Ex-Ante-Evaluierung des Einsatzes der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt in der Förderperiode 2007 – 2013

Europäische Strukturfonds Sachsen-Anhalt 2000 – 2006

SACHSEN-ANHALT

DIESES PROJEKT WIRD DURCH DIE
EUROPÄISCHE UNION KOFINANZIERT

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 zum 20.09.2006

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke, Dr. Astrid Häger
Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Helmut Karl
Ruhr-Universität Bochum

Dr. Steffen Noleppa
agripol – network for policy advice GbR

Vorwort

Mit diesem Gutachten wird die Programmplanung für die EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 einer umfassenden Bewertung unterzogen, wie sie von der Europäischen Kommission im Rahmen einer Ex-Ante-Evaluierung verlangt wird. Die Staatskanzlei Sachsen-Anhalt als Auftraggeber hat die Konsortialpartnerschaft Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke, Humboldt-Universität zu Berlin, und Dr. Steffen Noleppa, agripol – network for policy advice GbR, mit der Evaluierung und Erstellung des Gutachtens beauftragt.

Die Auftragnehmer bedanken sich für das entgegengebrachte Vertrauen und die kooperative Zusammenarbeit seitens der Staatskanzlei und weiterer Ministerien und Behörden des Bundeslandes Sachsen-Anhalt. Ein besonderer Dank gilt Dr. Frank Scharr für inhaltsreiche und kritische Diskussionen, die die Arbeit an dem Gutachten wesentlich unterstützt und uns darüber hinaus weit reichende Einblicke in die komplexe und nicht immer einfache Planung der EU-Fonds ermöglicht haben. Substanzielle Informationen haben wir darüber hinaus von Dr. Ulf Rosner und Ulf Zietlow erhalten; beide standen jederzeit für klärende Gespräche und Rückfragen zur Verfügung.

Autoren des Gutachtens sind neben den Auftragnehmern Prof. Dr. Helmut Karl, Ruhr-Universität Bochum, und Dr. Astrid Häger, Humboldt-Universität zu Berlin. Prof. Karl hat wesentlich zur Evaluierung der Operativen Programme für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und für den Europäischen Sozialfonds beigetragen, und Dr. Häger hat uns maßgeblich bei der Evaluierung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum unterstützt.

Schließlich gilt unser Dank Franziska Kirschke für die Projektassistenz und Kerstin Oertel für die technische Unterstützung.

Berlin, 20. September 2006 Dieter Kirschke und Steffen Noleppa

Inhaltsverzeichnis

Vorwort i

Inhaltsverzeichnis ii

Abbildungsverzeichnis iv

Abkürzungen v

1. Einführung 1
1.1 Problemstellung und Zielsetzung 1
1.2 Informationsbasis, Vorgehensweise und methodische Grundlagen 2

2. Darstellung der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt 5

3. Ex-Ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den EFRE 13
3.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1) 13
3.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2) 16
3.3 Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3) 29
3.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4) 33
3.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5) 36
3.6 Zusammenfassung (Modul 6) 37

4. Ex-Ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den ESF 41
4.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1) 41
4.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2) 45
4.3 Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3) 52
4.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4) 56
4.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5) 58
4.6 Zusammenfassung (Modul 6) 60

5. Ex-Ante-Evaluierung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum 63

5.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1) 63

5.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2) 68

5.3 Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3) 75

5.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4) 81

5.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5) 83

5.6 Zusammenfassung (Modul 6) 85

6. Ex-Ante-Evaluierung der allgemeinen Förderstrategie 91

6.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1) 91

6.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2) 92

6.3 Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3) 93

6.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4) 94

6.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5) 95

6.6 Zusammenfassung (Modul 6) 96

Literatur 98

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Budgetmittel der EU auf den EFRE, den ESF und den ELER und deren Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkte 12

Abbildung 2: Wirkungszusammenhänge im Bereich des Strategieschwerpunkts „Bildung“ 19

Abbildung 3: Wirkungszusammenhänge im Bereich des Strategieschwerpunkts „Forschung, Entwicklung und Innovation“ 20

Abbildung 4: Wirkungszusammenhänge bei der Investitionsförderung 22

Abbildung 5: Wirkungszusammenhänge bei der Infrastrukturförderung 25

Abbildung 6: Zielstrukturen zum EFRE in der EU und Sachsen-Anhalt 31

Abbildung 7: Zielstrukturen zum EFRE in Deutschland und Sachsen-Anhalt 33

Abbildung 8: Wirkungszusammenhänge im Bereich der Humankapitalqualifikation im Rahmen des ESF 48

Abbildung 9: Zielstrukturen zum ESF in der EU und Sachsen-Anhalt 54

Abbildung 10: Zielstrukturen zum ESF in Deutschland und Sachsen-Anhalt 56

Abbildung 11: Zielstrukturen zum ELER in der EU und Sachsen-Anhalt 77

Abbildung 12: Zielstrukturen zum ELER in Deutschland und Sachsen-Anhalt 80

Abkürzungen

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESRI	Economic and Social Research Institute
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FuE	Forschung und Entwicklung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GEFRA	Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
ISW	Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung gGmbH
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
MLU	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt
NR	Nationales Reformprogramm
NSR	Nationaler Strategischer Rahmenplan
OP	Operationelles Programm
SUP	Strategische Umweltprüfung
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

1. Einführung

1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Die Europäische Kommission misst der Bewertung der Programmplanung zu den Strukturfonds eine besondere Bedeutung zu, die konkret auf der Grundlage der entsprechenden Verordnungen dieser Fonds erfolgt. Diese Verordnungen sehen vor Beginn der Förderperiode eine Ex-Ante-Evaluierung im Rahmen der Programmplanung in den europäischen Mitgliedstaaten und Regionen vor. Die Ex-Ante-Evaluierung ist demnach zwingender Bestandteil der Programmplanung für den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Das Bundesland Sachsen-Anhalt stellt sich dieser Aufgabe und hat ein Gutachten zur Ex-Ante-Evaluierung der Operationellen Programme (OP) für den EFRE und den ESF und des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) für den ELER in Auftrag gegeben. Darüber hinaus soll eine Bewertung der allgemeinen Förderstrategie des Landes erfolgen. Dieses Gutachten wird hiermit vorgelegt.

Nach der Leistungsbeschreibung sollen mit dem Gutachten vor allem die folgenden Ziele erreicht werden:

- Es ist zu bewerten, ob die Planungen den Entwicklungsnotwendigkeiten gerecht werden und eine adäquate Antwort auf die Stärken und Schwächen sowie auf die Entwicklungsmöglichkeiten und die Ressourcenausstattung des Landes geben.
- Es ist zudem zu beurteilen, ob die Ziele, Prioritäten und Strategien relevant, kohärent und realistisch sind sowie mit dem Kohäsions- und anderen Zielen der Gemeinschaft (Umwelt, Chancengleichheit, etc.) übereinstimmen.
- Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Planungen auf den verschiedenen Ebenen auf einer quantitativen Grundlage erfolgen und geeignete Indikatoren formuliert werden, die eine künftige Überprüfung der Programmumsetzung gewährleisten.
- Schließlich sind die organisatorisch-institutionellen Mechanismen der Implementierung und Programmbegleitung einer Überprüfung zu unterziehen.

In Bezug auf diese Ziele sollen die OP für den EFRE und den ESF und das EPLR für den ELER sowie die allgemeine Förderstrategie einer eingehenden Evaluierung unterzogen werden. Im Kern geht es bei dieser Bewertung der Programme um folgende Kriterien: Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz, Nutzen, Nachhaltigkeit sowie gemeinschaftlicher Mehrwert.

Das Gutachten ist wie folgt strukturiert: An die einleitenden Bemerkungen (Kapitel 1) schließt sich eine Darstellung und Diskussion der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt an (Kapitel 2). Die spezifische Ex-Ante-Evaluierung des OP für den EFRE erfolgt im Kapitel 3. Im Kapitel 4 wird das OP für den ESF bewertet und dann im Kapitel 5 das EPLR für den ELER. An die programmspezifischen Ex-Ante-Evaluierungen schließt sich eine zusammenfassende Bewertung der allgemeinen Förderstrategie des Bun-

deslandes Sachsen-Anhalt an, und es werden einige weiterführende Überlegungen zur Programmplanung diskutiert (Kapitel 6).

Zudem ist auf den Umweltbericht zum Gutachten zu verweisen, wie er von den Gutachtern in Abstimmung mit dem Auftraggeber im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP) erstellt worden ist. Alle Bewertungsfragen zum Thema Umwelt finden sich nicht in den programmspezifischen Ex-Ante-Evaluierungen, sondern zusammengefasst in diesem separaten Bericht.

1.2 Informationsbasis, Vorgehensweise und methodische Grundlagen

Gemäß Leistungsbeschreibung zur Erstellung des Gutachtens soll die Analyse vor allem auf schriftlichen Ergebnissen des Programmierungsprozesses einschließlich der bereits durchgeführten Gutachten aufbauen. Vor diesem Hintergrund ist auf eine Vielzahl von Dokumenten zu verweisen, zu denen die Gutachter Zugang hatten. Dies betrifft Dokumente übergeordneter Ebenen, namentlich der Europäischen Union (EU) und der Bundesregierung, die den Rahmen für die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt setzen, aber vor allem auch Dokumente der Landesregierung Sachsen-Anhalt bzw. ihr zugeordneter Behörden. Wesentlich für die Bewertung waren insbesondere die in den folgenden Dokumenten enthaltenen Informationen: GEFRA und ESRI (2006), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006), MLU (2006), STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2005, 2006a-e).

Darüber hinaus wurde die Informationsbasis durch gezielte Gespräche und Diskussionen mit Entscheidungsträgern des Bundeslandes Sachsen-Anhalt erweitert, was eine substanzielle Bewertung aller drei Programme und der allgemeinen Förderstrategie zulässt.

Die Ex-Ante-Evaluierung orientiert sich eng an der Leistungsbeschreibung und insbesondere an der von der Europäischen Kommission (GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2005, DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT 2005) vorgeschlagenen Vorgehensweise. Demnach wird für die Evaluierung der drei Programme zum EFRE, ESF und ELER und der allgemeinen Förderstrategie die Bearbeitung von insgesamt sechs Modulen gefordert. Diese werden im Folgenden kurz skizziert.

Modul 1: Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf

Zunächst gilt es, die sozio-ökonomische Analyse und die sich daraus ergebende Stärken-Schwächen-Analyse zu bewerten, wobei gegebenenfalls Ergänzungen vorgenommen bzw. entsprechende Hinweise auf notwendige Ergänzungen platziert werden sollen. Beurteilt werden soll zudem die Relevanz des jeweiligen Programms für den ermittelten Bedarf. In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden für das Modul die folgenden Leitfragen formuliert: (a) Sind die Probleme, Risiken und Bedarfsanforderungen aus Sicht ökonomischer, sozialer und umweltbezogener Kriterien ausreichend klar beschrieben? (b) Werden die treibenden Kräfte, die Stärken und die sich bietenden Möglichkeiten eines Programms beachtet? (c) Werden offensichtliche Disparitäten und deren Gründe

hinreichend identifiziert? (d) Und sind die Zielgruppen und deren spezifische Bedarfsanforderungen identifiziert?

Modul 2: Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie

Das Modul 2 bildet den eigentlichen Kern der Ex-Ante-Evaluierung. Die Bewertung der Relevanz der Strategie soll eine Analyse der Beziehungen zwischen den verschiedenen Programmschwerpunkten beinhalten und etwaige Zielkonflikte herausarbeiten. Auch die Frage, welche politischen Risiken mit der Wahl der Schwerpunkte verbunden sind, soll aufgegriffen werden. Dazu ist neben der Programmanalyse auch eine Bewertung der theoretischen Grundlagen der Strategie erforderlich und ebenso sind Argumente für Interventionen der öffentlichen Hand zu diskutieren. Folgende Fragen sollen beantwortet werden: (a) Welches sind die übergeordneten Ziele und wie werden die dazu erwarteten Wirkungen beschrieben? (b) Welches sind die spezifischen, d.h. operationalisierbaren Ziele und wie werden deren erwartete Resultate beschrieben? (c) Basieren die formulierten Ziele auf dem ermittelten Bedarf? (d) Welche Zielkonflikte treten dabei auf? (e) Welches sind die vorgeschlagenen Maßnahmen, um die begründeten Ziele zu erreichen, sind Maßnahmen und Ziele in einem balancierten Verhältnis zueinander? (f) Sind die finanziellen Mittel sinnvoll verteilt und ausreichend für die Erreichung der Ziele? (g) Und wurden die richtigen Schlussfolgerungen aus den Erkenntnissen der abgelaufenen Förderperiode gezogen?

Modul 3: Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft

Es sollen Synergien zwischen regionalen bzw. nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft im Hinblick auf die Umsetzung der Lissabon- und Göteborg-Strategie geprüft werden. Ebenfalls in diese Bewertung einzubeziehen sind die Nationalen Strategiepläne. Bei allen Programmen ist zu bewerten, ob dem Aspekt der Gleichstellung und den Belangen der Nichtdiskriminierung in angemessener Weise Rechnung getragen wird. Folgende Fragen liegen der Bewertung zugrunde: (a) Wird Bezug genommen zu den Zielen der Gemeinschaft? (b) Werden die Vorgaben in Bezug auf Subsidiarität, Kohärenz, Konformität, Komplementarität und Synergien beachtet? (c) Gibt es einen gemeinschaftlichen Mehrwert der Landesplanung? (d) Ist Kohärenz gegenüber dem entsprechenden Nationalen Rahmenplan gegeben? (e) Und sind der Genderaspekt und andere Querschnittsziele hinreichend berücksichtigt?

Modul 4: Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen

Hierbei geht es vor allem darum, auf der Grundlage von Erfahrungen und geeigneten Vergleichsgrößen, so genannter Benchmarks, die Angemessenheit von Gliederung und Hierarchie der Ziele und entsprechender Indikatoren zu beurtei-

len. Dabei sollen auch mögliche Wirkungen im Zeitablauf identifiziert werden. Folgende Fragen werden gestellt: (a) Welche Indikatoren werden auf der Ziel- und der Maßnahmenebene für die Messung des Politikerfolgs vorgeschlagen? Ist die Messung des Erfolgs realistisch? Gibt es gegebenenfalls Indikatoren, die geeigneter sind als die vorgeschlagenen? (b) Gibt es potenzielle Konflikte zwischen einzelnen oder mehreren erwarteten Wirkungen, wenn ja, wie können diese begrenzt oder gar vermieden werden? (c) Und welche speziellen Zielgruppen werden positiv oder negativ tangiert?

Modul 5: Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems

Die vorgeschlagenen Durchführungsbestimmungen für die Einführung, Begleitung und finanzielle Abwicklung des Programms sollen innerhalb dieses Moduls bewertet werden. Zugleich soll eine Risikobeurteilung vorgenommen werden und ggf. sollen vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken empfohlen werden. In diesem Modul geht es ausschließlich um die Bewertung eher verwaltungstechnischer Abläufe. Folgende Fragen werden gestellt: (a) Wie ist das begleitende Monitoring-, Evaluierungs- und Entscheidungssystem zu beurteilen? (b) Wie gestaltet sich das System der Sammlung, Aufbewahrung und Verarbeitung von Daten und Informationen des Monitoring?

Modul 6: Zusammenfassung

In der Zusammenfassung sollen die Bewertungen verdichtet werden. Erwartet werden eindeutige und klar verständliche programmspezifische Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Die formulierten Leitfragen zu den beschriebenen sechs Modulen sollen helfen, die Analyse zu strukturieren. Antworten erfolgen im Kontext des jeweiligen Programms bzw. der allgemeinen Förderstrategie. In der Tat lassen sich einige der aufgeworfenen Leitfragen nur im Rahmen der allgemeinen Förderstrategie, andere wiederum besser im Zusammenhang mit den einzelnen Programmen beantworten.

Betont werden soll an dieser Stelle, dass die gesamte Ex-Ante-Evaluierung im Rahmen eines interaktiven Prozesses mit der Staatskanzlei und weiteren Behörden des Landes Sachsen-Anhalt erarbeitet wurde. Die Ex-Ante-Evaluierung erfolgte während der noch laufenden Programmplanungsperiode, so dass die Bewertung auf teilweise noch nicht abgeschlossenen Diskussionen und Dokumenten beruht und im Programmplanungsprozess des Landes selbst fortentwickelt wurde. Sachstand der Argumentation ist der 17. August 2006.

2. Darstellung der allgemeinen Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt

Die Programmierung der EU-Fonds durch das Bundesland Sachsen-Anhalt ist noch nicht vollständig abgeschlossen, und so wird die allgemeine Förderstrategie des Landes in einigen Bereichen noch fortentwickelt. Dennoch sind die wesentlichen Grundzüge der allgemeinen Förderstrategie deutlich, und diese werden in verschiedenen Dokumenten umrissen (u.a. LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT 2006, MLU 2006, STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT 2006a, b). Die genannten Dokumente beschreiben in zusammenfassender Form die verfolgten Ziele und strategischen Leitlinien und geben Einblick in die vorgesehenen Förderprioritäten und Maßnahmen. Hervorzuheben ist an diesen Dokumenten, dass sie in knapper Form die wesentlichen Eckpunkte der Landesplanung darstellen und damit eine übergreifende Diskussion der Nutzung von EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt erleichtern.

Die Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes und die Verbesserung der Beschäftigungssituation und der Arbeitsmarktlage werden als so genannte Oberziele für den Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013 definiert. Diese Ziele stehen im Mittelpunkt einer insgesamt auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklungsstrategie. Mit der Priorität für Wachstum und Beschäftigung unterstreicht die Landesregierung die mit der Lissabon-Strategie verfolgten Ziele. Sie hebt andererseits hervor, dass auch die Ziele der Göteborg-Strategie nicht vernachlässigt werden sollen.

Begründet wird die Prioritätensetzung mit dem erheblichen ökonomischen Entwicklungsrückstand des Landes, der im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse festgestellt wird (vgl. GEFRA und ESRI 2006). Hier bestehe deshalb ein ausgesprochen drängender und umfassender Handlungsbedarf. Demgegenüber sei ein vergleichbarer Entwicklungsrückstand im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes nicht vorhanden, wenngleich auch in diesem Bereich noch weiterer Handlungsbedarf zur Erreichung der europäischen, nationalen und landespolitischen Ziele gesehen wird.

Vor diesem Hintergrund sieht es die Landesregierung Sachsen-Anhalt bei der Programmierung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013 als primäre Aufgabe an, den Fördermitteleinsatz auf Maßnahmen zu konzentrieren, die hohe und nachhaltige Wachstums- und Beschäftigungseffekte versprechen. In einem ersten Schritt zur Umsetzung dieser Aufgabe wurden drei fondsübergreifende Strategieschwerpunkte definiert: „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“. Aus diesen Überlegungen zieht die Landesregierung verschiedene Konsequenzen:

– Im Strategieschwerpunkt „Forschung, Entwicklung und Innovation“ sollen insbesondere die Kapazitäten im Bereich der Forschung- und Entwicklung (FuE) in Unternehmen gestärkt werden; die öffentliche Forschungsinfrastruktur soll weiterentwickelt werden; und der Transfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft soll verbessert werden. Das Bundesland Sachsen-Anhalt will dabei den in den vergangenen Jahren eingeschlagenen Weg der

Konzentration und Schwerpunktbildung im Bereich der öffentlichen Forschung auf wirtschaftlich bedeutsame Felder fortführen und die Effizienz des Technologietransfers verbessern.

– Im Mittelpunkt des Strategieschwerpunkts „Bildung“ soll vor allem die systematische Stärkung aller Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, d.h. von der Krippe bis zur Hochschule, aber auch die Qualifizierung und Weiterqualifizierung von Beschäftigten und die Förderung der unternehmerischen Selbständigkeit stehen.

– Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) stehen im Zentrum des Strategieschwerpunkts „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“. Konkret zielt die anvisierte Investitions- und Mittelstandsförderung auf die Verbreiterung der Kapitalausstattung des Unternehmenssektors und die Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere in so genannten fernabsatzorientierten Wirtschaftsbereichen, ab. Zudem bleibt die einzelbetriebliche Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ein bedeutendes Interventionsfeld. An Gewicht gewinnen sollen verschiedene Darlehens- und Beteiligungsinstrumente, um Hemmnisse im Bereich der Unternehmensfinanzierung abzubauen, die durch Unvollkommenheiten auf Kapitalmärkten entstehen.

Seitens der Landesregierung wird grundsätzlich konstatiert, dass der Programmierungsansatz fondsübergreifend erfolgen soll und dass der EFRE, der ESF und der ELER zur Erreichung der drei Strategieschwerpunkte zusammenwirken sollen. Dieser übergreifende Ansatz ist grundsätzlich zu begrüßen, weil er aus theoretischer Sicht Verzerrungen zu vermeiden sucht, die durch fondsbezogene Finanzierungsrestriktionen entstehen können. Inwieweit diese Absicht freilich auch umgesetzt und der Spielraum genutzt wird, ist eine andere Frage. So gibt eine bloße Zuordnung von Maßnahmen aus unterschiedlichen EU-Fonds zu den definierten Strategieschwerpunkten noch keine hinreichende Information darüber, inwieweit mit der konkreten Finanzierung dieser Maßnahmen die mit den Strategieschwerpunkten vorfolgten Ziele in geeigneter Weise – oder besser: in bestmöglicher Weise – erreicht werden. Auch werden vor allem Maßnahmen der beiden Strukturfonds EFRE und ESF den Strategieschwerpunkten zugeordnet, während das beim ELER nur begrenzt der Fall ist. Natürlich sind beim ELER andere Rahmenbedingungen zu beachten, die eine Fokussierung auf die Strategieschwerpunkte einschränken; andererseits können auch Maßnahmen, die nicht den Strategieschwerpunkten zugeordnet sind, einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der mit ihnen verbundenen Ziele leisten. Hier zeigt sich, dass der Programmierungsansatz für eine konsequente fondsübergreifende Strategie noch weiterentwickelt und differenzierter gestaltet werden sollte.

Neben den fondsübergreifenden Strategieschwerpunkten formuliert die allgemeine Förderstrategie auch drei so genannte fondsübergreifende Querschnittsziele: (a) Umwelt- und Naturschutz, (b) Chancengleichheit und (c) nachhaltige Stadtentwicklung. Die Querschnittsziele stellen nach Aussage der Landesregierung Sachsen-Anhalt eine Nebenbedingung für die Verteilung der Fördermittel dar, durch die sichergestellt werden soll, dass ein Teil des Budgets für entsprechende Handlungsfelder trotz fehlender Beiträge zur Erreichung der Ober-

ziele genutzt wird. Aus der tatsächlichen Aufteilung der Fondsmittel ist allerdings kaum ersichtlich, inwieweit diese Restriktionen die Mittelaufteilung konkret verursacht bzw. beeinflusst haben.

Die dargestellten Zielvorstellungen in der allgemeinen Förderstrategie wurden bereits im April 2005 in ihren Grundzügen vom Kabinett beschlossen. Zur besseren Fundierung der darauf beruhenden allgemeinen Förderstrategie hat die Landesregierung wissenschaftliche Unterstützung in Anspruch genommen. Im Rahmen einer makroökonomischen Bewertung ging es dabei um die zu erwartenden Wirkungen der Förderprogramme des Landes, und im Rahmen einer mikroökonomischen Bewertung wurden die einzelnen geplanten Maßnahmen mittels einer Scoring-Analyse nach verschiedenen Kriterien eingeschätzt (vgl. GEFRA und ESRI 2006).

Im Rahmen der makroökonomischen Analyse wurden mit dem so genannten HERMIN-Modell (vgl. u.a. ALECKE et al. 2004 sowie BRADLEY et al. 2003) Prognosewerte für das wirtschaftliche Wachstum und die Beschäftigung in Sachsen-Anhalt errechnet. Das HERMIN-Modell konzipiert Fördergebiete für die EU-Fonds, also hier das Bundesland Sachsen-Anhalt, makroökonomisch als kleine, offene Volkswirtschaften mit einem neoklassischen Angebot und einem ansatzweise endogenen Innovationssystem. Hierfür werden wirtschaftliche Entwicklungen mit und ohne EU-Fondsintervention, etwa für die Kohäsionsländer oder Ostdeutschland, simuliert. Die Produktionsseite ist mit dem verarbeitenden Gewerbe, das international handelbare Güter produziert, dem Dienstleistungssektor, der lokal handelbare Güter anbietet, sowie der Landwirtschaft und dem Staatssektor vergleichsweise einfach sektoral differenziert; sie ist zudem neoklassisch konzipiert, wobei von gewinnmaximierenden Unternehmen und einer geschätzten Produktionsfunktion ausgegangen wird, die konstante Substitutionselastizitäten zwischen den Einsatzfaktoren annimmt. Auf dieser Basis werden der Output, die Beschäftigung und das Investitionsvolumen generiert. Letztlich bestimmen die relativen Faktorpreise, d.h. Lohnkosten und Kapitalnutzungskosten, das Faktoreinsatzverhältnis in der Produktion, und sie determinieren damit die Nachfrage nach Arbeit und Kapital. Die Nachfrage wird keynesianisch modelliert: Der private Konsum ist vom verfügbaren Einkommen abhängig und in Abhängigkeit von freien Kapazitäten sind mit Nachfragevariationen Multiplikatoreffekte verbunden.

Die kurzfristigen Wirkungen der Förderpolitik ergeben sich im HERMIN-Modell über Effekte auf der Nachfrageseite. Die Investitionszuschüsse erhöhen die Investitionsnachfrage, und die mit der Nachfragesteigerung in der Förderregion verbundenen keynesianischen Multiplikatoreffekte erhöhen die Einkommen, aber sie verebben im Zeitablauf, wenn die Förderung ausläuft.

Die langfristigen Wirkungen der EU-Fonds resultieren demgegenüber aus komplexen Angebotsprozessen:

– Infrastrukturverbesserungen führen in einem ersten Schritt zu einer Kostensenkung und zu verbesserten Angebotsbedingungen im Fördergebiet. Dies beeinflusst die Standortent-

scheidungen von heimischen und internationalen Unternehmen und führt zu einem höheren Anteil der Produktion in der Förderregion an der globalen Produktion.

– Infrastrukturinvestitionen schaffen zudem ebenso wie Investitionen in das Humankapital einen weiteren Standortvorteil. So profitiert bei einem besser ausgebildeten Pool von Arbeitskräften nicht nur die einzelne Person von Humankapitalinvestitionen, sondern insgesamt steigt die Standortattraktivität. Ebenso verhält es sich mit FuE-Infrastruktureinrichtungen und anderen Elementen der Netzinfrastruktur. Deshalb werden EU-Fondsinterventionen in diesem Bereich über Skalenparameter in der sektoralen Produktionsfunktion berücksichtigt.

– Die Förderung der privaten Investitionstätigkeit führt zu einer Reduktion der Kapitalnutzungskosten und deshalb zu wachsenden Investitionen in das Sachanlagevermögen. Durch die Förderung wird der private Kapitalstock erhöht und trägt damit zu einer Erweiterung der Produktionsmöglichkeiten bei. Die Höhe der Investitionen wird in den geförderten Sektoren endogen bestimmt. Im Gegensatz zur Qualifikation der Humanressourcen und des Ausbaus der Infrastruktur wird dabei nur der direkte Einfluss modelliert, d.h. es wird angenommen, alle Erträge der Investition können privat angeeignet werden. Dies erscheint nicht in jeder Hinsicht überzeugend, da mit dem Import von Kapitalgütern eben auch technologische Spillover-Effekte durch Nachahmung und Adaption des technischen Fortschritts eintreten. Ist der Tendenz wird der Fördereffekt deshalb etwas unterzeichnet.

Es sind somit zwei Externalitäten, die für die langfristigen Effekte der Strukturfonds verantwortlich sind: Die Produktionsexternalität variiert mit dem induzierten Kapitalzufluss im Zuge der Infrastrukturverbesserung; die Faktorexternalität schlägt sich hingegen in höheren Faktorproduktivitäten im Zuge der Infrastruktur- sowie der FuE-Politik nieder.

Bei der Bestimmung der quantitativen Werte orientiert sich das HERMIN-Modell für das Bundesland Sachsen-Anhalt an den in der Literatur erörterten Bandbreiten für kleine Volkswirtschaften. Insgesamt wird mit dem HERMIN-Modell auf einen Modellansatz zur Analyse der Wirkungen von EU-Fonds zurückgegriffen, der inzwischen für verschiedene Analysen genutzt worden ist und der die quantitative Entscheidungsgrundlage zweifellos verbessern hilft. Der Ansatz ist transparent und erlaubt es insbesondere, die Konsequenzen verschiedener Allokationen von EU-Fonds zu simulieren. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Qualität der Modellkalkulationen entscheidend von den vorhandenen Informationen und den Einschätzungen über Wirkungszusammenhänge abhängt, also modellextern ist. Zudem ist anzumerken, dass die Modellierung von Wachstumseffekten im HERMIN-Modell über einige wenige grundlegende Stellschrauben erfolgt, die damit natürlich entscheidend für das Ergebnis sind.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wichtig, die Relevanz der getroffenen Modellannahmen zu hinterfragen und auch weitere Modellrechnungen für alternative Modellannahmen durchzuführen, um die Stabilität der Ergebnisse besser einschätzen zu können. Mit anderen Worten: Eine Sensitivitätsanalyse der Modellkalkulationen würde den Aussagegehalt erhöhen können.

Im Rahmen der Programmierung der EU-Fonds für die Finanzierungsperiode 2007-2013 wurde im Bundesland Sachsen-Anhalt des Weiteren ein Scoring-Verfahren zur Bewertung bisheriger und künftiger Fördermaßnahmen eingesetzt. Das Scoring-Verfahren soll zu einer vergleichenden und ressortübergreifenden Einschätzung von Fördermaßnahmen führen. Hierzu werden Kriterien formuliert, und es wird die Relevanz der betrachteten Maßnahmen in Bezug auf diese Kriterien eingeschätzt. Der so genannte Score markiert den Wert einer Maßnahme auf einer definierten Skala im Vergleich zu anderen Maßnahmen. Dieser Grundansatz des Scoring-Verfahrens hat verschiedene positive Implikationen: Das Verfahren führt dazu, dass sich alle Beteiligten mit allen relevanten Fördermaßnahmen im Detail auseinandersetzen; es führt zu einer vergleichenden Diskussion und Sicht über einzelne Maßnahmen hinaus; und es erhöht damit wirkungsvoll die Transparenz im Programmierungsverfahren.

In der Diskussion des Scoring-Verfahrens stellt sich aus Sicht einzelner Fördermaßnahmen bzw. Ressorts einmal die Frage, inwieweit die ermittelten Scores tatsächliche Zusammenhänge widerspiegeln und überzeugend sind. Darüber hinaus ist zu diskutieren, was die einzelnen Scores konkret aussagen und welche Folgerungen sich daraus für die Programmierung von Fördermaßnahmen ergeben. Es erscheint wesentlich, die ermittelten Scores nicht fehl- oder überzuinterpretieren, sondern als das, was sie sind: Maßzahlen, die auf der Grundlage der definierten Kriterien und der benutzten Gewichtungsfaktoren die relative Vorzüglichkeit einer Maßnahme im Vergleich zu anderen Maßnahmen beschreiben. Das Scoring-Verfahren liefert wichtige Ergebnisse für einen übergreifenden Vergleich von Fördermaßnahmen; der Ansatz ist andererseits noch keine hinreichende Entscheidungsgrundlage für die Finanzierung einzelner Maßnahmen (KIRSCHKE und HÄGER 2006).

Die Landesregierung nutzt die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Entscheidungsunterstützung für die Ausformulierung und Untersetzung der allgemeinen Förderstrategie. Hierzu wurden drei alternative Förderszenarien mit dem HERMIN-Modell berechnet und verglichen. So wurden einmal die zur Verfügung stehenden Budgetmittel aus den EU-Fonds entsprechend den Ressortanmeldungen verteilt (Variante 1); in einer weiteren Berechnung wurden demgegenüber vor allem die Schwerpunktsetzungen der EU-Fonds stärker gewichtet, die eine so genannte ausgeprägte Wachstumsorientierung haben (Variante 2); und in einer dritten Berechnung wurden gegenüber der Variante 2 infrastrukturelle Schwerpunkte des EFRE betont (Variante 3). Es zeigt sich, dass bei der stark wachstumsorientierten Strategie, die auch der Infrastruktur ein starkes Gewicht einräumt (Variante 3), die besten makroökonomischen Werte erzielt werden. Insbesondere werden langfristig die größeren Wachstums- und Beschäftigungseffekte erzielt.

Bei einer Einschätzung dieser Ergebnisse ist zu beachten, dass die für das Bundesland Sachsen-Anhalt erfassten und vorliegenden Daten in die Simulationsrechung des HERMIN-Modells, das das Land als kleine offene Volkswirtschaft modelliert, eingespeist werden. Darüber hinaus werden die Prognosen über die Interventionswirkungen durch Daten bzw. Annahmen über ebenfalls relevante Externalitäten beeinflusst. Diese werden plausibel in Abhängigkeit von den Infrastruktur- und Humankapitalbeständen im Bundesland Sachsen-Anhalt und vor dem Hintergrund der europäischen Erfahrungen mit den Strukturfondsinterventionen

abgeschätzt, sind allerdings nicht im Einzelnen für das Land empirisch nachgewiesen. Zudem liegt eine landesspezifische Aufbereitung der Spilloverkanäle und Transmissionsmechanismen, die für die langfristigen Wachstumswirkungen der Strukturfonds verantwortlich sind, noch nicht vor. Damit beruht die Prognose über die erwarteten Wirkungen der Strukturfonds sicherlich auf dem augenblicklichen Stand der Forschung, andererseits existieren Datenrestriktionen, die bei der Wertung der Prognoseergebnisse zu berücksichtigen sind (KARL 2006).[1]

Vor dem Hintergrund dieser Modellrechnungen hat sich das Land entschlossen, bei der Finanzierung einzelner Schwerpunkte der Variante 3 zu folgen, also der Wachstumsorientierung unter Berücksichtigung von Infrastrukturaspekten höchste Priorität einzuräumen. Unter der Prämisse, dass die Modellannahmen die Situation im Bundesland Sachsen-Anhalt widerspiegeln, ist diese Ausrichtung konsequent und nachvollziehbar.

Die Ergebnisse der Scoring-Analyse werden in zweifacher Hinsicht für die Programmplanung genutzt. Zum einen werden Maßnahmen, die von den einzelnen Ressorts vorgeschlagen wurden, i.d.R nicht in die weitere Programmplanung einbezogen, wenn diesen Maßnahmen nicht ein Mindest-Score zugeordnet worden ist. Zum anderen wurden die Scorewerte genutzt, um die Mittelverfügbarkeit mit dem angemeldeten Bedarf in Einklang zu bringen. So wurden Abschlagsfaktoren konstruiert, die umso geringer ausfallen, je höher die Scorewerte sind.

Ein solches Vorgehen erscheint auf den ersten Blick einleuchtend und ist in jedem Fall pragmatisch. Es darf aber nicht übersehen werden, dass bei der Scoring-Analyse die benutzten Kriterien nur begrenzt als Ziele und die Scores somit auch nur begrenzt als Zielbeiträge interpretiert werden können. So werden in der Analyse zwar auch potenzielle Zielbeiträge einer Fördermaßnahme in Bezug auf die nachhaltige Stärkung von Wachstum und Beschäftigung erfasst; anderseits werden Kriterien berücksichtigt, wie z.B. Kosteneffizienz und Mitnahmeeffekte, die zweifellos auch relevante Aspekte für die Finanzierung von Maßnahmen abdecken, jedoch keine Zielbeiträge darstellen. Für das Vorgehen bei der Mittelallokation bedeutet das konkret, dass bei einem Ausschluss von Maßnahmen bzw. bei einer Reduktion von Mittelanmeldungen nur bedingt sichtbar wird, inwieweit dadurch die Erreichung der landespolitischen Ziele beeinflusst wird.

Die begrenzte Eignung der Scores als Zielindikatoren wird z.B. auch daran deutlich, dass es bei dem zentralen ersten Kriterium in der Scoring-Analyse, der Effektivität der Maßnahme in Bezug auf die Oberziele, praktisch um eine Null-Eins-Einschätzung geht. Bei einem Score von Null wird der jeweiligen Maßnahmen nur eine mittlere und bei einem Score von Eins eine wesentliche Bedeutung zugeschrieben. Hier werden komplexe wirtschaftliche Zusammenhänge sehr stark reduziert, was im Einzelfall verständlich und nachvollziehbar ist, weil der wissenschaftliche Erkenntnisstand für weitergehende Einschätzungen noch begrenzt ist. Andererseits zeigt sich die Notwendigkeit für weitergehende und differenziertere Wirkungsanalysen zu Fördermaßnahmen.

---

[1] Siehe hierzu im Einzelnen auch BACHTLER (2006) sowie MARTIN und TYLER (2006).

Vor diesem Hintergrund fällt auf und ist zu hinterfragen, dass der überwiegende Teil der ELER-Maßnahmen einen Score von Null beim ersten Kriterium erhält. Für eine Bewertung von Fördermaßnahmen im Agrarsektor in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung ist es wichtig zu wissen, welche Shift-Effekte von einzelnen Maßnahmen auf Produktion und Produktivität ausgehen. Hierzu sind, wie für jeden anderen Sektor auch, konkrete Erkenntnisse notwendig bzw. Analysen erforderlich, und es kann etwa nicht a priori davon ausgegangen werden, dass die Shift-Effekte im Agrarsektor vergleichsweise klein sind, weil dieser Sektor etwa selbst klein ist, weiter schrumpft oder subventioniert wird. Die Scoring-Analyse weist deshalb den Weg für eine sinnvolle fondsübergreifende Programmplanung auf; die Einschätzung von Wachstumseffekten einzelner Fördermaßnahmen und deren Beitrag zur Entwicklung eines Landes sollte allerdings noch ausgebaut werden. Angemerkt sei, dass dieses Problem in der Bewertung von ELER-Maßnahmen augenscheinlich ist.

