

FORSCHUNGSGRUPPE

Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf

ART

Ex ante-Evaluation

**des Plans zur Förderung der Entwicklung des
ländlichen Raumes in Bayern 2007 - 2013**

**Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums
für Landwirtschaft und Forsten**

Bearbeitung:

Dipl.-Ing. Stefan Berghaus

Dr. Manfred Geißendörfer

Prof. Dr. Otmar Seibert

Triesdorf, 11. Dezember 2006

FORSCHUNGSGRUPPE
Agrar- und
Regionalentwicklung
TRIEDORF

Steingruberstraße 2
91746 Weidenbach-Triesdorf

Tel.: (0 98 26) 654-204
Fax: (0 98 26) 654-40 14

E-Mail: seibert@fh-weihenstephan.de
Internet: www.fg-art.de

Inhalt

1	Einleitung	7
1.1	Zielsetzung und Aufgabenstellung	7
1.2	Vorgehensweise	8
2	Ausgangssituation.....	9
2.1	Vollständigkeit der Analyse	9
2.2	Identifikation und Bewertung der Antriebskräfte einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung.....	11
2.3	Überführung der erkannten Disparitäten und Prioritäten in Handlungsprioritäten und Ziele	11
3	Relevanz und Konsistenz der Strategie	15
3.1	Verbindung zwischen Strategie und SWOT-Analyse.....	15
3.2	Bezugnahme auf die Schwerpunktachsen der ELER-VO einschl. Bewertung der Vereinbarkeit mit den EU-Leitlinien und der Nationalen Strategie	16
3.3	Bewertung der Hauptziele des Programms (einschl. LEADER).....	20
3.4	Prüfung der externen Kohärenz zu GAK, EFRE und ESF sowie vorhandenen Landesmaßnahmen	28
4	Bewertung der Maßnahmen.....	29
4.1	Schwerpunkt 1 - Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	29
4.2	Schwerpunkt 2 - Verbesserung der „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“	37
4.3	Schwerpunkt 3 - Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.....	48
4.4	Schwerpunkt 4 - LEADER.....	53
5	Interne Kohärenz	55
6	Erwartete Auswirkungen des Programms	56
7	Gemeinschaftlicher Mehrwert.....	60
8	Durchführung und Begleitung.....	61
9	Strategische Umweltprüfung (SUP)	62

Abbildungen

Abbildung 1: Entwicklungsmuster im ländlichen Raum (Clusteranalyse)	13
Abbildung 2: Zielhierarchie des bayerischen EPLR 2007-2013	26

Tabellen

Tabelle 1: Indikative Mittelaufteilung in Schwerpunkt 1 für den Gesamtzeitraum in Mio. EUR	30
Tabelle 2: Indikative Mittelaufteilung in Schwerpunkt 2 für den Gesamtzeitraum in Mio. EUR	37
Tabelle 3: Indikative Mittelaufteilung in Schwerpunkt 3 für den Gesamtzeitraum in Mio. EUR	48
Tabelle 4: Ex ante-Bewertung der erwarteten Wirkungen.....	58

Abkürzungen

AHZZ	Aktualisierte Halbzeitbewertung	ILE, ILEK	Integrierte ländliche Entwicklung, Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte
AGZ	Ausgleichszulage	Inv.	Investition
ALE	Amt für ländliche Entwicklung	InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
ALF	Amt für Landwirtschaft und Forsten	KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
ART	Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf	LAG	Lokale Aktionsgruppe
BLE	Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft	LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (europ. Förderprogramm zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
KULAP	Kulturlandschaftsprogramm	Mio.	Millionen
EA	Erschwernisausgleich	NATURA	Natura 2000 - länderübergreifendes Schutzgebietssystem innerhalb der Europäischen Union
EIF	Einzelbetriebliche Investitionsförderung	StMLF	Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums	StMUGV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung	SP	Schwerpunkt innerhalb des bayerischen Programmdokuments
Einw.	Einwohner	SUP	Strategische Umweltprüfung
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum	SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analyse) - bestandsaufnehmendes Kapitel im Programmentwurf des EPLR
EU	Europäische Union	UB	Umsetzungsbegleitung
EU-KOM	EU-Kommission	VO	Verordnung
ESF	Europäischer Sozialfonds	VNP	Vertragsnaturschutzprogramm
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft		
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie		
FN	Flurneuordnung		
GAK	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"		
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU		
ha	Hektar		
i. H. v.	in Höhe von		

1 Einleitung

1.1 Zielsetzung und Aufgabenstellung

Nach Maßgabe der ELER-VO 1698/2005, Art. 85, muss der Entwicklungsplan vorab nach spezifischen Kriterien bewertet werden. Die Ex ante-Evaluation ist Bestandteil der Ausarbeitung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) und zielt auf einen bestmöglichen Einsatz der Haushaltsmittel und die Verbesserung der Qualität des Programms ab.

Im Rahmen der Ex ante-Evaluation steht zunächst die Analyse der Stärken und Schwächen sowie der Entwicklungschancen der bayerischen Regionen und des Agrarsektors im Vordergrund. Sie dient dazu, Bedürfnisse festzustellen und nach Prioritäten einzustufen. Anhand der Schlüsselprobleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im ländlichen Raum soll es der Programmplanung ermöglicht werden, Ansatzpunkte für die Programmstrategie zu identifizieren.

Darüber hinaus ist in der Ex ante-Evaluation eine Beurteilung der Programm-Strategie im Sinne „logischer Kausalitätsbeziehungen“ erforderlich. Grundlage ist eine Begründung der Relevanz der Programmziele im Hinblick auf die Ausgangssituation. Sie nimmt Bezug auf den tatsächlichen Bedarf (Problemstruktur, Entwicklungsschwäche) des Programmgebiets und zeigt auf, ob das anzuwendende Strategiebündel eine spezifische Problemlösung dafür anbietet. Durch die Prüfung der Ziele, der strategischen Vorgehensweise, der fachlichen und finanziellen Prioritäten sowie der operationellen Maßnahmen soll die Schlüssigkeit der Interventionshypothese(n) begründet werden. Ein Hauptaugenmerk gilt der Übereinstimmung zwischen Bedürfnissen, Zielen, Aktivitäten und ihren beabsichtigten Ergebnissen.

Ebenso wichtig sind Ausgewogenheit und Abstimmung der Prioritäten des Programms im Hinblick auf ihren Beitrag zu den Zielen, die in den strategischen EU-Leitlinien festgelegt wurden. Das gleiche gilt für die Ziel-Kohärenz zwischen den bayerischen und den nationalen Prioritäten.

Eine Grundvoraussetzung dafür ist die möglichst präzise Bestimmung der Programm- und Maßnahmenziele im bayerischen EPLR und die Systematisierung in einem "Ziel-Baum". Soweit möglich und zweckmäßig ist deshalb gegebenenfalls eine Quantifizierung von Zielen in Zusammenarbeit mit den Programmverwaltern vorzunehmen.

Die Ex ante-Evaluation soll deshalb die „innere Übereinstimmung“ zwischen den Zielen des Programms und der Maßnahmenstruktur prüfen (Konsistenz). Sie soll eine Beurteilung der Übereinstimmung zwischen den im Plan und im Programmplanungsdokument definierten strategischen und spezifischen Zielen einerseits und den auf Maßnahmenebene definierten operationellen Zielen andererseits liefern.

Desgleichen muss die „äußere Übereinstimmung“ des Programms geprüft werden. Strukturpolitik und -interventionen sollten mit den nationalen Fach- (Wirtschafts-, Agrarpolitik) und Querschnittspolitiken (Finanz- und Umweltpolitik) sowie mit den Verordnungen und Querschnittszielen der EU vereinbar sein (z.B. Chancengleichheit, Wettbewerb).

Ob es letztlich gelingt, mit Hilfe der Strukturinterventionen übergeordnete Zielsetzungen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu erreichen, wird auch von Implementations- und Verfahrensfragen abhängig sein. Eine Bewertung der Durchführungs- und Begleitmodalitäten einschließlich des Monitoring- und Bewertungssystems zählt deshalb ebenfalls zu den Aufgaben der Ex ante-Evaluation.

1.2 Vorgehensweise

Die Ex ante-Evaluation erfolgte parallel zur Erstellung des Ländlichen Entwicklungsprogramms Bayern und erstreckte sich über knapp ein Jahr. Während dieser Zeit bestand zwischen der Programmplanungsbehörde (StMLF) und den Evaluatoren ein reger und ständiger Austausch. Aus der Sicht der Evaluatoren diente die Zusammenarbeit im Wesentlichen dazu,

- die Ergebnisse der Situationsanalyse im kritischen Dialog mit Vertretern der Verwaltung zu werten;
- besondere Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken der Entwicklung von Land- und Forstwirtschaft sowie ländlichen Räumen zu identifizieren und über deren Bedeutung für die künftige Entwicklung Einvernehmen zu erzielen;
- die voraussichtlichen Umweltwirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung zu bestimmen;
- auf der Grundlage der analytischen Vorarbeiten und der Ergebnisse der Aktualisierten Halbzeitbewertung des Vorgängerprogramms Vorschläge für strategische Schwerpunkte des neuen Programms zu entwickeln;
- erste Maßnahmenvorschläge im Entwurfsstadium mit den beteiligten Fachreferaten vor dem Hintergrund der in der ELER-VO vorgesehenen Förderachsen und der strategischen Förderschwerpunkte Bayerns kritisch zu diskutieren und dabei auch auf die Festlegung quantifizierbarer Ziele und Indikatoren zu achten.

Zur Ausrichtung der Maßnahmenvorschläge auf die Schwerpunktachsen der ELER-VO und zur engeren Orientierung an strategischen Zielen der bayerischen ländlichen Entwicklungspolitik fanden im Sommer 2006 unter der Leitung des mit der Programmierung beauftragten Referats Einzelgespräche zwischen den Evaluatoren und den beteiligten Fachreferenten statt. Sie führten zu Anpassungen im Maßnahmenbereich, zu einer insgesamt stärkeren Zielorientierung und zur Verfeinerung der Indikatorenauswahl. Insbesondere ab Herbst 2006 war die Forschungsgruppe bei der Abstimmung von Detailfragen ständiger Ansprechpartner und kritischer Prozessbegleiter des StMLF.

2 Ausgangssituation

Aufgabe der SWOT-Analyse innerhalb der Programmplanung soll die Einschätzung und Bewertung mittel- bis langfristiger Entwicklungen im ländlichen Raum Bayerns sein. Sie bildet die Grundlage für die Entwicklung von Maßnahmen im Rahmen der Programmplanung, indem sie den Handlungsbedarf in einer aktuellen Situationsbeschreibung identifiziert.

Neben eigenständigen Untersuchungen statistischen Datenmaterials (z.B. zum Thema Landwirtschaft) wurden bei Fachthemen (z.B. Umweltzustand) vorrangig die auf Landesebene verfügbaren Publikationen (z.B. Waldzustandsbericht) herangezogen, so dass qualifizierte Aussagen getroffen werden konnten und der Eindruck eines vollständigen und in sich kohärenten Bildes der bayerischen Raumentwicklung entsteht.

Die Gliederung des Kapitels entspricht den Vorgaben der Evaluation Guidelines.

2.1 Vollständigkeit der Analyse

Quelle der SWOT-Analyse ist ein eigenständiger Bericht der Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART), der parallel zur Programmplanung erstellt wurde und dadurch eine konstruktive Rückkopplung zwischen den Programmplanern des STMLF und der Forschungsgruppe ermöglichte. Der Bericht wurde daher von dem Ministerium mit nur geringfügigen Änderungen¹ als SWOT-Analyse in das Programmplanungsdokument übernommen, so dass beide Dokumente inhaltlich weitgehend übereinstimmen. Lediglich die Darstellung der Situation der kommunalen Haushalte sollte ergänzt werden, da dies insbesondere für Maßnahmen in Schwerpunkt 3 von Bedeutung ist. Gebietsspezifische Unterschiede und Maßnahmen zur Angleichung der Lebensverhältnisse verlangen deshalb differenzierten Maßnahmenbündel und möglicherweise andersartige Förderstrategien.

