

**Ex-ante-Evaluierung des
Entwicklungsprogrammes für den Ländlichen Raum
des Saarlandes/ Bundesrepublik Deutschland
2007-2013**

**(Nachtrag zum Entwurf des Ex-ante-Evaluierungsberichtes vom 08.08.2006;
Stand: 06.12.2006)**

R. Doluschitz, W. Grosskopf, K.-H. Kappelmann

Mit Mail-Nachricht vom 16. November 2006 haben die Programmverantwortlichen des Ministeriums für Umwelt des Saarlandes den Ex-ante-Evaluatoren eine überarbeitete Version des Planes zur Entwicklung des Ländlichen Raumes im Saarland 2007-2013 gemäß VO 1698(EU) 2005 vorgelegt. Dieser überarbeitete Entwurf ging mit demselben Datum parallel zur inoffiziellen Vorabstimmung an die EU-Kommission. Im Schreiben von Herrn Groß vom 21. November 2006 (Az.: EPLR Saar) werden die Änderungen im Plandokument im Zeitraum August bis November 2006 nochmals zusammengefasst. Im Vorfeld der Überarbeitung des Planes haben Abstimmungsgespräche der Programmverantwortlichen mit der EU-Kommission stattgefunden, deren Ergebnisse bei der Überarbeitung berücksichtigt wurden. Sowohl das überarbeitete Plandokument als auch das genannte Schreiben von Herrn Groß bilden die Grundlage des hiermit vorgelegten Nachtrags zum Entwurf des Ex-ante-Evaluierungsberichtes vom 08. August 2006 mit Stand vom 08. Dezember 2006.

Nennenswerte Änderungen im Plandokument wurden aus formaler Sicht vorgenommen und beziehen sich darüber hinaus auf die Kapitel Situations- und SWOT-Analyse, Ziele und Strategie, Maßnahmenbeschreibungen und Indikatoren zur Begleitung und Bewertung, Finanzpläne sowie auf die Kapitel 8 bis 16. Schließlich wird in einem neu eingefügten Unterkapitel 4.2.2 ausführlich zu den Aussagen der Ex-ante-Bewertung zu den einzelnen Maßnahmen des EPLR Saar Stellung genommen. An dieser Stelle zeigt sich besonders, dass ein äußerst konstruktiver und überaus zielführender Austausch zwischen den Programmverantwortlichen und den Ex-ante-Evaluatoren stattgefunden hat, wie er auch im Anhang des Ex-ante-Berichtes mit Stand vom 08. August 2006 dokumentiert ist. Dies unterstreicht auch in genereller Hinsicht die Sinnhaftigkeit und den hohen Wert von Ex-ante-Bewertungen.

Formale Änderungen

Aus formaler Sicht wurde die Gliederung des Plandokumentes entsprechend den Vorgaben der ELER DVO angepasst. Darüber hinaus wurden die Maßnahmenbeschreibungen an den Vorgaben der Measure Fiches der KOM orientiert und nach den Hinweisen in der ELER DVO neu codiert und gegliedert. Nennenswerte Verschiebungen bezüglich des maßnahmenscharf vorgesehenen Budgets haben sich laut Aussage der Programmverantwortlichen hieraus nicht ergeben, wobei sich die endgültigen Finanzpläne zurzeit noch in der Fertigstellung befinden.

Diese formalen und allgemein-inhaltlichen Änderungen begründen sich in Teilen auf die Weiterentwicklung bzw. Finalisierung der ELER DVO. Ihnen ist seitens der Evaluatoren uneingeschränkt zuzustimmen.

Situations- und SWOT-Analyse, Ziele und Strategie

Die Situationsanalyse hat durch die Einfügung interpretierender Zusammenfassungen am Ende der einzelnen Kapitel an Akzentuierung gewonnen. Durch eine deutlich ausgebaute

Untermauerung der vorgenommenen Einzelanalysen, durch die klarere Abgrenzung des Programmgebietes und durch den Verzicht auf allgemein-deskriptive Passagen hat die Situationsanalyse darüber hinaus eine weitere Fokussierung erfahren, welche auch bereits von den Ex-ante-Evaluatoren in einem sehr frühen Stadium der Planentwicklung gefordert wurde. Dieses wird am Beispiel der Begründung der politisch gewünschten deutlichen Anhebung des Anteils der Biomasse am Primärenergieverbrauch sehr anschaulich.

Auch die Straffung und Fokussierung der Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken, deren stärkere Orientierung an den spezifisch im Land gegebenen Besonderheiten und verstärkte gegenseitige Bezugnahme zwischen Analyse und SWOT haben hierzu weiterhin wesentlich beigetragen. Verdeutlichen lässt sich dies u.a. am Beispiel der Hervorhebung der traditionell im Saarland großen Bedeutung der Ökolandbau-Betriebe.