Neben diesen theoretischen Überlegungen zur Programmplanung der EU-Fonds sind natürlich noch weitere Faktoren wichtig für die Finanzierungsentscheidung der Landesregierung. Dieses sind etwa die Haushaltssituation des Landes, eingegangene Verpflichtungen seitens der Landesregierung und politische Restriktionen im Willensbildungsprozess. In der Tat spielt die Haushaltssituation im Bundesland Sachsen-Anhalt eine entscheidende Rolle für die Formulierung der allgemeinen Förderstrategie. In die strategischen Überlegungen wurden die zu erwartenden Einnahmeverluste des Landes infolge der demografischen Entwicklung und der in den nächsten Jahren rückläufigen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mit einbezogen. Schwerpunkte und Maßnahmen zu den EU-Fonds sollten vor diesem Hintergrund so geplant werden, dass die Umsetzung der Fördermaßnahmen unter den Rahmenbedingungen rückläufiger Einnahmen im Landeshaushalt möglich ist. Dies betrifft die weitestgehend mögliche Nutzung von Ko-Finanzierungen, eine Vermeidung von Dopplungen bei Bund-Länder-Programmen und die Aufnahme einer auf Darlehen beruhenden Förderung. Diese Orientierung an den Haushaltsmöglichkeiten ist natürlich grundlegend richtig. Die Landesregierung legt ein differenziertes und anspruchsvolles Finanzierungsprogramm vor, mit dem die Haushaltssituation berücksichtigt werden soll. Darüber hinaus existieren aufgrund der strukturellen Probleme des Finanzhaushaltes des Bundes und des Bundeslandes Sachsen-Anhalt Haushaltsrisiken, die die durchgängig erwartete Ko-Finanzierung des Programms in Frage stellen können.

In Bezug auf die wissenschaftliche Fundierung der allgemeinen Förderstrategie ist schließlich anzumerken, dass die tatsächliche Mittelallokation zwar weitgehend, aber nicht mit aller Konsequenz der Modellkalkulation auf der Grundlage der Variante 3 folgt. Solche Abweichungen weisen auf politische und andere Restriktionen im Programmplanungsprozess hin, stellen aber die grundlegende Orientierung der Programmplanung nicht in Frage.

Im Ergebnis der Programmplanung wurde schließlich ein Finanzierungsmix gefunden, der in der folgenden Abbildung 1 dargestellt wird. Demnach werden die aus den EU-Fonds dem Bundesland Sachsen-Anhalt zustehenden EU-Mittel in Höhe von 3.204,1 Mio. EUR (ohne Mittel aus dem Europäischen Fischereifonds (EFF)[2]) zu etwa 57 % dem EFRE zugewiesen;

[2] Die Ex-Ante-Evaluierung des EFF ist nicht Leistungsgegenstand des Gutachtens.

19 % entfallen auf den ESF und auf den ELER etwas mehr als 24 %. In den folgenden Kapiteln wird dargelegt, inwieweit die Programme zu den drei EU-Fonds und ihre Schwerpunkte sowie die allgemeine Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt ex ante zu bewerten sind.

Abbildung 1: Verteilung der Budgetmittel der EU auf den EFRE, den ESF und den ELER und deren Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkte

Fonds/Prioritätsachse bzw. Schwerpunkt	Verteilung in % des Fonds	Mio. EUR in Preisen von 2007
EFRE		**1.825,2**
1. Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung	25,4	463,4
2. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft	36,5	665,9
3. Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum	31,3	570,5
4. Technische Hilfe	4,0	73,0
5. Nicht verteilte Reserve EFRE	2,9	52,4
ESF		**608,4**
1. Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten	32,0	194,7
2. Verbesserung des Humankapitals	40,9	248,7
3. Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen	18,2	110,9
4. Technische Hilfe	4,0	24,3
5. Nicht verteilte Reserve ESF	4,9	29,8
ELER		**770,5**
1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	29,2	224,6
2. Verbesserung der Umwelt und der Landschaft	28,3	218,0
3. Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	35,7	275,1
4. LEADER	0,9	7,0
5. Technische Hilfe	4,0	30,8
6. Nicht verteilte Reserve ELER	1,9	14,9
Insgesamt (ohne EFF)		**3.204,1**

Quelle: Eigene Darstellung nach STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006c) in Anlehnung an LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006).

3. Ex-Ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den EFRE

3.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1)

Mit der sozio-ökonomischen Analyse starten sowohl die Entwicklung als auch die Bewertung der strategischen Ausrichtung der EU-Fonds und hier des EFRE. Dabei wird die Ausgangssituation untersucht (Ist) und vor dem Hintergrund strukturpolitischer Zielsetzungen (Soll) des Bundeslandes Sachsen-Anhalt und der EU bewertet. Auf dieser Basis werden in einem nächsten Schritt Strategien erarbeitet, um die Soll-Ist-Lücken zu schließen.

Die folgende Bewertung der Dokumente zur sozio-ökonomischen Analyse setzt sich zum einen mit deren methodischem Vorgehen, zum anderen mit ihren zentralen inhaltlichen Botschaften auseinander.

Unter methodischen Gesichtspunkten ist zunächst zu fragen, (1) ob im Kontext der Strukturfonds tatsächlich die empirisch relevanten Zusammenhänge dargestellt und hinreichend detailliert sowie sektoral und regional differenziert aufbereitet werden. Zudem ist zu prüfen, (2) ob die Stärken und Schwächen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt durch geeignete Vergleiche (Benchmarking) deutlich werden (GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2005).

Zu (1). Im ersten Schritt zur Beurteilung der sozio-ökonomischen Analyse ist die Auswahl der Indikatoren zu begutachten. Die Selektion der empirisch relevanten Beobachtungsmerkmale und Indikatoren ergibt sich aus den Zielen der EU-Strukturfonds. Diese, und insbesondere der EFRE, zielen vor allem darauf ab, Konvergenz sowie regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004b). Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die sozio-ökonomische Analyse mit Strukturdaten, die für eine nachhaltige, wettbewerbsfähige und auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Volkswirtschaft relevant sind. Deshalb werden

- Wirtschaftswachstum und Pro-Kopf-Einkommen,
- Produktivität, Lohnstückkosten und Produktionsentwicklung (Produktionslücke) sowie deren sektorale und regionale Struktur,
- die Entwicklung der Erwerbstätigkeit bzw. des Arbeitsmarktes und
- die Umweltsituation

analysiert.

Diese strukturierte Bestandsaufnahme für das Bundesland Sachsen-Anhalt wird anschließend in einem zweiten Schritt mit einer Analyse der Potenzialfaktoren für eine nachhaltige Entwicklung kombiniert. Diese sind einerseits für die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung, anderseits aber auch für langfristige Trends hinsichtlich des wirtschaftlichen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung verantwortlich. Folgerichtig stehen dabei die Bevölkerungsentwicklung und das Humankapital sowie das Realkapital (Investitionen, privates Real-

kapital, Infrastruktur) im Mittelpunkt der Analyse. Zudem werden das Innovationspotenzial vor dem Hintergrund privater und öffentlicher FuE-Einrichtungen, FuE-Netzwerke und FuE-Aktivitäten betrachtet. Da Entwicklungstrends pfadabhängig sind und ihren Ausgangspunkt in der jeweiligen Regional- und Sektorstruktur haben, werden die sektorspezifischen Stärken und Schwächen sowie die regionalen Strukturen gleichfalls in der Bestandsaufnahme abgebildet.

In einem dritten Schritt der Untersuchung der sozio-ökonomischen Ausgangsbedingungen werden die öffentlichen Finanzen erörtert. Diese sind zum einen ein für die nachhaltige Entwicklung relevanter Potenzialfaktor, da sich mit ihnen eine Vielzahl alternativer Verwendungen verbinden; zum anderen können Haushaltsrestriktionen im Hinblick auf die finanzielle Umsetzung der geplanten Strategien nicht unberücksichtigt bleiben.

Sozio-ökonomische Strukturuntersuchungen stehen häufig vor dem Problem, entweder die Ausgangsbedingungen zu oberflächlich oder zu detailliert zu schildern. Lässt man die drei skizzierten Schritte Revue passieren, ist positiv hervorzuheben, dass die sozio-ökonomische Analyse die relevanten Beobachtungsgrößen (Indikatoren) erfasst, um vor dem Hintergrund der Ziele der EU-Fonds und des Bundeslandes Sachsen-Anhalt die Ausgangsbedingungen strukturiert bewerten zu können. Schließlich ist ihr Detaillierungsgrad ausreichend, weil die für den EFRE und die Landespolitik strategisch relevanten Größen in das Zentrum gerückt werden. Deshalb ist es möglich, auf ihrer Basis die interne und externe Kohärenz sowie die essenziellen Trends und grundlegenden Herausforderungen des Landes zu erkennen und zu verstehen.

Zu (2). Wie sozio-ökonomische Ausgangsbedingungen bewertet werden, hängt insbesondere davon ab, wie sie sich in den Kontext der nationalen und europäischen Strukturen einfügen. Auch das oben angesprochene Benchmarking basiert auf einer Auswahl geeigneter Vergleichsgrößen. Vor dem Hintergrund des Konvergenzanliegens ist es sinnvoll, dass das OP in der sozio-ökonomischen Analyse zunächst die relative Position des Bundeslandes Sachsen-Anhalt innerhalb der EU und der Bundesrepublik Deutschland sowie der ostdeutschen Länder auslotet. Der Vergleich mit dem relativen Durchschnitt der Bundesrepublik Deutschland und die Positionierung des Landes innerhalb der EU ist insofern sinnvoll, als sich das Konvergenzanliegen und der Wunsch nach gleichwertigen Lebensverhältnissen auf diese Räume bezieht. Da sich außerdem der Handel und Standortwettbewerb zu einem großen Teil auf diese Räume konzentrieren, muss die Wettbewerbsfähigkeit auch im Vergleich zu diesen Regionen abgeschätzt werden.

Neben nationalen und europäischen Vergleichen zu einem Zeitpunkt wird im OP des Bundeslandes Sachsen-Anhalt auch die Position des Landes heute mit der Position des Landes am Ende der kommenden Förderperiode, d.h. 2013, verglichen. Dieses Element des Benchmarking beruht auf der Simulation der Fondsintervention mit Hilfe volkswirtschaftlicher Modelle, die das Land als kleine, offene Volkswirtschaft darstellen (vgl. hierzu Kapitel 2).

Abgesehen von den angesprochenen methodischen Problemen sind die inhaltlichen Botschaften der sozio-ökonomischen Analyse der Ausgangsbedingungen zu beurteilen. Die

Probleme, Risiken und Bedarfsanforderungen werden aus Sicht ökonomischer, sozialer und umweltbezogener Anliegen ausreichend klar und detailliert herausgearbeitet. Es werden die treibenden Kräfte für problematische Entwicklungsprozesse sowie Herausforderungen im Bundesland Sachsen-Anhalt deutlich:

- Produktivitätsdefizite sind verantwortlich für Wettbewerbsnachteile der Unternehmen. Aus ihnen resultieren zudem Entwicklungsrückstände beim Pro-Kopf-Einkommen.
- Die mangelnde Anbindung der Unternehmen an überregionale Märkte sorgt weiterhin dafür, dass trotz der in den letzten Jahren wieder gestiegenen Exportaktivitäten die Multiplikatoreffekte aufgrund von schwachen Exportbasisaktivitäten noch zu gering ausfallen.
- Langfristig korrespondieren die Entwicklungsdefizite mit quantitativen und qualitativen Defiziten auf Seiten der Potenzialfaktorausstattung. So sind neben gravierenden Prozessen des demographischen Wandels rückläufige Bevölkerungszahlen, Betriebsgrößendefizite bei den Unternehmen, Qualitätsdefizite beim Humankapital und der Innovationsperformance des Landes und seiner Unternehmen sowie bei der privaten und öffentlichen Kapitalstockausstattung beobachtbar. Insgesamt kann im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern von einer Kapitallücke bei Schulen, Hochschulen und Forschung sowie Verkehr ausgegangen werden. Allerdings ist die Bedeutung der Kapitallücke insbesondere im Bildungssystem auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zu bewerten, so dass der zukünftige Investitionsbedarf sehr sorgfältig abgeschätzt werden muss.
- Schrumpfende finanzielle Ressourcen sorgen schließlich dafür, dass in Zukunft die politischen Handlungsspielräume zur Unterstützung regionaler Entwicklung geringer ausfallen.
- Auf der anderen Seite werden neben den Herausforderungen auch die positiven Ansatzpunkte und die sich für das Land bietenden Chancen nachgewiesen. So hat das Land hohe industrielle Wachstumsraten, es holt bei der Produktivität auf und konnte Lohnstückkostennachteile abbauen. Es hat zudem im Hinblick auf seine Umweltsituation eine Reihe attraktiver Standortvorteile und konnte auch seine soziale und wirtschaftsnahe Infrastruktur ausbauen. Aufgrund seiner vergleichsweise gut aufgestellten öffentlichen FuE-Infrastruktur liegen zudem Chancen vor, die erheblichen FuE-Schwächen auf Seiten der Unternehmen in der kommenden Förderperiode korrigieren zu können.

In ihrer Bewertung der Ausgangslage kommt die Landesregierung richtigerweise zu dem Ergebnis, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt vor allem ökonomische Entwicklungsrückstände aufweist, während der Handlungsbedarf im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz geringer ausfällt. Dies wird durch die sozio-ökonomische Analyse gestützt. Sie zeigt, dass in den vergangenen Jahren ein Aufholprozess stattgefunden hat und sich im Vergleich zum Bundesdurchschnitt zahlreiche Indikatoren positiv entwickelt haben (GEFRA und ESRI 2006; ISW 2005). Die Analyse der einzelnen Kriterien der sozio-ökonomischen Bedingungen macht vor allem deutlich, dass die wirtschaftliche Entwicklung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist und der Konvergenzprozess erlahmt. Eine unterdurchschnittliche Entwicklung der Einkommen, eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit und ein starker Bevölkerungsrückgang bringen dies zum Aus-

druck. Damit wird auch der sozialpolitische Verteilungs- und Handlungsspielraum des Landes zunehmend eingeengt.

Vor diesem sozio-ökonomischen Hintergrund lassen sich schließlich die Zielgruppen des EFRE und deren Bedarf identifizieren:

– Für die Zielgruppe Unternehmen sind die Kapitalausstattung, vor allem aber deren Innovations- und Exportfähigkeit zu forcieren.
– Bei der Zielgruppe Erwerbstätige existiert ein differenzierter Förderbedarf. Für Beschäftigte im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor sind arbeitsplatzsichernde Qualifizierungsmaßnahmen notwendig, für Arbeitslose Maßnahmen, die den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erleichtern. Dies geschieht primär über den ESF. Für die Zielgruppe Studenten und Erwerbstätige an Hochschulen sind hingegen vor allem die Hemmnisse zu beseitigen, die Kooperationen mit Unternehmen behindern.
– Die Zielgruppen und deren Förderbedarfe korrespondieren somit positiv mit den Förderangeboten der fondsübergreifenden Strategieschwerpunkte „Bildung“, „Forschung, Entwicklung und Innovation“ sowie „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“.

Fasst man die Evaluationsergebnisse hinsichtlich des ersten Moduls zusammen, erfüllt die sozio-ökonomische Analyse der Ausgangslage die methodisch relevanten Anforderungen. Auf ihrer Basis kann der Zusammenhang von Strategie und vorfindbarem Bedarf abgeschätzt werden. Die Botschaft der sozio-ökonomischen Analyse bringt die weiterhin bestehenden prägnanten Konvergenzdefizite vor allem im wirtschaftlichen Bereich zum Ausdruck, gleichzeitig werden Stärken deutlich, an denen eine Entwicklungs- und Aufholstrategie anknüpfen sollte. Das Zusammenspiel von makro- und mikroökonomischer Analyse von Politikintervention ist gut geeignet, einen Entwicklungsmaßstab (im Sinne eines Benchmarking) zu setzen, weil, ausgehend von den im Bundesland Sachsen-Anhalt vorfindbaren ökonomisch relevanten Bedingungen, realistische Ziele für die Entwicklungsstrategie formuliert werden können.

3.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2)

Um bestimmte Ziele zu erreichen, werden im Rahmen von Strategien vor dem Hintergrund erwarteter sozio-ökonomischer Trends Maßnahmen (Maßnahmenbündel) eingesetzt und hinsichtlich ihrer Zielbeiträge bewertet. Folglich sind hier Ziele und Maßnahmen des EFRE auf Basis der Ziel-Mittel-Beziehungen qualitativ zu beurteilen; die quantitativen Ziel-Mittel-Beziehungen, die auf der Grundlage von Wirkungsindikatoren die Interventionseffekte abschätzen, werden im Einzelnen im Kapitel 3.4 angesprochen.

Ausgangspunkt ist das übergreifende Anliegen für die Politik der EU-Fonds, die Wohlfahrt der Bürger zu erhöhen. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- Als übergeordnetes Ziel fungiert die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, das in der EU als Konvergenzziel definiert ist und auch das übergeordnete Ziel auf nationaler Ebene darstellt.
- In der Regel wird die Gleichwertigkeit auf die quantitative (Arbeitslosigkeit) und qualitative (Einkommenshöhe) Beschäftigungssituation, die (regionale) Einkommensverteilung und Versorgung (soziale Dimension, Infrastruktur) und die Umweltqualität bezogen.
- Zwischen den Zielen „Wirtschaftliche Entwicklung“, „Soziale Belange“ und „Umweltschutz“ können Konflikte auftreten. In diesem Fall sind entsprechende Entscheidungen über Prioritäten zu treffen.

Die Landesregierung hat sich dafür entschieden, dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang einzuräumen. Dies ist eine politische Entscheidung, die aber mit dem im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse ermittelten Bedarf übereinstimmt und nachvollziehbar ist. Vor allem wirtschaftliche Faktoren zeichnen für Wohlfahrts- und Konvergenzdefizite im Bereich der Pro-Kopf-Einkommen und der Beschäftigung verantwortlich. Zudem korrespondiert die prioritäre Ausrichtung auf wirtschaftliche Entwicklung mit den Prioritäten für den EFRE; denn dieser richtet sich am Konvergenzanliegen (hinsichtlich Einkommen, Beschäftigung) sowie am Ziel der regionalen Wettbewerbsfähigkeit aus.

Die Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt zielt vor diesem Hintergrund darauf ab, vor allem die Einkommens- und Beschäftigungssituation zu verbessern, indem die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen zu den drei Strategieschwerpunkten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ gefördert werden. Diese drei Strategieschwerpunkte sehen eine Reihe von Maßnahmen vor, die über positive Impulse auf Einkommen und Beschäftigung den Konvergenz- und Aufholprozess des Landes forcieren sollen. Sie finden sich zudem in den OP-Prioritätsachsen „Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung“, „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft“ und „Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum“ des EFRE wieder. Dies ist intern kohärent mit der Strategie des Landes, da die drei Strategieschwerpunkte zentrale Maßnahmen zusammenfassen, die im Hinblick auf Konvergenz und Beschäftigung positiv wirken.

Die Relevanz und die Konsistenz der Programmplanung zum EFRE soll nun in Bezug auf die drei Strategieschwerpunkte diskutiert werden. Dabei wird auf der Basis sowohl traditionell neoklassischer als auch moderner wachstumsökonomischer Ansätze argumentiert.

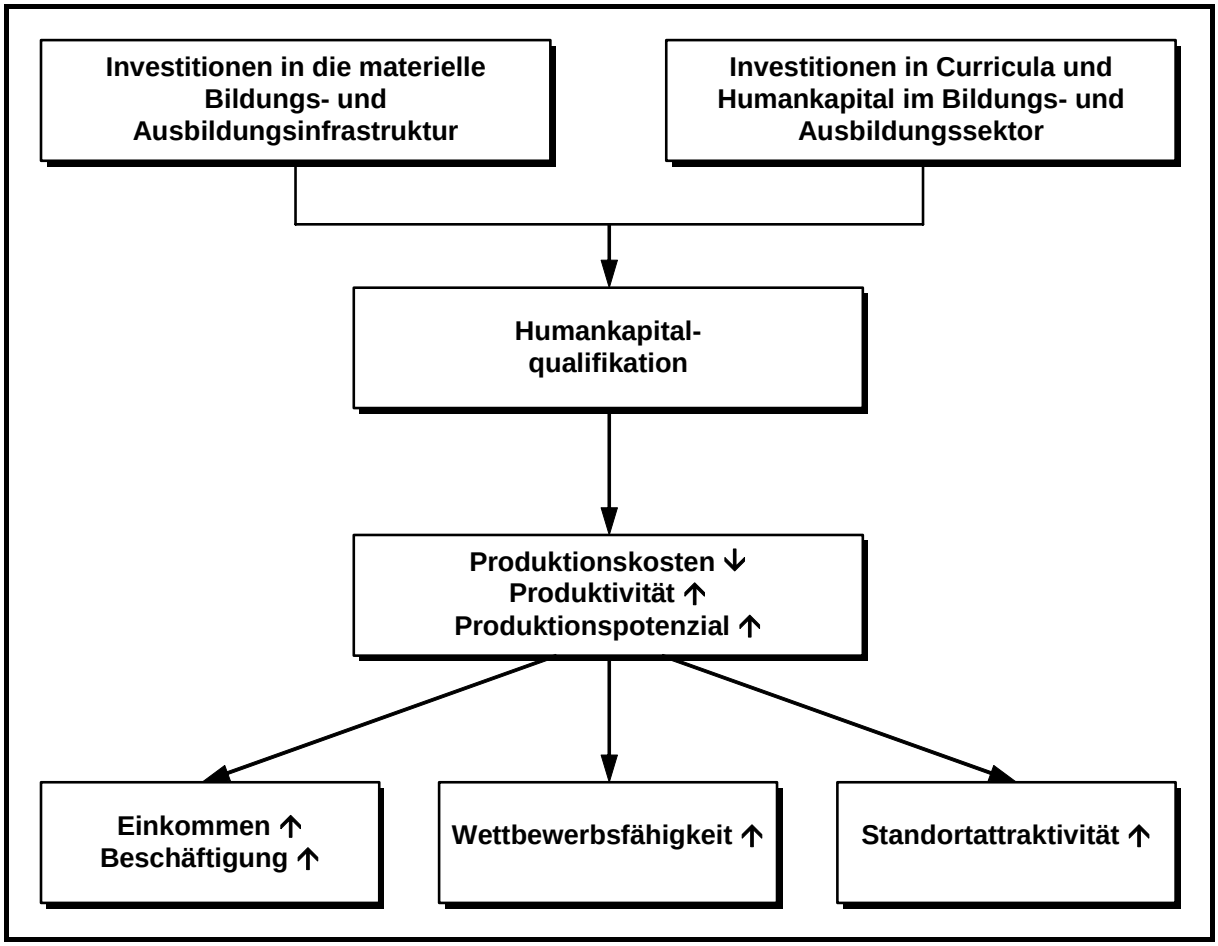
Der Strategieschwerpunkt „Bildung“ möchte zunächst von der Krippe bis zur Hochschule das Bildungssystem modernisieren. Zu den zentralen, allerdings vor allem in der langen Frist positiv auf das Wachstum wirkenden Faktoren gehört das Bildungs- und Ausbildungsniveau einer Volkswirtschaft. Zahlreiche empirische Studien untermauern diesen Zusammenhang (vgl. u.a. BARRO und SALA-I-MARTIN 1998). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nicht zu erwarten ist, dass die Wachstumseffekte und -beiträge der verschiedenen Elemente des Betreuungs- und Bildungssystems identisch sind. So dürfte etwa die Kinderkrippenbetreuung primär über die verbesserte Vereinbarkeit von Kindererziehung und Berufstätig-

keit mittelbar über das Arbeitsangebot positiv auf das Wachstum wirken. Darüber hinaus tragen familienfreundliche Strukturen den Gender-Zielen Rechnung. Von effizienteren Ausbildungs- und Hochschuleinrichtungen können hingegen Wachstumseffekte unmittelbar über eine verbesserte Humankapitalqualifikation erwartet werden. Insofern wäre auf der Maßnahmenebene auf eine Differenzierung entlang der Zielbeiträge zu achten. Ob dies letztlich über eine erhöhte Produktivität, verstärkte Unternehmensgründungen oder vermehrte Innovationen in den Förderregionen zu wachsender regionaler Wettbewerbsfähigkeit und damit zu Konvergenz führt, hängt vor allem davon ab, ob die Qualifikation und Förderung bedarfsorientiert ist. Dafür spricht im Bundesland Sachsen-Anhalt, dass diese Maßnahmen in der vergangenen Förderperiode positiv evaluiert wurden, wenn auch die Nachhaltigkeit der Förderung noch zu wünschen übrig lässt (ROTHGANG et al. 2004). Zudem profitiert das Land nur von Humankapitalqualifikation, wenn die Akteure nicht abwandern. Diese Gefahr ist bei der Qualifikation Berufstätiger gering.

Die folgende Abbildung 2 stellt die Wirkungszusammenhänge im Bereich des Strategieschwerpunkts „Bildung“ zusammenfassend dar. Im oberen Teil werden Maßnahmen dargestellt; denn Humankapital kann über Sachinvestitionen, über Investitionen in Curricula sowie über die verbesserte Qualität der Lehrkörper qualifiziert werden. Die dadurch ausgelöste Mehrung von Humankapital setzt Produktivitätsvorteile und positive Effekte auf das Produktionspotenzial frei. Sofern Wirkungsbrüche ausbleiben, werden im Endergebnis die Zielgrößen Einkommen, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität positiv beeinflusst.

Im Rahmen des Strategieschwerpunkts „Bildung“ sind insbesondere Investitionen im Hochschulsektor positiv hervorzuheben. Zum einen besteht hier weiterhin eine Kapitallücke. Zum anderen können sie im Vergleich etwa zu Interventionen im Vorschul- und Schulsystem mit geringerer Zeitverzögerung wirken, weil Forscher, Hochschulabgänger und Studenten dem Gründungsgeschehen und Berufseintritt näher sind als Kinder und Schüler. Schließlich sind sie unter demographischen Aspekten oft weniger problematisch, weil ihr Einzugsbereich über die Landesgrenzen hinausgeht. Für Studenten anderer Bundesländer ist die Qualität des Hochschulwesens ein entscheidender Standortfaktor, und sie ist eine zentrale Determinante für ihre Studienortwahl. Insofern ist die Auslastung nicht nur vorzugsweise von der Landesnachfrage abhängig. Dies ist etwa bei Kindertagesstätten der Fall. Wenn es in der Region für die Eltern keine Beschäftigungsmöglichkeit gibt, wird eine attraktive soziale Infrastruktur trotzdem kaum Zuwanderungen auslösen. Insofern sind Investitionen im Rahmen des Hochschulbaus den Investitionen bei Kindertagesstätten oder Investitionen im Rahmen der Bau- und Ausstattungsförderung von berufsbildenden Schulen relativ überlegen.

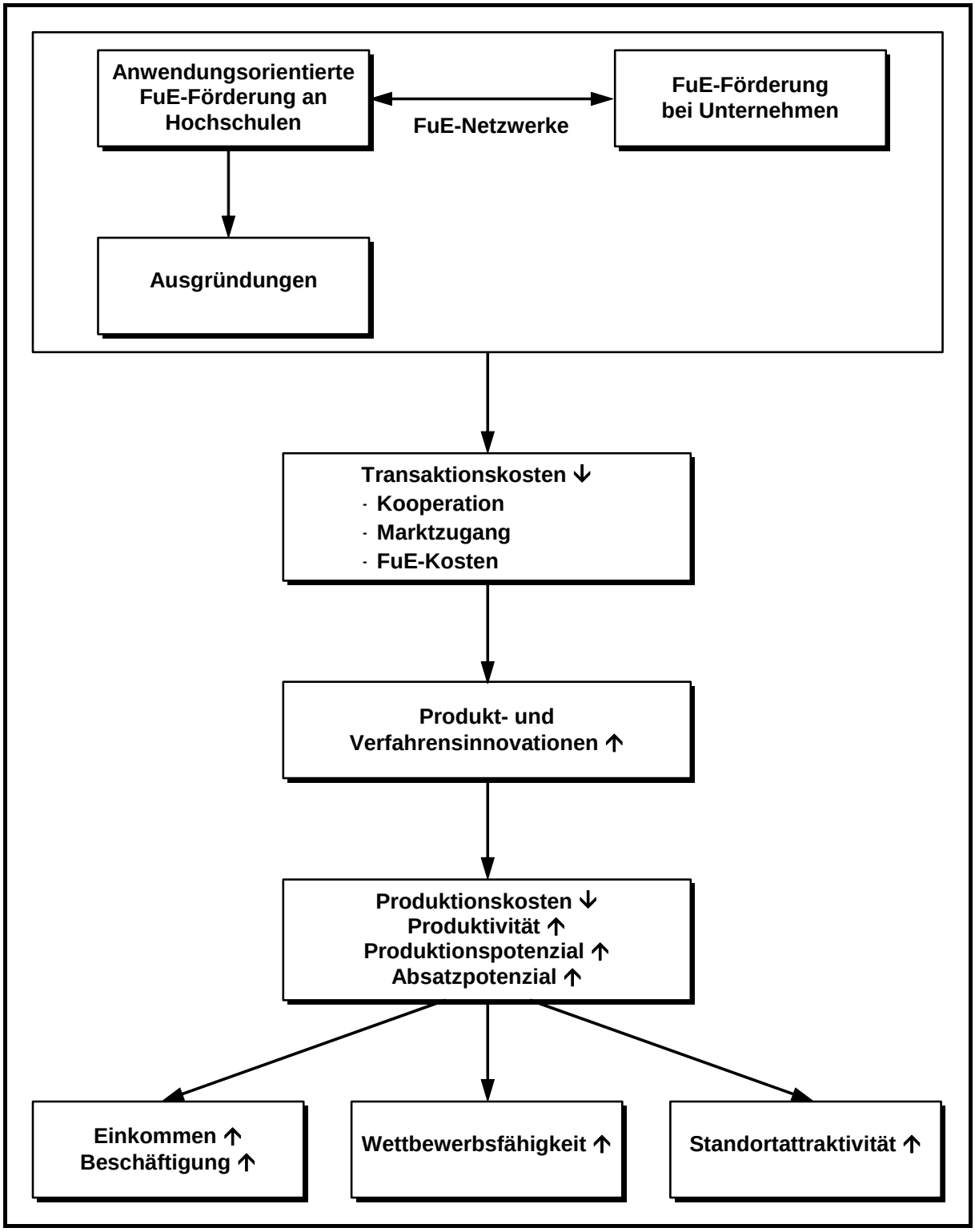
Abbildung 2: Wirkungszusammenhänge im Bereich des Strategieschwerpunkts „Bildung“



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Strategieschwerpunkt „Forschung, Entwicklung und Innovation“ möchte das Innovationspotenzial des Landes stärken. Die grundlegenden Wirkungszusammenhänge stellt Abbildung 3 zusammen. Ausgangspunkt ist die anwendungsorientierte FuE-Förderung, die Hochschule und Unternehmen (Kooperationsförderung) vernetzt und innovationsorientierte Unternehmensneugründungen stimuliert. Erfolg auf Wachstumsmärkten der europäischen Volkswirtschaften und der Weltwirtschaft setzt anwendungsorientierte Forschung voraus. Ein Markteintritt ist an Forschungsleistungen zur Entwicklung von Produktinnovationen gebunden. Gleichzeitig hat im Zuge von globalisierten Wirtschaftsstrukturen die Bedeutung von FuE auch auf traditionellen und eher stagnierenden Märkten drastisch zugenommen; denn es sind hauptsächlich Verfahrensinnovationen, die auf solchen Märkten Kostenführerschaft und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen sichern.

Abbildung 3: Wirkungszusammenhänge im Bereich des Strategieschwerpunkts „Forschung, Entwicklung und Innovation“



Quelle: Eigene Darstellung.

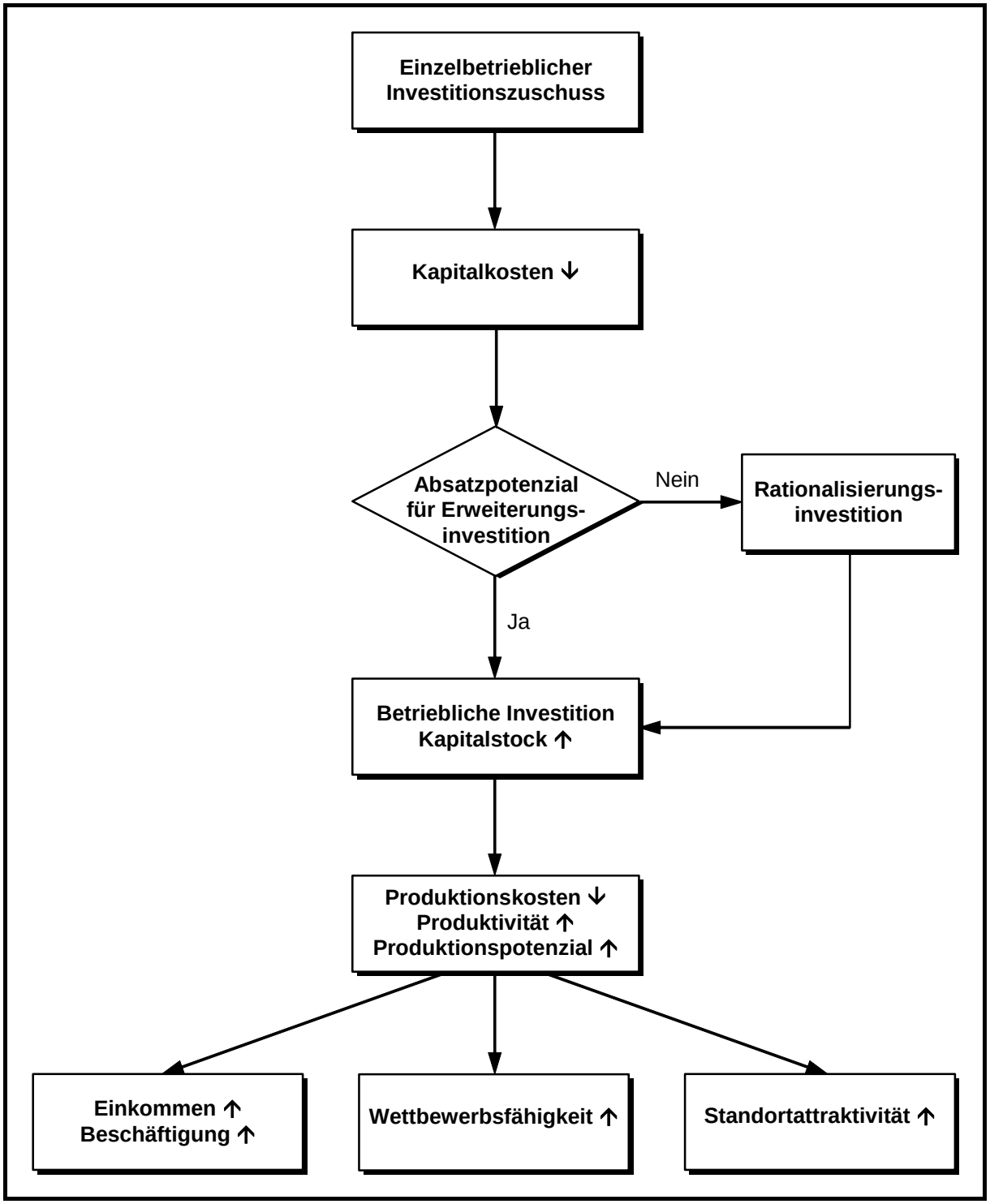
Hier treten allerdings Zielkonflikte zum Beschäftigungsanliegen auf, da Rationalisierungsinvestitionen in stagnierenden Märkten in der Regel mit Beschäftigungsrückgang verbunden sind. Allerdings besteht zu ihnen keine Alternative, da ohne sie sämtliche Arbeitsplätze aufgrund mangelnder Wettbewerbsfähigkeit verloren gingen. Um diese zu entschärfen, sind Maßnahmen, die anwendungsorientierte FuE von Produktinnovationen fördern, besonders begründet und sachlich sinnvoll. Dies gilt insbesondere für KMU. Deren FuE-Aktivitäten leiden darunter, dass Transaktionskosten die FuE-Aktivitäten von Firmen in diesen Betriebsgrößenklassen stark behindern. Die EU-Fonds können hier im Bundesland Sachsen-Anhalt helfen, die Transaktionskosten für Kooperation sowohl innerhalb des privaten als auch zwischen privatem und öffentlichem Sektor (Hoch- und Fachhochschulen, etc.) zu senken.

Forschungs-, Kooperations- und Netzwerkförderung baut Transaktionskosten für die einzelnen Unternehmen und Forscher an Hochschulen sowie außeruniversitären Forschungseinrichtungen ab und reduziert die FuE-Kosten. Dies stimuliert Produkt- und Verfahrensinnovationen, die über Produktivitätsvorteile, steigende Produktions- und Absatzanteile positiv auf die Zielgrößen Einkommen, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität wirken.

