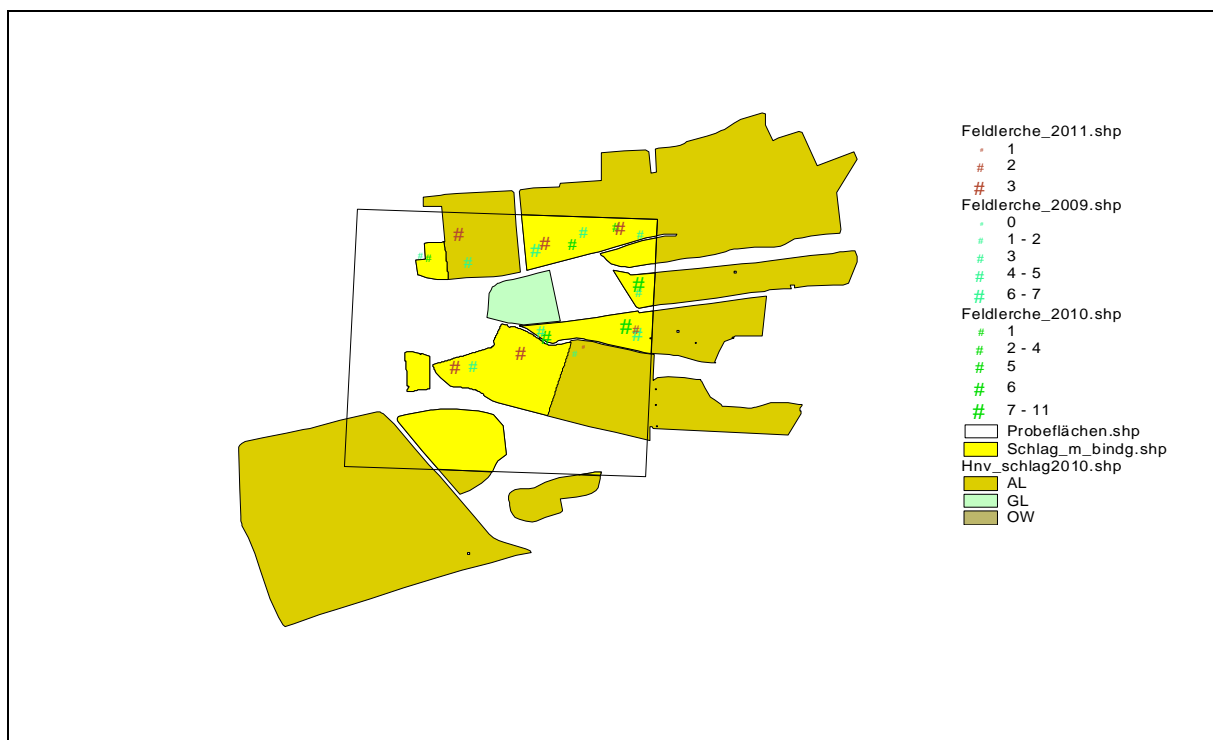
Durch letzteres tragen die Fördermaßnahmen in ihrer Gesamtheit auch zur Verbesserung einer ~~s~~Trittsteinfunktion in der Agrarlandschaft bei, d.h. zur Verbesserung der Verbindung zwischen Orten mit besonderem naturschutzfachlichem Wert.

Aus den Darlegungen ergeben sich Hinweise zur Bedeutung der Maßnahmen für Biodiversität als Schutzgut. Die Übersicht zeigt, dass über den EPLR angebotenen Fördermaßnahmen Einfluss auf den HNV-Indikator nehmen, weil unter der Förderung (Natura 2000, FNL in Bezug zu den geförderten LRT, spezielle Beweidungsverfahren, ökologische Bewirtschaftung) das Auftreten von Kennarten

erhalten oder positiv beeinflusst wird. In diesem Bereich sind Auswirkungen der Maßnahmen bzw. Fördergegenstände zu belegen.

In seinem methodischen Ansatz beinhaltet der HNV-Indikator jedoch nicht allein das Auftreten von Kennarten, sondern erfasst und beurteilt gleichzeitig Strukturparameter der Agrarlandschaft (Bäume, Gräben, Wege, Brache, weitere Landschaftselemente)¹⁸. Auf diese Parameter hat die Förderung keinen Einfluss. Für die Beurteilung der Förderwirkungen ist ebenfalls zu bedenken, dass die Erfassungsflächen für den Indikator statistisch zufällig ausgewählt sind, was zur Folge hat, dass Förder- und Erfassungsflächen nur selten zusammen liegen und nicht allein Landwirtschaftsflächen in den Aufnahmequadraten (jeweils 1 km²) liegen und landwirtschaftlich genutzte Flächen damit nur Teilflächen darstellen. Abbildung 12 zeigt ein Beispiel. Die HNV-Aufnahmegebiete entsprechen den Gebieten zur Aufnahme des sVogelindikators%

Abbildung 12: Beispiel für die Lage der Förderfläche (Mulchsaat) im Aufnahmegebiet für den HNV-Indikator



Legende: Gelb - Schlag bzw. Teilbereiches des Schlags mit Bindung (Mulchsaat) in der Aufnahmefläche, AL . Ackerland, GL . Grünland, offene Bereiche innerhalb der Aufnahmefläche repräsentieren Ortschaft, Gärten und nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen

Quelle: Datenverschnitt (Förderfläche Mulchsaat/ HNV-Aufnahmefläche) LLG, Vogeldaten INL.

Vorstehende Sachverhalte erklären die unterschiedlichen Befunde des HNV-Indikators und der Erfassung von HNV-Kennarten im Rahmen der EPLR-Evaluierung. Nach den Indikatorbefunden und damit verbundenen Hochrechnungen ging die HNV-Fläche (in Gesamtheit der Klassen I-III und ohne Differenzierung zwischen Grün- und Ackerland) in Sachsen-Anhalt über die 2009 bis 2015 um rd. 28 % zurück.

¹⁸ Erfassungsanleitung für den HNV-Farmland-Indikator Version 5 Stand 2014. Bundesamt für Naturschutz (BfN)

Mit Tabelle 11 werden weitere Hintergründe zur Entwicklung des HNV-Indikators und Förderwirkungen des Programms gegeben. Danach ergibt sich der Rückgang im gesamt HNV-Wert vor allem aus Veränderungen des HNV-Wertes für das Ackerland, wobei Nutzungstypen ebenfalls eine Veränderung erfuhren. Für beide Kriterien ist der Rückgang des HNV-Wertes unter Beachtung des ausgewiesenen Standardfehlers statistisch belegt. Für das Grünland liegen Veränderungen des HNV-Wertes im Vergleich der Jahre 2009 zu 2015 im statistischen Fehlerbereich. Daraus ist abzuleiten, dass der HNV-Status auf dem Grünland in etwa gehalten werden konnte. Da Grünland in höherem Umfang in Ausgleichs- bzw. Fördermaßnahmen eingebunden war, indiziert dieser Sachstand eine Wirkung des Programms auf naturschutzfachlich wertvolles Farmland (HNV-Indikator).

Bei Beachtung der HNV-Wertstufen zeigen sich negative Veränderungen hauptsächlich in der Klasse III (Flächen mit mäßig hohem Naturwert). Diese Klasse dürfte eher normalwirtschaftlich bewirtschaftete Flächen (u.a. Flächen des ökologischen Landbaus bzw. extensive Nutzungsformen unabhängig vom Naturschutzstatus der Flächen) repräsentieren, die von Natur her eine größere Variabilität im Auftreten von Beikräutern zeigen¹⁹. In diesem Bereich unterstützt das Programm den HNV-Indikator nicht offensichtlich.

Tabelle 11: Befunde des HNV-Indikators im Vergleich der Jahre 2009 und 2013 auf Ebene der Kennarten (Klassen I – III) sowie für ausgewählte Typen landwirtschaftlicher Flächennutzung (Daten für Sachsen-Anhalt)

Kriterium	Klasse / Typen	Stand 2009		Stand 2011		Stand 2013		Stand 2015	
		HNV Wert	SD	HNV Wert	SD	HNV Wert	SD	HNV Wert	SD
Gesamt		13,4	2,7	11,5	1,5	10,6	1,4	9,7	1,1
Wert	I	0,8	0,3	1,0	0,4	1,0	0,3	1,2	0,5
Wert	II	4,3	1,3	3,4	0,5	4,4	1,3	4,1	0,8
Wert	III	8,4	1,5	7,1	1,0	5,2	1,2	4,4	1,0
Flächen	(Typen Gr, Ac, Br, Ob, Re)	9,9	2,8	8,1	1,5	7,2	1,4	6,3	1,1
Elemente	(alle anderen Typen)	3,5	0,3	3,4	0,3	3,4	0,3	3,4	0,3
Grünland		4,2	1,2	4,3	1,3	3,9	1,2	3,7	1,1
Äcker		3,2	2,0	1,3	0,5	1,1	0,5	0,4	0,2

Legende: I . Flächen mit äußerst hohem Naturwert, II . Flächen mit sehr hohem Naturwert, III . Flächen mit mäßig hohem Naturwert, Gr . Grünland, Ac . Ackerland, Br . Brachen, Ob . Obstbau, Re . Rebanlagen
SD - Stichprobenfehler

Quelle: BfN, LIKI, Benzler u.a.(2015)²⁰

¹⁹ Reinicke F., W. Heyer und O. Christen, 2008: Gewichtung des Einflusses natürlicher und anthropogener Faktoren auf das Auftreten von Segetalpflanzenarten . Ergebnisse eines Systemversuches. Journal of Plant Diseases and Protection, Special Issue XXI, 245 - 250, 2008.

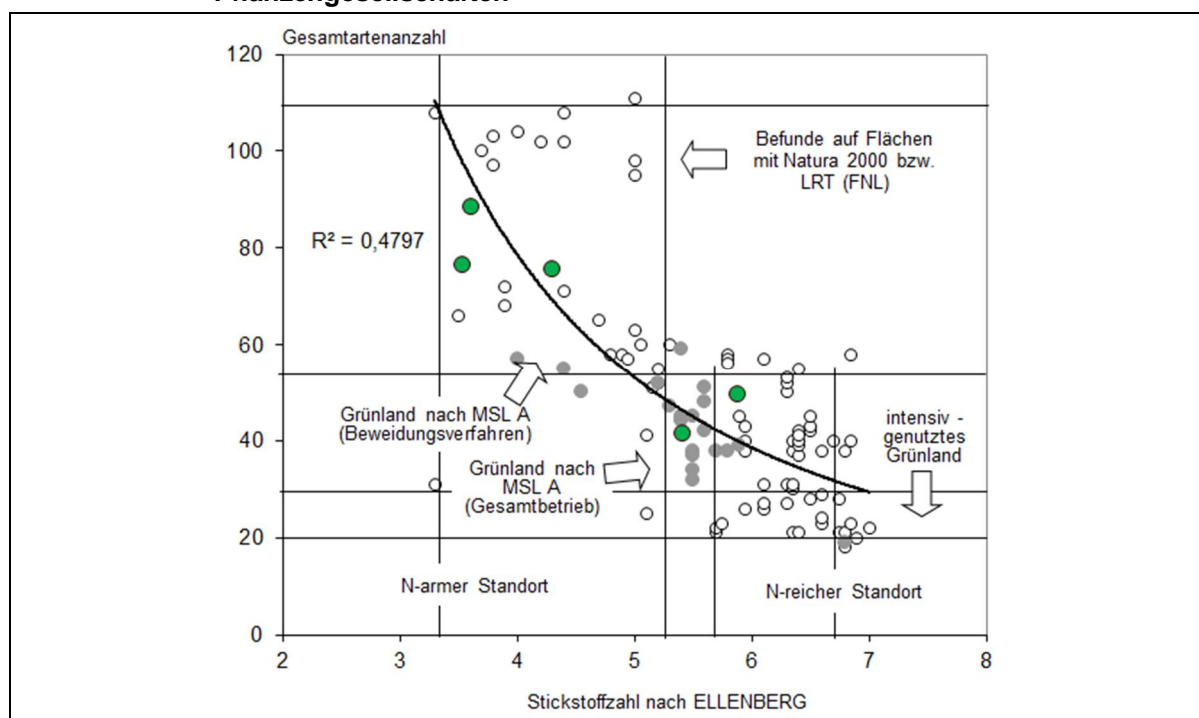
²⁰ BfN, High Nature Value Farmland-Indikator - Ein Indikator für Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Deutschland, WWW.BfN.de, LIKI (Länderinitiative Kernindikatoren) Indikator B7 Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert, WWW.lanuv.nrw.de, BENZLER, A.; FUCHS, D. & HÜNING, C. (2015): Methodik und erste Ergebnisse des Monitorings der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Deutschland. Beleg für aktuelle Biodiversitätsverluste in der Agrarlandschaft. - Natur und Landschaft 90 (7): 309-316.

Die aufgeführten unterschiedlichen bzw. differenzierten Befunde zwischen der Bewertung der Förderung auf Maßnahme- bzw. Programmebene stellen unter Berücksichtigung der methodischen Hintergründe keinen Widerspruch dar. Vielmehr wird deutlich, dass die verwendeten Indikatoren (Kennarten und HNV-(Gesamt-)Indikator) die Entwicklung in unterschiedlicher Weise erfassen. Danach trugen die EPLR-Fördergegenstände zur Entwicklung und zum Erhalt naturschutzfachlich wertvoller landwirtschaftlicher Flächen bei, im Gesamtkontext der Entwicklungen in der Landwirtschaft (vgl. dazu Teil II des Bewertungsberichts, Kap. 2.3.5.3.1) konnten negative Entwicklungen für das Schutzgut Biodiversität (unter Einschluss von Lebensraumstrukturen und sonstiger Umwelteinflüsse) aber nicht aufgehalten werden.

Mit Abbildung 13 wird auf die übergreifende Wirkung der im EPLR verankerten Fördergegenstände für das Grünland hingewiesen. Die Förderangebote sind administrativ unterschiedliche den Maßnahmen zugeordnet (Natura 2000, FNL, MSL B, Health Check und ökologische Anbauverfahren). Damit wurde ein breiter Zugang zu den Maßnahmen ermöglicht. Förderinterventionen waren in verschiedener Kombination möglich. Übergreifend beeinflusst die Förderung den N-Haushalt der Flächen. Nach Abbildung 13 wird dadurch Einfluss auf Artenzahlen der Pflanzengesellschaften genommen.

Dieser Einfluss ist für die angebotenen Maßnahmen unterschiedlich. Jedes Nutzungsniveau bringt andere Pflanzengesellschaften hervor, weshalb generell gilt, dass Nutzungsvielfalt Lebensraumvielfalt generiert und auch Arten außerhalb des faunistischen Blicks positiv beeinflusst werden. Über die Grünlandförderung des EPLR ist es gelungen, einen Gradienten unterschiedlicher Nutzungsintensitäten in die Agrarlandschaft einzubringen.

Abbildung 13: Wirkung der Interventionsansätze von Fördergegenständen des Grünlands auf Pflanzengesellschaften



Legende: offene Punkte . Referenzdaten nach Fuchs und Schumacher²¹, graue Punkte . Daten nach VNS-Förderung 2000-2006, grüne Punkte . aktuelle Befunde nach INL (Kennarten)

Quelle: INL nach vorstehenden Angaben

²¹ FUCHS, H., W. SCHUMACHER : Vielfalt der Pflanzenwelt in der Agrarlandschaft . Beiträge landwirtschaftlicher Betriebe zur Erhaltung der Biodiversität. Institut für Landwirtschaft und Umwelt (ILU), H. 11/2006.

Beiträge des EPLR zum Schutz von Boden und Wasserressourcen

Nach den Daten des ELER-Monitoring wurden im Rahmen der Maßnahme 214 auf insgesamt rd. 240 Tsd. ha Landwirtschaftsfläche spezifische Maßnahmen des **Bodenschutzes** gefördert. Ergänzend wurden Mittel des Health Checks mit der Zielrichtung Bodenschutz eingesetzt.

Flankierende Effekte sind darüber hinaus der Teilmaßnahme **Flurbereinigung** (125-I) zuzumessen. Nach den Untersuchungsergebnissen zu dieser Teilmaßnahme ermöglichte die gewonnene Rechtssicherheit den Landwirten Entscheidungen zu Bewirtschaftungsmaßnahmen mit längerfristigen Wirkungen. So haben etwa 30% der Befragten nach der Neuregelung der Eigentumsverhältnisse auf ihren Flächen bodenverbessernde Maßnahmen durchgeführt . wie Wiederherstellung des Drainagesystems, pH-Wert-Korrektur durch Kalkung oder Gründüngung mit dem Ziel der Verbesserung der Bodenversorgung mit organischer Substanz.

Maßnahmen des Bodenschutzes und Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln wirken grundsätzlich auch im Sinne des Schutzes der **Wasserressourcen**: Zudem wurden im Programmzeitraum nach den Daten des ELER-Monitoring auf rd. 45 Tsd. ha spezielle Maßnahmen zur Reduzierung des Düngereinsatzes durchgeführt.

Zum Gewässerschutz haben darüber hinaus auch die in Teilmaßnahme 321-II geförderten Vorhaben zum Ausbau der **Abwasser-Infrastruktur** beigetragen. Mit ELER-Mitteln im Umfang von rd. 60 Mio. " wurden Investitionen in die Abwasserinfrastruktur im Umfang von rd. 160 Mio. " unterstützt. Im Zuge dieser Vorhaben konnten ca. 48 Tsd. Einwohner an die zentrale Abwasserentsorgung angeschlossen werden. Dies entspricht einem Anstieg des Einwohneranschlussgrades um rd. 2 Prozentpunkte. Durch zusätzliche Anschlüsse in diesem Umfang ergibt sich eine rechnerische Senkung der Abwasserlast von ca. 584 t/a CSB, ca. 68 t/a N gesamt und ca. 11 t/a P gesamt.

Wirkungen von Fördermaßnahmen des EPLR auf die Schutzgüter Boden und Wasser sind eng miteinander verknüpft. Maßnahmen mit Auswirkungen auf eine Verminderung der Bodenerosion dienen im Regelfall auch dem Schutz der Oberflächengewässer. Der Eintrag von Pflanzennährstoffen und an Bodenpartikel gebundenen PSM-Wirkstoffen wird abgemildert und u.U. vollständig verhindert. Insofern ist Bodenschutz eng mit dem Wasserschutz verknüpft.

Die chemische Wasserqualität kann zudem von diffusen Nährstoffeinträgen beeinflusst werden, wobei die Nährstoffe, insbesondere Stickstoff; vor allem aus der landwirtschaftlichen Anwendung kommen. Daher stehen alle Fördermaßnahmen, die entweder den Nährstoffeinsatz begrenzen (Extensivierung) und/oder zur besseren Verwertung der Nährstoffe beitragen, mit dem Wasserschutz in Verbindung.

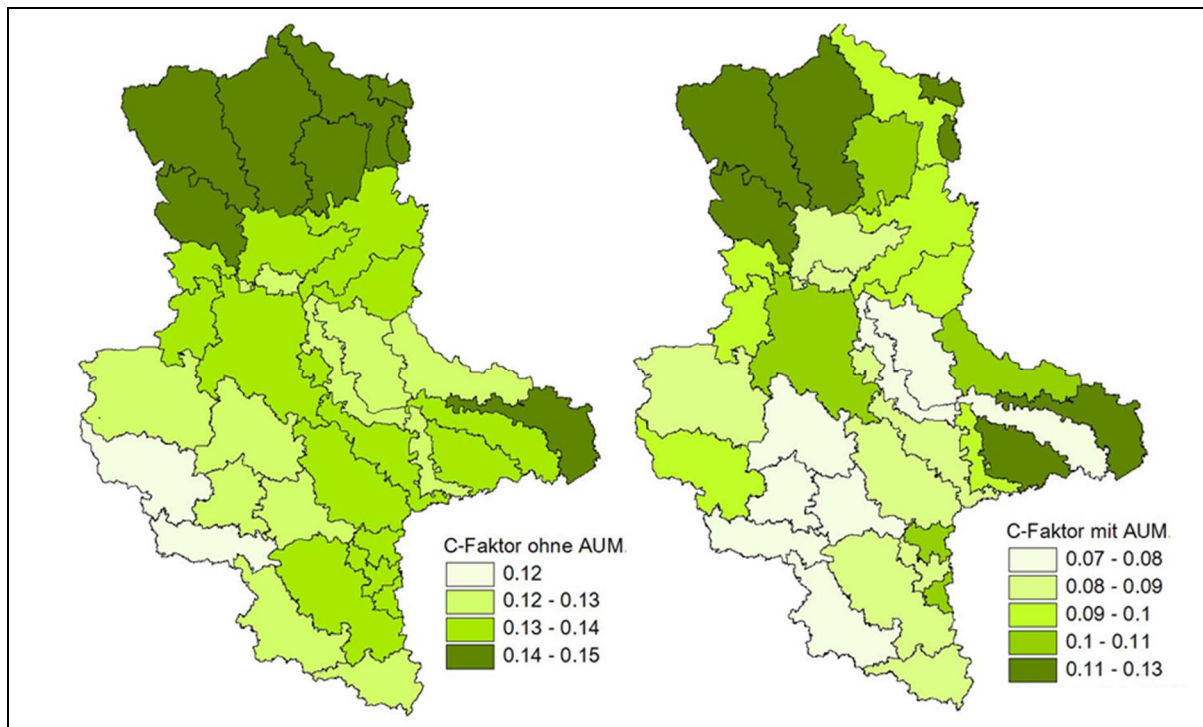
Eine übergreifende Bewertung der Effekte von **Fördermaßnahmen des EPLR-Schwerpunkts 2** auf die angesprochenen Schutzgüter lässt sich für den Boden am besten auf Grundlage des C-Faktors (Bedeckungs- und Bearbeitungsfaktor) darstellen. Der Indikator stellt Fördergegenstände in ihrer Auswirkung auf den Bodenschutz dar, d.h. Verfahren der Bodenbearbeitung (z.B. Mulchsaat) werden ebenso erfasst wie z.B. die Zeitdauer und Dichte der Bodenbedeckung (z.B. Fruchtarten, Zwischenfruchtanbau). Daher ist dieser Indikator maßnahmenübergreifend für die Beurteilung der Umweltwirkungen des EPLR geeignet. Durch Eingang des C-Faktors in die ABAG-Gleichung²² können über diesen Faktor gleichzeitig Rückschlüsse auf potenzielle Veränderungen im Bodenabtrag eingeschätzt werden.

In

²² SCHWERTMANN, U., W. VOGL: Bodenerosion durch Wasser . Vorhersage des Abtrags und Bewertung von Gegenmaßnahmen. Ulmer-Verlag, Stuttgart 1987.

Abbildung 14 ist über den Hintergrund der Landwirtschaftlichen Vergleichsgebiete (LVG) der Einfluss der Fördermaßnahmen verdeutlicht, die auf den C-Faktor wirken. Zunächst ist der C-Faktor ohne Wirkung von Fördermaßnahmen (Basissituation) auf Ebene der LVG dargestellt, dem fruchtartenbezogene Bewirtschaftungsdaten bei Pflugeinsatz zugrunde liegen. Im Weiteren wird der Effekt der Fördermaßnahmen durch eine veränderte Bodenbewirtschaftung bzw. veränderte Bedeckungsgrade (Futterbau, Zwischenfrüchte) erfasst (Abbildung 14 rechts). Es wird deutlich, dass sich der C-Faktor insgesamt reduziert und eine Verringerung auch in Bereichen einer intensiveren landwirtschaftlichen Bodennutzung eintritt.

Abbildung 14: Veränderung des C-Faktors in Abhängigkeit von der Wirkung der EPLR-Maßnahmen, bezogen auf Ackerland.
Links = Situation ohne Anwendung bodenschonender Maßnahmen (d.h. Pflügen der Fläche),
Rechts = Situation unter Berücksichtigung von Maßnahmen des Bodenschutzes.