Die SWOT-Analyse soll lt. Durchführungsverordnung (Anhang II Abschnitt 3, Entwurf) mindestens 5 Untersuchungsbereiche abdecken:

- **Genereller sozioökonomischer Kontext des Programmgebiets**

Als Grundlage zur Gliederung der ländlichen Räume Bayerns wird die Klassifikation nach siedlungsstrukturellen Gebietstypen des Bundesamtes für Raumordnung übernommen. Sie weist eine tiefere regionale Gliederung als die bayerischen Planungsregionen auf und ermöglicht so die Untersuchung kleinräumiger Disparitäten. Auf das Verhältnis zwischen Stadt und Land, die Bevölkerungsstruktur (Demographie, Wanderungen, etc.), ökonomische Schwerpunkte einschließlich Produktivitäts- und Wachstumspole, den Arbeitsmarkt (Beschäftigung und Arbeitslosigkeit), die Flächennutzung sowie Eigentumsstrukturen und Betriebsgrößen in der Land- und Forstwirtschaft wird eingegangen.

Im Bereich Bildung wird ausschließlich die Ausbildungsplatzsituation behandelt. Da Bildung und "lebenslanges Lernen" ein wichtiger Faktor für die Zukunftsfähigkeit des ländlichen Raumes ist, sollte dieser Aspekt noch stärker berücksichtigt werden. Vor allem auf regionaler Ebene ließen sich hier durchaus Bedarfe und Ansatzpunkte für gebietsspezifische Strategien, z.B. im Rahmen von LEADER, ableiten.

- **Situation in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Lebensmittelsektor**

Die Darstellungen beziehen sich schwerpunktmäßig auf den bayerischen Agrarsektor. Neben kürzeren Darstellungen zur Forstwirtschaft und dem Lebensmittelbereich wurde zusätz-

¹ Vor allem Verringerung der Zahl illustrierender Abbildungen

lich das Thema Tourismus aufgegriffen. Diese Schwerpunktsetzung entspricht der Bedeutung der Sektoren/Branchen innerhalb des ländlichen Raumes Bayerns. Es wird sowohl auf Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit eingegangen, als auch auf die betriebliche und personelle Situation sowie innovative Entwicklungen.

- **Umwelt und Flächennutzung**

Dieser Themenbereich deckt nahezu alle Aspekte der umfangreichen Liste im Anhang II der Durchführungsvorordnung ab.² Sie legt in diesem Zusammenhang großen Wert auf quantifizierte Datenanalysen. Die Erhebung von Umweltindikatoren befindet sich jedoch noch im Aufbau und ist daher noch nicht flächendeckend verfügbar. Bereits heute kleinräumig darstellbare Unterschiede (z.B. Nitratbelastung) wurden innerhalb der Ex ante-Evaluation behandelt, während zusätzliche, nicht-regionalisierbare Indikatoren im Umweltbericht im Rahmen der strategischen Umweltprüfung (SUP) erörtert wurden (z.B. Artenvielfalt).

- **Ländliche Ökonomie und Lebensqualität**

Diesem Querschnittsthema wird kein eigenständiger Abschnitt innerhalb der Ex ante-Evaluation gewidmet. Vielmehr zeigt die SWOT-Analyse den Wandel der Wirtschaft mittels Analysen zur Veränderungen der Erwerbsstruktur und der Wirtschaftskraft in verschiedenen Teilräumen Bayerns auf. Innerhalb der thematischen Abschnitte (insb. zu den Themen Tourismus und Umwelt) werden zusätzliche Aussagen über die Auswirkungen auf die Ländliche Ökonomie und die Lebensqualität getroffen. Zusätzlich befasst sich die SUP in 3 Kapiteln (Landschaft, Menschliche Gesundheit und Bevölkerung, Kultur- und Sachgüter) mit eng verwandten Aspekten (z.B. Denkmalschutz als Beispiel für das kulturelle Erbe).

Auf Aussagen zur derzeitigen Situation von Kleinst-Gründungen, Engpässen im Dienstleistungsangebot ländlicher Räume (inkl. Online-Services und Breitbandinfrastruktur), Infrastruktur, Humanpotenzial und lokale Entwicklungsfähigkeit (inkl. öffentliche Steuerung) wird mangels regionalisierbarer Daten verzichtet.

- **LEADER und andere europäische und nationale Programme**

Im Programmzeitraum von 2000-2006 wurden in Bayern 45 Lokale Aktionsgruppen ausgewählt. Aussagen zur Größe und Bevölkerung von LEADER+-Gebieten sind der aktualisierten Halbzeitbewertung von LEADER+ in Bayern zu entnehmen.³ Da sich sowohl die Einwohnerzahl ebenso wie die Gebietskulisse in der neuen Förderperiode ändern wird, wurde auf eine Darstellung innerhalb der Ex ante-Evaluation verzichtet.

Wichtiger als die vergangene Förderperiode ist eine Einschätzung der Fähigkeit zur Kofinanzierung in der kommenden Förderperiode. Insbesondere Kommunen in strukturschwächeren Gebieten weisen eine mangelnde Finanzausstattung auf. Der entsprechende Abschnitt "Kommunalfinanzen" des SWOT-Berichts wurde jedoch nicht in das Programmplanungsdokument übernommen. Zur Vervollständigung der SWOT-Analyse wäre zumindest auf die in Teilräumen besonders prekäre Situation der kommunalen Haushalte hinzuweisen.

Insgesamt beinhaltet die regionalstatistische Bestandsaufnahme die wichtigsten Strukturmerkmale der bayerischen Teilräume in siedlungsstruktureller Gliederung. Die aktuell bedeutsamsten Entwicklungslinien und deren Einwirkung auf die ländlichen Räume werden untersucht und in den Darstellungen berücksichtigt.

² Ausnahme: Wälder mit hoher Brandgefahr

³ Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART): Aktualisierte Halbzeitbewertung der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ in Bayern. Triesdorf 2005.

2.2 Identifikation und Bewertung der Antriebskräfte einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung

Die anschließende SWOT-Analyse macht deutlich, dass in Bayern eine große Vielfalt ländlicher Räume existiert. Daher können grundsätzliche Aussagen über die wesentlichen Antriebskräfte einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung nur eher allgemeiner Natur sein. Zudem fallen in regionalstatistischen Untersuchungen Probleme stärker auf als Potenziale. In Kapitel 3.1.7 des EPLR werden diese Entwicklungstrends und die sie beeinflussenden Triebfedern aufgezeigt und für die ländlichen Räume in Bayern konkretisiert.

Weil regionalisierte Daten nur mit zeitlichem Verzug zur Verfügung stehen, konnten aktuellste Entwicklungen, etwa der Einfluss des gesamtwirtschaftlichen Konjunkturaufschwungs, nicht immer vollständig berücksichtigt werden. Aus diesem Grund ist im Programmverlauf eine Halbzeitbewertung vorzunehmen, bei der die der SWOT-Analyse zugrunde gelegten Annahmen überprüft werden. Da jedoch vor allem Trends mit langfristigen und damit relativ stabilen Perspektiven aufgezeigt werden, gehen die Evaluatoren nicht von gravierenden Änderungen aus.

2.3 Überführung der erkannten Disparitäten und Prioritäten in Handlungsprioritäten und Ziele

Die Ergebnisse der SWOT-Analyse werden in den folgenden Abschnitten weitgehend stringent in den Aufbau des EPLR-Zielsystems integriert (z.B. Kap. 3.2 und 4.2.). Insgesamt sind folgende Punkte positiv zu vermerken:

- Die quantitativen Schwerpunkte (Umfang) der SWOT-Analyse entsprechen auch den Schwerpunkten des EPLR.
- Beide Teile - SWOT-Analyse wie Strategie - zeichnen sich durch große Themenbreite aus, wenngleich die Schwerpunkte eindeutig auf Land- und Forstwirtschaft sowie Umwelt liegen.
- Bei der Konzeption der Einzelmaßnahmen wird regelmäßig auf die SWOT-Analyse Bezug genommen.

Allerdings werden die Ergebnisse der SWOT-Analyse nicht in vollem Umfang bei der Programmkonzeption genutzt. Während die SWOT-Analyse ein breit gefächertes Spektrum an Disparitäten aufzeigt und damit den differenzierten Handlungsdruck für ländliche Räume vermittelt, konzentriert sich der EPLR vorwiegend auf die agrarstrukturellen Herausforderungen (SP 1 und 2). Dies drückt sich auch darin aus, dass nur rd. 12 % der Mittel für SP 3 vorgesehen sind.

Dabei wird nur am Rande auf die differierenden Entwicklungsmuster der bayerischen Teilräume eingegangen. Die SWOT-Analyse stellt dafür wesentlich mehr Ansatzpunkte zur Verfügung. Dies hätte auch in der Strategie noch klarer zum Ausdruck gebracht werden können. Die beiden folgende Aspekte begründen diese Auffassung:

- **Der EPLR wird auf agrarstrukturelle Herausforderungen konzentriert**

Das Abschlusskapitel der SWOT-Analyse beschreibt die festgestellten Disparitäten, untergliedert nach den Themengebieten "Soziales", "Wirtschaftliches", "Räumliches" und "Ökologisches" und versucht dabei, ein breites Bild des Handlungsdrucks im ländlichen Raum Bayerns zu vermitteln. Da das europäische ELER-Programm den ländlichen Raum funktional

jedoch weitgehend auf Land- und Forstwirtschaft sowie Umwelt konzentriert, fokussiert die anschließende SWOT-Übersicht vor allem auf diese Schwerpunkte. Die Überführung in Handlungsprioritäten und Ziele erfolgt in diesem Sinne stringent nach den von der EU vorgegebenen Schwerpunktachsen.

Aus der Perspektive einer umfassenden Entwicklung des ländlichen Raums wäre ein noch breiteres Maßnahmenspektrum auf der Basis der ELER-Verordnung grundsätzlich vorstellbar. Da die Entwicklung der ländlichen Räume in Bayern vor allem vom sekundären und tertiären Sektor sowie von der Lage zu den städtischen Verdichtungsräumen geprägt wird, ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil der dortigen Bevölkerung mit den im EPLR vorgeschlagenen Maßnahmen nur geringfügig erreicht wird (s. Abbildung 1). Nur der kleinere Teil der Maßnahmen kann über sektorale Aufgaben hinaus gehen - in erster Linie Querschnitts-Maßnahmen wie LEADER und ILEK, ebenso Naturschutz, Hochwasserschutz sowie die Flurneuordnung und Dorferneuerung.

Andererseits werden die ländlichen Räume auch außerhalb des ELER-Programms gefördert. In diesem Sinne ergänzen sich die SWOT-Analysen des ESF und des EFRE sowie die Maßnahmen der jeweiligen Programme gegenseitig und könnten theoretisch dieses Defizit decken. Künftig sollte überlegt werden, ob in der Programmplanungsphase eine gemeinschaftliche Kooperation der für die SWOT-Analyse zuständigen Stellen aller drei Programme das Ziel thematisch integrierter Konzepte für den ländlichen Raum (ELER) zur Verringerung regionaler Disparitäten (EFRE) und zur Verbesserung des Arbeitsmarktes (ESF) noch besser erreichen könnte.

- **Regionale Betrachtung führt nicht zu regionalisierten Maßnahmen**

Die Darstellung der bislang prägenden Entwicklungsmuster in Abbildung 1 verdeutlicht, dass es den ländlichen Raum in Bayern nicht gibt. Eine Vielzahl unterschiedlicher Rahmenbedingungen führt zu regional sehr unterschiedlichen Problemstrukturen. Folgerichtig sollte geprüft werden, ob strukturpolitische Förderprogramme in größerem Maße räumlich differenziert angewendet werden, wie dies z.B. beim EFRE geschieht (vgl. Abschnitt 2.2). Dies erfolgt jedoch nur bei der Maßnahme "Ausgleichszulage" und spezifischen ökologischen Maßnahmen, die auf Basis einer Gebietskulisse angewendet werden.

Auch bei anderen Maßnahmen (z.B. Dorferneuerung) ist nicht eindeutig im Programm geklärt, ob vor allem solche Regionen gefördert werden, die es am dringendsten nötig haben. Ebenfalls bleibt unklar, inwieweit die Maßnahmen überall gleichermaßen Wirkung zeigen können (z.B. Abwanderung verhindern).