Schließlich hat auch die Zielformulierung eine noch klarere Spezifizierung und - damit verbunden auch Operationalisierung - erfahren. Allerdings beschränkt sich die mehrfach auch seitens der Ex-ante-Evaluatoren angemahnte Zielquantifizierung bislang noch immer auf den Versuch der Begründung der Finanzmittelaufteilung auf die vier ELER-Schwerpunkte. Hier besteht nach wie vor noch Nachbesserungsbedarf. Hingegen wurde in ausführlicher Form der maßnahmenscharfe Bezug zu den EU-Leitlinien und der Nationalen Strategie nun hergestellt.

Damit werden insgesamt Politiknotwendigkeiten noch besser erkennbar und - auch in Zusammenhang mit der Profilschärfung bei Maßnahmenstruktur und -beschreibungen - werden auch Reihungsvorgaben und Priorisierungen nun besser möglich. Durch diesen fortgesetzten Abstimmungsprozess und die klar erkennbare Auseinandersetzung mit den Empfehlungen der Ex-ante-Evaluatoren konnte die Effizienz der Programmierung weiterhin eindeutig gesteigert werden.

Maßnahmenbeschreibungen, Indikatoren zur Begleitung und Bewertung und Bezug zur Ex-ante-Bewertung

Generell ist positiv anzumerken, dass gegenüber der den Evaluatoren zuletzt vorgelegten Fassung des Planentwurfes mittlerweile bei allen Maßnahmen die Gemeinsamen Indikatoren, bei der überwiegenden Mehrzahl auch die Programmspezifischen Indikatoren ergänzt wurden. Dabei haben sich die Programmverantwortlichen des Saarlandes weitgehend an dem vom Institut für Ländliche Strukturforchung (IfLS) unter Berücksichtigung des Vorschlags zu Programmspezifischen Indikatoren des Bundeslandes Baden-Württemberg entwickelten Indikatorenkatalog orientiert, wie es auch die übrigen „Süd-Länder“ Deutschlands getan haben. Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist die Mess- und Quantifizierbarkeit hinreichend gut gegeben. Quantifizierte Zielvorgaben fehlen jedoch nach wie vor durchgängig. Laut Aussage der Programmverantwortlichen befinden sich diese Vorgaben derzeit in Bearbeitung.

Maßnahmen aus dem Scherpunkt 1:

Zur Verbesserung der Möglichkeit der Maßnahmeneinordnung wurde jeweils ein Abschnitt zur Europäischen Forststrategie und zum Nationalen Forstprogramm ergänzt.

Bei der Agrarinvestitionsförderung wurde die Einschränkung auf den Bereich von Investitionen in den Bereichen der Schweine- und Geflügelhaltung abgeschwächt. Das Mindestinvestitionsvolumen bei Nebenerwerbsbetrieben wurde entgegen den Empfehlungen der Ex-ante-Evaluatoren ohne weitere Begründung auf dem niedrigeren Niveau von 30.000 € belassen.

Der Empfehlung der Ex-ante Evaluatoren, auch bei der Investitionsförderung im Forstbereich Mindestinvestitionssummen vorzusehen wurde dahingehend gefolgt, dass diese in vergleichsweise geringer Höhe von 5.000 € vorgesehen werden.

Die Konzentration der Forst-Investitionsförderung auf den Wegebau wird begrüßt; die Absenkung des Investitionsvolumens auf 2.000,- € erhöht hingegen das Potential an Mitnahmeeffekten.

Bei der Erhöhung der Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse wurde gemäß der Empfehlung der Ex-ante-Evaluatoren eine Konzentration auf Erzeugerzusammenschlüsse und auf Produkte aus ökologischem Anbau vorgenommen.

Die Aufgliederung der Maßnahme „Erhöhung der Wertschöpfung“ auf Landwirtschaft und Forst ist angesichts des voraussichtlich insgesamt sehr knapp bemessenen Budgets kritisch zu sehen.

Entgegen der Empfehlung der Ex-ante-Evaluatoren wird die Förderung der Inanspruchnahme von Beratungsdiensten beibehalten; eine nachvollziehbare Begründung hierfür wurde ergänzt.

Die neu hinzugenommene Maßnahme zur Förderung der Berufsbildung und Informationsmaßnahmen wird hinsichtlich Förderpotential und Programmbeitrag von den Evaluatoren kritisch eingeordnet.

Maßnahmen aus dem Scherpunkt 2:

Durch ausführliche Situationsbeschreibungen des Standes der „Guten landwirtschaftlichen Praxis“ und der Umsetzung der Cross Compliance-Anforderungen in Deutschland wird die Einordnung der im Saarland angebotenen Maßnahmen aus dem ELER-Schwerpunkt 2 erleichtert.

