

ANLAGE 17.6

**Ex-ante Bewertung und Strategische Umweltprüfung
des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins (EPLR)
für den Zeitraum 2007 bis 2013**



Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz

Ex-ante Bewertung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins (EPLR) für den Zeitraum 2007 bis 2013

Abschlussbericht

Oktober 2006

Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt
und Verbraucherschutz

Ex-ante Bewertung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins (EPLR) für den Zeitraum 2007 bis 2013

Abschlussbericht

Oktober 2006

Rambøll Management
Kieler Strasse 303A
D-22525 Hamburg

Tel: (040) 54 80 91-0
www.ramboll-management.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
Tabellenverzeichnis	3
1. Einleitung	4
1.1 Zielsetzung der Ex-ante Bewertung	4
1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichts	5
2. Bewertung der Analyse der Ausgangssituation und der SWOT	9
2.1 Sozioökonomische Analyse und SWOT-Analyse	9
2.2 Definition des ländlichen Raums	11
3. Relevanz und Kohärenz der Strategie	12
3.1 Relevanz und Schlüssigkeit der Programmstrategie	13
3.2 Kohärenz der Strategie mit den Strategischen Leitlinien der EU und dem Nationalen Strategieplan	20
3.2.1 Schwerpunkt 1- Wettbewerbsfähigkeit	20
3.2.2 Schwerpunkt 2 – Verbesserung der Umwelt und Landschaft	21
3.2.3 Schwerpunkte 3 und 4 – Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und LEADER	22
3.3 Bewertung der finanziellen Mittelausstattung der Schwerpunkte	23
3.4 Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertungen	25
3.4.1 Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums (EAGFL/G)	25
3.4.2 Operationelles Programm (EAGFL/A)	25
4. Kohärenz des Programms: Bewertung der Maßnahmen	27
4.1 Schwerpunkt 1	27
4.2 Schwerpunkt 2	30
4.3 Schwerpunkte 3 und 4	34
5. Abschätzung der Wirkungen des Programms	39
5.1 Bezugssystem zur Wirkungsmessung	39
5.2 Wirkungsbereiche des Programms und deren Bewertung	40
6. Bewertung des Durchführungs-, Begleit- und Bewertungssystems	47
6.1 Verwaltungsstrukturen und Förderverfahren	47
6.2 Begleitung und Bewertung	48
6.2.1 Indikatorensystem	49
6.2.2 Begleitung	50
6.2.3 Bewertung	51
6.3 Einbezug der Partner in die Planung und Umsetzung des Programms	51
6.4 Publizität	52
7. Gemeinschaftlicher Mehrwert	53

7.1	Kohärenz des Programms mit den EU-Strukturfondsinterventionen und der gemeinsamen Fischereipolitik	53
7.2	Beiträge zur Verwirklichung weiterer Gemeinschaftspolitiken	56
7.3	Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)	57
7.4	Hebelwirkung	57
7.5	Chancengleichheit	57
7.6	Strategische Umweltprüfung (SUP)	58
7.7	Gesamtwürdigung des gemeinschaftlichen Mehrwerts	61
	Literaturverzeichnis	63

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework (Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen)
d.h.	das heißt
DVO	Durchführungsverordnung
EAGFL	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL/A	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung
EAGFL/G	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Garantie
EFF	Europäischer Fischereifonds
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FuE	Forschung und Entwicklung
FW	Forstwirtschaft
GAK	Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik
ha	Hektar
ILEK	Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen

LEADER	„Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“ (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
LuF	Land- und Forstwirtschaft
MLUV	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbrau- cherschutz des Landes Brandenburg
s.o.	siehe oben
SGB	Sozialgesetzbuch
SP	Schwerpunkt
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWOT	Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats (Stär- ken/Schwächen/Chancen/Risiken)
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über den iterativen Prozess.....	6
Tabelle 2: Stärken/Schwächen - Basis der Programmstrategie.....	13
Tabelle 3: Indikative Mittelverteilung auf die Schwerpunkte	23
Tabelle 4: Maßnahmen des Schwerpunkt 1 (inkl. Mittelverteilung)	27
Tabelle 5: Maßnahmen des Schwerpunkt 2 (inkl. Mittelverteilung)	30
Tabelle 6: Maßnahmen des Schwerpunkt 3 (inkl. Mittelverteilung)	34
Tabelle 7: Wirkungsbereiche des Programms	41
Tabelle 8: Schnittstellen EPLR mit EFRE und ESF	54
Tabelle 9: Wirkungen der Maßnahmen auf die Schutzgüter	60

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Landesspezifische Strategieziele und ELER-Zielstruktur.....	16
Abbildung 2: Analysefokus Durchführungssysteme.....	47

1. Einleitung

Zur Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung in Brandenburg und Berlin wurde in der Förderperiode 2007-2013 der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins (EPLR) erstellt. Als Instrument der 2. Säule der EU-Agrarpolitik unterstützt dieser, ergänzend zur Einkommensgrundsicherung der Landwirte im Rahmen der 1. Säule, die Landwirtschaft in ihrer Funktion für Land und Umwelt (Bereitstellung öffentlicher Güter) sowie die Entwicklung ländlicher Gebiete. Die EU-Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-VO) ist nicht nur die Basis der EU-Politik, sondern auch des EPLR, der aus Bundes- und Landesmitteln kofinanziert wird.

Das für die Planung und Umsetzung des EPLR Brandenburg und Berlin verantwortliche Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV) ist gemäß Art. 85 der ELER-Verordnung verpflichtet, während der Ausarbeitung des Programms eine Ex-ante Bewertung durchzuführen. Hiermit wurde Anfang März 2006 die Rambøll Management GmbH beauftragt.

1.1 Zielsetzung der Ex-ante Bewertung

Die grundsätzliche Aufgabe des Auftrags ist die Beantwortung der Frage, ob das vorgeschlagene Programm für den ländlichen Raum 2007-2013 ein geeignetes Mittel zur Bewältigung der Herausforderungen ist, denen sich der ländliche Raum Brandenburg und Berlin gegenüber sieht. Gemäß der ELER-Verordnung zielt die Ex-ante Bewertung darauf ab, vorhandene Ressourcen möglichst optimal einzusetzen und die Qualität der Programmplanung zu verbessern.

Generell soll dabei die Bewertung Antworten auf folgende Fragen liefern:

- Stellt das Programm eine geeignete Strategie dar, um den Herausforderungen zu begegnen, vor denen die Region oder der Sektor steht?
- Ist die Strategie sorgfältig ausgearbeitet, mit eindeutig definierten Zielen und Schwerpunkten, und können diese Ziele mit den einzelnen Schwerpunkten zugeteilten Finanzmitteln realistischerweise erreicht werden?
- Steht die Strategie mit den Politiken auf regionaler und nationaler Ebene (einschließlich dem einzelstaatlichen strategischen Rahmenplan) sowie auf der Gemeinschaftsebene in Einklang? Welchen Beitrag leistet die Strategie zur Verwirklichung der Ziele von Lissabon?

- Wurden für die Ziele geeignete Indikatoren bestimmt und können diese Indikatoren und deren Zielgrößen als Grundlage für die künftige Begleitung und Leistungsbewertung dienen?
- Welche quantifizierbaren Auswirkungen wird die Strategie haben?
- Sind die Durchführungssysteme dazu geeignet, die Ziele des Programms zu erreichen?

1.2 Vorgehen und Aufbau des Berichts

Entsprechend des Landwirtschaftsstaatsvertrags zwischen den Ländern Brandenburg und Berlin obliegt dem MLUV die Erstellung eines einheitlichen Förderprogramms für den ländlichen Raum. In der vorhergehenden Förderperiode hatte der Plan zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 des Landes Berlin ein Fördervolumen von 4,733 Mio. € an öffentlichen Mitteln. Sie konzentrierten sich im Wesentlichen auf die Maßnahmen der Agrarinvestitionsförderung sowie auf die Ausgleichszulage gem. Art. 19 der VO (EG) Nr. 1257/1999.¹ In Relation zum Umfang der brandenburgischen Programme zur Entwicklung der ländlichen Räume der Förderperiode 2000-2006 (Schwerpunkt 5 des OP und EPLR 2000-2006), die allein mit EU-Mitteln in Höhe von rund 1 Mrd. € gefördert wurden, tritt das Berliner Programm also weit in den Hintergrund. Angesichts dieser Relationen wird in den Analysen der vorliegenden Evaluierung weitgehend auf die Situation in Brandenburg abgestellt. Dieses Vorgehen entspricht auch den Ausführungen im EPLR, der sich nahezu ausschließlich auf die Situation im Land Brandenburg bezieht.

Die Ex-ante Bewertung wurde entsprechend Art. 85 ELER-VO als ein iterativer Prozess durchgeführt, bei dem Rambøll Management als beauftragter unabhängiger Evaluator schrittweise einzelne Abschnitte der Programmplanung bewertete und die Ergebnisse in den laufenden Planungsprozess einpeiste. Die Planer des MLUV konnten somit bei der Ausarbeitung einzelner Programmteile auf die Empfehlungen der Ex-ante Evaluatoren zurückgreifen.

Der Evaluierungsprozess, der sich faktisch von April bis zur Berichtslegung Ende September 2006 erstreckte, verlief in enger Abstimmung mit der zuständigen Projektleitung im Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz und der Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern, die mit der Ausarbeitung des Programmplanungsdokuments beauftragt ist. Neben regelmäßigen telefonischen Absprachen umfasste der Austausch auch Berichtspräsentationen und Gesprächsrunden vor Ort. In der folgenden Tabelle sind die Markierungspunkte dieses iterativen Prozesses dargestellt.

¹ Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsförderung, Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 des Landes Berlin, 2005, S. 7 ff.

Tabelle 1: Übersicht über den iterativen Prozess

Datum	Thema/Aktivität	Teilnehmer
24. März 2006	Entwurf des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum Brandenburg Berlin liegt vor	
10. April 2006	1. Zwischenbericht	
16. Mai 2006	1. Feedback-Runde <ul style="list-style-type: none"> o Diskussion des Zwischenberichts o Input zur SUP 	Rambøll Management, Programmverwaltung
08. Mai 2006	Aktualisierter Entwurf des EPLR liegt vor	
19.05.2006	2. Zwischenbericht:	
22. Mai 2006	2. Feedback-Runde <ul style="list-style-type: none"> o Diskussion des Zwischenberichts o Präsentation Rambøll Management: Anforderungen der Begleitung und Bewertung, Indikatorensystem und Vorschläge für Indikatoren 	Rambøll Management, Programmverwaltung, Fachreferate
30. Juni 2006	3. Zwischenbericht	
26. Juni 2006	Präsentation Zwischenergebnisse der Ex-ante Bewertung	Rambøll Management, Programmverwaltung, Fachreferate Wirtschafts- und Sozialpartner
03. Juli 2006	4. Zwischenbericht	
13. Sept. 2006	Dritter Entwurf EPLR liegt vor	
18. Sept. 2006	Vorlage des Berichtsentwurfs zur Strategischen Umweltprüfung	
18. Sept. 2006	Quantifizierung ausgewählter Output-Indikatoren durch das MLUV	
	Abschlussbewertung	
05. Okt. 2006	Vorlage des Berichtsentwurfs mit der Abschlussbewertung	
11. Okt. 2006	Präsentation der Befunde der Ex-ante Evaluierung	Rambøll Management, Programmverwaltung, Fachreferate Wirtschafts- und Sozialpartner
20. Okt. 2006	Vorlage des Abschlussberichts	

Der 1. Zwischenbericht vom 10.04.2006 beurteilt den Entwurf des Programmplanungsdokuments mit Stand 24.03.2006. Er bewertet die Analyse der Ausgangssituation, die SWOT-Analyse² sowie die Programmstrategie. Bestandteile des 1. Zwischenberichts sind die Bewertung der Relevanz und inneren Kohärenz der Programmstrategie für die vier Schwerpunkte sowie die Bewertung der Berücksichtigung der EU-Leitlinien und der Nationalen Strategie und eine erste Einschätzung der externen Kohärenz des Programms.

Der 2. Zwischenbericht vom 19.05.2006 basierte auf dem Programmentwurf zum Stand vom 08.05.2006. Er reflektierte die Zielsetzung für die Maßnahmen (Orientierung an den Empfehlungen zur „Hierarchy of Objectives“ – Teil des Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens [CMEF] gem. Art. 80 der ELER-VO)³ und enthielt eine vertiefte Bewertung der Zieldefinition und Maßnahmebegründungen.

Der 3. Zwischenbericht vom 30.06.2006 hatte den Entwurf des EPLR vom 19.06.2006 zur Grundlage und enthielt eine detaillierte Bewertung der Kapitel 10 ff.

Alle Zwischenberichte enthielten jeweils konkrete Empfehlungen zur Überarbeitung der jeweiligen Kapitel des Programms.

Im Zusammenhang der Arbeiten zum 3. Zwischenbericht gab Rambøll Management auch Empfehlungen zum Aufbau des Indikatorensystems und stellte eine stark an den Empfehlungen des CMEF orientierte Liste von Input-, Output und Wirkungsindikatoren für die weiteren Arbeiten zur Verfügung.

Weiterhin führte Rambøll Management die Strategische Umweltprüfung zum EPLR nach Maßgabe der Richtlinie 2001/42/EG⁴ durch. Deren Ergebnisse sind im dem Berichtsentwurf vom 18.09.2006 dokumentiert, der bis zum 30. Oktober 2006 noch zur öffentlichen Konsultation ausliegt.

Der Entwurf des Abschlussberichts wurde am 11.10.2006 im Kreise der Programmverwaltung, der Fachressorts und der Wirtschafts- und Sozialpartner vorgestellt.

Der vorliegende Abschlussbericht bezieht auf den Stand des Programmentwurfs vom 13.09.2006 und enthält eine Gesamtbewertung des EPLR hinsichtlich der in Abschnitt 1.1 dargestellten Evaluierungsfragen. Zwischenzeitlich vollzogene Änderungen am Programmdokument konnten nicht mehr von

² **S**(Strengths-Stärken), **W**(Weaknesses-Schwächen), **O**(Opportunities-Chancen), **T**(Threats-Risiken)

³ Common Monitoring and Evaluation Framework -CMEF

der Ex-ante Bewertung berücksichtigt werden. Damit wird zugleich der Prozess der Ex-ante Evaluierung des Programms abgeschlossen.

Der Aufbau des Berichts folgt im Wesentlichen den einzelnen Schritten des Prozesses der Ex-ante Evaluierung und orientiert sich an den Empfehlungen des CMEF. Nach einer Bewertung der im Programm dargestellten Ausgangssituation und der SWOT-Analyse folgt die Bewertung der Relevanz der Strategie und ihrer Kohärenz hinsichtlich der Strategischen Leitlinien der EU und des Nationalen Strategieplans. Danach folgt eine Bewertung der Maßnahmen. Im Anschluss wird das Bezugssystem zur Wirkungsmessung entwickelt und die zu erwartenden Wirkungen des Programms abgeschätzt. In Kapitel 6 des Berichts werden die Ergebnisse der Bewertung der vorgesehenen Modalitäten für die Durchführung, Begleitung und Bewertung des EPLR dargestellt. Dabei wird neben der Begleitung und Bewertung des Programms auf die Verwaltungsstrukturen und Förderverfahren, den Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner in die Planung und Umsetzung des Programms sowie die Öffentlichkeitsarbeit zum Programm eingegangen. Abschließend wird der Gemeinschaftliche Mehrwert des Programms beleuchtet, und in diesem Zusammenhang werden auch die Beiträge des EPLR zur Umsetzung weiterer Gemeinschaftspolitiken untersucht. Dabei sind auch die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung berücksichtigt.

⁴ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

2. Bewertung der Analyse der Ausgangssituation und der SWOT

Die Bewertung der sozioökonomischen Analyse geht zum einen der Frage nach, ob die Ausgangssituation für den EPLR Brandenburg/Berlin umfassend und möglichst quantifiziert beschrieben wird.⁵ Weiterhin wird überprüft, ob die für die weiteren Entwicklungen relevanten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT) daraus abgeleitet sind, da sie die Ansätze für die Programmstrategie aufzeigen.

Im Rahmen der Analyse der Ausgangssituation ist auch eine Definition/Abgrenzung des ländlichen Raums vorzunehmen, auf den sich der EPLR erstreckt.⁶

2.1 Sozioökonomische Analyse und SWOT-Analyse

In der sozioökonomischen Analyse (Kapitel 3.1 des Programms) sind die folgenden Bereiche in genereller Hinsicht untersucht worden:

- Bevölkerungsstruktur, -entwicklung, -wanderung
- ökonomische Wachstumssektoren, Produktivität und Wachstum
- Arbeitsmarkt und Beschäftigungsstruktur

Ausführlicher dargestellt werden die

- Flächennutzung,
- Land-, Forst und Ernährungswirtschaft,
- Umwelt und Landschaft,
- Ländliche Wirtschaft und Lebensqualität.

SWOT-Profile werden wiederum für die folgenden Analysebereiche abgeleitet:

- Humanressourcen im ländlichen Raum,
- Betriebe der Landwirtschaft,
- Betriebe der Forstwirtschaft,
- Prozess- und Produktqualität in der Landwirtschaft,
- nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und bewaldeter Flächen,
- natürliche Produktionsbedingungen,
- Lebensqualität im ländlichen Raum,

⁵ Idealtypisch sind in der Analyse der Ausgangssituation die im CMEF definierten Baseline-Indikatoren mit zu berücksichtigen. Diese lagen über den gesamten Programmplanungs- und Evaluierungsprozess hinweg jedoch nur in Entwürfen vor. Zudem sind sie nur zu Teilen geeignet, die Situation im Programmgebiet zu erfassen. Deshalb wird auf einen Abgleich der Analyse der Ausgangssituation mit den Baseline-Indikatoren verzichtet.

- Ländlicher Raum und Wirtschaft,

die wiederum den Handlungsbedarf für das Programm aufzeigen.

Die Ausführungen zur sozioökonomischen Ausgangslage geben grundsätzlich einen guten Einblick in die Situation im ländlichen Raum Brandenburg und Berlin. Die Analyse ist bereits auf das Interventionsspektrum des ELER abgestellt und bietet daher eine sehr gute Grundlage für die weiteren Schritte der Programmplanung. Einige Themenbereiche wurden nach Anmerkungen in Zwischenberichten der Ex-ante Evaluierung nachgetragen (z.B. Hochwasserschutz). Gleichwohl gibt es relevante Themen, die zwar in der SWOT-Analyse genannt werden und auf die teilweise die Programmziele aufgebaut werden, die jedoch in der sozioökonomischen Analyse hätten vertieft werden können.

So ist die mangelnde Anbindung an Telekommunikations- und Informationsnetze noch nicht ausreichend reflektiert: Im Vergleich der Bundesländer zur Internetnutzung liegt Brandenburg mit 55,7% unter dem Bundesdurchschnitt. Auch die Breitbandnutzung spiegelt dieses Ergebnis wieder. Bei einem Durchschnitt von 50,5% im Westen und 35,3% im Osten, verfügt Brandenburg mit 31% über eine unterdurchschnittliche Kapazität in der Breitbandversorgung.⁷ Der später im Programm aufgezeigte Handlungsbedarf in diesem Feld (im Rahmen des Ziels Entwicklung des ländlichen Raums zu einem wissensbasierten Wirtschaftsraum) ist somit noch nicht in der Ausgangsanalyse dargelegt.