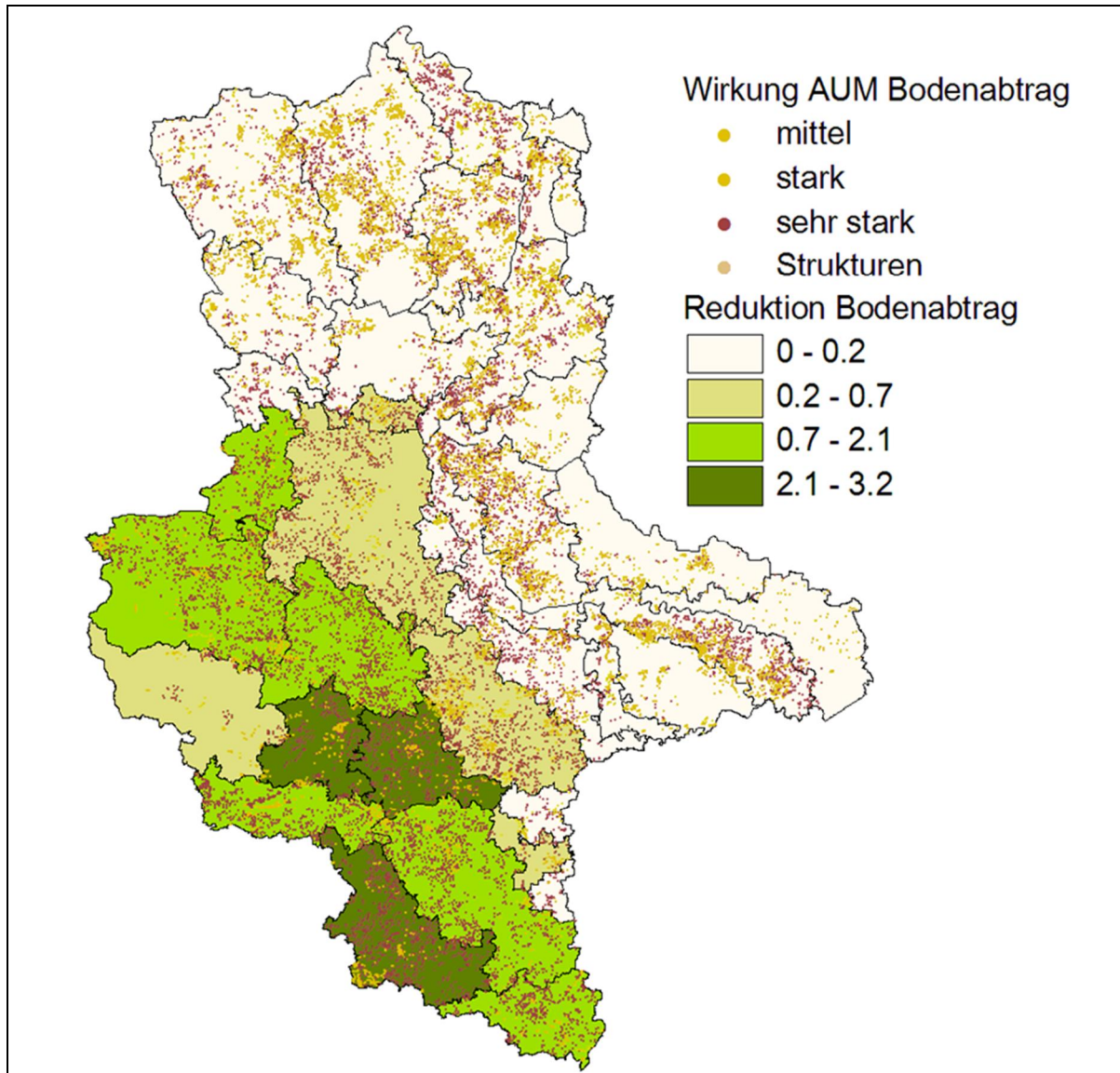


Quelle: Verändert nach Daten der LLG

Abbildung 15 dokumentiert die Verringerung des Bodenabtrags, die auf Grundlage veränderter Bewirtschaftung (C-Faktor) potenziell möglich ist. In diese Abschätzung fließen Informationen zum Standort (Bodenart, Relief, Niederschlagsverteilung) ein. Auf Grund der naturräumlichen Gegebenheiten wirken sich die Maßnahmen besonders in den südwestlichen Gebieten des Bundeslandes aus und erfassen ebenfalls Bereiche intensiverer landwirtschaftlicher Bodennutzung. In diesen Gebieten lagen auch viele Fördermaßnahmen, die direkt dem Bodenschutz dienen (Mulch- und Direktsaaten) oder begleitend auf den Bodenschutz wirken (Fruchtartendiversifizierung, ökologische Anbauverfahren).

Die Reduktion des Bodenabtrags ist erheblich und erreicht in einigen LVG auf den geförderten Flächen potenziell 3 t/ha (einschließlich weiterer Maßnahmen der Landwirtschaft, die nicht in der Förderung liegen, d.h. Realsituation) im Jahr 2012 und im Vergleich zur Basissituation im Jahr 2005.

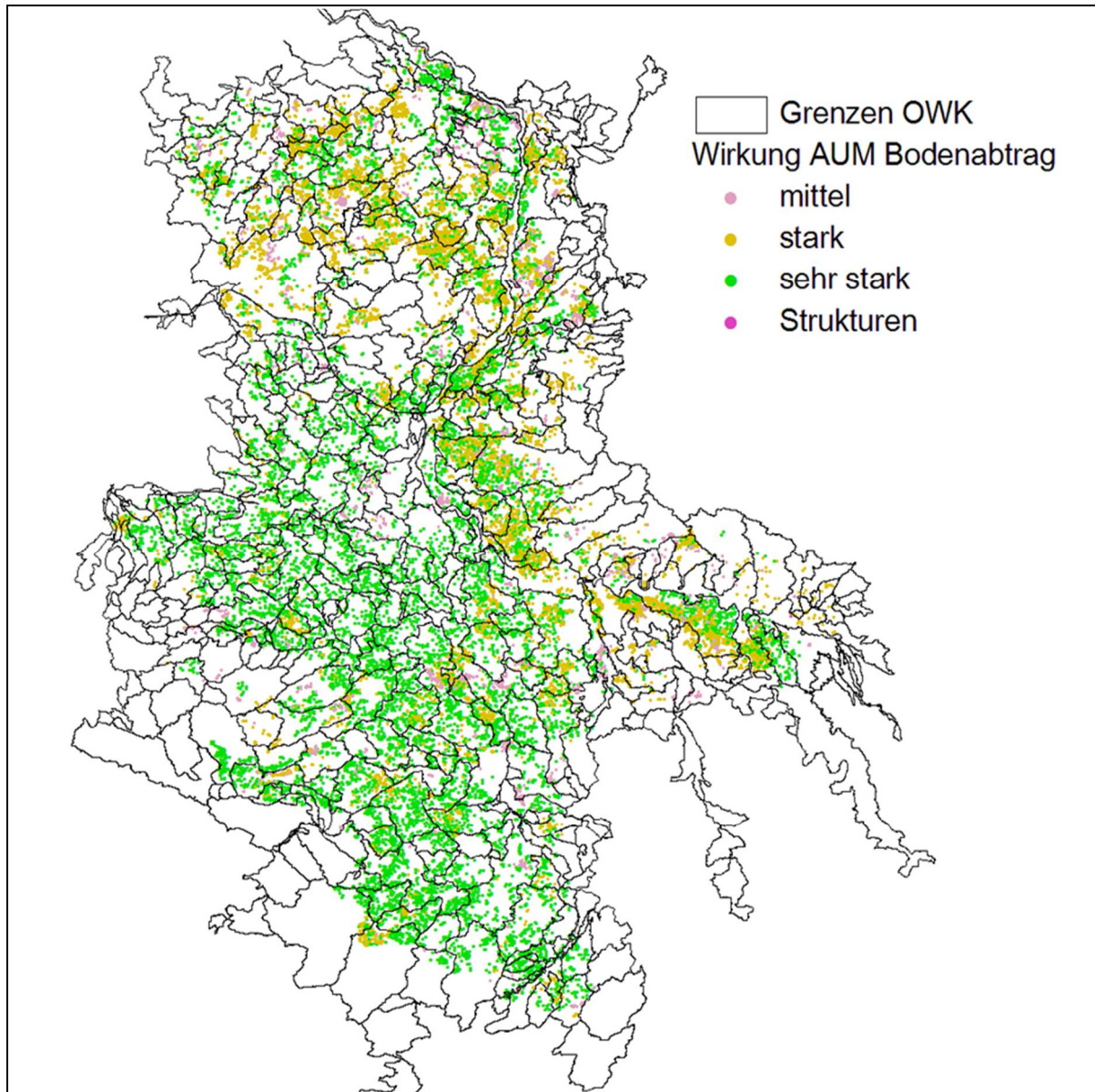
Abbildung 15: Abschätzung der Verminderung des Bodenabtrags durch AUM in t/ha und Jahr. Referenzjahr 2005, Förderflächen Stand 2012



Quelle: Verändert nach Daten der LLG

Aus Abbildung 16 kann entnommen werden, ob sich Fördermaßnahmen des Erosionsschutzes auch auf die Qualität des Oberflächenwassers auswirken können. Die Karte verdeutlicht die Lage erosionsgeminderter Flächen entlang des Laufes von Elbe, Saale und Bode sowie im Bereich des Drömling.

Abbildung 16: Lage von Flächen mit AUM, die Bodenerosion abmindern (insbesondere auf AL) oder verhindern (GL) über den OWK

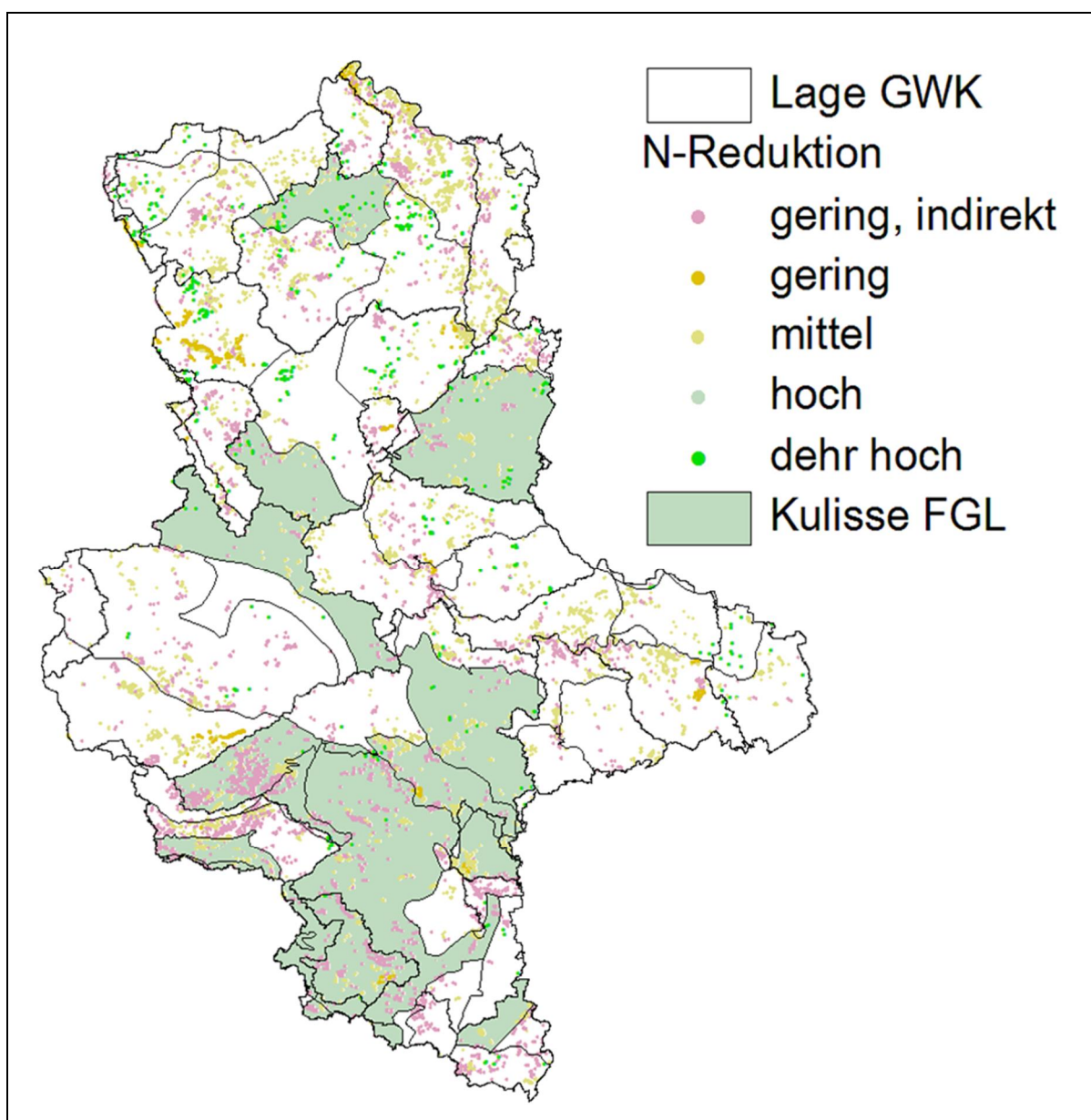


Quelle: Verändert nach Daten der LLG (Förderdaten), OWK LHW

Auf Grundlage der Kartendarstellung in Abbildung 17 werden synergistische Effekte für den Wasserschutz ersichtlich. Die Karte verortet die Lage von Umweltmaßnahmen unter Einschätzung ihrer Wirkungen auf die Nährstoffreduktion. Es handelt sich um Fördermaßnahmen für das Grünland und N-reduzierender Fördergegenstände für das Ackerland (Ökologische Anbauverfahren, Freiwillige Gewässerschutzleistungen).

Gleichzeitig wird mit der Abbildung 17 die Lage von Grundwasserkörper mit schlechten Entwicklungserwartungen in Bezug auf die chemische Wasserqualität ersichtlich (FGL-Gebietskulisse). Damit wird deutlich, dass neben der MSL IV-(FGL-) Förderung weitere Förderflächen zu einer Nährstoffentlastung innerhalb dieser Kulisse beitragen. In Bezug auf die Fläche der Grundwasserkörper (GWK) mit schlechter Entwicklungserwartung ist der Umfang geförderter Flächen vergleichsweise gering. Eine direkte Abhängigkeit zwischen Fördermaßnahmen mit Reduktion der N-Frachten und der Nitratbefrachtung der Grundwasserkörper ist daher, und auch wegen der gegebenen zeitlichen Verzögerung der Nährstoffverlagerung, nicht herzustellen. Ein erheblicher Anteil der Förderflächen liegt oberhalb unauffälliger GWK. Inwieweit Fördermaßnahmen dazu ursächlich beitragen, kann nicht eindeutig beantwortet werden.

Abbildung 17: Lage von Flächen mit AUM, die Nährstoffüberschüsse abmindern (insbesondere AL) oder verhindern (GL) über den GWK bzw. der FGL-Kulisse

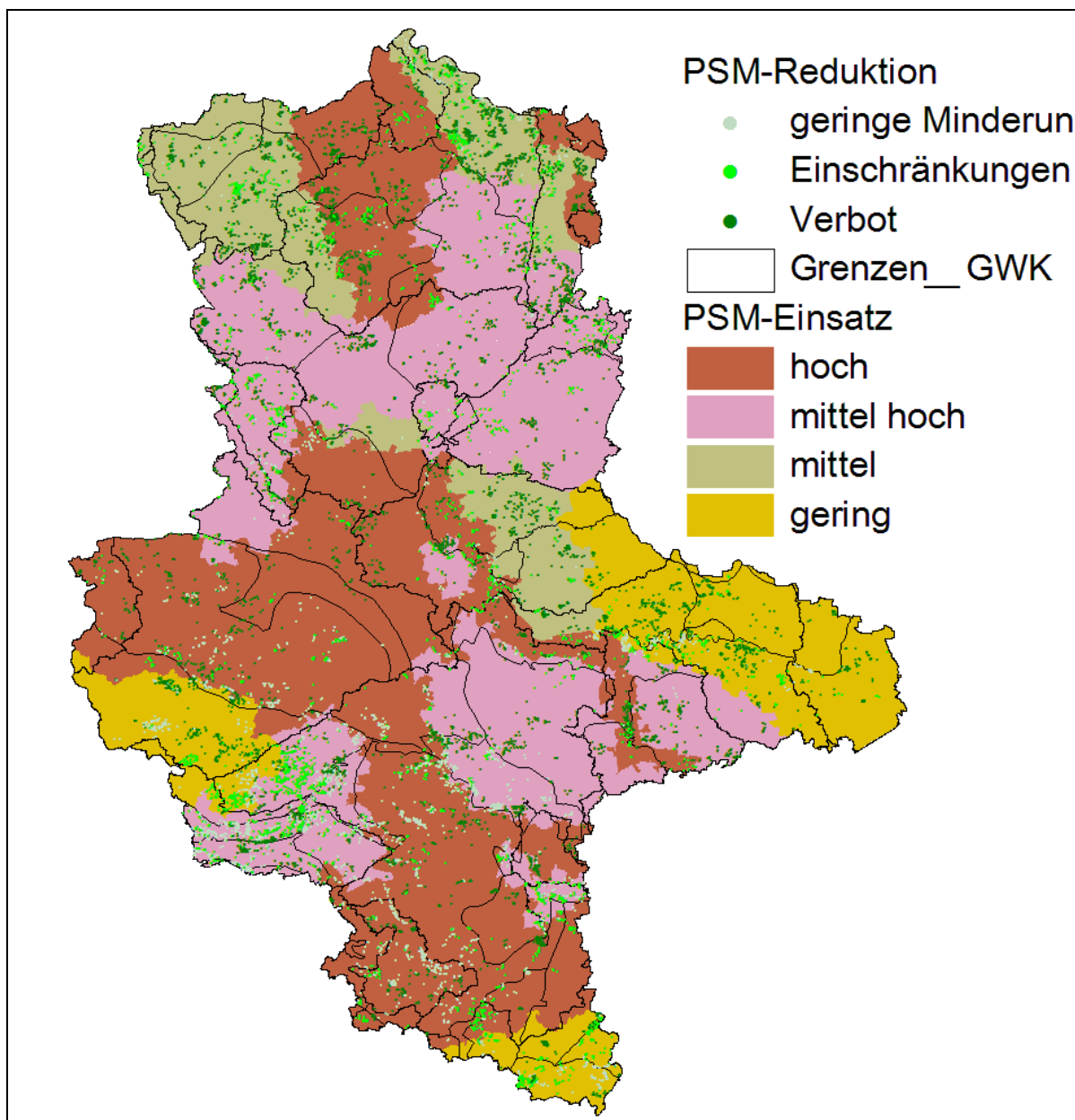


Quelle: Verändert nach Daten der LLG

Mit Abbildung 18 wird ein Überblick über potenzielle Wirkungen der Fördermaßnahmen auf die Wasserqualität vermittelt, welche mit dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln im Zusammenhang stehen. Die Grundkarte verdeutlicht Regionen mit einem höheren bzw. geringeren Anwendungsumfang von Pflanzenschutzmitteln. Die Zuordnung ergibt sich dabei nur indirekt aus dem Handeln der Betriebe, d.h. der Darstellung liegen die Anbauverhältnissen landwirtschaftlicher Fruchtarten (einschließlich dem Grünlandanteil) zugrunde. Da das Schaderregerauftreten in den Kulturen variiert, ist auch die Menge eingesetzter PSM vom Anbauverhältnis abhängig.

Aufgesetzt auf diese Grundkarte ist die Lage von Flächen, die über die Förderung mit einer Reduktion des PSM-Einsatzes verbunden sind (z. B. Fördergegenstände der Maßnahme Natura 2000 - Ausgleich) oder die einen kompletten Verzicht auf den Einsatz chemisch-synthetischer Mittel beinhalten (z.B. ökologische Anbauverfahren). Aus der Zusammenstellung ergibt sich das Bild einer deutlichen Abhängigkeit zur Förderung des Grünlandes. Regionen mit hohem Grünlandanteil (im Verlauf der Elbe bzw. im Gebiet des Harzes oder Drömling) sind Regionen mit einem geringeren Anwendungsumfang. Entsprechend mindern sich Risiken für die ausgewiesenen Grundwasserkörper (GWK).

Abbildung 18: Lage der Fördermaßnahmen mit Rückwirkungen auf den Einsatz von Pflanzenschutzmittel und regionale Differenzierung der PSM-Anwendung



Quelle: LHW, 2012²³

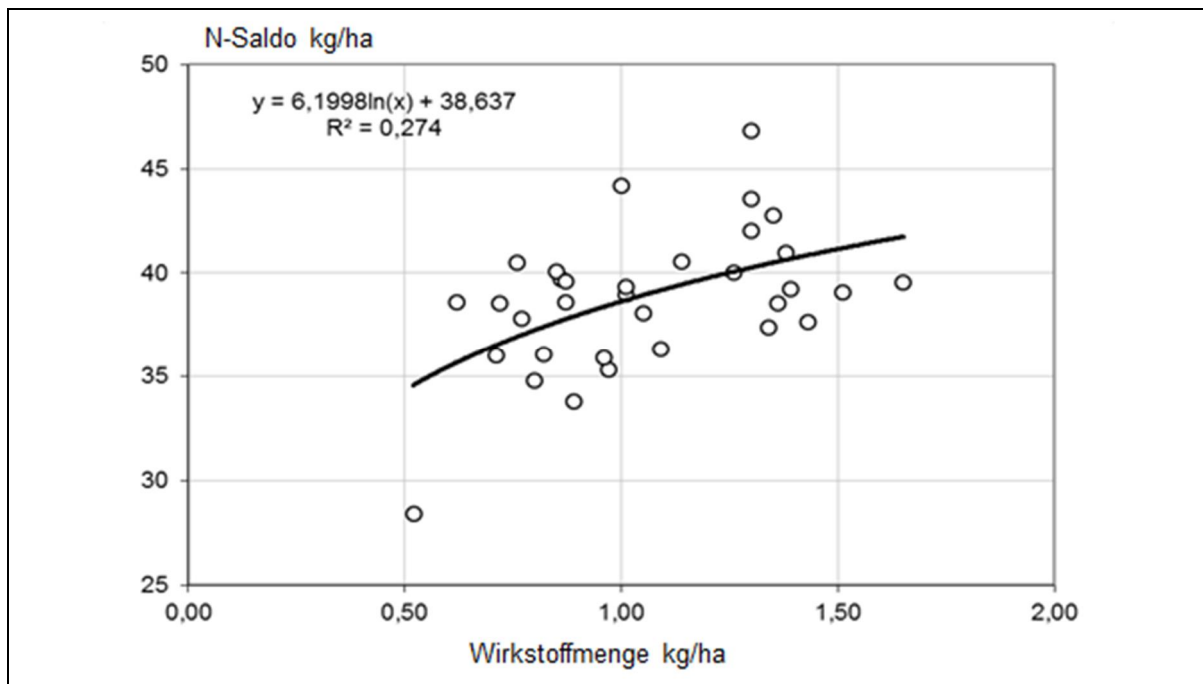
Ebenfalls wird der relativ geringe Flächenumfang von den PSM-Einsatz reduzierenden Fördergegenständen in den intensiver landwirtschaftlich genutzten Gebieten des Landes ersichtlich. Sie beziehen sich auf eingestreute Grünlandbereiche und ökologische Anbauverfahren.

²³ LHW 2012: Projektbericht: Regionalisierung der Belastungen in Pflanzenschutzmittelwirkstoff- belasteten Grundwasserkörpern (GWK)

Aus den Inhalten von Abbildung 17 und Abbildung 18 lässt sich ein Zusammenhang zwischen dem N-Saldo und dem Einsatz von PSM-Wirkstoffen ableiten. Die Daten sind auf die LVG Sachsen-Anhalts bezogen und verdeutlichen Unterschiede in der Nutzungsintensität der Gebiete, die auch über Förderangebote beeinflusst ist.

Abbildung 19 verdeutlicht den statistischen Zusammenhang. Danach bestehen Wechselwirkungen zwischen Nährstoffeinsatz und dem Einsatz von Pflanzenschutzmittel. Fördervorgaben zur Reduktion des N-Einsatzes sollten deshalb auch auf die Menge eingesetzter PSM einen Einfluss haben.

Abbildung 19: Zusammenhang zwischen N-Saldo und PSM-Wirkstoffmenge in Bezug zu den LVG



Quelle: INL

In Abbildung 14 bis Abbildung 18 wurden die Interaktionen zwischen den verschiedenen Interventionsansätzen der EPLR-Maßnahmen verdeutlicht. Wirkungen auf höher maßstäblicher Ebene sind daher zu erwarten.

Diese Aussage ist belastbar, wie die Angaben in Abbildung 20 und Abbildung 21 ausweisen. Mit Abbildung 20 werden Effekte der Erosionsminderung im Umreis des Süßen Sees auf die P. Konzentration des Gewässers dargestellt. Modellrechnungen zeigten²⁴, dass mit bodenschützenden Maßnahmen eine Reduktion des Bodenabtrags eintritt. Bei konservierender Bodenbearbeitung und Anlage von Gewässerfilterstreifen auf erosionsgefährdeten Flächen im Umfeld der Böden ergab sich eine Minderung des Bodenabtrags um etwa 59% bei einem Ausgangswert unter

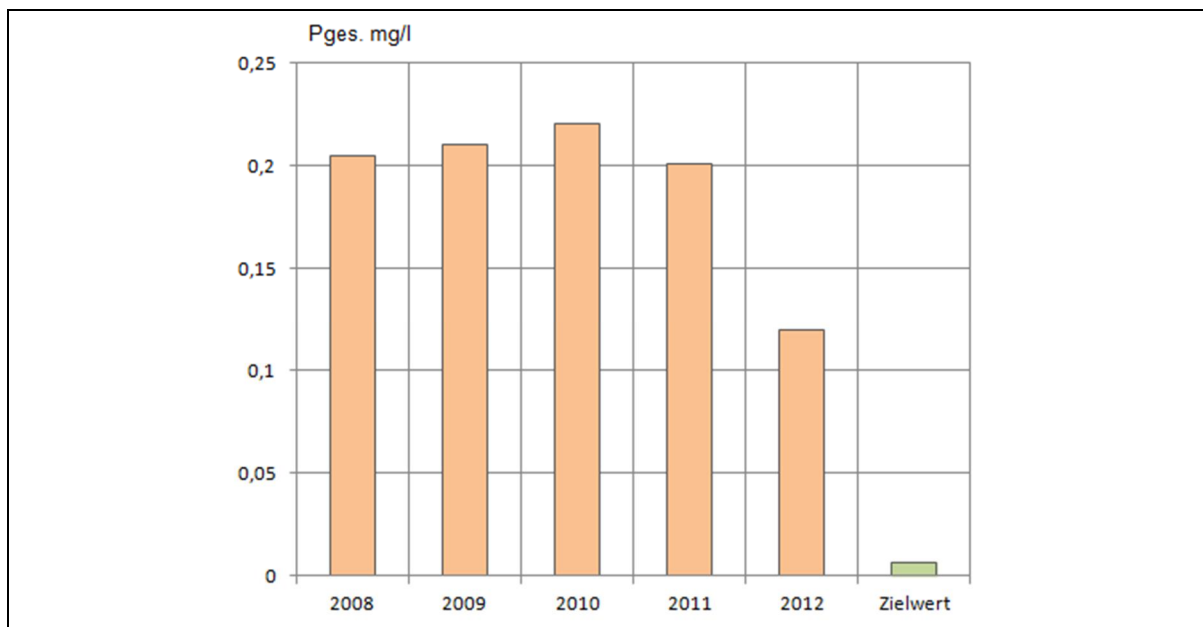
²⁴ WURB, D., M. STEININGER, T. KOSCHITZKI, M. MÖLLER: Prognosen von Eintragspfaden in Gewässer und Simulation von Erosionsschutzmaßnahmen. Ein hierarchischer Ansatz für Sachsen-Anhalt. In: Bodenerosion in Sachsen-Anhalt durch Wasser. E. Schmidt Verlag Berlin, 2013.

konventioneller Bodenbearbeitung von 5,4 t/ha und Jahr. Unter Annahme weiterer Schutzmaßnahmen (zusätzliche Vegetationsstreifen, Änderung der Bearbeitungsrichtung) erhöhte sich der Schutzeffekte auf 65% Eintragsminderung.