Bei den im Bundesland Sachsen-Anhalt geplanten Maßnahmen sind besonders diejenigen positiv hervorzuheben, die FuE-Kooperationen bei allen relevanten Akteuren stimulieren. Dazu zählen die Förderung von Auftragsforschung in KMU, die Förderung der Personal-, Sach- und Investitionsmittelausstattung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen sowie die Förderung von wissenschaftlichen Nachwuchsgruppen und die Graduiertenförderung. Bei anderen Maßnahmen, wie etwa die Förderung von Verkehrsforschung, ist – zumindest im Rahmen der Beschreibung der vorgesehenen Förderung – unklar, wie hier zu den Oberzielen der Förderung beigetragen werden soll.

Der Strategieschwerpunkt „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ sieht vor dem Hintergrund von Kapitalmarktunvollkommenheiten, insbesondere auf dem Venture Capital Markt, Finanzierungshilfen für Gründungen und Investitionsfinanzierung vor. Weil Kapitalbildung hilft, die Produktivitätslücke des Landes zu schließen, wird hier eine zentrale Ursache bekämpft, die für zu geringes Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens mitverantwortlich ist. Die Wirkungszusammenhänge der Investitionsförderung werden in Abbildung 4 skizziert. Im Ziel-Mittel-Kontext trägt Kapitalbildung zu einer Einkommenskonvergenz bei. Dieser Prozess wird stimuliert, indem etwa Investitionsbeihilfen ein Renditegefälle zugunsten der Förderregionen schaffen, dort Kapitalkosten senken und dafür sorgen, dass mobile Unternehmen bzw. mobile Investitionen einen Anreiz erhalten, ihre Produktion dort aufzunehmen. Geht diese mit expandierenden Märkten oder Marktanteilen einher, kommt es zu Erweiterungsinvestitionen, die auch positiv auf die Beschäftigung wirken. Rationalisierungsinvestitionen wirken über sinkende Kosten und steigende Produktivität gleichfalls positiv auf Wettbewerbsfähigkeit, Einkommen und Standortattraktivität. Die Beschäftigungseffekte hängen davon ab, ob es im Zuge von sinkenden Preisen zu einer Nachfrageexpansion kommt.

Abbildung 4: Wirkungszusammenhänge bei der Investitionsförderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Der geplante Darlehensfonds für KMU im Bundesland Sachsen-Anhalt zielt gleichfalls darauf ab, das Gründungs- und Investitionsgeschehen zu stimulieren. Da bei Darlehen verstärkt Risiken im privaten Sektor verbleiben und die Markteffizienz gegenüber Zuschüssen weniger verzerrt wird, sind diese Maßnahmen besonders gut geeignet. In eine ähnliche Richtung zielen Maßnahmen, die mit Hilfe von Darlehen finanzielle Restriktionen von Unternehmen sowie Kapitalmarkt-Zugangsbeschränkungen, insbesondere im Bereich der Risikokapitalversorgung, überbrücken. Besonders positiv sind die geplanten Maßnahmen zu bewerten, die flankierend zur Gründungsförderung sowie zur anwendungsorientierten Forschungsförderung auch potenzielle Kapitalmarkthindernisse beseitigen. Dies stellt sicher, dass die Förderung wissens- und innovationsbasierter Unternehmen und Gründer letztlich nicht an Finanzrestriktionen scheitert. Da zudem richtigerweise das Risiko nur teilweise auf den öffentlichen Kapitalgeber übergeht, wird Markteffizienz nicht außer Kraft gesetzt.

Mit einzelbetrieblichen Investitionszuschüssen verbinden sich Konvergenzimpulse, weil Einkommenssteigerungen im Zuge der höheren Investitionsnachfrage (ganz oder teilweise) in den Förderregionen auftreten, wenn dort Investitionsgüter hergestellt werden. Bedeutender sind die Einkommenssteigerungen, die auf dem durch Investitionen ausgelösten regionalen Kapazitätswachstum beruhen; denn ein langfristiger Aufholprozess beruht schließlich auf dem gestiegenen Produktions- und Leistungsvermögen der Förderregionen. Abbildung 4 stellt damit auch den Wirkungszusammenhang bei Investitionszuschüssen dar. Diese senken die Kapitalkosten in den Fördergebieten und lösen Erweiterungs- oder Rationalisierungsinvestitionen aus. Beide wirken über sinkende Kapitalkosten und steigende Produktivität positiv auf die strategischen Zielgrößen.

Da allerdings Investitionsbeihilfen auch Subventionen sind, können sie den Attentismus fördern. Insofern sind Investitionsbeihilfen nur in Verbindung mit einer Reihe weiterer Voraussetzungen (z.B. Offenheit der Volkswirtschaft, ausreichende Humankapitalqualität) fähig, einen Prozess zu unterstützen, in dessen Verlauf sich Unternehmen in rückständigen Regionen langfristig erfolgreich sowohl als Verfolger als auch als Entwickler neuer Produkte im Wettbewerb etablieren. Vor diesem Hintergrund sind Maßnahmen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt besonders positiv zu bewerten, die über Darlehen Investitionen stimulieren, wie der KMU-Darlehensfonds. Dies stärkt die Markteffizienz und die Rückzahlungsverpflichtung wirkt dem Attentismus entgegen.

Zielkonflikte können hinsichtlich des Beschäftigungsanliegens auftreten, da Produktivitätsförderung durch Investitionen auch dazu führen kann, dass ein gegebenes Produktionsvolumen mit weniger Beschäftigten realisiert werden kann. Wie stark dieser Effekt ist, hängt davon ab, ob es sich um expandierende oder schrumpfende Märkte handelt; denn bei stark wachsender Nachfrage kann der auf die Beschäftigung negativ wirkende Rationalisierungseffekt durch den expansiven Nachfrageeffekt kompensiert werden. Die makroökonomische Simulation im Rahmen des HERMIN-Modells (vgl. Kapitel 2) zeigt, dass ein „jobless growth“ zwar mittelfristig auftritt; langfristig schlagen sich die Produktivitätsgewinne allerdings auch positiv auf die Erwerbstätigkeit nieder (GEFRA und ESRI 2006). Insofern zählen zu den positiv zu beurteilenden Maßnahmen weiterhin klassische investitionsfördernde Stimuli. Unabhängig davon kann dieser Zielkonflikt wohl nicht dadurch entschärft werden,

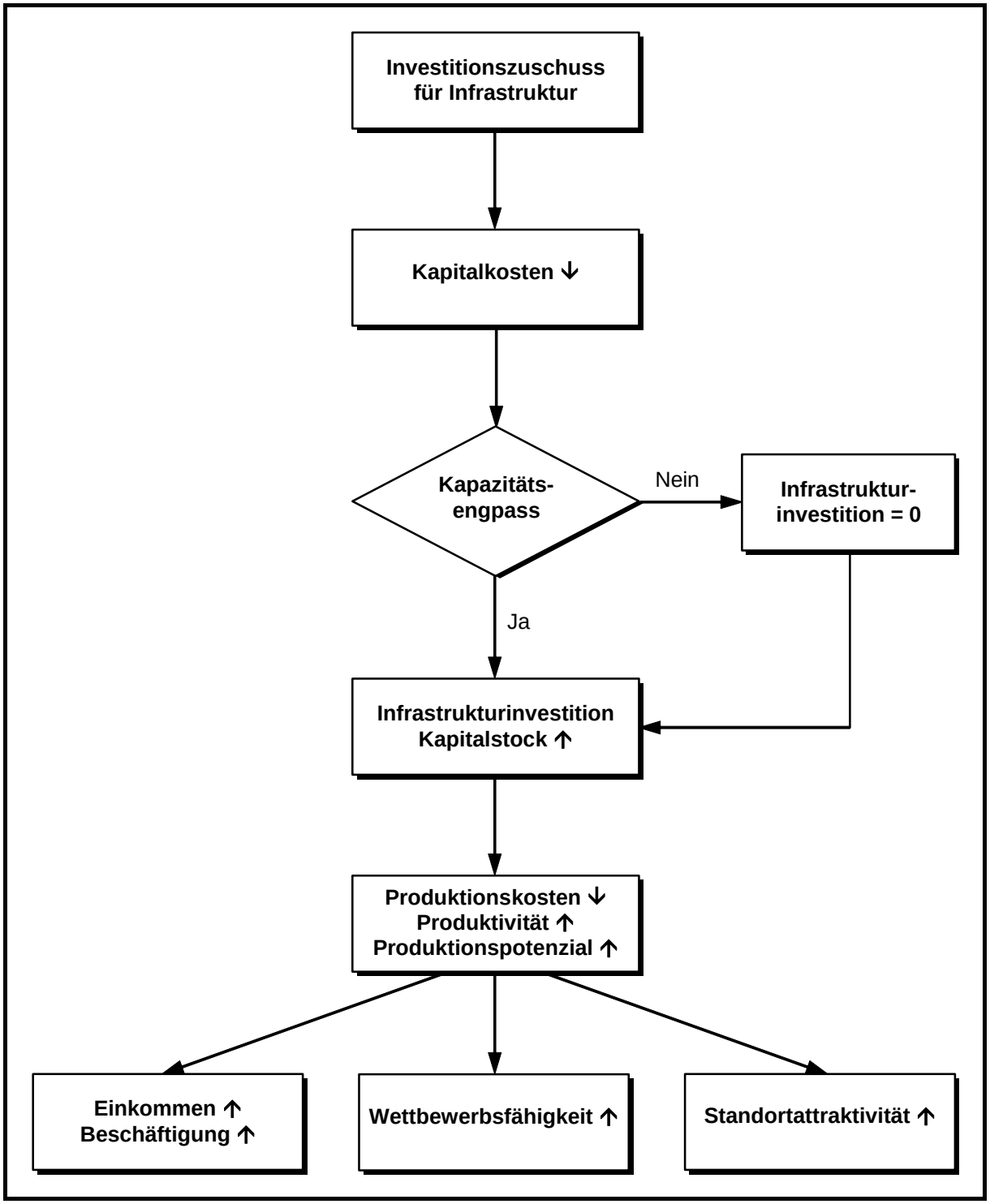
dass auf Produktivitätssteigerung verzichtet wird, weil in diesem Fall die Unternehmen nicht wettbewerbsfähig bleiben. Vielmehr kann der skizzierte negative Effekt von Rationalisierungsinvestitionen über den Anschluss an expandierende Märkte, die Förderung von Produktinnovationen und die Schaffung neuer Märkte kompensiert werden.

In allen drei Strategieschwerpunkten des Landes finden sich spezifische Infrastrukturinvestitionen wieder, die sich auf die Defizite in der forschungs- und bildungsorientierten Infrastruktur konzentrieren. Die sozio-ökonomische Analyse deckt auch für das Bundesland Sachsen-Anhalt eine Reihe von bestehenden Versorgungsdefiziten auf. Dies gilt insbesondere für Schulen, Hochschulen und Forschungsinfrastruktur sowie (Straßen-)Verkehr. Somit ist Infrastrukturförderung über weite Strecken eine Form der Bildungs-, Forschungs- und Innovationsförderung. Darüber hinaus ist auch die wirtschaftsnahe Infrastruktur zum einen Komplementärgut für private gewerbliche Investitionen; zum anderen erhöht sie langfristig das Produktions- und Wettbewerbspotenzial. Die Wirkungszusammenhänge bei der Infrastrukturförderung stellt die folgende Abbildung 5 dar, wobei auch hier über Produktivitäts- und Potenzialeffekte die strategischen Zielgrößen Einkommen, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität positiv stimuliert werden.

Die für das Bundesland Sachsen-Anhalt geplanten Infrastrukturmaßnahmen sind vor allem dort positiv, wo diese wachstumsfördernd wirken. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn entwicklungsrelevante Engpässe beseitigt werden, Komplementärgüter für betriebliches Realkapital bereitgestellt werden und die Infrastrukturqualität modernisiert wird. Positive Effekte sind auch gerade dann zu erwarten, wenn die bestehende Infrastruktur langfristig ausgelastet ist. Dies ist im Land bei Maßnahmen hinsichtlich der Hochschul- und Verkehrsinfrastruktur sowie der FuE-Netzwerkinfrastruktur der Fall. Im Hinblick auf die Verkehrsinfrastruktur ist zudem positiv hervorzuheben, dass die Programme die Vernetzung von Straßen- und Eisenbahninfrastruktur vorantreiben und die Effizienz des gesamten Verkehrssystems im Auge behalten.

Vor dem Hintergrund der Ziele und der Strategie des Landes sind Maßnahmen des EFRE, wie etwa der geplante Ausbau der Radwegeinfrastruktur, teilweise problematisch. Sie fördern zweifellos die Wohn-, Umwelt- sowie Lebens- und Tourismusqualität, sind aber für das wirtschaftliche Wachstum vorwiegend in Tourismusregionen relevant. Insofern wäre eine Konzentration der Maßnahme auf diese Räume sinnvoll, die allerdings in den bisherigen Vorschlägen nicht hinreichend erkennbar ist. Auch Maßnahmen wie der Ausbau von Kindertagesstätten sind nicht nur unter demographischen Aspekten, sondern auch hinsichtlich der Stärke ihres Beitrags zum wirtschaftlichen Wachstum anderen Interventionen (wie etwa FuE- und Innovationsförderung, Hochschulförderung) im Rahmen des Strategieschwerpunkts „Bildung“ unterlegen.

Abbildung 5: Wirkungszusammenhänge bei der Infrastrukturförderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Will man schließlich die Risiken der Förderpolitik abschätzen, sind die verschiedenen Maßnahmen differenziert zu betrachten:

– Risiken im Infrastrukturbereich können auf möglichen Fehlbedarfsschätzungen beruhen. Der Infrastrukturbedarf hängt von der zukünftigen demografischen Entwicklung ab. Insbesondere umfangreiche Erweiterungsinvestitionen können sich vor dem Hintergrund des altersstrukturellen Wandels, der Abwanderung und der sinkenden Geburtenrate in der Zukunft als Investitionsruinen erweisen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat allein in den Jahren 1990 bis 2002 rund 250.000 Einwohner verloren. Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2020 geht von einem weiteren Rückgang von 19 % aus (STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT 2004). Zudem ist das Land eines der am schnellsten alternden Bundesländer. Vor diesem Hintergrund sollte das OP bei den geplanten Maßnahmen im Bereich „Kindertagesstätten und Schulen“ stärker hervorheben, dass es sich hier nicht um Erweiterungsinvestitionen handelt, sondern vor allem um Modernisierungsmaßnahmen, und dass zudem die Kompatibilität mit der demografischen Entwicklung ein zentrales Förderkriterium ist. So berücksichtigt beispielsweise die mittelfristige Schulentwicklungsplanung (KULTUSMINISTERIUM SACHSEN-ANHALT 2006) sowohl die zentralörtliche Gliederung als auch die skizzierten demografischen Prozesse.

– Verbesserte Verkehrsinfrastruktur setzt ökonomische Entwicklungsimpulse möglicherweise zunächst nicht in den einkommensschwachen Regionen. Da Verkehrssysteme sowohl für den Import als auch für den Export von Gütern, d.h. in zwei Richtungen, genutzt werden können, hängt deren Wirkung zum einen von den Transportkosten, zum anderen von den Ballungsvorteilen in den Zentren ab. Diese entscheiden darüber, ob es wechselseitig zu Handel zwischen Peripherie und Zentrum kommt und in beiden Räumen die Einkommen steigen. Wird die Nachfrage peripherer Gebiete hingegen vorwiegend mit Exporten aus Ballungsräumen bedient, forcieren die durch verbesserte Infrastruktur gesunkenen Transportkosten die Konzentration. Weil die verbesserte Verkehrsinfrastruktur die Transportkosten in beiden Richtungen senkt, hängt die Standortentscheidung für die Produktion letztlich von den standortbezogenen Kostenvorteilen und der Standortattraktivität in den Fördergebieten ab. D.h. Infrastrukturpolitik sollte, wie im Bundesland Sachsen-Anhalt vorgesehen, von wirtschafts- und standortfördernden Maßnahmen begleitet werden. Zudem gilt sowohl für den Unternehmensbestand als auch für die Unternehmen, die sich im Land niederlassen, dass die Marktgröße des Landes oft zu gering ist. Folglich lohnen sich Investitionen im Land vor allem dann, wenn überregionale Absatzmärkte über eine gute Verkehrsanbindung erfolgreich erschlossen werden können. Insofern wäre es keine Alternative, auf den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu verzichten; vielmehr muss Verkehrsinfrastrukturpolitik im Kontext regionaler Strukturpolitik betrieben werden.

– Im Zuge von Humankapitalqualifikation kann es zu Abwanderungen aus den Fördergebieten kommen, wenn höher qualifizierte Personen auch räumlich mobiler sind und außerhalb des Landes nachgefragt werden. Diese Gefahr dürfte beispielsweise relevant sein, wenn im Bereich moderner Informations- und Kommunikationstechnologien Humankapital qualifiziert wird, das auch in den Zentren außerhalb des Bundeslandes Sachsen-Anhalt einen Arbeitsplatz findet. Dieses Risiko wird allerdings entschärft, wenn mit wachsender Kon-

vergenz die Anreize abzuwandern verringert werden und Bürger des Landes aufgrund ihrer gestiegenen Qualifikation und der Förderung von Unternehmen und Unternehmensgründungen im Land Beschäftigungsmöglichkeiten finden. Außerdem entfällt ein erheblicher Anteil von Fort- und Weiterbildung auf beschäftigte Erwerbstätige, so dass hier nicht in dem Maße mit Abwanderung gerechnet werden muss, weil dieser Personenkreis einen Arbeitsplatz besitzt.

– In Bezug auf die Erhöhung der Produktivität über private und öffentliche Investitionsförderung ist schließlich auf Nebeneffekte zu achten. So kann bei gegebenem Output die Zahl der Beschäftigten sinken, und es kann zu einem (temporären) „jobless growth“ kommen. Die Faktorproduktivitätsförderung hat somit eine ambivalente Wirkung: Auf der einen Seite erhöht sie die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit; andererseits schwächt sie bei gegebenem Output die Arbeitsnachfrage. Positive Wirkungen der Strukturpolitik sowie flankierende Maßnahmen, die etwa die Exportfähigkeit stärken und Unternehmen im Bundesland Sachsen-Anhalt an Exportmärkte anbinden, können dem entgegenwirken. Empirisch ist, wie bereits erwähnt, zumindest auf lange Sicht ein „jobless growth“ für das Land nicht zu erwarten.

Zusammenfassend bleibt somit festzustellen, dass eine Reihe von Risiken u.a. aufgrund von Zielkonflikten und sozio-ökonomischen Trends relevant sind, diese aber im Kontext der Förderstrategie und durch ihren Policy Mix effektiv begrenzt werden. Die Maßnahmen sind angemessen und mit Wirkungen verbunden, die trotz bestimmter Risiken und Zielkonflikte positiv auf Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit wirken.

Die Schlussfolgerungen für die neue Förderperiode knüpfen schließlich auch an den Erkenntnissen der abgelaufenen Förderperiode und insbesondere an der Aktualisierung der Halbzeitbewertung an (ISW 2005), da entsprechend der Empfehlungen

– Sättigungseffekte bei bestimmten Infrastrukturmaßnahmen (z.B. Gewerbeflächen) berücksichtigt werden,
– die FuE-Potenziale der Wirtschaft konzentrierter gefördert werden sollen und
– Aufstockungsbedarf insbesondere bei Innovationsförderung, Verkehrsinfrastruktur, Qualifikation und Beschäftigungsförderung gesehen wird, während
– eine Rücknahme der Förderung bei der gewerblichen Infrastruktur und dem Umweltschutz (Abfall, Recycling, Altlasten) als notwendig angesehen wird.

Das OP für den EFRE in der neuen Förderperiode steht somit im Einklang mit der aktualisierten Halbzeitbewertung, und es zieht zudem vor dem Hintergrund der geschilderten Neuausrichtung der Förderpolitik auch richtige Schlussfolgerungen für die kommende Förderperiode.

Die Ziele der Landesregierung können allerdings nur erreicht werden, wenn die EU-Fonds – und hier der EFRE – angemessen finanziell ausgestattet sind. Für den EFRE ist Folgendes anzumerken:

- Gegenüber der abgelaufenen Förderperiode, in der der EFRE mit rund 1,9 Mrd. EUR ausgestattet war, sinkt das finanzielle Volumen des EFRE auf etwa 1,8 Mrd. EUR. Aufgrund der differenzierten sozio-ökonomischen Probleme des Landes kürzt das OP Ausgaben nicht gleichmäßig („Rasenmäher-Methode“), sondern konzentriert Mittel auf die noch bestehenden defizitären Bereiche und Entwicklungspotenziale. Innerhalb des EFRE entfallen 25,4 % auf die Prioritätsachse 1 „Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung“, 36,5 % auf die Prioritätsachse 2 „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft“ und 31,3 % auf die Prioritätsachse 3 „Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum“. Damit orientiert sich die finanzielle Allokation primär an den Zielen Wachstum und Beschäftigung. Vor dem Hintergrund der geplanten Maßnahmen unter diesen drei Prioritätsachsen dürfte die finanzielle Ausrichtung hinreichend konzentriert sein, um die Ziele für die kommende Förderperiode zu erreichen.
- Auch auf der Ebene der Strategieschwerpunkte spiegelt die finanzielle Schwerpunktsetzung ebenfalls die Förderstrategie wider. Bei dem Strategieschwerpunkt „Bildung“ kommt es zu einem substanziellen Anstieg der Ressourcen. Da die geplanten Programme zusätzlich in Angriff genommen werden sollen, wird die nationale Finanzierung nationaler Programme nicht durch europäische Mittel substituiert. Angesichts der eingangs erwähnten Haushaltsrisiken ist allerdings nicht auszuschließen, dass generelle Einsparungen im Bildungsbereich im Verlauf der Programmplanungsperiode durchgesetzt werden, die das Niveau der erwarteten positiven Fördereffekte reduzieren können. Bei dem Strategieschwerpunkt „Forschung, Entwicklung und Innovation“ sind die geplanten Ausgaben rückläufig, aber trotzdem bleibt hier eine begründete Schwerpunktsetzung im Rahmen der Förderstrategie erkennbar. Bei dem Strategieschwerpunkt „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ dominieren die GRW-Zusschüsse, die jedoch deutlich sinken. Allerdings wirken KMU-Darlehensfonds und die Risikokapitalförderung kompensierend.

Betrachtet man die geplante finanzielle Allokation im EFRE vor allem unter strategischen Gesichtspunkten, werden für das Schul- und Hochschulsystem, in die Investitions- und Unternehmensfinanzierung und in die GRW-Infrastruktur der überwiegende Teil der eingeplanten Gesamtmittel wachstumsorientiert eingesetzt. Diese Allokationsentscheidung der Landesregierung ist richtig, weil sie ihren strategischen Zielsetzungen und dem sozio-ökonomischen Bedarf entspricht. Die im engeren Sinne FuE-fördernden Maßnahmen sind hingegen deutlich geringer budgetiert. Diese geringere Allokation resultiert – sachlich begründet – aus den im Vergleich zu Infrastruktur und Investitionsförderung geringeren Investitionsvolumina. Aber aufgrund der strategischen Bedeutung dieses Ansatzes und auch nicht erkennbarer Absorptionsgrenzen sollte der FuE-orientierte Anteil im EFRE etwa zulasten der Förderung

- des Radwegesystems,
- des Ausbaus von Kindertagesstätten,
- von Messebeteiligung,
- des Ausbaus von Bibliotheken als Teil regionaler Unterstützungsstrukturen für lebenslanges Lernen und

– von Erdgas-Niederflur-Linienomnibussen

erhöht werden, um die gegenüber der vorherigen Förderperiode durchgeführten Kürzungen stärker aufzufangen. Zumindest sollte die nicht verteilte Reserve für mehr innovationsfördernde Maßnahmen eingesetzt werden.

Im Wesentlichen sind alle geplanten Maßnahmen hinreichend finanziell unterfüttert, lediglich einige marginale Positionen, wie etwa die Förderung von vernetzten Kulturangeboten, lassen aufgrund ihrer geringen finanziellen Ausstattung Zweifel aufkommen, ob nennenswerte Wirkungen erzielt werden können.

Fasst man zusammen, zielt die EFRE-Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt darauf ab, vor allem die Einkommens- und Beschäftigungssituation zu verbessern, indem die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen zu den Strategieschwerpunkten „Bildung“, „Forschung, Entwicklung und Innovation“ sowie „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ gefördert werden. Diese drei Strategieschwerpunkte sehen eine Reihe von Maßnahmen vor, die über positive Impulse auf Einkommen und Beschäftigung den Konvergenz- und Aufholprozess des Landes forcieren, weil

– die FuE- und Innovationsförderung in Unternehmen, an Hochschulen und Forschungseinrichtungen,
– die Bereitstellung von Bildungs-, Verkehrs-, Ver- und Entsorgungs- sowie Kommunikationsinfrastruktur sowie
– die einzelbetriebliche Investitionsförderung

Wachstum und Beschäftigung stimulieren und der Policy Mix ebenfalls in diese Richtung zielt und potenzielle Risiken begrenzt. Die Allokation der finanziellen Ressourcen folgt im Wesentlichen den strategischen Intentionen des OP. Lediglich die Kürzung der FuE- und Innovationsförderung ist vor dem Hintergrund ihrer strategischen Bedeutung sowie der Finanzausstattung von Maßnahmen mit geringeren Wachstumsbeiträgen kritisch zu beurteilen. Deshalb sollte die FuE- und Innovationsförderung zulasten von Maßnahmen mit geringeren Wachstumsbeiträgen gestärkt oder zumindest die nicht verteilte Reserve für noch stärker innovationsfördernde Maßnahmen eingesetzt werden.

3.3 Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3)

Der Einsatz der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt vollzieht sich im Rahmen der Strukturpolitik der EU sowie innerhalb nationaler Bemühungen zur Stimulierung wirtschaftlichen Wachstums und regionaler Konvergenz. Vor diesem Hintergrund einer Mehr-Ebenen-Politik können Effizienz- und Reibungsverluste nur vermieden werden, wenn die Referenzsysteme auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene miteinander kompatibel sind und somit eine externe Politikkohärenz gegeben ist.

Das politische Referenzsystem der EU schlägt sich zum einen in den zentralen strategischen Vorgaben für die EU-Fonds EFRE und ESF nieder. Zum anderen sollen die finanziellen

Ressourcen im Rahmen der Kohäsionspolitik entsprechend den strategischen Leitlinien der Europäischen Kommission dazu verwendet werden,

– die Attraktivität der Regionen und Städte zu fördern,
– eine wissens- und innovationsbasierte, wettbewerbsfähige Wirtschaft zu entwickeln sowie
– mehr und qualitativ hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Gemäß Artikel 158 und 160 EG-Vertrag sollen schließlich EFRE-Mittel zugunsten der entwicklungsschwächsten Regionen eingesetzt werden. Die Hauptziele der Strukturpolitik nach 2007 sind dabei

– Konvergenz durch Förderung von Wachstum und Innovation,
– regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie
– europäische territoriale Zusammenarbeit.

Darüber hinaus haben insbesondere die EU-Gipfeltreffen in Lissabon (2000) und Göteborg (2001) aus sozialwissenschaftlicher Sicht das Wachstums- und Beschäftigungsanliegen sowie nachhaltigen Umweltschutz hervorgehoben. Die strategische Orientierung im Hinblick auf

– Wachstum und Beschäftigung,
– Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Wettbewerbsfähigkeit und
– Nachhaltigkeit

ist erneut auf der Tagung des Europäischen Rates 2005 und mit dem „Dreijahresplan für Wachstum und Beschäftigung“ bekräftigt worden. Diese stärker auf gesamtwirtschaftliches Wachstum ausgerichteten Ziele der EU können mit dem Konvergenzziel in Konflikt stehen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn Investitionen in entwicklungsschwachen Regionen geringere gesamtwirtschaftliche Wachstumsbeiträge besitzen als etwa in Ballungsräumen und Nichtfördergebieten. Dieser Zielkonflikt wird in der EU zugunsten des Konvergenzanliegens entschieden. Folglich soll primär in entwicklungsschwachen Räumen das Wachstum gefördert werden. Die Entwicklung in diesen Räumen trägt auch zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum bei, wenn über Kapitalbildung, Humankapitalqualifikation und Innovationsförderung regionale Einkommens- und Beschäftigungsdisparitäten abgebaut werden.

Die integrierte Leitlinie für Wachstum und Beschäftigung konkretisiert zudem das Referenzsystem der EU. Die makroökonomischen Leitlinien stellen insbesondere Stabilität und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den Vordergrund. Die mikroökonomischen Orientierungen stellen offene Märkte, Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie nachhaltige Ressourcen- und Umweltnutzung in den Vordergrund. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien fordern die Ausrichtung auf Vollbeschäftigung, Produktivitätssteigerung, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und forcierte Investitionen in Humankapital und Bildungssysteme.

Die Zusammenstellung in Abbildung 6 verdeutlicht, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt nicht nur auf die Ziele der Gemeinschaft Bezug nimmt, sondern strategische Kohärenz zu

den Zielen und Instrumenten der EU erreicht. Dies gilt sowohl auf der Ebene der übergeordneten Ziele der EU als auch auf der Ebene der strategischen Ziele sowie auf der Ebene der spezifischen EFRE-Ziele.

Abbildung 6: Zielstrukturen zum EFRE in der EU und Sachsen-Anhalt

	Europäische Union	Sachsen-Anhalt	Kommentar
Übergeordnete Ziele	Übergeordnete Prioritäten: ▪ Konvergenz und Kohäsion ▪ Regionale Wettbewerbsfähigkeit ▪ Beschäftigung (quantitativ und qualitativ)	Landespolitische Oberziele: ▪ Abbau von Entwicklungsrückständen, Wachstum ▪ Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ▪ Stärkung des Humankapitals	Die landespolitischen Oberziele stimmen de facto mit den übergeordneten Zielen überein.
Strategische Ziele	Strategische Leitlinien: ▪ Schaffung einer wissens- und innovationsbasierten Wirtschaft ▪ Wettbewerbsfähige, attraktive Regionen durch private und öffentliche Investitionen ▪ Investitionen in Humankapital und Stärkung der Anpassungsfähigkeit der Erwerbstätigen	Strategieschwerpunkte: ▪ Forschung, Entwicklung und Innovation ▪ Bildung ▪ Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen	Die landespolitisch definierten Strategieschwerpunkte tragen zur Umsetzung der strategischen Leitlinien der EU bei.
EFRE-spezifische Ziele	▪ Konvergenz ▪ Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ▪ Territoriale Zusammenarbeit	OP-Prioritätsachsen: ▪ Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung ▪ Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ▪ Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum	Die landespolitischen Prioritätsachsen tragen maßgeblich zur Erreichung der ersten beiden EFRE-spezifischen Ziele bei; die territoriale Zusammenarbeit hat aufgrund der geographischen Lage Sachsen-Anhalts eine untergeordnete Bedeutung.

Quelle: Eigene Darstellung nach EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a, b; 2005), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006) und STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006a).

Der Nationale Strategische Rahmenplan (NSR) ist ein wesentliches Instrument, das die Kohärenz zwischen der Politik der EU-Fonds und der nationalen Politik sicherstellen soll. Gleichzeitig dient dieser Rahmenplan als Referenzsystem, um die Kohärenz zwischen nationaler und regionaler Strategie herzustellen.

Der NSR (BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE 2006) und das Nationales Reformprogramm (NR) (BUNDESREGIERUNG 2005) formulieren die mit der europäischen Strukturpolitik abgestimmten Ziele und Strategien der Strukturpolitik in Deutschland. Unter Einbeziehung der integrierten Leitlinien der EU werden auf nationaler Ebene sechs Prioritäten für das NR formuliert (BUNDESREGIERUNG 2005):

- Ausbau der Wissensgesellschaft durch Stärkung von FuE, Innovationen in Spitzentechnologien, verbesserte Bildungssysteme und lebenslanges Lernen,
- offene Wettbewerbsmärkte im Zuge von Deregulierung, Eröffnung von Wachstumschancen für zukünftig expandierende Märkte und erhöhte Wettbewerbsfähigkeit „traditioneller" Industrien,
- Stärkung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeit durch Deregulierung, Stärkung der Kapitalmärkte, Förderung von KMU, wachstumsorientierte Besteuerung, leistungsfähige Corporate-Governance-Strukturen und effizienter Infrastrukturausbau,
- nachhaltige Gestaltung der öffentlichen Finanzen, des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Sicherungssysteme,
- Nutzung ökologischer Innovationen als Wettbewerbsvorteil insbesondere im Bereich der allgemeinen Energieeffizienz sowie der Energieeffizienz des Verkehrs und
- strukturelle Reform des Arbeitsmarkts, um demographischem Wandel sowie gestiegenen Anforderungen an die Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit sowie an die Familienfreundlichkeit gerecht zu werden.

Der NSR entwickelt vor diesem Hintergrund die Strategie für den Einsatz der EU-Fonds und die regionale Wirtschaftspolitik in Deutschland. Für die hier relevanten Ziel-1-Gebiete werden die inhaltlichen Schwerpunkte in

- der Förderung von Bildung, FuE sowie Innovation,
- der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und
- der Entwicklung und dem Ausbau der Infrastruktur

gesehen (BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE 2006).

Wie Abbildung 7 verdeutlicht, stehen die OP-Prioritätsachsen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt mit ihrer strategischen Ausrichtung nicht in Konflikt mit den Zielen der nationalen Strategie. Es werden allerdings vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Situation und der Stärken sowie Schwächen des Landes Schwerpunkte gesetzt, die mit Bildung, FuE sowie Innovations- und Infrastrukturförderung positive Synergieeffekte für die gesamtdeutsche Entwicklung mobilisieren. Somit sind externe Kohärenz und wechselseitig positive Synergieeffekte zum nationalen Rahmenplan gegeben.

Abbildung 7: Zielstrukturen zum EFRE in Deutschland und Sachsen-Anhalt

	Deutschland	Sachsen-Anhalt	Kommentar
Übergeordnete Ziele	▪ Wohlfahrt, soziale Gerechtigkeit ▪ Gleichwertige Lebensverhältnisse	Landespolitische Oberziele: ▪ Abbau von Entwicklungsrückständen, Wachstum ▪ Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ▪ Stärkung des Humankapitals	Der Abbau von Entwicklungsrückständen erhöht die Wohlfahrt, schafft Spielräume für soziale Gerechtigkeit und Umverteilung und stärkt damit gleichwertige Lebensverhältnisse.
Strategische Ziele	▪ Ausbau der Wissensgesellschaft ▪ Offene Wettbewerbsmärkte ▪ Stärkung unternehmerischer Tätigkeit ▪ Tragfähige öffentliche Finanzen und soziale Sicherungssysteme ▪ Ökologische Innovationen als Wettbewerbsvorteil ▪ Anpassungsfähige, demographiefeste, flexible und familienfreundliche Arbeitsmärkte	Strategieschwerpunkte: ▪ Forschung, Entwicklung und Innovation ▪ Bildung ▪ Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen OP-Prioritätsachsen: ▪ Innovation, Forschung und Entwicklung, Bildung ▪ Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ▪ Entwicklung und Ausbau der Infrastrukturen für nachhaltiges Wachstum	Vor dem Hintergrund eines breiten Spektrums nationaler strategischer Ziele setzt Sachsen-Anhalt auf Basis seiner Stärken und Schwächen Schwerpunkte, die insbesondere mit den strategischen Zielen 1, 3, 4, 6 kompatibel sind.

Quelle: Eigene Darstellung nach BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2006), BUNDESREGIERUNG (2005), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006) und STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006a).

3.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4)

In der Programmplanung für die EU-Fonds gehört die Festlegung von messbaren Zielen zu den wichtigen, aber auch zu den komplizierten Aufgaben. Die Quantifizierung von Zielen ist notwendig, um den späteren Zielerreichungsgrad messen und die Effizienz und Effektivität eines Programms bewerten zu können (vgl. UNTIEDT 2006). Für diese Bemessung kommt Indikatoren, die geeignet sind, den beabsichtigten und realisierten Zielerreichungsgrad darzustellen, eine besondere Bedeutung zu.

In einem langfristigen Prozess hat sich in der EU und auch im Bundesland Sachsen-Anhalt ein auf Input- und Outputindikatoren beruhendes System zur Steuerung und Begleitung von Programmen entwickelt, das sehr detailliert war und versucht hat, neben wichtigen auch

vergleichsweise weniger bedeutende Informationen der Programmimplementierung zu erfassen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat sich nunmehr entschlossen, dieses Indikatorensystem auf das Wesentliche zu beschränken, d.h. auf solche Indikatoren, die tatsächlich für die Steuerung und das begleitende Monitoring notwendig sind. Diese Reduzierung auf das eigentlich Notwendige und nicht auf das verwaltungstechnisch Mögliche soll positiv hervorgehoben werden.

Zu dem Indikatorensystem, mit dem der Einsatz des EFRE begleitet werden soll, gehören neben Indikatoren, die den Förderverlauf dokumentieren (Anzahl der geförderten Vorhaben, etc.) vor allem Indikatoren, die sich an den Zielen und damit an der Messung des Politikerfolges orientieren. Bei Letzterem sind vor allem Indikatoren wichtig, die auf Beschäftigungseffekte (Arbeitsplätze) und den Leverageeffekt (Investitionsvolumen) der Förderung abzielen. Diese finden sich in den Dokumenten. Allerdings finden sich kaum Indikatoren, die die Ergebnisse der FuE- und Bildungs- sowie Forschungsförderung dokumentieren. Insbesondere hier müsste das Indikatorensystem im Hinblick auf die induzierten Effekte mit Bezug auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit verbessert und erweitert werden. Führt etwa eine Forschungsförderung zu Patenten, könnte mit einem Indikator „Angemeldete Patente“ der Fördererfolg besser dargestellt werden.