Zukunftsfähigen Branchen im ländlichen Raum sollen insbesondere im Rahmen des Schwerpunktes 3 gefördert werden, um eine alternative Erwerbsbasis außerhalb der Landwirtschaft zu schaffen. Die sozioökonomische Ausgangslage geht detailliert auf die „klassischen“ Bereiche (Landwirtschaft, Forst und Holz usw.) und erst in zweiter Linie auf das Potenzial neuer Branchen und Möglichkeiten ein. Potenziale zur Diversifizierung landwirtschaftlich geprägter Erwerbsstrukturen werden in der sozioökonomischen Analyse hinsichtlich der Produktion erneuerbarer Energien genannt, und es wird auch auf das Beschäftigungswachstum in der brandenburgischen Gesundheitswirtschaft hingewiesen. Aus der Perspektive des ELER ist damit auf die relevanten Branchen eingegangen worden.

Hätten zum Zeitpunkt der Analysearbeiten für den EPLR Brandenburg und Berlin bereits die Überlegungen zur Strategieentwicklung und konkreten Planungen für die Operationellen Programme der EU-Strukturfonds zur Verfügung gestanden, wäre unter Umständen eine weitere Schärfung der Analyse zu den Potenzialen einiger Wirtschaftsbranchen im ländlichen Raum möglich gewesen. Aus der Fokussierung der gemeinsamen brandenburgischen För-

⁶ Vgl. Entwurf der DVO zur ELER-VO vom September 2006, Anhang II, Ziff. 3.1

⁷ (N)Onliner Atlas 2006, Tns infratest, S.52 f.

derstrategie auf regionale Wachstumskerne, Innovation und Branchenkompetenzfelder⁸ lassen sich für einige Branchen (Tourismus, Ernährungswirtschaft, Informations- und Kommunikationstechnologien, Holz- und Energiewirtschaft) besondere Entwicklungspotenziale für den ländlichen Raum identifizieren. Auf diese Potenziale bezieht sich zwar die Strategie (siehe Kapitel 3), doch sie sind nicht tiefer untersucht worden. Es sollte deshalb in der künftigen praktischen Umsetzung der Strukturfondsprogramme und des E-LER besonders darauf geachtet werden, diese Potenziale zu erschließen. Hieraus können sich dann Synergie-Effekte zwischen den EU-geförderten Fonds ergeben.⁹

Im Ergebnis der Bewertungen ist somit insgesamt festzuhalten, dass mit der sozioökonomischen Ausgangsanalyse das Fundament für ein Programm gelegt wird, das sich auf

- die Situation der Land- und Forstwirtschaft,
- den Schutz und die Verbesserung der Umwelt sowie den Erhalt von Kulturlandschaften und
- die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum Brandenburgs

richtet.

2.2 Definition des ländlichen Raums

Eine abschließende Definition des ländlichen Raums in Brandenburg und Berlin liegt in der bewerteten Fassung (13.09.2006) noch nicht vor. Gleichwohl finden sich in der Beschreibung der Entwicklungsstrategie zu den vier Schwerpunkten des Programms (Abschnitt 3.2 des Programmentwurfs) zentrale strategische Aussagen zur räumlichen Konzentration der Förderung. Hierauf wird in der Ex-ante Bewertung unter Abschnitt 3.1, Relevanz und Schlüssigkeit der Programmstrategie, eingegangen.

⁸ Siehe den 3. Entwurf des Operationellen Programms des Landes Brandenburg für den EFRE 2007-2013 vom 26.07.2006, S. 59 ff.

⁹ Vgl. auch die einzelnen Abschnitte zum Gemeinschaftlichen Mehrwert unter Kapitel 7.

3. Relevanz und Kohärenz der Strategie

Als zentrale Frage der Bewertung der Relevanz der Programmstrategie gilt es zu überprüfen, ob die für den EPLR Brandenburg gewählte Strategie an den besonderen Herausforderungen für die Entwicklung des ländlichen Raums ansetzt, d.h. inwiefern die Strategie die Ergebnisse der sozioökonomische Analyse und die daraus abgeleitete SWOT-Analyse reflektiert. Dabei ist auch zu beachten, dass die Strategie in sich schlüssig ist und sich in die übergeordnete Strategie des Landes einfügt.

Weiterhin wird geprüft, ob die für Brandenburg und Berlin gewählte Strategie kohärent mit den Strategischen Leitlinien und dem Nationalen Strategieplan ist.¹⁰ Mit den strategischen Leitlinien werden auf Gemeinschaftsebene die strategischen Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt. Sie zeigen die Bereiche auf, in denen die ELER-Förderung für die Entwicklung des ländlichen Raums den größten Nutzeffekt auf EU-Ebene erzielt und stellen die Verbindung zu den wichtigsten EU-Prioritäten (Lissabon und Göteborg) her, um wiederum deren Umsetzung in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sicherzustellen. Auf diesen strategischen Leitlinien baut der Nationale Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume auf.¹¹ Er ist das Bindeglied zwischen der Ebene der Regionen und der Gemeinschaftsebene und bildet den nationalen Orientierungsrahmen für die Entwicklungsprogramme der einzelnen Bundesländer in Deutschland. Der EPLR trägt somit auch zur Umsetzung der Ziele und Schwerpunkte des Nationalen Strategieplans bei.

Die Bewertungen münden in diesem Kapitel zum einen in die Beantwortung der Frage, ob die finanzielle Mittelausstattung der Schwerpunkte angemessen ist, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Hier stützen wir uns vor allem auf die bisherigen Ergebnisse der Umsetzung des Ziel-1-Operationellen Programms für Brandenburg 2000-2006 und des Planes der Entwicklung des ländlichen Raums im Ziel-1-Gebiet Brandenburg 2000-2006 sowie deren Bewertungen. Zum anderen ist zu beantworten, inwiefern mit der Strategie den Empfehlungen der vorherigen Programmevaluierungen Rechnung getragen wurde.

¹⁰ Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raumes (Programmplanungszeitraum 2007-2013) (2006/144/EG).

¹¹ Stand vom 19.09.2006, <http://www.leaderplus.de/index.cfm>

3.1 Relevanz und Schlüssigkeit der Programmstrategie

Die Programmstrategie wurde sehr stringent entlang der Rechtsgrundlagen und der strategischen Maßgaben der EU sowie des Nationalen Strategieplans für Deutschland aufgebaut und stellt folgende, in der SWOT-Analyse identifizierte, dominante Stärken und Schwächen in den Mittelpunkt:

Tabelle 2: Stärken/Schwächen - Basis der Programmstrategie

Stärken	Schwächen
Bundesweit überdurchschnittlicher Anteil LuF (Land- und Forstwirtschaft) an der Bruttowertschöpfung und Beschäftigung	Fehlende Erwerbsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft = extrem hohe Arbeitslosigkeit
LuF als größter Flächennutzer mit dem bundesweit höchsten Anteil an ökologisch bewirtschafteter Fläche	Dünn besiedelte Räume gekennzeichnet von weiterer Bevölkerungsabnahme und gleichzeitiger Verstärkung der Überalterung der Bevölkerung
Hohes naturräumliches Potenzial mit überdurchschnittlicher Ausstattung an Schutzgebieten	

Eine zentrale Größe in der Programmstrategie bildet – wie auch in den brandenburgischen Programmen der EU-Strukturfonds – die Berücksichtigung des demografischen Wandels. Alle geplanten Maßnahmen sind einem „Demografie-Check“ dahingehend zu unterziehen, ob die wirtschaftliche Nutzung öffentlicher Investitionen über ihre gesamte Lebensdauer gewährleistet ist. Dieses Kriterium ist aus der Sicht von Rambøll Management von zentraler Relevanz für die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes im ländlichen Raum. Wie in der soziökonomischen Ausgangsanalyse eingehend dargestellt ist, ist die Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg von zwei gegenläufigen Tendenzen geprägt. Während in den engeren Verflechtungsräumen um Berlin mit Bevölkerungszuwachs gerechnet wird, werden in den peripheren Räumen des Landes teilweise dramatische Bevölkerungsverluste erwartet. Die Ursachen – Geburtenrückgang, höhere Lebenserwartung und Abwanderung gut qualifizierter, erwerbsaktiver Schichten – kulminieren gerade in den ländlichen Gebieten zu sehr spezifischen Problemlagen. Einerseits ist eine großräumigere infrastrukturelle Versorgung wirtschaftlich nicht vertretbar, andererseits bedarf es zur Versorgung der (alternden) Bevölkerung im ländlichen Raum vollkommen neuer Ansätze.

Von den zentralen Stärken und Schwächen ausgehend und die Demografieentwicklung als Maßgabe berücksichtigend, sind die folgenden spezifischen Landesziele des EPLR im Rahmen der ELER-Schwerpunkte definiert:

- Steigerung der Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion zur Sicherung von Arbeitsplätzen (Schwerpunkt 1)
- Entwicklung des ländlichen Raums zu einem wissensbasierten Wirtschaftsraum (Schwerpunkt 1)
- Sicherung und Verbesserung der naturräumlichen Potenziale (Schwerpunkt 2)
- Unterstützung einer Anpassungsstrategie zur Vermeidung der Risiken des Klimawandels (Schwerpunkt 2)
- Sicherung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung zur Erhaltung der Kulturlandschaft (Schwerpunkt 2)
- Förderung der Schaffung einer Erwerbsbasis außerhalb der Landwirtschaft (Schwerpunkt 3)
- Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung durch Verbesserung der Lebensqualität (Schwerpunkt 3)

Einer der Kritikpunkte der Ex-ante Evaluierung war dabei das Ziel „der Sicherung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung“, das zunächst in der Programmplanung im ersten Schwerpunkt verankert war. Rambøll Management verwies darauf, dass dieses Ziel weniger auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft als vielmehr auf den Erhalt und die Verbesserung der Umwelt und des Landschaftsbildes gerichtet sei. Daraufhin wurde dieses Ziel in der Programmplanung im zweiten Schwerpunkt unter „Sicherung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung zur Erhaltung der Kulturlandschaft“ verankert.

Insgesamt nehmen die landesspezifischen Ziele die aus der SWOT-Analyse abgeleiteten zentralen Herausforderungen für die Entwicklung der ländlichen Räume auf und sind somit strategisch begründet. Inwieweit die konkret geplanten Maßnahmen diesen Zielsetzungen entsprechen, wird erst im Kapitel zur Bewertung der Kohärenz des Programms untersucht (s.u).

Weitergehend sind innerhalb dieser sieben Ziele die Querschnittsziele zur Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie der Nachhaltigkeit mit zu berücksichtigen. Hiermit wird wiederum den spezifischen Herausforderungen in Brandenburg zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen in peripheren Regionen¹² entsprochen und zusätzlich auf das ohnehin schon in der Programmstrategie angelegte Gebot der Nachhaltigkeit eingegangen.

¹² Siehe Abschnitt 3.1.1 des EPLR-Programmentwurfs

Schließlich wird die Förderstrategie des EPLR abgerundet durch eine Reihe von Bewertungskriterien, die vor allem maßgebend für die Auswahl von Maßnahmen und Projekten in den Schwerpunkten 1 und 3 sein sollen.¹³ Dies sind neben dem schon erwähnten „Demografie-Check“:

- Unterstützung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung
- Beitrag zur Verbesserung der Wertschöpfung und zum Erhalt von Arbeitsplätzen
- einander ergänzende Wirkung von Infrastruktur- und betrieblicher Förderung
- Kofinanzierungsfähigkeit im Rahmen der GAK¹⁴,
- hohe Nachfrage
- Ergänzung mit anderen Förderinstrumenten der Landesregierung,
- Verwaltungseffizienz der Maßnahmen

Diese Bewertungskriterien weisen aus der Sicht von Rambøll Management nochmals deutlich auf das Gebot eines effizienten Mitteleinsatzes hin und werden bei der weiteren Untersuchung der Kohärenz des Programms im Einzelnen noch reflektiert werden.

Die skizzierten Elemente der Strategie – landesspezifische Ziele, Querschnittsziele, Bewertungskriterien – lassen sich den Zielen und der Struktur der ELER-VO klar zuordnen. Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Passfähigkeit der Strategie zu der Zielstruktur der ELER-VO:

¹³ Siehe Abschnitt 3.2.3 des EPLR-Programmmentwurfs

¹⁴ GAK=Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – Nationale Rahmenregelung gem Art. 15 Abs. 3 der ELER-VO

Abbildung 1: Landesspezifische Strategieziele und ELER-Zielstruktur



Dieser Struktur der Programmstrategie folgend, ist der EPLR entsprechend der Ziele der ELER-VO in vier Schwerpunkte gegliedert. Alle vier Schwerpunkte des EPLR sind strategisch weitgehend aus den in der sozioökonomischen Analyse und der SWOT-Analyse identifizierten Stärken und Schwächen des ländlichen Raums in Brandenburg Berlin abgeleitet. Die Zwischenergebnisse der Ex-ante Evaluierung zur Überprüfung der Relevanz der Strategie sind weitgehend in die Begründung der Schwerpunkte der Programmstrategie eingeflossen. Aus diesem Grunde beschränkt sich der Abschlussbericht auf eine Gesamtschätzung zur Relevanz der Strategie und geht dabei insbesondere auf die räumliche Konzentration der Förderung ein.

Der **Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“** setzt vor allem an den skizzierten Stärken und Schwächen der Land- und Forstwirtschaft an und trägt durch die weiteren Maßnahmen (Code 123 - Verarbeitung und Vermarktung, Code 124 - Zusammenarbeit bei Entwicklung von neuen Produkten und Verfahren) zur Ver-

tiefung der Wertschöpfung bei. Flankierend wirken hierbei die geplanten Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung. Finanziell etwa gleichgewichtig zu der betrieblichen Investitionsförderung stehen die Maßnahmen zur Infrastrukturförderung und zum Hochwasserschutz (Code 125 und Code 126). Hiermit wird zum einen auf die identifizierten Schwächen in den natürlichen Produktionsbedingungen (Hochwassergefahren, Defizite im Landschaftswasserhaushalt) reagiert, zum anderen werden infrastrukturelle Defizite in den Arbeits- und Produktionsbedingungen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Erschließung und Management landwirtschaftlicher Flächen) behoben. Durch die Maßnahmen der Flurbereinigung und der Flurneuordnung kommt es zur Auflösung von Nutzungskonflikten und veränderten Produktionsbedingungen. Dies fördert auch die Verbesserung der Lebensqualität und trägt zu einem nachhaltigen Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bei.

Grundsätzlich soll der **Schwerpunkt 1** in den Ländern Brandenburg und Berlin ohne eine spezifische räumliche Konzentration umgesetzt werden. Dies ist aus der Sicht von Rambøll Management in Bezug auf die Maßnahmen zur betrieblichen Investitionsförderung auch nachvollziehbar, da land- und forstwirtschaftliche Betriebe sich über die gesamte Landesfläche verteilen. In Bezug auf die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in den Bereichen der Land- und Forstwirtschaft ergeben sich Synergien zum Konzept der Landesregierung Brandenburg zur Förderung Regionaler Wachstumskerne. Hinsichtlich der Maßnahmen der Flurbereinigung und der Flurneuordnung, sowie der Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts, die per se eine starke räumliche Funktion haben, sind etwaige räumliche Prioritäten nicht ausdrücklich gekennzeichnet.

Der **Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und Landschaft“** setzt vor allem an den naturräumlichen Stärken und Schwächen des Landes Brandenburg und Berlin an. In den Maßnahmen, in denen die Förderung bestimmte Gebietskulissen voraussetzt (z.B. NATURA-2000-Gebiete oder benachteiligte Gebiete), ist a priori eine räumliche Konzentration gegeben. Der Ausgleich für die finanziellen Verluste, die mit einer nachhaltigen Bewirtschaftung verbunden sind, die über die gute fachliche Praxis hinausgeht und die unabhängig von natürlichen Gebietskulissen ist, erfordert hingegen einen landesweiten Ansatz. Dies gilt insbesondere für die Mehrzahl der Agrarumweltmaßnahmen.

Der **Schwerpunkt 3 „Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der Wirtschaft im ländlichen Raum“** reagiert einerseits – wie klar im Programmentwurf dargestellt – mit einer Strategie der Diversifizierung und der gezielten Verbesserung infrastruktureller Voraussetzungen auf den massiven Mangel an Erwerbsmöglichkeiten im ländlichen Raum und auf die strukturellen Nachteile, die die Abwanderung begünstigen. Zum anderen wird mit der Maßnahme zur Erhaltung und Ver-

besserung des ländlichen Erbes – ähnlich wie mit dem Schwerpunkt 2 - primär an den naturräumlichen Stärken des Landes angesetzt.

Zutreffenderweise geht der EPLR von der Notwendigkeit integrierter, fachübergreifender und beteiligungsorientierter Entwicklungsstrategien aus.¹⁵ Hiermit wird an die Erfahrungen im Land Brandenburg mit der Umsetzung von integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK)¹⁶ und LEADER+ angeknüpft. Das Instrumentarium, das der EPLR künftig im Rahmen der Förderung gebietsbezogener lokaler Entwicklungsstrategien vorsieht, ist die Förderung lokaler Aktionsgruppen, des Regionalmanagements, innovativer Projekte und von Kooperationsprojekten im Rahmen des **Schwerpunktes 4 - LEADER**. Hiermit steht auch ein Instrument auf der lokalen Ebene zur Verfügung, um andere Fachpolitiken zu berücksichtigen. Die Förderung von Maßnahmen der Dorfentwicklung und der -erneuerung (Code 322) sowie der Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung (Code 321) erfolgt ausschließlich nur im Rahmen des LEADER-Konzeptes gemäß Art. 61 ff. der EPLR-VO. Insofern ist vor allem die Förderung infrastruktureller Maßnahmen des Schwerpunktes 3 abhängig von der Ausrichtung einer lokalen/regionalen Entwicklungsstrategie. Über LEADER werden so praktisch einige Maßgaben der vorstehend aufgeführten Bewertungskriterien umgesetzt. Darüber hinaus können im Rahmen von LEADER auch die anderen Förderinstrumente des EPLR genutzt werden.

Von besonderer räumlicher Bedeutung ist, dass im Rahmen des EPLR vorgesehen ist, dass LEADER-Gebiete auf überwiegend ländliche Räume mit <50 Einwohnern pro km² beschränkt sind. Vor dem Hintergrund der von der Landesregierung verfolgten grundsätzlichen Konzentration von Fördermitteln auf regional verankerte Branchenkompetenzfelder¹⁷ bzw. Regionale Wachstumskerne erweist sich das LEADER-Konzept mit der Förderung der Dorfentwicklung und -erneuerung und der Förderung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung als ein spezifisches Instrument zur Förderung der peripheren ländlichen Räume in Brandenburg. Mit dieser strategischen Ausrichtung der Förderung sind weitere Änderungen in der Förderpolitik der ländlichen Räume verbunden, die dem „Demografie-Check“ voll entsprechen. Zum einen sind die Mittelansätze für die Dorfentwicklung und -erneuerung – und damit für die Förderung von infrastrukturellen Verbesserungen und Lebensqualität – gegenüber der bisherigen Förderperiode reduziert worden.¹⁸ Zum anderen wird künftig weitaus stärker als bisher ein schlüssiges Entwicklungs-

¹⁵ EPLR-Programmmentwurf vom 13.09.2006, S. 67

¹⁶ Agrarbericht des Landes Brandenburg 2006, S. 19 f.