Gute Ansätze einer Regionalisierung bieten auch die Maßnahmen LEADER und ILEK aufgrund ihres gebietsbezogenen Ansatzes. Einmal erlauben sie es, die „Initiativkräfte“ einer Region stärker zu fördern; zum Anderen werden auch viele Implementierungsfragen aufgeworfen, z.B. in welchem Ausmaß „Wettbewerbskonzepte“ für die Erlangung von Fördergeldern eine Rolle spielen sollten (finanzkräftige contra weniger finanzkräftige Regionen) oder wie die Problemfelder von Regionen nach ihrer Wichtigkeit bewertet werden sollten (Umwelt, Strukturwandel, demografische Entwicklung). Grundsätzlich ließe sich durch den interregionalen Wettbewerb um Mittel die Zielorientierung der spezifischen Fördermaßnahmen verbessern. Ein Regionalisierungskonzept wäre jedoch nur mit einem höheren Aufwand umsetzbar und würde noch intensivere Verwaltungs- und Betreuungsleistungen der Behörden und der regional eingebundenen Träger-Institutionen voraussetzen.

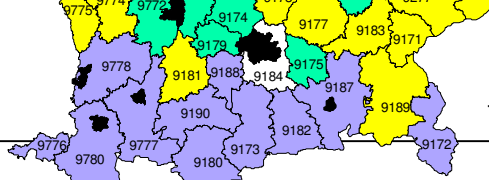
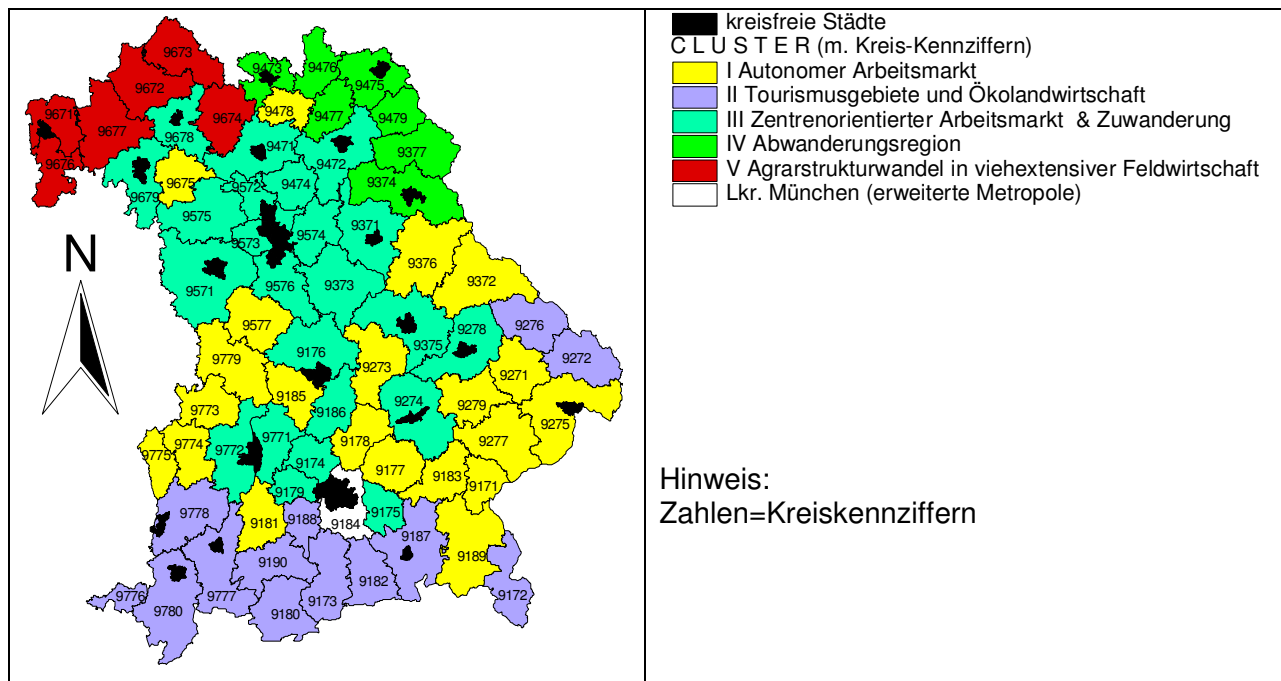


Abbildung 1: Entwicklungsmuster im ländlichen Raum (Clusteranalyse)



Ziel der Clusteranalyse war es, die "wichtigsten" Entwicklungsmuster des ländlichen Raums in Bayern zu identifizieren. Dazu gingen über 250 statistische Daten (über 50 aus der Agrarstatistik) in die Clusteranalyse der Landkreise (ohne kreisfreie Städte) ein.

Die identifizierten Entwicklungsmuster lassen sich wie folgt interpretieren:

Typ I: Landkreise mit ausgeglichenerem Beschäftigungsangebot (Autonomer Arbeitsmarkt)

Die 21 Kreise bieten eine in Relation zum gesamten ländlichen Raum überdurchschnittlich große Zahl an Arbeitsplätzen für Einheimische an (Erwerbsquote). Dies liegt an der vergleichsweise guten Ausstattung mit wohnortnahen Arbeitsplätzen in einer vielseitig ausgerichteten Wirtschaft, z.B. in fertigungsorientierten Branchen im nordschwäbischen Bereich und im niederbayerischen Donautal. Ein relativ niedriger Pendlersaldo zeigt, dass der Einfluss von externen Arbeitsmarktzentren gering ist. Daraus resultiert ein relativ konjunkturunabhängiger, stabiler Arbeitsmarkt.

Typ II: Tourismusgebiete und Ökolandwirtschaft

Die 13 Kreise des zweiten Clusters liegen vorwiegend in den angestammten Tourismusregionen Bayerns und bieten als attraktiver Landschaftsraum eine besondere Eignung für touristisch-landwirtschaftliche und ökologisch ausgerichtete Aktivitäten. Die Anteile der Wertschöpfung und der Erwerbstätigkeit im sekundären Sektor sind folglich eher unterdurchschnittlich. Aufgrund eines höheren Anteils von Ökolandwirtschaft war der Anpassungsdruck bei der Betriebsgrößenstruktur bisher niedrig gewesen. Wenn nicht weiterhin erfolgreich Teile der Wertschöpfungskette re-integriert werden können, wird der Bedarf an flankierender Unterstützung, z.B. durch Diversifizierungs- und Umstellungsberatung, zunehmen.

Typ III: Zuwanderungsregionen mit zentrenorientiertem Arbeitsmarkt

Die 23 Landkreise grenzen sich durch eine erhöhte erwerbsbedingte Bevölkerungszuwanderung gegenüber den anderen Regionen ab. Da sich die Kreise überwiegend im räumlichen Umfeld der beiden Agglomerationsräume um Nürnberg und München sowie im Umfeld der größeren Städte Bayerns befinden, ist der Einfluss der Verdichtungsräume (hoher Auspendleranteil, wenig Arbeitsplätze je Einwohner) kennzeichnend für die räumliche Entwicklung (Wohn- und Versorgungsfunktion). Dies zeigt sich darüber hinaus an der für Landkreise hohen Bevölkerungsdichte von 168 Einw./km², zunehmender Kaufkraft und unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit.

Typ IV: Abwanderungsregion

Die sieben Kreise gehören dem bereits in der SWOT-Analyse generell als strukturschwach iden-

tifizierten Teil Bayerns an. Prägnant ist eine negative Beschäftigungsentwicklung (-17 % von 1994-2004), die den landesweiten Trend der Bevölkerungszunahme konterkarierte. In der Folge nahm die Bevölkerung um mehr als 1 % ab. Der regionale Arbeitsmarkt weist mit 10 Prozent die höchste Arbeitslosigkeit aller Cluster auf (Landkreis-Durchschnitt 6,5 %). Als Gründe konnten eine unterdurchschnittliche Produktivität im Sekundärsektor und die Lage zu den ostdeutschen Bundesländern (Einpendler= importierte Arbeitslosigkeit) identifiziert werden. Umso erstaunlicher ist es, dass trotz der geringen Bevölkerungsdichte und trotz des starken Arbeitsplatzabbaus der letzten Jahre keine unterdurchschnittliche Erwerbsquote vorliegt. Insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit ist unterdurchschnittlich niedrig. In Verbindung mit der Abwanderungsneigung deutet dies darauf hin, dass junge Erwachsene - aufgrund des wenig hoffnungsvollen Beschäftigungsangebots - in anderen Regionen ihre Chancen suchen. Charakteristisch für die Arbeitsmarktprobleme ist, dass sie weniger konjunktureller sondern vielmehr struktureller und somit langfristiger Art sind.

Typ V: Regionen mit intensivem Agrarstrukturwandel

Die 6 Kreise dieses Clusters wurden wegen des intensiven landwirtschaftlichen Strukturwandels im Nordwesten Bayerns als homogene Einheit identifiziert. Hier befindet sich eine besonders große Dichte von Nebenerwerbsbetrieben, jedoch auch eine kleine Zahl an überdurchschnittlich großen Haupterwerbsbetrieben (56 ha im Vergleich zu 38 ha im Landkreis-Durchschnitt) mit einem überdurchschnittlich hohen Pachtflächenanteil. Aufgrund der Nähe zur Rhein-Main-Region und alternativer Erwerbsmöglichkeiten gab es in den letzten Jahren in diesem Gebiet eine besonders große Zahl an Betriebsaufgaben (-37 % im Vergleich zu -29 % im Landkreisdurchschnitt). Parallel dazu verzeichneten die verbliebenen Betriebe eine starke Flächenausweitung um 59 % im Vergleich zu nur 37 % im bayerischen Landkreisdurchschnitt.

3 Relevanz und Konsistenz der Strategie

Ein zentraler Aspekt der Ex ante-Evaluation betrifft die Bewertung der Relevanz des Programmansatzes für das entsprechende Fördergebiet und der Schlüssigkeit der Strategie. Bezüglich der Strategie ist zu prüfen, ob diese den gebietsspezifischen Stärken und Schwächen des Landes entspricht und daraus ein "Unterstützungs-Bedarf" abgeleitet werden kann. Dieser Bedarf ist mit den im Programm gewählten Zielen und Maßnahmen zu vergleichen. Darüber hinaus sind die Maßnahmen mit Vorgaben der EU- und der nationalen Strategie abzugleichen.

Vor der abschließenden Bewertung der Relevanz und Konsistenz der Strategie (vgl. Kapitel 3.2 und 4.2 im EPLR-Entwurf) wurden prozessbegleitend mehrere Gespräche mit den Programmplanern geführt, die sich auf die Vervollständigung der Strategie, deren Anpassung an die bayerische Ausgangslage und die Auswahl eines geeigneten Maßnahmenpektrums bezogen. Daran anknüpfend sind in den folgenden Abschnitten folgende Aspekte näher anzusprechen:

- Besteht eine Verbindung zwischen der SWOT-Analyse und der Strategie?
- Wurden die Empfehlungen aus den Halbzeitbewertungen angemessen berücksichtigt?
- Nehmen die Maßnahmenvorschläge Bezug auf Schwerpunktachsen der ELER-VO, auf die EU-Leitlinien und die Nationale Strategie?
- Wie sind die Hauptziele des Programms (einschl. LEADER) zu bewerten?
- Besteht externe Kohärenz zwischen dem EPLR auf der einen Seite und den Förderbedingungen der GAK, der EFRE- und ESF-Programme sowie weiterhin bestehender Landes-Fördermaßnahmen?

3.1 Verbindung zwischen Strategie und SWOT-Analyse

Es geht im Detail um folgende Fragen:

- Besteht eine Verbindung zwischen der SWOT-Analyse und der bayerischen Strategie?
- Wurden landes- und regionspezifische Charakteristika in der Programmstrategie aufgegriffen?
- Kann die gewählte Strategie eine Lösung für die Entwicklungsprobleme der Teilräume bieten?
- Sind die Prioritäten begründet, die den einzelnen Schwerpunkten und Maßnahmen zugeteilt werden?