Da Phosphor an Bodenpartikel gebunden ist, lässt sich die Wirkung der praktischen Umsetzung von bodenschonenden Maßnahmen auf Grundlage der Phosphorkonzentration im Gewässer aufzeigen (Abbildung 20).

In der Abbildung ist die Konzentration für Gesamtphosphor dargestellt, enthält also auch Phosphorfractionen geogenen Ursprungs. Dennoch weist der deutliche Rückgang der Konzentration im Jahr 2012 auf die Wirksamkeit der Maßnahmen im Umkreis des Einzugsgebietes des Baches Böse Sieben hin. Nach dem ausgewiesenen Zielwert besteht dennoch Bedarf einer weiteren Absenkung der P-Konzentration, was nicht allein über eine Änderung der Flächenbewirtschaftung zu erreichen ist.

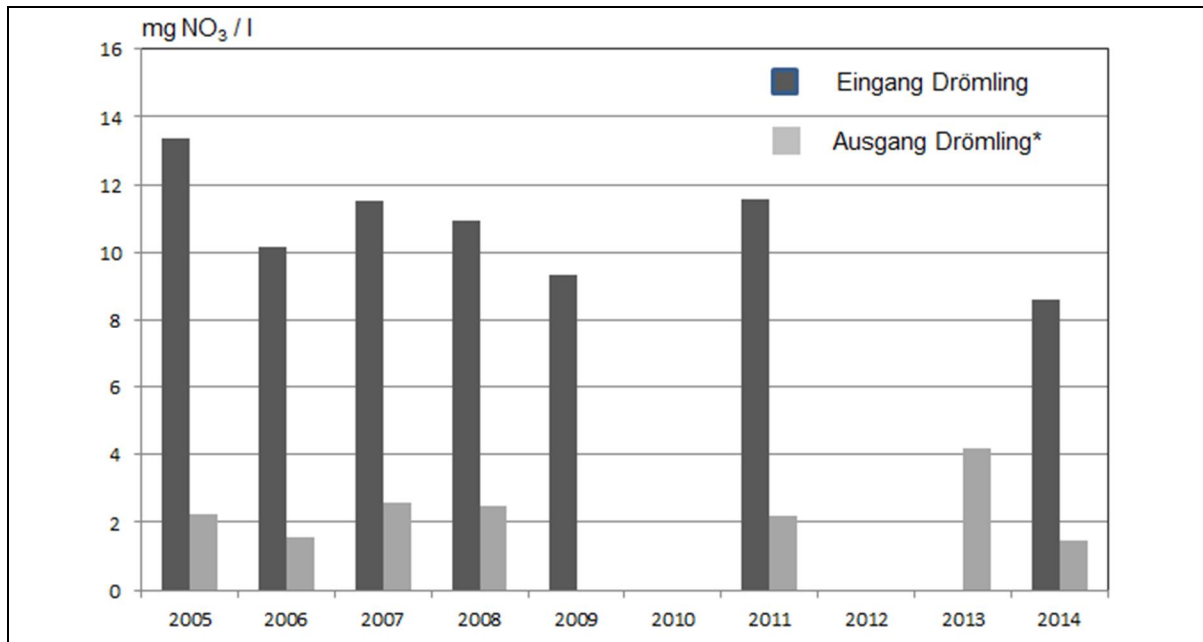
Abbildung 20: Entwicklung der P_{gesamt} -Konzentration im Süßen See über die Jahre 2008 - 2012



Quelle: LHW, Gewässermonitoring Süßer See

Mit Abbildung 21 ist die gemeinschaftliche Wirkung der flächenbezogenen Fördermaßnahmen im Gebiet des Drömling zu belegen, wobei hier Grünlandmaßnahmen den Förderschwerpunkt bildeten. Sie zeigt eine sehr erhebliche Abnahme der Nitratfracht im Oberflächenwasser nach Durchlauf des Drömling von ca. 10 auf 2 mg NO_3/l .

Abbildung 21: Nitratmesswerte der Ohre vor Eintritt in den Drömling (dunkle Säulen) und nach Durchfließen des Drömling (hellere Säulen) in den Jahren 2005 bis 2014



*Legende: * Mittelwertberechnung unter Einschluss von Messergebnissen unterhalb der Nachweisgrenze (<0,44)

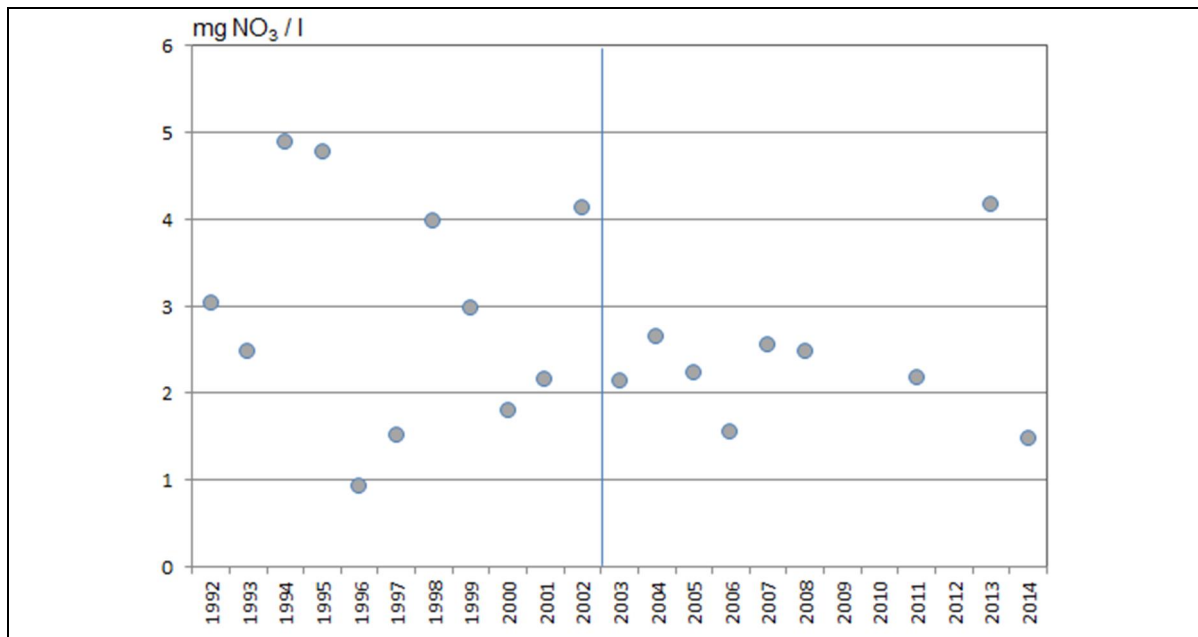
Quelle: LHW-Messnetz

Gleichzeitig nehmen aber auch die Nährstofffrachten am Eingang des Drömling tendenziell ab. Es ist schwierig, dies statistisch belastbar zu belegen, weil jahresbedingt und unabhängig von der Flächenbewirtschaftung Schwankungen der NO₃-Frachten auftreten. Das Extremjahr 2013 (in Bezug auf die hohe Niederschlagsmenge) ist auch in der Abbildung 22 auffällig.

Mit Bezug auf längere Zeitreihen, wie dargestellt in Abbildung 22, ergeben sich jedoch belastbare Hinweise, dass Effekte der geförderten Umweltmaßnahmen auf die Gewässerqualität entstehen. Abbildung 22 verdeutlicht Messwerte der NO₃-Gehalte über den Zeitraum 1992 bis 2014. Bei Unterteilung der Zeitreihe in die Perioden 1992-2002 und 2003-2014 wird das Auftreten höherer N-Frachten ab 2003 geringer. In der ersten Periode überschreiten die Messwerte mit einer Wahrscheinlichkeit von > 35% die Marke von 4 mg NO₃/l²⁵. Im zweiten Zeitabschnitt liegt die Wahrscheinlichkeit bei ca. 11%.

²⁵ 4 mg/l stellen keinen Grenz- oder Zielwert dar, die genannte Konzentration ist als Referenzwert zu verstehen

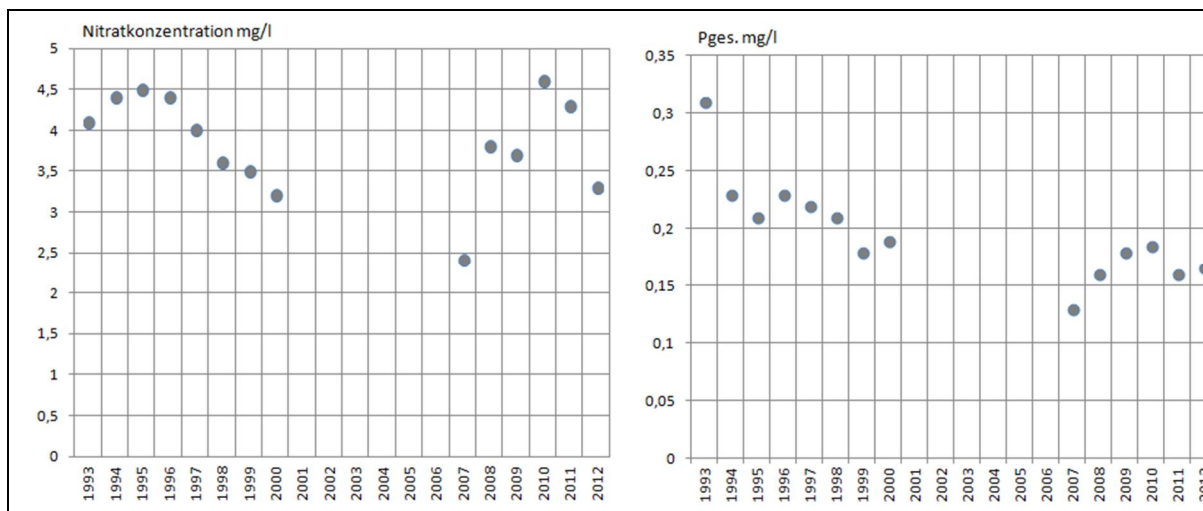
Abbildung 22: Nitratfrachten Messstelle Ausgang Drömling über den Zeitraum 1992-2014



Eine merkliche Anzahl Fördermaßnahmen mit Wirkungen auf den Bodenabtrag und den Stickstoffeintrag in der Landwirtschaft begleiten den Lauf der Elbe, weshalb mit Abbildung 23 Messergebnisse der Nitrat- und P_{gesamt} -Konzentration über die Jahre 1993-2012 dargestellt sind. Bei der Nitratkonzentration ergeben sich bis zum Jahr 2008 kontinuierliche Konzentrationsminderungen und in den Folgejahren erhebliche Schwankungen der Befunde.

Auch daraus lässt sich feststellen, dass Fördermaßnahmen des EPLR nicht alleinig bestehende Problembereiche lösen können. Für Phosphor zeigt sich ein ähnliches Bild. Sehr hohe Konzentrationen konnten im Verlauf der Jahre 1993-2007 abgebaut werden, über den Zeitraum 2008-2012 konnte eine geringere Konzentration, trotz Variation zwischen den Jahren, gehalten werden. Dennoch zeigt sich auch an diesem Beispiel, dass Zielkonzentrationen noch nicht erreicht sind.

Abbildung 23: Verlauf der Nitrat und P_{gesamt} Konzentration in der Elbe (Messstelle Magdeburg)

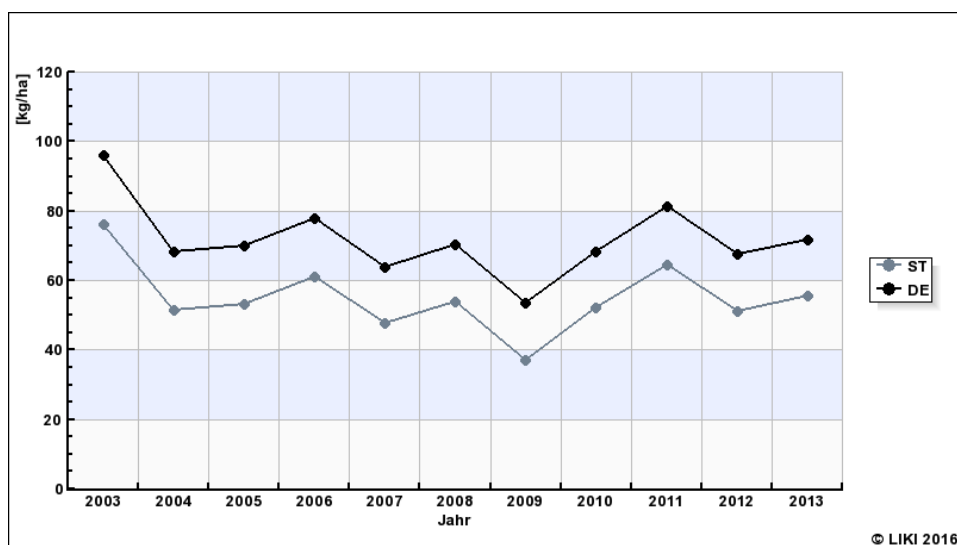


Quelle: IKSE Zahlentafel 2010, IKSE Bericht 2006 - 2012 (2014)

Aus der Zusammenschau der aufgeführten Effekte von Maßnahmen des Erosionsschutzes und der Absenkung der N-Salden lassen sich also Effekte auf die Schutzgüter Boden und Wasser ableiten. Dennoch wird ersichtlich, dass auch in diesem Bereich eindimensionale Maßnahme-Wirkungs-Beziehungen nicht bestehen. Das hat verschiedene Gründe. Zu nennen sind die Wirkung weiterer Einflussgrößen anthropogener Art (z.B. Nährstoffeintrag durch Freizeitaktivitäten am Süßen See) oder auch natürliche Standorteinflüsse, die den Nährstofftransport bzw. . eintrag zeitlich verzögern. Da diese Faktoren nicht direkt zu beeinflussen sind, liegt ein gangbarer Weg in der Absenkung von Risiken, die durch ein Überangebot von Pflanzennährstoffe entstehen können. In der WRRL wird daher gegenwärtig ein N-Saldo von 50 kg/ha und Jahr als Zielgröße angegeben.

Mit dem LIKI-Indikator N-Saldo wird der Stand der Erreichung dieses Zieles ausgewiesen. Abbildung 24 stellt die Befunde für Sachsen-Anhalt und Deutschland gegenüber. Sachsen-Anhalt liegt im Vergleich der Bundesländer in einem eher günstigeren Bereich und erreichte in Einzeljahren den angestrebten Zielwert. Unbestritten tragen auch die Fördermaßnahmen zu diesem Ergebnis bei. Auf der anderen Seite ist der Zielwert nicht dauerhaft erreicht. Initiativen unterschiedlicher Art (Gesetzesvorgaben, Umsetzung einer guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft einschließlich Beratung sowie Förderangebote) zur Absenkung der Nährstoffüberschüsse sind deshalb zu unterstützen. Dies auch vor dem Hintergrund der Einschätzung der IKSE, dass trotz der Umsetzung eines Programms von Maßnahmen, die durchgeführt wurden und werden, die Nährstoffkonzentrationen der Elbe und ihrer Nebenflüsse unter dem Aspekt des Schutzes der Nordsee immer noch sehr hoch sind²⁶.

Abbildung 24: LIKI-Indikator N-Überschuss der Jahre 2003-2013 im Vergleich des Bundeslandes Sachsen-Anhalt zum Mittelwert aller Bundesländer



Quelle: Länderinitiative Kernindikatoren (LIKI), Indikator B6

²⁶ Internationale Kommission zum Schutz der Elbe. Bewertung der Ergebnisse des Internationalen Messprogramms Elbe 2006 . 2012, Magdeburg 2014

GBF 5:
Inwiefern hat das Programm zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den Sektoren Land- und Forstwirtschaft beigetragen?

Der Sektor Land-/ Forstwirtschaft in Sachsen-Anhalt ist grundsätzlich als sehr wettbewerbsfähig einzuschätzen. Dies ist durch einschlägige Indikatoren zu belegen.

Die wirtschaftliche Leistung, ausgedrückt durch die **Bruttowertschöpfung** (BWS), ist im Programmzeitraum im land-/ forstwirtschaftlichen Sektor Sachsen-Anhalts deutlich angestiegen (vgl. Tabelle 12). Über einzelne Jahre sind sehr starke Schwankungen zu beobachten, verursacht durch Schwankungen in den Erträgen und Preisen. Um diesen Effekt zu glätten, werden Durchschnittswerte für jeweils drei Jahre betrachtet. Die Daten belegen, dass der Leistungszuwachs des Sektors in Sachsen-Anhalt sehr viel stärker ausfiel als im gesamtdeutschen Durchschnitt und auch stärker als für die Wirtschaft des Landes insgesamt.

Tabelle 12: Entwicklung der Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen

Jahr	Sachsen-Anhalt				Deutschland			
	3-Jahres-Durchschnitt				3-Jahres-Durchschnitt			
	Mio. "	Periode	Mio. "	Trend (2005-07 = 100)	Mio. "	Periode	Mio. "	Trend (2005-07 = 100)
Land-/ Forstwirtschaft, Fischerei								
2005	654				15.798			
2006	656				16.891			
2007	872	2005-07	727	100	18.667	2005-07	17.119	100
2008	1.057	2006-08	862	118	20.615	2006-08	18.724	109
2009	777	2007-09	902	124	16.248	2007-09	18.510	108
2010	877	2008-10	904	124	16.700	2008-10	17.854	104
2011	1.003	2009-11	886	122	19.967	2009-11	17.638	103
2012	1.039	2010-12	973	134	19.104	2010-12	18.590	109
2013	1.009	2011-13	1.017	140	20.040	2011-13	19.704	115
2014	894	2012-14	981	135	17.903	2012-14	19.016	111
2015	681	2013-15	861	118	15.028	2013-15	17.657	103
Alle Sektoren								
2005	41.503				2.082.086			
2006	43.330				2.164.972			
2007	45.127	2005-07	43.320	100	2.261.360	2005-07	2.169.473	100
2008	45.764	2006-08	44.740	103	2.304.665	2006-08	2.243.666	103
2009	43.539	2007-09	44.810	103	2.207.236	2007-09	2.257.754	104
2010	46.208	2008-10	45.170	104	2.321.695	2008-10	2.277.865	105
2011	46.747	2009-11	45.498	105	2.428.078	2009-11	2.319.003	107
2012	48.310	2010-12	47.088	109	2.475.120	2010-12	2.408.298	111
2013	49.128	2011-13	48.062	111	2.536.860	2011-13	2.480.019	114
2014	49.575	2012-14	49.004	113	2.623.090	2012-14	2.545.023	117
2015	50.583	2013-15	49.762	115	2.722.657	2013-15	2.627.536	121

Quelle: VGR der Länder, Tabelle R1B1, Berechnungsstand August 2015/ Februar 2016; eigene Berechnungen.

Die **Arbeitsproduktivität**, repräsentiert durch den Indikator BWS je Erwerbstätigen, liegt für den Sektor in Sachsen-Anhalt um etwa 50% über dem Bundesdurchschnitt (Tabelle 13). Auch diese Kennzahl ist im Programmzeitraum in Sachsen-Anhalt sehr viel stärker gewachsen als in Deutschland insgesamt und im gesamtwirtschaftlichen Mittel des Landes. Das Produktivitätsgefälle zwischen der Gesamtwirtschaft Sachsen-Anhalts und dem land-/ forstwirtschaftlichen Sektor ist im Beobachtungszeitraum geringer geworden.

Tabelle 13: BWS je Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen

Jahr	Sachsen-Anhalt				Deutschland			
	3-Jahres-Durchschnitt				3-Jahres-Durchschnitt			
	"	Periode	Mio. "	Trend (2005-07 = 100)	"	Periode	Mio. "	Trend (2005-07 = 100)
Land-/ Forstwirtschaft, Fischerei								
2005	27.707				23.650			
2006	28.973				25.867			
2007	38.065	2005-07	31.582	100	27.987	2005-07	25.835	100
2008	46.003	2006-08	37.680	119	30.769	2006-08	28.208	109
2009	34.313	2007-09	39.460	125	24.360	2007-09	27.705	107
2010	39.129	2008-10	39.815	126	25.265	2008-10	26.798	104
2011	44.502	2009-11	39.315	124	29.801	2009-11	26.475	102
2012	46.758	2010-12	43.463	138	28.685	2010-12	27.917	108
2013	47.060	2011-13	46.107	146	31.264	2011-13	29.917	116
2014	42.214	2012-14	45.344	144	27.501	2012-14	29.150	113
2015	32.793	2013-15	40.689	129	23.666	2013-15	27.477	106
Alle Sektoren								
2005	41.544				52.944			
2006	42.884				54.623			
2007	44.023	2005-07	42.817	100	56.078	2005-07	54.548	100
2008	44.365	2006-08	43.757	102	56.409	2006-08	55.703	102
2009	42.372	2007-09	43.587	102	53.977	2007-09	55.488	102
2010	44.922	2008-10	43.886	102	56.599	2008-10	55.662	102
2011	45.575	2009-11	44.290	103	58.400	2009-11	56.325	103
2012	47.303	2010-12	45.933	107	58.847	2010-12	57.949	106
2013	48.403	2011-13	47.094	110	59.933	2011-13	59.060	108
2014	49.174	2012-14	48.293	113	61.426	2012-14	60.069	110
2015	50.573	2013-15	49.383	115	63.271	2013-15	61.543	113

Quelle: VGR der Länder, Tabelle R1B1, Berechnungsstand August 2015/ Februar 2016; eigene Berechnungen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Sektor in Sachsen-Anhalt zwar in Relation zum Arbeits-einsatz eine hohe Produktivität aufweist. In Relation zur landwirtschaftlichen Fläche ist die Produkti-vität jedoch unterdurchschnittlich. Dies weist auf weitere Potenziale zur Entwicklung der Wertschöp-fung, insbesondere in der Veredelungswirtschaft, hin.

Für den forstwirtschaftlichen Sektor, der in den o.g. Aggregatgrößen enthalten ist (eigenständige VGR-Daten liegen hierzu nicht vor), gelten die vorstehenden Aussagen nicht gleichermaßen. Auf-grund des hohen Anteils an Kleinprivatwald und daraus resultierender spezifischer Bewirtschaf-tungsnachteile dürfte die Produktivität hier deutlich geringer ausfallen.

Das EPLR hat durch verschiedene Maßnahmen zur Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Sek-tors beigetragen. Entsprechende Beiträge leisteten insbesondere die Maßnahmen des Programm-schwerpunkts 1.

Maßnahme 114 (**Beratung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe**) wurde im Programmzeitraum nur in marginalem Umfang umgesetzt. Grundsätzlich kann Unternehmensberatung ein wichtiges In-strument sein, um durch die Verbesserung unternehmerischen Know-hows die Leistungs- und Wett-bewerbsfähigkeit land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zu steigern und die Anpassung an verän-derte wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu erleichtern.

Im Programmzeitraum wurden lediglich 50 Beratungsprojekte zur Förderung bewilligt. Gefördert wur-den 41 Beratungen für Landwirte und 9 für Waldbesitzer. Damit nahm nur ca. 1% der landwirtschaft-lichen Betriebe des Landes diese Maßnahme in Anspruch. Entsprechend begrenzt ist ihre Wirkung auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Sektors einzuschätzen.

Gegenstand der Maßnahme 125 waren die **Flurneuordnung** sowie Maßnahmen des land- und forst-wirtschaftlichen **Wegebaus**. Hierfür wurden Fördermittel im Umfang von rd. 137 Mio. " eingesetzt .

neben ELER-Mitteln auch rein national finanzierte GAK-Mittel. In der Folge wurden Investitionen im Umfang von rd. 178 Mio. " getätigt. Land- bzw. forstwirtschaftliche Betriebe waren in hohem Maße Nutznießer dieser Maßnahmen. Wesentliche Ergebnisse waren

- ➔ die Durchführung von Flurbereinigungsverfahren auf einer Fläche von rd. 249 Tsd. ha . das entspricht gut ein Fünftel der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Landes
- ➔ der Neu- bzw. Ausbau von über 200 km ländlichen Wegen
- ➔ der Ausbau von ca. 250 km forstwirtschaftlichen Wegen und der Neubau von ca. 13 km Wegen.

Nach den Daten des ELER-Monitoring führten die Maßnahmen der Flurbereinigung und des Wegebbaus zu einer Erhöhung der Bruttowertschöpfung um 7 Mio. " bei land- bzw. forstwirtschaftlichen Unternehmen. In Relation zum Wertschöpfungsvolumen des Sektors (Tabelle 12) ist das knapp 1%.

Darüber hinaus wurde in einer repräsentativen Erhebung eingeschätzt, dass sich durch die Förderung weitere Investitionen in den land- bzw. forstwirtschaftlichen Unternehmen ergaben. So wurden betriebliche Investitionen wie die Erweiterung der Betriebskapazität bei Tierproduktionsunternehmen, die Erweiterung der Obstproduktion, die Errichtung von Biogasanlagen, aber auch die Nutzung bisher nicht genutzter Holzpotenziale, die Energieholzbereitstellung für Biomassekraftwerke und die Verbesserung der Pflegesituation der erschlossenen Waldbestände genannt. Die Förderung führte zur Anschaffung leistungsfähiger Technik auf Grund besserer Infrastruktur, zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes für Flächen- und Pachtkataster und zu Investitionen privater Bauherren infolge der geordneten Rechtsverhältnisse.

Im Rahmen von Maßnahme 123 wurden Investitionen in die **Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen** gefördert. Durch den Ausbau der Kapazitäten und die qualitative Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte wird die Abnehmerseite des landwirtschaftlichen Sektors gestärkt. Dies wirkt sich indirekt auch positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors aus.

Hierzu wurden ELER-Mittel im Umfang von 14 Mio. " eingesetzt und damit Investitionen im Umfang von 89 Mio. " unterstützt. Gefördert wurden 44 Investitionsvorhaben von 36 Unternehmen. Die Vorhaben betrafen ein breites Spektrum an Sektoren, Schwerpunkte der Förderung lagen in den Bereichen Obst & Gemüse, Kartoffeln und Milch mit jeweils etwa einem Fünftel der Fördermittel.