¹⁷ Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg: Neuausrichtung der Brandenburger Wirtschaftsförderung, März 2006

¹⁸ Die Maßnahmen zur Dorferneuerung sowie zur Erhaltung des ländlichen Kulturerbes machten 2000-2006 290,6 Mio. € aus; 2007-2013 sind 72 Mio. für die Dorferneuerung, 17,5 Mio für Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung sowie 111,7 Mio. zur Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Naturerbes vorgesehen (alles nur EU-Mittel).

konzept, das von vielen Akteuren getragen ist, Fördervoraussetzung sein. Die Maßstäbe zur Förderung von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung sind damit deutlich zugespitzt worden. Damit verbunden sind hohe fachliche und kommunikative Anforderungen an die Akteure in den Regionen. Die im EPLR vorgesehenen Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen (Code 331) im Schwerpunkt 3 bieten hierfür entsprechende Fördermöglichkeiten.

Schließlich wird mit dem EPLR die bisherige potenzielle „Zwei- oder Mehrgleichzeitigkeit“ von Ansätzen gebietsbezogener lokaler Entwicklungsstrategien (z.B. LEADER+, ILEK, Regionen Aktiv, Mainstream-Förderung) deutlich eingeschränkt.¹⁹ Dies wertet Rambøll Management als eine deutliche Verbesserung der Effizienz der Förderung.

Gleichwohl wird es auch im Schwerpunkt 3 neben der Förderung von Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung im Rahmen des LEADER-Konzepts noch andere Förderstränge geben. So wird die Förderung der Diversifizierung (Code 311), der Gründung und Entwicklung von KMU (Code 312) sowie des ländlichen Tourismus (Code 313) auch unabhängig von LEADER landesweit möglich sein – entsprechend des Grundsatzes, dass die Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten Priorität genießt. Dies ist durchaus nachvollziehbar, doch sollte auch hier in der konkreten Verfahrensumsetzung die Nachhaltigkeit der zu fördernde Projekte sichergestellt sein.

Ein weiterer Förderstrang betrifft die Förderung des ländlichen Erbes in NATURA-2000-Gebieten und Gebieten mit hohem Naturwert und des ländlichen Kulturerbes (Code 323). Für die Förderung von Vorhaben zum Schutz des Naturerbes sind wiederum Festlegungen in entsprechenden Schutz- bzw. Bewirtschaftungsplänen maßgebend. Maßnahmen zum Schutz bzw. der Verbesserung des kulturellen Erbes sollen laut Maßnahmenbeschreibung wiederum nur in den LEADER-Gebieten gefördert werden.²⁰ Aus der Sicht von Rambøll Management ist die „gesonderte“ Verfahrensweise zur Förderung des ländlichen natürlichen Erbes insbesondere aus naturschutzfachlichen Gesichtspunkten heraus begründet. Gleichwohl sollte ein weitgehend zwischen den Naturschutzbehörden und den LEADER-Aktionsgruppen abgestimmtes Vorgehen gewährleistet werden, um gerade in den wirtschaftsstrukturell schwachen, aber naturräumlich starken Räumen des Landes einen effizienten Fördermitteleinsatz zu ermöglichen.

Im Ergebnis der Bewertung der Förderstrategie ist also zusammenfassend festzuhalten, dass sie grundsätzlich bei den in der Ausgangsanalyse identifizierten Stärken und Schwächen ansetzt und insofern auf den dringenden

¹⁹ Vgl. Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern: Aktualisierung der Halbzeitbewertung von LEADER+ im Land Brandenburg, Dezember 2005

²⁰ Dies sollte – soweit dies auch intendiert ist – auch in der Beschreibung der Entwicklungsstrategie aufgeführt werden.

Handlungsbedarf reagiert. An vielen Stellen zeigt sich auch, wie auf die Grundsätze nach Effizienz in der Förderung und auf die Berücksichtigung des demografischen Wandels eingegangen wird. Im Schwerpunkt 3 entstehen mit der Kopplung einiger Fördertatbestände an das LEADER-Konzept sowie deren Reduzierung im Mittelansatz grundlegend neue Herausforderungen für die Akteure im ländlichen Raum. Die „Mehrgleisigkeit“ von Fördersträngen im Schwerpunkt 3 (LEADER, ländliches Erbe und Diversifizierungsförderung) ist fachlich nachvollziehbar, gleichwohl sollte auch hier mit Blick auf das Ziel einer integrierten ländlichen Entwicklung der Fördermitteleinsatz aufeinander abgestimmt erfolgen.

3.2 Kohärenz der Strategie mit den Strategischen Leitlinien der EU und dem Nationalen Strategieplan

Wie bereits bei der Bewertung der Relevanz und Schlüssigkeit der Strategie deutlich wird (siehe die Abbildung 1 zu den Landesspezifischen Zielen), bilden die Strategischen Leitlinien und die Nationale Strategie bzw. deren Entwürfe einen wesentlichen Rahmen für die Programmplanung. In Kapitel 4 des Programmentwurfs ist hinreichend dargestellt, wie die Schwerpunkte des Programms mit ihren Maßnahmen an die Nationale Strategie und die Strategischen Leitlinien anknüpfen.

Aus Sicht von Rambøll Management bewegt sich das EPLR innerhalb der - sehr breit gefassten - Zielsetzungen der Nationalen Strategie und der Strategischen Leitlinien. In Bezug auf die Strategischen Leitlinien werden die spezifischen Leitlinien zu den Schwerpunkten 1 bis 4 in der Programmstrategie des EPLR angemessen reflektiert. Um Redundanzen zu den Ausführungen in dem Programmentwurf zu vermeiden (Kapitel 4), wird hier auf eine nochmalige Darstellung verzichtet.

Darüber hinaus hat Rambøll Management die Programmstrategie mit den in den Strategischen Leitlinien vorgeschlagenen *Kernaktionen* abgeglichen. Bezogen auf die einzelnen Schwerpunkte ergeben sich folgende Befunde:

3.2.1 Schwerpunkt 1- Wettbewerbsfähigkeit

Wie bereits in Bezug auf die Relevanz dargestellt, konzentriert sich die Strategie von Brandenburg und Berlin im ersten Schwerpunkt zum einen auf die Modernisierung des Agrar- und Forstsektors zur Erhöhung der Produktivität, Rentabilität und damit Wettbewerbsfähigkeit und der damit erwarteten Beschäftigungsförderung²¹. Flankierend hierzu wird die berufliche Qualifikation der Beschäftigten in diesen Sektoren gefördert. Hiermit werden im Wesentli-

²¹ Siehe EPLR, Entwurf vom 13.09.06, S.77.

chen die Kernaktionen 3.1. i), ii) und iii) der strategischen Leitlinien umgesetzt.

Einige Kernaktionen, die in den Strategischen Leitlinien vorgesehen sind (die Erleichterung des Zugangs zur Forschung und Entwicklung, die Förderung der Einführung und Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien; 3.1. iii und iv), sind in der Strategie von Brandenburg und Berlin von einer geringeren Bedeutung. Gleichwohl werden mit der Maßnahme „Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in Land- Ernährungs- und Forstwirtschaft“ wirtschaftliche Innovationsprozesse im ländlichen Raum vorangetrieben und auch ein neuer Förderansatz beschritten.

Einen besonders gewichtigen Teil des Programms stellen die Maßnahmen zum Wiederaufbau des durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Produktionspotenzials dar. Hier gilt es vor allem, die präventiven Maßnahmen zum Hochwasserschutz zu fördern und die Sanierungsmaßnahmen nach den katastrophalen Schäden des Oderhochwasser 1997 und des Elbehochwassers 2002 weiter voranzutreiben. Hierdurch werden die elementaren Produktionsgrundlagen für die Landwirtschaft geschützt, aber vor allem Sicherheit und Qualität des Lebens der Bevölkerung gewährleistet.

3.2.2 *Schwerpunkt 2 – Verbesserung der Umwelt und Landschaft*

Mehr als drei Viertel der in diesem Schwerpunkt geplanten Mittel zielen auf den Ausgleich von Mehraufwänden, die Landwirtschaftsbetrieben in naturräumlich benachteiligten Gebieten bzw. durch eine naturnahe Bewirtschaftung entstehen. Mit den finanziell außerordentlich bedeutsamen Agrarumweltmaßnahmen (Code 214) werden in Brandenburg und Berlin vor allem die vorgeschlagenen Kernaktionen der Strategischen Leitlinien 2. i) und iii) umgesetzt. Im Rahmen der Ausgleichszahlungen von Natura 2000-Gebieten und Zahlungen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie steht die vorgeschlagene Kernaktion 2. v) im Vordergrund.

Hinsichtlich der Konsolidierung des ökologischen Landbaus (Kernaktion 2. iv) wird die Förderstrategie der letzten Jahre fortgesetzt. Der hohe Anteil ökologisch wirtschaftender Betriebe wird stabilisiert.²² Im Weiteren wird auch im Schwerpunkt 1 mit den Maßnahmen zur Verbesserung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen die Verbreitung von ökologisch erzeugten Produkten unterstützt.

²² Siehe EPLR, Entwurf vom 13.09.2006 S. 105f.

3.2.3 *Schwerpunkte 3 und 4 – Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und LEADER*

Der EPLR knüpft – auch unter Berücksichtigung der Maßnahmen des Schwerpunktes 2 - an den engen Wechselwirkungen zwischen einer intakten Umwelt und der touristischen Anziehungskraft des Landes an. Darüber hinaus macht das Ziel der Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums „Verbesserung der Lebensqualität“ deutlich, dass die Umweltqualität als zentraler Faktor für Lebensqualität gilt. Somit tragen die Fördermaßnahmen des EPLR auch zur räumlichen Ausgewogenheit (3.2. vi) bei.

Mit dem Aufbau der Förderung des Schwerpunktes 3 kann ein breites Spektrum der unter 3.3. der Strategischen Leitlinien vorgeschlagenen Kernaktionen umgesetzt werden. So zielt die Maßnahme zur „Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen“ auf die Kernaktion 3. iv) ab. Die Maßnahmen zum „Aufbau von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung“ und zur „Diversifizierung hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ entsprechen der Kernaktion 3. i).

Über das LEADER-Konzept soll die ELER-Förderung auf den jeweiligen lokalen/regionalen Bedarf bzw. die spezifische Strategie gelenkt werden. Die lokalen Potenziale zu erschließen, zu bündeln und aufeinander abzustimmen wird – ganz im Sinne der Strategischen Leitlinien – Aufgabe der öffentlich-privaten Entwicklungspartnerschaften sein. Insofern ist auch die Übereinstimmung der Zielsetzungen des 3. und 4. Schwerpunktes mit den Strategischen Leitlinien gegeben.

Im Ergebnis kann somit zusammenfassend festgehalten werden, dass sich die Förderstrategie des EPLR Brandenburg und Berlin kohärent zu den Strategischen Leitlinien verhält.

3.3 Bewertung der finanziellen Mittelausstattung der Schwerpunkte

Die indikative Finanzplanung sieht folgende Mittelverteilung auf die einzelnen Schwerpunkte des EPLR vor²³:

Tabelle 3: Indikative Mittelverteilung auf die Schwerpunkte

Schwerpunkte	ELER-Mittel in Euro	In %
1 - Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	365.250.000	34,4%
2 - Verbesserung der Umwelt und Landschaft	331.962.000	31,2%
3 - Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	285.611.200	26,9%
4 - LEADER	53.120.000	5%
Technische Hilfe	26.560.251	2,5%
Gesamt	1.062.503.451	100%

Insgesamt stellt sich die Mittelverteilung aus der Sicht von Rambøll Management als ausgewogen dar, insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass im Schwerpunkt 1 für Maßnahmen der Flurbereinigung und Flurneuordnung 77 Mio. € veranschlagt sind, die aufgrund der starken Bezüge dieser Maßnahme zur integrierten ländlichen Entwicklung auch den Zielsetzungen des Schwerpunktes 3 entsprechen. Hinsichtlich der für den LEADER-Schwerpunkt veranschlagten Mittel ist davon auszugehen, dass sich deren Anteile im Programm deutlich erhöhen werden, weil die Maßnahmen zur Dorferneuerung und -entwicklung (Code 322) und zur Förderung von Dienstleistungseinrichtungen (Code 321) ausschließlich im Rahmen gebietsbezogener lokaler Entwicklungsstrategien umgesetzt werden sollen.

Mit dieser Mittelaufteilung sind im Verhältnis zum vorhergehenden Förderzeitraum andere Gewichtungen gesetzt worden:

²³ Den nachfolgenden Ausführungen, die auf die finanziellen Planungen bezogen sind, liegen die Planungen des MLUV für die Förderperiode 2007-2013 mit dem Stand zugrunde, der Rambøll Management am 20.09.2006 übermittelt wurde. Soweit finanzielle Angabe aus der vorhergehenden Förderperiode herangezogen werden, sind sie dem „Entwicklungsplan für den ländlichen Raum im Land Brandenburg bezogen auf die Flankierenden Maßnahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie gem. VO (EG) Nr. 1257/1999 Art. 35 (1) Förderperiode 2000 – 2006 (EPLR BB 2000-2006), konsolidierte Fassung vom 20.07.2004 und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des OP Brandenburg 2000-2006 entnommen.

- Kennzeichnend für die neue Förderperiode sind – bei einem geringfügig höheren Mittelumfang als 2000-2006 – die überproportional geringeren Mittelansätze vor allem in den Bereichen der Flurbereinigung/Flurneuordnung, des Hochwasserschutzes und der Dorferneuerung und –entwicklung. Hier schlägt sich aus der Sicht von Rambøll Management die stärkere Berücksichtigung der demografischen Entwicklung in Bezug auf die Nachhaltigkeit von Investitionen in die Infrastrukturförderung nieder.²⁴
- In Bezug auf die Maßnahmen im Schwerpunkt 2 kommt es dagegen zu einer deutlichen Mittelerrhöhung von gegenwärtig rund 281 Mio. € EU-Mittel auf rund 332 Mio. € EU-Mittel. Ins Gewicht fallen dabei vor allem die Ausgleichszahlungen, die künftig in weitaus stärkerem Maße aus EU-Mitteln mit gefördert werden. Der geplante finanzielle Aufwand für Agrarumweltmaßnahmen und Zahlungen in NATURA-2000 Gebieten bleibt dagegen konstant. Erhöht werden dagegen die Ansätze für die forstwirtschaftlichen Maßnahmen im Schwerpunkt 2. Letzteres ist – neben den Zielen des Natur- und Umweltschutzes – auch angesichts der steigenden Nachfrage nach Produkten der Holzwirtschaft und der zunehmenden gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Holzwirtschaft in Brandenburg sehr gut nachvollziehbar.²⁵ In Bezug auf die Ausgleichszulage spiegelt sich der überproportional hohe Anteil ertragsschwacher Böden und von Grenzstandorten im Land wider. Angesichts des Ziels der Landesregierung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung Brandenburgs ist es konsequent, der Ausgleichszulage einen hohen Stellenwert einzuräumen.
- Im Bereich des Schwerpunktes 3, in dem es in Relation zu den Mittelansätzen für vergleichbare Maßnahmen in der letzten Förderperiode insgesamt zu Mittelreduzierungen gekommen ist, ragt zum einen die höhere Finanzplanung für Maßnahmen der Diversifizierung in nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten heraus. Dieses Vorgehen entspricht dem Ziel der Landesregierung zur Förderung der Schaffung von Erwerbsalternativen außerhalb der Landwirtschaft. Zum anderen nimmt die Förderung zur Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes mit Abstand das größte finanzielle Gewicht ein. Dies kann vor dem Hintergrund der Strategie, die naturräumlichen und kulturellen Ressourcen des ländlichen Raums nutzbar zu machen, nachvollzogen werden.

Im Ergebnis kann, insbesondere in Relation zur Strategie des EPLR, die finanzielle Mittelverteilung in den Schwerpunkten nachvollzogen werden.

²⁴ Inwieweit allerdings Teile der bisherigen EAGFL-Förderung künftig stärker aus der GAK gefördert werden sollen, entzieht sich der Kenntnis von Rambøll Management.

3.4 Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertungen

3.4.1 Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums (EAGFL/G)

Insgesamt empfehlen die Gutachter in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans für die Entwicklung des ländlichen Raums, dass Strategie und Gewichtung der einzelnen Maßnahmen in etwa beibehalten werden sollten²⁶. Im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Programms wird auf folgende Aspekte hingewiesen:

- Unterstützung umweltfreundlich produzierender Betriebe
- Verbesserung des Effekts für die Artenvielfalt
- zielgerichteter Einsatz von Maßnahmen zur Stoffreduktion bzw. zum Bodenschutz
- umweltfreundliche Produktion statt „aus der Nutzung nehmen“
- Erhaltung der wertvollen, durch die Landwirtschaft entstandenen Habitate
- Offenhaltung verbunden mit Naturschutzzielen und Viehhaltung.

Im Weiteren hatten die Gutachter empfohlen, die Innovationsförderung stärker zu verankern sowie eine umwelt- und naturschutzfachliche Beratung für Landwirte, die behördenunabhängig ausgerichtet ist, einzurichten.

Diese Empfehlungen sind weitgehend mit der künftigen Ausrichtung des Schwerpunktes 2 umgesetzt worden, siehe im Einzelnen dazu Abschnitt 4.2. Die Sensibilisierung und Kompetenzentwicklung von Landwirten mit Blick auf Umwelt- und Naturschutzziele wird im Rahmen der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen gefördert.

3.4.2 Operationelles Programm (EAGFL/A)

Bezüglich der generellen Ausrichtung empfehlen die Evaluatoren²⁷ angesichts der veränderten Rahmenbedingungen eine zunehmende Erschließung von Einkommensalternativen in der Landwirtschaft. Des Weiteren sollten durch die Maßnahmen Kostenreduzierungen in wichtigen Produktionsbereichen der Landwirtschaft ermöglicht werden, die ohne finanzielle Unterstützung der insgesamt nach wie vor eigenkapitalschwachen Unternehmen nicht zu bewältigen seien.

Einen weiteren Schwerpunkt, den die Gutachter betonen, sind die Chancen bezüglich Einkommens- und Umweltaspekten, die durch die Förderung der

²⁵ Vgl. Abschnitt 3.1.3 des EPLR-Entwurfs

²⁶ Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums des Landes Brandenburg, 2005, S. 61

²⁷ Kienbaum et al., 2005, S. 107 f.

Nutzung regenerativer Energien (Biogasnutzung, Verwertung von Biomasse) entstehen. Daraus entwickelten die Gutachter die Empfehlung, nicht allein investiv begleitend tätig zu werden, sondern den Know-how-Transfer auch gezielt über Qualifizierungsmaßnahmen und konzeptionelle Leistungen zu unterstützen.

Eine besondere Betonung wird in den Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung auf die Herausforderung gelegt, die Potenziale im ländlichen Raum zu bündeln und auf eine Vertiefung der Wertschöpfung auszurichten.

Diese Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung wurden weitgehend in der Strategie des EPLR 2007-2013 Brandenburg und Berlin umgesetzt. Dies zeigt sich an dem höheren finanziellen Stellenwert der Bildungsmaßnahmen in den Schwerpunkten 1 und 3, wobei die Maßnahme „Berufsbildung und Information für Wirtschaftsakteure“ (331) im neuen Programm erstmals mit der Rechtsgrundlage der ELER-VO eingeführt werden konnte. Die Maßnahme „Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- Forst- und Ernährungswirtschaft“ (124) weist stärker in Richtung Innovation, die für die Integration von Wertschöpfungsketten eine hervorragende Rolle spielt.

Die Förderung zusätzlicher Einkommensquellen hat – wie bereits aufgezeigt – in Relation zum vorhergehenden operationellen Programm einen ungleich höheren Stellenwert. Dass dabei die Produktion regenerativer Energien nicht in den Vordergrund der ELER-Förderung gestellt wird, ist angesichts der bestehenden günstigen Konditionen, die allein durch das EEG gegeben sind, nachvollziehbar.