Die Strategie des bayerischen EPLR-Entwurfs nimmt zunächst generell Bezug auf die Erfahrungen aus der vorangegangenen Förderperiode und die Vorgaben des Landesentwicklungsplans. In enger Anlehnung an die SWOT-Analyse wird anschließend ein Profil der bayerischen Landwirtschaft und der ländlichen Räume skizziert, das zugleich Herausforderungen und Entwicklungstrends aus der SWOT-Analyse aufgreift und mit potenziellen Handlungsfeldern verbindet. Wie in Abschn. 2 aufgezeigt, ist die Darstellung der Stärken und Schwächen überwiegend auf den Agrarsektor ausgerichtet, während die Beschreibung der Ausgangssituation auch auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Bezug nimmt. Dabei wird nur am Rande auf die unterschiedlichen Entwicklungsmuster der bayerischen Teilräume eingegangen, obwohl die SWOT-Analyse dafür mehr Ansatzpunkte zur Verfügung stellt.

Nach einer kurzen Zusammenschau der Chancen des ländlichen Raums bildet eine ausführliche Darlegung seiner Schwächen den Kern der Strategiebegründung. Diese Schwächen sollen mit den schwerpunktspezifischen Maßnahmen gemildert werden. Die Strategiebeschreibung versucht, für jeden Schwerpunkt nachvollziehbare Argumente zur Ausgestaltung der "Achsen" zu liefern. Nicht immer lassen sich jedoch fachliche von politischen Argumenten trennen. Auch die Benennung des Handlungsbedarfs aus der SWOT-Analyse heraus folgt eher einer Aufzählung ohne eindeutige Gewichtung. Gelänge es, die wesentlichen - durchaus regional unterschiedlichen - Entwicklungsmuster besser in die Strategie zu integrieren, ließe sich voraussichtlich auch eine noch gezieltere Anwendung von Maßnahmenbündeln in den Teilräumen Bayerns begründen.

Generell lassen sich die Ziele des Programms innerhalb der Schwerpunkte gut identifizieren. Dazu wurde vom Ex ante-Bewerter als Ergänzung eine Systematisierung der Ziele in einem Ziel-Baum erstellt. Er erlaubt es, die Einzelziele überzeugender zu kommunizieren sowie den Zusammenhang zwischen den Einzelzielen und auch die Gewichtung der Maßnahmen noch transparenter darzustellen.

Die mit den ausgewählten Fördermaßnahmen verbundenen Ziele zeigen, dass die Strategie im Vergleich zur Vorgängerperiode einen stärkeren Fokus auf die Stärkung der "Wettbewerbsfähigkeit" des bayerischen Agrarsektors legt. Dabei wird der Förderung und Umstrukturierung des Sachkapitals der Vorrang eingeräumt und bewusst auf eine zusätzliche Unterstützung des Humanressourcen verzichtet (VO 1698/2005, Art. 20 a). Angesichts eines gut ausgebauten und flächendeckenden Bildungssystems dürfte dies in Bayern keinen Nachteil für die Fortentwicklung des Agrarsektors bedeuten. Andererseits wäre darzustellen, warum auch auf den dritten Unterpunkt in Art. 20 c) verzichtet wird (Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse).

3.2 Bezugnahme auf die Schwerpunktachsen der ELER-VO einschl. Bewertung der Vereinbarkeit mit den EU-Leitlinien und der Nationalen Strategie

Strategische Leitlinien der EU

In der Beschreibung der Strategie wird zu den Schwerpunktachsen der ELER-Verordnung und den strategischen Leitlinien der EU ein enger Bezug hergestellt. In diesem Zusammenhang werden auch die beiden Grundsatzfestlegungen der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung und die Nachhaltigkeitsziele von Göteborg in die bayerische Programmplanung integriert. Darüber hinaus wird in einem separaten Kapitel eine Beschreibung der Vereinbarkeit der bayerischen Maßnahmen mit der nationalen Strategie ausgearbeitet. Im Folgenden sollen dennoch einige Punkte angesprochen werden, die auf Grundlage der SWOT-Analyse im Detail zu einer veränderten Schwerpunktsetzung beitragen könnten.

Anhand einer Gegenüberstellung der EU-Leitlinien und der geplanten Maßnahmen in Bayern in einer Wirkungsmatrix werden im EPLR-Entwurf die Wechsel-Beziehungen zwischen strategischen Elementen auf EU- und bayerischer Ebene dargestellt. Die 6 EU-Leitlinien werden aufgegriffen und mit folgenden Argumenten spezifiziert:

- In Bezug auf die Leitlinie 1 "Verbesserung des Agrar- und Forstsektors" ist in SP 1 des EPLR eine Fokussierung auf die Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals beabsichtigt. Dabei wird mittels der einzelbetrieblichen Investitionsförderung und der Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung auch auf Innovation und Qualität in der Lebensmittelkette abgestellt. Maßnahmen der Flurneuordnung und Walderschließung sol-

len die infrastrukturellen Voraussetzungen für den Agrar- und Forstsektor verbessern, um Effizienzgewinne erzielen zu können. Die in der Leitlinie genannte Priorität "Wissens-transfer" (entspricht Art. 21-25 der VO 1698/2005) spiegelt sich jedoch in der bayerischen Strategie nicht wider. Da die Fortentwicklung der Humanressourcen gemeinhin einen wesentlichen Entwicklungsfaktor darstellt, sollte zumindest eine kurze Begründung eingefügt werden, warum darauf verzichtet wird.

- Die Intention der Leitlinie 2 "Verbesserung von Umwelt und Landschaft" wird mit insgesamt 11 Maßnahmen aus dem Agrar- und Waldumweltbereich aufgegriffen. Damit wird kongruent zur Zielsetzung dieser Leitlinie die breiteste Maßnahmenpalette angeboten. Biologische Vielfalt, Erhaltung und Entwicklung land- und forstwirtschaftlicher Systeme mit hohem Naturschutzwert und traditioneller Landschaften sowie Wasserschutz und Begrenzung des Klimawandels sollen mit Hilfe freiwilliger Umweltvereinbarungen gefördert werden. Auch unter Berücksichtigung des Finanzvolumens wird dieser Leitlinie die höchste Priorität eingeräumt. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Maßnahmen wie die Ausgleichszulage oder das Waldbauliche Förderprogramm, obwohl in SP 2 integriert, durchaus auch gesellschaftliche Ziele verfolgen und deshalb im weitesten Sinn zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum (Leitlinie 3) beitragen.
- Leitlinie 3 fordert, dass der Schwerpunkt 3 (VO 1698/2005) prioritär zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und besseren Voraussetzungen für Wachstum beitragen soll. Darüber hinaus zielt die Leitlinie auf die Schaffung von gebietspezifischen Kompetenzen und organisatorischen Kapazitäten für die strategische Entwicklung von Regionen. Obwohl in der SWOT-Analyse betont wurde, dass gerade der agrarsektorale Strukturwandel mit flankierenden Maßnahmen begleitet werden muss, wird in SP 3 die geringste Zahl an Maßnahmen mit der geringsten Finanzausstattung angeboten. Gleichwohl wird im bayerische EPLR ein Bündel mit 5 Maßnahmen offeriert, das alle 3 Untergruppen des Schwerpunkts 3 beinhaltet. Dennoch wären aus Sicht der ländlichen Räume die in der Verordnung angebotenen Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs oder von Unternehmensgründungen (Kleinstunternehmen) durchaus als passende Ergänzung im bayerischen EPLR zu empfehlen, da sich andere EU-Fonds (EFRE) nicht auf alle Teilräume des ländlichen Raums erstrecken. Zumindest sollten die angebotenen Einzelmaßnahmen Dorferneuerung, Nachwachsende Rohstoffe, Einkommensalternativen und Landschaftspflege-Vorhaben in ihrer inhaltlichen Ausrichtung noch stärker auf die Prioritäten der EU-Leitlinie 3 "Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und von Voraussetzungen für Wachstum" (s. o.) fokussiert werden.
- Die Inhalte von Leitlinie 4 "Aufbau von lokalen Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung" sollen durch die Querschnittsmaßnahme LEADER, aber auch durch die ergänzenden Maßnahmen Flurneuordnung und Dorferneuerung, Diversifizierung, Naturschutz und Landschaftspflege ausgefüllt werden. Die in Bayern geplante LEADER-Richtlinie (SP 4) ist inhaltlich so gestaltet, dass nicht-investive und investive Maßnahmen einbezogen werden können. Neben den eigenständig organisierten Lokalen Aktionsgruppen werden auch die in SP 3 angebotenen integrierten Entwicklungskonzepte (ILEKs) als Untermauerung für die Ziele der Leitlinie 4 gesehen. Die horizontalen Prioritäten "Verwaltungsverbesserung" und "Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials" werden um so stärker unterstützt werden können, je besser Entscheidungskompetenzen gebündelt werden und die Zusammenarbeit der Förderverwaltungen koordiniert werden kann.
- In Leitlinie 5 der EU werden größtmögliche Synergien zwischen den Schwerpunkten des Programms (siehe Abschn. 5), aber auch zwischen EPLR und anderen EU-Aktionsplänen, z.B. des Umweltaktionsprogramms der EU, gefordert. Die bayerische Strategie führt hier insbesondere die Ausarbeitung und Umsetzung von Schutz- und Be-

wirtschaftungsplänen für NATURA 2000-Gebiete im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie an, die teilweise über die gleichen Richtlinien des Umweltministeriums gefördert werden wie die EPLR-Maßnahmen (VNP, Landschaftspflege- und Naturparkprogramm). Die im EPLR geplante Wirkungsoptimierung durch ergänzende Agrarumweltmaßnahmen wird jedoch eine gezielte Koordination der Maßnahmen und Projektträger erfordern. Eine Benennung der dafür zuständigen Koordinierungsstelle(n) wäre vorteilhaft, um eine effektive und effiziente Umsetzung der EPLR-Maßnahmen zu gewährleisten.

- Komplementarität zwischen den Strukturfonds, den nationalen Fachpolitiken und den "Ressort-Aufgaben" auf Länderebene fördert die transparente Implementation und damit die Wirksamkeit des EPLR. Dies soll gemäß Leitlinie 6 der EU durch eine optimale Abstimmung der ELER- und anderen Politikmaßnahmen des Landes und des Bundes erfolgen. Die bayerische Strategie wurde insbesondere mit dem Wirtschafts- und Umweltministerium abgestimmt, wobei die Umweltverwaltung dank ihrer aktiven Beteiligung an der Programmplanung tendenziell stärker einbezogen wurde. Die Notwendigkeit einer Abgrenzung wird in der bayerischen Strategie insbesondere bei den Maßnahmen Hochwasserschutz, Dorferneuerung, Naturschutz und Landschaftspflege sowie bei ILEK- und LEADER-Maßnahmen identifiziert. Eine anschauliche Darstellung zur Identifizierung des jeweiligen Unterstützungs- und Koordinierungsprofils der mit der ländlichen Entwicklung befassten Institutionen könnte den praktischen Fördervollzug erleichtern. Erfahrungen aus der vergangenen Förderperiode zeigen, dass gerade an den Schnittstellen zwischen Wirtschaftsförderung und den EPLR-Maßnahmen (einschl. LEADER) ein signifikanter Abstimmungsbedarf bestand.

Nationaler Strategieplan

Der nationale Strategieplan soll den Bezugsrahmen für die Länderprogramme liefern. Er betont deshalb, dass bei erheblichen regionalen Unterschieden zahlreiche Herausforderungen von den Menschen im ländlichen Raum zu bewältigen sind und deshalb differenzierte und zielgerichtete Förderangebote in den EPLR aufgenommen werden sollen.

Mit Hilfe einer Gegenüberstellung der "zentralen Ziele" und der "Maßnahmen mit besonderer Bedeutung" des nationalen Strategieplans und der geplanten Maßnahmen in Bayern in einer Wirkungsmatrix werden im EPLR-Entwurf die Wechsel-Beziehungen zwischen strategischen Elementen auf nationaler und bayerischer Ebene dargestellt. Es wird nachgewiesen, dass mit Ausnahme des Handlungsfelds "Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung bewaldeter Flächen und Heckenpflegeprämie" grundsätzlich mit mehreren der in der nationalen Strategie formulierten übergreifenden Ziele Übereinstimmung herrscht.