Die vorstehend dargestellten Effekte betreffen praktisch den gesamten land- bzw. forstwirtschaftlichen Sektor.

Als spezielles Förderprogramm hatte das **Agrarinvestitionsförderprogramm** (AFP) einen deutlichen Fokus auf die Entwicklung tierhaltender Betriebe. Im Rahmen des AFP wurden umfangreiche Mittel zur Förderung einzelbetrieblicher Investitionsvorhaben eingesetzt. Finanzierungsquellen waren neben originären ELER-Mitteln zusätzliche Mittel aus dem Health Check und dem EU-Konjunkturprogramm sowie nationale Mittel (GAK). Insgesamt wurden im Rahmen des AFP Fördermittel im Umfang von rd. 72 Mio. " eingesetzt und damit Investitionen im Umfang von 327 Mio. " unterstützt.

In der Gesamtbetrachtung (einschl. weniger national finanzierter Vorhaben) wurden knapp 700 Investitionsprojekte in 459 Betrieben unterstützt. Praktisch erreichte die Förderung demnach mehr als ein Zehntel aller Landwirtschaftsbetriebe in Sachsen-Anhalt. Schwerpunktbereiche der Förderung waren

- Mischbetriebe (Ackerbau+Viehhaltung) mit 50% der geförderten Investitionen
- Milchviehbetriebe (17%)

- Ackerbaubetriebe (10%)
- Schweinehaltung (8%) und
- Geflügelhaltung (4%).

Nach den Ergebnissen des ELER-Monitoring führte die Förderung zu einer Steigerung der Wertschöpfung um rd. 32 Mio. " in den geförderten Betrieben. In Relation zum Wertschöpfungsvolumen des Sektors (Tabelle 12) ist das eine Größenordnung von 3-4%.

Bedeutend ist der Beitrag der AFP-Förderung zum weiteren Wachstum des Produktionspotenzials des Sektors. Dies zeigt eine Gegenüberstellung des Investitionsvolumens in neue Anlagen (Quelle: VGR) und des Umfangs AFP-geförderter Investitionen (Quelle: ELER-Monitoring) im Programmzeitraum. Nimmt man das Jahr 2007, in dem die Förderung in der Programmperiode erst anlief, von der Betrachtung aus, dann belief sich der Anteil AFP-geförderter Investitionen am gesamten Investitionsvolumen des Sektors in Sachsen-Anhalt auf rd. 12%. Mit Blick auf die starke Fokussierung der AFP-Förderung auf tierhaltende Betriebe ist der Beitrag der Förderung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Teilsektors noch deutlich höher anzusetzen.

Tabelle 14: Investitionen des gesamten Sektors und AFP-geförderte Investitionen

	Sektor Land-/ Forstwirtschaft, Fischerei insgesamt *)	darunter: AFP	
	Mio. "		%
2007	507	7	1,4
2008	546	46	8,4
2009	393	34	8,6
2010	408	41	10,0
2011	405	56	13,8
2012	454	57	12,6
2013	416	83	19,9
Insgesamt	3.128	324	10,3
2008-2013	2.622	317	12,1

*) Bruttoanlageinvestitionen: Neue Anlagen in jeweiligen Preisen

Quelle: VGR der Länder, Tabelle R1B3, Berechnungsstand August 2015; ELER-Monitoring; eigene Berechnungen.

Im Rahmen eines kontrafaktischen Untersuchungsansatzes wurde für die AFP-Förderung überprüft, inwieweit geförderte Betriebe tatsächlich eine bessere wirtschaftliche Entwicklung erreicht haben als vergleichbare nicht geförderte Betriebe. In die Analyse wurden 10 ausgewählte betriebswirtschaftliche Erfolgskennzahlen einbezogen. Sie wurde separat für spezialisierte Ackerbaubetriebe, Futterbaubetriebe mit Milchproduktion und Gemischtbetriebe geführt.

Die Ergebnisse lassen darauf schließen, dass geförderte Betriebe eine bessere Entwicklung dieser Erfolgskennzahlen aufweisen als nicht geförderte Betriebe. Insofern wurde ein positiver Nettoeffekt der Förderung bestätigt. Das Ausmaß dieses Effekts ist allerdings aufgrund des gewählten Analyseverfahrens nicht quantifizierbar.

GBF 9:

Inwiefern hat das Programm dazu beigetragen, die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft zu fördern?

Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Zur Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft wurden im EPLR Sachsen-Anhalt die Maßnahmen 311 (Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten), 312 (Unternehmensgründung und . entwicklung) sowie 313 (Fremdenverkehr) programmiert.

Maßnahme 312 . **Unternehmensgründung und Entwicklung** . wurde in der Programmperiode . trotz vergleichsweise attraktiver finanzieller Förderkonditionen . nicht umgesetzt. Nach Einschätzung der Evaluatoren war das wichtigste Hemmnis hierfür die konzeptionelle Anlage der Fördermaßnahme. Voraussetzung für die Förderung war die Kooperation von Landwirten und Nicht-Landwirten in gemeinsamen Unternehmen. Dies mag mit Blick auf die angestrebte Diversifizierung der Landwirte in andere, nicht-landwirtschaftliche Tätigkeitsbereiche plausibel erscheinen. Die Erwartung, durch finanzielle Anreize entsprechende Entwicklungen befördern zu können, erscheint allerdings etwas praxisfern. Gemeinsame Unternehmensgründungen setzen ein hohes Maß an Vertrauen bei den beteiligten Partnern voraus. Finanzielle Förderanreize können dies nicht kompensieren oder beeinflussen.

Andererseits war aus Sicht der Evaluatoren eine umfängliche Bezuschussung der Investitionen von Kleinstunternehmen bzw. . gründungen auch nicht wünschenswert. In der Regel bieten die Unternehmen Produkte bzw. Leistungen für den regionalen Markt an. In vielen Produktions- und Dienstleistungssegmenten ist die Wettbewerbsintensität hoch. Hohe Investitionszuschüsse für einzelne ~~Kooperations%~~ Unternehmen würden hier zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der übrigen Anbieter führen. Im Ergebnis wären eher Verdrängungseffekte als zusätzliche Wachstumsimpulse zu erwarten.

Vor dem Hintergrund dieser Bewertungen haben die Evaluatoren mit der Halbzeitbewertung des EPLR vorgeschlagen, das Förderangebot einzustellen.²⁷ Dies ist mit dem 5. Änderungsantrag im Jahr 2011 geschehen.

Die Maßnahme 311 (**Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten**) wurde nur in geringem Umfang umgesetzt.

Im Programmzeitraum wurden 23 Vorhaben gefördert. Schwerpunkt war der Bereich Energieerzeugung, dort wurden 6 Biogasanlagen und ein BHKW gefördert. Im touristischen Bereich gab es mehrere Vorhaben im Segment Reittourismus/ Pferdehaltung (Reithallen, Pensionspferdehaltung und ähnliches). Einzelne Projekte zur Diversifizierung in den Bereichen Handel und Handwerk betreffen Schlachtung sowie Fleischverarbeitung und -vermarktung, einen Gutsausschank, eine Brennerei sowie einen Energieholzhof. In 3 Fällen wurde die Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude über Maßnahme 311 gefördert. Deutlich häufiger wurde die Förderung von Vorhaben zur Umnutzung über LEADER in Anspruch genommen.

Setzt man dieses Ergebnis in Relation zum Bestand an landwirtschaftlichen Betrieben (2013: 4.232, darunter 1.399 Nebenerwerbsbetriebe), so wird deutlich, dass die Reichweite der Fördermaßnahme marginal war. Im gesamten Programmzeitraum nahmen lediglich 0,5% der Betriebe das Förderangebot in Anspruch. Der Beitrag nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten (aus Hofläden, Fremdenverkehr,

²⁷ Halbzeitbewertung, Kap. 8.3.2

Landschaftspflege, Brennereien, Lohnarbeit etc.) zu den Gesamterlösen landwirtschaftlicher Betriebe in Sachsen-Anhalt ist nach den vorliegenden Buchführungsergebnissen als vergleichsweise gering einzuschätzen.²⁸

Für die Stabilisierung landwirtschaftlicher Betriebe . insbesondere von Einzelunternehmen . ist ein anderer Weg der Einkommensdiversifizierung praktisch von sehr viel größerer Bedeutung: In beträchtlichem Maße beziehen Betriebsleiter und Familienarbeitskräfte zusätzliche Einkommen aus Beschäftigungsverhältnissen außerhalb ihrer eigenen Landwirtschaftsbetriebe.²⁹ Im Ergebnis wird dadurch für die Landwirtschaftsbetriebe eine effektive Risikominimierung bzw. Einkommensstabilisierung erreicht.

Vor dem Hintergrund der geringen Akzeptanz wurde die Maßnahme bereits in der Halbzeitbewertung als kritisch eingeschätzt. Nach 2011 wurde die Förderung faktisch eingestellt.

Auch Maßnahme 313 (**Fremdenverkehr**) wurde in der Programmperiode nur in geringem Umfang umgesetzt. Insgesamt wurden 15 Investitionsvorhaben über die Mainstream-Förderung der Maßnahme unterstützt.

Sehr viel umfangreichere Förderaktivitäten (228 Vorhaben) und Ergebnisse wurden durch die Lokalen Aktionsgruppen über die LEADER-Förderung realisiert. Mit der Gewährung des LEADER-Bonus gegenüber der Mainstream-Förderung wurde hierzu ein starker Anreiz gesetzt. Sämtliche LEADER-Strategien beinhalteten Entwicklungsziele und Fördermaßnahmen im Tourismussektor und deckten somit räumlich den Großteil des Fördergebietes der Maßnahme 313 ab.

Über beide Förderverfahren zusammen wurden im Programmzeitraum Investitionen im Umfang von knapp 19 Mio. " unterstützt. 148 Vorhaben dienten der Schaffung bzw. Erneuerung von Erholungs- und Freizeitinfrastrukturen, 31 Vorhaben der Entwicklung und Vermarktung von Tourismusdienstleistungen. Im Ergebnis wurden nach den Daten des Monitoring rd. 67 Tsd. zusätzliche Tagestouristen und rd. 12 Tsd. zusätzliche Übernachtungstouristen geschätzt. Der Beschäftigungseffekt beläuft sich auf rd. 30 zusätzliche und etwa 100 gesicherte Arbeitsplätze bei den Projektträgern.

Lebensqualität im ländlichen Raum

Die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum war ein zentrales Ziel und wesentliches Ergebnis der EPLR-Förderung. Hierzu trugen viele Maßnahmen des Programms in spezifischer Weise bei. Zentrale Wirkungsbeiträge leisteten Maßnahmen des EPLR-Schwerpunkts 3:

Im Rahmen von Maßnahme 321 wurden **Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung** gefördert, darunter

- ➔ Kleininfrastrukturmaßnahmen in den Bereichen Abwasser (321-I) und Trinkwasser (321-II)
- ➔ Investitionen in kleinere Schulen (321-III)
- ➔ Investitionen in Kindertagesstätten (321-IV)
- ➔ Biogas- und Nahwärmeleitungen (321-V) sowie
- ➔ die Breitbandversorgung ländlicher Räume (321-VI).

²⁸ MLU: Bericht zur Lage der Landwirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt 2014, Kapitel 4.2, Buchführungsergebnisse für das Wirtschaftsjahr 2012/2013.

²⁹ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: Agrarstrukturerhebung, Teil 4: Personal- und Arbeitsverhältnisse in landwirtschaftlichen Betrieben 2007. Halle (S.), September 2008.

Für die entsprechenden Maßnahmen wurden ELER-Mittel im Umfang von 176 Mio. " eingesetzt und dadurch Gesamtinvestitionen im Umfang von 370 Mio. " unterstützt. Als zentrale Ergebnisse dieser Maßnahmen lassen sich festhalten:

- ➔ Rd. 6.700 Einwohner im ländlichen Raum wurden an eine qualitativ hochwertige **Trinkwasserversorgung** angeschlossen.
- ➔ Ca. 48 Tsd. Einwohner wurden an die zentrale **Abwasserentsorgung** angeschlossen. Dies entspricht einem Anstieg des Einwohneranschlussgrades um rd. 2 Prozentpunkte.
- ➔ 43 **Schulen** im ländlichen Raum wurden saniert bzw. grundlegend modernisiert. Davon profitierten unmittelbar rd. 8.700 Schülerinnen und Schüler und mittelbar über 200 Tsd. Einwohner in den jeweiligen Einzugsgebieten.
- ➔ Durch 47 Investitionsvorhaben in **Kindertagesstätten** verbesserten sich die Betreuungsbedingungen für rd. 4.500 Kinder unmittelbar. Mittelbar profitierten ebenfalls mehr als 200 Tsd. Einwohner in den jeweiligen Einzugsgebieten.
- ➔ Mit insgesamt 9 Vorhaben zur Förderung von **Biogas- und Nahwärmeleitungen** wurden etwa 140 Anschlüsse geschaffen, wovon schätzungsweise 250 bis 300 Einwohner profitierten.
- ➔ Die aus dem EPLR kofinanzierten Vorhaben zur **Breitbandversorgung** ländlicher Räume haben dazu beigetragen, dass sich für rd. 213 Tsd. Einwohner in ländlichen Gebieten des Landes die Möglichkeiten des Zugangs zu bzw. der Nutzung von Internet-Angeboten verbessert haben. Damit konnten schätzungsweise 12% der Bevölkerung im ländlichen Raum von der Förderung . auch im Sinne der Verbesserung der Lebensqualität . profitieren.

Für Vorhaben der **Dorferneuerung und Dorfentwicklung** (Maßnahme 322) wurden im Programmzeitraum ELER-Mittel im Umfang von rd. 70 Mio. " eingesetzt und dadurch Gesamtinvestitionen im Umfang von 174 Mio. " unterstützt.

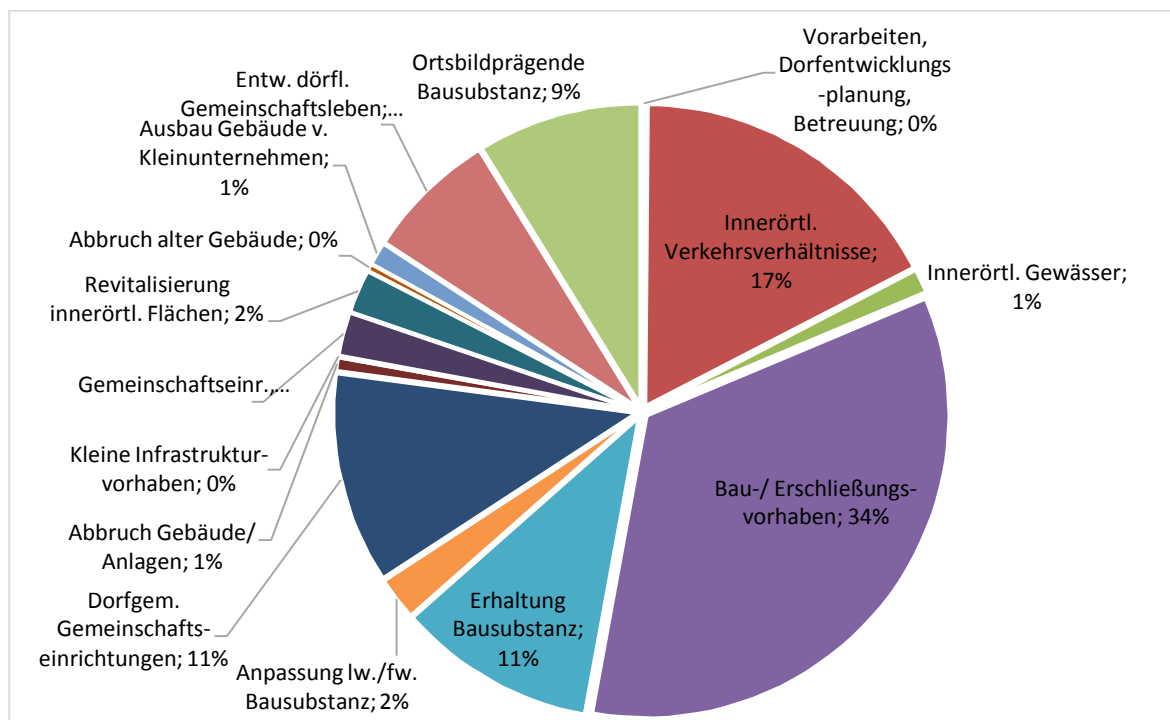
Insgesamt wurden im Rahmen dieser Maßnahme rd. 4.800 Einzelvorhaben unterstützt, darunter rd. 2.200 Mainstream-Projekte mit Beteiligung des ELER und rd. 1.400 LEADER-Projekte. Weitere rd. 1.200 Projekten wurde ohne Beteiligung des ELER allein aus zusätzlichen nationalen Mitteln (GAK) gefördert. Als zentrale Ergebnisse dieser Maßnahme lassen sich festhalten:

Die sachlichen Schwerpunkte der Förderung lagen . gemessen am Umfang der gewährten Zuschüsse . in den Bereichen

- Bau- bzw. Erschließungsvorhaben
- Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse
- dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen
- Erhaltung ortsbildprägender Bausubstanz.

Auf diese Fördergegenstände entfielen zusammen etwa 82% der eingesetzten Fördermittel.

Abbildung 25: Verteilung der bewilligten Fördermittel nach Fördergegenständen (einschl. LEADER und GAK)

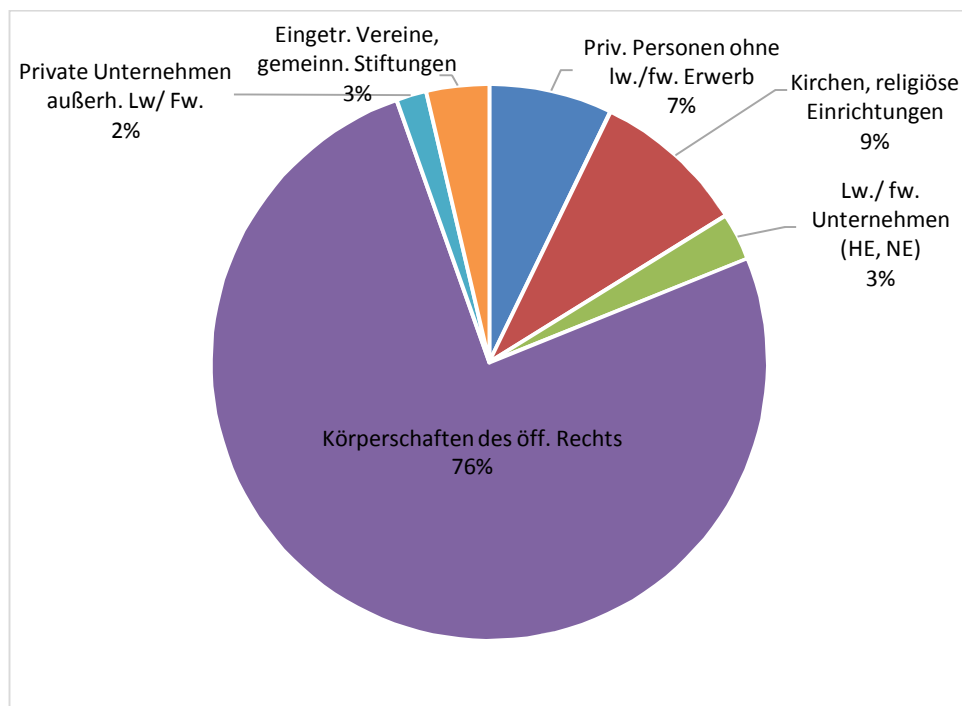


Quelle: Daten des ELER-Monitoring, eigene Berechnungen

Betrachtet man die Verteilung der Fördermittel auf unterschiedliche Adressatengruppen, dann wird deutlich, dass der Hauptteil der Mittel in Investitionsvorhaben von kommunalen Gebietskörperschaften oder anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts (insb. Zweckverbände) floss. Bemerkenswert ist, dass auf die Empfängergruppe Kirchen, religiöse Einrichtungen der zweithöchste Anteil am Fördervolumen entfiel.

Privatpersonen partizipierten mit 7% an der Förderung, land- und forstwirtschaftliche Unternehmen mit rd. 3%.

Abbildung 26: Verteilung der bewilligten Fördermittel nach Rechtsform der Projektträger (einschl. LEADER und GAK)



Quelle: Daten des ELER-Monitoring, eigene Berechnungen

In der Befragung von Zuwendungsempfängern haben 69% der Befragten bejaht, dass das Vorhaben zur Verbesserung des Gemeinschaftslebens im Ort beigetragen hat, lediglich 13% haben die Frage verneint. Wenn man berücksichtigt, dass sich die Nein-Antworten zumeist auf punktuelle infrastrukturelle oder bauliche Vorhaben beziehen, dann ist das Umfrageergebnis sehr positiv einzuschätzen. Der größte Teil der Projekte aus dem gesamten Angebotsportfolio wurde in der Wahrnehmung der Zuwendungsempfänger als Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität für die örtliche Bevölkerung gewertet.

Nach dem Ergebnis der Projektträger-Befragung gestatten die jeweils geförderten Einrichtungen in zahlreichen Fällen die öffentliche Nutzung durch die Bevölkerung vor Ort (52%) oder im näheren Umkreis (32%). Die insgesamt hohen Werte bestätigen die Ausrichtung eines nennenswerten Anteils der geförderten Vorhaben auf die Verbesserung des gemeinschaftlichen Zusammenlebens.

Alles in allem bleibt festzuhalten, dass die Umsetzung der Maßnahmen zur Dorferneuerung/ Dorfentwicklung im Programmzeitraum einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung im ländlichen Raum geleistet haben. Aufgrund der nahezu flächendeckenden Umsetzung der Förderung in allen ländlichen Gebieten des Landes profitierten nach den Daten des ELER-Monitoring rd. 1,4 Mio. Einwohner von den Ergebnissen der Förderung.

Im Rahmen von Maßnahme 323 wurden Vorhaben zur **Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes** gefördert, darunter

- ➔ Maßnahmen für das Schutzgebietssystem Natura 2000 sowie für sonstige Gebiete mit hohem Naturwert (323-I)
- ➔ Vorhaben zur naturnahen Gewässerentwicklung (323-II)
- ➔ Vorhaben zur Erhaltung der Kulturlandschaft des Steillagenweinbaus im Weinbaugebiet Sachsen-Anhalt (323-III).

Für die entsprechenden Maßnahmen wurden ELER-Mittel im Umfang von rd. 50 Mio. " eingesetzt und dadurch Gesamtinvestitionen im Umfang von rd. 84 Mio. " unterstützt.

Mit diesen Maßnahmen wurden im Kern spezifische Ziel verfolgt . insbesondere im Hinblick auf europäische Anforderungen zur Umsetzung des Schutzgebietssystems Natura 2000 und zur Erreichung von Zielen der Wasserrahmenrichtlinie. Die Unterstützung des Steillagenweinbaus betraf ein kleines Gebiet des Landes mit speziellen Standortbedingungen. Effekte im Hinblick auf die Verbesserung der Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung sind für diese Maßnahmen eher als mittelbare Wirkungen zu betrachten. In diesem Sinne sind hervorzuheben:

- ➔ Die Vorhaben zur Förderung des **Schutzgebietssystems Natura 2000** sowie sonstiger Gebiete mit hohem Naturwert zielen in erster Linie auf den Schutz der biologischen Vielfalt. Aus Sicht der Evaluatoren ist dieses Schutzgut als wichtiger Aspekt der Lebensqualität anzusehen. Eine intakte Natur ermöglicht heutigen und zukünftigen Generationen eine hohe Lebensqualität, unter anderem durch natürliche Produkte, ein attraktives Wohnumfeld und erholungsbietende Landschaften.
- ➔ Durch die Vorhaben der Teilmaßnahme **Naturnahe Gewässerentwicklung** wurden ca. 200 km Fließgewässer renaturiert. Unter dem Aspekt der Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung ergeben sich daraus vor allem Verbesserungen im Hinblick auf Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten sowie die Verbesserung bzw. Erhaltung des Landschaftsbildes. Insbesondere der Rückbau künstlich veränderter (z.B. begradigter und/oder in Beton eingefasster) Gewässerabschnitte durch Renaturierungsmaßnahmen oder die Entfernung bzw. der umweltgerechte Umbau von Querbauwerken kann hier eine erhebliche Aufwertung bewirken.
- ➔ Die Vorhaben zur Erhaltung der Kulturlandschaft des **Steillagenweinbaus** im Weinbaugebiet Sachsen-Anhalt führten unmittelbar zur Verbesserung der Lebensqualität der Begünstigten, also der geförderten Winzer. Geländebedingt bringt der Weinbau in der Steillage erhebliche Arbeiterschwernisse mit sich. Durch die Instandhaltung bzw. die Ausbesserung, begrenzt auch durch die Neuanlage von Trockenmauern und damit verbundene Aktivitäten (Neuanlage/ Ausbessern von Treppenstufen, Geländer usw.) wurden hier Verbesserungen erreicht.

Die Weinbauregion ist eine der wichtigsten Tourismusregion in Sachsen-Anhalt. In Teilen dieser Tourismusregion ist der Steillagenweinbau eines der wichtigsten landschaftsprägenden Elemente. Die Förderung hat . neben anderen Maßnahmen . zur Erhaltung und Entwicklung attraktiver Orte und Landschaften beigetragen. Dies begünstigt die touristische Entwicklung der Region, welche im Programmzeitraum einen deutlichen Aufwärtstrend aufweist. Aus dem Anstieg der Touristenzahlen im Programmzeitraum lässt sich für den betreffenden Landkreis ein Beschäftigungsäquivalent von etwa 75 bis 80 Arbeitsplätzen schätzen, wovon aufgrund des relativ hohen regionalen Anteils im Dienstleistungsbereich mindestens die Hälfte auf die Weinbauregion entfällt.

Weitere Beiträge lieferten die **Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft** (s.o.). Insbesondere von den Vorhaben zur Förderung des Fremdenverkehrs (Maßnahme 313) profitierte in hohem Maße auch die ortsansässige Bevölkerung.