Neben solchen Input- und Outputindikatoren verlangt die Europäische Kommission nunmehr verstärkt auch Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, was sicherlich eine Herausforderung für das Bundesland Sachsen-Anhalt darstellt. Andererseits ist es nur folgerichtig, wenn das Land stärker auf Ergebnis- und Wirkungsindikatoren fokussiert, um die Qualität der Programmplanung und die Zielerreichung weiter zu erhöhen. Zudem verfügt das Land bereits über Erfahrungen bei der Entwicklung solcher Indikatoren.

Unabhängig von einer erforderlichen Weiterentwicklung von Indikatoren im Ergebnis- und Wirkungsbereich kann das Bundesland Sachsen-Anhalt bei der laufenden Programmplanung auf Analysen zurückgreifen, die eine erste Einschätzung der Wirkung von Programmen ermöglicht (GEFRA und ESRI 2006). Die erwarteten Wirkungen der Förderpolitik basieren auf einem Vergleich der Prognosewerte für Wachstum und Beschäftigung „mit“ und „ohne“ Intervention der EU-Fonds. Für die landespolitischen Oberziele Wachstum und Beschäftigung sind dabei die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bzw. die Entwicklung des BIP sowie die Arbeitslosenquote bzw. die Beschäftigungsentwicklung relevant.

Für die EU-Fonds insgesamt beläuft sich bei der Variante 3 (vgl. Kapitel 2) der nachfrageinduzierte Impuls auf das reale BIP in der Förderperiode auf 1 % bis 2 %. Im Verlauf der Förderperiode gewinnen jedoch auch die angebotsverbessernden Wirkungen an Bedeutung, so dass bis zum Ende der Förderung in 2013 der Entwicklungsimpuls nahe 2 % liegt. Es verbleiben auch nach Abschluss der Förderperiode noch Wirkungen in der Größenordnung eines um 0,3 bis 0,5 %-Punkte höheren BIP-Wachstums. Innerhalb des Förderzeitraums 2007-2013 können ferner Beschäftigungseffekte erzielt werden. Diese bleiben mittelfristig (bis 2025) weitgehend nur im produzierenden Gewerbe erhalten, während solche Effekte im beschäftigungsintensiven Dienstleistungssektor kaum vorhanden sind. Die Arbeitslosenquote

sinkt in der Prognose durch die Intervention der EU-Fonds zwischen 2007 und 2013 um durchschnittlich 1,0 %-Punkte. Mittelfristig (2014-2025) stellen sich nur sehr geringe Effekte ein.

Sowohl in der kurzen als auch in der mittleren Frist sind die BIP-Effekte des EFRE im Vergleich zu den beiden anderen Fonds am höchsten. Sie belaufen sich zwischen 2007 und 2013 auf 0,7 bis 1,0 %-Punkte; langfristig ist ein BIP-Effekt von etwa 0,2 %-Punkten zu erwarten. Die EFRE-Wirkungen sind zu einem Teil darauf zurückzuführen, dass dieser Fonds das größte Gewicht besitzt. Wenn man indessen die Fondswirkungen normiert und Einkommens- und Beschäftigungseffekte je eingesetzten EUR vergleicht, zeigt sich, dass die drei Fonds in der Förderperiode ähnlich starke Wirkungen haben.

Hinsichtlich der Ergebnisse der Förderung ist zu bedenken, dass eine siebenjährige Programmperiode zu kurz ist, um die Wirkungen einer Politik im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit empirisch fassen und überprüfen zu können. Außerdem überschneiden sich die Wirkungen von Maßnahmen einzelner aufeinander folgender Programmperioden, und eine zeitliche sowie sachliche Zurechenbarkeit ist deshalb problematisch. Es sollte deshalb geprüft werden, ob nicht zunächst für die vergangenen 15 Jahre programmübergreifende Wirkungen der Strukturpolitik ermittelt werden können. Allerdings dürfte es schwierig sein, eine dafür notwendige Vergleichsgruppenanalyse zu entwickeln (vgl. FERTIG et al. 2004).

So wichtig die weitergehende Nutzung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren für eine fundierte Programmierung und Evaluierung von Fördermaßnahmen ist, so ist doch anzumerken, dass die Ermittlung entsprechender Indikatoren erheblichen methodischen Aufwand verursachen kann. Hier ist deshalb zwischen dem Nutzen einzelner Indikatoren und den Kosten für deren Ermittlung abzuwägen. Es kommt nicht auf die Darstellung eines umfangreichen Indikatorensystems an, sondern auf die Fokussierung auf wenige Indikatoren, die die Zielsetzungen des Landes bestmöglich erfassen. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, verlangt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftliche Entscheidungsunterstützung.

Fasst man die Ergebnisse der Evaluation des vierten Moduls zusammen, ist die wissenschaftliche Fundierung der Politik der EU-Fonds und deren Wirkungsanalyse positiv hervorzuheben. Das benutzte Instrumentarium ist für die Fragestellung geeignet und es ist transparent, insbesondere auch hinsichtlich seiner kritischen Eigenschaften und Annahmen. Die Vorgehensweise eignet sich zudem, die strategischen Wirkungen verschiedener Programme auf aggregierter Ebene darzustellen. So werden potenzielle Interventionen des EFRE im Hinblick auf die Zielbeiträge zu Wachstum und Beschäftigung bewertet und verglichen. Die Vorgehensweise hebt zudem auf die Idee von Benchmarks im Sinne einer „best practice“ ab.

3.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5)

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten im OP des EFRE hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006). Es wird die Verwaltungsbehörde benannt (Finanzministerium), und deren Aufgaben bei der Projektauswahl, Kontrolle, elektronischen Aufzeichnung der Buchführungsdaten, der Evaluierung, Dokumentation und Aufbewahrung der Kontrollunterlagen gegenüber der Bescheinungsbehörde, innerhalb des Begleitausschusses, gegenüber der Europäischen Kommission sowie bei der Sicherstellung der Publizität und der Beurteilung von Großprojekten werden entsprechend den Vorstellungen der Europäischen Kommission definiert und beschrieben. Die Aufgabenbestimmung sowie Verantwortungszuweisung für die zwischengeschalteten Stellen, die Bescheinigungs-, Prüf- und Zahlstellen sowie den Begleitausschuss folgen gleichfalls den Vorgaben der Europäischen Kommission.

Die Aufgabenbeschreibung sowie die Vorgaben zur Organisations- und Kommunikationsstruktur im Bundesland Sachsen-Anhalt im OP für den EFRE lassen eine funktionsfähige Kommunikation und Arbeitsteilung zwischen der Fondsverwaltung, der Bescheinigungsbehörde, der relevanten Zahlstelle, der Prüfbehörde und dem Begleitausschuss erwarten. Bereits die Programmplanung hat gezeigt, dass Kommunikation und Abstimmung zwischen den Behörden funktionsfähig sind.

Die mit der Durchführung der EFRE-Fördermaßnahmen betrauten Stellen besitzen ausreichende Verwaltungsressourcen. Diese werden durch die übergreifende Programmplanung in der Staatskanzlei gestärkt, und eine solche Aufgaben- und Organisationsstruktur hilft, verwaltungstechnisch die Orientierung an fondsübergreifenden Zielen abzusichern. Die Sammlung, Verarbeitung und Verteilung von Daten zwischen Verwaltungsbehörde, zwischengeschalteten Stellen, Bescheinigungsbehörde und Zahlstelle sowie den übrigen Akteuren (z.B. Begleitausschuss) ist vor dem Hintergrund der vorliegenden Informationssysteme sowie der Zuweisung von Funktionen auf die Akteure im OP für den EFRE fähig, das Programm effizient umzusetzen.

Das Monitoringsystem des Landes beruht für den EFRE auf einer Datenbank der Verwaltungsbehörde, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglicht. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abgestimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt. Insofern dürfte das System in der Lage sein, schnell und flexibel auf mögliche riskante Entwicklungen zu reagieren.

Für Bewertungen wird ebenso wie bei bestimmten Kontrollaufgaben (als Prüfbehörde fungiert eine über eine Ausschreibung selektierte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) auf Externe zurückgegriffen. Somit wird beim Begleitsystem auf interne Verwaltungsressourcen und beim Bewertungs- und Kontrollsystem auf externe Ressourcen zurückgegriffen. Dies trägt den unterschiedlichen Aufgaben von Begleitung und Bewertung Rechnung (vgl. FORSTNER et al. 2004), und die Nutzung externer Ressourcen schützt vor „Betriebsblindheit".

Die vorliegenden Maßnahmenbeschreibungen sind, wo nicht schon geschehen, noch weiter zu verbessern. Insbesondere sollte überprüft werden, ob alle mit dem Programmplanungsdokument obligatorisch geforderten Informationen enthalten sowie hinreichend genau und umfassend beschrieben worden sind. Dies gilt besonders für die Abgrenzung einzelner Maßnahmen, etwa für die Finanzierung des Hochwasserschutzes, der Bau- und Ausstattungsförderung allgemeinbildender und berufsbildender Schulen und von Investitionen im Bereich von Kindertagesstätten im Rahmen des EFRE und ELER.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass einige zusätzliche wesentliche Bewertungen zum Durchführungssystem im Rahmen der Bewertung der allgemeinen Förderstrategie gegeben werden (vgl. Kapitel 6.5). Diese fondsübergreifenden Argumente stützen sich vor allem auch auf Erfahrungen aus der ablaufenden Förderperiode bzw. generieren ihren Gehalt aus Erkenntnissen, die während der Begutachtung des gesamten vorhandenen Materials gewonnen wurden.

3.6 Zusammenfassung (Modul 6)

Die durchgeführte Ex-Ante-Evaluierung des OP für den EFRE im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 bestätigt, dass die Programmplanung zum EFRE im Land fast abgeschlossen ist und nur noch in einigen Punkten fortgesetzt bzw. vertieft werden muss. Im Folgenden werden die während der Bewertung gewonnenen Erkenntnisse noch einmal zusammengefasst, und es werden weiterführende programmspezifische Empfehlungen ausgesprochen, die bei der andauernden Programmplanung durch die Landesregierung Sachsen-Anhalt noch Berücksichtigung finden sollten. Im Kapitel 6.6 werden darüber hinaus fonds- bzw. programmübergreifende Empfehlungen für die weitere Programmplanung gegeben. Auch diese sollten bei der Programmplanung für das OP für den EFRE berücksichtigt werden.

Modul 1: Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf

Ausgangspunkt der EFRE-Strategie für das Bundesland Sachsen-Anhalt ist die sozio-ökonomische Analyse. Ihre Methodik ist angemessen, um eine Strategie vor dem Hintergrund des vorfindbaren Bedarfs zu entwickeln. Inhaltlich weist die sozio-ökonomische Analyse die für das Land weiterhin bestehenden prägnanten Konvergenzdefizite vor allem im wirtschaftlichen Bereich nach. Wirtschaftliche Faktoren zeichnen für Wohlfahrts- und Konvergenzdefizite im Bereich der Pro-Kopf-Einkommen und der Beschäftigung verantwortlich. Dieser Ausgangs-

tatbestand rechtfertigt die Entscheidung der Landesregierung, dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang einzuräumen.

Modul 2: Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie

Das Bundesland Sachsen-Anhalt möchte seine Einkommens- und Beschäftigungssituation verbessern, indem es die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen zu den Strategieschwerpunkten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ stimuliert. Diese drei fondsübergreifenden Prioritäten greifen auf Maßnahmen des EFRE zurück. Da

- die FuE- und Innovationsförderung in Unternehmen, an Hochschulen und Forschungseinrichtungen,
- die Bereitstellung von Bildungs-, Verkehrs-, Ver- und Entsorgungs- sowie Kommunikationsinfrastruktur und
- die einzelbetriebliche Investitionsförderung

Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit positiv beeinflussen und Einkommen sowie Beschäftigung steigern, ist die strategische Auswahl von Maßnahmen begründet und richtig. Diese Maßnahmen werden den Konvergenz- und Aufholprozess Sachsen-Anhalts forcieren.

In der Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt spielen Infrastrukturinvestitionen in den drei Strategieschwerpunkten eine wichtige Rolle. Es wird empfohlen, im OP für den EFRE deutlicher hervorzuheben, dass bei den Infrastrukturinvestitionen, die sensibel auf den demographischen Wandel des Landes reagieren, eine Bedarfs- und Auslastungsprüfung vorgenommen wird, um den Aufbau von zukünftigen Überkapazitäten zu vermeiden.

Die Allokation der finanziellen Ressourcen spiegelt mit ihren großen Ausgabenblöcken die strategischen Intentionen des OP für den EFRE wider. Allein der Anteil der FuE- und Innovationsförderung ist aufgrund ihrer strategischen Bedeutung, verglichen mit Fördermaßnahmen, die aus Sicht der Ex-Ante-Evaluierung schwächere Wachstumsbeiträge aufweisen (Radwegeförderung, Kindertagesstätten, Messebeteiligung, etc.), vergleichsweise gering. Deshalb wird empfohlen, die finanzielle Allokation der FuE- und Innovationsförderung zulasten dieser Bereiche zu stärken oder zumindest die freie Reserve hierzu zu verwenden.

Modul 3: Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft

Sowohl auf der Ebene strategischer Ziele als auch auf der Ebene der Maßnahmen ist die Konzeption des Bundeslandes Sachsen-Anhalt nicht nur intern, sondern auch zu den externen Referenzsystemen der EU und der Bundesrepublik

Deutschland kohärent. Die landespolitischen Oberziele Wachstum und Beschäftigung sind im Wesentlichen mit den übergeordneten Zielen der EU und der Bundesrepublik Deutschland deckungsgleich. Insofern sind von dieser kohärenten Strategie ausgeprägte Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Politikebenen zu erwarten.

Die OP-Prioritätsachsen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt stehen mit ihrer strategischen Ausrichtung nicht im Konflikt mit den Zielen der nationalen Strategie. Es werden vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Situation und der Stärken sowie Schwächen des Landes Schwerpunkte gesetzt, die mit Bildung, FuE sowie Innovations- und Infrastrukturförderung positive Synergieeffekte für die gesamtdeutsche Entwicklung mobilisieren. Somit sind externe Kohärenz und wechselseitig positive Synergieeffekte zum Nationalen Rahmenplan gegeben.

Modul 4: Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen

Die wissenschaftliche Fundierung der Politik der EU-Fonds und deren Wirkungsanalyse sind positiv hervorzuheben. Das benutzte Instrumentarium ist für die Fragestellung geeignet, und es ist transparent, insbesondere auch hinsichtlich seiner kritischen Eigenschaften und Annahmen. Die Vorgehensweise eignet sich zudem, die strategischen Wirkungen verschiedener Programme auf aggregierter Ebene darzustellen. So werden potenzielle Interventionen des EFRE im Hinblick auf ihre Zielbeiträge zu Wachstum und Beschäftigung bewertet und verglichen. Die Vorgehensweise hebt zudem auf die Idee von Benchmarks im Sinne einer „best practice“ ab.

Allerdings wird empfohlen, die Wirkung einzelner Maßnahmen bzw. von Maßnahmenbündeln des EFRE auf die landespolitischen und fondsspezifischen Ziele noch genauer zu erfassen und zu bewerten. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, legt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftlicher Entscheidungsunterstützung nahe.

Modul 5: Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten im OP des EFRE hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission.

Das Monitoringsystem des Landes beruht für den EFRE auf einer Datenbank der Verwaltungsbehörde, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglicht. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abge-

stimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt.

4. Ex-Ante-Evaluierung des Operationellen Programms für den ESF

4.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1)

Die sozio-ökonomische Analyse ist der Ausgangspunkt für die Entwicklung und Bewertung der strategischen Ausrichtung der EU-Fonds und des ESF. Dabei wird die Ausgangssituation untersucht (Ist) und vor dem Hintergrund strukturpolitischer Zielsetzungen (Soll) des Bundeslandes Sachsen-Anhalt und der EU bewertet. Auf dieser Basis werden Strategien entwickelt, um die Soll-Ist-Lücken zu schließen.

Die folgende Bewertung der Dokumente zur sozio-ökonomischen Analyse setzt sich zum einen mit deren methodischem Vorgehen, zum anderen mit ihren zentralen inhaltlichen Botschaften auseinander.

Unter methodischen Gesichtspunkten ist zunächst zu fragen, ob (1) im Kontext der EU-Fonds tatsächlich die empirisch relevanten Zusammenhänge dargestellt und hinreichend detailliert sowie sektoral und regional differenziert aufbereitet werden. Zudem ist zu prüfen, ob (2) die Stärken und Schwächen des Landes Sachsen-Anhalt durch geeignete Vergleiche (Benchmarking) deutlich werden (GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK 2005).

Zu (1). Die Auswahl der empirisch relevanten Beobachtungsmerkmale und Indikatoren ergibt sich aus den Zielen der EU-Fonds. Der ESF ist ebenso wie der EFRE den prioritären Zielen „Konvergenz“ sowie „regionale Wettbewerbsfähigkeit“ und „Beschäftigungssteigerung“ verpflichtet (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004a). Vor diesem Hintergrund soll der ESF den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stärken, indem er Maßnahmen zur

- Steigerung der Anpassungsflexibilität der Arbeitsmärkte,
- Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung,
- Vollbeschäftigung,
- Verbesserung der Arbeitsplatzqualität,
- Steigerung der Arbeitsproduktivität und
- sozialen Eingliederung

unterstützt (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004c). Außerdem sollen die berufliche Bildung das Humankapital qualifizieren und die Qualität der öffentlichen Verwaltungen sowie deren institutionelle Kapazitäten erweitert werden. Vor diesem Hintergrund ist die sozio-ökonomische Analyse das zentrale Instrument, um den vorrangigen Bedarf und die wichtigsten Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt abzuschätzen. Deshalb werden im Einzelnen

– Produktivität, Lohnstückkosten und Produktionsentwicklung (Produktionslücke) sowie deren sektorale und regionale Struktur,
– die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und des Arbeitsmarkts und
– die Strukturen des Arbeitsmarkts (Arbeitslosenquote, Langzeitarbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit, etc.)

analysiert. Diese Strukturanalyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt wird mit einer Einschätzung der Potenzialfaktoren für eine nachhaltige Entwicklung kombiniert. Auf Basis der Ziele des ESF stehen dabei vor allem das Humankapital und die Potenzialfaktoren, die dessen Qualität determinieren, im Vordergrund. Dazu werden die Ausbildungs- und Qualifikationsstruktur der Beschäftigten sowie die Qualität des Bildungssystems näher untersucht. Somit erfasst die sozio-ökonomische Analyse die relevanten Kriterien. Die Ausgangsbedingungen für das Land werden gleichfalls hinreichend detailliert erfasst, und auf Basis der sozio-ökonomischen Analyse ist es möglich, die interne und externe Kohärenz sowie die grundlegenden Herausforderungen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt abzuschätzen.

Zu (2). Die Auswahl von geeigneten Vergleichen basiert zunächst darauf, dass die relative Position des Bundeslandes Sachsen-Anhalt innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und der EU analysiert wird. Dies ist sinnvoll, um das Ausmaß der Konvergenzlücke zu quantifizieren. Das Benchmarking im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs wird jedoch nicht aus dem Vergleich des Landes mit anderen Regionen bzw. aus der Gegenüberstellung von EU-Durchschnitt (Soll) und Ausgangsbedingungen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt (Ist) abgeleitet. Vielmehr beruht das Benchmarking einerseits auf Soll-Prognosen, die aus einem makroökonomischen Modell abgeleitet werden; zum anderen werden auf der Basis eines Scoring-Verfahrens die politischen Maßnahmen mikroökonomisch bewertet (GEFRA und ESRI 2006). Dieses Vorgehen ist angemessen, weil

– die Pfadabhängigkeit von Ausgangsbedingungen berücksichtigt wird,
– die Wirkungen von Fondsinterventionen auf der Grundlage eines auf das Bundesland Sachsen-Anhalt zugeschnittenen Modells abgebildet werden und
– der Zielbeitrag einzelner Maßnahmen zumindest im Ansatz eingeschätzt wird.

Fasst man zusammen, erfüllt die sozio-ökonomische Analyse der Ausgangslage die methodisch relevanten Anforderungen, und auf ihrer Basis kann der Zusammenhang von Strategie und vorfindbarem Bedarf abgeschätzt werden.

Was die inhaltlichen Ergebnisse der sozio-ökonomischen Analyse betrifft, werden die Probleme, Risiken und Bedarfsanforderungen aus Sicht ökonomischer, sozialer und umweltbezogener Ziele ausreichend klar und detailliert beschrieben. Die treibenden Kräfte für problematische Entwicklungsprozesse sowie Herausforderungen werden deutlich, wenn man sich die wesentlichen Aussagen der sozio-ökonomischen Analyse zum Entwicklungsstand der Humanressourcen und der sie bestimmenden Einflussfaktoren vor Augen führt:

- Im Vergleich zu den übrigen Bundesländern hat sich die Arbeitsmarktlage im Land in den letzten Jahren leicht verbessert; denn entgegen dem Bundestrend ist die Zahl der Arbeitslosen zwischen 2000 und 2004 um 3,5 % gesunken. Trotzdem belief sich die Arbeitslosenquote im Bundesland Sachsen-Anhalt weiterhin auf rund 20 % und war damit etwa doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Mit diesem ausgeprägten Arbeitsmarktungleichgewicht unterscheidet sich das Land deutlich von Westdeutschland und der EU.
- Die Jugendarbeitslosenquote liegt bei rund 15 %. Damit liegt sie zwar unter der Quote in der EU (rund 18 %), aber sie markiert noch immer eine gravierende Störung des Arbeitsmarktes.
- Die Arbeitslosenquote bei älteren Erwerbspersonen sowie der Anteil der Langzeitarbeitslosen im Bundesland Sachsen-Anhalt sind ebenfalls vergleichsweise hoch. Deutlich mehr als die Hälfte (rund 64 %) der Arbeitslosen sind seit mehr als einem Jahr nicht mehr beschäftigt. Das sind rund 19 %-Punkte mehr als in der EU.

Die Ursachen für die skizzierten Arbeitsmarktungleichgewichte sind auf Seiten der Arbeitsnachfrage die gesamtwirt- und regionalwirtschaftliche Kapital- und Unternehmenslücke, ein schrumpfender zweiter Arbeitsmarkt sowie sektorale Anpassungsprozesse, insbesondere im Baugewerbe und im öffentlichen Dienst. Auf Seiten des Arbeitsangebots sind es vor allem Qualifikationsdefizite, Flexibilitätshemmnisse und eine im Vergleich zu Westdeutschland in Ostdeutschland rund 10 %-Punkte höhere Frauenerwerbsquote, die das Arbeitsmarktungleichgewicht maßgeblich prägt.

Im Hinblick auf den Ausbildungsmarkt und die Qualität des Humankapitals zeichnen sich für das Bundesland Sachsen-Anhalt weiterhin eine Reihe von Besonderheiten ab:

- Im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Flächenländern konnten im Land bereits seit mehreren Jahren die höchsten Werte bei der Ausbildungsbeteiligung von Unternehmen erreicht werden. Im Durchschnitt stellt über die Hälfte der ausbildungsberechtigten Betriebe Ausbildungsplätze zur Verfügung. Insgesamt gab es Mitte 2004 im Bundesland Sachsen-Anhalt rund 53.000 Auszubildende. Dies entspricht einer Auszubildendenquote von rund 6 %. Die Mehrzahl der Auszubildenden lernt in Betrieben und Einrichtungen des Dienstleistungssektors, während auf das verarbeitende Gewerbe 15 % und auf das Baugewerbe nur noch 9 % aller Auszubildenden entfallen. Während zwischen 1996 und 2003 noch ein deutlicher Abwärtstrend bei der Übernahme von Auszubildenden nach abgeschlossener Ausbildung in ein Arbeitsverhältnis desselben Betriebes zu beobachten war, hat sich die Situation mit einer aktuellen Übernahmequote von rund 44 % verbessert. Das Land zählt damit zu den ostdeutschen Ländern mit den höchsten Übernahmequoten.
- Für die Entwicklung der zukünftigen Beschäftigungssituation ist neben der Arbeitsnachfrage die Qualität des Humankapitals gerade vor dem Hintergrund eines forcierten globalen und regionalen Wettbewerbs von besonderer Bedeutung und damit zentraler Standortfaktor. Hier zeigt sich, dass das Land eine Stärke in einer vergleichsweise günstigen Humankapitalausstattung besitzt. Der Anteil von Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung ist geringer als im Bundesdurchschnitt, und der Anteil der sozialversi-

cherungspflichtig Beschäftigten (am Arbeitsort) mit Hoch- und Fachhochschulabschluss entspricht noch in etwa dem Bundesdurchschnitt. Allerdings ist diese Quote entgegen dem bundesdeutschen Trend in den letzten Jahren gesunken. Problematisch für die Qualität des Humankapitals ist auch der hohe Anteil von Schulentlassenen ohne Hauptschulabschluss. Dieser Anteil ist zwar in jüngster Zeit rückläufig, liegt aber mit knapp 12 % immer noch über dem Bundesdurchschnitt von rund 9 %. Aufholbedarf besteht auch hinsichtlich des altersspezifischen Anteils studienberechtigter Bürger. Er liegt im Bundesland Sachsen-Anhalt mit 33 % um rund 7 %-Punkte unter dem Bundesdurchschnitt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Probleme, Risiken und Bedarfsanforderungen in der sozio-ökonomischen Analyse klar beschrieben werden. Es ist nachvollziehbar und aus Sicht der Ex-Ante-Evaluierung richtig, wenn die Landesregierung bei der Bewertung der momentanen Situation zu dem Ergebnis kommt, dass vor allem ökonomische Entwicklungsrückstände relevant sind. Die materielle Analyse der sozio-ökonomischen Bedingungen macht zudem deutlich, dass vor allem die wirtschaftliche Entwicklung des Bundeslandes Sachsen-Anhalt hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Dies führt dazu, dass der Konvergenzprozess erlahmt und der sozialpolitische Verteilungsspielraum des Landes zunehmend eingeengt wird. Mangelndes Wachstum und stagnierende Konvergenz sind dabei insbesondere auch auf Defizite bei der Humankapitalqualität zurückzuführen. Zudem werden die Ursachen für problematische Entwicklungsprozesse sowie die Herausforderungen für die Strukturpolitik deutlich: In der kurzen Frist sind es Defizite bei der Arbeitsnachfrage, und sowohl in der kurzen als auch langen Sicht sind es Humankapitaldefizite und demographischer Wandel, die für Wachstumsschwächen und Beschäftigungslücken verantwortlich sind. Insofern ist die strategische Ausrichtung des OP für den ESF richtig, wenn mit den Strategieschwerpunkten neben Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen Schwerpunkte auf Bildung sowie auf Forschung, Entwicklung und Innovation gelegt werden. Dies ist eine adäquate Reaktion auf die zentralen sozio-ökonomischen Probleme des Landes.

Vor dem skizzierten sozio-ökonomischen Hintergrund lassen sich schließlich die Zielgruppen des ESF und deren Bedarf identifizieren. Hinsichtlich des Humankapitals sind Anstrengungen notwendig, um Schüler, Studenten, Beschäftigte und Arbeitslose zu qualifizieren, um damit die Voraussetzungen für wachsende Innovationsfähigkeit und produktivere Beschäftigung zu legen. Zudem sind für alle Schwerpunkte des OP für den ESF Frauen eine besondere Zielgruppe. Innerhalb eines speziellen Schwerpunkts gehören besonders Benachteiligte zur Zielgruppe des ESF. Das Spektrum der Zielgruppen des ESF wird in der kommenden Förderperiode erweitert, weil etwa Wissenschaftler an Hoch- und Fachhochschulen stärker als in der Vergangenheit unterstützt werden können. Betrachtet man jedoch das Spektrum der insgesamt geplanten Maßnahmen, bedeutet dies nicht, dass spezifische Zielgruppen wie Jugendliche, besonders Benachteiligte oder ältere Erwerbstätige in Zukunft nennenswert negativ tangiert sein werden.

Fasst man die Evaluierungsergebnisse hinsichtlich des ersten Moduls zusammen, erfüllt die sozio-ökonomische Analyse der Ausgangslage die methodisch relevanten Anforderungen. Auf ihrer Basis kann der Zusammenhang von Strategie und ermitteltem Bedarf abgeschätzt

werden. Das Ergebnis der sozio-ökonomischen Analyse bringt zum einen die weiterhin bestehenden prägnanten Konvergenzdefizite vor allem im wirtschaftlichen Bereich zum Ausdruck; zum anderen werden Stärken deutlich, an denen eine Entwicklungs- und Aufholstrategie anknüpfen sollte. Das Zusammenspiel von makro- und mikroökonomischer Analyse von Politikintervention ist vor allem deshalb gut für ein Benchmarking geeignet, weil es, ausgehend von den in Sachsen-Anhalt ökonomisch relevanten Bedingungen, realistische Ziele für den ESF formuliert.

4.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2)

Um bestimmte Ziele zu erreichen, werden vor dem Hintergrund erwarteter sozio-ökonomischer Trends Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel hinsichtlich ihrer Zielbeiträge bewertet und eingesetzt. Wenn folglich die Konsistenz und interne Kohärenz der Strategie des ESF zu bewerten ist, sind die Wirkungen der Intervention auf der Basis von Ziel-Mittel-Beziehungen zunächst qualitativ zu beurteilen.

Ausgangspunkt ist das übergeordnete Anliegen für die Politik der EU-Fonds, die Wohlfahrt der Bürger zu erhöhen. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- Als übergeordnetes Ziel fungiert das Interesse „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, das in der EU als Konvergenzziel definiert ist und auch das übergeordnete Ziel auf nationaler Ebene darstellt.
- In der Regel wird die Gleichwertigkeit auf die quantitative (Arbeitslosigkeit) und qualitative (Einkommenshöhe) Beschäftigungssituation, die (regionale) Einkommensverteilung und Versorgung (soziale Dimension, Infrastruktur) und die Umweltqualität bezogen.
- Einkommens- und Beschäftigungshöhe können durch konkrete Maßnahmen beeinflusst werden. So sind etwa Einkommen und Beschäftigung abhängig von der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Unternehmen und Beschäftigten, die wiederum etwa durch Forschungsbeihilfen oder Humankapitalqualifikation vom ESF unterstützt werden können.
- Zwischen den Zielen „Wirtschaftliche Entwicklung“, „Soziale Belange“ und „Umweltschutz“ können Konflikte auftreten. In diesem Fall sind entsprechende Entscheidungen über Prioritäten zu treffen.

Die Landesregierung hat sich dafür entschieden, dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang einzuräumen. Dies stimmt mit dem ermittelten Bedarf (siehe Modul 1) überein, da für Wohlfahrts- und Konvergenzdefizite vor allem wirtschaftliche Faktoren verantwortlich sind. Außerdem korrespondiert diese Ausrichtung eng mit den Prioritäten für den ESF, weil auch er sich an den übergeordneten Zielen Konvergenz (hinsichtlich Einkommen, Beschäftigung) sowie regionale Wettbewerbsfähigkeit ausrichtet (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004a). Im Rahmen der Prioritätsachsen „Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen“, „Verbesserung des Humankapitals“ und „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen“ setzt der ESF erkennbare Impulse für die übergeordneten Ziele (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2004c).

Die Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt zielt darauf ab, vor allem die Einkommens- und Beschäftigungssituation dadurch zu verbessern, dass die Wettbewerbs- und die Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen in den Strategieschwerpunkten „Bildung“, „Forschung, Entwicklung und Innovation“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ gestärkt werden sollen. Diesen drei Strategieschwerpunkten der Landesregierung sind eine Reihe von Maßnahmen zuzuordnen, die über positive Impulse auf Einkommen und Beschäftigung den Konvergenz- und Aufholprozess des Landes forcieren sollen. Diese Ausrichtung geht mit den strategischen Zielen des Landes konform und reflektiert zutreffend die sozio-ökonomischen Konvergenzlücken. Deshalb ist es richtig, wenn der ESF vor allem zu den beiden ersten Strategieschwerpunkten beiträgt. Dieser Ansatz stärkt die interne Kohärenz, weil die Fördermöglichkeiten des ESF zwar nicht ausschließlich, aber primär auf das Wachstums- und Beschäftigungsanliegen ausgerichtet werden.

Die Ziel-Mittel-Beziehungen und damit die Wirksamkeit der Maßnahmen werden einerseits im Rahmen eines empirisch ausgerichteten makroökonomischen Modells, andererseits im Rahmen eines Scoring-Verfahrens untersucht (GEFRA und ESRI 2006). An dieser Stelle soll im Sinne einer Heuristik die Wirkung der Maßnahmen auf der Basis wachstums- und arbeitsmarktökonomischer Ansätze interpretiert werden:

– Mit Hilfe wachstumsorientierter Qualifizierung und mit der Integration von Jugendlichen in den ersten Arbeitsmarkt sollen die Standortbedingungen, die Beschäftigungs- und Ausbildungschancen verbessert und somit die langfristigen Einkommens- und Wachstumsspielräume des Bundeslandes Sachsen-Anhalt erweitert werden. Darüber hinaus wirken die Maßnahmen zur Existenzgründung an den Hochschulen sowie die Förderung von Wissenschaftlern stimulierend auf das Innovations- und Gründungsgeschehen.

– Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sowie der Defizite des beschäftigten Humankapitals ist die berufsbegleitende Qualifizierung von Beschäftigten eine „pro-aktive“ Maßnahme. Sie zielt darauf ab, präventiv Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Sie reduziert Beschäftigungsrisiken und eröffnet im Zuge steigender Arbeitsproduktivität Wachstumsspielräume. Außerdem werden durch die Förderung von Geringqualifizierten und von älteren Arbeitnehmern im Beruf zukünftige Beschäftigungsrisiken reduziert. Ebenfalls wirkt eine berufliche Weiterbildung Erwerbstätiger beschäftigungs- und wachstumsfördernd, wenn durch eine nachfrageorientierte Qualifikation dem mit wachsender Arbeitslosigkeit zunehmenden Verlust an Humankapitalqualifikation entgegengewirkt wird.

– Schüler und Jugendliche sollen durch Bildungsmaßnahmen qualifiziert und dadurch besser in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Dies ist ebenfalls eine „pro-aktive“ Maßnahme, die vor allem langfristig auftretende Probleme begrenzt und die zukünftige Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen sichert.

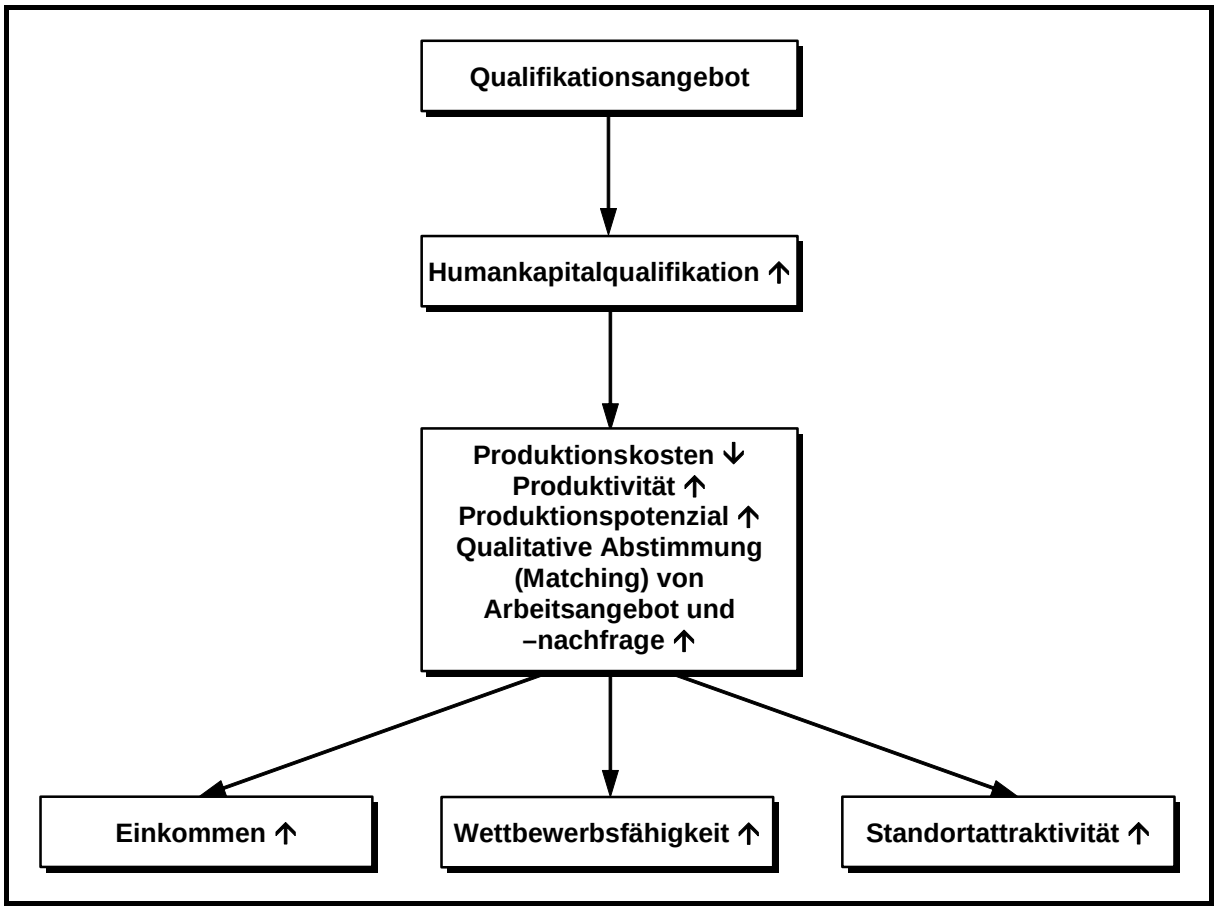
– In einem speziellen Schwerpunkt werden zudem Maßnahmen gegen die Ausgrenzung besonders Benachteiligter fortgeführt. Es geht zum einen um einen verbesserten Zugang zu Beschäftigung durch berufliche Weiterbildung, Beschäftigungsmaßnahmen und Einstellungszuschüsse sowie um die Förderung von Existenzgründungen. Darüber hinaus sollen Benachteiligte (Personen mit Migrationshintergrund, Behinderte, SGBII- und SGBIII-

Leistungsbezieher, etc.) integriert werden. Hier kommen vorzugsweise sozialpolitisch motivierte Maßnahmen zum Zuge.