Der Empfehlung, die vielfältigen Ansätze zur integrierten ländlichen Entwicklung und des Regionalmanagements zu bündeln, wurde mit der Einführung des LEADER-Ansatzes als Grundlage für die Umsetzung gebietsbezogener lokaler Entwicklungsstrategien entsprochen.

Im Ergebnis ist also festzustellen, dass die Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertungen der Vorläuferprogramme des EPLR weitgehend umgesetzt wurden.

4. Kohärenz des Programms: Bewertung der Maßnahmen

Während im vorangegangenen Kapitel die Prüfung der Relevanz der Programmstrategie auf Ebene der Schwerpunkte und der damit verbundenen Ziele des EPLR Brandenburg-Berlin 2007-2013 im Mittelpunkt stand, wird in diesem Kapitel beleuchtet, inwieweit die in jedem Schwerpunkt ausgewählten Maßnahmen geeignet sind, die Ziele des Schwerpunktes zu erreichen und somit der Programmlogik entsprechen. Im Einzelnen wird dabei darauf eingegangen,

- welches die dominierenden Maßnahmen in jedem Schwerpunkt sind, und ob die finanzielle Gewichtung dem identifizierten Handlungsbedarf entspricht,
- ob und inwiefern die Maßnahmen einander ergänzen bzw. ob sich Zielkonflikte identifizieren lassen (auch in Relation zu anderen Schwerpunkten),
- inwieweit den Empfehlungen der Halbzeitbewertung bzw. dem Update Rechnung getragen wurde.

Dabei werden auch die Unterschiede in der finanziellen Gewichtung der einzelnen Maßnahmen im Verhältnis zur alten Förderperiode berücksichtigt.

Hiermit geht die Ex-ante Bewertung aus ihrer Sicht auf die Begründungen zu den einzelnen Maßnahmen im Programmentwurf ein.

4.1 Schwerpunkt 1

Tabelle 4: Maßnahmen des Schwerpunkt 1 (inkl. Mittelverteilung)

	ELER Mio. €	Finanz- anteil am SP in %
2007 - 2013		
Schwerpunkt 1 "Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft"		
Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen	10,50	2,87
Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	96,25	26,35
Erhöhung der Wertschöpfung der LuF Erzeugnisse	35,00	9,58
Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren, Technologien	3,00	0,82
Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur	136,50	37,37
Wiederaufbau landwirtsch. Produktionspotenzial sowie geeignete vorbeugende Aktionen	84,00	23,00
Summe	365,25	100,00

Mit den Maßnahmen zur „Verbesserung der Infrastruktur“ (136 Mio. €) und zum „Wiederaufbau nach Naturkatastrophen und vorbeugende Aktionen“ (84 Mio €), die rund 37,3% bzw. 23% der Gesamtfördermittelsumme im SP 1 ausmachen, werden zentrale Grundlagen für die landwirtschaftliche Wertschöpfung in Brandenburg gelegt. Aus diesem Grund machen sie – wenn gleich im Verhältnis zur vorherigen Förderperiode beträchtlich reduziert – einen sehr großen Anteil der Fördermittel im ersten Schwerpunkt aus. Nach wie vor besteht der Bedarf an Maßnahmen zur Flurneuordnung und -bereinigung. Rund 6,3% der Landesfläche unterliegen ländlichen Bodenordnungsmaßnahmen. Der Schwerpunkt liegt dabei im Oderbruch.²⁸ Entsprechend der Entwicklungen in den anderen neuen Bundesländern ist jedoch auch in Brandenburg damit zu rechnen, dass die Regulierung des Bodeneigentums an Bedeutung verlieren wird. Die Flurneuordnung als Instrument zur Entflechtung konkurrierender Nutzungsansprüche an Flächen könnte andererseits perspektivisch im engeren Verflechtungsraum um Berlin herum an Bedeutung gewinnen.

Für Maßnahmen zur Verbesserung des Landschaftswasserhaushalts, die auch im Rahmen der Verbesserung landwirtschaftlichen Infrastrukturen gefördert werden, wurden 2005 rund 12 Mio. € EAGFL-Mittel bewilligt.²⁹ Sie zielen sowohl auf Stabilisierung des Abflussgeschehens als auch auf die ökologische Aufwertung der Gewässer ab.³⁰ Das gegenwärtige Niveau der Förderung wird mit knapp 60 Mio. € geplanten Mitteln für 2006-2013 ebenfalls reduziert werden.

Die Maßnahme zum „Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial sowie geeignete vorbeugende Aktionen“ (126) umfasst den Hochwasserschutz sowie die Sanierungsmaßnahmen nach Hochwasserkatastrophen. Die Oder- und Elbe-Fluten haben das ganze existenzielle Ausmaß dieser Schäden – insbesondere für die landwirtschaftlichen Betriebe – gezeigt. Vor diesem Hintergrund ist der künftige Mittelansatz unbedingt begründet (vgl. auch Abschnitt 3.2.1).

Die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe bzw. die Agrarinvestitionsförderung bildet mit rund 96 Mio. € (rund 26% der gesamten Mittel in SP 1) einen wichtigen Schwerpunkt der ELER-Förderung und setzt an der zu verbessernden Konkurrenzfähigkeit der brandenburgischen Betriebe an. Mit der ELER-Förderung werden entscheidende Grundvoraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit geschaffen, die in der Folge den Erhalt von Beschäftigung ermöglicht. Insoweit ist die finanzielle Priorität der Agrarinvestitionsmaßnahmen gerechtfertigt, und sie passt sich in die Ziellogik des EPLR ein.

²⁸ Agrarbericht 2006, S. 20

²⁹ Jahresbericht 2005 zum OP des Landes Brandenburg 2005, S. 74

³⁰ A.a.O., S. 15

Der Transfer von Forschung und Entwicklung auf die betriebliche Ebene steht bei der Maßnahme zur Förderung der Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren im Vordergrund (124). Diese Maßnahme ist gänzlich neu in den EU-geförderten Programmen des Landes zur Förderung der ländlichen Räume und birgt aus der Sicht von Rambøll Management besondere Potenziale zur stärkeren Integration der Land- und Forstwirtschaft in die Wertschöpfung der Ernährungs- und Holzwirtschaft. Gemessen an den anderen Maßnahmen ist sie zwar finanziell von geringer Bedeutung, könnte aber besonders nachhaltig wirken, da die Förderung ausschließlich auf Innovationen in der Wertschöpfung ausgerichtet ist. Sie steht in engem Zusammenhang mit dem Landesziel der „Entwicklung des ländlichen Raums zu einem wissensbasierten Wirtschaftsraum“.

Die Maßnahmen zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von Produkten der Land- und Forstwirtschaft (123) zielen ebenfalls auf die Verbesserung der Wertschöpfungsketten der Primärproduktion in Brandenburg und Berlin hin. Insgesamt ist die Reduzierung der Mittelansätze aufgrund der mit der ELER-VO eingeführten Beschränkung der Förderung auf Kleinst-, Klein und mittlere Unternehmen nachvollziehbar.

Sowohl auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe als auch auf die Entwicklung eines wissensbasierten Wirtschaftsraums ist die Förderung der beruflichen Bildung (Code 111) ausgerichtet. Mit der Anhebung der Mittelansätze für diesen Bereich wurde den Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung gefolgt.

Insgesamt entspricht die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahmen des Schwerpunktes 1 den Zielen der „Steigerung der Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit zur Sicherung von Arbeitsplätzen“ und der „Entwicklung des ländlichen Raums zu einem wissensbasierten Wirtschaftsraum“.

Projekte im Rahmen der Förderung des Landschaftswasserhaushalts und der Flurneuordnung können auch zur Verbesserung der naturräumlichen Potenziale beitragen. Mit dem Hochwasserschutz wird grundlegend zur Verbesserung der Lebensqualität in den ländlichen Räumen beigetragen. Insofern fügen sich die Maßnahmen des Schwerpunktes in die gesamte Ziellogik des Programms ein.

Nicht überschätzt werden sollten jedoch die Beschäftigungseffekte der Maßnahmen in diesem Schwerpunkt. Siehe hierzu im Einzelnen die Ausführungen im Kapitel 5.

4.2 Schwerpunkt 2

Tabelle 5: Maßnahmen des Schwerpunkt 2 (inkl. Mittelverteilung)

	ELER Mio. €	Finanzanteil am SP in %
2007 - 2013		
Schwerpunkt 2 "Verbesserung der Umwelt und der Landschaft" (Kulturlandschaftsprogramm)		
Ausgleichszahlung Spreewald	1,512	0,46
Ausgleichszahlung	67,200	20,24
Zahlungen für Natura 2000 und WRRL	31,500	9,49
Agrarumweltmaßnahmen einschl. Altverpflichtungen	203,750	61,38
Wiederaufbau des forstwirtschaftl. Potentials	7,000	2,11
Beihilfen für nichtprod. Investitionen (FW)	21,000	6,33
Summe	331,962	100,00

Bei der Förderung durch den Schwerpunkt 2 stehen die Agrarumweltmaßnahmen (Code 214) im Mittelpunkt. Wie schon in der vorhergehenden Förderperiode ist auf die Agrarumweltmaßnahmen ein wesentlicher Anteil der Mittel des gesamten Programms gebunden. Mit rund 204 Mio. € ELER-Mitteln gegenüber 228,2 Mio. €³¹ in der Förderperiode sind die Mittelansätze jedoch reduziert worden. Gleichzeitig ist aber für 2007-2013 die indikative Finanzplanung für die Ausgleichszahlungen zur Landbewirtschaftung in NATURA-2000-Gebieten und zur Umsetzung der Zielsetzungen der Wasserrahmenrichtlinie (Code 212) angehoben worden. Hiermit wird insgesamt den Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung gefolgt, bei einer grundsätzlich geringeren Mittelausstattung der Durchführung von Maßnahmen in NATURA-2000-Gebieten den Vorrang zu geben.³²

Sowohl die Agrarumweltmaßnahmen als auch die NATURA-2000 Zahlungen setzen an den Erfordernissen einer umweltschonenden Bewirtschaftung vor allem in den großräumigen Schutzgebieten des Landes an, die, wie detailliert in der Ausgangsanalyse dargelegt, 32% der Landesfläche ausmachen und die Hälfte aller Natur- und Landschaftsschutzgebiete umfassen.³³ Zudem wird damit auf die Herausforderungen zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie, einen „guten ökologischen und chemischen Zustand“ bis zum Jahr 2015 zu erreichen, eingegangen. Der Gesamtzuschnitt der Agrarum-

³¹ Siehe „Entwicklungsplan für den ländlichen Raum im Land Brandenburg bezogen auf die Flankierenden Maßnahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie gem. VO (EG) Nr. 1257/1999 Art. 35 (1) Förderperiode 2000 – 2006 (EPLR BB 2000-2006), konsolidierte Fassung vom 20.07.2004, S. 28

³² Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums des Landes Brandenburg, 2005, S. 35

³³ Siehe Abschnitt 3.1.4 des EPLR

weltmaßnahmen und der Natura-2000 Zahlungen wie auch der Förderung der umweltgerechten und landschaftsspezifischen Bewirtschaftung des Spreewaldes (Teilmaßnahme im Rahmen der Ausgleichszulage - Code 211) entspricht den Empfehlungen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zur künftigen strategischen Ausrichtung des ELER-Programms, wonach die

- „Unterstützung umweltfreundlich produzierender Betriebe,
- Erhaltung der wertvollen, durch die Landwirtschaft entstandenen Habitats,
- Verbesserung des Effekts für die Artenvielfalt auf der gewöhnlichen Fläche,
- Zielgerichteter Einsatz von Maßnahmen zur Stoffreduktion bzw. zum Bodenschutz,
- Umweltfreundliche Produktion statt ‚aus der Nutzung nehmen‘ und
- Offenhaltung verbunden mit Naturschutzziele und Viehhaltung“³⁴

die wesentlichen Eckpfeiler des auf die Umweltziele ausgerichteten Teils des neuen EPLR bilden sollten.

Im Programm sind die einzelnen Agrarumweltmaßnahmen hinsichtlich Fördergegenstand, Art, Umfang und Höhe der Förderung, Gemeinschaftsbeteiligung, Zuwendungsempfänger und Zuwendungsvoraussetzungen zwar spezifiziert, ihre geplante Gewichtung ist jedoch nicht näher beschrieben. Auf der Output-Ebene sind 282.000 ha zu fördernde Fläche und 2.600 Förderfälle veranschlagt. Dies entspricht dem Rückgang bzw. der Umstrukturierung der Förderung der Agrarumweltmaßnahmen in der neuen Förderperiode (s.o.). Insofern lassen sich über mögliche Ergebnisse der Förderung aus der Ex-ante Perspektive nur sehr eingeschränkt Aussagen treffen. Unterstellt man, dass die bisherige Konzentration der Agrarumweltmaßnahmen auf die Bereiche der ‚Gesamtbetrieblichen Extensiven Grünlandnutzung‘ und des ‚Ökologischen Landbaus‘ beibehalten wird,³⁵ so sind Umweltwirkungen vor allem hinsichtlich der Reduzierung der Stoffzufuhren in Boden und Wasser (Extensive Grünlandnutzung und Ökologischer Anbau) und der Verbesserung der Artenvielfalt (Ökologischer Anbau) zu erwarten.³⁶ Darüber hinaus sind natürlich auch die Umweltwirkungen der eher kleinräumigen, aber sehr differenziert an spezifischen naturräumlichen Voraussetzungen ansetzenden, Agrarumweltmaßnahmen zu berücksichtigen. Als Beispiele hierfür werden in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR 2000-2006 die Pflege und der Erhalt von Teichlandschaften und die Förderung spezifischer Grünlandstand-

³⁴ Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums des Landes Brandenburg, 2005, S. 34

³⁵ A.a.O., S. 112: 161.446 ha, d.h. 55% des Grünlandes in Brandenburg wurden im Rahmen der Extensiven Grünlandnutzung gefördert und 76.268 ha (12-13 % der Ackerfläche) wurden allein im Rahmen des ökologischen Anbaus gefördert. Weitere 50.712 ha entfielen auf Ackerflächen bezogene Maßnahmen. Insgesamt wurden im Wirtschaftsjahr 2003/2004 auf 302.351 ha Agrarumweltmaßnahmen gefördert.

³⁶ A.a.O., S. 169 ff.

orte genannt.³⁷ Des Weiteren ist davon auszugehen, dass alle Agrarumweltmaßnahmen zum Landschaftserhalt beitragen.³⁸

Die Agrarumweltmaßnahmen sind jedoch nicht nur in ihrer naturräumlichen Funktion zu bewerten, sondern auch vor dem Hintergrund ihrer agrar- und regionalökonomischen Wirkungen zu sehen. In den Befunden zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des EPLR 2000-2006 sind beschäftigungsstabilisierende Wirkungen und geringe zusätzliche Arbeitsplatzeffekte durch die Förderung identifiziert worden. Auch wurde konstatiert, dass die Agrarumweltmaßnahmen bedeutend für die Existenzsicherung der landwirtschaftlichen Betriebe sind.³⁹ In der Gesamtbewertung wird der Schluss gezogen, dass die mit den Agrarumweltmaßnahmen beabsichtigten Ziele der Kompensation von Einkommensverlusten voll erreicht werden, jedoch die eigentliche Entwicklung der Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe von anderen Faktoren bestimmt wird (Markt, Witterung, Management etc.).

Insofern ist davon auszugehen, dass mit der Förderung der Agrarumweltmaßnahmen in erster Linie die skizzierten Umweltwirkungen erreicht werden. Synergien zu den auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft ausgerichteten Maßnahmen des Schwerpunktes 1 sind vor diesem Hintergrund kaum zu erwarten. In Bezug auf die Wirkungen der Agrarumweltförderung zum Erhalt der Kulturlandschaft lassen sich Synergien in Bezug auf die Schaffung einer Erwerbsbasis außerhalb der Landwirtschaft ableiten (Beispiel: Naturraumausstattung als Voraussetzung für die Gesundheitswirtschaft).

Ein ähnlicher abschließender Befund kann auch für die Förderung der NATURA-2000 Prämie (213) und die Ausgleichszulage für die Bewirtschaftung im Spreewald (Teilmaßnahme 212) gelten, da die Ausrichtung der Förderung sich von den Agrarumweltmaßnahmen nur in den restriktiveren Anforderungen für die Bewirtschaftung der ökologisch besonders sensiblen Flächen unterscheidet.

Die Ausgleichszulage (AGZ - Code 212) soll künftig in leicht vermindertem Flächenumfang mit rund 623.000 ha (2005: 730.000 ha)⁴⁰ gefördert werden. In der Aktualisierung der Halbzeitbewertung wird davon ausgegangen, dass die AGZ – mit Blick auf eine flächendeckende Bewirtschaftung – zum Erhalt bestehender Strukturen beiträgt. Primär dient sie der Einkommenssicherung der betroffenen Landwirte in den Gebieten und als Beitrag zum Erhalt vor-

³⁷ Ebenda.

³⁸ Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums des Landes Brandenburg, 2005, S. 198.

³⁹ A.a.O., S. 179 f.

⁴⁰ Siehe Lagebericht 2005 zum EPLR 2000-2006, S. 5

handener Arbeitsplätze.⁴¹ Insoweit trägt sie angesichts der Ertragsschwäche der Böden in Brandenburg vor allem zum Erhalt einer flächendeckenden Landwirtschaft bei und entspricht damit den Zielen der ländlichen Entwicklungspolitik für Brandenburg und Berlin.⁴²

Die Förderung der Forstwirtschaft in Brandenburg und Berlin und der nachhaltigen Bewirtschaftung bewaldeter Flächen soll durch die Maßnahmen zur Vorbeugung von Waldbränden (Code 226) und durch die Unterstützung von nicht-produktiven Investitionen erfolgen (Code 227). Mit geplanten 28 Mio. € ELER-Mitteln für diese Maßnahmen sind die Mittelansätze gegenüber der letzten Förderperiode leicht erhöht worden (rund 15,6 Mio. € im Rahmen des EPLR und OP 2000-2006). Diese Mittelerrhöhung korrespondiert zu der im ersten Schwerpunkt vorgesehenen Förderung zur Erhöhung der Wertschöpfung im Bereich der Forstwirtschaft (Code 123/2) in der neuen Förderperiode. Die Maßnahmen tragen zur Stärkung der Wälder bei, die wiederum mit einem Anteil von 37% an der gesamten Landesfläche eine wichtige naturräumliche Ressource darstellen, zugleich aber auch Potenziale für die Wertschöpfung aufweisen.

Mit den präventiven Maßnahmen wird auf die vergleichsweise sehr hohen Waldbrandrisiken in Brandenburg reagiert (vgl. Abschnitt 3.1.5 des EPLR-Programmmentwurfs). Schwerpunkt der Förderung bilden jedoch die Maßnahmen zum Waldumbau im Rahmen einer naturnahen Waldbewirtschaftung gemäß der Nationalen Rahmenregelung 4.4.3. Solche Maßnahmen sollen auf insgesamt 210.000 ha der Waldfläche umgesetzt werden (entspricht ca. 20% der Waldflächen des Landes Brandenburg). Mittelbar tragen sie auch zur Minimierung der Waldbrandrisiken bei, weil ein standortgerechter Wald (Kiefern-Eichen) grundsätzlich weniger anfällig ist. Eine wichtige Wirkung standortgerechter Wälder ist jedoch in Bezug auf ihre Rolle bei der Neubildung von qualitativ hochwertigen Grundwasservorräten zu sehen. Insofern wird mit dieser Maßnahme auch auf die Herausforderung, dass aufgrund des Klimawandels die Grundwasserneubildung dramatisch zurückgeht,⁴³ reagiert. Insoweit fügen sich die forstwirtschaftlichen Maßnahmen vor allem in die umweltpolitischen Zielsetzungen des EPLR Brandenburg und Berlin 2007-2013 ein.