Die **LEADER**-Aktionsgruppen sahen die Schaffung und Erhaltung von Beschäftigung und Einkommensquellen als wichtigstes Mittel zur Verbesserung der Lebensqualität in ihren Gebieten. In der Gesamtbilanz wird festgestellt, dass die 23 LAG in der Förderperiode

- die Gründung von 36 neuen Unternehmen bzw. Existenzen,
- die Schaffung von 122 neuen Arbeitsplätze und
- die Sicherung von über 400 Arbeitsplätzen unterstützt haben.

Darüber hinaus haben sie eine Vielzahl weiterer Projekte unterstützt . insgesamt rd. 1.800, die positive Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bevölkerung im ländlichen Raum haben. Das Spektrum derartiger Projekte entspricht im Wesentlichen den vorstehend angeführten ELER-Maßnahmen.

Schließlich haben die LAG auch durch die Einbindung vieler regionaler Akteure in die Ausarbeitung und Umsetzung ihrer Konzepte zur Verbesserung der Lebensqualität beigetragen.

Auf weitere Beiträge von Maßnahmen der Programmschwerpunkte 1 und 2 im Sinne der Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung sei hier lediglich summarisch hingewiesen:

- ➔ Vorhaben des **ländlichen Wegebaus** im Rahmen von Maßnahme 125 haben die Verkehrserschließung und . anbindung ländlicher Siedlungen verbessert. Damit wurden auch die Voraussetzungen für Freizeit- und Erholungsaktivitäten verbessert.
- ➔ Die Verbesserung des **Hochwasserschutzes** (Maßnahme 126) hat zur Verminderung existenzieller Risiken für Menschen, Kultur- und Sachgüter in den betreffenden Gebieten beigetragen.
- ➔ Umweltentlastende und . verbessernde Maßnahmen, die im Rahmen des **Schwerpunkts 2** gefördert worden sind, haben sich positiv auf umweltbezogene Aspekte der Lebensqualität ausgewirkt (Erhalt einer vielfältigen Natur und Kulturlandschaft, Minderung von Schadstoffeinträgen in Wasser und Boden, Klimaschutz).

6.3 Beitrag des Programms zur Bewältigung der neuen Herausforderungen / zu den Zielen des Gesundheitscheck

GBF 4:
Inwiefern hat das Programm zur Bereitstellung von erneuerbaren Energien beigetragen?

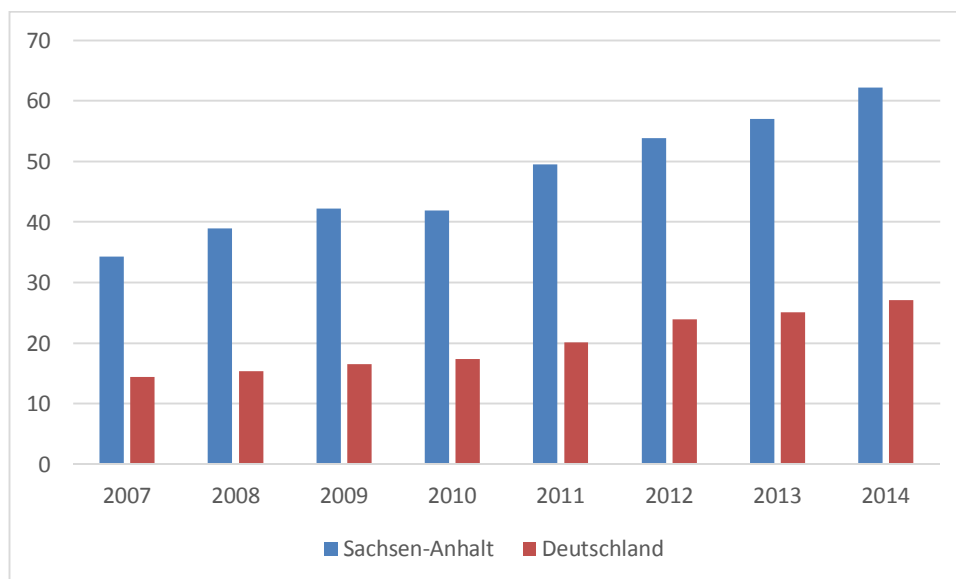
Zur Beantwortung der Bewertungsfrage soll insbesondere der CMEF-Wirkungsindikator sProduktionssteigerung von erneuerbarer Energie% herangezogen werden.³⁰

Die erneuerbaren Energien stellen neben der Energieeinsparung und der Steigerung der Energieeffizienz einen wichtigen Baustein in der Energiewende dar. Ihr Ausbau kann einen erheblichen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Darüber hinaus kann der verstärkte Einsatz erneuerbarer Energien auch regionale Wirtschaftskreisläufe stärken.

Sachsen-Anhalt liegt in Bezug auf die Produktion erneuerbarer Energien in der Spitzengruppe der deutschen Bundesländer. Das gilt insbesondere für die ländlichen Gebiete; städtische Gebiete sind als Standorte von Bioenergie-Produktion oder Windkraftanlagen weniger geeignet.

Der Ausbau der Produktion erneuerbarer Energien ist in Sachsen-Anhalt im Programmzeitraum kräftig vorangeschritten. Der Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch stieg von 34% (2007) auf 62% (2014). Er liegt damit aktuell mehr als doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt (27%).

Abbildung 27 Entwicklung des Anteils erneuerbarer Energien am Stromverbrauch (in %)



Quelle: LIKI Kernindikatoren (2016).

Die Struktur der erneuerbaren Energien ist in Sachsen-Anhalt durch einen hohen Anteil an Biomassenutzung gekennzeichnet. Dies weist auf umfangreiche Aktivitäten der Landwirtschaft hin. Mit einer installierten Leistung von knapp 400 Megawatt stehen etwa 10 Prozent der installierten Leistung deutscher Biogasanlagen in Sachsen-Anhalt. Spitzenplätze nimmt Sachsen-Anhalt im Bereich der

³⁰ European Evaluation Network for Rural Development: CAPTURING THE SUCCESS OF YOUR RDP: GUIDELINES FOR THE EX POST EVALUATION OF 2007-2013 RDPs. JUNE 2014

Biokraftstoff- und Biomethanherzeugung ein. Knapp 77 Prozent des in Deutschland erzeugten Bioethanols stammten 2012 aus Sachsen-Anhalt.³¹

Im Programmzeitraum verzeichnete die Energieproduktion aus Biomasse den mit Abstand größten absoluten Zuwachs. Mit vergleichbarem Tempo wurde die Stromgewinnung aus Windkraft ausgebaut. Der stärkste relative Zuwachs ist im Bereich Solarenergie zu verzeichnen. Insgesamt stieg die Produktion von Primärenergie aus erneuerbaren Energien im Programmzeitraum um rd. 34.500 TJ bzw. 41%.

Tabelle 15: Primärenergiegewinnung erneuerbarer Energieträger 1990 ÷ 2013 (Terajoule)

	Erneuerbare Energieträger insgesamt	Klärgas/ Deponiegas	Wasser- kraft	Windkraft	Solar- energie	Bio- masse	Sonstige
2007	84.180	1.083	431	15.929	231	66.395	111
2008	86.537	1.049	287	18.226	353	66.313	309
2009	95.951	1.222	277	17.345	601	76.181	324
2010	102.323	972	337	17.445	1.201	82.002	366
2011	109.904	1.432	305	21.004	2.303	84.454	405
2012	110.843	898	313	22.457	3.852	82.769	554
2013	118.646	842	350	21.570	5.153	90.138	593
2007-13 (%)	141	78	81	135	2.231	136	534

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: Energiebilanz 2013. Halle (S.), 2016.

Für die landwirtschaftlichen Unternehmen in Sachsen-Anhalt hat die Produktion erneuerbarer Energien in den zurückliegenden Jahren erhebliche Bedeutung erlangt. Das EPLR Sachsen-Anhalt hat die Entwicklung von Produktionskapazitäten für erneuerbare Energien allerdings nur in begrenztem Maße unterstützt.

Im Rahmen der Maßnahme zur Förderung der Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe (EPLR-Code 311) galt für die Förderung von Biogasanlagen bzw. generell Anlagen zur Energieerzeugung de facto eine Beschränkung auf den Eigenverbrauch des Betreibers. Investitionen, die die Stromproduktion für Dritte zum Gegenstand haben und deren Vergütung für die Stromabgabe gemäß EEG erfolgt, waren nicht zuwendungsfähig. Die Fachförderung nach EEG wies im Programmzeitraum attraktive Konditionen auf, sodass ein zusätzliches Förderangebot über den EPLR auch aus Sicht der Evaluation verzichtbar war.

In der Folge wurden im Rahmen dieser Maßnahme lediglich 6 Biogasanlagen gefördert. Bei diesen Anlagen werden im Regelfall zumindest teilweise Reststoffe eingesetzt und wird auf diese Weise eine umweltentlastende Wirkung erzielt. Die durchschnittlichen Investitionskosten dieser Anlagen lagen bei 1,2 Mio. ". Damit dürfte es sich um eher kleinere Anlagen handeln. Eine neuere Studie hat für Niedersachsen durchschnittliche Investitionskosten von rd. 3 Mio. " je Anlage ermittelt.³²

³¹ <http://mule.sachsen-anhalt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/>

³² Guenther-Lübberts/ Theuvsen: Regionalwirtschaftliche Effekte der Biogasproduktion: Eine Analyse am Beispiel Niedersachsens. In: Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft. Band 93/ Ausgabe 2. August 2015.

In Relation zum Anlagenbestand ist der durch den EPLR geförderte Zuwachs gering. Die Zahl der Biogasanlagen wuchs in Sachsen-Anhalt von etwa 140 im Jahr 2007³³ auf etwa 320 im Jahr 2013³⁴. An diesem Zuwachs um ca. 180 Anlagen war die Förderung des EPLR mit 3% beteiligt.

Ein weiterer direkter Förderansatz betraf die Unterstützung der Versorgung mit erneuerbaren Energien durch den Bau von Leitungsnetzen (Biogas- und Nahwärmeleitungen) durch die EPLR-Maßnahme 321-V. Der ursprünglich geplante Förderumfang wurde im Verlauf der Programmperiode stark reduziert. Im Ergebnis wurden in der Programmperiode lediglich 7 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von rd. 2,2 Mio. " unterstützt. Zwei weitere Vorhaben wurden über LEADER umgesetzt. Die Vorhaben führten zusammen zu etwa 140 Anschlüssen an Biogas- bzw. Nahwärmenetze, wovon schätzungsweise 250 bis 300 Einwohner profitierten. Insgesamt sind die erreichten Effekte somit als marginal einzuschätzen.

Flankierende Unterstützung zum Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien leistet die EPLR-Maßnahme 125. So haben Maßnahmen der Flurneuordnung in einer Reihe von Fällen betriebliche Investitionen stimuliert, darunter auch die Errichtung von Biogasanlagen und die Erschließung bisher nicht genutzter Holzpotenziale einschl. der Energieholzbereitstellung für Biomassekraftwerke. Vorhaben des ländlichen Wegebbaus haben dazu beigetragen, die Leistungsfähigkeit einiger ländlicher Wege im Kontext hoher Belastungen durch die Versorgung von Bioenergieanlagen zu gewährleisten.

GBF 6:

Inwieweit hat das Programm einen Beitrag zur Umstrukturierung des Milchsektors geleistet?

Im Zuge des Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurde im Jahr 2008 festgelegt, dass die Milchquotenregelung im Jahr 2015 auslaufen soll. Mit der Abschaffung der Milchquotenregelung war von einer Beschleunigung des Strukturwandels im Milchsektor auszugehen. Zur Vorbereitung einer sanften Landung sollte die Quote von 2009/10 bis 2013/14 um 1% pro Jahr ausgeweitet werden. Dazu wurden flankierende Fördermaßnahmen eingeleitet.

In Anbetracht der sich im Zeitraum der Förderperiode veränderten Rahmenbedingungen (Preisschwankungen, Abschaffung der Quotenregelung) wurden regionalen Schwerpunktverlagerungen der Milcherzeugung in Deutschland erwartet. Anhand von Prognosemodellen zur Abschätzung von Auswirkungen der Politikänderungen bei Milchviehbetrieben wurden grundlegende Trends abgeleitet. Dabei ist allerdings die heterogene Struktur der Betriebe (Unterschiede hinsichtlich Betriebsgrößen und Betriebsformen, intensive oder extensive Milchkuhhaltung, Größe der Grünland- und Ackerflächen) zu beachten, so dass sich die Wirkungen in jedem einzelnen Betrieb sehr individuell darstellen.

³³ Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. (FNR): ENERGIEPFLANZEN FÜR BIOGASANLAGEN - Sachsen-Anhalt. Juli 2012.

³⁴ Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung: Bestand und Größe von Biogasanlagen und Biomassenutzung in Sachsen-Anhalt. LT-Drs. 6/2889 vom 14.03.2014.

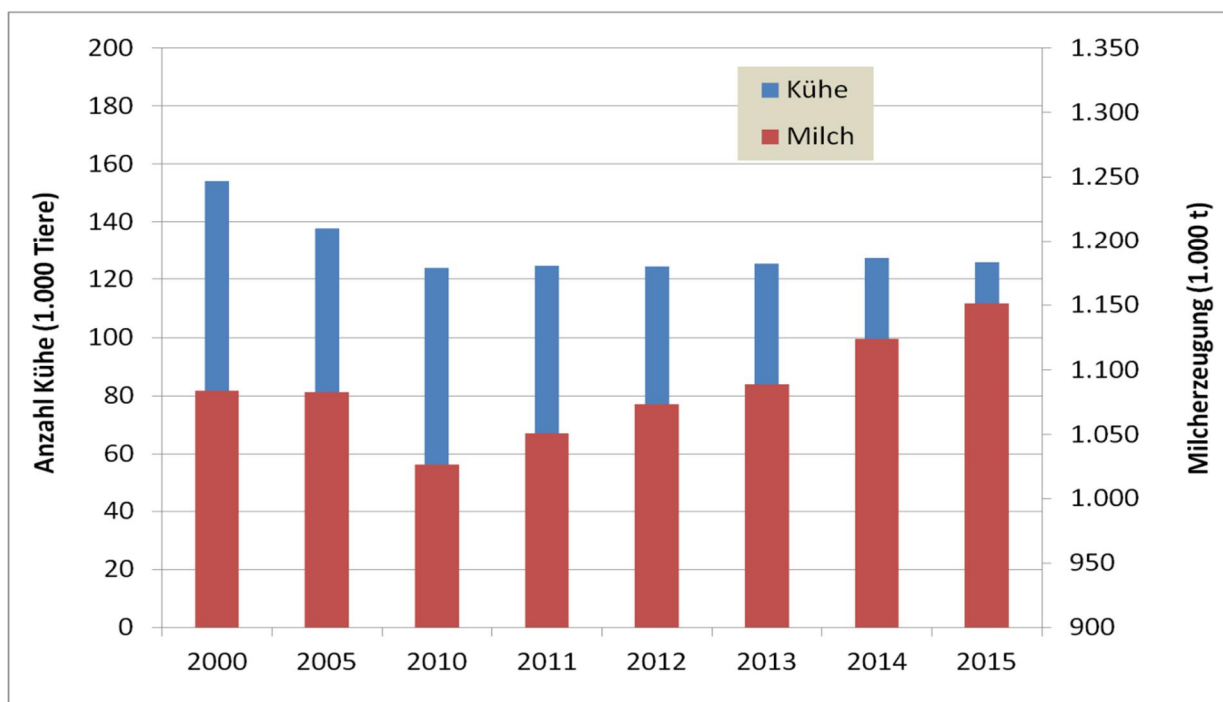
Es wurde deutlich, dass Betriebe mit einer intensiveren Milchviehhaltung (d.h. größere Milchkuhherden bei gleicher Fläche) deutlich größere Prämienvverluste hinnehmen mussten als Betriebe mit kleineren Herden und größeren Flächen. Zur Bewertung der Perspektiven für die Milchwirtschaft wurde eine Untersuchung mit Bezug zur Situation in Sachsen-Anhalt (Altmark) durchgeführt.³⁵ Ein Ergebnis dieser Untersuchung war, dass die ~~sg~~gefühlte Abhängigkeit%der Milchproduktion von Subventionen bei den relativ großen Betrieben in der Altmark wesentlich geringer ist als in der Vergleichsregion Ostallgäu.

Im Programmzeitraum kam es zu beträchtlichen Schwankungen des Milchpreises . mit entsprechenden Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Betriebe.

In Deutschland insgesamt kam es zu einer deutlichen Ausdehnung der Milcherzeugung, die sich auch nach Auslaufen der Quotenregelung fortsetzte. Regional verlagerte sich die Milchproduktion in Deutschland insbesondere in die spezialisierten Grünlandregionen mit überwiegend effizienten Betriebsstrukturen, wie die nordwestdeutsche Küstenregion, der Niederrhein, Teile des Bergischen Landes und der Eifel sowie der Voralpenraum. Diese Regionen erwiesen sich in den letzten Jahren als besonders wettbewerbsfähig.

Auch die landwirtschaftlichen Betriebe in Sachsen-Anhalt haben im Programmzeitraum ihre Milchproduktion ausgedehnt (vgl. Abbildung 28). Die Zahl der milcherzeugenden Betriebe ist parallel dazu deutlich gesunken. Insofern hat der Ausstieg aus der Milchquote auch hier die Umstrukturierung beschleunigt.

Abbildung 28: Entwicklung der Kuhbestände und der Milcherzeugung in Sachsen-Anhalt



Quellen: MIV 2015; BLE 2016

³⁵ Ostermeyer: Milchproduktion zwischen Pfadabhängigkeit und Pfadbrechung. Partizipative Analysen mit Hilfe des agentenbasierten Modells AgriPoliS. Studies on the Agricultural and Food Sector in Transition Economies. Edited by Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies IAMO. Volume 81. Halle (S.), 2015.

Für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion im Land spielte im Zuge dieser Entwicklungen für die Futterbaubetriebe in Sachsen-Anhalt die einzelbetriebliche Investitionsförderung zur Unterstützung von Stallbauten eine wichtige Rolle.

Von den im Rahmen des AFP geförderten Investitionen entfielen in der Programmperiode mehr als ein Viertel auf die Milchviehhaltung . insgesamt rd. 70 Mio. ". Damit hatte dieser Sektor den mit Abstand höchsten Anteil an der Investitionsförderung. Die Milchviehbetriebe haben das Förderangebot somit in beträchtlichem Umfang genutzt, um sich an die Umstrukturierung des Sektors anzupassen.

Im Zuge des starken Verfalls der Milchpreise 2015/16 kam es zu einem weiteren kräftigen Rückgang der Zahl milchviehhaltender Betriebe in Sachsen-Anhalt. Allein zwischen April 2015 und Juni 2016 haben 52 Betriebe die Milchproduktion eingestellt. Betroffen waren eher kleinere Betriebe mit einem Milchviehbestand von insgesamt rd. 4.300 Kühen.³⁶

GBF 7:

Inwiefern hat das Programm zum Klimaschutz und zu Anpassungen an den Klimawandel beigetragen?

Die gesamten Treibhausgasemissionen in Sachsen-Anhalt betrugen nach letztverfügbaren Daten im Jahr 2012 36,5 Mio. t CO₂-Äquivalente. Gegenüber 2005 war ein Rückgang um 2,4 Mio. t bzw. 6% zu verzeichnen. Der Anteil des landwirtschaftlichen Sektors an den gesamten THG-Emissionen wird auf ca. 10% geschätzt.³⁷

Die Einschätzung von Beiträgen der EPLR-Förderung zum Schutz der Atmosphäre bzw. des Klimas bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Wirkungen der Maßnahme können nicht direkt bzw. nur mit sehr hohem Aufwand erfasst werden. Alternativen bieten Modellberechnungen zur Einschätzung von Klimawirkungen, die allerdings auf vielen spezifischen Annahmen beruhen und selten zu verallgemeinerungsfähigen Ergebnissen führen. Im Grundsatz wird über Modellbetrachtungen die Emission der wichtigsten Treibhausgase (z.B. durch Einsatz oder Verbrauch fossiler Brennstoffe) berechnet und den Emissionen die Rückbindung von Kohlenstoff in der Biomasse (Ernte, Boden) gegenübergestellt. Die Saldierung dieses Prozesses gibt Auskunft über den Klimaeffekt der Maßnahme. Grundlage der Berechnungen sind Analysen der Bewirtschaftung (z.B. Pflügen, Ernten usw. und die dabei eingesetzten Maschinen und Maschinenleistungen, Dünger und PSM-Einsatz etc.), der erzielten Erträge sowie der Produktverwendung. Die Erfassung der Daten ist aufwendig und praktisch nicht immer zu realisieren.

Einige Erkenntnisse zu potenziellen Klimawirkungen liegen für ökologische Anbauverfahren vor und sind bei der Bewertung der Maßnahme (siehe Teil 2 des Berichts zur Ex-post-Bewertung) aufgeführt. Allerdings gibt es in der Literatur auch davon abweichende Auffassungen. Diese stellen die Klimawirkungen ökologischer Anbauverfahren positiver dar. Angesprochene Unterschiede sind nicht widersprüchlich, sondern resultieren aus unterschiedlichen Betrachtungshorizonten. So wird z.B. die

³⁶ Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung: Niederlegung der Milchproduktion. LT-Drs. 7/214 vom 8.8.2016.

³⁷ Prognos AG: Monitoring zum Klimaschutzprogramm für das Land Sachsen-Anhalt. Endbericht, Basel, 30.07.2015.

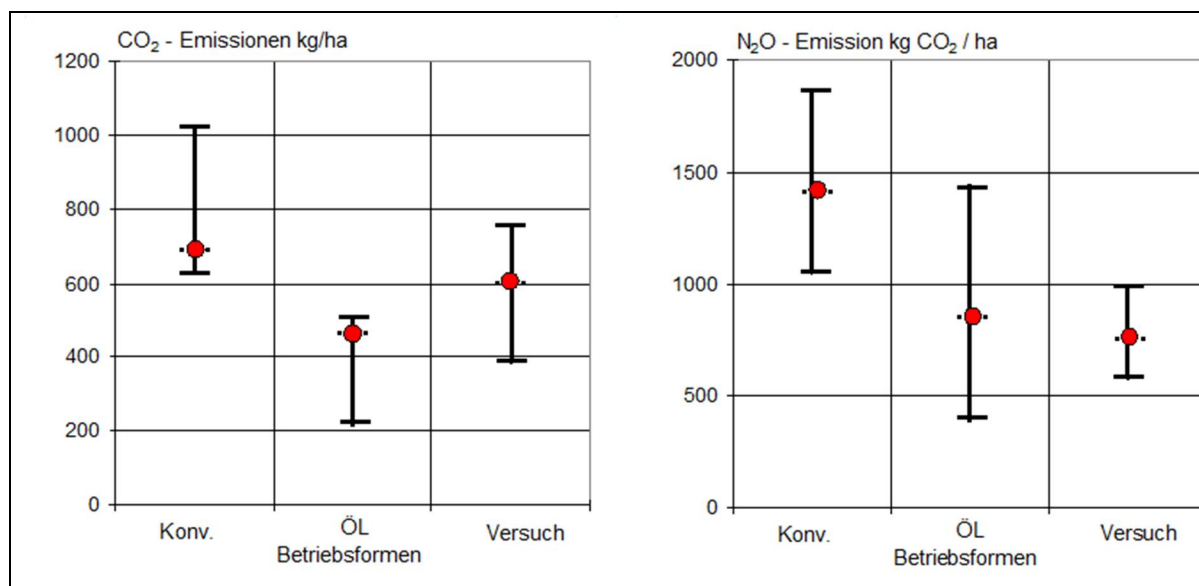
Produktion und der Transport von Soja für die Tierfütterung bei konventionellen Produktionsverfahren mit angerechnet. Im Vergleich ergibt sich dann für den ökologischen Landbau ein positiveres Bild.

Im Evaluierungsbericht dargestellte Effekte beziehen sich allein auf Prozesse, die innerhalb des Landwirtschaftsbetriebes ablaufen. Bereits diese sind sehr betriebsindividuell, unterliegen erheblichen Schwankungen, sind aber direkt von der geförderten Fläche abhängig.

Die zu beantwortende Frage zielt darauf, wie (auf welchem Weg) die Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Umweltsituation beitragen. Daher wird zunächst die funktionale Bedeutung der Biodiversität für den Klimaschutz an zwei Beispielen dargestellt.

In Abbildung 29 sind potenzielle Emissionen klimarelevanter Gase **unterschiedlicher landwirtschaftlicher Betriebsformen** bzw. Datenquellen (Betriebssystem, Feldversuch) dargestellt. Trotz erheblicher Streuung der Daten (sie verdeutlichen z.B. Jahreseinflüsse über die Witterung, Anbauverhältnisse oder Ernteerträge) ist konventioneller und ökologischer Anbau in den flächenbezogenen Emissionswerten deutlich zu unterscheiden, sowohl bei Kohlendioxid als auch bei Lachgas. Die Differenzen beruhen zum großen Teil auf der Nichtanwendung chemisch-synthetischer Dünger und Pflanzenschutzmittel. Der ökologische Landbau bezieht seine Nährstoffe (Leguminosen, Rhizobien, Mykorrhiza) und Regelleistungen (Nahrungskette, Antagonisten) aus den Leistungen der Natur, d.h. der Arbeit von Arten. Daher können die Klimawirkungen ökologischer Anbauverfahren zu einem großen Anteil der "geförderten Biodiversität" zugeschrieben werden.