Schwerpunkt 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft

Die Darstellung und Ausgestaltung des Schwerpunktes 1 des bayerischen Programms und seiner Maßnahmen bezieht sich anschaulich auf den Schwerpunkt 1 gemäß Artikel 20ff. der ELER-Verordnung. Aus der Palette an Fördermöglichkeiten, welche die ELER-Verordnung bietet, werden nur diejenigen Maßnahmen in den EPLR aufgenommen, die nach fachlichen (z. B. regionale Bedürftigkeit) und finanztechnischen Kriterien ausgewählt wurden.

In Abgleich mit der nationalen Strategie werden dabei mehrere schwerpunktübergreifende zentrale Ziele aufgegriffen und jeweils mit bayerischen Maßnahmen untermauert. Im Vordergrund steht vor allen anderen Zielen die "Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Erschließung neuer Einkommenspotenziale sowie Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen innerhalb und außerhalb der Land- und Forstwirtschaft". Dies drückt sich in der Konzentration auf

Maßnahmen zur Verbesserung der Produktivität und Rentabilität in der Agrarwirtschaft aus. Ergänzend werden die Ziele des nationalen Strategieplans durch bayerische Maßnahmen zur Verbesserung der Absatzmöglichkeiten, der Produktqualität und zum Hochwasserschutz untermauert. Wie schon bei der Analyse der EU-Leitlinien aufgezeigt, wird auch beim nationalen Strategieplan kein Bezug zum Unterabschnitt 1 (Unterstützung der Entwicklung von Humanressourcen) hergestellt.

Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft

Die Darstellung und Ausgestaltung des Schwerpunktes 2 des EPLR bezieht sich auf die Artikel 36 ff. der ELER-Verordnung. Der bayerische Plan bietet die Maßnahmen an, die sich in der vorangegangenen Förderperiode als zielführend erwiesen haben und aus fachlicher wie politischer Sicht besonders erwünscht sind.

Der EPLR bezieht sich kongruent zum Nationalen Strategieplan auf die übergreifenden Ziele zur Stärkung des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes sowie der Verbesserung der Produktqualität. Dazu identifiziert der bayerische Plan folgende Ziele aus der Nationalen Strategie, zu denen eine besonderer Bezug hergestellt werden soll:

- Sicherung/Verbesserung des Zustandes bzw. der Vielfalt an natürlichen bzw. schutzwürdigen Lebensräumen und heimischen Tier- und Pflanzenarten (Biodiversität);
- Aufrechterhaltung einer möglichst flächendeckenden, nachhaltigen Landbewirtschaftung;
- Erhöhung der Stabilität und der Naturnähe der Wälder.

Zwei weitere Ziele des Nationalen Strategieplans werden nur indirekt oder in nur sehr geringem Umfang durch die im EPLR geplanten Maßnahmen tangiert:

- Ausbau einer umwelt- und besonders artgerechten landwirtschaftlichen Nutztierhaltung;
- Vermeidung bzw. Reduzierung von Emissionen, unerwünschten Stoffeinträgen und Beeinträchtigungen in/von Boden, Wasser und Luft durch entsprechende Bewirtschaftungsmaßnahmen (Wasser-, Klima- und Bodenschutz).

Letztgenanntes Ziel wird durch die Bewirtschaftungsauflagen in den Maßnahmen des Kulturlandschaftsprogramms und des Vertragsnaturschutzes jedoch aufgegriffen und könnte deshalb "höher gestuft" werden, während die eher indirekt wirkende Ausgleichszulage bislang kaum eine gezielte Umweltwirkung entfalten kann (siehe SUP, Kap. 5).

Dank der Differenziertheit des angebotenen Maßnahmenbündels besteht grundsätzlich eine hohe Konvergenz der bayerischen Maßnahmen mit dem nationalen Strategiezielen.

Schwerpunkt 3: Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Schwerpunkt 3 des EPLR 2007-2013 wird mit 5 Maßnahmen gemäß Artikel 52 ff. der ELER-Verordnung ausgefüllt. Während der nationale Strategieplan 5 schwerpunktspezifische Ziele ableitet, die weitgehend die Intention der ELER-Verordnung widerspiegeln, konzentriert sich die bayerische Strategie auf eine Auswahl aus der Palette der Fördermöglichkeiten, welche die ELER-Verordnung bietet. Dennoch wird in der Gegenüberstellung des EPLR-Entwurfs und des Nationalen Strategieplans in 4 von 5 Zielen eine Übereinstimmung festgestellt:

- Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen (311);
- Sicherung und Verbesserung von Lebensqualität und Zukunftsperspektiven (alle Maßnahmen);

- Erhaltung und ggf. Wiederherstellung des ländlichen Natur- und Kulturerbes (323);
- Erhaltung und Verbesserung des Freizeit- und Erholungswertes ländlicher Räume.

Das nationale Ziel "Erhaltung bzw. Herstellung der Mindestversorgung mit Gütern und Dienstleistungen" wird in Bayern durch keine Maßnahme unmittelbar verfolgt. Ebenso ist die Förderung von Kleinunternehmen infolge von Ressort-Zuständigkeiten nicht als Maßnahme in das Maßnahmespektrum aufgenommen worden. Hier sollte jedoch geprüft werden, ob mit Hilfe von LEADER-Maßnahmen Modellprojekte initiiert und verbreitet werden können.

Schwerpunkt 4: LEADER

In Bayern wird die LEADER-Achse eine Querschnitts-Ausrichtung mit drei Arbeits-, Förder- und Wirkungsbereichen enthalten:

- Projektförderung und -umsetzung: Dies soll sowohl über die Schwerpunkte 1 und 3 als auch über eine eigenständige LEADER-Richtlinie innerhalb des SP 4 erfolgen. Diese enthält weitgehend das Förderspektrum der bislang bei LEADER+ verwendeten "Fördergrundsätze", jedoch mit strikterer Abgrenzung zu EFRE und ESF;
- LAG-Management;
- Gebietsübergreifende oder transnationale Zusammenarbeit zwischen LAGs.

In Übereinstimmung mit dem Nationalen Strategieplan werden mit dem Schwerpunkt 4 folgende Ziele verfolgt:

- Verstärkte Mobilisierung der endogenen Entwicklungspotenziale in ländlichen Regionen;
- Verbesserung von regionaler Kooperation und Stärkung der Beteiligung wesentlicher Akteure und
- Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze.

Der Nationale Strategieplan schlägt darüber hinaus vor, die koordinierende Funktion der LAG, insbesondere des Regionalmanagements, über die programmbezogenen Inhalte hinaus auszuweiten. Dadurch soll ein noch stärker sektorübergreifendes Handeln initiiert werden.

3.3 Bewertung der Hauptziele des Programms (einschl. LEADER)

Der EPLR-Entwurf benennt die drei Hauptziele

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft,
- Verbesserung der Umwelt und der Landschaft und
- Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Diese Ziele berücksichtigen prinzipiell den Handlungsbedarf, der aus der Analyse der sozio-ökonomischen Ausgangssituation, insbesondere im Agrarstrukturbereich, abgeleitet wird.

Im Vergleich zur laufenden Förderperiode wird aufgrund der stärkeren Betonung der Lissabon-Strategie ein finanziell größeres Gewicht auf Maßnahmen des Schwerpunktes 1 (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft) gelegt. Ein finanzieller Kernbereich der Förderung der ländlichen Entwicklung liegt entsprechend der Göteborg-Strategie auch zukünftig im Schwerpunkt 2 (Verbesserung der Umwelt und der Landschaft).

Dabei werden insbesondere die bayerischen Grundsätze im Umweltschutz „Freiwilligkeit vor Ordnungsrecht“ sowie „Erhaltung des ländlichen Raumes durch die Erhaltung der bayerischen Kulturlandschaft“ berücksichtigt. Die Schwerpunkte 3 und 4 (Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung sowie LEADER) stehen an dritter Stelle.

Der Zusammenhang der im Programm in Kapitel 3.2 erläuterten Strategieziele wird aus der folgenden Übersicht deutlich. Die verschiedenen Zielebenen spiegeln auch die vielfältigen Einflüsse wider, die das Programmdokument berücksichtigen soll: Es vereint sowohl die EU-Ziele und Ziele der Landespolitik als auch "bedarfsbezogene" Ziele, die aus der SWOT-Analyse resultieren, sowie die Erfahrungen der vorangegangenen Programmperiode.

Der erste Teil der Übersicht vermittelt zunächst die Hierarchie der Ziele unter Berücksichtigung der in der ELER-Verordnung vorgegebenen Zielkorridore. Dabei wird die inhaltliche Breite der bayerischen Zielstellungen deutlich, die sich auch in der anschließenden Maßnahmengvielfalt ausdrückt. Allerdings ist die finanzielle Schwerpunktsetzung der Achsen - auch in der Strategiebegündung - nicht sofort transparent nachvollziehbar. Angesichts der agrarstrukturellen und regionsspezifischen Probleme (vgl. SWOT in Abschn. 3 des EPLR) sowie der teils unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors wären auch andere Schwerpunktsetzungen vorstellbar. Dass Schwerpunkt 2 mit einer hohen finanziellen Priorität ausgestattet wird, lässt sich mit der politisch erwünschten "flächendeckenden umweltverträglichen Landbewirtschaftung" und der dadurch unterstützten Stabilisierung bäuerlicher Betriebe begründen. Die angebotenen Maßnahmen in SP 2 sind gemäß SUP-Bewertung durchaus in der Lage, zur Erreichung der spezifischen Umwelt- und Naturschutzziele beizutragen.

Im Folgenden werden zunächst kurz die Hauptziele und strategischen Ansätze der vier Schwerpunkte des EPLR skizziert. Anschließend folgt in einer Zusammenschau eine Bewertung der Konsistenz der Gesamtstrategie.

Schwerpunkt 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft

Hauptziel des ersten Schwerpunktes ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft im Interesse der Entwicklung des ländlichen Raums. Die Strategie geht davon aus, dass die ländlichen Räume Bayerns in den nächsten Jahren einem starken Wandel unterliegen werden und dass für die Land- und Ernährungswirtschaft die zunehmende Globalisierung, der demografische Wandel verbunden mit Wanderungsbewegungen, höhere Ansprüche an die Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln, Aspekte des Verbraucherschutzes und die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eine wichtige Rolle spielen werden.

Unter den Vorgaben der Lissabon- und Göteborg-Strategien sollen die Maßnahmen des Schwerpunktes 1 an den Kriterien Wachstum, Beschäftigung und Nachhaltigkeit ausgerichtet werden. Die erforderlichen Wachstums-, Spezialisierungs- und Diversifizierungsschritte sollen deshalb mit bedarfsspezifischen Maßnahmen unterstützt werden, um langfristig existenzfähige Unternehmen für den sich verschärfenden Wettbewerb zu entwickeln. Vier von fünf angebotenen Maßnahmen beinhalten als Hauptziel produktivitätssteigernde Instrumente. Zusätzlich wird mit der Maßnahme "Hochwasserschutz" der Gefährdung von landwirtschaftlichen Flächen und Siedlungsräumen entgegen gewirkt. Mit den genannten Maßnahmen soll den in der SWOT-Analyse aufgezeigten Chancen der ländlichen Räume, vor allem der Spezialisierung und den Chancen durch Flächenwachstum, Investition, Kooperation und Qualifizierung sowie der Bündelung und Verbesserung der Vermarktung Rechnung getragen werden. Während die Maßnahmen "Einzelbetriebliche Investitionsförderung" und "Marktstrukturverbesserung" ausschließlich sektoralen Charakter haben, lassen "Flurneuordnung", "Walderschließung" und vor allem der "Hochwasserschutz" eine Vielzahl an Nebenzielen erkennen (vgl. Abbildung 2), die auch der ländlichen Bevölkerung zugute kommen können (z.B. Wege-

infrastruktur). Gerade der Hochwasserschutz verfolgt eine übergreifende Zielsetzung, die viele Sektoren sowie Flächen- und Gebäudeeigentümer tangiert.