Im Ergebnis der Ex-ante Bewertung der Maßnahmen des Schwerpunktes 2 ist – mit Ausnahme der Ausgleichszulage, die eher einen Struktur erhaltenden Charakter hat – von einem sehr deutlichen Fokus der Maßnahmen auf die Sicherung und Verbesserung der naturräumlichen Potenziale auszugehen. Die Sicherung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung ist ein wei-

⁴¹ Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums des Landes Brandenburg, 2005, S. 72 f.

⁴² Vgl. Abschnitt 3.2.3 des EPLR-Programmmentwurfs 2007-2013

teres herausragendes Ziel. Mittelbar wird mit den Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken des Klimawandels beigetragen.

4.3 Schwerpunkte 3 und 4

Tabelle 6: Maßnahmen des Schwerpunkt 3 (inkl. Mittelverteilung)

	ELER Mio. €	Finanzanteil am SP in %
2007 - 2013		
Schwerpunkt 3 "Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft"		
Divers. Hin zu nichtlandw. Tätigkeiten	7,000	2,45
Unterstützung KMU	14,000	4,90
Förderung des Fremdenverkehrs	59,990	21,00
DL-Einrichtungen zur Grundversorgung	17,500	6,13
Dorferneuerung/-entwicklung	71,960	25,20
Erhalt und Verbesserung des ländl. Erbes	111,661	39,10
Berufsbildungsausbildungs- und Informationsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure	3,500	1,23
Summe	285,611	100,00

Darüber hinaus stehen für die Umsetzung des LEADER-Schwerpunktes (4) 53,120 Mio. € ELER-Mittel zur Verfügung. Da hierfür jedoch vor allem die Instrumente/Maßnahmen des Schwerpunkts 3 einzusetzen sind, erfolgt eine gemeinsame Bewertung beider Schwerpunkte.

Die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 sollen in drei unterschiedlichen Fördersträngen, die bereits in Abschnitt 3.1 beschrieben sind, umgesetzt werden:

- LEADER
- Landesweite Diversifizierungsförderung
- Erhaltung und Verbesserung des ländlichen natürlichen Erbes in NATURA-2000-Gebieten und anderen Gebieten von hohem Naturwert

Das finanzielle Hauptgewicht wird voraussichtlich bei den Maßnahmen liegen, die ausschließlich im Rahmen von gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategien umgesetzt werden sollen (Code 322: Dorfentwicklung und -erneuerung; Code 321: Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung; Code 323: Erhaltung und Verbesserung des ländlichen und kulturellen Erbes; Code 331: - Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure). Wie bereits unter Abschnitt 3.1 angerissen, werden mit dem EPLR 2007-2013 die bisherigen Ansätze der Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung unter dem **LEADER-Ansatz** der ELER-VO konzentriert. Damit wird die Entwicklung der peripheren Räume des Landes weitgehend vom

⁴³ Vgl. Abschnitt 3.1.4 des EPLR-Programmtextes 2007-2013

Engagement und der effektiven Zusammenarbeit der Akteure im ländlichen Raum abhängen.⁴⁴ Die Förderinstrumente, die den regionalen bzw. lokalen Akteuren zur Verfügung stehen, sind in erster Linie auf die infrastrukturelle Verbesserung der Lebensqualität gerichtet, und sollen, der Programmlogik folgend, letztendlich zur Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung beitragen. Diese Maßnahmen können entsprechend den GAK-Fördergrundsätzen zur integrierten ländlichen Entwicklung nur in Kommunen <10.000 Einwohnern gefördert werden. Dies heißt, dass es zwar groß geschnittene LEADER-Gebiete mit 30.000 und 100.000 Einwohnern geben kann, die Förderung jedoch sehr kleinräumig auf Gemeindeebene erfolgt. Diese ist wiederum von einer gemeinsamen integrierten Entwicklungsstrategie des gesamten LEADER-Gebiets abhängig, die zudem auch Stadt-Umland-Beziehungen und die Chancen, die sich durch regionale Kompetenzfelder ergeben, zu berücksichtigen hat. Die Förderung der ländlichen Entwicklung in Brandenburg baut also auf dem Konsens einer Vielfalt von Akteuren (private, öffentliche) auf. Sie stellt die Akteure vor hohe Anforderungen, in der Zusammenarbeit zu den besten Lösungen für die Region zu kommen. Aus der Sicht von Rambøll Management sollte aus Effizienzgründen an bewährte Erfahrungen in der Planung und Umsetzung gebietsbezogener lokaler Entwicklungsstrategien angeknüpft werden, die in der noch laufenden Förderperiode gesammelt wurden. Ein für LEADER+ festgestelltes Merkmal ist, dass sich die Aktionsgruppen mit ihren Strategien und in ihrer Zusammenarbeit an den „kontextuellen Besonderheiten der jeweiligen Region“ ausrichten und nicht an administrativen Grenzen Halt machen.⁴⁵ Die Ergebnisse der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zur Umsetzung von LEADER+ in Brandenburg zeigen weiter auf, dass aus dem Bottom-up-Ansatz heraus in den jeweiligen Räumen sehr unterschiedliche thematische Bereiche angegangen werden. Dies dokumentiert den spezifischen Mehrwert des LEADER-Ansatzes. Insofern hält Rambøll Management es mit Blick auf die Effektivität des LEADER-Ansatzes für zentral, klare inhaltliche Kriterien für die Auswahl der besten Ansätze zu entwickeln. Für die räumliche Abgrenzung sollten strukturelle, funktionale und landschaftliche Gesichtspunkte maßgebend sein, die wiederum von den sich bewerbenden Regionen darzulegen sind. Entsprechend dem offenen Charakter des Wettbewerbes sollte auch die Anzahl der auszuwählenden Regionen nicht von vornherein beschränkt werden.

Es ist zu betonen, dass mit den skizzierten Förderansätzen grundlegend neue Chancen eröffnet werden. Dies gilt insbesondere für die Maßnahme der Förderung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung, die sich aus der Sicht von Rambøll Management in besonderem Maße für die Umsetzung innovativer Projekte zur Belebung der Dörfer eignet. Gemeinsam mit

⁴⁴ Vgl. Kienbaum et al., 2005, S. 108; Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern, Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ im Land Brandenburg, Abschlussbericht, S. 44

Maßnahmen aus dem breiten Spektrum der Dorferneuerung, aber auch zur Verbesserung des ländlich kulturellen Erbes, stehen den Akteuren der lokalen Aktionsgruppen Instrumente zur Verbesserung der Lebensqualität zur Verfügung. Die Herausforderung ist, sich mit den Akteuren auf den bestmöglichen Einsatz der Instrumente und Mittel zu einigen. Mittelfristig könnte sich bei positiven Erfahrungen mit dem neuen Förderansatz der Mittelbedarf für diese Maßnahmen auch erhöhen.

In Bezug auf die **Förderung der Diversifizierung ländlicher Wirtschaft** im weitesten Sinne (Diversifizierung hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten, Unterstützung der Gründung und Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen, Förderung des Fremdenverkehrs) wird in starkem Maße an die Notwendigkeit zur Schaffung einer Erwerbsbasis außerhalb der Landwirtschaft angesetzt. Dabei wird mittelbar auch die Erschließung und Inwertsetzung naturräumlicher und kultureller Potenziale berücksichtigt. Im Vergleich zu vergangenen Förderperioden sind die Mittelansätze hierfür deutlich erhöht worden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nunmehr im Schwerpunkt 3 des EPLR Maßnahmen des AFP/B zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe gemeinsam mit weiteren GAK-Maßnahmen nach den ILE-Grundsätzen sowie ausschließlich landesseitig finanzierten Maßnahmen zusammenwirken sollen.⁴⁶

Die Mittelansätze unterstreichen einerseits die Notwendigkeit des Handlungsbedarfs, andererseits müssen aber auch die bisher eingeschränkt erfolgreichen Ergebnisse der Förderung für die Zukunft reflektiert werden. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung stellte fest, „dass der Beitrag zur Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten durch Diversifizierung im landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Bereich gemessen am Input noch vergleichsweise gering ist“.⁴⁷ Insofern sollte aus der Sicht von Rambøll Management noch stärker erwogen werden, wie in Richtung der Verbesserung von Know-how-Transfer, Qualifizierung und konzeptionellen Leistungen mit Fördermöglichkeiten des EFRE und des ESF zusätzliche Synergien geschaffen werden können. So sollte in der Umsetzung geprüft werden, inwieweit mit der im ESF-OP beabsichtigten verstärkten Förderung von Existenzgründungen⁴⁸ die Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen (Code 312) flankiert werden kann.

⁴⁵ Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern, Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ im Land Brandenburg, Abschlussbericht, S. 30

⁴⁶ Der „Diversifizierungsstrauß“ ist in der gemeinsamen Maßnahmebeschreibung für die Maßnahmen 311, 312 und 313 nur schwer voneinander abgrenzbar. Im Sinne einer höheren Transparenz des Programms empfiehlt Rambøll Management, die Maßnahmebeschreibungen zu trennen.

⁴⁷ Kienbaum et al., 2005, S. 89

⁴⁸ Entwurf des Operationellen Programms des Landes Brandenburg für den ESF 2007-2013, Fassung vom 08.09.2006, S. 58, S.63

Neben der Erzeugung von Synergie-Effekten sollte der Blick auf klare Abgrenzungen gerichtet sein. So ist die Abgrenzung der Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen des EPLR (Code 331) gegenüber den Maßnahmen des ESF noch nicht hinreichend klar, zumal die „Ausbildung junger Menschen“ explizit als Fördergegenstand genannt wird.

Die **Förderung des ländlichen Naturerbes (323)** mit seinem breiten Förderspektrum dient einerseits den eher im Schwerpunkt 2 verfolgten Zielen zur Sicherung und Verbesserung der naturräumlichen Potenziale (Erstellung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen für NATURA 2000-Gebiete und sonstige Gebiete mit hohem Naturwert, Investitionen zur Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung von Landschaftselementen und Biotopen auf nichtlandwirtschaftlichen Flächen, Investitionen in Großschutzgebieten sowie Vorhaben des Artenschutzes, Besucherinformationszentren). Dazu gehört auch, dass über die Ausarbeitung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen die Interessen der Land- und Forstwirtschaft systematisch berücksichtigt werden.

Andererseits sollen Investitionen zur Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des Kulturerbes gefördert werden. Insofern werden Ziele des Schwerpunkts 3 umgesetzt. Entsprechend soll letztere „Teilmaßnahme“ im Rahmen gebietsbezogener lokaler Entwicklungsstrategien umgesetzt werden.

Rambøll Management sieht Potenziale, dass die eher auf die Naturräume ausgerichtete Förderung auch ökonomische und strukturelle Effekte in den ländlichen Räumen entfalten und zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen kann. Insofern sollten diese Maßnahmen in Abstimmung mit gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategien umgesetzt werden. Deshalb sollte in Hinsicht auf die Planung einzelner Aktivitäten auch eine Koordinierung mit den entsprechenden lokalen Aktionsgruppen stattfinden.

Im Ergebnis entsprechen die im Schwerpunkt 3 vorgesehenen Maßnahmen also den Zielen des Schwerpunktes und setzen an den ausgewiesenen Stärken und Schwächen an. Die drei Stränge der Förderung,

- LEADER-Ansatz,
- Landesweite Diversifizierungsförderung und
- Erhaltung und Verbesserung des ländlichen natürlichen Erbes in NATURA-2000-Gebieten und anderen Gebieten von hohem Naturwert

beinhalten unterschiedliche Herausforderungen.

Im Rahmen von LEADER baut die Förderung künftig auf gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategien auf. Die Herausforderung ist, dass sich künftig Akteure aus dem öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich in einem

großen Gebiet auf den bestmöglichen Einsatz der Instrumente und Mittel auf *lokaler Ebene* einigen müssen.

In Bezug auf die Diversifizierungsförderung sollten bei der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung der Förderung die im Programm angelegten Synergien zur ESF- und EFRE-Förderung ausgeschöpft werden.

Die Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung des ländlichen natürlichen Erbes in NATURA-2000-Gebieten und anderen Gebieten von hohem Naturwert sollten mit gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategien abgestimmt werden.

5. Abschätzung der Wirkungen des Programms

5.1 Bezugssystem zur Wirkungsmessung

Eine wichtige Aufgabe der Ex-ante Bewertung besteht in der Abschätzung und, falls möglich, in der Quantifizierung der erwarteten Programmwirkungen. Dies ist notwendig, um den Zyklus der Interventionslogik wieder zu schließen.⁴⁹ Folgende zentrale Fragen stehen hierbei im Vordergrund: Welche Wirkungen lassen die einzelnen Schwerpunkte bei aggregierter Betrachtung erwarten? Sind die erwarteten Wirkungen zielführend im Sinne der allgemeinen und spezifischen Programmziele?

Im Rahmen der Ex-ante Evaluierung lässt sich lediglich eine qualitative Abschätzung der Hauptwirkungen des Programms und nicht eine detaillierte Quantifizierung der erwarteten Wirkungen des Programms vornehmen. Zum einen fehlen entsprechende valide Daten aus der Vergangenheit, auf die sich aufbauen ließe und es bestehen grundsätzliche methodische Probleme. Zum anderen gibt es mit Blick auf den siebenjährigen Programmzeitraum einfach „zu viele Unbekannte in der Gleichung“ für eine seriöse Quantifizierung.

Im Rahmen der Programmentwicklung wurden vom MLUV bisher die sieben Wirkungsindikatoren des CMEF in das Indikatorenset übernommen.⁵⁰ Programmspezifische Wirkungsindikatoren zur Abbildung spezieller Ziele⁵¹ fanden bisher keine Berücksichtigung. Rambøll Management empfiehlt daher, zu Beginn der begleitenden Evaluierung mit den Evaluatoren wenige, aber programmspezifische Wirkungsindikatoren abzuleiten. Hierbei können dann auch die Ergebnisse der gegenwärtig noch andauernden Diskussionen auf der Bund-Länder-Ebene zur Definition bundesweiter Indikatoren mit reflektiert werden.

Parameter für die Abschätzung der Wirkungen des Programms bilden somit die folgenden CMEF-Wirkungsindikatoren:

1. Wirtschaftswachstum
2. Sicherung/Schaffung von Arbeitsplätzen
3. Arbeitsproduktivität
4. Umkehr des Rückgangs der Biodiversität
5. Erhalt von Flächen mit hohem Naturwert
6. Verbesserung der Wasserqualität
7. Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels

⁴⁹ Vgl. hierzu CMEF06_06 Guidance note D – Ex-ante evaluation guidelines including SEA V2.

⁵⁰ Siehe Abschnitt 6.2.1.

⁵¹ Hierbei ist vor allem an die Unterlegung der Landesziele mit Wirkungsindikatoren zu denken.

Die Grundlage für eine Ex-ante Abschätzung der Programmwirkungen sind entsprechende Quantifizierungen (Zielwerte) der Output- und Ergebnisindikatoren. Zum jetzigen Zeitpunkt liegen Rambøll Management nur einige Quantifizierungen auf Output-Ebene und sehr wenige Ergebnisindikatoren (erhaltene/geschaffene Arbeitsplätze) vor. Die Abschätzung der Programmwirkungen kann daher nur vorläufig und sehr allgemein gehalten werden und konzentriert sich auf die Abschätzung der Beschäftigungswirkungen des EPLR.

Folgendes methodische Vorgehen wurde gewählt: Zunächst wurden, von den Maßnahmen ausgehend, der erwartete Output und die erwarteten Ergebnisse auf Schwerpunktebene aggregiert. Dieses Vorgehen orientiert sich am CMEF, das dieses Verfahren für die spätere Evaluation des Programms vorschlägt.⁵² Anschließend wurden die Hauptwirkungskanäle jedes Schwerpunktes identifiziert. Hierbei spielten zwei Kriterien eine Rolle: die finanzielle Ausstattung der einzelnen Maßnahmen sowie die inhaltliche Schwerpunksetzung innerhalb des jeweiligen Schwerpunktes. So konnte auf Basis der quantifizierten Output- und Ergebnisindikatoren sowie der finanziellen und inhaltlichen Ausrichtung der Maßnahmen für jeden Schwerpunkt des Programms der zu erwartende Beitrag zu den sieben Wirkungsindikatoren abgeschätzt werden. Ein Vorteil dieses Vorgehens ist, dass der zu erwartende Beitrag eines Schwerpunktes auf alle Wirkungsindikatoren geprüft wird. So lassen sich sowohl mögliche Synergien aber auch Zielkonflikte zwischen den Achsen identifizieren.

5.2 Wirkungsbereiche des Programms und deren Bewertung

Entsprechend dem eben beschriebenen Vorgehen hat Rambøll Management die voraussichtlichen Wirkungen des EPLR analysiert. Die Einschätzung basiert vor allem auf den Bewertungen der laufenden Programmperiode, Erfahrungen aus anderen Bundesländern und wissenschaftlichen Forschungsergebnissen. Damit wird nicht impliziert, dass einzelne Maßnahmen nicht auch Auswirkungen auf andere Ziele haben können. Aus Sicht von Rambøll Management werden diese Auswirkungen jedoch nur marginal bzw. nicht signifikant sein, so dass sie bei einer Analyse der Hauptwirkungen des gesamten Programms vernachlässigt werden können. Ziel dieser Analyse ist die Beant-

⁵² Vgl. CMEF06_06 Guidance note F - Choice and Use of Indicators V2. Anhand eines Bottom up-Ansatzes werden zunächst die Ergebnisse der direkt und indirekt an der Förderung Beteiligten gemessen. Dazu werden Output- und Ergebnisindikatoren, Befragungen und Erfahrungen vergangener Förderprogramme genutzt. Diese Ergebnisse auf Ebene der Beteiligten werden dann mit einem Kontrafaktum (z.B. nicht geförderte Betriebe oder Flächen) und allgemeinen Trends im Programmgebiet verglichen. In einem zweiten Schritt soll abgeschätzt werden, welchen signifikanten Beitrag das Programm zum allgemeinen Baseline-Trend beisteuert. Eine Quantifizierung ist wegen der relativen Größe der Intervention und fehlender Daten oft nicht möglich, eine qualitative Abschätzung hingegen schon.

wortung der Frage, ob und inwieweit die Maßnahmen eines Schwerpunktes insgesamt sich positiv auf die allgemeinen Programmziele auswirken. Erst durch diese Makro-Betrachtung des Programms können auch mögliche Synergien zwischen den Schwerpunkten und etwaige Zielkonflikte herausgearbeitet werden.