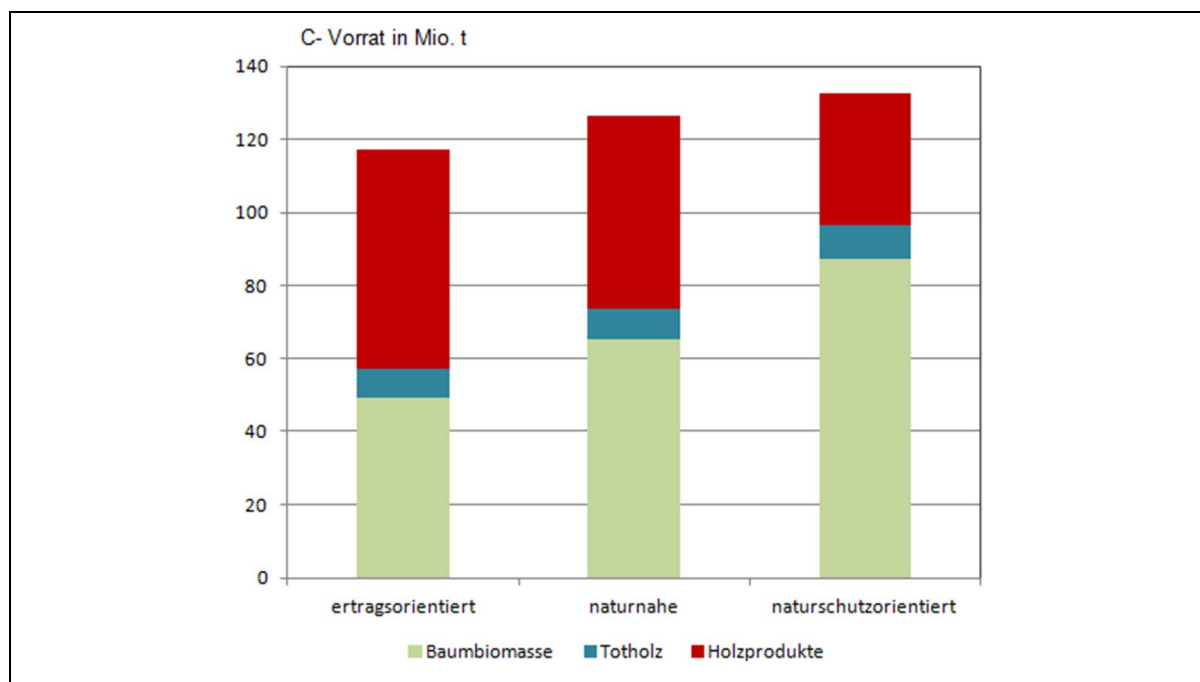
Abbildung 29: Abschätzung von Klimaeffekten durch Leistungen der Biota am Beispiel von CO₂- und N₂O-Emissionen (flächenbezogen) im Anbauversuch (ökologisch zu konventionell) am Standort Bad Lauchstädt und Referenzdaten konventioneller und ökologischer Bewirtschaftungssysteme (Praxisdaten aus Betrieben)



Das zweite Beispiel bezieht sich auf den **Forst**. Die Forstliche Versuchsanstalt führte Berechnungen zur Rückbindung von Kohlenstoff in den aufwachsenden Holzbeständen unter Berücksichtigung von Totholz und der Holzverwendung durch. Als Rahmen angenommen wurden verschiedene Bewirtschaftungsformen des Waldes, die aus der Abbildung 30 hervorgehen. Für die Bewertung des EPLR interessant sind dabei nicht die ausgewiesenen Mengen gebundenen Kohlenstoffs (sie beziehen

sich auf den Waldbestand Niedersachsens), sondern die auffällige Differenzierung der gebundenen Kohlenstoffmengen nach unterschiedlicher Bewirtschaftung des Waldes.

Abbildung 30: Differenzierung des Kohlenstoffvorrats nach unterschiedlichen Formen der Waldbewirtschaftung (Modellrechnung unter Annahme der Baum Bestandsentwicklung bis 2036)



Quelle: Kohlenstoffstudie Forst und Holz Niedersachsen³⁸

In Bezug auf die Kohlenstoffbindung generieren naturnahe oder naturschutzorientierte Formen der Waldbewirtschaftung Vorteile. Sie dienen nicht allein dem Biodiversitätsschutz. Daher ist die zukünftige Umsetzung derartiger Maßnahmen auch unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes zu diskutieren.

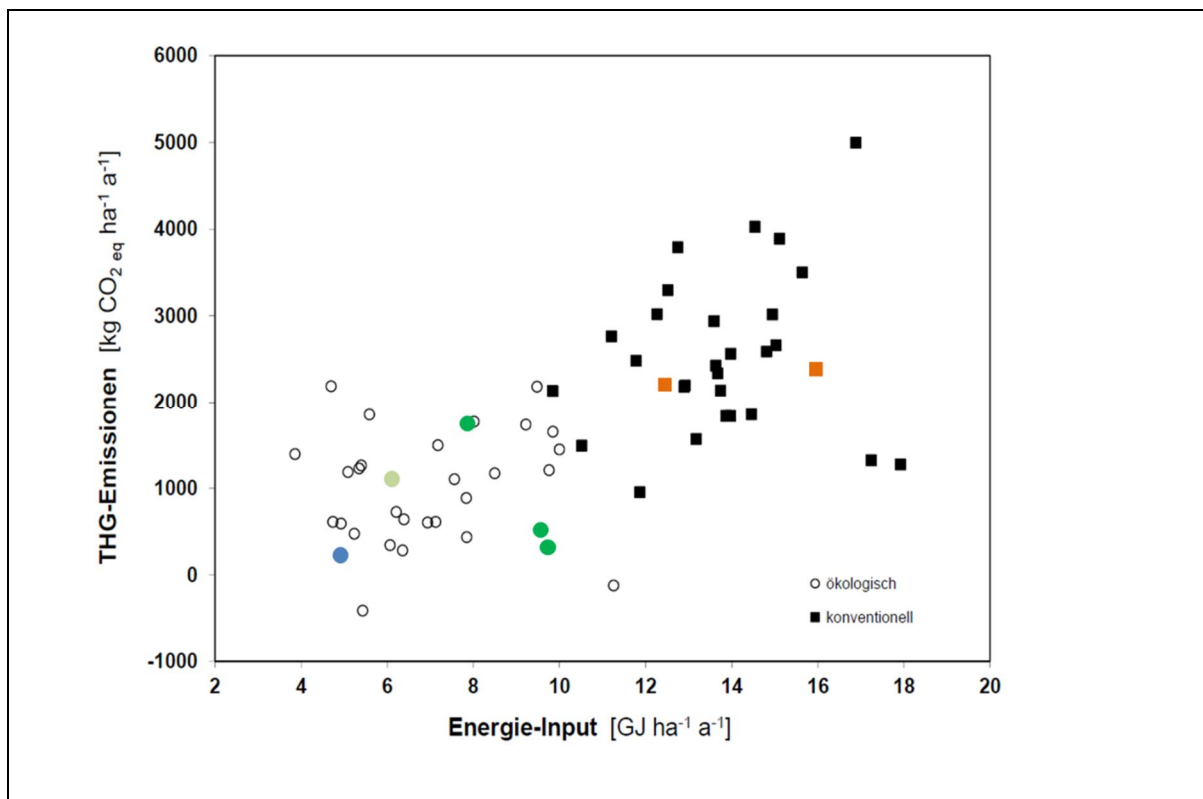
Bei der Bewertung der Maßnahme 213 (**Natura 2000-Ausgleich in der Landwirtschaft**) wurde der Energieeinsatz auf geförderten Flächen mit dem Energieeinsatz bei intensiver Grünlandnutzung verglichen. Die Ergebnisse belegen auf den geförderten Flächen Minderungen im Energieeinsatz um ca. 12-81% gegenüber der Intensivbewirtschaftung, was sich ebenfalls im Umfang der Freisetzung klimarelevanter Gase (als CO₂-Äquivalente, unter Berücksichtigung CO₂ und N₂O) darstellt. Minderungen belaufen sich auf etwa 52-75%, wenn eine Referenz zur intensiven Grünlandnutzung hergestellt wird.

Die Analysen zum **ökologischen Landbau** (Maßnahme 214) betrachten in einem Systemvergleich mit konventionellem Anbau u.a. Daten zu Humusersatz, Energieeinsatz und CO₂-Sequestration. Bei

³⁸ Beiträge aus der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt, Göttingen, Band 6

einer Gesamtbetrachtung flächenbezogener Treibhausgasemissionen zeigt sich eine klare Differenzierung zwischen ökologischen und konventionellen Anbauverfahren. Es ergibt sich im Vergleich eine etwa 44,5%ige niedrigere THG-Emission unter ökologischen Anbauverfahren. Die Differenz liegt im Mittel der dargestellten Daten bei etwa 1.400 kg/ha CO₂-Äquivalente. Hochgerechnet auf die Förderfläche ökologischer Anbauverfahren (AL und GL, 56.649 ha) ergibt sich durch die Förderung ein vermiedenes THG-Potenzial von etwa 79.308 t CO₂-Äquivalent.

Abbildung 31: Zusammenhang zwischen Energieinput und Treibhausgasemissionen als CO₂-Äquivalente



Quelle: Grundgrafik aus Projekt Pilotbetriebe, Farbpunkte Berechnungen INL auf Basis von Grunddaten der LLG Sachsen-Anhalt und der LFA Mecklenburg-Vorpommern

Für Fördergegenstände der Maßnahme 214 (AUM), die auf die Erweiterung von **Fruchtfolgen** bzw. die Anhebung der **Fruchtartendiversität** abzielen, steigt die Wahrscheinlichkeit der Humusanreicherung im Boden. Damit wird eine CO₂-Sequestrierung wahrscheinlicher.

Die Förderung **Freiwilliger Gewässerschutzleistungen** (241-IV) aus Mitteln des Health Check begünstigte die Effizienz der N-Düngung. Ein Vergleich geförderter und nicht geförderter Betriebe zeigt, dass bei den geförderten Betrieben der Stickstoff zu ca. 87% ausgenutzt wird, bei den Referenzbetrieben lediglich zu 83%. Die Streuung der Befunde ist im Vergleich zu den Referenzbetrieben geringer. Das bedeutet, dass der eingesetzte Nährstoff in Ertrag umgesetzt wurde und nicht in die Umwelt abgegeben werden konnte.

Tabelle 16: Effizienz der Stickstoffnutzung im Vergleich von FGL-Betrieben zu Referenzbetrieben (ohne Maßnahmenbeteiligung) in Sachsen-Anhalt

Kriterium	Referenzbetriebe	FGL-Betriebe
Mittelwert	82,85	87,23
max.	99,60	106,50
Min	56,36	76,23
SD	10,99	8,67

Legende: SD . Standardabweichung vom Mittelwert

Dieser Befund in Verbindung mit den aufgezeigten Minderungen im N-Saldo lässt darauf schließen, dass auch Rückkopplungen auf die CO₂-Emissionen vorhanden sind. Nach Bouwman³⁹ stehen Stickstoffemissionen (als N₂O) in deutlicher Abhängigkeit zur N-Düngung. Danach werden bei einer Verringerung der N-Düngermenge von 15-35 kg/ha und Jahr bzw. über die bessere Ausnutzung dieser Menge ca. 1,2-1,5 kg Lachgas (N₂O) je ha weniger freigesetzt. Diese Menge entspricht nach IPCC-Ansatz und Betrachtungszeitraum (20 oder 100 Jahre) einem Treibhausgaspotenzial von ca. 316-397 kg CO₂/ha und Jahr. Nicht einbezogen in diese Betrachtung ist die CO₂-Freisetzung bei der Produktion mineralischer N-Dünger.

Durch die im EPLR geförderten Maßnahmen der **Erstaufforstung** (221, 223) wird CO₂ in der Biomasse (Holz) festgelegt. Im Rahmen einer Fallstudie wurden hier im Jahr 2013 Erhebungen zur Einschätzung der CO₂-Bindung durchgeführt. Nach den Untersuchungsergebnissen kann davon ausgegangen werden, dass je Wuchsjahr ca. 24. 25 t CO₂ je ha festgelegt werden. Die geförderte Fläche lag bei rd. 80 ha.

Im Rahmen der **Flurbereinigung** (Teilmaßnahme 125-I) resultierten aus der Zusammenlegung von Einzelgrundstücken, aber auch aus der Verbesserung des Wegenetzes, Einsparungen an Maschinenlaufzeiten. Diese führen tendenziell zur Einsparung variabler Bewirtschaftungskosten. Davon lassen sich vor allem die Einsparpotenziale an Dieselmotorkraftstoff quantifizieren. Sofern solche Einsparungen realisiert werden (in den betreffenden Fällen um etwa 10%), führen sie auch zu einer Verringerung des klimarelevanten CO₂-Ausstoßes.

Mit der Teilmaßnahme 321-III wurden Investitionen in die **Sanierung/ Modernisierung von Schulen** im ländlichen Raum gefördert. Ein Teil der geförderten Vorhaben . 15 Projekte, die im Rahmen des STARK III-Programms zur energetischen Sanierung und Modernisierung von Bildungseinrichtungen umgesetzt worden sind . trug explizit und in beträchtlichem Maße zur Senkung des Energieverbrauchs und zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei. Eine repräsentative Quantifizierung dieser Effekte ist aufgrund des geringen Zeitraums seit Abschluss der Vorhaben noch nicht möglich. Erste exemplarische Schätzungen für zwei Vorhaben der energetischen Schulsanierung beziffern die Effekte mit 70 bzw. 80% Reduktion des Primärenergieverbrauchs und 67 bzw. 84% CO₂-Reduktion. In absoluten Werten belief sich die Schätzung auf -267 bzw. -397 MWh/a Primärenergieverbrauch sowie -63 bzw. -145 t CO₂-Emissionen p.a.⁴⁰ Alles in allem lassen die Ausgangsbedingungen der geförderten Objekte, die Auswahlkriterien sowie erste exemplarische Schätzungen für einzelne Objekte auf starke Effekte bzgl. der Einsparung von Energie und der Reduzierung klimarelevanter Emissionen schließen.

³⁹ BOUWMAN, 1996: Nutri. Cycl. Agroecosyst. 46, 53-70

⁴⁰ Fördergesellschaft Erneuerbare Energien e.V.: Herausforderungen im STARK III-Programm. Vortrag von Dr. Georg Wagener-Lohse, 23.10.2013

Vergleichbare Effekte dürften auch mit der Teilmaßnahme 321-IV (**Investitionen in Kindertagesstätten**) erreicht werden. Insgesamt 16 der 47 Investitionsvorhaben wurden im Rahmen des Landesprogramms zur energetischen Sanierung der Bildungsinfrastruktur (STARK III) gefördert. Für diese Vorhaben . bzw. die dafür zusätzlich bereitgestellten Fördermittel . galten spezifische Ziele und Anforderungen in Hinblick auf die Steigerung der Energieeffizienz. Gemäß Förderrichtlinie mussten mindestens 30% des förderfähigen Investitionsvolumens unmittelbar auf Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz entfallen. Praktisch wurden Einrichtungen zur Förderung ausgewählt, die einen hohen Bedarf an Investitionen zur energetischen Sanierung aufwiesen und infolge der Investitionen einen hohen Effizienzgewinn erwarten ließen. Diese Einschätzung wird auch durch die Ergebnisse der Befragung der Träger geförderter Einrichtungen untermauert. Danach bestätigten 50% der Einrichtungsträger einen starken Effekt der geförderten Investitionsvorhaben im Hinblick auf die Einsparung von Energie und die Reduzierung klimarelevanter Emissionen. Rd. ein Viertel der Befragten konstatierte keine bzw. geringe Effekte, ein weiteres Viertel konnte hierzu noch keine Einschätzung treffen.

Teilmaßnahme 321-V beinhaltete die Förderung der Versorgung mit erneuerbaren Energien durch den Bau von Leitungsnetzen (**Biogas- und Nahwärmeleitungen**). Mit der Nahwärmeversorgung wird der Ausstoß von Treibhausgasen vermieden bzw. verringert. Zur Quantifizierung des Beitrags der Maßnahme zum Klimaschutz wurde der Umfang der Verringerung von Emissionen in CO₂-Äquivalenten geschätzt. Ermittelt wurde ein Einspareffekt von 1.656 t CO₂-Äquiv. pro Jahr.

Umfangreiche, allerdings nicht quantifizierbare Effekte im Hinblick auf Energieeinsparung und CO₂-Minderung gingen auch mit den im Rahmen der **Dorferneuerung** (Maßnahme 322) geförderten Investitionsvorhaben einher: Nach den Ergebnissen einer Befragung konstatierten 44% der Projektträger Effekte im Hinblick auf die Verbesserung der Energieeffizienz. Bei vielen der geförderten Bau- bzw. Sanierungsvorhaben waren entsprechende Maßnahmen offenbar integraler Bestandteil. Darüber hinaus war die Reduzierung von Energieeinsatz und Emissionen auch bei der Förderung von **Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe** (Maßnahme 121) sowie im Bereich der **Verarbeitung und Vermarktung** (Maßnahme 123) ein wichtiger Begleiteffekt.

Die Bewertungsergebnisse vermitteln einen Eindruck davon, dass mit dem Maßnahmenspektrum des EPLR vielfältige Ansätze zur Reduzierung von Treibhausgasen umgesetzt worden sind. Die Spezifik dieser Ansätze macht es schwer, ihre Effekte auf einen Nenner zu bringen. Zusammenfassend lässt sich einschätzen, dass gegebene Handlungsmöglichkeiten für Beiträge des Programms zum Klimaschutz genutzt worden sind. Bezogen auf die Dimension der Gesamtemissionen . der Umfang der Treibhausgas-Emissionen in Sachsen-Anhalt wird für das Jahr 2012 auf 36,5 Mio. t geschätzt (s.o.) . dürften die mit dem Programm erzielten Einspareffekte jedoch als gering einzuschätzen sein.

Neben dem Klimaschutz ist auch die **Anpassung an den Klimawandel** von Bedeutung. Schwerpunkt entsprechender Aktivitäten im EPLR war der Hochwasserschutz (Maßnahme 126). Im Zuge des Klimawandels wird eine Zunahme von Extremwetterereignissen für Sachsen-Anhalt prognostiziert. In den zurückliegenden Jahren waren große Gebiete des Landes von mehreren Jahrhunderthochwassern betroffen.

Mit ELER-Mitteln wurden in der Programmperiode insgesamt 106 Vorhaben des Hochwasserschutzes mit einem Investitionsvolumen von rd. 84 Mio. " finanziert. Vor dem Hintergrund des umfangreichen Handlungsbedarfs wurden Maßnahmen zum Hochwasserschutz darüber hinaus durch weitere Finanzierungsquellen gefördert (OP EFRE Sachsen-Anhalt 2007-2013, GAK, Bundesprogramm). Der Einsatz des ELER und zusätzlicher GAK-Mittel trugen dazu bei, 58 Tsd. ha Landwirtschaftsfläche nachhaltig zu schützen. Das entspricht rd. 5% der Landwirtschaftsfläche des Landes. In Relation

zum Umfang der land- bzw. forstwirtschaftlich genutzten Flächen mit Überschwemmungsgefährdung im Szenario HQ 100 lt. Hochwassergefahren- und Risikokarten für Sachsen-Anhalt (gut 100 Tsd. ha)⁴¹ ist dies ein beträchtlicher Anteil.

Im Sinne des präventiven Hochwasserschutzes wurden zusätzliche Retentionsflächen im Umfang von 280 ha geschaffen. Darüber hinaus wurden fünf Vorhaben der Deichrückverlegung und zwei Hochwasserrückhaltebecken realisiert.

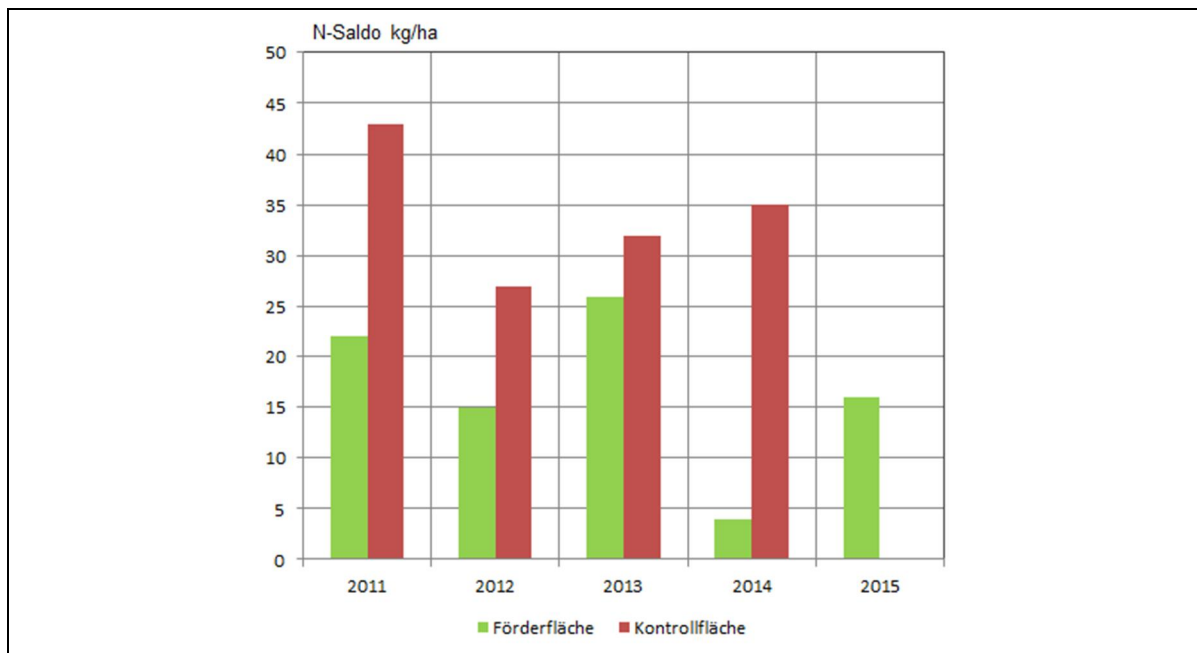
GBF 8:
In welchem Umfang hat das Programm zu einer verbesserten Wasserwirtschaft beigetragen?

Im Zuge des Health Check wurden zusätzliche ELER-Mittel für die Bewältigung neuer Herausforderungen mobilisiert. In Sachsen-Anhalt wurde ein Teil dieser Mittel für die Umsetzung der Teilmaßnahme „Freiwillige Gewässerschutzleistungen“ (FGL . 214-IV) eingesetzt.

Mit einem Budget von rd. 6 Mio. wurden Vorhaben einer speziellen Düngungsplanung und eines Düngungsmanagements zum Erreichen, Einhalten oder Unterschreiten eines erklärten Stickstoffzielsaldos von 40 kg/ha und Jahr auf der förderfähigen Ackerfläche des Betriebes gefördert. Im Kern ging es also um eine besonders gewässerschonende Bewirtschaftung des Ackerlandes.

Im Ergebnis wurden entsprechende Maßnahmen auf rd. 15 Tsd. ha Ackerfläche durchgeführt. Mit Abbildung 32 werden die Ergebnisse der FGL-Förderung über den Zeitraum der Jahre 2011 bis 2015 dargestellt. Der Datensatz bezieht alle geförderten Flächen ein. Sehr deutlich sind die verringerten N-Salden unter Förderung liegender Flächen im Vergleich zu den Kontrollflächen. In der Gesamtschau wurde der N-Saldo durch die Förderung um ca. 51% vermindert.

Abbildung 32: Vergleich der N-Salden geförderter Flächen im Vergleich zu Kontrollflächen über den Zeitraum 2011-2015



Quelle: Daten LLG

⁴¹ LHW: Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie im Land Sachsen-Anhalt. Erstellung der Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten (Stufe2). Magdeburg 2014.

Aus Abbildung 32 ergibt sich eine weitere Information: Trotz jahresbedingter Schwankungen der erzielten N-Salden nahmen die Salden über den Förderzeitraum ab, d.h. die Betriebe waren immer besser in der Lage, Nährstoffgaben auf den Entzug bzw. den Erwartungsertrag abzustimmen.

Wirkungseffekte ergaben sich daher sofort mit Beginn der Förderung und verstärkten sich über die Zeit. Im Mittel wurde der Saldo um ca. 18 kg/ha abgesenkt.

Der Beitrag der EPLR-Teilmaßnahme 321-I (**Abwasser-Infrastruktur**) zur Verbesserung der Wasserwirtschaft und der Gewässerqualität wurde bereits bei der Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfrage Nr. 3 dargestellt. Ergänzend ist festzuhalten, dass mit 5 aus dem EPLR geförderten Vorhaben insgesamt rd. 6.700 Einwohner im ländlichen Raum an eine qualitativ hochwertige Trinkwasserversorgung angeschlossen worden sind.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass Förderentscheidungen auch als Hebel genutzt worden sind, um die Effizienz der Aufgabenträger-Struktur im Land zu verbessern.

Der Beitrag der Teilmaßnahme 323-II (**Naturnahe Gewässerentwicklung**) zur Verbesserung der Gewässerqualität wurde ebenfalls bereits bei der Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfrage Nr. 3 dargestellt.

In der Zusammenschau haben verschiedenen Maßnahmen des EPLR zur Verbesserung der Wasserwirtschaft und damit zu den Zielen der WRRL beigetragen. Gleichwohl ist festzustellen, dass zur Erreichung dieser Ziele auch in Zukunft noch umfangreiche Maßnahmen erforderlich sein werden.

GBF 10:
Inwiefern hat das Programm zur Einführung innovativer Ansätze beigetragen?

Die Verbesserung von Technologien und andere Innovationen können einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der landwirtschaftlichen Herausforderungen leisten. Dafür müssen neue Technologien für die Landwirte zugänglich sein.

Nach den Daten des ELER-Monitoring dienten die Vorhaben der Maßnahme 121 (**AFP**) in der Programmperiode in 423 Fällen (63%) dazu, neue Technik einzuführen. I.d.R. hat die Förderung somit dazu beigetragen, dass die Betriebe einen modernen Stand der Produktionstechnik erreichen konnten. In 36 Fällen (5%) standen die Investitionen im Zusammenhang mit der Einführung neuer Erzeugnisse.

In der Maßnahme 123 (**Verarbeitung und Vermarktung**) wurden gemäß EPLR Investitionen in die Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechte Aufbereitung, Verpackung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Tiefe unter Anwendung innovativer Technologien gefördert. Im Ergebnis wurden hier innovative Investitionsvorhaben in 36 Betrieben gefördert. In 35 Betrieben wurde die Einführung neuer Technik oder Technologien unterstützt, in einem Betrieb die Einführung eines neuen Produkts. Insgesamt wurden hierfür Fördermittel in Höhe von rd. 19 Mio. eingesetzt und Investitionen im Umfang von rd. 89 Mio. " unterstützt.