Auf die in der ELER-VO angebotenen Maßnahmenbereiche "Stärkung der Humanressourcen" und "Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse" wird verzichtet, weil diesbezüglich ausreichend Angebote existieren bzw. Landesprogramme eingesetzt werden.

Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft

Übergeordnetes Ziel, das mit dem Schwerpunkt 2 verfolgt wird, ist in Einklang mit der Göteborg-Strategie die nachhaltige Bewirtschaftung land- und forstwirtschaftlicher Flächen. Ziel der bayerischen Agrarpolitik ist der Erhalt einer flächendeckenden umweltgerechten Landbewirtschaftung mit einer möglichst großen Anzahl selbstständiger bäuerlicher Betriebe. Die Agrar- und Waldumweltmaßnahmen beanspruchen deshalb ein überdurchschnittliches Mittelvolumen in der bayerischen Programmplanung.

Auf Grundlage der SWOT-Analyse werden eine Reihe von umwelt- und agrarstrukturellen Merkmalen aufgezeigt, die mit Hilfe der Agrar- und Waldumweltmaßnahmen erhalten werden sollen. Im Vordergrund steht dabei die Erhaltung der Kulturlandschaft als Voraussetzung für hohe Wohn- und Freizeitwerte sowie den landschaftsgebundenen Tourismus. Dazu zählen ferner der Schutz von biotischen und abiotischen Ressourcen sowie die Vermeidung der Aufgabe der Bewirtschaftung von Grenzertragsstandorten. Die in der Strategiebeschreibung nochmals angeführten Chancen (SWOT-Analyse) drücken jedoch nur einen eher mittelbaren Zusammenhang mit den gewählten Maßnahmen aus. Sicherlich tragen sie zur Inwertsetzung eines hohen landschaftlichen Attraktivitätspotenzials bei; zur Verbesserung der Stadt-Land-Interaktionen oder zur Versorgung von regionalen Märkten mit Produkten und Dienstleistungen bedarf es jedoch Maßnahmen aus Achse 1 und 3. Falls diese nicht genutzt werden, lösen die Maßnahmen des Schwerpunkts 2 eher strukturkonservierende Wirkungen aus.

Insgesamt werden im Programmwurf 10 Einzelmaßnahmen vorgesehen (vgl. Abbildung 2), die sich auf 4 Hauptziele und eine Vielzahl an Nebenzielen bündeln lassen. Aufgrund der in der SWOT-Analyse dargestellten Erfordernisse sind folgende Ziele für die spezifischen Maßnahmen relevant:

- Erhalt der Kulturlandschaft, insbesondere auch durch den Ausgleich von standortbedingten Nachteilen (AGZ) oder durch spezielle Bewirtschaftungsvereinbarungen (KULAP);
- Erhalt und Förderung der Biodiversität, insbesondere in NATURA 2000-Gebieten einschl. Waldflächen;
- Förderung des Boden- und Gewässerschutzes und
- Verbesserung des Klimaschutzes, insbes. durch Erhaltung und Verbesserung der Wälder.

Die Maßnahmen des SP 2 sollen insbesondere den hohen Qualitätsstandard sichern, der in der Vergangenheit bereits durch bayerische Umweltmaßnahmen geschaffen wurde. Gemäß SUP-Bewertung dürften vor allem die standortspezifischen und lebensraumtypischen Maßnahmen einen erheblichen Anteil an der Qualität der Umwelt haben.

Schwerpunkt 3: Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Hauptziele des Schwerpunktes 3 sind die Verbesserung der Lebensqualität und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft. Dafür sind fünf Maßnahmen vorgesehen, die neben den bewährten Maßnahmen wie "Dorferneuerung" auch neue Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie (ILEK) oder die Förderung nachwachsender Rohstoffe umfassen.

Schwerpunkt 3 soll auf Basis der identifizierten Stärken und Schwächen vor allem die integrierte und regionale Ausrichtung der bayerischen Strategie verstärken. Die Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung der Dörfer und des ländlichen Raums unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, ökologischen und sozio-kulturellen Aspekte verlangt einen inhaltlich breiten Ansatz, der investive und nicht investive Maßnahmen kombiniert. Dies wird durch die gewählten Maßnahmen grundsätzlich erreicht.

Die Wahl und Ausgestaltung der Maßnahmen in SP 3 zielt allgemein auf die "Zukunftsfähigkeit" des ländlichen Raums ab. Im Detail wird jedoch im Strategiekapitel noch nicht umfassend ersichtlich, in welchem Umfang die aufgezeigten Chancen und Risiken (basierend auf der SWOT-Analyse) bei der Programmumsetzung berücksichtigt werden sollen. Sofern die Aufwertung des ländlichen Raums zu einem eigenständigen „Lebens-, Natur-, Kultur- und Erholungsraum“ durch Diversifizierung der Wirtschaft und integrierte regionale Entwicklungsstrategien mit Hilfe der fünf angebotenen Maßnahmen erfolgreich unterstützt werden soll, müsste die Bedeutung des Schwerpunkts erhöht und die sektorübergreifende Ausrichtung noch verstärkt werden. Über die Themen Wohnqualität, Infrastruktur, Natur, Kultur und landwirtschaftliche Diversifizierung hinaus könnten weitere Handlungsfelder integriert werden, die regionsspezifische Probleme aufgreifen könnten (Ausbildung, Tourismus, Unternehmenskooperationen, Existenzgründung).

Ein ebenfalls wesentlicher Aspekt betrifft die differenzierte demografische Entwicklung in Bayern, mit einem zu erwartenden Bevölkerungsrückgang in insbesondere in peripheren ländlichen Räumen einerseits und fortschreitenden Verdichtungsansätzen in den bayerischen Kernräumen andererseits. Die Folgen der zunehmenden Zentralisierung von staatlichen und privaten Dienstleistungen (Medizin, Post, Banken, Behörden, Sozial- und Nahrungsmittelversorgung) sollten ebenso wie die Entwicklung neuer Märkte (z.B. Umwelt- und Energiedienstleistungen, Schulverpflegung) noch stärker in die Strategie einbezogen werden. Der Verzicht auf die vollständige Ausnutzung der in der ELER-Verordnung Art. 52-59 angebotenen Maßnahmen sollte in der Strategie mit einer Begründung ergänzt werden.

Als Ausgleich bietet die bayerische Strategie die LEADER-Maßnahme an, die innerhalb der auszuwählenden Regionen eben jene gebietsspezifischen Förderkorridore eröffnen soll.

Querschnittsziel LEADER

Im Schwerpunkt 4 LEADER werden folgende Ziele verfolgt:

- Verstärkte Mobilisierung der endogenen Entwicklungspotenziale in ländlichen Regionen;
- Verbesserung von regionaler Kooperation und Stärkung der Beteiligung wesentlicher Akteure;
- Entwicklung und Verbreitung innovativer Ansätze.

Die regionalen Potenziale sollen durch integrierte Entwicklungsansätze mobilisiert und gebündelt werden. Die bayerische Ausgestaltung des LEADER-Ansatzes setzt daher weiterhin

auf Eigenverantwortung, Eigeninitiative und Innovationsfähigkeit der Regionen. Aus Sicht der vergangenen Förderperioden bildete der dezentrale Entwicklungsansatz einen entscheidenden Erfolgsfaktor zur Erschließung und Sicherung neuer Märkte sowie zur Unterstützung einer positiven Entwicklung der ländlichen Teilräume in Bayern.

Bei LEADER wird entsprechend der Intention der EU-Strategie eine stärkere Querschnittorientierung als bisher angestrebt. Das bayerische Programm bietet zunächst eine separate Projektförderung für LEADER an. Ergänzt wird die LEADER-Achse durch 4 Maßnahmen aus SP 1 und SP 3 (vgl. grau schattierte Maßnahmenfelder in Abbildung 2).

Da die LEADER-Richtlinie auch Bestandteile des Schwerpunkts 3 der ELER-VO enthält, die nicht in eigenen bayerischen Förderrichtlinien angeboten werden, lassen sich die lokalen LEADER-Strategien bedarfs- und regionsspezifisch ausgestalten. So werden Voraussetzungen dafür geschaffen, dass sich die Lokalen Aktionsgruppen aus einem breiteren Maßnahmenpektrum die jeweils zweckmäßigsten auswählen können. Insofern bildet LEADER eine wertvolle Ergänzung der drei ELER-Schwerpunkte.

Ob - wie im Nationalen Strategieplan formuliert - gleichzeitig das Ziel der Verwaltungsverbesserung erreicht werden kann, muss in der Halbzeitbewertung überprüft werden. Zumindest erfordert die Erstellung regionaler Entwicklungsstrategien einen sektorübergreifenden Bezug und fördert so eine fachübergreifende Zusammenarbeit. Entscheidend wird allerdings sein, inwieweit die entwickelten Strategien und das zu ihrer Umsetzung implementierte Regionalmanagement nicht lediglich programmbezogen ausgerichtet werden, sondern ob die für die Region relevanten Förderpolitiken und -programme übergreifend im Sinne einer regionalen Gesamtstrategie abgestimmt werden.

Konsistenz des strategischen Ansatzes

Die Bezüge zu den Schwerpunkten der ELER-Verordnung sind eindeutig und durchgehend hergestellt. Der EPLR spiegelt zahlreiche Aspekte der übergeordneten EU-Strategie und der Ziele des nationalen Strategieplans wider.

Die zentralen Anliegen der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft werden im EPLR angemessen berücksichtigt. Gleichwohl charakterisieren die Schwerpunktsetzungen das künftige Programm als eigenständiges, auf die bayerische Ausgangslage zugeschnittenes Strategiebündel.

Bayern betont in SP 1 vor allem die investive Förderung von Rationalisierungs-, Wachstums- und Infrastrukturinvestitionen, die zur Kostensenkung und Erhöhung der land- und forstwirtschaftlichen Wertschöpfungskraft beitragen sollen.

In Schwerpunkt 2 bietet Bayern ein breites Förderspektrum an, das gesamtbetriebliche, betriebszweig- und einzelflächenbezogene Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen enthält. Über SP 2-Maßnahmen werden die grundlegenden Voraussetzungen für eine umweltgerechte land- und forstwirtschaftliche Produktion und für die Lebensraumqualität der Bevölkerung durch Erhalt und Verbesserung der ökologischen und naturräumlichen Rahmenbedingungen geschaffen. Mit der Ausgleichszulage und den Einzelmaßnahmen des KULAP werden jedoch hohe finanzielle Prioritäten in einem Bereich gesetzt, der aus der Perspektive der Mittelverwendung bei den Empfängern - im Gegensatz zu SP 1 - eher geringe Wertschöpfungsbeiträge erwarten lässt.