Die Streichung der Ausgleichszulage und deren Ersatz durch eine finanziell gestärkte Förderung extensiv genutzten Dauergrünlandes wird mit Verweis auf den Wegfall der förderrechtlichen Voraussetzungen für die Ausgleichszulage ab dem Jahr 2010 beibehalten. Trotz dem vorgenommenen Begründungsversuch bleibt die als Nachtrag dem Ex-ante-Bericht vom 08. 08. 2006 beigefügte kritische Haltung der Ex-ante-Evaluatoren zur Grünlandförderung grundsätzlich bestehen.

Im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen wird der Verzicht der Aufnahme einer gezielten Förderung von Blühflächen (etwa als Bienenweiden) mit Verweis auf die mangelnde ökologische Nachhaltigkeit dieser Maßnahme begründet. Diese Begründung ist gut nachvollziehbar.

Die Förderung der Stilllegung von Gewässerrandstreifen im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen bei gleichzeitig klar abgegrenzter Förderkulisse ist zu begrüßen.

Entsprechendes gilt für die Neuformulierung der Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes.

Die von den Ex-ante-Evaluatoren vorgeschlagene grundsätzliche Überprüfung der Forstumweltmaßnahmen hat stattgefunden. Gleichwohl wird die Maßnahme, nach wie vor

ohne Mindestinvestitionssummen, beibehalten. Eine schlüssige Begründung für diese Entscheidung wird nicht gegeben. Allerdings wurden empfehlungsgemäß die Zielbeiträge einer Erstaufforstung konkretisiert und die förderfähigen Tatbestände wurden spezifiziert. Die Trennung der Förderung von Aufforstungsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Flächen ist sinnvoll, wobei der Zielbeitrag der Aufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen als nicht eindeutig herleitbar einzustufen ist, wie es bereits im Bericht zur Ex-ante-Evaluierung vom 08. August 2006 angemerkt wird.

Maßnahmen aus dem Scherpunkt 3:

Die Maßnahmen aus dem Schwerpunkt 3 wurden durchweg besser begründet als im zuletzt vorgelegten Planentwurf. Dies ist zu begrüßen.

Der Empfehlung der Ex-ante-Evaluatoren, Qualifikations-, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Diversifizierungsstrategien gezielt zu fördern, wurde gefolgt. Auch wurden die einschränkenden beispielhaften Fallvorgaben deutlich abgeschwächt.

Bei der Maßnahme „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“ wurde eine Teilmaßnahme „Erstellung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen sowie Entwicklung von Gebieten mit hohem Nutzwert“ abgegliedert. Dies ist positiv zu sehen. Die Klarheit bezüglich der angestrebten Förderwirkung wird damit partiell erhöht. Die Verankerung in der SWOT-Analyse wurde verbessert. Gleichwohl bleiben durch den schwer abschätzbaren Bedarf (mit Ausnahme von Streuobstflächen) und damit auch des Förderpotentials nicht geringe Unsicherheiten bestehen.

Maßnahmen aus dem Scherpunkt 4:

Bezüglich der Maßnahmen unter diesem Schwerpunkt wurden keine nennenswerten Änderungen vorgenommen. Auch herrscht hier Einvernehmen zwischen den Meinungen von Programmverantwortlichen und Ex-ante-Evaluatoren.

Finanzpläne

Die Finanzpläne befinden sich zurzeit noch in der Überarbeitung. Laut Auskunft der Programmverantwortlichen haben bzw. werden sich jedoch keine nennenswerten Veränderungen gegenüber dem Stand vom 08. August 2006 ergeben. Nach wie vor kritisch gesehen wird die Änderung bei der Finanzierung der Agrarumweltmaßnahme „Einhaltung einer extensiven Bewirtschaftung des Dauergrünlandes mit max. 1,4 RGV/ ha HFF“ und damit die substantiell strukturelle Änderung des ELER-Schwerpunktes 2 dahingehend, dass auf die Zahlung einer Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete verzichtet und die dabei frei werdenden Mittel auf die nun flächenhaft angebotene o.g. Maßnahme der Erhaltung einer extensiven Grünlandbewirtschaftung umgewidmet werden. Schon in der Update-Bewertung des laufenden Programms und in einem Nachtrag zur Ex-ante Bewertung wurde darauf hingewiesen, dass unter Beachtung der einschlägigen Cross Compliance-Regelungen die flächenhafte Grundförderung des Grünlandes zu überprüfen ist.

Gesamteinschätzung

An der im Entwurf des Ex-ante-Evaluierungsberichtes vom 08. August 2006 getroffenen Gesamteinschätzung, dass insgesamt ein zielorientierter und gegenüber dem Vorgängerprogramm deutlich fokussierter Planentwurf für das Saarland vorliegt, ändert sich durch diesen Nachtrag nichts. Die Umsetzung der oben angeführten Korrekturvorschläge kann allerdings weiterhin zu einer höheren Effizienz führen, da sich in den einzelnen Schwerpunkten deren Programmbeiträge und damit der Zielerreichungsgrad des Gesamtprogramms insgesamt noch erhöhen lassen.