Die Wirkungskette, die durch die Instrumente des ESF in Gang gesetzt und in Abbildung 8 dargestellt wird, startet mit der Qualifizierung des Humankapitals, die die Eintrittswahrscheinlichkeit in oder die Wahrscheinlichkeit eines Verbleibs im ersten Arbeitsmarkt erhöht. Soweit die Arbeitsmarktprobleme im Bundesland Sachsen-Anhalt primär auf mangelndes wirtschaftliches Wachstum zurückzuführen sind, zielt Humankapitalqualifikation auf die Stärkung eines neben Realkapital und Innovationen wesentlichen Wachstumsfaktors. Zudem verbessert erfolgreiche Humankapitalqualifikation das Matching zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage, da das qualitative Profil zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot besser aufeinander abgestimmt wird. Beide Prozesse forcieren die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Bundesland Sachsen-Anhalt und führen zu mehr und besserer Beschäftigung sowie zu steigenden Einkommen im Land. Deshalb ist es vor dem Hintergrund der Ziele und Prioritäten des Landes nachvollziehbar, wenn die wachstumsorientierte Qualifikation gegenüber der laufenden Förderperiode aufgestockt wird. Dies stellt vor dem Hintergrund der generellen Ausrichtung der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt eine begründete Orientierung dar, weil Qualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen, die Aus- und Weiterbildung von Jugendlichen sowie die Innovationsförderung und Existenzgründung an den Hochschulen in den Vordergrund rücken.

Die skizzierte Schwerpunktsetzung ist eine Entscheidung zu einem für den ESF-typischen Zielkonflikt zwischen mehr wachstums- und auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigungsfördernden Maßnahmen einerseits und umverteilenden, primär sozialpolitisch motivierten Interventionen andererseits. Da allerdings auch in der kommenden Förderperiode die Prioritätsachse „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen“ vor allem sozialpolitische Ziele verfolgt und diese noch immer knapp 20 % des ESF-Budgets beansprucht, ist die Wachstums- und Beschäftigungsorientierung nicht unangemessen einseitig dominant. Die strategische Neuausrichtung trägt zudem dem Umstand Rechnung, dass insbesondere Instrumente für den zweiten Arbeitsmarkt (z.B. begleitende Qualifizierung für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) weitgehend nur sozialpolitisch wirken, weil sie die Teilnehmer persönlich stabilisieren. Da durch diese Maßnahmen aber nur wenige Menschen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden, tragen die Maßnahmen auch kaum zum wirtschaftlichen Wachstum und zu nachhaltiger Beschäftigung bei (GEFRA 2005). Insofern ist die Schwerpunktsetzung auf wachstumsfördernde und nachhaltige Maßnahmen eine richtige Schlussfolgerung aus Erkenntnissen der abgelaufenen Förderperiode.

Abbildung 8: Wirkungszusammenhänge im Bereich der Humankapitalqualifikation im Rahmen des ESF



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Vergleich zum EFRE wird im Sinne eines Policy Mix in der Programmplanung zum ESF ein stärkeres Gewicht auf die Förderung der wachstums- und beschäftigungsrelevanten Humanressourcen gelegt. Dies bedeutet, den Mittelanteil für Einsatzfelder wie Schule und Berufsausbildung, lebenslanges Lernen, Anpassungsfähigkeit, Forschung und Innovation sowie Teilbereiche der Förderung von Unternehmergeist und Chancengleichheit weiter zu verstärken. Eine solche strategische Orientierung für den ESF lässt über die Förderung des Potenzialfaktors Humanressourcen erwarten, dass der Fonds zum wirtschaftlichen Aufholprozess und zu einer positiven Beschäftigungsentwicklung beiträgt. Die Strategie trägt zudem dem demographischen Wandel Rechnung. Außerdem werden Maßnahmen zur Weiter- und Fortbildung von Beschäftigten und arbeitslosen Erwerbspersonen durchgeführt, die in der Vergangenheit als signifikant positiv auf die Arbeitsplatzsicherung und die Beschäftigungschancen eingeschätzt wurden (ROTHGANG et al. 2004; IZA 2006). Offen bleibt lediglich, ob hinsichtlich der institutionellen Kapazität der Arbeitsverwaltung die Erfahrungen aus der vergangenen Förderperiode hinreichend aufgearbeitet wurden (GEFRA 2005). In den Dokumenten finden sich keine Aussagen, wie die Schnittstellen zwischen Landes- und ESF-Förderung sowie lokaler Arbeitsmarktpolitik optimiert werden können. Darauf weist

bereits die Aktualisierung der Halbzeitbewertung hin. Zudem zeigen die Erfahrungen mit der Umsetzung der so genannten Hartz-Gesetzgebung in den übrigen Bundesländern, dass die institutionellen Strukturen noch nicht ausreichend koordiniert sind, um Reibungsverluste zwischen den verschiedenen Akteuren und Förderstrukturen zu vermeiden. Dies ist allerdings nur bedingt möglich, da in allen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik des Bundes auch für die kommenden Jahre immer wieder – beispielsweise im Zuge der anstehenden Evaluierung der so genannten Hartz-IV-Reform – mit gravierenden Änderungen zu rechnen ist. Darüber hinaus sind die Fördermaßnahmen des ESF, die sich vor allem im Bereich der „Betreuungskunden“ mit der Arbeitsmarktpolitik des Bundes überschneiden, sowohl komplementär als auch institutionell-organisatorisch aufeinander abgestimmt.

Will man die Risiken der Förderpolitik abschätzen, sind die verschiedenen Maßnahmen innerhalb der gesetzten Prioritäten differenziert zu betrachten:

– Im Zuge der Humankapitalqualifikation kann es zu Abwanderungen aus den Fördergebieten kommen, wenn höher qualifizierte Personen auch räumlich mobiler sind und außerhalb des Landes nachgefragt werden. Diese Gefahr dürfte beispielsweise relevant sein, wenn im Bereich moderner IuK-Techniken Humankapital qualifiziert wird, das auch in den Zentren außerhalb des Bundeslandes Sachsen-Anhalt einen Arbeitsplatz findet. Dieses Risiko wird allerdings entschärft, wenn mit wachsender Konvergenz die Anreize abzuwandern rückläufig sind. Soweit Berufstätige qualifiziert werden, ist zudem das Abwanderungsrisiko gering.

– Sowohl berufliche Weiterbildung als auch die Qualifikation arbeitsloser Erwerbspersonen können möglicherweise am tatsächlichen Bedarf vorbeigehen oder qualitativ nicht hinreichend sein. Um diese Risiken zu begrenzen, sollten Bildungsgutscheine eingesetzt und, wie im Land sinnvollerweise vorgesehen, mit Kombilöhnen verbunden werden. Aus- und Weiterbildung findet dann in den Unternehmen statt. Eine damit eher betriebsnahe Qualifikation sorgt dafür, dass sich die Ausbildung stärker an den Bedürfnissen des ersten Arbeitsmarkts orientiert. Dies ist auch eine Schlussfolgerung der Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Diese hebt hervor, dass die Qualität der Ausbildung im Rahmen von betrieblichen oder betriebsnahen Ausbildungsplatzprogrammen deutlich höher einzuschätzen ist als Programme der außerbetrieblichen Ausbildung. Insofern sollte erstere deutlich im Vordergrund stehen. Allerdings könnte diese Integration der Weiterbildung in den ersten Arbeitsmarkt zu wenig diversifizierten und stärker einseitig ausgerichteten Ausbildungsmaßnahmen führen, da vor allem die spezifischen Bedarfe der einzelnen Unternehmen im Vordergrund stehen. Deshalb sollten die geförderten Bildungsinhalte nicht ausschließlich unternehmensspezifisch sein. Außerdem sollte sich die Berufsstruktur der Qualifizierungsprogramme nicht auf einige wenige Standardberufe mit geringen Ausbildungskosten und zum Teil kürzerer Ausbildungsdauer konzentrieren, sondern hinreichend diversifiziert sein. Vor diesem Hintergrund ist die ausgewogene Mischung zwischen betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen und überbetrieblichen Qualifikationsbemühungen im Bundesland Sachsen-Anhalt gut gelungen. Beispielhaft sind hier geplante Maßnahmen wie „Berufsorientierung in zukunftsträchtigen Berufen“ und „Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung“ zu nennen.

- Weiterbildungsmaßnahmen sollten nicht allein auf gering qualifizierte Erwerbspersonen sowie besonders Benachteiligte beschränkt werden. Damit würden die potenziellen Produktivitäts- und Einkommenseffekte sowie die Beiträge zum Wachstum begrenzt werden. Dies ist im Bundesland Sachsen-Anhalt nicht der Fall; denn Maßnahmen wie „Produktives Lernen an Schulen in Sachsen-Anhalt“ oder „Unterstützung wissenschaftlicher Karrieren von Frauen“ unterstützen ebenso wie zahlreiche Maßnahmen der beruflichen Ausbildungsförderung von Seiten des ESF sehr gut die wachstumsorientierte Ausrichtung der Strategie des Landes.
- Freiwillige berufliche Weiterbildung ist häufig nicht nachhaltig, weil oft nur wenige Erwerbspersonen langfristig in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden (IZA 2006). Um dieses Risiko zu begrenzen, sollte die Humankapitalförderung nicht mit dem Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis enden, und ein beschleunigtes wirtschaftliches Wachstum wirkt gleichfalls positiv auf die Beschäftigungsdauer. Auch ist festzustellen, dass das Land dieses Risiko durch eine gute Maßnahmenkonzeption (hier „Qualifizierung von Beschäftigten“) reduziert.
- Die im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführten Vergleichsgruppenanalysen und die empirisch orientierte Evaluierung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit zeigen, dass die mit den Maßnahmen des ESF erreichten Effekte im Wesentlichen arbeitsmarktpolitischer Art sind. Der Erwerbsstatus der geförderten Gründer entwickelt sich signifikant besser als der von vergleichbaren Arbeitslosen. Hingegen konnten in den vorliegenden Studien keine positiven Effekte auf die Beschäftigtenentwicklung der Unternehmen nachgewiesen werden; vielmehr gibt es Hinweise auf eine unterdurchschnittliche Entwicklung der Beschäftigtenzahl. Die finanziellen Hilfen des ESF für Existenzgründungen haben somit unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten eine relativ geringe Bedeutung. Hier können eher die oben angesprochenen ESF-Instrumente wie die Förderung von „Entrepreneurship“ an Hochschulen und Fachhochschulen greifen. Vor diesem Hintergrund ist etwa die Maßnahme „Zuschüsse für Gründer/-innen aus Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen“ im Bundesland Sachsen-Anhalt als sehr gut zu bewerten.

Zusammenfassend können erkennbare Risiken zum einen über den Policy Mix im ESF sowie über eine entsprechende Antizipation bei den Maßnahmen begrenzt werden. Zum anderen sind positive Synergieeffekte von Seiten des EFRE risikobegrenzend.

Die strategische Ausrichtung des ESF beruht insgesamt auf eindeutig definierten Zielen, die für das Bundesland Sachsen-Anhalt sowie für die Schwerpunkte und Maßnahmen quantifiziert sind. Die spezifischen Ziele des ESF sind

- die wachstumsorientierte Qualifizierung,
- die Stärkung des Innovationspotenzials,
- die Integration und Förderung von Jugendlichen,
- die Beschäftigungsförderung und
- die Integration besonders Benachteiligter.

Die Ziele der Landesregierung können allerdings nur erreicht werden, wenn die EU-Fonds und – hier der ESF – angemessen finanziell ausgestattet sind. Für den ESF ist Folgendes anzumerken:

– Die finanzielle Gewichtung der Prioritätsachsen „Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten“, „Verbesserung des Humankapitals“ und „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen“ spiegelt die strategischen Zielsetzungen des Landes wider. Gemessen am Anteil der Prioritätsachsen am ESF-Budget entfallen rund 32 % auf die erste Prioritätsachse, ca. 41 % auf die zweite und etwa 18 % auf die dritte. Innerhalb der ersten und dritten Prioritätsachse besitzen richtigerweise insbesondere Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ein hohes finanzielles Gewicht.

– Vor allem in der dritten Prioritätsachse finden sich sozialpolitisch motivierte Maßnahmen, die ebenfalls zum ESF-Förderspektrum zählen. Die einzelnen Kürzungen in diesem Bereich deuten auf die Opportunitätskosten der Wachstumsorientierung hin, wobei diese jedoch nicht unangemessen hoch ausfallen.

Somit werden die finanziellen Mittel einerseits entsprechend den Zielsetzungen des OP verteilt; andererseits ist die finanzielle Ausrichtung in den drei Prioritätsachsen ausreichend hoch.

Fasst man die Ergebnisse der Ex-Ante-Evaluierung des ESF für das zweite Modul zusammen, zielt die Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt darauf ab, vor allem die Einkommens- und Beschäftigungssituation zu verbessern, indem die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen in den Strategieschwerpunkten „Bildung“, „Forschung, Entwicklung und Innovation“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ gefördert werden. Diese drei fondsübergreifenden Schwerpunkte sehen eine Reihe von Maßnahmen vor, die über positive Impulse auf Einkommen und Beschäftigung den Konvergenz- und Aufholprozess des Landes forcieren. Der spezifische Beitrag des ESF konzentriert sich dabei sinnvollerweise auf die ersten beiden Prioritäten. Mit seinen Prioritätsachsen „Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten“ sowie „Verbesserung des Humankapitals“ trägt er vor allem über Humankapitalqualifizierung zu Beschäftigung und wirtschaftlichem Wachstum bei. Die sozialpolitische Dimension des Konvergenzanliegens wird vor dem Hintergrund der Strategie der wachstumspolitischen Dimension nachgeordnet, aber insbesondere in der dritten Prioritätsachse konzentriert verfolgt. Diese strategische Ausrichtung spiegelt sich auch in der Mittelallokation im ESF wider. Seine Maßnahmen knüpfen am ermittelten Bedarf für das Bundesland Sachsen-Anhalt an. Darüber hinaus trägt er insbesondere auch Gender-Aspekten Rechnung. Dies ist etwa bei der Förderung von Nachwuchswissenschaftlerinnen an den Hochschulen der Fall. In eine ähnliche Richtung zielen Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit von Frauen in Beruf und Bildung.

4.3 Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3)

Der Einsatz der EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt vollzieht sich im Rahmen der Strukturpolitik der EU sowie innerhalb nationaler Bemühungen zur Stimulierung wirtschaftlichen Wachstums und regionaler Konvergenz. Vor diesem Hintergrund einer Mehr-Ebenen-Politik können Effizienz- und Reibungsverluste nur vermieden werden, wenn die Referenzsysteme auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene miteinander kompatibel sind und somit eine externe Politikkohärenz gegeben ist.

Das politische Referenzsystem der EU schlägt sich zum einen in den zentralen strategischen Vorgaben für die EU-Fonds EFRE und ESF nieder; zum anderen sollen die finanziellen Ressourcen im Rahmen der Kohäsionspolitik entsprechend den strategischen Leitlinien der Europäischen Kommission dazu verwendet werden,

– die Attraktivität der Regionen und Städte zu fördern,
– eine wissens- und innovationsbasierte wettbewerbsfähige Wirtschaft zu entwickeln und
– mehr und qualitativ hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Die Hauptziele der Strukturpolitik nach 2007 sind dabei

– Konvergenz durch Förderung von Wachstum und Innovation,
– regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie
– europäische territoriale Zusammenarbeit.

Darüber hinaus haben insbesondere die EU-Gipfeltreffen in Lissabon (2000) und Göteborg (2001) das Wachstums- und Beschäftigungsanliegen sowie nachhaltigen Umweltschutz als zentrale europäische Anliegen hervorgehoben. Die strategische Orientierung im Hinblick auf

– Wachstum und Beschäftigung,
– Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Wettbewerbsfähigkeit und
– Nachhaltigkeit

ist erneut auf der Tagung des Europäischen Rats 2005 und mit dem „Dreijahresplan für Wachstum und Beschäftigung“ bekräftigt worden. An den beiden zuerst genannten Zielen knüpft auch die „Integrierte Leitlinie für Wachstum und Beschäftigung“ an, und diese konkretisiert zudem das hier relevante europäische Zielsystem (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005). Die makroökonomischen Leitlinien stellen insbesondere Stabilität und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den Vordergrund. Die mikroökonomischen Orientierungen stellen offene Märkte, Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit sowie nachhaltige Ressourcen- und Umweltnutzung in den Vordergrund. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien fordern die Ausrichtung auf Vollbeschäftigung, Produktivitätssteigerung, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und forcierte Investitionen in Humankapital und Bildungssysteme.

Führt diese Ausrichtung zu Zielkonflikten mit dem ESF, und zwar hinsichtlich seiner sozialpolitischen Dimension? Dies ist langfristig nicht der Fall, weil wirtschaftliches Wachstum auch Verteilungsspielräume erweitert. Wichtiger ist allerdings, dass Sozialpolitik instrumentell nicht allein auf Transferzahlungen an Einkommensschwache basiert. Vielmehr soll durch wachstumsfördernde Maßnahmen soziale Ungleichheit abgebaut werden. Dazu zählt beispielsweise die Qualifikation Erwerbstätiger, etc. Da im Unterschied etwa zur Sozialhilfe der ESF gerade nicht Einkommenstransfers, sondern entwicklungsfördernde Instrumente in den Mittelpunkt rückt, ist eine prioritäre Ausrichtung auf Wachstum und Beschäftigung aus dieser Perspektive begründet.

Der ESF konzentriert sich in der kommenden Förderperiode darauf, die Anpassungsfähigkeit von Erwerbstätigen und Unternehmen sowie die Humankapitalinvestitionen zu stimulieren. Außerdem wird dem sozialpolitischen Anliegen des ESF, allerdings in begrenztem Umfang, weiterhin Rechnung getragen. Dies korrespondiert mit den Zielen der Lissabon-Agenda und der Europäischen Beschäftigungsstrategie, weil durch wachstumsorientierte Qualifikation des Humankapitals die Voraussetzungen für Produktivitäts- und Einkommenswachstum sowie für die Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Volkswirtschaft geschaffen werden. Die spezifische Ausrichtung des ESF im Bundesland Sachsen-Anhalt auf

- Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten,
- Verbesserung des Humankapitals und
- Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen

korrespondiert vor allem in den ersten beiden Prioritätsachsen positiv mit den EU-Vorgaben für die Strukturfonds im Allgemeinen und für den ESF im Besonderen. Somit ist, wie Abbildung 9 zusammenfassend darstellt, die externe Kohärenz zum europäischen Referenzsystem gegeben.

Der NSR ist ein wesentliches Instrument, das die Kohärenz zwischen der Politik der EU-Fonds und der nationalen Politik sicherstellen soll. Gleichzeitig dient er als Referenzsystem, um die Kohärenz zwischen nationaler und regionaler Strategie herzustellen.

Abbildung 9: Zielstrukturen zum ESF in der EU und Sachsen-Anhalt

	Europäische Union	Sachsen-Anhalt	Kommentar
Übergeordnete Ziele	Übergeordnete Prioritäten: ▪ Konvergenz und Kohäsion ▪ Regionale Wettbewerbsfähigkeit ▪ Beschäftigung (quantitativ und qualitativ)	Landespolitische Oberziele: ▪ Abbau von Entwicklungsrückständen, Wachstum ▪ Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ▪ Stärkung des Humankapitals	Die landespolitischen Oberziele stimmen de facto mit den übergeordneten Zielen überein.
Strategische Ziele	Strategische Leitlinien: ▪ Schaffung einer wissens- und innovationsbasierten Wirtschaft ▪ Wettbewerbsfähige, attraktive Regionen durch private und öffentliche Investitionen ▪ Investitionen in Humankapital und Stärkung der Anpassungsfähigkeit der Erwerbstätigen	Strategieschwerpunkte: ▪ Forschung, Entwicklung und Innovation ▪ Bildung ▪ Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen	Die landespolitisch definierten Strategieschwerpunkte tragen zur Umsetzung der strategischen Leitlinien der EU bei.
ESF-spezifische Ziele	▪ Konvergenz ▪ Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ▪ Steigerung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen ▪ Verbesserter Zugang zum Arbeitsmarkt ▪ Investition in Humankapital ▪ Stärkung der institutionellen Kapazität	OP-Prioritätsachsen: ▪ Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten ▪ Verbesserung des Humankapitals ▪ Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen	Die ESF-Ausrichtung in Sachsen-Anhalt zielt insbesondere auf die Steigerung der Anpassungsfähigkeit durch Bildung und Investition in Humankapital sowie Integration und Förderung von benachteiligten Personen und auf einen verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt ab.

Quelle: Eigene Darstellung nach EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a, c; 2005), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006) und STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006b).

Der NSR und das NR formulieren die mit der europäischen Strukturpolitik abgestimmten Ziele und Strategien der Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE 2006; BUNDESREGIERUNG 2005). Unter Einbeziehung der integrierten Leitlinien der EU werden auf nationaler Ebene sechs Prioritäten für das NR formuliert:

- Ausbau der Wissensgesellschaft durch Stärkung von FuE, Innovationen in Spitzentechnologien, verbesserte Bildungssysteme und lebenslanges Lernen,
- offene Wettbewerbsmärkte im Zuge von Deregulierung, Eröffnung von Wachstumschancen für zukünftig expandierende Märkte und erhöhte Wettbewerbsfähigkeit „traditioneller" Industrien,
- Stärkung der Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeit durch Deregulierung, Stärkung der Kapitalmärkte, Förderung von KMU, wachstumsorientierte Besteuerung, leistungsfähige Corporate-Governance-Strukturen und effizienter Infrastrukturausbau,
- nachhaltige Gestaltung der öffentlichen Finanzen, des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Sicherungssysteme,
- Nutzung ökologischer Innovationen als Wettbewerbsvorteil insbesondere im Bereich der allgemeinen Energieeffizienz sowie der Energieeffizienz des Verkehrs sowie
- strukturelle Reform des Arbeitsmarkts, um dem demographischen Wandel sowie gestiegenen Anforderungen an die Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit sowie Familienfreundlichkeit gerecht zu werden.

Auf dieser Basis entwickelt der NSR seine Strategie für den Einsatz der EU-Fonds und die regionale Wirtschaftspolitik in Deutschland. Für die hier relevanten Gebiete werden die inhaltlichen Schwerpunkte in

- der Förderung von Bildung, FuE sowie Innovation,
- der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und
- der Entwicklung und dem Ausbau der Infrastruktur

gesehen. Insbesondere die Bildungsförderung und der Ausbau der dazu notwendigen Infrastruktur sind zusammen mit der Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte Bereiche, in denen auf der im NSR angesprochenen Zielebene Übereinstimmung herrscht. Darüber hinaus können die vom ESF geförderten Maßnahmen als konform im Sinne der Entwicklung einer Wissensgesellschaft durch Stärkung von FuE, Innovationen in Spitzentechnologien und lebenslanges Lernen eingestuft werden.

Aus der Abbildung 10 geht hervor, dass das OP für den ESF des Bundeslandes Sachsen-Anhalt mit den Zielen der nationalen Strategie nicht in Konflikt steht. Es werden allerdings aufgrund der sozio-ökonomischen Situation und der Stärken sowie Schwächen des Landes Schwerpunkte gesetzt, die mit Bildung, FuE sowie Innovations- und Infrastrukturförderung positive Synergieeffekte für die gesamtdeutsche Entwicklung mobilisieren. Somit ist Kohärenz zum nationalen Rahmenplan gegeben.

Abbildung 10: Zielstrukturen zum ESF in Deutschland und Sachsen-Anhalt

	Deutschland	Sachsen-Anhalt	Kommentar
Übergeordnete Ziele	▪ Wohlfahrt, soziale Gerechtigkeit ▪ Gleichwertige Lebensverhältnisse	Landespolitische Oberziele: ▪ Abbau von Entwicklungsrückständen, Wachstum ▪ Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ▪ Stärkung des Humankapitals	Der Abbau von Entwicklungsrückständen erhöht die Wohlfahrt, schafft Spielräume für soziale Gerechtigkeit und Umverteilung und stärkt damit gleichwertige Lebensverhältnisse.
Strategische Ziele	▪ Ausbau der Wissensgesellschaft ▪ Offene Wettbewerbsmärkte ▪ Stärkung unternehmerischer Tätigkeit ▪ Tragfähige öffentliche Finanzen und soziale Sicherungssysteme ▪ Ökologische Innovationen als Wettbewerbsvorteil ▪ Anpassungsfähige, demographiefeste, flexible und familienfreundliche Arbeitsmärkte	Strategieschwerpunkte: ▪ Forschung, Entwicklung und Innovation ▪ Bildung ▪ Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen OP-Prioritätsachsen: ▪ Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten ▪ Verbesserung des Humankapitals ▪ Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen	Der ESF zielt sowohl auf die Stärkung unternehmerischer Tätigkeit, aber vor allem auf anpassungsfähige und flexible Arbeitsmärkte ab, indem die Humankapitalqualifikation gestärkt und Eintrittshemmnisse für besonders Benachteiligte abgebaut werden sollen.

Quelle: Eigene Darstellung nach BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2006), BUNDESREGIERUNG (2005), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006) und STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006b).

4.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4)

In der Programmplanung für die EU-Fonds gehört die Festlegung von messbaren Zielen zu den wichtigen, aber auch zu den komplizierten Aufgaben. Die Quantifizierung von Zielen ist notwendig, um den späteren Zielerreichungsgrad messen und die Effizienz und Effektivität eines Programms bewerten zu können (vgl. UNTIEDT 2006). Für diese Bemessung kommt Indikatoren, die geeignet sind, den beabsichtigten und realisierten Zielerreichungsgrad darzustellen, eine besondere Bedeutung zu.

In einem langfristigen Prozess hat sich in der EU und auch im Bundesland Sachsen-Anhalt ein auf Input- und Outputindikatoren beruhendes System zur Steuerung und Begleitung von Programmen entwickelt, das sehr detailliert war und versucht hat, neben wichtigen auch vergleichsweise weniger bedeutende Informationen der Programmimplementierung zu erfassen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat sich nunmehr entschlossen, dieses Indikatorensystem auf das Wesentliche zu beschränken, d.h. auf solche Indikatoren, die tatsächlich für die Steuerung und das begleitende Monitoring notwendig sind. Diese Reduzierung auf das eigentlich Notwendige und nicht auf das verwaltungstechnisch Mögliche soll positiv hervorgehoben werden.

Zu dem Indikatorensystem, mit dem der Einsatz des ESF begleitet werden soll, gehören Indikatoren, die den Förderverlauf dokumentieren (Anzahl der geförderten Vorhaben, etc.). Neben solchen Input- und Outputindikatoren verlangt die Europäische Kommission nunmehr verstärkt auch Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, was sicherlich eine Herausforderung für das Bundesland Sachsen-Anhalt darstellt. Andererseits ist es nur folgerichtig, wenn das Land stärker auf Ergebnis- und Wirkungsindikatoren fokussiert, um die Qualität der Programmplanung und die Zielerreichung weiter zu erhöhen. Zudem verfügt das Land bereits über Erfahrungen bei der Entwicklung solcher Indikatoren.

Unabhängig von einer erforderlichen Weiterentwicklung von Indikatoren im Ergebnis- und Wirkungsbereich kann das Bundesland Sachsen-Anhalt bei der laufenden Programmplanung auf Analysen zurückgreifen, die eine erste Einschätzung der Wirkung von Programmen ermöglicht (GEFRA und ESRI 2006). Die erwarteten Wirkungen der Förderpolitik basieren auf einem Vergleich der Prognosewerte für Wachstum und Beschäftigung „mit“ und „ohne“ Intervention der EU-Fonds. Für die landespolitischen Oberziele Wachstum und Beschäftigung sind dabei die Wachstumsrate des BIP bzw. die Entwicklung des BIP sowie die Arbeitslosenquote bzw. die Beschäftigungsentwicklung relevant.

Für die EU-Fonds insgesamt beläuft sich bei der Variante 3 (vgl. Kapitel 2) der nachfrageinduzierte Impuls auf das reale BIP in der Förderperiode auf 1 % bis 2 %. Im Verlauf der Förderperiode gewinnen jedoch auch die angebotsverbessernden Wirkungen an Bedeutung, so dass bis zum Ende der Förderung in 2013 der Entwicklungsimpuls nahe 2 % liegt. Es verbleiben auch nach Abschluss der Förderperiode noch Wirkungen in der Größenordnung eines um 0,3 bis 0,5 %-Punkte höheren BIP-Wachstums. Innerhalb des Förderzeitraums 2007-2013 können ferner Beschäftigungseffekte erzielt werden. Diese bleiben mittelfristig (bis 2025) weitgehend nur im produzierenden Gewerbe erhalten, während solche Effekte im beschäftigungsintensiven Dienstleistungssektor kaum vorhanden sind. Die Arbeitslosenquote sinkt in der Prognose durch die Interventionen der EU-Fonds zwischen 2007 und 2013 um durchschnittlich 1,0 %-Punkte. Mittelfristig (2014-2025) stellen sich nur sehr geringe Effekte ein.

Sowohl in der kurzen als auch in der mittleren Frist sind die BIP-Effekte des ESF im Vergleich zum EFRE geringer. Sie belaufen sich zwischen 2007 und 2013 auf 0,3 bis 0,4 %-Punkte; langfristig ist ein BIP-Effekt von etwa 0,1 %-Punkten zu erwarten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der ESF insbesondere im Vergleich zum EFRE mit deutlich geringeren

Mitteln ausgestattet ist und die Modellrechnungen auch diese unterschiedlichen Mittelausstattungen widerspiegeln. Wenn man deshalb die Fondswirkungen normieren und Einkommens- und Beschäftigungseffekte je eingesetzten EUR vergleichen würde, so zeigte sich, dass die drei Fonds in der Förderperiode ähnlich starke Wirkungen haben.

Hinsichtlich der Ergebnisse der Förderung ist zu bedenken, dass eine siebenjährige Programmperiode zu kurz ist, um die Wirkungen einer Politik im Hinblick auf Wachstum und Qualifizierung empirisch fassen und überprüfen zu können. Außerdem überschneiden sich die Wirkungen von Maßnahmen einzelner aufeinander folgender Programmperioden, und eine zeitliche sowie sachliche Zurechenbarkeit ist deshalb problematisch. Es sollte deshalb geprüft werden, ob nicht zunächst für die vergangenen 15 Jahre programmübergreifende Wirkungen der Strukturpolitik ermittelt werden können. Allerdings dürfte es schwierig sein, eine dafür notwendige Vergleichsgruppenanalyse zu entwickeln (vgl. FERTIG et al. 2004).

So wichtig die weitergehende Nutzung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren für eine fundierte Programmierung und Evaluierung von Fördermaßnahmen ist, so ist doch anzumerken, dass die Ermittlung entsprechender Indikatoren erheblichen methodischen Aufwand verursachen kann. Hier ist deshalb zwischen dem Nutzen einzelner Indikatoren und den Kosten für deren Ermittlung abzuwägen. Es kommt nicht auf die Darstellung eines umfangreichen Indikatorensystems an, sondern auf die Fokussierung auf wenige Indikatoren, die die Zielsetzungen des Landes bestmöglich erfassen. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, verlangt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftliche Entscheidungsunterstützung.

Fasst man die Ergebnisse der Evaluation des vierten Moduls zusammen, ist die wissenschaftliche Fundierung der Politik der EU-Fonds und deren Wirkungsanalyse positiv hervorzuheben. Das benutzte Instrumentarium ist für die Fragestellung geeignet, und es ist transparent, insbesondere auch hinsichtlich seiner kritischen Eigenschaften und Annahmen. Die Vorgehensweise eignet sich zudem, die strategischen Wirkungen verschiedener Programme auf aggregierter Ebene darzustellen. So werden potenzielle Interventionen des ESF im Hinblick auf ihre Zielbeiträge zu Wachstum und Beschäftigung bewertet und verglichen. Die Vorgehensweise hebt zudem auf die Idee von Benchmarks im Sinne einer „best practice“ ab.

4.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5)

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten im OP des ESF hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission (vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006). Es wird die Verwaltungsbehörde benannt (Finanzministerium), und deren Aufgaben bei der Projektauswahl, Kontrolle, elektronischen Aufzeichnung der Buchführungsdaten, der Evaluierung, Dokumentation und Aufbewahrung der Kontrollunterlagen gegenüber der Bescheinungsbehörde, innerhalb des Begleitausschusses,

gegenüber der Europäischen Kommission sowie bei der Sicherstellung der Publizität werden entsprechend den Vorstellungen der Europäischen Kommission definiert und beschrieben. Die Aufgabenbestimmung sowie Verantwortungszuweisung für die zwischengeschalteten Stellen, die Bescheinigungs-, Prüf- und Zahlstellen sowie den Begleitausschuss folgen gleichfalls den Vorgaben der Europäischen Kommission.

Die Aufgabenbeschreibung sowie die Vorgaben zur Organisations- und Kommunikationsstruktur im Bundesland Sachsen-Anhalt im OP für den ESF lassen eine funktionsfähige Kommunikation und Arbeitsteilung zwischen der Fondsverwaltung, der Bescheinigungsbehörde, der relevanten Zahlstelle, der Prüfbehörde und dem Begleitausschuss erwarten. Bereits die Programmplanung hat gezeigt, dass Kommunikation und Abstimmung zwischen den Behörden funktionsfähig sind.

Die mit der Durchführung der ESF-Fördermaßnahmen betrauten Stellen besitzen ausreichende Verwaltungsressourcen. Diese werden durch die übergreifende Programmplanung in der Staatskanzlei gestärkt, und eine solche Aufgaben- und Organisationsstruktur hilft, verwaltungstechnisch die Orientierung an fondsübergreifenden Zielen abzusichern. Die Sammlung, Verarbeitung und Verteilung von Daten zwischen Verwaltungsbehörde, zwischengeschalteten Stellen, Bescheinigungsbehörde und Zahlstelle sowie den übrigen Akteuren (z.B. Begleitausschuss) ist vor dem Hintergrund der vorliegenden Informationssysteme sowie der Zuweisung von Funktionen auf die Akteure im OP für den ESF fähig, das Programm effizient umzusetzen.

Das Monitoringsystem des Landes beruht für den ESF auf einer Datenbank der Verwaltungsbehörde, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglicht. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abgestimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt. Insofern dürfte das System in der Lage sein, schnell und flexibel auf mögliche riskante Entwicklungen zu reagieren.

Für Bewertungen wird ebenso wie bei bestimmten Kontrollaufgaben (als Prüfbehörde fungiert eine über eine Ausschreibung selektierte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) auf Externe zurückgegriffen. Somit wird beim Begleitsystem auf interne Verwaltungsressourcen und beim Bewertungs- und Kontrollsystem auf externe Ressourcen zurückgegriffen. Dies trägt den unterschiedlichen Aufgaben von Begleitung und Bewertung Rechnung (vgl. FORSTNER et al. 2004), und die Nutzung externer Ressourcen schützt vor „Betriebsblindheit“.

Die vorliegenden Maßnahmenbeschreibungen sind, wo nicht schon geschehen, noch weiter zu verbessern. Insbesondere sollte überprüft werden, ob alle mit dem Programmplanungsdokument obligatorisch geforderten Informationen enthalten sowie hinreichend genau und umfassend beschrieben worden sind.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass einige zusätzliche wesentliche Bewertungen zum Durchführungssystem im Rahmen der Bewertung der allgemeinen Förderstrategie gegeben werden (vgl. Kapitel 6.5). Diese fondsübergreifenden Argumente stützen sich vor allem auch auf Erfahrungen aus der ablaufenden Förderperiode bzw. generieren ihren Gehalt aus Erkenntnissen, die während der Begutachtung des gesamten vorhandenen Materials gewonnen wurden.

4.6 Zusammenfassung (Modul 6)

Die durchgeführte Ex-Ante-Evaluierung des OP für den ESF im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 bestätigt, dass die Programmplanung zum ESF im Land fast abgeschlossen ist und nur noch in einigen Punkten fortgesetzt bzw. vertieft werden muss. Im Folgenden werden die während der Bewertung gewonnenen Erkenntnisse noch einmal zusammengefasst, und es werden weiterführende programmspezifische Empfehlungen ausgesprochen, die bei der andauernden Programmplanung durch die Landesregierung Sachsen-Anhalt noch Berücksichtigung finden sollten. Im Kapitel 6.6 werden darüber hinaus fonds- bzw. programmübergreifende Empfehlungen für die weitere Programmplanung gegeben. Auch diese sollten bei der Programmplanung für das OP für den ESF berücksichtigt werden.

Modul 1: Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf

Ausgangspunkt der Programmplanung zum ESF für das Bundesland Sachsen-Anhalt ist die sozio-ökonomische Analyse und die damit verbundene Bewertung der Ausgangsbedingungen. Inhaltlich weist die sozio-ökonomische Analyse die bestehenden prägnanten Konvergenzdefizite vor allem im wirtschaftlichen Bereich nach. Deshalb hat sich die Landesregierung zu Recht dafür entschieden, dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung in der kommenden Förderperiode den Vorrang einzuräumen. Die für den ESF entwickelte Strategie für das Bundesland Sachsen-Anhalt knüpft vor diesem Hintergrund unmittelbar an dem in der sozio-ökonomischen Analyse abgeleiteten Bedarf an, indem sie auf wachstumsorientierte Qualifizierung und berufsbegleitendes Lernen abzielt. Darüber hinaus werden Maßnahmen gegen die Ausgrenzung besonders Benachteiligter fortgeführt.