Die Teilmaßnahme 121-II innovative Investitionen mit Struktur- und Rationalisierungseffekten oder zur betrieblichen Weiterentwicklung (**revolvierender Darlehensfonds**) wurde in Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Halbzeitbewertung gestrichen.

Innovative Investitionen zur Energieerzeugung waren ein Fördergegenstand der Maßnahme 311 **„Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten“** des EPLR. Unter diesem Fördergegenstand wurden in der Programmperiode sechs Biogasanlagen und ein Blockheizkraftwerk gefördert.

Der innovative Charakter der Umsetzung der **LEADER**-Konzepte war in der überwiegend stringenter Ableitung der lokalen Entwicklungsstrategien aus den spezifischen geographischen, ökonomischen und sozio-kulturellen Gegebenheiten der LEADER-Regionen begründet. In 13 neuen Regionen gab es bis 2007 keine gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategie.

Zum LEADER-Merkmal Innovation und Modellhaftigkeit ist festzustellen, dass man in den LEADER-Konzepten aufgezeigt hat, mit Hilfe von innovativen Ansätzen die Ziele des EPLR zu verwirklichen.

Innovative Handlungsweisen widerspiegeln sich

- im Herangehen an die Entwicklung neuer Lösungen zu den spezifischen regionalen Fragestellungen,
- bei neuen Formen der Zusammenarbeit,
- bei der Initiierung von Projekten,
- bei neuen Formen der Finanzierung und Entwicklung neuer Produkte und Angebote sowie
- beim Transfer und der Anpassung von Lösungsansätzen anderer Regionen

und bestimmten die Ausprägung des innovativen Ansatzes bei der Umsetzung der meisten LEADER-Konzepte.

In Abschlussevaluierungen und in Gesprächen mit den Verantwortlichen der LEADER-Regionen wurde herausgestellt, dass in allen Regionen mit der LAG und ihren Gremien neue Formen der Zusammenarbeit erprobt wurden und dabei auch in den schon seit Längerem bestehenden LEADER-Regionen diese Zusammenarbeit verstetigt und gefestigt werden konnte. In allen Regionen entwickelten sich darüber hinaus neue Formen der Zusammenarbeit in Netzwerken, mit anderen regionalen Partnern, Arbeitskreisen.

Als modellhaft sind das Wirken des LEADER-Netzwerkes und die von einem hohem Engagement des MLU, MF und Landesverwaltungsamtes getragenen Beratungen des landesweiten LEADER-Arbeitskreises anzusehen. Maßgeblich wurden dadurch die Transparenz der Umsetzung der EPLR-Schwerpunkte 3 und 4 im Land Sachsen-Anhalt, die Akzeptanz der Entscheidungen der Verantwortlichen des Landes und der Erfahrungsaustausch zwischen den Lokalen Aktionsgruppen, Bewilligungsstellen und Entscheidungsträgern in den beteiligten Ministerien unterstützt.

Der Innovationscharakter spielte bei der Projektauswahl in den Regionen eine Rolle und wurde vielfach in den Projektauswahlkriterien berücksichtigt. Aus den Antworten von Akteur/innen im Zuge der oben erwähnten Befragungen geht hervor, dass aber unter anderem die Förderrichtlinien eine stärkere Konzentration auf innovative Projekte einschränkten. Dennoch sind viele modellhafte, innovative Projekten umgesetzt worden. Es zeigt sich, dass bei der Projektauswahl im Gegensatz zu LEADER+ überwiegend bereits bekannte Ansätze weiterverfolgt wurden und nur sehr eingeschränkt ein innovativer Ansatz vorzufinden ist. In Diskussionen mit Verantwortlichen der Regionen wurde mehrfach beklagt, dass lediglich das Aufgreifen von investiven Mainstream-Fördertatbeständen möglich war und man nur mit sehr hohem Aufwand ein neues Herangehen praktizieren konnte. So scheinen beispielsweise viele der recht umfangreich geförderten Dorferneuerungsprojekte zur Verbesserung der innerörtlichen Infrastruktur nur selten innovative und modellhafte Vorhaben zu sein.

Hinzu kam, dass ELER-Fördertatbestände, die für die Ausprägung von LEADER und insbesondere seines innovativen Ansatzes von Bedeutung gewesen wären, lange Zeit wegen des Fehlens von

Umsetzungsvorschriften in den LEADER-Regionen nicht aufgegriffen werden konnten. So war z. B. die mehrfach angekündigte Richtlinie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums z. B. als Möglichkeit zur Förderung der Kompetenzentwicklung von Akteur/innen im ländlichen Raum erst in der zweiten Hälfte der Förderperiode wirksam, obwohl von vielen LAG mehrfach auf den Bedarf verwiesen wurde.

In fast allen Konzepten waren Handlungsfelder anderer Fonds aufgeführt. Die LEADER-Managements waren bereits in den Aufgabenbeschreibungen der Ausschreibungsunterlagen dazu aufgefordert, auch andere Finanzierungsquellen zu finden und Projekte zu betreuen.

Bereits in der 2011 vorgenommenen Bewertung der LEADER-Qualität der Lokalen Aktionsgruppen konnte festgestellt werden, dass in etwa drei Viertel der Lokalen Aktionsgruppen modellhafte Projekte umgesetzt oder innovative Kofinanzierungsquellen herangezogen bzw. modellhaft wirtschaftsfördernde Vorhaben vernetzt wurden⁴². Bis zum Ende der Förderperiode wurden in jeder LAG innovative Projekte verwirklicht, die wichtige Impulse für die Entwicklung der Region ausstrahlten.

Mit Unterstützung der VB ELER wurde zur Ergründung und Gestaltung neuer Formen der Kofinanzierung ein Leitfaden **Regionale Kofinanzierungspools**. Für mehr Spielräume in der ländlichen Entwicklung erarbeitet und als Broschüre im Herbst 2013 bereitgestellt. Erste Schritte der Anwendung neuer Formen der Kofinanzierung wurden in den Regionen Wittenberger Land, Dübener Heide, Saale-Unstrut-Triasland und Zeitz-Weißenfelder Braunkohlerevier gegangen.

Wichtiger **Umschlagsplatz** für innovative Erfahrungen waren die jährlichen Veranstaltungen der DVS mit den LEADER-Managern, auf denen auch gesonderte Beratungen mit den Vertreter/innen des MLU und LVwA stattfanden, die vier LEADER-Konferenzen des Landes in Wittenberg, Nachterstedt, Freyburg (Unstrut) und Stendal sowie die über 30 Beratungen des LEADER-Arbeitskreises.

Mit der ursprünglich im EPLR programmierten Maßnahme 124 sollte die **Zusammenarbeit von Landwirten, Verarbeitungsbetrieben und Forschungseinrichtungen bei der Entwicklung neuer Produkte/ Technologien** unterstützt werden. Dieses Förderangebot wurde nicht umgesetzt. Die Zugangsvoraussetzungen galten als zu kompliziert, speziell im Hinblick auf die zu beteiligenden Firmen, und die Förderkonditionen als unattraktiv. Da keine Antragstellungen erfolgten, wurde die Maßnahme im Zuge des 7. Änderungsantrags aus dem Programm gestrichen.

Gleichwohl ist einzuschätzen, dass in Sachsen-Anhalt beträchtliche Potenziale für gemeinsame Innovationsaktivitäten der o.g. Akteursgruppen existieren. Diese sollten in der Förderperiode 2014-2020 mit dem neuen Förderansatz der Europäischen Innovationspartnerschaft "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit" (EIP-Agri) stärker ausgeschöpft werden.

⁴² Büro für Agrar- und Dorfentwicklung GbR Eberswalde, Bewertung der LEADER-Qualität der Lokalen Aktionsgruppen in Sachsen-Anhalt für das Jahr 2010 und der beabsichtigten Vorhabenumsetzung 2011, März 2011, Anlage 2, S. 25 - 47

GBF 11:

In welchem Ausmaß hat das Programm zur Anbindung an Breitband-Internetanschlüsse beigetragen?

Die Nutzung von Internet-Anwendungen ist im Zuge der Digitalisierung ein grundlegendes Erfordernis für Unternehmen, Bevölkerung und öffentlichen Einrichtungen geworden. Aufgrund der örtlich dünnen Besiedlung ländlicher Gebiete in Sachsen-Anhalt sind Investitionen in leistungsfähige Breitbandanschlüsse für die Kommunikationsunternehmen hier oft nicht wirtschaftlich. Dies ist für die Entwicklung der betroffenen Orte und Regionen ein echter Standortnachteil. Die Förderung der Breitbandversorgung in ländlichen Gebieten soll diesen Nachteil ausgleichen.

Zu Beginn der Programmperiode war die Förderung der Breitbandversorgung in Sachsen-Anhalt nur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Agrarstruktur und Küstenschutz" (GAK) möglich. Im Rahmen der Konjunkturpakete I und II sind weitere Fördermöglichkeiten eröffnet worden: zum einen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), zum anderen im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes (Konjunkturpaket II).

Da die Mittel des Konjunkturpaketes II zur Breitbandförderung (mehr als 11 Mio. Euro) zügig umgesetzt worden sind, wurde die Möglichkeit der Breitband-Förderung im Rahmen des EPLR erschlossen. Die Teilmaßnahme wurde zunächst mit einem ELER-Budget von 5 Mio. " neu in das Programm aufgenommen. Im Verlauf der Förderperiode wurden die Mittel noch zweimal aufgestockt . um rd. 15 Mio. " (ELER). Knapp 18 Mio. " waren zum Ende der Programmperiode ausgezahlt.

Nach einer Bilanz der Landesregierung zum Ende der Förderperiode wurden im Rahmen der Breitbandförderung aus den Finanzierungsquellen GAK, Konjunkturpaket II und EPLR einschl. Landesmittel insgesamt ca. 33 Mio. " eingesetzt. Mit diesem Mittelvolumen wurden bis zum Ende der Programmperiode ca. 730 Orts- bzw. Stadtteile neu erschlossen. Damit wurden Breitband-Anschlussmöglichkeiten für rd. 350 Tsd. Einwohner sowie rd. 20 Tsd. Unternehmen, Gewerbetreibende und Freiberufler geschaffen.⁴³

Der Anteil der im Rahmen des EPLR bewilligten Zuschüsse liegt bei 20,1 Mio. " bzw. 61%. Geht man davon aus, dass die ELER-kofinanzierten Vorhaben in diesem Verhältnis zu den Gesamtergebnissen beitragen, dann wurden durch den EPLR die Voraussetzungen für den Anschluss an leistungsfähige Breitband-Infrastruktur für rd. 213 Tsd. Einwohner und rd. 12.200 Unternehmen, Gewerbetreibende und Freiberufler geschaffen. Damit konnten schätzungsweise 12% der Bevölkerung im ländlichen Raum von der Förderung . auch im Sinne der Verbesserung der Lebensqualität . profitieren.

Der Internet-Anschluss der geförderten Einrichtungen war zudem ein spezieller Fördergegenstand der ELER-Teilmaßnahme 321-IV (**Investitionen in Kindertageseinrichtungen**). Damit sollten die Einrichtungen an moderne Kommunikationsnetze angebunden und die Voraussetzungen für die pädagogische Arbeit verbessert werden. Nach den Daten des ELER-Monitoring haben 35 der 47 der geförderten Einrichtungen dieses Angebot genutzt.

Das ursprünglich angestrebte Ziel einer flächendeckenden Grundversorgung mit Übertragungsraten ≥ 2 Mbit/s im Download wurde im Programmzeitraum erreicht. Die Daten des Breitbandatlas zeigen,

⁴³ <http://www.breitband.sachsen-anhalt.de/daten-und-fakten/>

dass die ländlichen Gemeinden in Sachsen-Anhalt nahezu vollständig durch Angebote der Basisversorgung auf diesem Leistungsniveau abgedeckt sind (Ende 2015: 97,7% der Bevölkerung). Damit liegt das Land im Bundesdurchschnitt.

Bei Internetzugängen ≥ 16 Mbit/s, die inzwischen auch als Grundversorgung angesehen werden können, ist der Abstand zum Bundesdurchschnitt dagegen erheblich und in den letzten Jahren tendenziell sogar gewachsen (Mitte 2012: 20%-Punkte, Ende 2015: 25%-Punkte).

Tabelle 17: Entwicklung der Breitbandverfügbarkeit in ländlichen Gemeinden*)
Ö Vergleich Sachsen-Anhalt/ Deutschland (alle Technologien)

	≥ 1 Mbit/s	≥ 2 Mbit/s	≥ 6 Mbit/s	≥ 16 Mbit/s	≥ 30 Mbit/s	≥ 50 Mbit/s
Sachsen-Anhalt						
Mitte 2012	92,5	86,2	68,1	30,0		3,1
Ende 2015	98,2	97,7	90,1	50,2	33,0	17,4
Deutschland						
Mitte 2012	94,4	87,4	69,4	35,7		8,0
Ende 2015	98,5	97,9	90,5	61,0	46,5	28,3

*) Gemeinden mit Bevölkerungsdichte kleiner 100 Einwohner/km²

Quelle: BMWi: Breitbandatlas

Die Förderung aus dem EPLR hat . als gewichtiger Teil der gesamten Landesförderung in diesem Bereich . substantiell zum Ausbau leistungsfähiger Breitband-Zugänge in den ländlichen Gebieten Sachsens-Anhalts beigetragen. Die Bandbreitenbedarfe und die Zahl der Internetnutzer wachsen jedoch schnell. Vor dem Hintergrund steigender Leistungsanforderungen ist der weitere Ausbaubedarf als nach wie vor hoch einzuschätzen.

Zukünftig liegt der Aufgabenschwerpunkt darin, Next-Generation-Access-Netze (NGA-Netze), also Hochleistungsnetze, zu errichten bzw. ihre Errichtung zu initiieren. Nach den Planungen des Landes, orientiert an den Vorgaben der EU und der Bundesregierung, sollen bis zum Jahr 2018 alle Unternehmen und Gewerbetreibenden, alle öffentlichen Institutionen, alle Schulen und alle Privathaushalte über einen schnellen Breitbandanschluss von mindestens 50 MBit/s Downloadgeschwindigkeit verfügen. Dieser Ausbaubedarf muss weiter förderpolitisch flankiert werden, um eine Abkoppelung der ländlichen Gebiete von der allgemeinen Entwicklung zu vermeiden.

6.4 Beantwortung der weiteren programmbezogenen gemeinsamen Bewertungsfragen

GBF 12:

In welchem Umfang hat das Nationale Netzwerk für den ländlichen Raum (NLR) dazu beigetragen, die Ziele des Programms zu erreichen?

Im Programmzeitraum wurde auf nationaler Ebene im Rahmen eines speziellen Bundesprogramms das Nationale Netzwerk für den Ländlichen Raum Deutschland umgesetzt. Die Deutsche Vernetzungsstelle (DVS) war bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) angesiedelt. Schwerpunkte ihrer Arbeit waren der Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen allen an der Entwicklung ländlicher Gebiete beteiligten Akteursgruppen.

An entsprechenden Veranstaltungen haben sich Akteure aus Sachsen-Anhalt regelmäßig beteiligt. Jährlichen Veranstaltungen der DVS mit den LEADER-Managern in Sachsen-Anhalt, auf denen auch gesonderte Beratungen mit den Vertreter/innen des MLU und LVwA stattfanden, waren ein wichtiger Umschlagsplatz für innovative Erfahrungen. Auf diese Weise hat das Nationale Netzwerk auch dazu beigetragen, die Ziele des EPLR Sachsen-Anhalt zu verwirklichen.

Das Programm für das Nationale Netzwerk wird im Rahmen einer eigenen Ex-post-Bewertung evaluiert. Daher ist diese Bewertungsfrage hier nicht Gegenstand der Beantwortung.

GBF 13:

In welchem Umfang hat die technische Hilfe dazu beigetragen, die Ziele des Programms zu erreichen?

Aus der Technischen Hilfe finanzierte Vorhaben können die Umsetzung des EPLR auf unterschiedliche Weise unterstützen, z.B. durch

- die Bereitstellung der erforderlichen personellen Ressourcen für die Administration des Programms
- Informationsmaßnahmen zur Steigerung von Bekanntheit und Akzeptanz von Förderangeboten
- die Finanzierung von Analysen und Bewertungsaktivitäten, in deren Ergebnis die Zielgenauigkeit der Maßnahmen und/ oder die Effizienz der Umsetzung verbessert wird
- Schulungsmaßnahmen zur Qualifizierung hinsichtlich der Programmdurchführung und zur Minimierung von Fehlerrisiken.

Der Einsatz der Technischen Hilfe erfolgte im Programmzeitraum auf der Grundlage eines eigenständigen Konzepts der VB ELER. Das Konzept war nach folgenden Positionen gegliedert:

- Ausgaben der VB ELER im Rahmen der Erfüllung von EU-Pflichtaufgaben entstehen,
- Ausgaben für fakultative Aufgaben im Rahmen der Umsetzung des EPLR
- Ausgaben für Personal.

Über die gesamte Förderperiode wurden für die Technische Hilfe EU-Mittel in Höhe von rd. 13 Mio. " eingesetzt. Das entspricht einem Anteil von 1,6 % der originären EU-Mittel (o. HC und EKP) des EPLR. Einschließlich nationaler Kofinanzierung lagen die Ausgaben bei 17,7 Mio. " .

Die Pflichtaufgaben ergaben sich aus den unmittelbaren Vorgaben der VO (EG) Nr. 1698/2005, die in der Zuständigkeit der VB ELER zu leisten sind. Dazu zählen u. a.:

- Aufgaben des BA
- Begleitung und Bewertung
- Umsetzung des Kommunikationsplanes
- Durchführungsmanagement
- IT (Soft- und Hardware).

Auf diese Positionen entfielen im Programmzeitraum öffentliche Ausgaben in Höhe von insgesamt 10 Mio. " . Das entspricht 58 % der insgesamt für die Technische Hilfe getätigten öffentlichen Ausgaben.

Die mit Abstand höchsten Ausgaben waren im Bereich IT zu verzeichnen (32%). Für die Begleitung und Bewertung wurden 12,5% der TH-Mittel eingesetzt, für Aktivitäten zur Umsetzung des Kommunikationsplans 9%.

In Ergänzung der Pflichtaufgaben wurden zusätzliche (fakultative) Aktivitäten der Fachbereiche/ Ressorts, die zur Zielerreichung des EPLR beitrugen, aus Mitteln der Technischen Hilfe unterstützt. Dazu zählen Projekte, Studien und Gutachten außerhalb der verpflichtenden Begleitung und Bewertung. Für diese Zwecke wurden insgesamt 2,3% der Mittel der Technischen Hilfe eingesetzt.

Zur Wahrnehmung von Tätigkeiten im Einklang mit Artikel 66 VO (EG) Nr. 1698/2005 wurde Personal aus Mitteln der Technischen Hilfe finanziert. Hierzu bestanden befristete und unbefristete Arbeitsverhältnisse. Im gesamten Programmzeitraum wurden dafür 7 Mio. " bzw. 40% der Technischen Hilfe aufgewendet.

GBF 14:

Wie effizient wurden die Ressourcen des Programms in Bezug auf das Erreichen der beabsichtigten Ziele genutzt?

Synergien innerhalb des Programms

Mit der Programmplanung sind Synergieeffekte zwischen den Schwerpunkten und Maßnahmen angelegt. In der praktischen Umsetzung waren in dieser Hinsicht insbesondere folgende Zusammenhänge von Bedeutung:

- ➔ Die Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe im Rahmen der Maßnahme 121 hat nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gestärkt, sondern auch zur Verbesserung des Umwelt-, Gesundheits- und Tierschutzes beigetragen. Ein weiterer wichtiger Begleiteffekt war die Reduzierung von Energieeinsatz und Emissionen. Damit hat die Maßnahme wichtige Ziele des Programmschwerpunkts 2 unterstützt.
- ➔ Maßnahmen zur Flurbereinigung und ländlicher Wegebau (125) haben nicht nur die Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion verbessert, sondern auch die sozioökonomische Entwicklung in den Dörfern und ländlichen Gebieten insgesamt unterstützt. Sie haben damit maßgeblich auch zu den Zielen des Programmschwerpunkts 3 beigetragen. Die Klärung

von Eigentumsverhältnissen hat die Voraussetzungen für private und öffentliche Investitionen verbessert, der Bau multifunktionaler ländlicher Wege hat auch die Erschließung touristischer Potenziale unterstützt . welche im Programmschwerpunkt 3 explizit gefördert worden sind.

Verfahren der Flurneuordnung wurden auch genutzt, um Maßnahmen des Naturschutzes, der Landschaftspflege, des Boden- und Gewässerschutzes umzusetzen. Damit wurden wichtige Ziele des ELER-Schwerpunkts 2 synergetisch unterstützt.

- Der finanzielle Ausgleich von natürlichen Standortnachteilen und umweltbezogenen Bewirtschaftungseinschränkungen durch Maßnahmen des Schwerpunkts 2 hat einen wichtigen Beitrag zur ökonomischen Tragfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion geleistet und damit Zielkonflikte zwischen umweltgerechter Landbewirtschaftung und betrieblicher Wettbewerbsfähigkeit begrenzt.
- Die im Schwerpunkt 3 umgesetzten umweltbezogenen Teilmaßnahmen 321-II (Förderung der Abwasserinfrastruktur), Code 323-I (Maßnahmen für das Schutzgebiet Natura 2000 und sonstige Gebiete mit hohem Naturwert) und 323-II (Naturnahe Gewässerentwicklung) haben unmittelbar zentrale Ziele des ELER-Schwerpunkts 2 (Erfüllung der Vorgaben der WRRL, Schutz der Biodiversität) unterstützt.
- Mit der Ausrichtung auf den Landwirtschaftssektor (Schwerpunkt 1), die Verbesserung der Umweltsituation (Schwerpunkt 2) und die Entwicklung des ländlichen Raumes (Schwerpunkt 3) verfolgte das Programm einen breiten Ansatz zur integrierten Entwicklung der ländlichen Gebiete in Sachsen-Anhalt. Die Zusammenführung verschiedener Förderinstrumente zu einem integrierten Ansatz wurde maßgeblich durch die Koordinierung vieler Vorhaben . insbesondere zur Entwicklung des ländlichen Raumes . im Rahmen von ILEK und LEADER realisiert. Die ILEK und Leader-Konzepte hatten eine rahmensetzende Wirkung für die Koordinierung von Fördermaßnahmen des EPLR . und teilweise darüber hinaus auch für den Einsatz weiterer Förderangebote (EFRE, ESF, nationales Konjunkturprogramm).

Insgesamt ist somit einzuschätzen, dass nicht nur in der Programmkonzeption, sondern auch in der Durchführung des EPLR positive Synergieeffekte zwischen den Schwerpunkten und Maßnahmen realisiert werden konnten. Dies hat im Sinne eines effizienten Einsatzes der verfügbaren Ressourcen gewirkt.

Komplementarität zu anderen Fördermaßnahmen

Zentrale Ziele des EPLR leiten sich zum einen aus den übergeordneten Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zum anderen aus den Zielen des Landes für den Einsatz des ELER ab.

In Vorbereitung der Förderperiode hatte die Landesregierung für die Strukturfonds und den ELER eine gemeinsame strategische Programmplanung vorgenommen. Dies geschah ausgehend von einer übergreifenden sozioökonomischen Analyse durch die Festlegung fondsübergreifender Oberziele und daraus abgeleiteter Strategieschwerpunkte. In Übereinstimmung mit den Zielen der GAP sollten jeweils spezifische ELER-Maßnahmen die Umsetzung der Strategieschwerpunkte des Landes unterstützen.⁴⁴

Im Sinne eines möglichst effektiven und effizienten Mitteleinsatzes hatte die Landesregierung festgelegt, dass für einige Förderprioritäten sowohl ELER- als auch EFRE-Mittel eingesetzt werden sollen, um die angestrebten Entwicklungsziele zu erreichen. Die betrifft die Maßnahmen bzw. Teilmaßnahmen

⁴⁴ Nähere Ausführungen dazu enthält Abschnitt 5.2.

- Hochwasserschutz (ELER-Code 126)
- Investitionen im Bereich Wasser/ Abwasser (321-I/II)
- Investitionen im Bereich Schulen (321-III) und
- Investitionen im Bereich Kindertagesstätten (321-III).

Die Förderverfahren wurden in Verantwortung der jeweiligen Fachressorts umgesetzt. Durch den koordinierten Einsatz der Mittel aus den verschiedenen Fonds konnte eine effiziente Umsetzung gewährleistet werden.

Projektauswahlkriterien

Die Anwendung von Projektauswahlkriterien gilt als ein Ansatz, um die besten Vorhaben zur Förderung auszuwählen und dabei auch Aufwand-Nutzen-Gesichtspunkte (Effizienz) zu berücksichtigen.

Innerhalb der Programmperiode sind Projektauswahlkriterien in unterschiedlichem Maße zur Anwendung gekommen. In einigen Maßnahmen war das Förderbudget so bemessen, dass langezeit alle Vorhaben, die die Mindestvoraussetzungen für eine Förderung erfüllten, tatsächlich unterstützt werden konnten. Insofern konnten hier Projektauswahlkriterien kaum Wirksamkeit entfalten.

Bei anderen Maßnahmen war das Interesse an der Inanspruchnahme sehr viel höher als das verfügbare Budget. Exemplarisch zu nennen sind hier die Förderungen im Bereich Schulen und Kindertagesstätten. Hier wurden im Vorfeld der Förderentscheidungen aufwändige Auswahlverfahren durchgeführt. Unter den zugrundeliegenden Auswahlkriterien war das Aufwand-Nutzen-Verhältnis enthalten, spielte aber keine prominente Rolle. Andere Kriterien (wie langfristige Bestandsfähigkeit der Einrichtung, Qualität des pädagogischen Konzepts) hatten wesentlich höheres Gewicht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in diesen Förderbereichen . und auch bei anderen größere öffentliche Investitionsmaßnahmen . umfangreiche fachliche Prüfungen obligatorisch sind und dabei die Angemessenheit der Kosten ein wichtiges Prüfkriterium ist.