Tabelle 7: Wirkungsbereiche des Programms

Wirkungsindikatoren	Wirtschaftswachstum	Sicherung/Schaffung von Arbeitsplätzen	Arbeitsproduktivität	Umkehr des Rückgangs der Biodiversität	Erhaltung von LF und Waldflächen mit hohem Naturwert	Verbesserung der Wasserqualität	Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels	ELER-Mittel Mio. €
Schwerpunkt 1: Wettbewerbsfähigkeit	XX	(X)	XX			X		365,25
Schwerpunkt 2: Umwelt und Landschaft		(X)		XX	XX	XX	X	331,96
Schwerpunkt 3+4: Lebensqualität u. Diversifizierung	X	X		X	X		X	285,61
Gesamt (ohne techn. Hilfe)								982,8

(X) = zu erwartende stabilisierende Wirkung
 X = zu erwartende leicht positive Wirkungen
 XX = zu erwartende positive Wirkungen
 (-) = zu erwartende negative Wirkungen
 Oranges Feld = Zielkonflikt mit Ziel des Schwerpunktes
 Grünes Feld = Synergien zwischen Schwerpunkten

Wirtschaftswachstum

Laut CMEF ist dieser Indikator definiert als zusätzliche Netto-Wertschöpfung, gemessen in Kaufkraftstandards (*net additional value added in PPS*), die durch die Intervention direkt bei den geförderten Projekten und indirekt im Programmgebiet hervorgerufen wurde. Gemessen werden kann der Indikator auf Ebene der geförderten Betriebe durch die Änderung der Wertschöpfung (Umsatz – Kosten), die auf die Intervention zurückzuführen ist.⁵³

Im Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ sind insbesondere die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Code 121), die Verbesserung und der Ausbau der Infrastruktur (Code 125) sowie der Wiederaufbau landwirtschaftlichen Produktionspotenti-

⁵³ CMEF06_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2. Die Wertschöpfung kann näherungsweise über den jährlichen Betriebsgewinn ermittelt werden. Hierzu sind Einblicke in die Buchführung der geförderten Unternehmen und ein Monitoring wäh-

als (Code 126) finanziell von hoher Relevanz. Auf sie entfallen ca. 86% der gesamten ELER-Mittel des ersten Schwerpunktes. Vom Wiederaufbau landwirtschaftlichen Produktionspotentials und vom Hochwasserschutz werden lediglich kurzfristige bzw. vorübergehende Impulse auf das Wachstum ausgehen, da hiermit infrastrukturelle Investitionen gefördert werden. Die Förderung wird unmittelbare Effekte auf den Umsatz der Bauwirtschaft haben.

In Bezug auf die wachstumssteigernden Effekte der Agrarinvestitionsförderung sind die Ergebnisse der Halbzeitbewertung gemischt.⁵⁴ Erste Ergebnisse der im Rahmen der Evaluierung der EAGFL-Programme 2000-2006 durchgeführten Betriebsleiterbefragungen lassen darauf schließen, dass „förderabhängige Betriebe“ (Betriebe, die ohne AFP keine Investitionen getätigt hätten) trotz Investitionsförderung nicht in der Lage waren, die Gewinn- und Produktivitätslücke zu schließen.⁵⁵ Eine Konzentration der Förderung auf wettbewerbsfähige, ohnehin erfolgreiche Betriebe könnte die Netto-Effekte der Förderung erhöhen; jedoch liegt dann die Gefahr von Mitnahmeeffekten auf der Hand. Jedoch werden durch die Investitionstätigkeit der Unternehmen Multiplikatoreffekte in Gang gesetzt, die sich primär in der regionalen Wirtschaft niederschlagen (Bautätigkeit, Dienstleistungen). Insgesamt sind deshalb vom Schwerpunkt 1 positive Wachstumseffekte zu erwarten, zumal weitere Maßnahmen (Flurneuordnung, Vermarktung, Innovation) indirekte Wachstumseffekte haben.

Vom Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und Landschaft“ sind keine nennenswerten Wachstumsimpulse zu erwarten. Die Maßnahmen zielen vor allem auf die Kompensation bzw. Sicherung von Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe.

Im Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ können leicht positive Wachstumseffekte prognostiziert werden. Zwei Drittel der ELER-Mittel dieses Schwerpunktes fließen in vorwiegend infrastrukturelle Projekte (Dorferneuerung, Verbesserung des ländlichen Erbes), von denen vor allem vorübergehende Wachstumsimpulse durch die Investitionstätigkeit zu erwarten sind. Die Diversifizierung zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten bietet aus theoretischer Sicht das größte Wachstumspotential, allerdings waren die Effekte im laufenden Förderzeit-

rend der gesamten Förderperiode notwendig, da die Gewinnentwicklung von vielen Faktoren (Konjunktur, Schulden, Investitionen, Abschreibungen etc.) abhängig ist.

⁵⁴ Vgl. Kienbaum Consultants et al.: Halbzeitbewertung des OP für den Einsatz der EU-Strukturfonds in Brandenburg 2000-2006, Fondsbericht, Berlin, Dezember 2003, S. 518ff.

⁵⁵ Vgl. FAL: Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000-2004. Länderübergreifender Bericht, Braunschweig, Januar 2006, S. 38ff, 64ff.

raum eher gering.⁵⁶ Es ist also eine besondere Herausforderung der nächsten Förderperiode, diese Wachstumspotenziale zu erschließen.

Sicherung/Schaffung von Arbeitsplätzen

Dieser Indikator ist im CMEF definiert als die Schaffung von neuen Vollzeit-arbeitsstellen (netto), d.h. der Bruttoanzahl geschaffener Arbeitsstellen abzüglich der verlorenen bzw. verdrängten Stellen.⁵⁷

Das Ziel des Schwerpunktes 1 ist primär die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe. Da eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft in der Regel durch Rationalisierungen oder die Substitution von Arbeit durch Kapital erreicht wird, sind Netto-Arbeitsplatzeffekte unwahrscheinlich. Durch die Steigerung der Arbeitsproduktivität sinkt der Arbeitskräfteeinsatz, wenn das Produktionsvolumen nicht bzw. nur unwesentlich ausgedehnt werden kann.⁵⁸ Zwischen der Schaffung von Arbeitsplätzen und einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft besteht also tendenziell ein Zielkonflikt. Zwar ist zu erwarten, dass aufgrund gesteigerter Produktivität brutto Arbeitsplätze geschaffen werden können. Diese Effekte werden jedoch durch Betriebsaufgaben kompensiert, so dass kaum nennenswerte Netto-Effekte zu erwarten sind. Hierauf deuten auch die insgesamt rückläufigen Zahlen bei der Entwicklung der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft sowie der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe hin. Die Maßnahmen der Agrarinvestitionsförderung (Code 121) tragen somit zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze bei. Zusätzlich können vorübergehende Beschäftigungseffekte durch die Leistungserstellung im Rahmen des AFP (Code 121), durch die Bildungsmaßnahmen (Code 111) sowie durch die Verbesserung und den Ausbau der Infrastruktur (Code 125) und den Wiederaufbau landwirtschaftlichen Produktionspotentials (Code 126) erwartet werden.

Die Maßnahmen in Schwerpunkt 2 dienen der Erhaltung von Arbeitsplätzen landwirtschaftlicher Betriebe und der Kompensation von Einkommensverlusten durch extensive Bewirtschaftungsformen. Netto-Arbeitsplatzeffekte sind nicht zu erwarten.

Die Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (Code 311, 312, 313) im dritten Schwerpunkt lassen die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze erwarten. Allerdings fehlen auch hier zuverlässige Vergleichswerte aus dem laufenden Förderzeitraum. Das relativ kleine Fördervolumen lässt zu-

⁵⁶ Kienbaum Consultants et al.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des OP Brandenburg 2000 bis 2006, Berlin, Oktober 2005.

⁵⁷ CMEF06_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2

⁵⁸ Vgl. FAL: Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte agrarpolitischer Maßnahmen, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 05/2005, Braunschweig, August 2005, S. 262ff.

nächst keine allzu großen Effekte erwarten.⁵⁹ Aus der Sicht von Rambøll Management ist es entscheidend, ob die für 2007-2013 verfolgte Diversifizierungsstrategie der ländlichen Wirtschaft in Brandenburg tatsächlich greifen wird.

Im Ergebnis ist also davon auszugehen, dass sich – wie auch die Ergebnisse der laufenden Förderperiode zeigen – Beschäftigungseffekte durch die Förderung erst langfristig durch eine nachhaltige, auf Wettbewerb orientierte Wirtschaftsentwicklung zeigen werden. Methodisch wird es aber größter Anstrengungen bedürfen, um die Ursächlichkeit der ELER-Förderung für die Beschäftigungsentwicklung im ländlichen Raum nachvollziehen zu können.

Arbeitsproduktivität

Der Wirkungsindikator Arbeitsproduktivität ist im CMEF definiert als Änderung der Arbeitsproduktivität in den geförderten Betrieben, die auf die Intervention zurückzuführen ist.⁶⁰

Fast alle Maßnahmen im Schwerpunkt 1 zielen auf die Erhöhung der Arbeitsproduktivität ab. Einige Maßnahmen wirken in dieser Hinsicht indirekt (Flurneuordnung, Berufsbildung, Innovationen), andere wirken direkt auf betrieblicher Ebene (Agrarinvestitionsförderung, Verarbeitung und Vermarktung). Arbeitsproduktivität ist einer der zentralen Indikatoren zur Messung von Wettbewerbsfähigkeit⁶¹, so dass hier angesichts der finanziellen und inhaltlichen Ausrichtung der Maßnahmen eine signifikante Steigerung zu erwarten ist, und zwar sowohl auf Ebene der geförderten Betriebe als auch im Landwirtschaftssektor insgesamt. Insbesondere bei den durch das AFP geförderten Betrieben sollte eine Steigerung der Arbeitsproduktivität das Resultat der Förderung darstellen.

Die Maßnahmen in den Schwerpunkten 2 und 3 sind nicht auf die Verbesserung der Arbeitsproduktivität in der Land- und Ernährungswirtschaft ausgerichtet.

Umkehr des Rückgangs der Biodiversität

Laut CMEF wird dieser Indikator durch einen Index gemessen, der den Bestand von Vogelarten auf landwirtschaftlich genutzter Fläche misst. Es können jedoch auch alternative, der jeweiligen Region angepasste Indizes verwendet werden.⁶²

⁵⁹ Vgl. Kienbaum Consultants et al.: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des OP Brandenburg 2000 bis 2006, Berlin, Oktober 2005.

⁶⁰ CMEF06_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2

⁶¹ Es sollte erwähnt werden, dass die Produktivität auch von konjunkturellen Faktoren wie der Preisentwicklung bei Umsatz und Pachten etc. bestimmt wird.

Vom Schwerpunkt 1 sind allenfalls mittelbar Effekte auf die Umkehr des Rückgangs der Biodiversität zu erwarten, wenn z.B. die natur- und umweltgerechte Bewirtschaftung Gegenstand der Fort- und Weiterbildung (Code 111) ist.

Im Schwerpunkt 2 spielen die Agrarumweltmaßnahmen eine zentrale Rolle, über 60% der ELER-Mittel des Schwerpunktes bzw. 20% der gesamten ELER-Mittel fließen in diesen Maßnahmenkomplex. Ob diese mit positiven Auswirkungen für die Biodiversität verbunden sind, hängt entscheidend von dem Umfang und der Ausgestaltung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen ab. Insgesamt können positive Wirkungen in Hinblick auf die Biodiversität prognostiziert werden, da zusätzlich zu den AUM auch die NATURA-2000 Maßnahmen ähnliche Wirkungen entfalten werden. Zusätzlich werden durch die Maßnahme zum Erhalt und zur Verbesserung des ländlichen Erbes (323) im Schwerpunkt 3 leicht positive Auswirkungen auf die Biodiversität erwartet.

Erhalt von Flächen mit hohem Naturwert

Dieser Indikator ist im CMEF definiert als die qualitative und quantitative Änderung der Flächen mit hohem Naturwert, welche auf die Intervention zurückzuführen ist. Dieser Indikator ist auf EU-Ebene noch recht unbestimmt, weshalb eine spezifischere Definition für diese Flächen entwickelt werden sollte.⁶³ Zunächst ist jedoch – entsprechend den Befunden der vorhergehenden Förderperiode – davon auszugehen, dass vor allem mit den Maßnahmen des Schwerpunktes 2 (mit Ausnahmen der Ausgleichszulage) zu einem Erhalt von Flächen mit hohem Naturwert beigetragen wird. Darüber hinaus greift in dieser Hinsicht auch die Förderung zum Erhalt und zur Verbesserung des ländlichen Erbes (Code 323) im Schwerpunkt 3.

Verbesserung der Wasserqualität

Im CMEF wird hierfür als Indikator die Änderung in der Stickstoffbilanz, die auf die Interventionen zurückgeführt werden kann, herangezogen.⁶⁴ Aufgrund der Befunde zur Wirksamkeit der Agrarumweltmaßnahmen und der NATURA-2000 Prämie in der Förderperiode 2000-2006 ist davon auszugehen, dass grundsätzlich in den geförderten Betrieben die betrieblichen Stickstoffbilanzen geringere N-Einträge aufweisen. Dies gilt insbesondere für die Betriebe des ökologischen Anbaus.⁶⁵ Von daher ist von positiven Wirkungen der Maßnahmen des Schwerpunktes 2 auf die Wasserqualität auszugehen.

⁶² CMEF06_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2. Der vom MLUV gewählte Indikator „Veränderung der Wiesenvogelpopulation“ erscheint als eine angemessene Alternative.

⁶³ CMEF06_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2

⁶⁴ CMEF06_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2

Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels

Das CMEF definiert hierfür als Wirkungsindikator den Zuwachs in der Produktion erneuerbarer Energien, der auf die Intervention zurückzuführen ist.⁶⁵ Den Hebel für diese spezifische Programmwirkung bildet die AFP/B-Förderung zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten (Code 311) im Schwerpunkt 3. Mit der Investitionsförderung von Anlagen zur Nutzung nachwachsender Rohstoffe und erneuerbarer Energiequellen wird die Nachfrage zum Anbau nachwachsender Rohstoffe gesteigert. In dieser Beziehung hat es im Land Brandenburg in den zurückliegenden Jahren signifikante Steigerungen des Flächenumfangs, auf dem nachwachsende Rohstoffe angebaut werden, gegeben. Diese Aktivitäten sind jedoch weniger der EAGFL-Förderung zuzurechnen, als vielmehr der günstigen Abnahmesituation für regenerativ erzeugte Energien. Bei dem relativ geringen finanziellen Anteil der Diversifizierungsförderung im EPLR ist deshalb nur mit leicht positiven Wirkungen im Schwerpunkt 3 zu rechnen. Darüber hinaus sind jedoch in Bezug auf die Maßnahmen standortgerechter Wälder im Schwerpunkt 2 auch positive Wirkungen in Bezug auf die Bekämpfung des Klimawandels zu erwarten. Dies drückt sich jedoch nicht dem Indikator „Zuwachs in der Produktion erneuerbarer Energien“ aus.

⁶⁵ Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsförderung, Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 des Landes Brandenburg, 2005, S. 129 f.

⁶⁶ CMEF06_06 Guidance note J - Impact Indicator Fiches V2

6. Bewertung des Durchführungs-, Begleit- und Bewertungssystems

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Bewertung der vorgesehenen Modalitäten für die Durchführung, Begleitung und Bewertung des EPLR dargestellt.

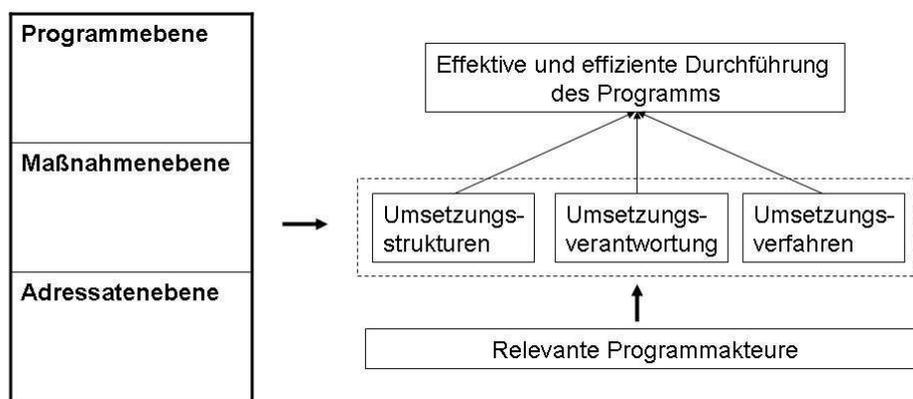
6.1 Verwaltungsstrukturen und Förderverfahren

Im Rahmen der Beurteilung wurden die vorgesehenen Umsetzungsstrukturen, -verantwortlichkeiten und -verfahren daraufhin überprüft, inwieweit eine reibungslose Umsetzung des Programms gewährleistet wird.

Die Analyse der vorgeschlagenen Durchführungsbestimmungen wurde unter Einbezug von drei Ebenen vorgenommen:

1. Programmebene (Programmverantwortliche)
2. Maßnahmenebene (Fachreferate)
3. Ebene der Fördermittelempfänger

Abbildung 2: Analysefokus Durchführungssysteme



In der Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollstruktur in Kapitel 11 sind die gem. Art. 74 Abs. 2 ELER-VO vorgesehenen Stellen benannt und mit ihren wesentlichen Aufgaben beschrieben. Dabei wird deutlich, dass das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg als Verwaltungsbehörde fungiert (Referat 14) und i.S. von Art. 6 Abs. 3 VO (EG) Nr. 1290/2005 auch die Zahlstellenfunktion innehat (Referat 03). Bescheinigende Stelle i.S. von Art. 7 der VO (EG) 1290/2005 ist das Ministerium der Finanzen. Hiermit wird die übergeordnete Verantwortlichkeit des MLUV für die effiziente, wirksame und ordnungsgemäße Verwaltung und Durchführung des Programms (Art. 75 Abs. 1 ELER-VO) deutlich.

Die Bewilligung ist maßnahmespezifisch auf

- die Investitionsbank des Landes Brandenburg,
- das Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung,
- die Ämter für Landwirtschaft in den Landkreisen,
- das Amt für Forstwirtschaft,
- das Landesumweltamt

aufgeteilt. Noch nicht entschieden ist, ob die Investitionsbank des Landes Brandenburg und das Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung künftig als Bewilligungsstellen fungieren werden. Insgesamt ist aber die Darstellung der zuständigen Stellen und ihrer Aufgaben im Programmmentwurf deutlich.

Die Auswahlkriterien für die Förderung sind jeweils für die einzelnen Maßnahmen unter den Zuwendungsvoraussetzungen beschrieben und finden sich – für die Maßnahmen im Rahmen der GAK – in der einschlägigen nationalen Rahmenregelung. Sie sind dementsprechend spezifisch auf die jeweiligen Zielsetzungen der einzelnen Maßnahmen zugeschnitten und genügen aus der Sicht von Rambøll Management den Anforderungen an unparteiische Auswahlkriterien.

6.2 Begleitung und Bewertung

Eine effektive und effiziente Begleitung und Bewertung der Programme ist bundesweit nicht nur Gegenstand von Kritik insbesondere der Halbzeitevaluierung und des Updates zu den EAGFL-Programmen gewesen, sondern bildet auch einen wichtigen Diskussionspunkt in den vorbereitenden Verhandlungen zwischen EU, Bund und Ländern zu der Förderperiode 2007-2013. Während der Arbeiten der Ex-ante Evaluierung ist Ende Juni der Entwurf des „Common Monitoring and Evaluation Framework“ (CMEF – Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen) zur Verfügung gestellt worden. Das CMEF konnte somit in der laufenden Programmplanung und der Ex-ante Evaluierung berücksichtigt werden. Es wird die Basis für die kommende Begleitung und Bewertung des Programms bilden.

Hiervon ausgehend hat Rambøll Management, über die Anmerkungen im 3. Zwischenbericht hinaus, das in dem im September 2006 vorliegenden Programmmentwurf des EPLR Brandenburg und Berlin dargestellte Begleitungs- und Bewertungssystem einer abschließenden Bewertung unterzogen.