Modul 2: Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie

Das Bundesland Sachsen-Anhalt möchte seine Einkommens- und Beschäftigungssituation verbessern, indem es die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit durch Maßnahmen zu den Strategieschwerpunkten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ stimuliert. Diese Ausrichtung geht mit den strategischen Zielen des Landes konform und reflektiert zutreffend die sozio-ökonomischen Konvergenzlücken. Deshalb ist es richtig, wenn der ESF in diesem Umfeld vor allem zu den beiden ersten Prioritäten beiträgt, indem er primär

– wachstumsorientierte Qualifizierung unterstützt und das Innovationspotenzial stärkt und

– Jugendliche durch Bildungs- und Integrationsmaßnahmen fördert.

Neben der wachstumspolitischen Ausrichtung wird dabei die sozialpolitische Funktion des ESF nach wie vor betont, weil insbesondere auch die Prioritätsachse „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen“ in der kommenden Förderperiode knapp 20 % der finanziellen Ressourcen des ESF erhält.

Insgesamt stärkt dieser strategische Ansatz die interne Kohärenz der gesamten Förderpolitik des Bundeslandes Sachsen-Anhalt. Die Fördermaßnahmen des ESF sind zudem gut geeignet, die strategischen Ziele des Landes umzusetzen. Dies gilt auch für die finanzielle Allokation der Ressourcen.

Modul 3: Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft

Sowohl auf der Ebene strategischer Ziele als auch auf der Ebene der Maßnahmen ist die Konzeption des Bundeslandes Sachsen-Anhalt nicht nur intern, sondern auch zu den externen Referenzsystemen der EU und der Bundesrepublik Deutschland kohärent. Die landespolitischen Oberziele Wachstum und Beschäftigung sind im Wesentlichen mit den übergeordneten Zielen der EU und der Bundesrepublik Deutschland deckungsgleich. Insbesondere stehen die OP-Prioritätsachsen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt nicht im Konflikt mit den Zielen der nationalen Strategie. Es werden vor dem Hintergrund der sozio-ökonomischen Situation und der Stärken sowie Schwächen des Landes Schwerpunkte gesetzt, die positive Synergieeffekte für die gesamtdeutsche Entwicklung mobilisieren. Somit sind externe Kohärenz und wechselseitig positive Synergieeffekte zum nationalen Rahmenplan gegeben.

Modul 4: Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen

Die wissenschaftliche Fundierung der Politik der EU-Fonds und deren Wirkungsanalyse sind positiv hervorzuheben. Das benutzte Instrumentarium ist für die Fragestellung geeignet und es ist transparent, insbesondere auch hinsichtlich seiner kritischen Eigenschaften und Annahmen. Die Vorgehensweise eignet sich zudem, die strategischen Wirkungen verschiedener Programme auf aggregierter Ebene darzustellen. So werden potenzielle Interventionen des ESF im Hinblick auf ihre Zielbeiträge zu Wachstum und Beschäftigung bewertet und verglichen. Die Vorgehensweise hebt zudem auf die Idee von Benchmarks im Sinne einer „best practice“ ab.

Allerdings wird empfohlen, die Wirkung einzelner Maßnahmen bzw. von Maßnahmenbündeln des ESF auf die landespolitischen und fondsspezifischen Ziele

noch genauer zu erfassen und zu bewerten. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, legt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftlicher Entscheidungsunterstützung nahe.

Modul 5: Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten im OP des ESF hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben des Verordnungsentwurfs der Europäischen Kommission.

Das Monitoringsystem des Landes beruht für den ESF auf einer Datenbank der Verwaltungsbehörde, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglicht. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abgestimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt.

5. Ex-Ante-Evaluierung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum

5.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1)

Die sozio-ökonomische Analyse ist Grundlage für die Entwicklung der strategischen Ausrichtung des EPLR. Sie soll im Kontext des EPLR insbesondere die Ausgangssituation im Agrarsektor und im ländlichen Raum untersuchen und bewerten (Ist-Analyse) und vor diesem Hintergrund struktur- und agrarstrukturpolitische Bedarfsanforderungen und Zielsetzungen für das Bundesland Sachsen-Anhalt formulieren (Soll-Analyse). Auf Basis einer Soll-Ist-Analyse wird dann eine Strategie mit dem Ziel erarbeitet, die erkannten Lücken zu schließen.

Es folgt zunächst die Bewertung der vorliegenden Dokumente zur sozio-ökonomischen Analyse im Bundesland Sachsen-Anhalt. Diese Bewertung setzt sich zum einen mit dem methodischen Vorgehen bei der Analyse auseinander; zum anderen werden die zentralen inhaltlichen Aussagen der Analyse bewertet.

Unter methodischen Gesichtspunkten ist erstens zu fragen, ob im Kontext des ELER die empirisch relevanten Zusammenhänge dargestellt und hinreichend detailliert sowie sektoral und räumlich differenziert aufbereitet werden. Zweitens ist zu prüfen, ob die Stärken und Schwächen des Agrarsektors und des ländlichen Raums im Bundesland Sachsen-Anhalt durch geeignete Vergleiche mit anderen Regionen – so genannte Benchmarks – deutlich werden.

In Bezug auf den ersten Punkt ist festzustellen, dass die Auswahl der empirisch relevanten Beobachtungsmerkmale und Indikatoren in der sozio-ökonomischen Analyse sich aus den Zielen des ELER ergibt. Wie auch der EFRE und der ESF soll der ELER im Kontext der Lissabon- und der Göteborg-Strategie einen entscheidenden Beitrag zu Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit leisten. Es geht um einen gezielten Ressourceneinsatz für Investitionen und Arbeitskräfte, Umwelt, Wissen und Innovation (vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2006). Im Speziellen zielt der ELER darauf ab, (a) die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Förderung von Umstrukturierung, Entwicklung und Innovation zu steigern, (b) Umwelt und Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung zu verbessern und (c) die Lebensqualität sowie die Diversifizierung der Wirtschaft im ländlichen Raum zu fördern (vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2005).

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die sozio-ökonomische Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt folgerichtig mit Strukturdaten, die für eine wettbewerbsfähige, auf Vollbeschäftigung ausgerichtete und nachhaltige Volkswirtschaft relevant sind und einen Bezug zum Agrar- und Ernährungssektor und zum ländlichen Raum haben. Analysiert werden vor allem:

- Wirtschaftswachstum und Pro-Kopf-Einkommen,
- Entwicklung der Erwerbstätigkeit und des Arbeitsmarkts,
- Produktivität und Lohnstückkosten,
- Umweltsituation und Landnutzung sowie
- ländliche Wirtschaft und Lebensqualität.

Diese strukturierte Bestandsaufnahme für das Bundesland Sachsen-Anhalt wird mit einer Analyse der Potenzialfaktoren für eine nachhaltige Entwicklung kombiniert. Als solche Potenzialfaktoren werden insbesondere die Bevölkerung und das mit ihr akkumulierte Humankapital, FuE, Investitionen und Kapitalausstattung sowie die Infrastruktur gesehen. Diese Daten werden sowohl sektoral als auch regional beschrieben und analysiert.

Ein wichtiger Baustein der Untersuchung der Rahmenbedingungen in der sozio-ökonomischen Analyse ist die Beschreibung der öffentlichen Finanzen. Das verfügbare öffentliche Finanzvolumen ist neben den Potenzialfaktoren ein für die nachhaltige Entwicklung und die Programmplanung wesentlicher Faktor; Haushaltsrestriktionen müssen folglich im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung der Programme berücksichtigt werden.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die sozio-ökonomische Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt aus volkswirtschaftlicher Sicht alle empirisch relevanten Zusammenhänge dargestellt und aufbereitet. Diese Analyse ist von unmittelbarer Relevanz für den ländlichen Raum, weil im Bundesland Sachsen-Anhalt als ländlicher Raum das gesamte Land außerhalb der Verdichtungsräume Magdeburg und Halle verstanden wird (vgl. MLU 2005), mithin regionale Zusammenhänge weitestgehend auch Beziehungen im ländlichen Raum darstellen. Die Analyse der Ausgangssituation im EPLR-Kontext (MLU 2006) greift diese allgemeine sozio-ökonomische Analyse auf und ergänzt diese um weiterführende spezifische Aspekte zur Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, zu Umwelt und Landschaft sowie zur ländlichen Wirtschaft und zur Lebensqualität. In dieser Analyse der Ausgangssituation werden die wesentlichen Strukturdaten und Potenzialfaktoren sektoral für die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft und die Ernährungswirtschaft detailliert dargestellt und räumlich untersetzt. Ebenso werden für die Bereiche Umwelt und Landschaft sowie ländliche Wirtschaft und Lebensqualität die empirisch relevanten Zusammenhänge analysiert und durch eine räumliche Untersetzung detailliert aufbereitet. Die Analyse der Ausgangssituation bietet eine geeignete Basis, um wesentliche Soll-Ist-Lücken im Agrar- und Ernährungssektor und darüber hinaus im ländlichen Raum zu identifizieren und eine bedarfsgerechte Strategie im Sinne des EPLR zu entwickeln.

Im Bezug auf die Stärken-Schwächen-Analyse im Vergleich zu anderen Regionen werden zunächst die relevanten Stärken und Schwächen für das Bundesland Sachsen-Anhalt zusammengestellt. Dabei geht es zum einen um den allgemeinen sozio-ökonomischen Kontext und zum anderen um die für das EPLR besonders relevanten Bereiche Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, Umwelt und Landschaft sowie ländliche Wirtschaft und Lebensqualität. Für die Gesamtwirtschaft des Landes wird diese Analyse mit geeigneten Vergleichen untersetzt, die die relative Position des Bundeslandes Sachsen-Anhalt innerhalb der EU, der

Bundesrepublik Deutschland und der neuen Bundesländer darstellen. Grundsätzlich ist dieses Benchmarking aussagekräftig und von unmittelbarer Relevanz für die Strategieentwicklung von EFRE und ESF, aber auch für die hier zu diskutierende Programmplanung im Rahmen des ELER, weil auch über diesen EU-Fonds das Konvergenzziel und das Anliegen, gleichwertige Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu erhalten bzw. zu schaffen, verfolgt werden.

Im sektoralen Kontext findet ein Benchmarking für wesentliche Strukturdaten Anwendung, das für die Programmplanung ausreichend ist, aber durchaus noch ausgebaut werden könnte. Im Bereich Umwelt und Landschaft sowie ländliche Wirtschaft und Lebensqualität werden andererseits Indikatoren detailliert räumlich untersetzt, aber der Vergleich mit anderen Regionen im Sinne eines Benchmarking fehlt weitgehend.

Zusammenfassend kann man hinsichtlich des methodischen Vorgehens bei der sozioökonomischen Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt konstatieren, dass viele wesentliche Strukturdaten, Potenzialfaktoren und finanzielle Restriktionen sowie Stärken und Schwächen der Region benannt und detailliert beschrieben werden und somit alle notwendigen Informationen für die Strategieentwicklung enthalten sind.

Die Analyse beschreibt also ausreichend klar und detailliert Herausforderungen, Risiken, Bedarfsanforderungen und Triebkräfte für die Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft sowie den ländlichen Raum im Bundesland Sachsen-Anhalt. Dabei werden inhaltlich wesentliche Schwächen angesprochen, aber auch die Stärken des Landes aufgezeigt. Als besondere Probleme werden genannt:

- Es wird auf Produktivitätsdefizite bei einzelnen landwirtschaftlichen Produktionsrichtungen, z.B. im Gartenbau, bei Sonderkulturen und in der Tierproduktion, sowie auf bestehende Einkommensdisparitäten und Mängel in der Kapitalausstattung und der Liquidität hingewiesen.
- Schrumpfende finanzielle Ressourcen werden in Zukunft die Handlungsspielräume zur Unterstützung des Agrar- und Ernährungssektors und regionaler Entwicklung geringer ausfallen lassen.
- Demographische Entwicklungstendenzen sowie Qualitätsdefizite beim Humankapital und in der Innovationsperformance lassen einen wachsenden Bedarf an Fachkräften, insbesondere mit höherer Qualifikation, erwarten.
- Die Verbreiterung der ernährungswirtschaftlichen Basis im Bundesland Sachsen-Anhalt wird als zentraler Ansatzpunkt zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors wie auch für die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, die Erschließung von Einkommensalternativen und die Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum angesehen.
- Der Agrar- und Ernährungssektor hat zudem in einem weniger stabilen Umfeld als bisher zu agieren, da in Folge der zunehmenden Marktliberalisierung von stärkeren Preisschwankungen auszugehen ist. Dies und neue verschärfte Anforderungen in den Bereichen Um-

welt-, Natur-, Tierschutz sowie Produkt- und Lebensmittelsicherheit erfordern substanzielle Anpassungen.

– Die Situation des ländlichen Raums unterscheidet sich in Bezug auf die wirtschaftlichen, arbeitsmarktbezogenen und demographischen Herausforderungen nicht grundsätzlich von der Situation in den Städten und damit von der Lage im Bundesland Sachsen-Anhalt insgesamt.

– Ein besonderes Problem im ländlichen Raum stellt zudem die Infrastrukturausstattung dar. Insbesondere im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, aber auch bei Schulen und Kindertagesstätten ist die infrastrukturelle Basis vergleichsweise schwach und bedarf einer besonderen Ausweitung bzw. Modernisierung.

– Auch für den Bereich Umwelt und Landschaft werden weiterhin bestehende Herausforderungen benannt, etwa unzureichende ökologische Verbundstrukturen, ein besonderes Gefährdungspotenzial im Hinblick auf die Wasserressourcen sowie andauernder Flächenentzug und zunehmende Flächenversiegelung.

Diese Problemdarstellung ist im Wesentlichen nachvollziehbar und beschreibt zentrale Anpassungsprobleme der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft sowie im ländlichen Raum. Darüber hinaus ist anzumerken, dass auch im Bundesland Sachsen-Anhalt der Agrarsektor und der ländliche Raum vor weiteren Anpassungsproblemen stehen werden, die sich als Konsequenz der Luxemburger Agrarreform und insbesondere der Entkopplungsbeschlüsse ergeben werden (vgl. KIRSCHKE et al. 2005b, d; KIRSCHKE und WEBER 2004).

Auf der Grundlage der Analyse werden aber auch Chancen für das Bundesland Sachsen-Anhalt gesehen, die sich für den Agrarsektor und den ländlichen Raum bieten:

– So hat die Region nicht nur hohe industrielle Wachstumsraten, sondern auch eine über dem Durchschnitt der EU und der Bundesrepublik Deutschland liegende Zunahme der Bruttowertschöpfung in Land-, Forstwirtschaft und Fischerei. Im Vergleich zum durchschnittlichen Wachstum im Bundesland Sachsen-Anhalt wächst freilich auch der Agrarsektor unterdurchschnittlich. Auch geht das Wachstum im Agrarsektor einher mit einem überproportional hohen Abbau der sektoralen Erwerbstätigkeit.

– Nicht zuletzt wegen des vergleichsweise hohen Wachstums im Land konnten die Produktivität gesteigert und noch teilweise bestehende Lohnstückkostennachteile abgebaut werden.

– Zudem ist auf die positive Entwicklung der Umweltsituation zu verweisen. Im Unterschied zur sozio-ökonomischen Lage besteht kein vergleichbarer Entwicklungsrückstand zu den genannten Referenzregionen, gerade auch im ländlichen Raum. Bei einer Reihe von wichtigen Umweltindikatoren weist das Bundesland Sachsen-Anhalt sogar eine im Vergleich zur EU und zum Bundesdurchschnitt günstigere Position auf.

– Nach der sozio-ökonomischen Analyse erscheinen für die Land- und Forstwirtschaft des Landes in diesem Zusammenhang die Potenziale im Bereich nachwachsender Rohstoffe besonders interessant. Demnach sind diese Potenziale bei weitem nicht ausgeschöpft und liegen vor allem in der verbesserten energetischen Nutzung und der Erschließung neuer

stofflicher Verwendungs- und Verwertungsmöglichkeiten nachwachsender Rohstoffe. Vor einer Euphorie im Bereich nachwachsender Rohstoffe sei vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen allerdings gewarnt. Die derzeitige Ausweitung der Nutzung nachwachsender Rohstoffe ist vor allem das Ergebnis hoher und auch verzerrender Subventionen. Inwieweit sich in diesem Bereich für das Bundesland Sachsen-Anhalt tatsächlich Chancen im überregionalen und internationalen Vergleich ergeben, ist eine offene Frage.

– Hinsichtlich des ländlichen Raums wird ein vorhandenes und noch weitgehend ungenutztes Potenzial an unternehmerischen Aktivitäten zur Schaffung zusätzlicher Einkommen und Arbeitsplätze im landwirtschaftlichen und vor allem auch nicht landwirtschaftlichen Bereich gesehen.
– Insbesondere bieten die bereits praktizierten Formen partnerschaftlicher Zusammenarbeit, etwa auf der Basis integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte, eine gute Grundlage, brachliegende Potenziale zu identifizieren und zu aktivieren.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage und der bestehenden Probleme und Herausforderungen wird für den Förderbedarf im Rahmen der EU-Fonds und auch für den ELER eine zentrale Schlussfolgerung gezogen: Handlungsbedarf bestehe insbesondere in Bezug auf die ökonomischen und sozialen Entwicklungsrückstände und weniger im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz. Das ist die wesentliche Botschaft der Analyse. Diese Schlussfolgerung ist auf der Grundlage der durchgeführten Analyse nachvollziehbar und konsequent.

Hinsichtlich der Zielgruppen von Fördermaßnahmen des EPLR werden im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse und der Stärken-Schwächen-Analyse durchaus spezifische Aussagen getroffen. Beispielhaft wird der Abbau von Wettbewerbsnachteilen für Gartenbau- und Sonderkulturbetriebe sowie Tierproduzenten als Ziel postuliert; darüber hinaus finden sich Abgrenzungen von Wirtschaftsakteuren in räumlichen Kulissen, z.B. im Kontext von NATURA 2000 und LEADER. Generell zeichnet sich jedoch ab, dass das Bundesland Sachsen-Anhalt den Weg einer vergleichsweise breiten Förderung von Wirtschaftsakteuren im ländlichen Raum gehen wird.

Diese Orientierung weg von einer traditionell sektoral orientierten hin zu einer Förderpolitik für den ländlichen Raum ist generell zu begrüßen, und unterstreicht z.B. die Empfehlungen des WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS FÜR AGRARPOLITIK (2006). Eine sozio-ökonomische Analyse der Ausgangssituation muss deshalb sowohl für die sektorale als auch für die räumliche Politikorientierung eine angemessene und ausgewogene Grundlage schaffen. Mit der vorgelegten sozio-ökonomischen Analyse ist das im Großen und Ganzen gelungen, wenngleich die regionalbezogene Analyse im Rahmen des EPLR noch weiter ausgebaut werden könnte.

Der in der Analyse ermittelte Bedarf wird durch die fondsübergreifende Strategie in wesentlichen Bereichen aufgegriffen. Mit den Oberzielen Wachstum und Beschäftigung werden Bedarfsanforderungen, wie z.B. der Abbau von Produktivitätsdefiziten und Einkommensdisparitäten, die Verbreiterung der ernährungswirtschaftlichen Basis und die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, bedient. Die Strategieschwerpunkte „Forschung, Entwicklung

und Innovation“, „Bildung“ sowie „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ berücksichtigen zudem Zielbeiträge hinsichtlich solcher Herausforderungen wie die Verbesserung der Innovationsperformance, den Abbau von Qualitätsdefiziten beim Humankapital oder die Verringerung von Mängeln in der Kapitalausstattung und bei der Liquidität. Schließlich berücksichtigen das strategische Querschnittsziel „Umwelt und Naturschutz“ sowie ein Bekenntnis zur Stabilisierung des ländlichen Raums weitere identifizierte Erfordernisse für das Bundesland Sachsen-Anhalt. Die Relevanz der fondsübergreifenden Strategie für den ermittelten Bedarf ist also grundsätzlich positiv zu bewerten.

Fondsspezifisch wird die Strategie weiter akzentuiert. Hinsichtlich der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft wird die Stärkung der Humanressourcen, die Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals, die Innovationsförderung und die Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse als Erfordernis gesehen. Im Hinblick auf die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft ergibt sich ein besonderer Bedarf bei der nachhaltigen Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen und bewaldeten Flächen. Und hinsichtlich der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft stehen u.a. die Schaffung von Erwerbsmöglichkeiten im landwirtschaftsnahe Bereich, die Initiierung von Wertschöpfungsketten, die Sicherung einer bedarfsgerechten Grundversorgung sowie die Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Kulturerbes im Vordergrund. Auf der Grundlage des ermittelten Bedarfs erscheinen solche strategischen Überlegungen konsequent.

5.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2)

Ausgangspunkt der Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie ist die übergeordnete Zielsetzung der mit dem ELER verfolgten Politik. Der ELER hat den Auftrag, eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern. Er ergänzt in dieser Hinsicht zum einen die Markt- und Einkommensstützungsmaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, zum anderen die Kohäsionspolitik der EU. Der ELER verfolgt bei der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums konkret die drei folgenden Ziele (vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2005):

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation,
- Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Landbewirtschaftung und
- Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.

Die Landesregierung Sachsen-Anhalt hat sich in einem fondsübergreifenden Ansatz dafür entschieden, dem Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang gegenüber anderen Zielen und damit etwa auch gegenüber dem Umweltziel zu geben. Dabei werden wie bereits beschrieben Strategieschwerpunkte gesetzt im Hinblick auf „Forschung, Entwicklung und Inno-

vation“, „Bildung“ sowie „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“. Dieses ist einerseits eine politische Entscheidung; sie entspricht andererseits den Ergebnissen der sozio-ökonomischen Analyse und insbesondere dem dort ermittelten Bedarf (vgl. Modul 1). Zudem werden durch das Bundesland Sachsen-Anhalt im engeren ELER-Kontext die von der EU vorgegebenen Ziele übernommen: Es geht um Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und Landschaft, wirtschaftliche Entwicklung und Lebensqualität (vgl. LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT 2006).

Diese Zielorientierung ist ein erster Hinweis für eine gegebene allgemeine Relevanz des EPLR bzw. der damit verbundenen Strategie. Für die Bewertung der spezifischen Relevanz und inneren Kohärenz der EPLR-Strategie ist es notwendig, in die Tiefe zu gehen. Im Folgenden soll diskutiert werden, inwieweit die ELER-spezifischen Schwerpunktsetzungen den landespolitischen Oberzielen Wachstum und Beschäftigung entsprechen; zum anderen ist aufzuzeigen, inwieweit die Programmplanung zu den schwerpunktspezifischen Zielen des ELER beiträgt.

Orientierung für die Programmplanung zum EPLR im Bundesland Sachsen-Anhalt geben zunächst die in der ELER-Verordnung (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2005) und der Nationalen Rahmenregelung für Deutschland (BUNDESREGIERUNG 2006b) vorgegebenen Maßnahmenkataloge. Ausgehend von der sozio-ökonomischen Analyse (GEFRA und ESRI 2006) und den im engeren ELER-Kontext formulierten Stärken und Schwächen (MLU 2006) und auch von den Erfahrungen in vorangegangenen Programmierungszeiträumen schlägt das Bundesland Sachsen-Anhalt spezifische Maßnahmen für drei Schwerpunkte vor und ordnet diesen ein Finanzvolumen zu. Für den Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ sind 29,2 % der ELER-Mittel vorgesehen, für den Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und Landschaft“ 28,3 % und für den Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ sind 35,7 % geplant. Die restlichen 6,8 % der ELER-Mittel stehen spezifisch für LEADER, Technische Hilfe und als Reserve zur Verfügung.

Der Schwerpunkt 1 widmet sich dem strategischen Leitgedanken einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft. Inhaltlich wird dieser Schwerpunkt durch die Implementierung der folgenden Maßnahmen geprägt: Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP); Beratung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben; Bildungs- und Informationsmaßnahmen; Flurbereinigung; Hochwasserschutz; Teilnahme an Lebensmittelqualitätsregelungen/Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen; Verarbeitung und Vermarktung; Land- und forstwirtschaftlicher Wegebau; Zusammenarbeit/neue Technologien; Investitionsfonds für die Land-, Forst und Ernährungswirtschaft.

Bezüglich der finanziellen Ausstattung liegen die Prioritäten im ersten Förderschwerpunkt auf dem Hochwasserschutz (88,0 Mio. EUR), der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (40,0 Mio. EUR), der Flurbereinigung (39,0 Mio. EUR), dem AFP (30,0 Mio. EUR), dem land- und forstwirtschaftlichen Wegebau (10,3 Mio. EUR) sowie dem Investitionsfonds für Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (10,0 Mio. EUR). Die übrigen Maßnahmen werden nur mit kleineren Beträgen gefördert.

Die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft ist das Ziel des Schwerpunkts 2. Die folgenden Maßnahmen sollen hierzu beitragen: Ausgleichszulage; Erstaufforstung landwirtschaftlicher/nichtlandwirtschaftlicher Flächen; Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung; NATURA 2000, Umweltmaßnahmen/Waldumbau; Umweltschonender Anbau und Nutztiere; Wiederaufbau Wald; NATURA 2000 Vertragsnaturschutz/NATURA 2000 Ausgleich/NATURA 2000 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL).

Hinsichtlich der finanziellen Ausstattung des Schwerpunkts haben die Maßnahmen Markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (111,5 Mio. EUR), NATURA 2000 Vertragsnaturschutz/NATURA 2000 Ausgleich/NATURA 2000 WRRL (70,0 Mio. EUR) sowie Ausgleichszulage (14,5 Mio. EUR) die größte Bedeutung.

Der Schwerpunkt 3 zielt auf eine Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum ab. Die vorgesehenen Maßnahmen sind: Bau- und Ausstattungsförderung allgemeinbildender und berufsbildender Schulen; Nachhaltige, umweltintegrierte Entwicklung; Investitionen im Bereich Kindertagesstätten; Dorferneuerung; Diversifizierung der Landwirtschaft hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten; Netzwerk NATURA 2000; Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung Trink- und Abwasser; Umweltbildung; Unternehmensgründungen und -entwicklung; Weinbau; Umsetzung WRRL – Kulturerbe.

In diesem Schwerpunkt gibt das Bundesland Sachsen-Anhalt insbesondere den folgenden Maßnahmen finanzielle Priorität: der Dorferneuerung (63,1 Mio. EUR), der Bau- und Ausstattungsförderung allgemeinbildender und berufsbildender Schulen (60,0 Mio. EUR), dem Netzwerk NATURA 2000 (57,0 Mio. EUR), den Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung Trink- und Abwasser (30,0 Mio. EUR); der Umsetzung WRRL – Kulturerbe (30,0 Mio. EUR) und den Investitionen im Bereich der Kindertagesstätten (ca. 20 Mio. EUR).

Eine Besonderheit des EPLR stellt die obligatorisch vorzusehende Umsetzung von so genannten LEADER-Konzepten dar, was einen eigenen vierten Schwerpunkt bildet. Dem Schwerpunkt sind 7,0 Mio. EUR zugewiesen.

Im Folgenden soll die Programmplanung in den einzelnen Schwerpunkten bewertet werden. Beim Schwerpunkt 1 ist zunächst zu diskutieren, inwieweit eine Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors generell zu einem gesamtwirtschaftlichen Wachstum und zur Beschäftigung beiträgt. Von einer Investitions- und Innovationsförderung in diesem Sektor können durchaus positive Effekte für das Wachstum und die Beschäftigung im Bundesland Sachsen-Anhalt ausgehen, wenn im Vergleich zu anderen Sektoren die Shift-Effekte solcher Maßnahmen auf Produktion und Produktivität erheblich sind. Dieses ist im Einzelfall zu prüfen (vgl. Ausführungen im Kapitel 2). Dieses ist kein Plädoyer für eine sektorspezifische Investitionsförderung, die generell kritisch zu sehen ist (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK 2006); vielmehr wird argumentiert, dass eine Investitions- und Innovationsförderung auch im Agrarsektor unter den derzeitigen Bedingungen gesamtwirtschaftlich Sinn machen kann.

In Bezug auf den Schwerpunkt 1 ist des Weiteren anzumerken, dass auf den ersten Blick nicht alle Maßnahmen konsequent an der wachstums- und beschäftigungsorientierten Zielsetzung ausgerichtet zu sein scheinen. So ist der Hochwasserschutz zweifellos eine wichtige landespolitische Aufgabe, doch hat er mit der genannten Zielsetzung nur mittelbar zu tun. Natürlich ist hervorzuheben, dass die Vermeidung von Risiken wie Überflutung gerade für das Bundesland Sachsen-Anhalt eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Ebenso ist der Hochwasserschutz zweifellos eine übergreifende Maßnahme zur Entwicklung des Landes und geht damit weit über die Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft hinaus.

Für eine Bewertung des Hochwasserschutzes im Rahmen des EPLR ist indessen zu berücksichtigen, dass das EPLR nur einen Ausschnitt der Förderpolitik des Landes für den ländlichen Raum darstellt und eine Arbeitsteilung zwischen den EPLR- und anderen Förderinstrumenten besteht. So kommen beispielsweise zwischen 80 % und 90 % der Investitionszuschüsse aus der GRW im ländlichen Raum zum Einsatz, so dass es wenig Sinn machen würde, ein paralleles Förderinstrumentarium im EPLR aufzubauen. Der EPLR trägt damit auch durch die Übernahme komplementärer Investitionen (z.B. für den Hochwasserschutz) zu Wachstum und Beschäftigung bei, die ansonsten stärker aus dem EFRE zu finanzieren wären. Gerade dieses Beispiel unterstreicht die Notwendigkeit einer fondsübergreifenden Programmplanung, für die sich das Bundesland Sachsen-Anhalt entschieden hat.

Ähnlich wie beim Hochwasserschutz handelt es sich bei der Flurbereinigung und dem land- und forstwirtschaftlichen Wegebau um Maßnahmen, die nur indirekt und im Zeitablauf zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und zu Wachstum und Beschäftigung beitragen. Hier profitiert der Agrarsektor langfristig u.a. von der Lösung von Landnutzungskonflikten und einer besseren Infrastruktur (FASTERDING und RIXEN 2005).

Bei einer generell positiven Einschätzung der Investitions- und Innovationsförderung im Bundesland Sachsen-Anhalt aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind allerdings zwei kritische Anmerkungen erforderlich. So sind bei den verfolgten Oberzielen Wachstum und Beschäftigung Konflikte nicht zu vermeiden, und das gilt natürlich auch für die hier diskutierte Programmplanung zum Schwerpunkt 1 des ELER. Investitions- und Innovationsförderung resultiert oftmals in Produktivitätsschüben, die zu kurzfristigen Beschäftigungsproblemen führen können. So wird es von der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen abhängen, ob diese Konflikte reduziert werden können oder eine übergeordnete Entscheidung zugunsten eines Ziels erforderlich ist, etwa der Betonung des langfristigen Wachstumsziels zulasten eines eher kurzfristigen Beschäftigungsziels.

Die zweite kritische Anmerkung betrifft die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen der Investitions- und Innovationsförderung in Bezug auf Produktivität und Wachstum. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass die Wirksamkeit einzelner bisheriger Maßnahmen der Agrarstrukturförderung eher begrenzt ist (vgl. u.a. FASTERDING und RIXEN 2005). Es liegt an der konkreten Ausgestaltung der zukünftigen Maßnahmen, zweifellos vorhandene Wachstums- und Beschäftigungspotenziale zu nutzen und hohe Zielbeiträge zu erreichen.

An der Programmplanung zum Schwerpunkt 1 wird auch deutlich, dass rechtliche Vorgaben die konsequente Ausrichtung nach den gesetzten Zielen einschränken können. So ist der auf einer Darlehensvergabe basierende Innovationsfonds für die Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft sicherlich ein geeignetes Instrument, Wachstums- und Beschäftigungspotenziale bestmöglich zu erschließen, weil Darlehen Anreize für sinnvolle unternehmerische Entscheidungen geben und Mitnahmeeffekte vermindern. Allerdings ist die Darlehensfinanzierung im Unternehmensbereich aufgrund von EU-Vorgaben weitgehend auf Gründungen, junge Unternehmungen und Erweiterungen beschränkt, was eine wünschenswerte stärkere Nutzung dieses Instruments im Agrar- und Ernährungssektor begrenzt.

Die im Folgenden zu diskutierende Programmplanung zum Schwerpunkt 2 orientiert sich an dem Ziel der Verbesserung von Umwelt und Landschaft und ist deshalb naturgemäß nicht an den landespolitischen Oberzielen Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet. Einzelnen Maßnahmen, wie etwa einer Erstaufforstung oder Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes, können durchaus erhaltende oder gar positive Beschäftigungseffekte zugesprochen werden, doch sind solche Effekte nur begrenzt nachhaltig. Eher zu vernachlässigen sind mögliche Wachstumseffekte von Maßnahmen aus diesem Schwerpunktbereich. Die Programmplanung in diesem Bereich verdeutlicht deshalb zum einen Vorgaben für die Umsetzung des ELER, die das Land einzuhalten hat, und zum anderen macht sie den Zielkonflikt zwischen den Oberzielen Wachstum und Beschäftigung und dem Querschnittsziel „Umwelt und Naturschutz“ deutlich.

In Bezug auf die geplanten Maßnahmen im Schwerpunktbereich wird klar, dass auch diese wesentlich durch die finanziellen Rahmenbedingungen und Vorgaben bestimmt werden. So ist z.B. diskutiert worden, dass verschiedenen Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes ein höherer Beitrag in Bezug auf Umweltziele zugesprochen werden kann als Maßnahmen der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (KIRSCHKE et al. 2005a); allerdings sind letztere aus Sicht des Landes wegen der Ko-Finanzierung mit Bundesmitteln kostengünstiger. In der Programmplanung wird der Maßnahme Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung eine deutliche Priorität gegeben. Es stellt sich folglich die Frage, ob eine konsequente Verfolgung des Ziels „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ ohne diese konkrete Form der Ko-Finanzierung im Bundesland Sachsen-Anhalt noch verbessert werden könnte. Das Beispiel ist typisch für die zunehmende Kritik an der Mehr-Ebenen-Finanzierung von strukturpolitischen Maßnahmen im EU-Kontext, die in der Tendenz zu Verzerrungen und einer verminderten Zielerreichung der Programme führt (KIRSCHKE et al. 2005c). Angesichts der bestehenden „Verflechtungsfalle“ fordert der WISSENSCHAFTLICHE BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK (2006), diese Mehr-Ebenen-Beteiligung wieder zu entflechten.

Einschränkend für eine konsequente Umsetzung umweltpolitischer Ziele sind auch Verpflichtungen aus Vorperioden, die in der Programmplanung für die künftige Förderperiode zu berücksichtigen sind. Es stellt sich die Frage, welche Bedeutung solche Verpflichtungen im konkreten Fall haben und ob angesichts der Finanzknappheit überhaupt noch ein substanzieller politischer Handlungsspielraum besteht, um bei der Umsetzung des Ziels „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ neue Akzente zu setzen.

Die Berechtigung der Ausgleichszulage als Maßnahme im Schwerpunkt 2 wird kritisiert (vgl. u.a. BERNHARDS et al. 2003), weil ein umweltpolitischer Beitrag der Maßnahme hinterfragt wird, die Maßnahme wenig zielgerichtet ist und eher einkommenspolitisch motiviert erscheint. Allerdings ist diese Kritik für das Bundesland Sachsen-Anhalt einzuschränken, weil im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt die Maßnahme stärker auf tatsächlich benachteiligte Agrarzonen fokussiert ist. Zudem wird natürlich auch durch diese Maßnahme in bestimmten Regionen die Erhaltung einer regionalspezifischen Landnutzung und Landbewirtschaftung gefördert, was durchaus als ein Beitrag zur Verbesserung der Landschaft gewertet werden kann. Außerdem ist das Finanzvolumen für diese Maßnahme gegenüber der Vorperiode gekürzt worden und beschränkt sich auf die Roggenmodulationsmittel. Generell stellt sich die Frage, ob die Gewährung der Ausgleichszulage nicht stärker mit anderen Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 2, wie die Förderung zu NATURA 2000, abgestimmt werden sollte.

Die Programmplanung im Schwerpunkt 3 zielt neben den landespolitischen Oberzielen Wachstum und Beschäftigung auf das spezifische Ziel der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum. Die Maßnahmen in diesem Schwerpunkt sind vor allem raumbezogen und weniger sektoral orientiert. Verschiedene Analysen haben gezeigt, dass solche Ansätze in der Tat einen wirksameren Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung von ländlichen Regionen leisten können als eine alleinige Fokussierung auf den Agrarsektor. In dieses Bild passt auch die Aussage, dass die Beiträge zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung höher und effizienter sein können als im Rahmen von ländlichen Entwicklungsprogrammen, die bisher stärker sektororientiert waren (FASTERDING und RIXEN 2005). Daraus folgt natürlich grundsätzlich, dass in Bezug auf die konsequente Verfolgung der Ziele in diesem Schwerpunkt die Maßnahmen auch konsequent räumlich ausgerichtet sein müssen. Die neuere Ausrichtung der Agrarpolitik weg von einer sektorbezogenen Markt- und Preispolitik hin zu einer Strukturpolitik und zu einer Politik für den ländlichen Raum (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK 2006) unterstreicht diese Perspektive.