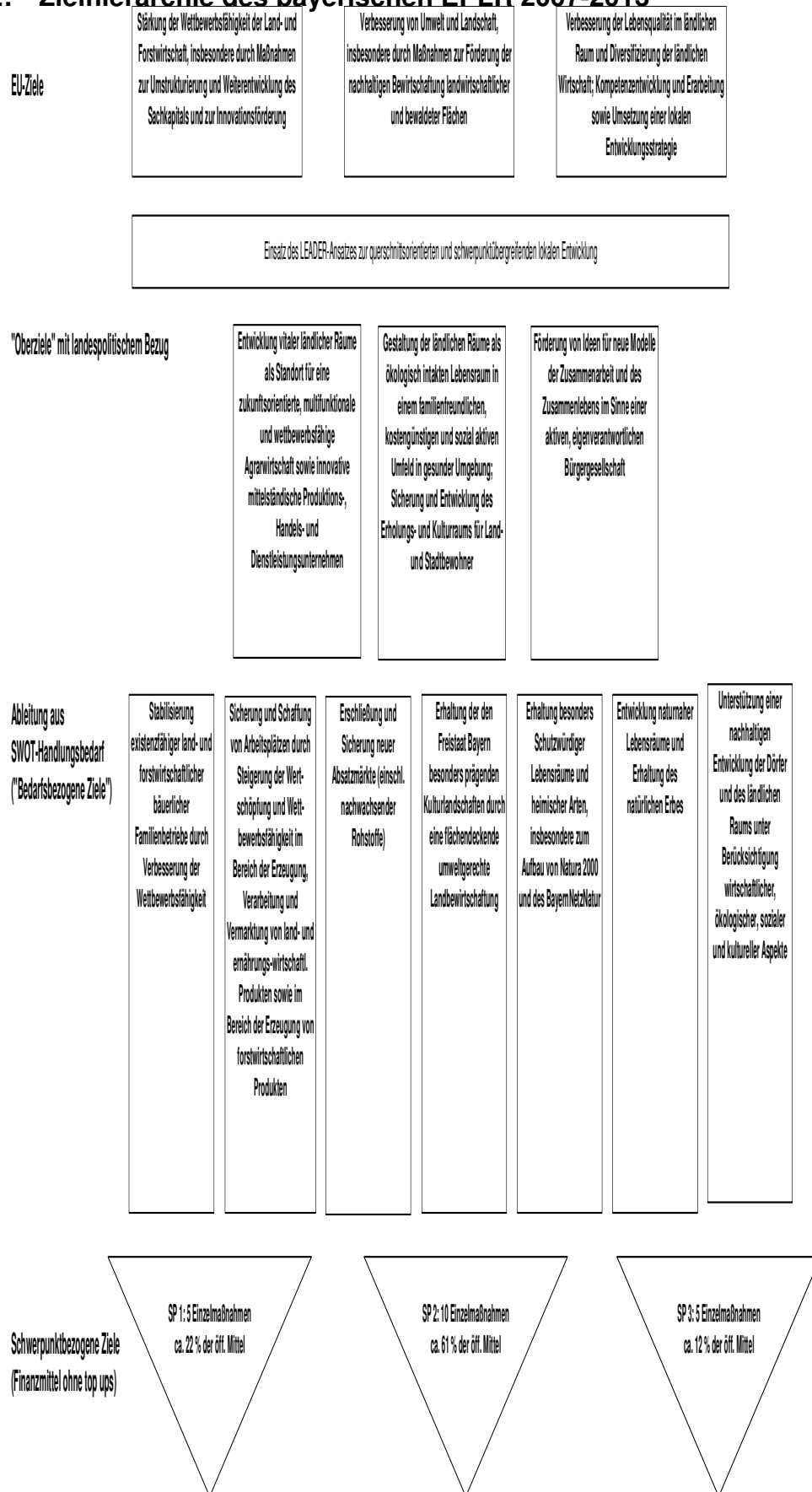
Bei der Umsetzung von Schwerpunkt 3 im EPLR 2007-2013 werden die Prioritäten der Gemeinschaft zwar angemessen, aber nicht in vollem Umfang aufgegriffen. Das betrifft vor allem die Aufnahme von Maßnahmen zur Förderung des Tourismus und zur Unterstützung

von Kleinunternehmen sowie die Erhaltung bzw. Herstellung der Mindestversorgung mit Gütern und Dienstleistungen im ländlichen Raum. Einen gewissen Ausgleich schafft die in SP 3 am finanziell stärksten ausgestattete Maßnahme "Dorferneuerung", die inhaltlich ähnliche Vorhaben im Rahmen von angeordneten Verfahren unterstützen.

Bei LEADER wird entsprechend der Intention der EU-Strategie eine noch stärkere Querschnittorientierung als bisher angestrebt. Verdeutlicht wird dies durch die Aufnahme von vier Mainstream-Maßnahmen aus SP 1 und SP 3 in die LEADER-Strategie. Bislang sind Maßnahmen des Schwerpunkts 2 nicht in das Förderspektrum von LEADER-Strategien eingeschlossen. Stattdessen bietet das bayerische Programm eine separate Projektförderung für LEADER an, die auch Bestandteile des Schwerpunkts 3 der ELER-VO enthält, die nicht in eigenen bayerischen Förderrichtlinien angeboten werden. Dadurch kann die weniger umfangreiche Ausgestaltung des Schwerpunkts 3 möglicherweise ausgeglichen werden. Alles in allem wird eine hohe Konvergenz des Bayerischen Programms mit den nationalen Zielen deutlich.

Wenngleich unterschiedliche konzeptionelle Zielrichtungen zwischen den Schwerpunkten - z.B. Wachstumsorientierung in Schwerpunkt 1 und Ausgleichsorientierung in Schwerpunkt 3 - nur schwierig in eine Gesamtstrategie zu integrieren sind, ergeben sich für die Programmumsetzung Anknüpfungspunkte zur komplementären Nutzung der Einzelmaßnahmen. Insbesondere die auf regionaler Ebene ansetzenden ILEK- und LEADER-Konzepte sollen Synergien durch Kombination der für das jeweilige Gebiet passenden Maßnahmen entwickeln. Voraussetzung dafür ist, dass sowohl wirtschaftliche Entwicklungschancen (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, Handwerk, Dienstleistungen) als auch kommunale, soziokulturelle und infrastrukturelle Potenziale ausgeschöpft werden. Um die effiziente Koordination vor Ort zu unterstützen, sind die vorgesehenen LAG-Managements und die LEADER-Manager erfahrungsgemäß eine wichtige Hilfe. Die Kontinuität von Regionalmanagement in ländlichen Gebieten stellt einen wesentlichen Potenzialfaktor für die Entwicklung der ländlichen Räume dar, der auch dazu beiträgt, fachpolitische Programme und Vorgaben auf der regionalen Ebene zu bündeln und synergetisch zu nutzen.

Abbildung 2: Zielhierarchie des bayerischen EPLR 2007-2013



Fortsetzung nächste Seite

Schwerpunktbezogene Ziele
(Finanzmittel ohne top ups)

SP 1: 5 Einzelmaßnahmen
ca. 22 % der öff. Mittel

SP 2: 10 Einzelmaßnahmen
ca. 61 % der öff. Mittel

SP 3: 5 Einzelmaßnahmen
ca. 12 % der öff. Mittel

Maßnahmenziele

LEADER: 5 % der öff. Mittel (dav. 50 % der Projektkosten in SP 1 und 3, schattierte Kästen);
Aufbau regionaler Kompetenzen und Steuerungsstrukturen zur verbesserten Nutzung endogener Potenziale;
Durchführung innovativer Maßnahmen gemäß LEADER-Richtlinie, gebietsübergreifende Kooperation und Vernetzung



3.4 Prüfung der externen Kohärenz zu GAK, EFRE und ESF sowie vorhandenen Landesmaßnahmen

Bayern orientiert sich bei der Ausgestaltung des EPLR an der nationalen Rahmenregelung für die Einzelmaßnahmen, die durch die EU-KOM für GAK-finanzierte Maßnahmen genehmigt wurde. Die Kohärenz zur nationalen Rahmenregelung wird durch vielfache Verweise in den Einzelmaßnahmen belegt. Dies gewährleistet auch, dass GAK-Mittel für die Sicherung der Kofinanzierung verwendet werden können, z.B. für die Maßnahmen "Einzelbetriebliche Förderung" (121) und "Diversifizierung" (311).

Die Entwicklungspläne des EFRE und ESF wurden den Bewertern noch nicht zur Verfügung gestellt. Deshalb wird empfohlen, umgehend Abstimmungsgespräche mit den EFRE- und ESF-Fondsverwaltern aufzunehmen, um Schnittmengen und ggf. Lücken bei den geplanten Förderinstrumenten zu identifizieren.

4 Bewertung der Maßnahmen

Die Bewertung der Maßnahmen soll im Zuge der Ex ante-Evaluation Aufschluss darüber geben, ob die geplanten Einzelmaßnahmen im Zusammenhang mit der Strategie und den Zielen des gesamten EPLR stehen. Ausgehend von einer inhaltlichen Kurzdarstellung der Einzelmaßnahme ist deshalb einzuschätzen, ob folgende Aspekte berücksichtigt wurden bzw. optimiert werden könnten:

- Bezug zur Strategie und Interventionslogik;
- Beurteilung, ob die Wirkungsketten in Hinblick auf die Ziele richtig dargestellt sind;
- Einschätzung, ob die maßnahmenspezifischen Empfehlungen aus der vorangegangenen Förderperiode berücksichtigt wurden;
- Bewertung der Quantifizierung der Ziele;
- Angestrebter Zielbeitrag, Wahrscheinlichkeit der Umsetzung;
- Bewertung der gewählten gemeinsamen und programmspezifischen Indikatoren (Output, Ergebnis);
- Hauptzielgruppen des EPLR 2007-2013 und der Maßnahmen.

Wichtige Teilaufgabe der Ex ante-Evaluation ist es, zum Einen die Ziele der geplanten Fördermaßnahmen zu quantifizieren und zum anderen die erwartbaren Wirkungen zuzuordnen. Zwischen beiden ist eine enge Verbindung durch eine möglichst plausible Interventionslogik herzustellen und - soweit bewertbar - diese durch Identifizierung von Stellgrößen zu verbessern.

Wichtig für die Beurteilung insbesondere der quantitativen Zielvorgaben ist die Charakterisierung der Maßnahmen nach typischen Investitionsmaßnahmen und eher ergänzenden Maßnahmen, die im Prinzip eine synergetische Wirkung entfalten, z. B. Qualifizierungskonzepte oder überregionale Netzwerkveranstaltungen. Darüber hinaus können zu jeder Maßnahme Haupt- und/oder Nebenziele formuliert werden.

In den folgenden Abschnitten werden die Maßnahmen des Programmentwurfs im Hinblick auf die unterstellten Wirkungsketten und die jeweiligen Ziele diskutiert. Die verwendeten Bewertungskriterien werden anhand einer 4-stufigen Skala visualisiert.⁴ Sie zeigen die Einschätzung, in welchem Umfang die o.g. Anforderungen bereits erfüllt wurden. Sofern die Kriterien im stark negativen Bereich (" --") liegen, sollten Verbesserungen bzw. Berichtigungen erfolgen.

4.1 Schwerpunkt 1 - Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft

Der Schwerpunkt 1 wird mit einem Mittelvolumen von 553,8 Mio. € ausgestattet (22 % des EPLR). Das höchste finanzielle Gewicht erhalten die Maßnahmen „Einzelbetriebliche Investitionsförderung“ (30 % des SP 1) sowie „Flurneuordnung und Infrastrukturmaßnahmen“ (34 % des SP 1). Diese Maßnahmen werden mit 190,4 Mio. € zusätzlicher Landesmittel aufgestockt. Die höchste private Beteiligung wird im Bereich Einzelbetriebliche Investitionsförde-

⁴ ++ = voll erfüllt, + = weitgehend erfüllt, - = eher schwach erfüllt, -- nicht erfüllt.

rung erreicht, so dass durch die Gesamtausgaben des Schwerpunkts (1.644 Mio. €) eine deutliche Erhöhung der regional wirksamen Investitionen erwartet werden darf.

Tabelle 1: Indikative Mittelaufteilung in Schwerpunkt 1 für den Gesamtzeitraum in Mio. EUR

Co-de	Maßnahmen	Öffentliche Ausgaben	Private Ausgaben	Gesamtausgaben	"top ups"
121	Einzelbetriebliche Investitionsförderung	167,42	669,68	837,1	112,75
123	Marktstrukturverbesserung	91	364	455	0
125	Flurneuordnung u. Infrastrukturmaßnahmen	187,56	33,099	220,659	77,64
125	Walderschließung	34,5	23	57,5	0
126	Hochwasserschutz	73,3	0	73,3	0
1	Schwerpunkt 1	553,78	1.089,78	1.643,56	190,39

Maßnahme "Einzelbetriebliche Investitionsförderung" (Code 121)

In SP 1 nimmt die Maßnahme "Einzelbetriebliche Investitionsförderung" eine Schlüsselstellung ein. Dies zeigt sich auch darin, dass etwa 30 % der öffentlichen Mittel des Schwerpunkts dafür zur Verfügung gestellt werden. Die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen soll vor allem dadurch gesteigert werden, dass betriebliche Investitionen zur Rationalisierung der Innenwirtschaft gefördert werden. Dazu sollen insbesondere bauliche und technische Anlagen gefördert werden, die folgende Zielen dienen:

- Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen;
- Rationalisierung und Senkung der Produktionskosten;
- Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung;
- Direktvermarktung;
- Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft in den Bereichen "Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene" durch Schaffung der baulichen und technischen Anforderungen gemäß Anlage 1 zu den Grundsätzen für die einzelbetriebliche Förderung von landwirtschaftlichen Unternehmen (bauliche Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung).