Fachplanungen als Koordinierungsrahmen

Bei einer Reihe von Fördermaßnahmen bildeten Fachplanungen einen wichtigen Koordinierungsrahmen. So wurden Vorhaben des Hochwasserschutzes (Maßnahme 126) nach einer einschlägigen Landeskonzption priorisiert. Das Wegebaukonzept des Landes bildete den Rahmen für die Einordnung entsprechender Fördervorhaben der Maßnahme 125. Der Bewirtschaftungsplan für die Flussgebietseinheit Elbe setzte den Rahmen für die Auswahl von Vorhaben zur naturnahen Gewässerentwicklung (323-II). Für einen Teil der Agrarumwelt-Förderungen wurden vorab Gebietskulissen mit besonderem Förderbedarf festgelegt. Mit der Teilmaßnahme 323-I wurden selbst Planungen für Maßnahmen zur Entwicklung des Schutzgebietssystems Natura 2000-Systems gefördert.

Die Bezugnahme von Förderentscheidungen auf derartige Fachplanungen hat ebenfalls zum Ziel eines effizienten Einsatzes der Fördermittel beigetragen.

Zielbereiche mit geringer Effizienz der Förderung

Für zwei Zielbereiche der Förderung . Wirtschaftswachstum/ Schaffung von Arbeitsplätzen sowie Klimaschutz . ist der Einsatz der ELER-Mittel aus Sicht der Evaluation als nicht effektiv und effizient einzuschätzen.

In Bezug auf die Ziele Wachstum und Beschäftigung hatte bereits die Ex-ante-Bewertung dem Programm ein geringes Wirkungspotenzial attestiert.⁴⁵ Die tatsächlichen Ergebnisse des Programms bestätigen diese Einschätzung (vgl. dazu die Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfragen 1 und 2). Die Maßnahmen des Programms waren ganz überwiegend nicht darauf ausgerichtet und nicht dazu geeignet, diese Ziele wirksam zu unterstützen.

In Bezug auf das Klimaschutzziel wurde im Rahmen des Programms eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt, die dieses Ziel direkt unterstützen. Angesichts der Größe der Herausforderung, insbesondere der längerfristigen Ziele zur Reduktion klimaschädlicher Gase, sind die aus den Maßnahmen des EPLR resultierenden Wirkungsbeiträge jedoch als sehr gering einzuschätzen (vgl. dazu die Beantwortung der Gemeinsamen Bewertungsfrage 7). Andere Maßnahmen haben ein sehr viel größeres Wirkungspotenzial und auch eine günstigere Aufwand-Ergebnis-Relation.⁴⁶

⁴⁵ Kirschke/ Häger/ Karl/ Noleppa: Ex-ante-Evaluierung des Einsatzes der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt in der Förderperiode 2007-2013. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt. Endbericht, 20.09.2006. Siehe insbes. S. 71ff.

⁴⁶ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz/ Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik: Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. Gutachten, Juli 2016.

6.5 Zusammenfassende Bewertung der Strategie des EPLR

Eignung der Strategie vor dem Hintergrund der sozioökonomischen Rahmenbedingungen (Relevanz)

Die sozioökonomische Analyse, die zur Vorbereitung der Programmplanung des EPLR durchgeführt worden ist, hat Handlungsbedarfe in allen drei Schwerpunktbereichen des Programms aufgezeigt. An diesen Handlungsbedarfen wurden die Förderungen ausgerichtet. Innerhalb des Programmzeitraums haben sich die sozioökonomischen Rahmenbedingungen in Sachsen-Anhalt nicht grundlegend verändert.

Nach wie vor steht der landwirtschaftliche Sektor vor der Herausforderung, angesichts stärkerer Markt- und Wettbewerbsorientierung der Agrarpolitik seine Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und möglichst auszubauen. Für ein weiteres Wachstum der Wertschöpfung spielt der Ausbau der Veredelungswirtschaft eine Schlüsselrolle. Hier wurden in der Programmperiode Fortschritte erreicht, es besteht jedoch weiterhin Entwicklungspotenzial. Dabei ist den steigenden Ansprüchen von Verbrauchern an die Qualität der Produkte und die Produktionsbedingungen Rechnung zu tragen. Die Strategie des EPLR, Landwirte und insbesondere tierhaltende Betriebe bei diesen Anpassungsprozessen zu unterstützen, ist vor diesem Hintergrund als angemessen zu bewerten.

Veränderungen im Umweltbereich vollziehen sich langfristig und sind auch mit Fördermaßnahmen allenfalls langfristig zu beeinflussen. Auch am Ende der Förderperiode sind für Sachsen-Anhalt nach wie vor bedeutende Herausforderungen zu konstatieren. Sie betreffen den Schutz der Biodiversität, die Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie und der FFH-Richtlinie, den Boden- und Klimaschutz. Insofern war die strategische Ausrichtung des Programms auf diese Ziele in der Programmperiode gerechtfertigt.

In den ländlichen Gebieten Sachsen-Anhalts haben sich die Prozesse der Abnahme und Alterung der Bevölkerung in der Programmperiode fortgesetzt. Die damit verbundenen Herausforderungen im Hinblick auf die Sicherung der Daseinsvorsorge bestehen fort und werden voraussichtlich in den nächsten Jahren weiter an Bedeutung gewinnen. Lediglich die Arbeitsmarktsituation hat sich im Verlauf der Programmperiode landesweit signifikant verbessert. Diese Entwicklung sollte zu einer Neujustierung der förderpolitischen Priorität führen.

Alles in allem ist einzuschätzen, dass die Strategie des EPLR über die gesamte Programmperiode hinweg auf relevante Ziele und Handlungsbedarfe ausgerichtet war.

Erreichung der Ziele des EPLR (Effektivität)

Für alle Maßnahmen wurden im EPLR spezifische Zielindikatoren und -werte festgelegt. Die Qualität dieser Zielwerte ist unterschiedlich zu beurteilen. Einzelne Zielwerte waren ihrer Größenordnung nach unrealistisch hoch, andere sehr konservativ geschätzt. Teilweise waren Indikatoren auch unspezifisch formuliert. Für einen Teil der Maßnahmen gab es in der Phase der Programmierung offenbar noch zu wenige Anhaltspunkte für eine realistische Quantifizierung von Zielwerten.

Im Zuge der insgesamt 9 Programmänderungen während der Förderperiode kam es zu vielfältigen Anpassungen von Indikatoren und Zielwerten. Gegen Ende der Programmperiode wurden Zielwerte vielfach an die absehbar erreichten, weitgehend bereits realisierten Ergebnisse angepasst.

Damit fehlte eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Effektivität der Programmdurchführung im Sinne einer Zielerreichungsanalyse zu bewerten. Bei formaler Betrachtung signalisieren die Daten des Monitoring zum Ende der Programmperiode vielfach die Erreichung der im Programm nach letztgültiger Fassung festgelegten Ziele. Die Ergebnisse für die einzelnen Maßnahmen/ Teilmaßnahmen des Programms werden jeweils als Soll-Ist-Vergleich in Teil 2 des Bewertungsberichts ausgewiesen.

Für eine fundierte Bewertung ist das Verfahren, die Ziele an die Ergebnisse anzupassen, allerdings nicht geeignet.

Beitrag des EPLR zu den angestrebten Änderungen im Programmgebiet (Wirkungen)

Für das Programm waren gemäß CMEF Zielwerte für 7 Wirkungsindikatoren zu quantifizieren. Diese gemeinsamen Wirkungsindikatoren beziehen sich auf zentrale strategische Ziele der Europäischen Union (Europa 2020, Umwelt, Klimaschutz). Die Erreichung dieser Ziele wird von vielen Faktoren beeinflusst. Die ländlichen Entwicklungsprogramme haben in Bezug auf diese Ziele nur ein recht begrenztes Wirkungspotenzial. Daher sind die gemeinsamen Wirkungsindikatoren nach Einschätzung der Evaluatoren nur bedingt dazu geeignet, die wichtigsten Ergebnisse und Wirkungen der ländlichen Entwicklungsprogramme abzubilden.

Die obenstehenden Aussagen zu den Schwierigkeiten der Quantifizierung von Zielwerten für einzelnen Maßnahmen gelten grundsätzlich auch im Hinblick auf Zielwerte für das Programm insgesamt. Beide Ebenen stehen schließlich in engem Zusammenhang.

Bei der Quantifizierung der Zielwerte für die Wirkungsindikatoren folgten die Bundesländer keiner einheitlichen Systematik. So kamen auch bei vergleichbaren Programmstrukturen extrem unterschiedliche Zielwerte zustande. Bspw. wurde der Beitrag des EPLR Sachsen-Anhalt zum Wirtschaftswachstum mit 900 Mio. " etwa so hoch geschätzt wie für alle anderen deutschen Bundesländer zusammen. Andere Länder mit ebenfalls gut dotierten Programmen und völlig anderen Schätzmethoden haben diesen Indikator deutlich zurückhaltender quantifiziert: Thüringen und Brandenburg/ Berlin mit etwa 120 Mio. ", Sachsen mit 8,4 Mio. ". Dies mag einen Eindruck zur Relevanz der festgelegten Zielwerte vermitteln.

Die Zielwerte, tatsächliche Veränderungen und die geschätzten Zielbeiträge des EPLR Sachsen-Anhalt sind in nachfolgender Tabelle ausgewiesen. Die Schätzungen basieren auf unterschiedlichen Quellen. Nähere Erläuterungen dazu finden sich bei der Beantwortung der einschlägigen Bewertungsfragen.

Tabelle 18: Wirkungsindikatoren des CMEF Ziele, Entwicklung und Wirkungsbeiträge des EPLR

CMEF-Wirkungsindikator	Einheit	Zielwert	Änderung	Bemerkung	Beitrag EPLR
1. Wirtschaftswachstum	Mio. "	900	2.446	2013/2007, vgl. Tabelle 6	200-400 (Nettoeffekt)
2. Schaffung von Arbeitsplätzen	Anzahl	239	-1.100	2013/2007, vgl. Tabelle 8	500-1000 (Nettoeffekt)
3. Arbeitsproduktivität (Steigerung des BIP je Erwerbstätigen)	"	2.800	3.800	2013/2007, vgl. Tabelle 7	marginal 3)
4. Umkehr des Verlustes an biologischer Vielfalt (Feldvogelindikator)	%	6,0%	-12%	2014/2007 2)	positiv, aber nicht quantifizierbar
5. Erhaltung von ökologisch wertvollen landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Flächen (HNV-Indikator)	ha	207.700 1)	Ist: 133.400	2015/2009, vgl. Abbildung 8	40.000 4)
6. Verbesserung der Wasserqualität	kg N je ha	-24,0	kein Trend	vgl. Abbildung 24	positiv, aber nicht quantifizierbar
7. Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels	ktoe	0,044	-2.400	2012/2005	marginal

1) davon 199.700 ha Landwirtschaftsfläche und 8.000 ha Waldfläche

2) Deutschland insgesamt; für Sachsen-Anhalt kein Nachweis

3) kaum Investitionen in Produktionspotenzial außerhalb des lw. Sektors

4) HNV-Flächen unter Bewirtschaftung durch AUM lt. ELER-Monitoring

Auf der Grundlage der verfügbaren Daten und Analysen lassen sich im Hinblick auf die CMEF-Wirkungsindikatoren folgende Einschätzungen zu den Wirkungsbeiträgen des EPLR treffen:

- ➔ Zur positiven Entwicklung des **Wirtschaftswachstums** in den ländlichen Gebieten Sachsen-Anhalts hat das EPLR in signifikantem Maße beigetragen.
- ➔ Mit einem Nettoeffekt von ca. 500 bis 1000 zusätzlichen **Arbeitsplätzen** hat das Programm zur Stabilisierung des Beschäftigungsniveaus in den ländlichen Gebieten beigetragen. Der Zuwachs ist . ebenso wie beim Wirtschaftswachstum . vor allem auf nachfrageinduzierte Effekte der Investitionen in Infrastrukturen zurückzuführen. Investitionen in das Produktionspotenzial außerhalb der Landwirtschaft wurden kaum unterstützt.
- ➔ Da produktive Investitionen im nicht-landwirtschaftlichen Bereich durch das EPLR kaum gefördert worden sind, ist der Effekt des Programms auf die Steigerung der **Arbeitsproduktivität** als sehr gering einzuschätzen.
- ➔ Eine Umkehr des Verlustes an **biologischer Vielfalt**, gemessen an der Entwicklung des Feldvogelindicators, wurde nach den vorliegenden deutschlandweiten Ergebnissen nicht erreicht. Für Sachsen-Anhalt zeigen die Ergebnisse des Vogelmonitorings für Kernarten der Agrarlandschaft mehr oder weniger deutliche negative Trends (vgl. die Beantwortung der Bewertungsfrage 3). Spezifische Maßnahmen des EPLR haben zur Förderung der Biodiversität beigetragen. Die landesweiten Effekte auf den Feldvogelindikator oder gar die biologische Vielfalt insgesamt lassen sich jedoch nicht quantifizieren.
- ➔ Der Umfang von **Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert** (HNV) ist in Sachsen-Anhalt zwischen 2009 und 2015 um ca. 50 Tsd. ha bzw. mehr als ein Viertel zurückgegangen. Die Förderung des EPLR hat zur Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen auf rd. 40.000 ha Flächen mit hohem Naturwert beigetragen. Sie hat damit den negativen Trend offenbar gebremst, aber nicht gestoppt.
- ➔ Für die Entwicklung des N-Saldos als Indikator der **Wasserqualität** ist in Sachsen-Anhalt im Verlauf der Förderperiode kein eindeutiger Trend erkennbar. Die jährlichen Werte schwanken in Abhängigkeit von Faktoren wie Niederschlag und Ernteertrag. Maßnahmen des EPLR haben nachweisbar zur Reduzierung von Stickstoffausbringungen beigetragen, die in der Folge auch eine Reduktion des N-Saldos erwarten lassen. Die landesweiten Effekte lassen sich jedoch nicht quantifizieren.
- ➔ Die Emissionen von **Treibhausgasen** sind in Sachsen-Anhalt nach aktuellsten Daten zwischen 2005 und 2012 um 2,4 Mio. t bzw. 6% zurückgegangen. Der im EPLR festgelegte Zielwert von 44 t nimmt sich im Vergleich dazu verschwindend gering aus. Eine Reihe von Maßnahmen des EPLR hat nachweisbar zur Reduzierung klimarelevanter Emissionen beigetragen. Die landesweiten Effekte lassen sich jedoch nicht quantifizieren. Dennoch kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass der minimale Zielwert übertroffen wurde.

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit der Umsetzung des EPLR wurden vielfältige Ergebnisse und Effekte erreicht, die zur weiteren Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors in Sachsen-Anhalt, zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten und in einigen Bereichen auch zur Verbesserung der Umweltsituation beigetragen haben. Insgesamt haben das Land und seine Menschen erheblich von diesen Förderungen profitiert.

Die Bilanzierung der Ergebnisse des EPLR zum Ende der Programmperiode ist kein Selbstzweck. Hauptsächliches Anliegen ist es, aus der Rückschau Schlussfolgerungen für die weitere Förderpolitik zu ziehen.

Voraussetzung und Ausgangspunkt hierfür ist nach dem Verständnis der Evaluatoren eine breite Diskussion der Ergebnisse und Bewertungen. Zu dieser Diskussion sollen die nachfolgenden Thesen, die aus Sicht der Evaluatoren gebotene Veränderungsprozesse umreißen, Anstöße geben:

- ➔ Die Bewertungsergebnisse vermitteln einen Eindruck davon, in welchen Handlungsfeldern ELER-Maßnahmen unter den gegebenen Bedingungen größere und in welchen Bereichen sie nur geringe Wirkungen entfalten konnten. Für die Zukunft sollte eine Fokussierung der Förderung auf Handlungsfelder mit größeren Wirkungspotenzialen erfolgen.
- ➔ Vor dem Hintergrund der langjährigen hohen Arbeitslosigkeit im Osten Deutschlands ist das Ziel, mit dem Einsatz von Fördermitteln zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, im Bewusstsein vieler Akteure noch fest verhaftet. Über die Lissabon-Strategie ist dieses Ziel auch auf die aus dem ELER finanzierten ländlichen Entwicklungsprogramme übertragen worden. Die Bewertungsergebnisse zum EPLR Sachsen-Anhalt zeigen jedoch, dass das Potenzial und die Wirksamkeit des Programms im Hinblick auf dieses Ziel sehr begrenzt waren. Inzwischen hat sich die Arbeitsmarktsituation im Land auch soweit verändert, dass die Förderung neuer Arbeitsplätze, gleich welcher Art, nicht mehr die höchste Priorität hat. Aspekte wie die Qualität der Arbeitsbedingungen, angemessene Bezahlung, Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie haben an Bedeutung gewonnen. Dieser Entwicklung sollte auch in der Strategie zum Einsatz des ELER . auf Landesebene ebenso wie in den Konzepten der Lokalen LEADER-Aktionsgruppen . Rechnung getragen werden.
- ➔ Das EPLR beinhaltete verschiedene Angebote zur Förderung der Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten. Im Programmzeitraum wurde deutlich, dass derartige Förderangebote von den landwirtschaftlichen Unternehmen kaum genutzt wurden. Mit Blick auf diese Erfahrungen erscheinen spezifische Fördermaßnahmen für landwirtschaftliche Betriebe mit dieser Zielrichtung verzichtbar. Soweit Interesse besteht, können entsprechende Vorhaben im Rahmen der LEADER-Konzepte oder der Dorfentwicklung umgesetzt werden.
- ➔ Das Land verfügt über beträchtliche Potenziale für Innovationen in der landwirtschaftlichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung. Die Nutzung dieser Potenziale blieb in der Programmperiode 2007-2013 hinter den Möglichkeiten zurück. Sie sollten in der Förderperiode 2014-2020 mit dem neuen Förderansatz der Europäischen Innovationspartnerschaft "Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit" (EIP-Agri) stärker ausgeschöpft werden.
- ➔ Vor dem Hintergrund des absehbar fortschreitenden demografischen Wandels sollte bei Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung der Aspekt der interkommunalen Zusammenarbeit noch stärkeres Gewicht erhalten. Die in Verlauf der Programmperiode erfolgte Gemeindegebietsreform bietet dazu gute Ansatzpunkte. Gleiches gilt für das Instrument der Integrierten Gemeindlichen Entwicklungskonzepte (IGEK).

-
- ➔ Auf Verzögerungen im Umsetzungsprozess einzelner Maßnahmen sollte zukünftig noch schneller reagiert werden. Der Umstand, dass Förderungen langezeit nicht umgesetzt worden sind, weil die verwaltungsseitigen Voraussetzungen dafür nicht gegeben waren, sollte nicht toleriert werden.
 - ➔ Mit Blick auf die Erfahrungen der zurückliegenden Förderperiode ist es notwendig, die kontinuierliche Verfügbarkeit der für die Fördermaßnahmen erforderlichen Haushaltsmittel sicher zu stellen.
 - ➔ Darüber hinaus haben sich in der Vergangenheit auch personelle Engpässe als Hemmnis für die Umsetzung programmierter Fördermaßnahmen erwiesen. In den für die Bewilligung und . soweit es das Land betrifft . für die Umsetzung von Maßnahmen verantwortlichen Stellen sollten ausreichende personelle Ressourcen gewährleistet werden.
 - ➔ Aus Gründen der Verwaltungseffizienz sollte auf Förderungen mit im Einzelfall sehr geringen Beträgen künftig verzichtet werden. Zumindest sollten sie nicht mehr unter den Bedingungen umfangreicher Monitoring-, Berichts- und Kontrollpflichten stattfinden, die mit der ELER-Finanzierung verbunden sind.

Quellenverzeichnis

Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung: Niederlegung der Milchproduktion. LT-Drs. 7/214 vom 8.8.2016.

Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung: Bestand und Größe von Biogasanlagen und Biomassenutzung in Sachsen-Anhalt. LT-Drs. 6/2889 vom 14.03.2014.

Beiträge aus der Nordwestdeutschen Forstlichen Versuchsanstalt, Göttingen, Band 6

Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007- 2013). 2006/144/EG

BfN, High Nature Value Farmland-Indikator - Ein Indikator für Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Deutschland, WWW.BfN.de, LIKI (Länderinitiative Kernindikatoren) Indikator B7 Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert, WWW.lanuv.nrw.de, BENZLER, A.; FUCHS, D. & HÜNING, C. (2015): Methodik und erste Ergebnisse des Monitorings der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Deutschland. Beleg für aktuelle Biodiversitätsverluste in der Agrarlandschaft. - Natur und Landschaft 90 (7): 309-316.

BMWi: Auswirkungen höherer öffentlicher Investitionen in Deutschland auf die Wirtschaft des Euroraums. Monatsbericht 7-2015.

BOUWMAN, 1996: Nutri. Cycl. Agroecosyst. 46, 53-70

Büro für Agrar- und Dorfentwicklung GbR Eberswalde, Bewertung der LEADER-Qualität der Lokalen Aktionsgruppen in Sachsen-Anhalt für das Jahr 2010 und der beabsichtigten Vorhabenumsetzung 2011, März 2011.

Erfassungsanleitung für den HNV-Farmland-Indikator Version 5 Stand 2014. Bundesamt für Naturschutz (BfN)

European Evaluation Network for Rural Development: CAPTURING THE SUCCESS OF YOUR RDP: GUIDELINES FOR THE EX POST EVALUATION OF 2007-2013 RDPS. JUNE 2014

Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. (FNR): ENERGIEPFLANZEN FÜR BIOGASANLAGEN - Sachsen-Anhalt. Juli 2012.

Fördergesellschaft Erneuerbare Energien e.V.: Herausforderungen im STARK III-Programm. Vortrag von Dr. Georg Wagener-Lohse, 23.10.2013

FUCHS, H., W. SCHUMACHER : Vielfalt der Pflanzenwelt in der Agrarlandschaft . Beiträge landwirtschaftlicher Betriebe zur Erhaltung der Biodiversität. Institut für Landwirtschaft und Umwelt (ILU), H. 11/2006.

Guenther-Lübbers/ Theuvsen: Regionalwirtschaftliche Effekte der Biogasproduktion: Eine Analyse am Beispiel Niedersachsens. In: Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft. Band 93/ Ausgabe 2. August 2015.

Internationale Kommission zum Schutz der Elbe. Bewertung der Ergebnisse des Internationalen Messprogramms Elbe 2006 . 2012, Magdeburg 2014

isw: Halbzeitbewertung zum EPLR Sachsen-Anhalt 20078-2013. Halle (S.), 2010-

Kirschke/ Häger/ Karl/ Noleppa: Ex-ante-Evaluierung des Einsatzes der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt in der Förderperiode 2007-2013. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt. Endbericht, 20.09.2006. Siehe insbes. S. 71ff.

LHW 2014: Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie im Land Sachsen-Anhalt. Erstellung der Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten (Stufe2). Magdeburg 2014.

LHW 2012: Projektbericht: Regionalisierung der Belastungen in Pflanzenschutzmittelwirkstoff- belasteten Grundwasserkörpern (GWK)

MLU: Bericht zur Lage der Landwirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt 2014, Kapitel 4.2, Buchführungsergebnisse für das Wirtschaftsjahr 2012/2013.

Ostermeyer: Milchproduktion zwischen Pfadabhängigkeit und Pfadbrechung. Partizipative Analysen mit Hilfe des agentenbasierten Modells AgriPoliS. Studies on the Agricultural and Food Sector in Transition Economies. Edited by Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies IAMO. Volume 81. Halle (S.), 2015.

Prognos AG: Monitoring zum Klimaschutzprogramm für das Land Sachsen-Anhalt. Endbericht, Basel, 30.07.2015.

Reinicke F., W. Heyer und O. Christen, 2008: Gewichtung des Einflusses natürlicher und anthropogener Faktoren auf das Auftreten von Segetalpflanzenarten . Ergebnisse eines Systemversuches. Journal of Plant Diseases and Protection, Special Issue XXI, 245 - 250, 2008.

SCHWERTMANN, U., W. VOGL: Bodenerosion durch Wasser . Vorhersage des Abtrags und Bewertung von Gegenmaßnahmen. Ulmer-Verlag, Stuttgart 1987.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: Agrarstrukturhebung, Teil 4: Personal- und Arbeitsverhältnisse in landwirtschaftlichen Betrieben 2007. Halle (S.), September 2008.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: Pressemitteilung 200/2016 vom 29. August 2016.

Trautmann/ Schwarz/ Fischer: Das Monitoring häufiger Brutvögel in Sachsen-Anhalt . Zwischenergebnisse nach acht Jahren Laufzeit (2003 bis 2010). In: Landesamt für Umweltschutz: Vogelmonitoring in Sachsen-Anhalt 2011. Berichte des Landesamtes für Umweltschutz Sachsen-Anhalt . Heft 1/2012.

VB ELER: Jahresbericht 2015 und Schlussbericht 2007 bis 2013.

VGR der Länder

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz/
 Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik: Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. Gutachten, Juli 2016.

WURB, D., M. STEININGER, T. KOSCHITZKI, M. MÖLLER: Prognosen von Eintragspfaden in Gewässer und Simulation von Erosionsschutzmaßnahmen. Ein Hierarchischer Ansatz für Sachsen-Anhalt. In: Bodenerosion in Sachsen-Anhalt durch Wasser. E. Schmidt Verlag Berlin, 2013.

Internet-Quellen:

Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/estat-navtree-portlet-prod/BulkDownloadListing?file=data/env_bio2.tsv.gz&unzip=true

Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen (CMEF): http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/index_de.htm

<http://mule.sachsen-anhalt.de/themen/klima-energie/erneuerbare-energien/>

<http://www.breitband.sachsen-anhalt.de/daten-und-fakten/>

http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/4/43/439/CO2_-_Emissionen_-_Land_-1.html

<https://www.lanuv.nrw.de/liki/index.php?indikator=29&aufzu=2&mode=indi>

Landesamt für Umweltschutz Sachsen-Anhalt:

https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0a-hUKEwjSztqNt4LPahUKbRQKHxfC1UQFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fwww1.europa.sachsen-anhalt.de%2Fvademecum%2FArchiv_verbindlicher_Dokumente%2FStatLandesamt%2F15_03_31_Gesamtbewertung_Lebensraumtypen_kontinentaleRegion_2007-13.pdf&usg=AFQjCNHOG_rnSke2g3V-GIRCJNXMnV-65A&sig2=wu7Nsqifeu5lb3nDWdgq5g