Vor diesem Hintergrund ist zu diskutieren, ob die geplante Programmplanung und die Maßnahmengestaltung konsequent an der wirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Räume orientiert sind. Die in der Vergangenheit praktizierte Maßnahme der Dorferneuerung ist hier durchaus zu hinterfragen. Sie war überwiegend auf die Verbesserung des dörflichen Wohnumfeldes und der Infrastruktur ausgerichtet und hat vielleicht kurzfristige Beschäftigungseffekte erzielt; die Verbesserung der wirtschaftlichen Grundlagen im ländlichen Raum konnte auf diese Weise nur begrenzt erreicht werden. Künftig sollte die Verbesserung der wirtschaftlichen Grundlagen im Zentrum von Dorferneuerung und -entwicklung stehen, was in der Programmplanung der Landesregierung erkannt und hervorgehoben wird.

Die beiden Maßnahmen „Bau- und Ausstattungsförderung allgemeinbildender und berufsbildender Schulen“ sowie „Investitionen im Bereich Kindertagesstätten“ nehmen im Finanzvolumen des Schwerpunkts 3 einen erheblichen Raum ein. Diese Maßnahmen tragen ohne Zweifel zu einer Verbesserung der Wachstumschancen im ländlichen Raum bei, weil eine Erhöhung des Bildungsniveaus mittel- und langfristig das Wachstumspotenzial verbessert

und bereits kurzfristig die Standortattraktivität erhöht wird. Zudem sind auch kurzfristig schon positive Beschäftigungseffekte zu nennen. Wenn man darüber hinaus berücksichtigt, dass der ländliche Raum im Bundesland Sachsen-Anhalt das gesamte Landesgebiet bis auf die Ballungszentren Magdeburg und Halle berücksichtigt, so tragen diese Maßnahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Erhöhung der Lebensqualität im Land bei.

Bei dieser insgesamt positiven Einschätzung ist anzumerken, dass der Verordnungstext für den ELER (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2005) eine Finanzierung der Bau- und Ausstattungsförderung allgemeinbildender und berufsbildender Schulen sowie von Investitionen im Bereich Kindertagesstätten nicht explizit nennt; angesprochen wird die Förderung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung der ländlichen Wirtschaft und Bevölkerung. Nach Auskunft der Landesregierung ist die rechtliche Förderfähigkeit von Baumaßnahmen im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten aus dem ELER nach Vorgesprächen mit der Europäischen Kommission geklärt.

Von den weiteren Maßnahmen im Schwerpunkt 3 nehmen das Netzwerk NATURA 2000, die Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung Trink- und Abwasser und die Umsetzung WRRL – Kulturerbe einen vergleichsweise großen finanziellen Raum ein. Das entspricht zum Teil übergeordneten Pflichtaufgaben und zum anderen Teil der Vorstellung, die Grundversorgung im ländlichen Raum zu stärken und damit zur Verbesserung der Lebensqualität beizutragen.

Die Umsetzung von LEADER-Maßnahmen soll nach den Vorgaben der ELER-Verordnung künftig mindestens 5 % der gesamten Finanzbeteiligung des Fonds umfassen und kann über Maßnahmen der drei diskutierten Schwerpunkte erfolgen. Darüber hinaus wird der Förderung der Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien und des Regionalmanagements eine besondere Bedeutung beigemessen. Diese Vorgehensweise des Landes erscheint angemessen.

Grundsätzlich sind auch die LEADER-Aktivitäten an den beiden landespolitischen Oberzielen Wachstum und Beschäftigung sowie in Bezug auf die drei Schwerpunktziele zu bewerten. Wissenschaftliche Analysen zeigen, dass bei einem Bottom-Up-Ansatz und damit der Delegierung von Entscheidungen auf die lokale Ebene die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigungssituation besonders unterstützt werden können (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003; GEIßENDÖRFER et al. 1998). Das zeigen auch Erfahrungen zum Bundesförderinstrumentarium Regionen Aktiv (ELBE 2006; NOLEPPA 2005). Daraus folgt, dass LEADER-Maßnahmen in der Programmplanung zum ELER des Bundeslandes Sachsen-Anhalt eine besondere Bedeutung zukommen sollte. Nach den vorliegenden Informationen ist bislang noch nicht vollends erkennbar, wie entsprechende Maßnahmen formuliert und umgesetzt werden sollen.

Zu begrüßen ist schließlich, dass die Programmplanung dem Instrument der Technischen Hilfe mit 4,0 % des gesamten Finanzvolumens einen besonderen Stellenwert gibt und mit der Planung die vorgegebene Obergrenze ausschöpft. Angesichts der zunehmenden Komplexität

strukturpolitischer Aufgaben und der Dimension der landespolitischen Probleme ist der Unterstützung durch externes Know-how ein zweckmäßiges Vorgehen.

Die beschriebene Schwerpunktsetzung und die Planung von Maßnahmen berücksichtigen auch Empfehlungen, die für die ablaufende Förderperiode gemacht worden sind (vgl. ISW 2005). Diesen Empfehlungen folgend verzichtet das Bundesland Sachsen-Anhalt auf die Maßnahme Junglandwirteförderung, und sie räumt der naturnahen Waldbewirtschaftung einen angemessenen Stellenwert ein. Das Land versucht darüber hinaus, durch geeignete Maßnahmen die Attraktivität des ländlichen Raums zu erhalten und dessen Ausgleichs- und Erholungsfunktion zu stärken sowie regionale Entwicklungspotenziale, beispielsweise über den LEADER-Ansatz, verstärkt zu nutzen. Der ebenfalls empfohlenen Erschließung von Beschäftigungs- und Einkommensalternativen außerhalb des Agrarsektors wird aus den oben genannten Gründen weniger Priorität eingeräumt. Die auch empfohlene und eigentlich notwendige aktive Gestaltung von Schrumpfungsprozessen im ländlichen Raum und die Weiterentwicklung der kommunalen Daseinsvorsorge sind in der neuen Programmplanung unterrepräsentiert. Dies ist bedauerlich, aber verständlich, weil der politische Handlungsspielraum durch übergeordnete Vorgaben und Haushaltsrestriktionen stark eingeschränkt ist.

Betrachtet man abschließend das geplante Finanzvolumen zu den drei grundlegenden Schwerpunkten, so orientiert sich die Aufteilung im Wesentlichen an der Planungsvariante 3, die der allgemeinen Förderstrategie zugrunde liegt und die primär auf Wachstum und Beschäftigung unter stärkerer Beachtung von Infrastruktur ausgerichtet ist; zudem berücksichtigt sie die ELER-spezifischen Vorgaben und Restriktionen. In Bezug auf das Schwerpunktziel 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ wird nur wenig mehr als das geforderte Finanzvolumen geplant, und das entspricht dem Ergebnis der sozio-ökonomischen Analyse, nach der im Bundesland Sachsen-Anhalt Handlungsbedarf im Umweltbereich weniger gesehen wird als bei den wachstums- und beschäftigungspolitischen Problemen. Die finanzielle Ausstattung der Schwerpunkte 1 und 3 erscheint insgesamt angemessen und ausgewogen. Der Schwerpunkt 1 ist eher sektoral orientiert, doch können von den Maßnahmen durchaus Impulse für Wachstum und Beschäftigung im Land ausgehen. Andererseits verspricht die raumbezogene Orientierung der Förderung im Schwerpunkt 3 positive Effekte für die landespolitischen Oberziele.

5.3 Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3)

Im Bundesland Sachsen-Anhalt erfolgt der Einsatz des ELER im Rahmen der Politik für den ländlichen Raum der EU, d.h. der so genannten 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. Zudem sind Bezüge zur europäischen Strukturpolitik gegeben. Auf der Ebene des Bundeslandes Sachsen-Anhalt besteht darüber hinaus ein enger Bezug zur Agrarstrukturpolitik und zur Politik für den ländlichen Raum auf Bundesebene, insbesondere zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Vor diesem Hintergrund einer vertikalen Mehr-Ebenen-Politik können Effizienz- und Reibungsverluste nur vermieden werden, wenn die Referenzsysteme auf regionaler, nationaler und europäischer

Ebene miteinander kompatibel sind und somit eine externe Politikkohärenz gegeben ist. Dies gilt es hier zu bewerten.

Das politische Referenzsystem der EU schlägt sich zum einen in den Prioritäten der Gemeinschaft nieder; zum anderen sollen die finanziellen Ressourcen des ELER entsprechend den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2007-2013 eingesetzt werden.

Die Gipfeltreffen in Lissabon 2000 und Göteborg 2001 haben das Wachstums- und Beschäftigungsanliegen sowie den nachhaltigen Umweltschutz hervorgehoben. Und diese strategische Orientierung auf Wachstum und Beschäftigung, Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Wettbewerbsfähigkeit sowie Nachhaltigkeit ist erneut auf der Tagung des Europäischen Rates 2005 und mit dem „Dreijahresplan für Wachstum und Beschäftigung“ bekräftigt worden.

Der ELER ist vor diesem Hintergrund ausgerichtet auf eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums in der Gemeinschaft und soll damit die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik der Gemeinschaft ergänzen bzw. flankieren. Wenn wirtschaftliches Wachstum der Ansatzpunkt ist für einen Abbau von Disparitäten im ländlichen Raum und damit die Basis für eine nachhaltige ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung legt, wird die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft durch den ELER einen Beitrag zur Umsetzung der Lissabon-Strategie leisten (vgl. FISCHER BOEL 2005), und es werden Verbesserungen der Umwelt und des ländlichen Lebensraums im Sinne der Göteborg-Strategie erzielt werden können.

Es ist zu prüfen, ob und wie sich das Bundesland Sachsen-Anhalt an den damit verbundenen strategischen Leitlinien der Gemeinschaft orientiert und kohärent im Sinne der Zielformulierung vorgeht. Die folgende Abbildung 11 verdeutlicht die Zielsetzungen der EU und des Bundeslandes Sachsen-Anhalt.

Abbildung 11: Zielstrukturen zum ELER in der EU und Sachsen-Anhalt

	Europäische Union	Sachsen-Anhalt	Kommentar
Übergeordnete Ziele	Übergeordnete Prioritäten: ▪ Konvergenz ▪ Wettbewerbsfähigkeit ▪ Beschäftigung	Landespolitische Oberziele: ▪ Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes ▪ Verbesserung der Beschäftigungssituation und der Arbeitsmarktlage	Die landespolitischen Oberziele stimmen de facto mit den übergeordneten Prioritäten der EU überein.
Strategische Ziele	Strategische Leitlinien: ▪ Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Forstsektors ▪ Verbesserung von Umwelt und Landschaft ▪ Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft ▪ Aufbau lokaler Prioritäten für Beschäftigung und Diversifizierung ▪ Gewährleistung einer kohärenten Programmplanung ▪ Komplementarität zwischen den Gemeinschaftsinstrumenten	Strategieschwerpunkte: ▪ Forschung, Entwicklung und Innovation ▪ Bildung ▪ Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen	Die landespolitisch definierten Strategieschwerpunkte sind in der Lage, maßgeblich zur Umsetzung der strategischen Leitlinien der EU beizutragen.
ELER-spezifische Ziele	▪ Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft ▪ Verbesserung der Umwelt und der Landschaft ▪ Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft	EPLR-Schwerpunkte: ▪ Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft ▪ Verbesserung der Umwelt und der Landschaft ▪ Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	Die mit den EPLR-Schwerpunkten verbundenen Zielsetzungen sind identisch mit den ELER-spezifischen Zielen und tragen ebenfalls zur Erreichung der strategischen Ziele in der EU und im Land bei.

Quelle: Eigene Darstellung nach RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2005, 2006), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006) und MLU (2006).

In den Strategischen Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums orientiert die Gemeinschaft auf Kernaktionen zur Umsetzung der genannten übergeordneten Prioritäten. Bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Forstsektors sind Wissenstransfer, Modernisierung, Innovation und Qualität in der Lebensmittelkette sowie Investitionen in Sach-

und Humankapitel prioritär für den Mitteleinsatz. Für die Verbesserung von Umwelt und Landschaft sind die Förderung von Umweltleistungen und artgerechter Tierhaltung, die Erhaltung der Kulturlandschaft und der Wälder oder der ökologische Landbau als solche Kernaktionen definiert. Zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum wird von der Gemeinschaft u.a. Priorität für Maßnahmen für Wachstum, Beschäftigung und nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum, die Neubelebung der Dörfer, die Ausbildung junger Menschen oder die Modernisierung der örtlichen Infrastruktur gefordert. Besonderer Wert wird darauf gelegt, über die Erschließung endogenen Entwicklungspotenzials und integrierter Ansätze die genannten Ziele Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt, Lebensqualität und Diversifizierung zu kombinieren.

Der Entwurf für das EPLR im Bundesland Sachsen-Anhalt lässt erkennen, dass die Programmplanung des Landes wesentliche von der EU vorgeschlagene Kernaktionen aufgreift und somit externe Kohärenz gegeben ist.

Der „Nationale Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume“ (BUNDESREGIERUNG 2006a) und die „Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume“ (BUNDESREGIERUNG 2006b) sind wesentliche Elemente, die zum einen die Kohärenz zwischen der Politik der Gemeinschaft und der nationalen Politik für den ländlichen Raum sicherstellen sollen, zum anderen als Referenzsystem dienen, um Kohärenz zwischen der nationalen Strategie und den Strategien der Bundesländer, hier der Strategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt, zur Entwicklung der ländlichen Räume zu erreichen.

Der Nationale Strategieplan zielt auf eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft sowie vitale ländliche Räume in den Regionen in Deutschland ab. Ausdrücklich wird darauf orientiert, die regional unterschiedlichen Stärken und Schwächen durch eine entsprechende Balance innerhalb und zwischen den Schwerpunkten zu berücksichtigen. Der Nationale Strategieplan zur Umsetzung des ELER bzw. der entsprechenden Verordnung verfolgt nachstehende schwerpunktübergreifende Ziele:

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Erschließung neuer Einkommenspotenziale sowie Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen innerhalb und außerhalb der Land- und Forstwirtschaft,
- Verbesserung des Bildungsstandes, der Kompetenz und des Innovationspotenzials,
- Stärkung des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes sowie Verbesserung der Produktqualität,
- Sicherung und Entwicklung der Kulturlandschaften vor allem durch Landbewirtschaftung und
- Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum.

Zur Verfolgung oben genannter Ziele legt der Nationale Strategieplan den inhaltlichen Schwerpunkt auf folgende Maßnahmen:

- Förderung von Investitionen innerhalb und außerhalb der Land- und Forstwirtschaft,
- freiwillige Agrar- und Waldumweltmaßnahmen,
- Ausgleichszulagen für naturbedingte Nachteile und ordnungsrechtliche Beschränkungen,
- Informations-, Qualifikations- und Weiterbildungsmaßnahmen und
- sektorübergreifende Entwicklungsstrategien.

Dieses strategische Gesamtkonzept wird zusätzlich unterlegt durch eine Konkretisierung der Zielsetzungen auf Ebene der Schwerpunkte des ELER. Diese Zielstrukturen des Bundes sind zusammen mit den Zielstrukturen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt in der Abbildung 12 dargestellt.

Es zeigt sich, dass die vorgesehene Zielstruktur und mehr noch das Maßnahmespektrum zur Umsetzung der ELER-Verordnung im Bundesland Sachsen-Anhalt kongruent zur nationalen Gesamtstrategie ist, was positive Synergien in den auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Förderstrategien erwarten lässt. Insbesondere werden die in der nationalen Rahmenregelung vorgesehenen Maßnahmen in die Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt integriert, so dass Kohärenz zwischen regionaler und nationaler Förderstrategie für diesen Bereich der Entwicklung der ländlichen Räume besteht.

Die Nationale Rahmenregelung für Deutschland greift alle in der Abbildung 12 genannten Ziele und Schwerpunkte auf. Als länderübergreifendes Instrument zur Koordinierung und Finanzierung zentraler Maßnahmen zur Umsetzung der Nationalen Strategie über die Programme der Bundesländer setzt sie jedoch einen eindeutigen inhaltlichen Schwerpunkt im Bereich der Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur. Schaut man sich die vorgesehenen Maßnahmen im Bundesland Sachsen-Anhalt an, so scheint offensichtlich, dass auch hier die Förderung der Agrarstruktur ein wesentlicher Schwerpunkt ist.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass Kohärenzprobleme zu anderen regionalen Politiken nicht identifiziert wurden.

Abbildung 12: Zielstrukturen zum ELER in Deutschland und Sachsen-Anhalt

	Deutschland	Sachsen-Anhalt	Kommentar
Strategische Ziele	Schwerpunktübergreifende Ziele: ▪ Wettbewerbsfähigkeit; Einkommenspotenziale; Arbeitsplätze ▪ Bildungsstand; Kompetenz; Innovationspotenzial ▪ Umwelt-, Natur- und Tierschutz; Produktqualität ▪ Kulturlandschaften ▪ Lebensqualität im ländlichen Raum	Strategieschwerpunkte: ▪ Forschung, Entwicklung und Innovation ▪ Bildung ▪ Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen	Die im EPLR ersichtliche Orientierung auf schwerpunktspezifische Ziele und das gesamte Maßnahmenbündel zum EPLR garantieren externe Kohärenz mit dem nationalen Referenzsystem.
ELER-spezifische Ziele	Schwerpunkt 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft: ▪ Verbesserung von Produktivität und Rentabilität in der Land- und Forstwirtschaft ▪ Verbesserung der Absatzmöglichkeiten und der Marktstruktur ▪ Verbesserung der Produktqualität ▪ Verbesserung des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes ▪ Verbesserung des Küsten- und Hochwasserschutzes	Schwerpunkt 1 des EPLR: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	
	Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft: ▪ Sicherung und Verbesserung des Zustandes bzw. der Vielfalt an natürlichen bzw. schutzwürdigen Lebensräumen und heimischen Tier- und Pflanzenarten (Biodiversität) ▪ Vermeidung bzw. Reduzierung von Emissionen, unerwünschten Stoffeinträgen und Beeinträchtigungen von Boden, Wasser und Luft (Wasser-, Boden und Klimaschutz) ▪ Aufrechterhaltung einer möglichst flächendeckenden, nachhaltigen Landbewirtschaftung ▪ Ausbau einer umwelt- und besonders artgerechten landwirtschaftlichen Nutztierhaltung ▪ Erhöhung der Stabilität und der Naturnähe der Wälder	Schwerpunkt 2 des EPLR: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft	
	Schwerpunkt 3: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft: ▪ Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen ▪ Sicherung und Verbesserung von Lebensqualität und Zukunftsperspektiven ▪ Erhaltung bzw. Herstellung der Mindestversorgung mit Gütern und Dienstleistungen ▪ Erhaltung und ggf. Wiederherstellung des ländlichen Natur- und Kulturerbes ▪ Erhaltung und Verbesserung des Freizeit- und Erholungswertes ländlicher Räume	Schwerpunkt 3 des EPLR: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	

Quelle: Eigene Darstellung nach BUNDESREGIERUNG (2006a, b), LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006) und MLU (2006).

5.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4)

In der Programmplanung für die EU-Fonds gehört die Festlegung von messbaren Zielen zu den wichtigen, aber auch zu den komplizierten Aufgaben. Die Quantifizierung von Zielen ist notwendig, um den späteren Zielerreichungsgrad messen und die Effizienz und Effektivität eines Programms bewerten zu können (vgl. UNTIEDT 2006). Für diese Bemessung kommt Indikatoren, die geeignet sind, den beabsichtigten und realisierten Zielerreichungsgrad darzustellen, eine besondere Bedeutung zu. Hinsichtlich des ELER und der Programmierung seiner Umsetzung auf regionaler Ebene hat die Europäische Kommission vergleichsweise genaue Vorstellungen darüber, welche Indikatoren hierzu geeignet und wie diese zu spezifizieren sind (DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT 2006; EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006).

Grundsätzlich lassen sich vier Arten von Indikatoren und mit ihnen verknüpfte quantifizierbare Zielvorgaben unterscheiden. Die beiden ersten Gruppen von Indikatoren sollen den Förderverlauf dokumentieren und werden konkret als Input- bzw. Outputindikatoren bezeichnet; zwei weitere Gruppen von Indikatoren sollen den Politikerfolg messen und werden als Ergebnis- bzw. Wirkungsindikatoren bezeichnet. Inputindikatoren beschreiben insbesondere das Finanzvolumen, das eine Fördermaßnahme im Rahmen eines Programms umfasst. Outputindikatoren hingegen messen den direkten Beitrag, den eine Maßnahme zur Erreichung der operationellen Ziele dieser Maßnahme selbst oder eines Programms leistet. Ergebnisindikatoren sollen im Verständnis der EU den Beitrag eines Programms bzw. seiner Maßnahmen und Schwerpunkte zu den spezifischen Programmzielen messen, und Wirkungsindikatoren schließlich kommt die Aufgabe zu, den Beitrag zu den Oberzielen des Programms und seiner Bausteine zu messen.

In einem langfristigen Prozess hat sich in der EU und auch im Bundesland Sachsen-Anhalt ein auf Input- und Outputindikatoren beruhendes System zur Steuerung und Begleitung von Programmen entwickelt, das sehr detailliert war und versucht hat, neben wichtigen auch vergleichsweise weniger bedeutende Informationen der Programmimplementierung zu erfassen. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat sich nunmehr entschlossen, dieses Indikatorensystem auf das Wesentliche zu beschränken, d.h. auf solche Indikatoren, die tatsächlich für die Steuerung und das begleitende Monitoring notwendig sind. Diese Reduzierung auf das eigentlich Notwendige und nicht auf das verwaltungstechnisch Mögliche soll positiv hervorgehoben werden.

Konkret konzentriert sich das Land mit Bezug auf die Inputindikatoren auf die Messung von finanziellen Bewilligungen auf der einen Seite und den Abfluss der verplanten und bewilligten Finanzmittel im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs im Zeitablauf auf der anderen Seite. Im Hinblick auf die Outputindikatoren werden den einzelnen Maßnahmen des EPLR verschiedene Indikatoren zugewiesen. In der Regel wird zu jeder Maßnahme die Zahl der geförderten Vorhaben erfasst; denn dieser einfache erste Outputindikator muss allein aus statistischen Erwägungen im Indikatorensystem enthalten sein. Hinzu kommen weitere maßnahmenspezifische Outputindikatoren, deren Definition sich nur zum Teil an die Vorgaben

gemäß DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (2006) anlehnt. Es stellt sich die Frage, ob eine Formulierung und Nutzung von Outputindikatoren, die über die Vorgaben der Europäischen Kommission hinausgeht, erforderlich und sinnvoll ist.

Zu einer Vielzahl definierter Outputindikatoren im Rahmen des EPLR für das Bundesland Sachsen-Anhalt sind quantifizierte Zielwerte angegeben. In ihrer Gesamtheit sind diese Zielwerte anspruchsvoll, aber auch realistisch formuliert.

Die meisten der gewählten Input- und Outputindikatoren können als „SMART“[3] bezeichnet werden: Sie sind theoretisch und praktisch relevant, sie sind zuverlässig und eindeutig zu interpretieren, zudem können die Daten zu diesen Indikatoren vergleichsweise einfach, zeitnah und zu angemessenen Kosten erhoben werden. Bei nicht „smarten“ Indikatoren sollte allerdings eine Streichung erwogen werden. Grundsätzlich würde dann das Bundesland Sachsen-Anhalt der vielfach ausgesprochenen Forderung gerecht werden, dass nur solche Daten zur Steuerung und Begleitung von wirtschaftlicher und ländlicher Entwicklung erhoben werden, die auch kontrollierbar sind und zweckmäßig genutzt werden (vgl. FORSTNER et al. 2004).

Die derzeit vorliegende Beschreibung auf der Maßnahmenebene zum EPLR enthält eine Reihe von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Diese Indikatoren sind jedoch nur im Einzelfall geeignet, den Beitrag zu den drei schwerpunktspezifischen Zielen „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft“, „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ und „Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und der Diversifizierung der Wirtschaft“ sowie zu den landespolitischen Oberzielen Wachstum und Beschäftigung zu messen. Das liegt einmal daran, dass viele dieser Indikatoren eigentlich Output- und nicht Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sind; zum anderen ist bei einzelnen Indikatoren Validität, Zeitnähe und Kosteneffizienz schwer zu erreichen.

Grundsätzlich ist es bedauerlich, dass geeigneten Ergebnis- und Wirkungsindikatoren bislang nur eine unzureichende Bedeutung zugemessen worden ist; denn die Wirkung einzelner Maßnahmen bzw. Programme auf verfolgte Ziele steht doch eigentlich im Mittelpunkt der Bewertung und sollte die entscheidende Grundlage für die Entwicklung von Förderstrategien sein. Interessant ist, dass solche Indikatoren in der ablaufenden Förderperiode offenbar nicht vermisst worden sind (vgl. UNTIEDT 2006).

Die Europäische Kommission verlangt nunmehr verstärkt entsprechende Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, was sicherlich eine Herausforderung für das Bundesland Sachsen-Anhalt darstellt. Andererseits ist es nur folgerichtig, wenn das Land stärker auf Ergebnis- und Wirkungsindikatoren fokussiert, um die Qualität der Programmplanung und die Zielerreichung weiter zu erhöhen. Zudem verfügt das Land bereits über Erfahrungen bei der Ent-

[3] SMART ist ein Akronym für „specific“, „measurable“, „achievable“, „relevant“ und „timely“ und dient vorrangig im Projekt- und Programmmanagement zur eindeutigen Definition von Zielen bzw. ihnen zugeordneten Indikatoren.

wicklung solcher Indikatoren, so dass die zu leistende Aufgabe bei entsprechender Unterstützung zu bewältigen ist.

So wichtig die weitergehende Nutzung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren für eine fundierte Programmierung und Evaluierung von Fördermaßnahmen ist, so ist doch anzumerken, dass die Ermittlung entsprechender Indikatoren erheblichen methodischen Aufwand verursachen kann. Hier ist deshalb zwischen dem Nutzen einzelner Indikatoren und den Kosten für deren Ermittlung abzuwägen. Es kommt nicht auf die Darstellung eines umfangreichen Indikatorensystems an, sondern auf die Fokussierung auf wenige Indikatoren, die die Zielsetzungen des Landes bestmöglich erfassen. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, verlangt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftliche Entscheidungsunterstützung.

Unabhängig von der erforderlichen Weiterentwicklung von Indikatoren im Ergebnis- und Wirkungsbereich kann das Bundesland Sachsen-Anhalt bei der laufenden Programmplanung auf Analysen zurückgreifen, die eine erste Einschätzung der Wirkung von Programmen ermöglicht. GEFRA und ESRI (2006) zufolge wird bei einer auf Wachstum und Infrastruktur ausgerichteten Förderpolitik (vgl. die im Kapitel 2 dargestellte Variante 3) der Beitrag des ELER zum Wachstum von anfänglich etwa 0,3 % Zuwachs beim Bruttoinlandsprodukt auf bis 0,4 % Zuwachs zum Ende der Förderung steigen. Und mit Bezug auf die Beschäftigung würde der ELER einen Zuwachs von 0,4 % im Zeitraum 2007-2013 bewirken. Dieses ist zum Mindesten eine Grundlage für die Einschätzung von Politikwirkungen, die noch weiter ausgebaut werden muss.

5.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5)

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten im EPLR hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben der Europäischen Kommission (vgl. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2005).

Es wird die Verwaltungsbehörde ELER benannt – (Referat 53, Abteilung 5 des MLU Sachsen-Anhalt), und deren Aufgaben werden klar beschrieben. Da diese Beschreibung in Übereinstimmung mit Artikel 75 der ELER-Verordnung erfolgt, ist davon auszugehen, dass die Verwaltungsbehörde ihrer Verantwortung für eine effiziente, wirksame und ordnungsgemäße Verwaltung und Durchführung des EPLR nachkommen wird. Das betrifft im Besonderen die Aufgaben im Hinblick auf die Organisation der Vorhabensauswahl, die Aufzeichnung und Erfassung der Buchführungsdaten und die Buchführung insgesamt, die Datenbereitstellung, die Begleitung und Bewertung, die Leitung und Unterrichtung des Regionalen Begleitausschusses ELER, die Information und Publizität – hier vor allem auch die Berichterstattung an die Europäische Kommission und die Informationsbereitstellung für die Zahlstelle –, die Unterstützung der LEADER-Aktionsgruppen und die Regeln für die Zuschussfähigkeit der Ausgaben.

Auch im Hinblick auf die zugelassene Zahlstelle, die zwischengeschalteten Stellen, die Bescheinigungs- und Prüfstellen sowie den Begleitausschuss kann konstatiert werden, dass das vorgeschlagene Durchführungssystem im Wesentlichen den Vorgaben der Europäischen Kommission folgt.

Die diversen Aufgabenbeschreibungen sowie die Vorgaben zur Organisations- und Kommunikationsstruktur im Bundesland Sachsen-Anhalt in Bezug auf das EPLR lassen eine funktionsfähige Kommunikation und Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Institutionen erwarten.

Die mit der Durchführung der ELER-Fördermaßnahmen betrauten Stellen besitzen zudem ausreichende Verwaltungsressourcen. Diese werden sogar durch die übergreifende Programmplanung in der Staatskanzlei Sachsen-Anhalt gestärkt, und eine solche Aufgaben- und Organisationsstruktur hilft, verwaltungstechnisch die Orientierung an fondsübergreifenden Zielen abzusichern.

Gleichwohl gilt es auf einige Aspekte aufmerksam zu machen, die noch einmal überdacht werden sollten:

– Obwohl die formalen Anforderungen an das EPLR hinsichtlich des Detaillierungsgrades der Darstellung und Beschreibung höher sind als in Bezug auf das OP für den EFRE und den ESF, so ist doch zu fragen, ob im vorliegenden Entwurf nicht zu viele Einzelheiten genannt werden, die eigentlich nicht der Europäischen Kommission zur Abstimmung vorgelegt werden müssen.
– Die Verwaltungsbehörde ELER beabsichtigt, das so genannte elektronische Datenbanksystem Profil-CS zu benutzen. Auf Bewährtes zu setzen, macht Sinn, aber es sollte sichergestellt werden, dass die mit diesem System erfassten Daten auch im EFRE- und ESF-Kontext, dem das Datenbanksystem efREporter zugrunde liegt, genutzt werden können und umgekehrt. Noch besser wäre es freilich, für den ELER, den EFRE und den ESF das gleiche System zu verwenden.
– Ein wesentliches und zu würdigendes Kennzeichen der Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt ist der fondsübergreifende Ansatz. Die fondsübergreifende Sicht ist natürlich auch für die Umsetzung der Programme von besonderer Bedeutung. Hier fällt in der Beschreibung des Durchführungssystems für den ELER auf, dass dieser übergreifende Aspekt kaum thematisiert wird.

Nach den vorliegenden Informationen zum Überwachungs-, Bewertungs- und Begleitsystem werden keine Probleme bei dieser speziellen Komponente des Durchführungssystems gesehen. Das System hat sich in den zurückliegenden Förderperioden bewährt und als anpassungsfähig erwiesen. Zudem ist bekannt, dass gerade das Bundesland Sachsen-Anhalt erfolgreich Experten für die Schulung anderer Regionen – insbesondere in den neuen EU-Mitgliedstaaten – im Hinblick auf Verwaltungs- und Durchführungssysteme im Kontext der EU-Agrarpolitik und der Politik für den ländlichen Raum bereitgestellt hat.

Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die Sammlung, Verarbeitung und Verteilung von Daten zwischen Verwaltungsbehörde, zwischengeschalteten Stellen, Bescheinigungsbehörden und Zahlstellen sowie den übrigen Akteuren (z.B. Begleitausschuss) effizient und zweckmäßig erfolgen wird. Dies gilt zumal, weil das Monitoringsystem des Landes für den ELER auf einer Datenbank beruht, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglicht. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung werden sicherstellen, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abgestimmt werden können. Dies wird sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine zeitnahe Überwachung der inhaltlichen Ziele erlauben. Insofern dürfte das System in der Lage sein, flexibel auf mögliche ungeplante Entwicklungen zu reagieren.

Es ist zudem zu erwarten, dass für Bewertungen und bei bestimmten Kontrollaufgaben auf Externe zurückgegriffen wird. Somit wird beim Begleitsystem auf interne Verwaltungsressourcen und beim Bewertungs- und Kontrollsystem auf externe Ressourcen zurückgegriffen. Dies trägt den unterschiedlichen Aufgaben von Begleitung und Bewertung Rechnung (vgl. FORSTNER et al. 2004), und die Nutzung externer Ressourcen schützt vor „Betriebsblindheit“.

Die vorliegenden Maßnahmenbeschreibungen sind, wo nicht schon geschehen, noch weiter zu verbessern. Insbesondere sollte überprüft werden, ob alle mit dem Programmplanungsdokument obligatorisch geforderten Informationen enthalten sind. Dies gilt besonders für die Abgrenzung einzelner Maßnahmen, etwa für die Finanzierung des Hochwasserschutzes, die Bau- und Ausstattungsförderung allgemeinbildender und berufsbildender Schulen und Investitionen im Bereich von Kindertagesstätten im Rahmen des EFRE und ELER.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass einige zusätzliche wesentliche Bewertungen zum Durchführungssystem im Rahmen der Bewertung der allgemeinen Förderstrategie gegeben werden (vgl. Kapitel 6.5). Diese fondsübergreifenden Argumente stützen sich vor allem auch auf Erfahrungen aus der ablaufenden Förderperiode bzw. generieren ihren Gehalt aus Erkenntnissen, die während der Begutachtung des gesamten vorhandenen Materials gewonnen wurden.

5.6 Zusammenfassung (Modul 6)

Die durchgeführte Ex-Ante-Evaluierung des EPLR für das Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 bestätigt, dass die Programmplanung zum ELER im Land weit fortgeschritten ist. Im Folgenden werden die während der Bewertung gewonnenen Erkenntnisse noch einmal zusammengefasst und es werden weiterführende programmspezifische Empfehlungen ausgesprochen, die bei der andauernden Programmplanung durch die Landesregierung Sachsen-Anhalt noch Berücksichtigung finden sollten. Im Kapitel 6.6 werden darüber hinaus fonds- bzw. programmübergreifende Empfehlungen für die weitere Programmplanung gegeben. Auch diese sollten bei der Programmplanung für das EPLR berücksichtigt werden.

Modul 1: Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf

Zusammenfassend kann man hinsichtlich der sozio-ökonomischen Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt feststellen, dass viele wesentliche Strukturdaten, Potenzialfaktoren und finanzielle Restriktionen sowie Stärken und Schwächen der Region benannt und detailliert beschrieben werden und somit alle notwendigen Informationen für die Strategieentwicklung enthalten sind. Die Analyse beschreibt ausreichend klar und detailliert Herausforderungen, Risiken, Bedarfsanforderungen und Triebkräfte für die Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft sowie den ländlichen Raum im Bundesland Sachsen-Anhalt. Dabei werden inhaltlich wesentliche Schwächen angesprochen, aber auch die besonderen Stärken des Landes aufgezeigt.

Die Analyse ist im Wesentlichen nachvollziehbar und beschreibt zentrale Anpassungsprobleme der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft sowie im ländlichen Raum. Darüber hinaus werden die Bereiche mit besonderen Entwicklungschancen hervorgehoben. Allerdings ist zu empfehlen, die besonderen Anpassungserfordernisse für den Agrarsektor im Zuge der EU-Agrarreform noch stärker zu betonen.

Für den Förderbedarf im Rahmen der EU-Fonds und auch für den ELER wird eine zentrale Schlussfolgerung gezogen: Handlungsbedarf bestehe insbesondere in Bezug auf die ökonomischen und sozialen Entwicklungsrückstände und weniger im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz. Das ist die wesentliche Botschaft der Analyse und diese Schlussfolgerung ist auf der Grundlage der durchgeführten Analyse nachvollziehbar und konsequent.

Der in der Analyse ermittelte Bedarf wird durch die vorliegende fondsübergreifende Strategie in wesentlichen Bereichen aufgegriffen. Mit den Oberzielen Wachstum und Beschäftigung werden Bedarfsanforderungen, wie z.B. der Abbau von Produktivitätsdefiziten und Einkommensdisparitäten, die Verbreiterung der ernährungswirtschaftlichen Basis und die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, bedient. Die Strategieschwerpunkte „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ sowie „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ berücksichtigen zudem Zielbeiträge hinsichtlich solcher Herausforderungen wie die Verbesserung der Innovationsperformance, den Abbau von Qualitätsdefiziten beim Humankapital oder die Verringerung von Mängeln in der Kapitalausstattung und bei der Liquidität. Schließlich berücksichtigt das strategische Querschnittsziel „Umwelt und Naturschutz“ weitere identifizierte Erfordernisse für den Agrarsektor und den ländlichen Raum im Bundesland Sachsen-Anhalt. Die Relevanz der fondsübergreifenden Strategie für den ermittelten Bedarf ist also grundsätzlich positiv zu bewerten.

Modul 2: Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie

In der Programmplanung für den ELER werden durch das Bundesland Sachsen-Anhalt die von der EU vorgegebenen Ziele direkt übernommen: Es geht um Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und Landschaft, wirtschaftliche Entwicklung und Lebensqualität. Diese konsequente Zielorientierung ist ein deutlicher Hinweis für eine gegebene allgemeine Relevanz des EPLR bzw. der damit verbundenen Strategie.

In Bezug auf den Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ können von einer Investitions- und Innovationsförderung in diesem Sektor durchaus positive Effekte für das Wachstum und die Beschäftigung im Bundesland Sachsen-Anhalt ausgehen, wenngleich eine sektorspezifische Investitionsförderung generell kritisch zu prüfen ist.