6.2.1 Indikatorensystem

Die Entwicklung eines angemessenen Indikatorensystems ist eine der zentralen Aufgaben im Zuge der Programmplanung. Indikatoren sind Schlüsselinstrumente, um den Output, die Ergebnisse und Wirkungen und damit den Erfolg oder Misserfolg eines Programms messen zu können. Die Indikatoren sollten weitgehend quantifizierbar sein, da dies Voraussetzung für die objektive Überprüfung des Erfolgs oder Misserfolgs des Programms ist. Finanz-, Output- und Ergebnisindikatoren⁶⁷ bilden entsprechend den Vorgaben des CMEF die Grundlage für die jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde an die Europäische Kommission gemäß Art. 82 der ELER-VO sowie für die strategische Berichterstattung im Rahmen des Nationalen Strategieplans. Anhand der Indikatoren bewerten die Verwaltungsbehörde und der Begleitausschuss die Qualität der Umsetzung des Entwicklungsprogramms (Art. 79 Abs. 1 ELER-VO). Darüber hinaus werden zur Bewertung des Programms „Baseline-Indikatoren“ genutzt, wobei zwischen zwei Kategorien unterschieden wird: Kontextbezogene Baseline-Indikatoren (auch: Kontextindikatoren) beschreiben den weiteren sozioökonomischen Zusammenhang, der Einfluss auf das Programm haben wird. Sie dienen der Identifizierung der Stärken und Schwächen des Programmgebietes und helfen bei der Interpretation der Programmwirkungen im Kontext der allgemeinen sozioökonomischen Entwicklungstrends. Zielbezogene Baseline-Indikatoren (auch: Programmindikatoren) beschreiben anhand weniger Kenndaten die sozioökonomische Ausgangssituation in Relation zu den Zielen des Programms. Sie beziehen sich direkt auf die spezifischen und allgemeinen Programmziele und sollen als Referenzwerte der Ausgangssituation dazu beitragen, die Wirkungen der Intervention abzubilden.⁶⁸ Diese Indikatoren-Ebenen sind auch in dem Programmmentwurf dargestellt.

Das MLUV hat im Zuge der Programmplanung und der Ex-ante Evaluierung das Indikatorenset des CMEF komplett in den Programmmentwurf übernommen und in die Maßnahmebeschreibungen integriert. Somit liegt für jede Maßnahme des EPLR ein Indikatorenset bezogen auf den Output, die Ergebnisse und die Wirkungen vor. Dabei wurden bisher kaum Änderungen am Indikatorenset entsprechend der spezifischen Ausrichtung einzelner Maßnahmen des EPLR vorgenommen. Lediglich die Outputindikatoren des Code 125 und die Ergebnisindikatoren des Code 126 wurden an programmspezifische Besonderheiten angepasst.

⁶⁷ An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass der deutsche Verordnungstext unvollständig übersetzt wurde. In ihm ist nur von Finanz- und Ergebnisindikatoren die Rede. Im englischen Verordnungstext wird dagegen von „financial, output and result indicators“ gesprochen. Auch der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework) benennt diese drei Indikatorentypen. Die Ex-ante Bewertung legt den englischen Verordnungstext zugrunde.

⁶⁸ Siehe CMEF, Guidance Note N – Glossary of Terms.

Quantifizierung der Indikatoren

Die Quantifizierung von Output- und Ergebnisindikatoren wurde von den beteiligten Fachreferaten des MLUV während der Programmplanung im September 2006 vorgenommen. Die vom MLUV vorgenommene Quantifizierung erstreckt sich – abhängig von den jeweiligen Maßnahmen - auf

- Anzahl von Fördervorhaben,
- Gesamtinvestitionsvolumen,
- erhaltene/geschaffene Arbeitsplätze,
- Tierplätze,
- Fläche,
- Anzahl abgeschlossener Verfahren.

Damit wurde im Wesentlichen der Output abgeschätzt. Dabei wird erwartet, dass unmittelbar durch die Förderung ein Gesamtinvestitionsvolumen von 1.818,25 Mio. € ausgelöst wird. Nicht berücksichtigt sind dabei die Multiplikatoreffekte auf die regionale Wirtschaft, die mittelbar durch die Fördervorhaben entstehen. Die Erwartungen hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen sind nicht hinsichtlich der erwarteten zusätzlichen Bruttoarbeitsplätze differenzierbar.⁶⁹ Insofern bedarf die Quantifizierung aus der Sicht von Rambøll Management noch einer Präzisierung. Angesichts der begrenzten Möglichkeiten ex-ante Ziele zu quantifizieren, können sich die Angaben jedoch im Wesentlichen nur auf den Output erstrecken. Zudem sei an dieser Stelle angemerkt, dass sich in Hinblick auf die erwarteten Ergebnisse in den Schwerpunkten 3 und 4 im Rahmen des LEADER-Konzepts die Quantifizierung als schwierig erweist, weil noch nicht absehbar ist, welche Prioritäten im Rahmen der Umsetzung der jeweiligen lokalen Entwicklungsstrategien gesetzt werden. Hier kommt es deshalb in besonderem Maße in der Programmumsetzung darauf an, dass die lokalen Entwicklungspartnerschaften über ein wirksames Monitoring- bzw. Begleitsystem verfügen, aus dem die Informationen an die Verwaltungsbehörde kontinuierlich geliefert werden.

6.2.2 *Begleitung*

Die Anforderungen für die Begleitung des Programms setzen Art. 77 ff. der ELER-VO. Besonders relevant für die Ex-ante Bewertung ist die Umsetzbarkeit des geplanten Begleitsystems. Zum anderen ist zu überprüfen, inwieweit eine „partnerschaftliche Umsetzung“ des Programms (Art. 6 der ELER-VO) gesichert ist (Begleitausschuss).

Insbesondere die Anforderungen an die jährlichen Zwischenberichte gem. Art. 82 ELER-VO verdeutlichen die verlangte Tiefe der Begleitung. Vor diesem Hintergrund sollten die Ausführungen im Programmplanungsdokument des EPLR vor allem darauf eingehen, *wie der Prozess der Begleitung sicher-*

⁶⁹ Gesicherte/geschaffene Arbeitsplätze sind die maßgebenden Kategorien nach der GAK – im CMEF gilt hingegen der Indikator „Bruttoanzahl geschaffener Arbeitsplätze“

gestellt wird. Mit dem Indikatorensystem liegt das Gerüst für die Begleitung vor. Die Erhebung der Daten erfolgt bei der Antragstellung.

Wichtige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines einheitlichen Datenerfassungssystems ist, dass die Verfahren zur Informationserhebung (wer erhebt wann welche Daten) für die Beteiligten auf allen Ebenen transparent und nachvollziehbar sind. Die elektronische Vorgangsbearbeitung erfolgt in Brandenburg getrennt für investive und für flächenbezogene Maßnahmen. Im investiven Bereich kommt das System PROFIL/ELER zur Anwendung, flächenbezogene Informationen werden mit dem System PROFIL/C/S erfasst.⁷⁰ Damit können nach Einschätzung von Rambøll Management grundsätzlich die Anforderungen an ein einheitliches Datenerfassungssystem erfüllt werden. Besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, dass gewährleistet ist, dass die Daten insbesondere zu den Output- und Ergebnisindikatoren systematisch während der Umsetzung erhoben werden.

6.2.3 *Bewertung*

Während das Monitoring die operative Umsetzung der Förderung überwacht, ist es Ziel der Evaluierung, ihre Ergebnisse und Wirkungen zu bewerten. Es gilt, soweit wie möglich, die Qualität, Wirksamkeit und Effizienz der einzelnen Maßnahmen zu begutachten, um darauf aufbauend ggf. erforderliche Änderungen des Programms vornehmen zu können.

Für die Förderperiode 2007-2013 gibt die ELER-VO den Mitgliedsstaaten auf, für jedes Entwicklungsprogramm ein System zur laufenden Bewertung einzurichten (Art. 86 ELER-VO). Im Fokus der laufenden Bewertung steht die Überprüfung vor allem der Ergebnisse des Programms. Die im Programm-entwurf vorliegende Beschreibung der Bewertung ist weitgehend technisch gehalten.

6.3 **Einbezug der Partner in die Planung und Umsetzung des Programms**

Gem. Art. 6 der ELER-VO erstreckt sich das Partnerschaftsprinzip auf die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen regionalen, lokalen und sonstigen öffentlichen Körperschaften, den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie sonstigen Partnern aus dem Nicht-Regierungsbereich bei der Planung, der Durchführung, Begleitung und Bewertung der Entwicklungsprogramme.

Programmplanung

Wie in Kapitel 14 des Programmentwurfs des EPLR deutlich wird, wurde ein breites Spektrum von Akteuren bereits bei der Programmplanung einbezogen. Bereits ab 2004 wurde in drei Regionalkonferenzen mit Akteuren ländli-

⁷⁰ S. 162 des Programmentwurfs

cher Regionen, kommunaler Verwaltungen und Berufsverbänden die Ergebnisse und Erfahrungen zum Einsatz des EAGFL, des EFRE und des ESF in Brandenburg reflektiert und die Herausforderungen der Programmperiode 2007-2013 erörtert. Kontinuierlich wurden seitdem die Wirtschafts- und Sozialpartner über die Programmplanung unterrichtet und in die Meinungsbildung einbezogen. Der gesamte Prozess ist ausführlich unter Ziffer 14 des EPLR-Entwurfs dargestellt. Darüber hinaus wurde auch die Entwurfsfassung des vorliegenden Abschlussberichts den Wirtschafts- und Sozialpartnern vorgestellt und mit ihnen diskutiert. Ihre Anmerkungen wurden von Rambøll Management bei der abschließenden Überarbeitung reflektiert.

Aus der Sicht von Rambøll Management wird damit der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips in Brandenburg und Berlin während der Programmplanung in einer umfassenden und transparenten Weise Rechnung getragen.

Begleitausschuss

Auch die in Kapitel 12 des Programmentwurfs beschriebene Zusammensetzung des Begleitausschusses trägt aus Sicht von Rambøll Management den Erfordernissen nach einer partnerschaftlichen Umsetzung des Programms grundsätzlich Rechnung.

6.4 Publizität

Über alle Entwicklungsprogramme für die ländlichen Räume sind gemäß Art. 76 der ELER-VO die allgemeine Öffentlichkeit, die Begünstigten, die potenziell Begünstigten sowie die „Partner“⁷¹ umfassend zu informieren. Das Ministerium als Verwaltungsbehörde hat die Verantwortung, dass den Publizitätspflichtigen Rechnung getragen wird.

Im Programmentwurf werden die Zielgruppen aufgeführt und das allgemeine Vorgehen zur Erfüllung der Publizitätspflicht durch das MLUV beschrieben. Die konkreten Maßnahmen, Verantwortlichkeiten sowie die Budgetierung werden noch gem. der ELER-DVO in einem detaillierten Kommunikationsplan spezifiziert. Dieser Anhang des EPLR liegt zum Zeitpunkt der Bewertung noch nicht vor.

⁷¹ Siehe vorhergehenden Abschnitt

7. Gemeinschaftlicher Mehrwert

Die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum sollen mit den Prioritäten bzw. weiteren Politiken der Gemeinschaft in Einklang stehen. Indem sie gemeinschaftliche Politiken umsetzen, erbringen sie somit auch einen „Mehrwert für die Gemeinschaft“. Vor diesem Hintergrund werden die bisherigen Bewertungsergebnisse zum EPLR Brandenburg und Berlin anhand folgender Kriterien gewürdigt:

- den Mehrwert für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt
- den politischen Mehrwert in Bezug auf die Gemeinschaftsprioritäten
- den finanziellen Mehrwert in Bezug auf Zusätzlichkeit und Hebelwirkung
- den Mehrwert durch Erfahrungsaustausch und Vernetzung auf transnationaler, nationaler und regionaler Ebene⁷²

Es wird vor allem untersucht, ob die Interventionslogik und die Schwerpunkte des EPLR kohärent mit europäischen, nationalen und regionalen Politiken sind. Unter Abschnitt 3.2 ist bereits die Kohärenz der Strategie des EPLR zu den Strategischen Leitlinien und dem Nationalen Strategieplan dargelegt worden. Im Folgenden wird insbesondere auf den Einklang des EPLR mit den Programmen der EU-Strukturpolitik (Europäischer Regionalfonds (ERDF) und Europäischer Sozialfonds (ESF)) eingegangen. Im Weiteren werden dann die Wirkungen des EPLR auf die Politik der 1. Säule der GAP und auf weitere, für die Entwicklung der ländlichen Räume besonders relevante Gemeinschaftspolitiken eingegangen (Europäischer Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft,⁷³ Europäischer Aktionsplan für Biomasse⁷⁴, Europäische Forststrategie). Darüber hinaus wird auch der Beitrag des Programms in Bezug auf die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern reflektiert. Die Analyse der umweltspezifischen Aspekte der Förderung des Programms findet sich in der Zusammenfassung der Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung (SUP). Abgeschlossen werden die Untersuchungen mit einer Gesamteinschätzung des EPLR in Bezug auf dessen gemeinschaftlichen Mehrwert. Sie bildet auch den Abschluss der Ex-ante Bewertung.

7.1 Kohärenz des Programms mit den EU-Strukturfondsinterventionen und der gemeinsamen Fischereipolitik

Unter Kapitel 10 des Programmentwurfs ist die Einbindung des EPLR in den Rahmen der anderen Instrumente der Gemeinschaftspolitik dargestellt. Darin wird das Verhältnis des EPLR zu den Operationellen Programmen des ERDF

⁷² Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission: Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung – Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, KOM(2005) 299, S. 6.

⁷³ Mitteilung der Europäischen Kommission, SEC 2004 739 vom 10.06.2004

⁷⁴ Mitteilung der Europäischen Kommission, SEC 2005 1573 vom 07.12.2005

und des ESF in Brandenburg sowie des EFF (Europäischer Fischereifonds) dargestellt.

Alle Fonds sind in die landesweiten Förderstrategie eingebunden, deren gemeinsame Basis die im Jahr 2005 erstellte sozioökonomische Analyse des Landes Brandenburg bildet.⁷⁵ Die Koordination der Landesförderstrategie wird ressortübergreifend von der Staatskanzlei wahrgenommen. Die Programmplanung für alle drei Fonds folgt den für das Land Brandenburg festgelegten Grundsätzen, also den beiden Eckpfeilern der zukünftigen Förderstrategie Brandenburgs:⁷⁶ Stärkung der regionalen Wachstumskerne und Branchenkompetenzfelder einerseits und Begegnung der Herausforderungen des demografischen Wandels andererseits. Die spezifischen Bewilligungsverfahren sollen Doppelförderungen ausschließen.

Rambøll Management hat auf Ebene der Maßnahmen folgende Schnittstellen des EPLR zum EFRE und ESF identifiziert:

Tabelle 8: Schnittstellen EPLR mit EFRE und ESF

SP	Maßnahmen im EPLR	Schnittstellen zu	
		EFRE	ESF
1	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft (Code 111)		x
	Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (Code 123)	x	
	Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren, Technologien (Code 124)	x	
3	Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen zur Förderung des Unternehmergeistes und Stärkung des Wirtschaftsgefüges (Code 312)	x	x
	Förderung des Fremdenverkehrs (313)	x	
	Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure (Code 331)		x
4	LEADER	x	x

⁷⁵ SÖSTRA et al.: Analyse zur sozioökonomischen Lage im Land Brandenburg - Handlungsempfehlungen zum Einsatz der Strukturfonds 2007-2013.

⁷⁶ Vgl. EPLR, Stand 13.09.2006, S. 151.

Es gibt Berührungspunkte zum ESF-geförderten Programm in Bezug auf die zwei vom EPLR geförderten Bildungsmaßnahmen (111 - Informations- und Bildungsmaßnahmen für Land- und Forstwirte; 331 - Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure). Erstere ist ausschließlich auf die Förderung von Weiterbildungsangeboten für Personen, die in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft tätig sind, ausgerichtet. Insoweit sind in diesem Punkt die unterschiedlichen Förderstränge klar abgegrenzt. Es bestehen auch Synergie-Effekte zwischen beiden Fonds, da beide die Umsetzung der Politik lebensbegleitenden Lernens unterstützen.

Lediglich in Bezug auf die im Schwerpunkt 3 vorgesehene Förderung von Kleinstunternehmen und Existenzgründungen sollte der spezifische Ansatz des EPLR im Verhältnis zu Existenzgründungsförderung des ESF klarer definiert werden (siehe auch Abschnitt 4.3). Dies gilt auch in Relation zur Existenzgründungsförderung nach dem Sozialgesetzbuch III.

Im Weiteren sollte auch hinsichtlich einer sehr guten Effizienz von LEADER die Kooperation mit den Netzwerken für eine regionalisierte Arbeitsmarktpolitik im Kontext des ESF geklärt werden.

Die größten Schnittflächen weist der EPLR zum EFRE-OP auf. Damit sind vielfältige Ansätze für Synergien gegeben. So sollen die LEADER-Gebiete grundsätzlich auch einen regionalen Wachstumskern umfassen. Insofern ist die Grundlage geschaffen um die Entwicklungsstrategien zur ländlichen Entwicklung auch auf die Wachstumsprozesse in anderen Wirtschaftsbereichen auszurichten (RWK).

Die Maßnahmen zur Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (Schwerpunkt 1) bergen weitere Synergiepotenziale. Um die überregionale Wettbewerbsfähigkeit von Wertschöpfungsketten zu erreichen, sind sie gezielt aufzubauen und zu stärken. Im Rahmen der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderungsstrategie in Brandenburg wurden die Ernährungswirtschaft und die Holzwirtschaft als Kompetenzbranchen bestimmt. Hieran kann der EPLR mit der Förderung der Zusammenarbeit zur Entwicklung von Produkten, Verfahren und Technologien in der Landwirtschaft, der Ernährungswirtschaft und der Holzwirtschaft ansetzen (124). Die Förderung durch den EFRE geht in eine ähnliche Richtung: Hier wird die Forschung in außeruniversitären Agrarforschungseinrichtungen gefördert, um mit den Ergebnissen die Produktionsprozesse in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft nachhaltig zu stärken. Besondere Beachtung sollen dabei nachwachsende Rohstoffe finden.

Weitere Anknüpfungspunkte zwischen dem EPLR und dem EFRE-OP bestehen auch mit Blick auf die Förderung des Tourismus, der gerade in den strukturschwächeren, aber reich mit natürlichen Ressourcen ausgestatteten Gebieten

eine wichtige Entwicklungschance in sich birgt. Während der EPLR durch die Maßnahmen der Schwerpunkte 2 und 3 auch zum Erhalt der touristisch attraktiven Kulturlandschaften beiträgt und Fördermöglichkeiten für kleinere Infrastrukturprojekte und Beherbergungsbetriebe vorsieht, bietet der EFRE eine breite Basis zur Förderung des ländlichen Tourismus und des Naturtourismus im Rahmen der gemeinsamen Tourismuskonzeption des Landes Brandenburg.

Bisher sind erst Ansätze einer Strategie bzw. Verfahren im EPLR erkennbar, die die Grundlage für eine abgestimmte Förderung beider Programme sein und mit denen Synergien geschaffen werden könnten. Hier spielt auch hinein, dass in der Beschreibung der Förderstrategie von LEADER die Kooperation mit den Regionalmanagements im Rahmen der Regionalen Wachstumskerne noch nicht konkretisiert ist. Dies sollte im Zuge der abschließenden Programmplanung noch stärker reflektiert werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Bezüge des EPLR zum Ziel-3 Programm zwischen Brandenburg und den benachbarten polnischen Wojewodschaften Zachodnio-Pomorskie und Lubuskie aufgezeigt werden. Dies ist von besonderer Relevanz für den EPLR, da die konkrete grenzüberschreitende Zusammenarbeit weitgehend in den stark ländlich geprägten Gebieten Brandenburgs stattfinden wird.