Der Hochwasserschutz ist zweifellos eine wichtige landespolitische Aufgabe, doch geht es bei dieser Maßnahme primär um Risikovorsorge und nur indirekt um die Ausrichtung auf die Oberziele Wachstum und Beschäftigung. Allerdings muss gesehen werden, dass die Finanzierung dieser Maßnahme im ELER komplementär zur Finanzierung von Investitionsvorhaben zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung auch im ländlichen Raum insbesondere durch den EFRE erfolgt, so dass eine Bewertung einzelner Maßnahmen nur im Gesamtkontext möglich ist.

Im Rahmen des Schwerpunkts 1 ist die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen der Investitions- und Innovationsförderung in Bezug auf Produktivität und Wachstum entscheidend. Es wird empfohlen, vorhandene Wachstums- und Beschäftigungspotenziale konsequent zu nutzen, um hohe Zielbeiträge zu erreichen.

Der Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und Landschaft“ orientiert sich an dem Ziel der Verbesserung von Umwelt und Landschaft und ist deshalb naturgemäß nicht an den landespolitischen Oberzielen Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet. Die Programmplanung in diesem Bereich verdeutlicht deshalb zum einen Vorgaben für die Umsetzung des ELER, die das Land einzuhalten hat, und zum anderen macht sie den Zielkonflikt zwischen den Oberzielen Wachstum und Beschäftigung und dem Querschnittsziel Umwelt deutlich. Bei der Ausgleichszulage sollte geprüft werden, inwieweit diese Maßnahme des Schwerpunkts 2 noch stärker umweltpolitisch ausgerichtet werden könnte.

Die Programmplanung im Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ zielt neben den landespolitischen Oberzielen Wachstum und Beschäftigung auf das spezifische Ziel der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum. Die Maßnahmen in diesem Schwerpunkt sind vor allem raumbezogen, weniger sektoral orientiert und können einen wirksamen Beitrag

zur wirtschaftlichen Entwicklung von ländlichen Regionen leisten. Vor diesem Hintergrund sollte die Programmplanung und Maßnahmengestaltung konsequent an der wirtschaftlichen Entwicklung ländlicher Räume orientiert sein.

Die beiden Maßnahmen Bau- und Ausstattungsförderung allgemeinbildender und berufsbildender Schulen sowie Investitionen im Bereich Kindertagesstätten nehmen im Finanzvolumen des Schwerpunkts 3 einen erheblichen Raum ein. Diese Maßnahmen tragen ohne Zweifel zu einer Verbesserung der Wachstumschancen im ländlichen Raum bei, weil eine Erhöhung des Bildungsniveaus mittel- und langfristig das Wachstumspotenzial verbessert und bereits kurzfristig die Standortattraktivität erhöht wird. Unabhängig von der sachlichen Berechtigung der Förderung besteht Interpretationsbedarf. Nach Auskunft der Landesregierung ist jedoch die rechtliche Förderfähigkeit von Baumaßnahmen im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten aus dem ELER geklärt.

Mehrere Maßnahmen im Schwerpunkt 3 sollen die Grundversorgung im ländlichen Raum stärken und damit zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen. Aus wirtschaftlicher Sicht, also zur Verwirklichung der landespolitischen Ziele Wachstum und Beschäftigung, wird empfohlen zu prüfen, ob das Land nicht noch stärker Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft favorisieren und finanziell ausstatten könnte.

Der Förderung der Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien und des Regionalmanagements im Rahmen von LEADER wird eine besondere Bedeutung beigemessen. Es wird empfohlen, deutlicher zu machen, wie der LEADER-Ansatz auf Maßnahmenebene formuliert und umgesetzt werden soll.

Die finanzielle Ausstattung der Schwerpunkte erscheint insgesamt ausgewogen. In Bezug auf den Schwerpunkt 2 wird nur wenig mehr als das geforderte Finanzvolumen geplant, und das entspricht dem Ergebnis der sozio-ökonomischen Analyse. Die Mittelaufteilung zwischen den Schwerpunkten 1 und 3 ist angemessen.

Modul 3: Bewertung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft

Der Entwurf für das EPLR im Bundesland Sachsen-Anhalt lässt erkennen, dass die Programmplanung des Landes wesentliche von der EU festgelegte bzw. vorgeschlagene übergeordnete, strategische und ELER-spezifische Ziele und Kernaktionen aufgreift und vor dem konkreten Landeshintergrund spezifiziert; somit ist externe Kohärenz mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft gegeben.

Es zeigt sich auch, dass die vorgesehene Zielstruktur und mehr noch das Maßnahmespektrum zur Umsetzung der ELER-Verordnung im Bundesland Sachsen-Anhalt kongruent zur nationalen Gesamtstrategie ist, was positive Synergien erwarten und schlussfolgern lässt, dass von Kohärenz zwischen regionaler und na-

tionaler Förderstrategie für diesen Bereich der Entwicklung des Agrarsektors und der ländlichen Räume auszugehen ist.

Kohärenzprobleme zu anderen regionalen Politiken wurden nicht identifiziert.

Modul 4: Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen

Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat sich entschlossen, das bereits bestehende System von Input- und Outputindikatoren auf das Wesentliche und nicht auf das verwaltungstechnisch Mögliche zu reduzieren. Dieser Ansatz soll positiv hervorgehoben werden. Die einzelnen definierten Zielindikatoren und die ihnen jeweils zugeordneten quantifizierten Zielvorgaben sind relevant, jedoch auch anspruchsvoll formuliert. Es wird empfohlen zu prüfen, ob alle von der Europäischen Kommission verlangten Outputindikatoren Eingang in das Indikatorensystem gefunden haben.

Die derzeit vorliegende Beschreibung auf der Maßnahmenebene zum EPLR enthält eine Reihe von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren. Diese Indikatoren sind jedoch nur im Einzelfall geeignet, den Beitrag zu den fondsspezifischen Zielen und zu den landespolitischen Oberzielen Wachstum und Beschäftigung zu messen. Das liegt einmal daran, dass viele dieser Indikatoren eigentlich Output- und nicht Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sind; zum anderen ist bei einzelnen Indikatoren Validität, Zeitnähe und Kosteneffizienz schwer zu erreichen. Grundsätzlich ist deshalb ein weitergehender und sachgerechter Ausbau der Formulierung und Nutzung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren in der Programmplanung zu empfehlen.

So wichtig diese Perspektive für eine fundierte Programmierung und Evaluierung von Fördermaßnahmen ist, so ist doch anzumerken, dass die Ermittlung entsprechender Indikatoren erheblichen methodischen Aufwand verursachen kann. Hier ist deshalb zwischen dem Nutzen einzelner Indikatoren und den Kosten für deren Ermittlung abzuwägen. Die Weiterentwicklung des Indikatorensystems kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, verlangt aber auch die Einbindung von Expertenwissen und wissenschaftliche Entscheidungsunterstützung.

Modul 5: Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten im EPLR hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben der Europäischen Kommission.

Die vorliegenden Informationen aus dem Entwurf des EPLR zum Kontroll- und Begleitsystem lassen erwarten, dass die Sammlung, Verarbeitung und Vertei-

lung von Daten zwischen Verwaltungsbehörde, zwischengeschalteten Stellen, Bescheinigungsbehörde und Zahlstelle sowie den übrigen Akteuren effizient und zweckmäßig erfolgen wird. Dies gilt zumal, weil das Monitoringsystem des Landes für den ELER auf einer standardisierten Datenbank beruht.

6. Ex-Ante-Evaluierung der allgemeinen Förderstrategie

Im Kapitel 2 wurden bereits die Grundzüge der allgemeinen Förderstrategie dargestellt und Bewertungsfragen angesprochen. Nach der Ex-Ante-Evaluierung der fondsspezifischen Programme wird die Diskussion und Bewertung im Folgenden zusammenfassend dargestellt. Des Weiteren werden einige fondsübergreifende Bewertungen vorgenommen und Empfehlungen gegeben.

6.1 Bewertung der sozio-ökonomischen Analyse und der Relevanz der Strategie für den ermittelten Bedarf (Modul 1)

Die sozio-ökonomische Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt benennt und beschreibt detailliert die wesentlichen Strukturdaten, Potenzialfaktoren und finanzielle Restriktionen sowie Stärken und Schwächen der Region. Sie beinhaltet damit alle notwendigen Informationen für die Strategieplanung. Die Analyse erfasst damit ausreichend klar Herausforderungen, Risiken, Bedarfsanforderungen und Triebkräfte für die strukturelle Entwicklung des Landes und benennt die relevanten Zielgruppen.

Für den Förderbedarf im Rahmen der EU-Fonds und somit für die allgemeine Förderstrategie des Landes wird eine zentrale Schlussfolgerung gezogen: Handlungsbedarf besteht insbesondere in Bezug auf die ökonomischen und sozialen Entwicklungsrückstände und weniger im Hinblick auf den Umwelt- und Naturschutz. Das ist die wesentliche Botschaft der Analyse und diese Schlussfolgerung ist auf der Grundlage der durchgeführten Analyse nachvollziehbar und konsequent.

Der in der Analyse ermittelte Bedarf wird durch die vorliegende fondsübergreifende Strategie in wesentlichen Bereichen aufgegriffen. Mit den Oberzielen Wachstum und Beschäftigung werden die Bedarfsanforderungen, wie z.B. der Abbau von Produktivitätsdefiziten und Einkommensdisparitäten, die Verbreiterung der wirtschaftlichen Basis und die Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, bedient. Die Strategieschwerpunkten „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ sowie „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“ berücksichtigen zudem Zielbeiträge hinsichtlich solcher Herausforderungen wie die Verbesserung der Innovationsperformance, den Abbau von Qualitätsdefiziten beim Humankapital oder die Verringerung von Mängeln in der Kapitalausstattung und bei der Liquidität. Schließlich berücksichtigen strategische Querschnittsziele, wie etwa „Umwelt und Naturschutz“ und „Chancengleichheit“, weitere identifizierte Erfordernisse für das Bundesland Sachsen-Anhalt.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die sozio-ökonomische Analyse für das Bundesland Sachsen-Anhalt alle empirisch relevanten Zusammenhänge erfasst und aufbereitet.

6.2 Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie (Modul 2)

Die Landesregierung hat die Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes und die Verbesserung der Beschäftigungssituation und der Arbeitsmarktlage als Oberziele für den Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013 definiert. Dieses wird nachvollziehbar mit dem erheblichen ökonomischen Entwicklungsrückstand des Landes begründet, der im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse festgestellt wird. Hier bestehe deshalb ein ausgesprochen drängender und umfassender Handlungsbedarf, während ein vergleichbarer Entwicklungsrückstand im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes nicht gesehen wird. Diese grundlegende Zielorientierung des Landes auf Wachstum und Beschäftigung ist einleuchtend und positiv zu werten.

Vor diesem Hintergrund wurden für die Programmplanung zu den EU-Fonds drei fondsübergreifende Strategieschwerpunkte definiert: „Forschung, Entwicklung und Innovation“, „Bildung“ und „Investitionsförderung und Abbau von Finanzierungshemmnissen“. Grundsätzlich wird konstatiert, dass der Programmierungsansatz fondsübergreifend erfolgen soll und dass der EFRE, der ESF und der ELER zur Erreichung der drei Strategieschwerpunkte zusammenwirken sollen. Dieser übergreifende Ansatz ist zu begrüßen, weil er aus theoretischer Sicht Verzerrungen zu vermeiden sucht, die durch fondsbezogene Finanzierungsrestriktionen entstehen können.

Im Ergebnis verschiedener Modellrechnungen hat sich das Land entschlossen, bei der strategischen Ausrichtung von Programmen, Prioritätsachsen bzw. Schwerpunkten und Maßnahmen einer wachstumsorientierten Variante, die zusätzlich Infrastrukturaspekte berücksichtigt, höchste Priorität einzuräumen. Diese Ausrichtung ist konsequent und nachvollziehbar.

In der Programmplanung wurde schließlich ein Finanzierungsmix gefunden, der bereits in Abbildung 1 aufgezeigt wurde. Dieser Finanzierungsmix erscheint fondsübergreifend angemessen und ausgewogen.

Angesichts dieser fondsübergreifenden Programmplanung fügt sich die fondsspezifische Planung und Finanzierung für den EFRE, den ESF und den ELER in das Gesamtbild ein. In der Bewertung der Relevanz und der Gesamtkonsistenz der Strategie der einzelnen Fonds wird deshalb im Wesentlichen hervorgehoben, dass die spezifische Programmplanung kohärent ist mit der übergeordneten allgemeinen Förderstrategie.

Natürlich gibt es in der Programmplanung auch Zielkonflikte, die politisch entschieden werden müssen. So ist etwa der Hochwasserschutz zweifellos eine wichtige landespolitische Aufgabe, doch er dient vornehmlich der Risikovorsorge und hat mit der genannten Zielsetzung „Wachstum und Beschäftigung“ nur mittelbar zu tun. Dabei ist hervorzuheben, dass die Vermeidung von Risiken wie Überflutung gerade für das Bundesland Sachsen-Anhalt eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Auch bei der Investitions- und Innovationsförderung im Bundesland Sachsen-Anhalt sind Konflikte nicht zu vermeiden. Maßnahmen in diesem Bereich führen oftmals zu Produktivitätsschüben, die

kurzfristige Beschäftigungsprobleme nach sich ziehen können. So wird es von der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen abhängen, ob diese Konflikte reduziert werden können oder eine übergeordnete Entscheidung zugunsten eines Ziels erforderlich ist. Schließlich zeigt die Ausgestaltung des ESF, dass bei einer grundsätzlich wachstumsorientierten Ausrichtung eine ebenso vorhandene sozialpolitische Komponente Konfliktpotenzial birgt. Insgesamt ist die Landesregierung Sachsen-Anhalt mit Zielkonflikten in transparenter Weise und verantwortungsbewusst umgegangen, wobei die grundsätzliche wachstums- und beschäftigungspolitische Ausrichtung im Vordergrund steht.

6.3 Beurteilung der Kohärenz der Strategie mit regionalen und nationalen Politiken und den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft (Modul 3)

Die Gipfeltreffen in Lissabon 2000 und Göteborg 2001 haben das Wachstums- und Beschäftigungsanliegen sowie den nachhaltigen Umweltschutz hervorgehoben. Und diese strategische Orientierung auf Wachstum und Beschäftigung, Entwicklung einer wissens- und innovationsbasierten Wettbewerbsfähigkeit sowie Nachhaltigkeit ist erneut auf der Tagung des Europäischen Rates 2005 bekräftigt worden.

Wachstum und Beschäftigung spielen deshalb eine besondere Rolle in der europäischen Agenda, und die Fokussierung auf diese Ziele im Bundesland Sachsen-Anhalt unterstreicht die grundlegende Kohärenz der landesspezifischen Programmplanung im europäischen Rahmen. Diese spezifischen Bedingungen stellen eine angemessene und wirkungsvolle Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips dar und lassen zugleich deutliche Synergieeffekte erwarten. Trotz aller Übereinstimmung der grundlegenden Zielausrichtung finden sich in der Programmplanung für das Bundesland Sachsen-Anhalt landesspezifische Besonderheiten wider, so dass in diesem Sinne auch von einer gewissen Komplementarität zum generellen Vorgehen im europäischen Rahmen gesprochen werden kann.

Grundsätzlich ist die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt auch kongruent zur nationalen Gesamtstrategie, was positive Synergien in den auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Förderstrategien erwarten lässt. Insbesondere werden die in der nationalen Rahmenregelung vorgesehenen Maßnahmen in die Förderstrategie des Bundeslandes Sachsen-Anhalt integriert, so dass von Kohärenz zwischen regionaler und nationaler Förderstrategie auszugehen ist.

Angemerkt sei, dass in der Programmplanung Gender-Aspekte ausreichend gewürdigt werden. Zum einen werden spezifische geschlechtsspezifisch-sensible Maßnahmen geplant, z.B. die Unterstützung wissenschaftlicher Karrieren von Frauen und die Förderung der Chancengleichheit in Beruf und Bildung. Zum anderen wurde der so genannte Gender-Mainstreaming-Ansatz in die gesamte Programmplanung integriert.

Der Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt kann schließlich ein wesentlicher gemeinschaftlicher Mehrwert attestiert werden. Dieser Mehrwert wird insbesondere zu folgenden drei Punkten gesehen. Erstens ist die konsequente und methodische Orientierung der Programmplanung hervorzuheben, wobei auch die wissenschaftliche Unterstützung gesucht

wird und in die Planung einfließt. Zweitens erlaubt der fondsübergreifende Ansatz eine integrierte Betrachtung der Programmplanung und eine Ausrichtung der fondsspezifischen Planung an diesem Gesamtbild. Drittens ist die Idee revolvierender Fonds als neuer Förderansatz hervorzuheben. Der allgemeinen wirtschaftspolitischen Diskussion folgend, wird hier ein Anreiz geschaffen, um die Finanzierung Erfolg versprechender Projekte zu verbessern und insgesamt die Effizienz der öffentlichen Förderung zu heben.

6.4 Bewertung der quantifizierten Zielvorgaben und Bewertung der erwarteten Auswirkungen (Modul 4)

In der Programmplanung für die EU-Fonds gehört die Festlegung von messbaren Zielen zu den wichtigen, aber auch zu den komplizierten Aufgaben. Die Quantifizierung von Zielen ist notwendig, um den späteren Zielerreichungsgrad messen und die Effizienz und Effektivität eines Programms bewerten zu können. Das Bundesland Sachsen-Anhalt hat sich entschlossen, die für diese Aufgabe notwendige Definition von Indikatoren weiter zu verbessern, sich dabei aber auf das Wesentliche zu beschränken. Diese Reduzierung auf das eigentlich Notwendige und nicht auf das verwaltungstechnisch Mögliche soll positiv hervorgehoben werden, was insbesondere für die Input- und Outputindikatoren gilt.

Die derzeit vorliegenden Programmentwürfe enthalten allerdings nur begrenzt geeignete Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, was aber von der Europäische Kommission verstärkt und zu Recht verlangt wird. Es ist deshalb nur folgerichtig, wenn das Land stärker auf Ergebnis- und Wirkungsindikatoren fokussiert, um die Qualität der Programmplanung und den Grad der Zielerreichung weiter zu erhöhen. Zudem verfügt das Land bereits über Erfahrungen bei der Entwicklung solcher Indikatoren, so dass die zu leistende Aufgabe bei entsprechender Unterstützung zu bewältigen ist.

Vor diesem Hintergrund macht es Sinn, bei der Programmplanung zu den EU-Fonds und deren Umsetzung noch stärker auf Analysen zu setzen, die die Wirksamkeit spezifischer Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel im Hinblick auf die landespolitischen Ziele, aber auch konkret in Bezug auf die schwerpunktspezifischen Ziele der einzelnen Fonds bewerten. Das kann durch die Bündelung entsprechenden Fachwissens der Landesverwaltung selbst erfolgen, verlangt aber auch die Einbindung entsprechenden Expertenwissens und wissenschaftliche Entscheidungsunterstützung.

Die konkrete Programmierungsaufgabe könnte von wissenschaftlicher Seite wirkungsvoll durch interaktive Programmierungsansätze unterstützt werden. Konkret könnten mit einem solchen Ansatz Maßnahmen noch stärker zielorientiert ausgerichtet werden; Sparzwänge könnten bestmöglich berücksichtigt und ebenso unterschiedliche Ko-Finanzierungsmöglichkeiten im föderalen und supranationalen Kontext genutzt werden; und ein solcher Ansatz würde es erlauben, die vielfältigen politischen Restriktionen bei der Politikgestaltung optimal zu berücksichtigen. Der Ansatz wäre vor allem auch dazu geeignet, eine systematische Strategieentwicklung für geänderte Rahmenbedingungen, wie z.B. Budgetkürzungen oder der Verlust des Ziel-1-Status, zu unterstützen.

6.5 Bewertung des vorgeschlagenen Durchführungssystems (Modul 5)

Das Bundesland Sachsen-Anhalt verfügt über ein bewährtes und erprobtes Durchführungssystem. Die Zuweisung der Verantwortlichkeiten in den OP des EFRE und des ESF sowie im EPLR des ELER hinsichtlich der Programmierung, der Durchführung, des Begleit- und Kontrollsystems des Monitoring und der Bewertung entsprechen den Vorgaben der Europäischen Kommission.

Das Monitoringsystem des Landes beruht auf Datenbanken der Verwaltungsbehörden, die standardisiert die Steuerung und Begleitung der Umsetzung der Programmplanung ermöglichen. Die Vorgaben zur standardisierten Steuerung stellen sicher, dass die Planwerte mit den Bewilligungs- und Zahlungswerten sowie den materiellen Indikatoren laufend verglichen und abgestimmt werden können. Dies erlaubt sowohl ein finanzielles Monitoring als auch eine Überwachung der inhaltlichen Ziele. Die inhaltlichen Ziele sind zudem mit einem insgesamt sinnvollen System von Begleitindikatoren unterlegt.

Im Folgenden sollen einige Anmerkungen zur Durchführung der Programme gemacht werden, die insbesondere auf Erfahrungen aus der ablaufenden Förderperiode und im überregionalen Vergleich basieren:

- Allgemein sollte die Durchführung der Programme die vorhandenen Verwaltungsressourcen nicht überfordern. Vor diesem Hintergrund kann die im Land praktizierte übergreifende und in der Staatskanzlei angesiedelte Programmplanung als wegweisend bezeichnet werden, weil sie Arbeitsdoppelungen vermeiden hilft und die politische Kompromiss- und Konsensfindung vereinfacht.
- Die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt hat gezeigt, dass der Kommunikation und effizienten Abstimmung zwischen den Behörden ein besonderer Stellenwert zukommt, um zeitnah zu Ergebnissen zu gelangen. Im Rahmen der Implementierung ist deshalb insbesondere auf eine reibungslose Kommunikation zwischen der Programmkoordinierungsstelle, der Zahlstelle, den Verwaltungsbehörden und den zwischengeschalteten Stellen zu achten. Klare Verantwortlichkeiten sind hierfür festzulegen. So wäre es beispielsweise sehr gut, wenn sich die Programmkoordinierungsstelle auch weiterhin und verstärkt als Impulsgeber und Moderator verstehen würde.
- Um einen vollständigen Abfluss der Mittel der EU, aber auch von Mitteln aus der Ko-Finanzierung des Bundes zu erreichen, sind hohe Anforderungen an das Begleitsystem zu stellen. Der Finanzinput ist stets aktuell zu dokumentieren, um Engpässe und Störungen rechtzeitig identifizieren zu können, und insbesondere zum Ende der Förderperiode ist, um Anlastungsrisiken so gering wie möglich zu halten, auf einen rechtzeitigen Abfluss der Mittel zu achten.
- Für Bewertungen – nicht nur für die kommende Halbzeit- und die Ex-Post-Bewertung, sondern auch für die prozessbegleitenden (jährlichen) Bewertungen – sollte auf Externe zurückgegriffen werden, die eng mit den an der Umsetzung und eventuellen Modifizierung der Programmplanung beteiligten Behörden zusammenarbeiten. In diesem Sinne kann die Vorgehensweise bei der Ex-Ante-Evaluierung als besonders zweckmäßig angesehen wer-

den. Das gilt ebenfalls für die Bewertung und Entscheidungsunterstützung durch den Einbezug von Wirtschafts- und Sozialpartnern, wie sie im Bundesland Sachsen-Anhalt praktiziert wird.

– In diesem Zusammenhang ist auf einen wichtigen Unterschied zwischen Begleitung und Bewertung hinzuweisen (vgl. FORSTNER et al. 2004). Begleitung dient in erster Linie der Feinsteuerung der Programme und muss daher in engen zeitlichen Abständen erfolgen, um Anpassungen zeitnah und zielgerichtet vornehmen zu können und auch den Rechenschaftspflichten über den Einsatz öffentlicher Mittel nachzukommen. Zuständig hierfür sind richtigerweise die Programmbehörden. Aufgabe der Bewertung ist andererseits die fundierte Auswertung und Analyse, insbesondere bei der Ermittlung von Ergebnissen und Wirkungen. Diese Aufgabe ist besser extern durchzuführen, wobei natürlich auf eine enge Kooperation mit den relevanten Verwaltungs- und Fachbehörden zu achten ist.

– Die für die Förderperiode 2007-2013 vorgesehene kontinuierliche Begleitung und Bewertung sollte verstärkt für eine Fortschreibung der Programmplanung und -implementierung und damit auch zu einem entsprechenden Capacity Building in den Verwaltungseinrichtungen genutzt werden. Hierzu kann die vorgesehene Technische Hilfe im Rahmen der EU-Fonds wirkungsvoll eingesetzt werden.

– Die begrenzten Finanzmittel der EU können im Bundesland Sachsen-Anhalt offensichtlich nicht adäquat durch Ko-Finanzierungen des Bundes und des Landes selbst aufgefangen werden, um alle Ressort- und Bedarfsanforderungen befriedigen zu können. Umso wichtiger erscheint es, die limitierenden Budgetmittel bestmöglich zu nutzen. Das unterstreicht einmal die Notwendigkeit eines noch stärker zielorientierten Programmierungsansatzes. Zum anderen bedeutet das in Bezug auf einzelne Maßnahmen, dass auf der Projektebene verstärkt die Idee einer Ausschreibung der Mittel im Sinne eines Wettbewerbs zum Tragen kommt. Potenzielle Projektträger sollten sich diesem Wettbewerb um die begrenzten Mittel stellen und nachweisen, dass sie den Anforderungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Projekts gerecht werden. Gerade in Bezug auf wachstums- und beschäftigungsorientierte Projekte sollten Businesspläne Standard werden.

6.6 Zusammenfassung (Modul 6)

Zusammenfassend lässt sich für die Programmplanung zu den EU-Fonds im Bundesland Sachsen-Anhalt für die Förderperiode 2007-2013 Folgendes sagen:

– Die sozio-ökonomische Analyse zur Ausgangssituation ist angemessen und führt zu einer richtigen Einschätzung der Stärken und Schwächen des Landes. Der ermittelte Bedarf ist eine geeignete Grundlage für die Strategieentwicklung und Programmplanung.

– Die Planung der einzelnen Programme, Schwerpunkte und Maßnahmen und deren Finanzierung sind auf der Grundlage der verfolgten Ziele insgesamt begründet und konsistent, wobei bei einzelnen Maßnahmen Abstimmungsbedarf mit der Europäischen Kommission gesehen wird. Die politischen Entscheidungen zu unvermeidbaren Zielkonflikten sind nachvollziehbar.

- Die Programmplanung im Bundesland Sachsen-Anhalt fügt sich in die übergeordneten Vorgaben und Zielsetzungen der EU und der Bundesrepublik Deutschland ein; es werden keine Konflikte gesehen.
- Die Programmplanung nutzt Analysen zur Einschätzung der Wirkung von Maßnahmen und Programmen. Dieser Ansatz ist positiv zu bewerten, sollte aber weiterentwickelt werden. Insbesondere sollten die Wirkungsanalyse einzelner Maßnahmen und der gesamte Programmierungsansatz, auch mit Unterstützung von außen, konsequent und zielgerichtet ausgebaut werden.
- Das Durchführungssystem der geplanten Maßnahmen erscheint insgesamt angemessen. Die im Förderzeitraum vorgesehene Technische Hilfe sollte für eine kontinuierliche Fortschreibung der Programmplanung und -implementierung genutzt werden. Bei der Ausschreibung von Fördermitteln sollte ein verstärkter Wettbewerb im Vordergrund stehen.

Insgesamt können die Vorgehensweise im Bundesland Sachsen-Anhalt und die bislang erzielten Ergebnisse als gutes Beispiel für die Programmplanung der EU-Fonds für die Förderperiode 2007-2013 angesehen werden. Die Anregungen und Empfehlungen in diesem Gutachten mögen helfen, noch bestehende Herausforderungen anzugehen und den Programmierungsansatz weiterzuentwickeln, um die landespolitischen Ziele bestmöglich zu erreichen.

Literatur

ALECKE, B.; BRADLEY, J.; MITZE, T.; MORGENROTH E.; UNTIEDT, G. (2004): Modellgestützte Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der europäischen Strukturfondsförderung in Sachsen-Anhalt 2000-2006. Münster: GEFRA.

BACHTLER, J. (2006): Evaluation of EU cohesion-policy: Research questions and policy challenges. In: Regional Studies (40): 143-153.

BARRO, R.J.; SALA-I-MARTIN, X. (1998): Wirtschaftswachstum. München, Wien: Oldenbourg.

BERNHARDS, U.; KLOCKENBRING, C.; PLANKL, R.; RUDOW, K. (2003): Pilotfallstudie zur Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten im Landkreis Freyung-Grafenau. Arbeitsbericht 04/2003. Braunschweig: FAL.

BRADLEY, J.; MORGENROTH, E.; UNTIEDT, G. (2003): Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework. In: Italian Journal of Regional Science 3: 5-28.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2006): Nationaler strategischer Rahmenplan für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin.

BUNDESREGIERUNG (2006a): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. Entwurf (Stand 30.05.2006) In: http://www.LEADERplus.de/data/000933A83BF4147F8CD76521C0A8D816.0.pdf (06.07.2006).

BUNDESREGIERUNG (2006b): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. Entwurf (Stand 07.06.2006) In: http://www.LEADERplus.de/data/000B4657FC61487B2DD6521C0A8D816.0.pdf (06.07.2006).

BUNDESREGIERUNG (2005): Nationales Reformprogramm Deutschland „Innovationen forcieren – Sicher im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“. Berlin.

DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (2006): Rural Development 2007-2013: Common Monitoring and Evaluation Framework: Draft List Common Baseline, Output, Result and Impact Indicators. Brussels: European Commission.

DIRECTORATE GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (2005): Rural Development 2007-2013. Common Monitoring and Evaluation Framework. Draft Guidelines for Ex ante Evaluation. Brussels: European Commission.

ELBE, S. (2006): Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft – Begleitforschung 2004 bis 2006: Übergreifende Auswertung des Teil 2 der Abschlussberichte Regionen Aktiv. Darmstadt: SPRINT.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006): Entwurf Verordnung(EG) Nr. …/der Kommission vom … mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. …/… des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Verordnung (EG) Nr. …/… des Europäischen Parlaments über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Arbeitsunterlagen der Europäischen Kommission vom 23. Mai 2006. Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2005): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008). KOM(2005) 141endg., Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004a): Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds. KOM(2004)492, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004b): Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. KOM(2004) 495 endg., Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004c): Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Sozialfonds. KOM(2004) 495 endg., Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003): Ex-post evaluation of the Community Initiative LEADER II. Geographical report Germany. In: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm.

FASTERDING, F.; RIXEN, D. (2005): Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte agrarpolitischer Maßnahmen. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 05/2005, Braunschweig: FAL.

FERTIG, M.; KLUVE, J.; SCHMIDT, C.M.; APEL, H.; FRIEDRICH, W.; HÄGELE, H.: (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluationskonzept. In: RWI Schriften 74. Berlin: Duncker& Humblot.

FISCHER BOEL, M. (2005): Landwirtschaft und ländliche Räume in der EU 25 – ein Blick nach vorn. In: http://ec.europa.eu/commission_barroso/fischer-boel/index_en.htm (03.07.2006).

FORSTNER, B.; EFKEN, J.; GRAJEWSKI, R. (2004): Arbeitsbericht zum Workshop: Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999: Erfahrungsaustausch und Verbesserungsansätze. Braunschweig: FAL.

GEFRA (GESELLSCHAFT FÜR FINANZ- UND REGIONALANALYSEN GBR MÜNSTER) (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts 2000-2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins. Münster: GEFRA.

GEFRA und ESRI (GESELLSCHAFT FÜR FINANZ- UND REGIONALANALYSEN GBR MÜNSTER; ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH INSTITUT) (2006): Wissenschaftliche Begleitung und Beratung bei der Programmierung des Einsatzes der EU-Fonds in den Jahren 2007-2013 und bei der Bewertung der Wirkungen der einzelnen Fördermaßnahmen des Landes Sachsen-Anhalt. Münster: GEFRA.

GEIßENDÖRFER, M.; SEIBERT, O.; MEYER, H. VON (1998): Ex post-Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative LEADER I in Deutschland. In: Berichte über Landwirtschaft 76: 540-579.

GENERALDIREKTION REGIONALPOLITIK (2005): Der neue Programmplanungszeitraum 2007-2013: Methodische Arbeitspapiere. Entwurf eines Arbeitspapiers zur Ex-Ante-Bewertung. Brüssel: Europäische Kommission.

ISW (INSTITUT FÜR STRUKTURPOLITIK UND WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG GGMBH) (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Operationellen Programms zum Einsatz der EU-Strukturfonds im Land Sachsen-Anhalt. Halle: ISW.

IZA (FORSCHUNGSINSTITUT ZUR ZUKUNFT DER ARBEIT) (2006): „Hartz“-Reformen teilweise erfolgreich. In: IZA COMPACT (April/May 2006): 1-4.

KARL, H. (2006): Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. In: Informationen zur Raumordnung (9): 249-258.

KIRSCHKE, D.; DAENECKE, E.; HÄGER, A.; KÄSTNER, K.; JECHLITSCHKA, K.; WEGENER, S. (2005a): Entscheidungsunterstützung bei der Gestaltung von Agrarumweltprogrammen: Ein interaktiver, PC-gestützter Programmierungsansatz für Sachsen-Anhalt. In: Berichte über Landwirtschaft 82 (4): 494-517.

KIRSCHKE, D.; HÄGER, A. (2006): Anmerkungen zum Scoring-Verfahren im Rahmen der Programmierung der EU-Strukturfonds im Land Sachsen-Anhalt. Berlin.

KIRSCHKE, D.; HÄGER, A.; GRAMS. M. (2005b): Fragen und Optionen zur Zukunft von Agrarpolitik und Agrarfinanzierung in der Europäischen Union. In: Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2005): Monatsbericht 10-2005: 85-98.

KIRSCHKE, D.; HÄGER, A.; JECHLITSCHKA, K.; WEGENER, S. (2005c): Co-finanzing and regional policy-making: The formulation of agri-environmental programmes in Saxony-Anhalt. DFG-Forschergruppe 497, SUTRA Working Paper 5. Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. In: http://www.agrar.hu-berlin.de/sutra/workingpaper/wp5/wp5.pdf (21.09.2006).

KIRSCHKE, D.; HÄGER, A.; NOLEPPA, S. (2005d): Entwicklung von Produkt- und Faktormärkten und landwirtschaftlichen Unternehmen in den neuen Bundesländern für die Jahre 2004 bis 2008/09. Gutachten im Auftrag der BVVG. Berlin.

KIRSCHKE, D.; WEBER, G. (2004): Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in der EU. In: Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2005): Monatsbericht (10-2004): 61-73.

KULTUSMINISTERIUM SACHSEN-ANHALT (2006): Planungshinweise: Mittelfristige Schulentwicklungsplanung. Magdeburg.

LANDESREGIERUNG SACHSEN-ANHALT (2006): Programmierung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013: Finanzielle Gewichtung der vorgesehenen Förderschwerpunkte und Maßnahmen. Bericht der Landesregierung Sachsen-Anhalt. Magdeburg: Staatskanzlei.

MARTIN, R.; TYLER, P. (2006): Evaluating the impact of structural funds on objective 1 regions: An exploratory discussion. In: Regional Studies (40): 201-210.

MLU (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT) (2006): Entwurf des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt (EPLR) im Förderzeitraum 2007-2013. (Stand 10.08.06) Magdeburg: MLU.

MLU (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT) (2005): Bericht zur Lage der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft und Tierschutzbericht des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg: MLU.

NOLEPPA, S. (2005): Kosten- und Nutzenbewertungen zu Regionen Aktiv: Lübecker Bucht und Mecklenburgische Seenplatte. Berlin: agripol.

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2006): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013). In: Amtsblatt der Europäischen Union L55/20-29.

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). In: Amtsblatt der Europäischen Union L 277/1-40.

ROTHGANG, M.; DEHIO, J.; LAGEMANN, B.; SCHIEMANN, F.; SCHULDT, K. (2004): Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Interventionen des Europäischen Sozialfonds. In: RWI-Materialien (3), Essen.

STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006a): Entwurf des Operationellen Programms für den EFRE. (Stand 19.07.06) Magdeburg.

STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006b): Entwurf des Operationellen Programms für den ESF. (Stand 11.08.06) Magdeburg.

STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006c): Finanzverteilung zur Programmplanung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013. (Stand 13.07.06) Magdeburg (unveröffentlicht).

STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006d): Indikatorenliste zur Programmplanung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013. Magdeburg (unveröffentlicht).

STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2006e): Programmierung der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013: Finanzielle Gewichtung der vorgesehenen Förderschwerpunkte und -maßnahmen (Kabinettsvorlage vom Juni 2006). Magdeburg.

STAATSKANZLEI SACHSEN-ANHALT (2005): Einsatz der EU-Fonds in der Förderperiode 2007-2013: Analyse der Ausgangslage, Förderprioritäten des Landes, Vorschläge der Ressorts in den festgelegten Politikfeldern. (Kabinettsvorlage vom Oktober 2005) Magdeburg.

STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT (2004): Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt bis 2004 – Planungsgrundlage. Magdeburg.

UNTIEDT, G. (2006): Indikatoren für die EU-Strukturfondsmaßnahmen in Sachsen-Anhalt: Einige Anmerkungen. Münster: GEFRA.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK (2006): Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume. Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV. In: http://www.bmelv.de.

Kontakt:

Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke

Humboldt-Universität zu Berlin
Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät
Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues
Fachgebiet Agrarpolitik
Luisenstr. 56
10099 Berlin
Tel.: + 49 – 30 – 20 93 62 56
E-Mail: dieter.kirschke@agrar.hu-berlin.de

Dr. Steffen Noleppa

agripol – network for policy advice GbR
Czarnikauer Str. 22
10439 Berlin
Tel.: + 49 – 30 – 24 72 44 03
E-Mail: noleppa@agripol.net