Somit dient der ELER als Ergänzung des EFRE zur regionalen Entwicklung. Dies betrifft sowohl die Holzverarbeitende Industrie und Ernährungsbranche als auch die Tourismusindustrie. Die sich bei der Umsetzung der jeweiligen Anknüpfungspunkte ergebenden Synergien können zu deutlichen Wachstumseffekten führen. Unerlässlich ist dabei eine enge Abstimmung auf der konzeptionellen Ebene (RWK/LEADER) und in den genannten einzelnen sektoralen Bereichen.

7.2 Beiträge zur Verwirklichung weiterer Gemeinschaftspolitiken

Aus der Perspektive der Ex-ante Evaluierung sind in Bezug auf die 1. Säule der GAP eine Reihe von Schnittstellen zwischen dem Programm und dem EPLR zu identifizieren, die komplementär zueinander stehen und Synergieeffekte erwarten lassen.

Insbesondere ist die Komplementarität zu der 1. Säule der GAP im Schwerpunkt 2 festzustellen. Besonders durch die Ausgleichszulage, aber auch durch die Agrarumweltmaßnahmen, wird die Einkommenssituation von Landwirten stabilisiert. Zugleich wird damit den Zielsetzungen der GAP im Bereich des Umweltschutzes⁷⁷ nicht nur nachgekommen, sondern sie werden – über

⁷⁷ VO (EWG) 1782/2003, Erwägungsgründe 3 bis 5

die Anforderungen der guten fachlichen Praxis hinaus – noch gezielter unterstützt.

In Bezug auf den „Europäischen Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel“⁷⁸ sieht der EPLR keine speziellen Aktionen, die über die Förderung ökologischer Anbauverfahren und die grundsätzlichen Fördermöglichkeiten zur Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des Schwerpunktes 1 hinausgehen, vor.

Schließlich werden mit den Maßnahmen zur Förderung des Landschaftswasserhaushaltes (125) sowie der Wiedergewinnung von Retentionsflächen im Zuge des Hochwasserschutzes (126) besondere Beiträge zur Umsetzung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie geleistet. Hier wirken auch die Agrarumweltmaßnahmen mit der Verminderung von Einträgen in das Grundwasser und die Oberflächengewässer.

7.3 Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)

Aufgrund der räumlichen Nähe der Betriebe der Fischerei im ländlichen Raum sind grundsätzlich positive Effekte des EFF in Bezug auf die Wertschöpfung in den ländlichen Räumen zu erwarten. In einzelnen Fällen können sich auch Diversifizierungsmöglichkeiten für die landwirtschaftlichen Betriebe ergeben. Beispiel hierfür kann, wie in Mecklenburg-Vorpommern, die Umnutzung von Stallgebäuden für die Aquakultur sein.

7.4 Hebelwirkung

Entsprechend der Finanzplanung und der Quantifizierung der Ziele ist davon auszugehen, dass bei 1.349,17 Mio. € geplanten öffentlichen Mitteln (ohne Technische Hilfe) und einem geschätztem Gesamtinvestitionsvolumen von 1.818,25 Mio. € ein Hebeleffekt von 1,35 erreicht werden wird.⁷⁹ Bei diesen Berechnungen sind jedoch nicht die Folgeinvestitionen (Multiplikatoreffekte) berücksichtigt, die durch das unmittelbar geförderte Gesamtinvestitionsvolumen ausgelöst werden.

7.5 Chancengleichheit

Artikel 8 der ELER-VO sieht Geschlechtergerechtigkeit als Querschnittsaufgabe vor und besagt, dass die Gleichstellung von Frauen und Männern auf verschiedenen Stufen der Umsetzung des Programms gefördert werden soll.

⁷⁸ KOM (2004) 415 vom 10.06.2004

In Kapitel 15 des EPLR sind Maßnahmen dargestellt, mit denen im Rahmen der Programmplanung, der Programmumsetzung sowie der Begleitung und Bewertung zum Erreichen des Querschnittsziels der Chancengleichheit beigetragen werden soll. Diese betreffen im Wesentlichen Aspekte der Nicht-Diskriminierung (z.B. gleichberechtigter Zugang zur Förderung).

Darüber hinaus sind die besonders „genderrelevanten“ Maßnahmen des EPLR identifiziert und Ansätze zur Verwirklichung von Chancengleichheit auf Ebene der Maßnahmen aufgezeigt worden. Diese sind im Wesentlichen im Schwerpunkt 3 verortet. Die Schwerpunkte 1 und 2 werden eher als „genderneutral“ eingestuft. Mit dieser sehr differenzierten Betrachtung der Chancengleichheit im Programm wird eine Grundlage geschaffen, um mit den Maßnahmen des EPLR auch dem zentralen Problem der fehlenden Erwerbsperspektiven von Frauen im ländlichen Raum Rechnung zu tragen. Fraglich ist jedoch, ob mit diesem Förderinstrumentarium des EPLR Beschäftigungseffekte in dem notwendigen Ausmaß erreicht werden können. Bereits in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung zeigte sich in dieser Hinsicht, dass nur in geringem Maße Arbeitsplätze für Frauen geschaffen wurden.

Insoweit geht Rambøll Management davon aus, dass der EPLR weitgehend „genderneutral“ wirken wird. Wenn es um die spezifische Förderung von Beschäftigung für Frauen geht, sind neben dem EPLR auch die Programme des EFRE und des ESF gefragt, bzw. gilt es Synergien mit anderen Förderinstrumenten zu suchen.

7.6 Strategische Umweltprüfung (SUP)

Bei der Ausarbeitung und Verabschiedung von Programmen, bei denen mit bedeutenden Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, ist nach Maßgabe der Richtlinie 2001/42/EG⁸⁰ eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen. Deren Ergebnisse und das Vorgehen, mit dem sie gewonnen wurden, sind nachfolgend zusammengefasst dargestellt.

Eine Strategische Umweltprüfung ist bei der Erarbeitung von Programmen im Bereich Landwirtschaft verbindlich vorgeschrieben (Art. 3 Abs. 2). Anhand der Strategischen Umweltprüfung werden die zu erwartenden maßgeblichen Umweltfolgen des Entwicklungsplanes aufgezeigt. Es ist ein Umweltbericht zu erstellen. Art. 1 Abs. 11 § 14 g des Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) vom 25. Juni 2005 legt die Anforderungen an den Umweltbericht und seine Inhalte fest. Zusammengefasst sind demnach:

⁷⁹ Basierend auf den Angaben des MLUV

⁸⁰ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

- die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Entwicklungsplans sowie
- vernünftige Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten.

Dazu wurden auf Grundlage einer Analyse der Ergebnisse der Evaluierungen der laufenden EAGFL-Programme 2000-2006 sowie weiterer relevanter Analysen und Dokumente die folgenden für die Erstellung der Strategischen Umweltprüfung erforderlichen Angaben erhoben und analysiert (vgl. Art. 1 Abs. 11 § 14 g SUPG):

1. die Umweltsituation und deren Entwicklungsperspektive
2. die für den Entwicklungsplan relevanten Umweltprobleme
3. die voraussichtlichen Auswirkungen des Entwicklungsplans auf die Umwelt

Vor deren Hintergrund wurden die Maßnahmen zur Reduzierung der ggf. durch den Entwicklungsplan ausgelösten Umweltbelastungen bewertet. Abschließend wurde ein Umweltbericht verfasst, der die in Art. 1 Abs. 11 § 14 g SUPG formulierten Anforderungen erfüllt.

Die möglichen erheblichen Umweltauswirkungen der Förderung können in der Spanne „sehr positiv“ bis „sehr negativ“ verortet sein. Untersucht werden dabei die Umweltauswirkungen der Förderung auf Ebene der Maßnahmen des EPLR Brandenburg und Berlin 2007-2013. Die Erheblichkeit von Umweltauswirkungen richtet sich nach Kriterien, die in der SUP-Richtlinie definiert sind.

Zusammenfassung der Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung

Die Analyse der Umweltsituation zeigt, dass in den Bereichen Boden- und Gewässerschutz sowie Erhalt der Biodiversität Handlungsbedarf zur Verbesserung des Umweltzustandes besteht. Da vor allem in Brandenburg der Anteil an leichten Böden überdurchschnittlich hoch ist, besteht eine potentielle Gefährdung für Winderosion. Die Grundwasserqualität in Brandenburg entspricht in etwa dem Durchschnitt aller Bundesländer, Berlin liegt dagegen unter dem Bundesdurchschnitt. In Hinblick auf die Zielerreichung der Standards der Wasserrahmenrichtlinie bei den Oberflächengewässern liegen beide Bundesländer hinter dem Bundesdurchschnitt. Ein großes Gefahrenpotenzial für die umfangreichen Waldflächen des Landes Brandenburg (37% der Landesfläche) geht von Waldbränden aus. So ist Brandenburg das am meisten von Waldbränden betroffene Bundesland. Die Belastungen des Bodens und der Gewässer resultieren teilweise aus land- und forstwirtschaftlichen Aktivitäten, die aber durch eine gezielte Förderung abgemildert werden können. Die Land- und Forstwirtschaft gibt zudem auch wichtige Impulse für den Natur- und Umweltschutz. Dies gilt insbesondere für den Erhalt der Biodiversität und von Kulturlandschaften.

Im Ergebnis der unter Kapitel 6 dargestellten summarischen Analyse der Umweltauswirkungen des EPLR kann festgestellt werden, dass lediglich bei der Maßnahme „Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial und vorbeugende Maßnahmen“ von negativen Umweltauswirkungen ausgegangen werden kann. Sie betrifft Vorhaben des technischen Hochwasserschutzes. Für sechs der insgesamt 18 Maßnahmen sind positive erhebliche Umweltauswirkungen zu konstatieren. Keine bzw. vernachlässigbare erhebliche Umweltauswirkungen sind für acht Maßnahmen festzustellen, bei drei Maßnahmen ist die Bewertung der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich.

Die folgende Tabelle zeigt in der Übersicht die Wirkungen der mit „positiv“ bewerteten Maßnahmen auf die Schutzgüter Boden, Wasser, Biodiversität, Klima und Landschaft.

Tabelle 9: Wirkungen der Maßnahmen auf die Schutzgüter⁸¹

Schwerpunkt	Maßnahme	Wirkung	Schutzgut				
			Boden	Wasser	Biodiversität	Klima	Landschaft
1	Verbesserung und Ausbau der Infrastruktur	Positiv	√	√	√		√
2	Zahlungen Natura 2000 & WRRL	Positiv	√	√	√		√
2	Agrarumweltmaßnahmen	Positiv	√	√	√		√
2	Beihilfen für nicht-produktive Investitionen (Landwirtschaft)	Positiv	√	√	√		√
2	Beihilfen für nicht-produktive Investitionen (Forstwirtschaft)	Positiv	√	√	√	√	√
3	Erhalt & Verbesserung ländliches Erbe	Positiv	√	√	√		√

Rund 40% der insgesamt für 2007-2013 vorgesehenen EU-Mitteln des EPLR entfallen auf Maßnahmen mit positiven Umweltauswirkungen. Hinsichtlich der Entwicklungsperspektive des Umweltzustands bei Nichtdurchführung des EPLR ist festzuhalten, dass die Förderung der dargestellten Maßnahmen ein zentrales Element zur Sicherung und Verbesserung des Boden- und Gewässerschutzes, für den Erhalt der Biodiversität, den Erhalt und die Verbesserung einer intakten Kulturlandschaft sowie in geringerem Maße für die Bekämpfung des Klimawandels ist. Bei Nichtdurchführung ist in diesen Bereichen nach derzeitigem Kenntnisstand mit einer Verschlechterung bzw. einer Aufrechterhaltung des Status quo des Umweltzustands zu rechnen.

⁸¹ Entsprechend der Richtlinie 2001/42/EG erstreckt sich die Bewertung auf die Schutzgüter.

In Bezug auf potenzielle negative Umweltauswirkungen der Maßnahme „Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial und vorbeugende Maßnahmen“ (Förderung von Hochwasserschutzvorhaben) bieten die Instrumentarien des Planungs- und Ordnungsrechts ausreichende Ansätze, negative Umweltauswirkungen zu kompensieren. Würde auf die Durchführung von Vorhaben des Hochwasserschutzes verzichtet, ergäben sich erhebliche Gefahren für die Gesundheit und das Leben der Bürgerinnen und Bürger und die wirtschaftlichen Potenziale in den Flussgebieten des Landes. Dies würde der Programmstrategie des EPLR grundlegend zuwiderlaufen.

Im engeren Rahmen der Programmumsetzung werden die erheblichen Umweltauswirkungen der Maßnahmen systematisch nach der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 entsprechend dem EU-weit geltenden „Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens“ erfasst werden. Folgende Umweltindikatoren stehen dabei im Mittelpunkt:

- die Verminderung des Rückgangs der Artenvielfalt;
- der Erhalt von ökologisch besonders wertvollen landwirtschaftlichen Flächen;
- die Verbesserung der Wassergüte;
- der Beitrag des EPLR zum Klimaschutz.

Insofern ist im Programm auch die laufende Überwachung der Umweltwirkungen des Programms gewährleistet.

7.7 Gesamtwürdigung des gemeinschaftlichen Mehrwerts

Insgesamt zeigen sich deutliche Bezüge zwischen dem EFRE-geförderten und dem ELER-geförderten Programm in Brandenburg. Insbesondere mit den Maßnahmen des Schwerpunktes 3, aber auch durch Maßnahmen des Schwerpunktes 1, wird der EPLR die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im ländlichen Raum unterstützen können.

In Bezug auf den ESF bestehen gemeinsame Ansatzpunkte zur Unterstützung der Politik des lebensbegleitenden Lernens, die aber klar voneinander abgegrenzt sind. Synergieeffekte können zwischen der Existenzgründungsförderung des ESF und der Diversifizierungsförderung des EPLR hergestellt werden.

In Bezug auf die Verwirklichung von Gemeinschaftspolitiken durch das Programm ist deutlich erkennbar, dass vor allem mit den Maßnahmen des ersten und zweiten Schwerpunktes des EPLR die 1. Säule der GAP unterstützt wird. Die Europäische Forststrategie findet sich im Programm insbesondere

mit der Maßnahme zum Waldumbau wider. Ein nicht unerheblicher Teil der Mittel des EPLR wird auf Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele der Wasser-Rahmenrichtlinie verwandt. Dies zeigt auch der Befund der Strategischen Umweltprüfung, wonach das EPLR ein zentrales Instrument zur Sicherung und Verbesserung des Boden- und Gewässerschutzes sowie für den Erhalt der Biodiversität ist. In Bezug auf die Politik der Chancengleichheit und Anti-Diskriminierung verhält sich das Programm weitgehend neutral.

Betrachtet man die von dem Programm zu erwartende Hebelwirkung des Faktors 1.35 und berücksichtigt die Multiplikatoreffekte, die dadurch ausgelöst werden, so wird der finanzielle gemeinschaftliche Mehrwert des EPLR unterstrichen. Angesichts der geplanten Publizitätsmaßnahmen kann aus Sicht von Rambøll Management auch erwartet werden, dass dieser Mehrwert der Europäischen Union im Lande sichtbar werden wird.

Ausgehend von dem Verständnis einer nachhaltigen Förderung, das den Dimensionen

- wirtschaftlicher Nachhaltigkeit,
- sozialer Nachhaltigkeit,
- ökologischer Nachhaltigkeit,

gerecht wird, kann abschließend vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Ex-ante Bewertung und der Strategischen Umweltprüfung festgestellt werden, dass der Entwurf des EPLR Brandenburg und Berlin alle drei Zieldimensionen erfüllt.

Zur Erfüllung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit werden insbesondere die Schwerpunkte 1 und 3 beitragen können. Die soziale Nachhaltigkeit kann vor allem mit den Maßnahmen des Schwerpunktes 3 zur Schaffung einer Erwerbsbasis außerhalb der Landwirtschaft und den Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität erreicht werden. Die ökologische Nachhaltigkeit wird vor allem durch den Schwerpunkt 2, der die naturräumlichen Potenziale des Landes stärkt, gewährleistet. Mittelbar wirken hier aber auch die Fördermaßnahmen zum Schutz des ländlichen Naturerbes des Schwerpunktes 3.

Literaturverzeichnis

(N)Onliner Atlas 2006, Tns infratest und Initiative D21, www.nonlinear-atlas.de

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

CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework): Guidance Note N – Glossary of Terms

CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework): Guidance note D – Ex-ante evaluation guidelines including SEA

CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework): Guidance note F – Choice and Use of Indicators

CMEF (Common Monitoring and Evaluation Framework): Guidance note J – Impact Indicator Fiches

Europäische Kommission: Entwurf der DVO zur ELER-VO - Draft Commission Regulation (EC) laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), laufend aktualisierte Entwurfsfassungen vom Februar 2006 bis September 2006

Europäische Kommission:, Mitteilung der Europäischen Kommission vom 10.06.2004: Europäischer Aktionsplan für ökologisch Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel, KOM (2004) 415

Europäische Kommission: Mitteilung der Europäischen Kommission, Aktionsplan für Biomasse, SEC (2005) 1573 vom 07.12.2005

Europäische Kommission: Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung – Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, KOM(2005) 299,

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (2005): Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten im Agrarsektor Deutschlands und Beschäftigungseffekte agrarpolitischer Maßnahmen, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 05/2005, Braunschweig, August 2005

FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000-2004. Länderübergreifender Bericht, Braunschweig, Januar 2006

Kienbaum Consultants et al. (2003): Halbzeitbewertung des OP für den Einsatz der EU-Strukturfonds in Brandenburg 2000-2006, Fondsbericht, Berlin, Dezember 2003

- Kienbaum Consultants et al. (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des OP Brandenburg 2000 bis 2006, Berlin, Oktober 2005
- Land Brandenburg (2004): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum im Land Brandenburg bezogen auf die Flankierenden Maßnahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (E-AGFL), Abteilung Garantie gem. VO (EG) Nr. 1257/1999 Art. 35 (1) Förderperiode 2000 – 2006 (EPLR BB 2000-2006), konsolidierte Fassung vom 20.07.2004
- Land Brandenburg (2005): Jahresbericht 2005 zum OP des Landes Brandenburg
- Land Brandenburg (2006a): Agrarbericht des Landes Brandenburg 2006
- Land Brandenburg (2006b): Entwurf des Operationellen Programms des Landes Brandenburg für den EFRE 2007-2013 (verschiedene Versionen)
- Land Brandenburg (2006c): Entwurf des Operationellen Programms des Landes Brandenburg für den ESF 2007-2013, Fassung vom 08.09.2006
- Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern (2005): Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ im Land Brandenburg, Abschlussbericht
- Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V. (2005a): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums des Landes Brandenburg
- Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V. (2005b): Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 des Landes Berlin
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (2006): Neuausrichtung der Brandenburger Wirtschaftsförderung, März 2006
- Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume nach Art. 15 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1698/2005 in der Entwurfsfassung vom 07.06.2006
- Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (Artikel 11 Verordnung (EG) Nr. 1698/2005), zuletzt in der notifizierten Fassung vom 19.09.2006
- Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
- SÖSTRA et al. (2005): Analyse zur sozioökonomischen Lage im Land Brandenburg - Handlungsempfehlungen zum Einsatz der Strukturfonds 2007-2013
- Verordnung (EWG) Nr. 1782/2003

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik

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)