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Die Maßnahme ist schlüssig dargestellt und nimmt eine zentrale Stellung in SP 1 ein. Die Bewertungskriterien zeigen, dass die Maßnahme einen spezifischen Bedarf trifft und be-

gründeten Ziele folgt. Aufgrund der veränderten Förderbedingungen (Erweiterungsinvestitionen) wird eine starke Nachfrage nicht nur im Milchvieh-, sondern auch im Veredelungsbereich erwartet. Der geforderte Nachweis der Wirtschaftlichkeit bzw. der Steigerung der Eigenkapitalbildung (anhand eines Betriebsverbesserungsplans) soll sicherstellen, dass die Investitionen der nachhaltigen Entwicklung des Unternehmens dienen.

Die Ziele werden mit Hilfe physischer Größen quantifiziert (10.500 Förderfälle), allerdings erscheinen sie auf Basis des vorgesehene Mittelvolumens von 167,4 Mio. € (Gesamtinvestitionsvolumen ca. 837,1 Mio. €) relativ hoch gesteckt. Durch zusätzliche nationale Mittel (86,6 Mio. € öffentliche Mittel als "top up") soll das Ziel der Förderung ausgeweitet werden, um die erwartet hohe Nachfrage, z.B. im Veredelungsbereich, decken zu können. Bei einer angenommenen durchschnittlichen Investitionssumme von ca. 0,35 Mio. € (Ø AFP 2000-2005) sollte das Finanzvolumen für ca. 5.000 Betriebe ausreichen. Auch wenn man von geringeren förderfähigen Gesamtkosten ausgeht (0,25 Mio. €), lässt sich maximal eine Zahl von rd. 8.000 Betrieben fördern. Damit würde der langjährige "Korridor" von ca. 500-700 begünstigten landwirtschaftlichen Betrieben pro Jahr stabil gehalten werden können. Für die anvisierte Stärkung des SP 1 als strategische Förderpriorität sollte die finanzielle Ausstattung deshalb noch erhöht werden. Alternativ könnte der Zuschuss bei Überschreitung einer zu definierenden Investitionssumme gesenkt werden (z.B. ab 200.000 €), um Mittel für eine ausreichend große Zahl an Betrieben zur Verfügung stellen zu können.

Falls die Fördermittel nicht auf "entwicklungsfähige Betriebe" konzentriert werden, könnte die erwartet hohe Nachfrage zu einer erhöhten Konkurrenz um öffentliche Zuschüsse führen. Die restriktive Handhabung der Zuwendungsvoraussetzungen (Buchführungsabschluss, Qualifizierungsnachweis) ist deshalb schon aus Effizienzgründen gerechtfertigt.

Aus der Maßnahmenbeschreibung ist noch nicht ersichtlich, wie die Empfehlungen der Halbzeitbewertung berücksichtigt wurden. Eine kurze Darstellung der Reaktion auf die Halbzeitbewertung sollte deshalb ergänzt werden.

Maßnahme "Marktstrukturverbesserung" (Code 123)

Ziel der Maßnahme ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Verarbeitungs- und Vermarktungsbereichs (differenziert nach 8 sogenannten Sektoren). Als neuer Fördergegenstand wird die Bioethanolproduktion durch landwirtschaftliche Genossenschaften einbezogen. Die Förderung umfasst Investitionen in Erfassung, Aufbereitung, Verarbeitung, Vermarktung und die Entwicklung neuer Produkte. Dabei wird insbesondere auf die Erhöhung der Produktivität, die Verbesserung der Produktqualität und die Verbesserung des Umwelt- und Tierschutzes gezielt.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Aus einer sektorspezifischen Analyse der vergangenen Förderperiode wird der Bedarf für die Maßnahme abgeleitet. Dabei zeigt sich ein sehr differenzierter Entwicklungs- und Unterstützungsbedarf der einzelnen Sektoren, der auch durch erforderliche Reaktionen auf spezifische Marktveränderungen verursacht wird. Wenngleich die Ziele der Maßnahme klar formuliert werden, wäre eine Ergänzung der erwarteten Wirkungen vorteilhaft für die Darstellung der Wirkungskette. Mittels der Verbesserung von Absatzbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse soll die Wertschöpfung der landwirtschaftlichen und der ernährungswirtschaftlichen Betriebe verbessert werden. Im Einzelfall kann dies auch bedeuten, dass die Nachfrage nicht steigt, sondern sich in Richtung auf qualitativ hochwertigere Produkte verschiebt (Öko-Produkte). Aussagen zur Zahl der geplanten Förderfälle, sowie zur Art und zum Ausmaß der erwarteten Wirkungen könnten die Zielquantifizierung unterlegen. Darüber hinaus sollte Sorge dafür getragen werden, dass die Erzeugerstufe an den Effekten der Förderung partizipieren kann, z.B. durch entsprechende Vertragsgestaltung zwischen der Verarbeiter- und Erzeuger-Seite.

Im Vergleich zur vorausgegangenen Förderperiode wurden die Finanzmittel für diese Maßnahme leicht aufgestockt. Mit rd. 91 Mio. € öffentliche Mittel wird ein Mittelvolumen zur Verfügung gestellt, das erfahrungsgemäß eine angemessene Reaktion auf die Nachfrage der potenziellen Zielgruppen erlaubt. Wie sich die veränderten Zuwendungsvoraussetzungen auf der Nachfragerseite auswirken (Beschränkung auf KMU, veränderte Öko-Förderung), lässt sich in vollem Umfang noch nicht beantworten. Jedoch dürfte vor allem der Milchsektor aufgrund der Beschränkung auf KMU nicht mehr im gewohnten Maße von der Förderung profitieren.

In Bayern werden mit Ausnahme der Sektoren "Eier & Geflügel" alle Sektoren gefördert, die für die Land- und Ernährungswirtschaft relevant sind. Um hinsichtlich des Verarbeitungsgrades und der Sicherung des Absatzes von höher veredelten landwirtschaftlichen Produkten auf aktuelle Markterfordernisse (z.B. TK- und SB-Ware, Zusammensetzung von Produkten) reagieren zu können, sollte die in der Halbzeitbewertung angeregte Empfehlung bezüglich der Überprüfung der Anhang I-Regelung weiter verfolgt werden. Der Verlust von Marktanteilen und die dadurch bedingten Nachteile für die Erzeuger sind absehbar, wenn neue Produkte wegen der Anhang I-Regelung nicht berücksichtigt werden können. Im Gegenzug soll die in der ELER-VO Art. 28 b) genannte Möglichkeit zur Unterstützung der "Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien" vermehrt dazu beitragen, neue marktfähige Produkte zu positionieren und damit den Absatz der landwirtschaftlichen Rohwaren zu sichern.

Auch die erstmalige Förderung der Bioethanol-Herstellung von landwirtschaftlichen Erzeugervereinigungen stellt einen Beitrag zur Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Non-Food-Sektor dar. Die Förderung sollte jedoch mit Hilfe technischer und ökonomischer Machbarkeitsstudien abgesichert werden. Die Vermarktung der anfallenden Bioethanol-Mengen (Mindestmenge 20.000 hl je Förderfall) sollte ebenfalls vor der Durchführung der Investition durch Verträge gesichert werden. Trotz zunehmender Nachfrage der Mineralölwirtschaft aufgrund gesetzlicher Vorgaben⁵ ist mit einem erhöhten Wettbewerb in diesem Marktsegment zu rechnen, da große Unternehmen des Agribusiness derzeit verstärkt in die Ethanolproduktion investieren.

⁵ Ab 1.1.2007 schreibt das "Biokraftstoffquotengesetz" eine Beimischung von Biodiesel und Bioethanol zu herkömmlichen Kraftstoffen verbindlich vor. Die Quote für Bioethanol beträgt zunächst 1,2 % und ab 2010 3,6 %. Allerdings muss der volle Steuersatz auf die beigemischten Komponenten (Bioethanol 0,654 Euro) entrichtet werden. Dadurch erhöht sich der Druck für die Hersteller von Bioethanol auch bei steigender Marktnachfrage kostengünstige Herstellungsverfahren zu wählen.

Maßnahme "Flurneuordnung" (Code 125)

Die Maßnahme ist - neben dem Forstwegebau (vgl. nächste Maßnahme) - Teil der in Art. 20 der ELER-VO angeführten "Infrastrukturförderung" im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft. Die bayerische Maßnahme verfolgt ein umfassendes Zielspektrum:

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe durch Verbesserung der Produktionsbedingungen, z.B. durch Neuordnung der Eigentums- und Pachtflächen sowie Wegebau;
- Lösung von Landnutzungskonflikten, z.B. durch Landbereitstellung und Tausch im Zuge von Unternehmensverfahren;
- Erhaltung einer intakten Umwelt sowie Verbesserung des Erholungswertes der Landschaft und damit Verbesserung der Lebensqualität.

Zur strukturellen Verbesserung der ländlichen Räume soll ein bedarfsbezogenes, meist umfassendes Flächenmanagement durchgeführt werden. Neben der Schaffung von Voraussetzungen für eine weiterhin flächendeckende und rationelle Landbewirtschaftung sollen Beiträge zur Entflechtung von konkurrierenden Nutzungen in den Bereichen Landwirtschaft, Ökologie, Verkehr, Wasserwirtschaft, Siedlungswesen und Ressourcenschutz geleistet werden. Wie in der aktualisierten Halbzeitbewertung festgestellt, dienen nur noch knapp die Hälfte aller derzeit durchgeführten Verfahren ausschließlich landwirtschaftlichen Zielsetzungen. In etwa 75 % aller Verfahren werden (zusätzlich) Maßnahmen durchgeführt, die auch andere Zielen und damit auch anderen Zielgruppen unterstützen.

Die Maßnahme wird klar aus dem fortschreitenden Agrarstrukturwandel in Bayern und der generellen Einkommenssituation im landwirtschaftlichen Sektor begründet, wobei eine Aussage über den tatsächlichen regionsspezifischen Bedarf nicht getroffen wird. Hinzu kommen ökologische und standortspezifische Motive, die insbesondere den nach wie vor starken Bedarf von Flächen für öffentliche Zwecke, z.B. für Verkehr, Natur- und Hochwasserschutz, aber auch zur Unterstützung der Aufstockung von Betrieben, dokumentieren. Die Interventionslogik stellt vor allem die erwarteten Wirkungen heraus, die auf Grundlage der aktualisierten Halbzeitbewertung und jüngst abgeschlossener Forschungsvorhaben analysiert wurden. Dies drückt sich auch in einer adäquaten Auswahl von Indikatoren aus.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Darüber hinaus werden die Empfehlungen der Halbzeitbewertung zur effektiveren Gestaltung der Verfahren aufgegriffen und diesen mittels "verstärkter Durchführung einfacher Verfahren und der Kürzung der Verfahrenslaufzeiten im möglichen Umfang Rechnung getragen." Instrumente wie z.B. "Freiwilliger Landtausch und Freiwilliger Nutzungstausch" stellen deshalb fallweise eine Alternative in der Umsetzungsstrategie von Flurneuordnungen dar.

Eine Ausweitung dieser (bislang rein aus nationalen Mitteln finanzierten) Instrumente wird empfohlen.

Mit Hilfe des Mittelvolumens von 187,5 Mio. € öffentlicher Mittel (+ nationale top ups i. H. v. 57,7 Mio. €) sollen 385 Verfahren unterstützt werden. Kalkulatorisch werden somit rd. 0,5 Mio. € (0,68 Mio € incl. top up) öffentl. Mittel je Verfahren eingeplant. Dabei ist noch nicht ersichtlich, ob es sich hier um die insgesamt bereits laufenden Verfahren oder teilweise um zusätzliche Verfahren handelt. Eine Darstellung der im Programmzeitraum neu geplanten "Verfahrens-Einleitungen" sollte deshalb ergänzt werden. Die im Programm geplante Fokussierung auf Gebiete mit agrarstrukturellen oder allgemeinen wirtschaftlichen Defiziten ist zu begrüßen.

Während für die vergangene Förderperiode operationelle Ziele formuliert wurden (z.B. Gesamt-Flächenumfang oder durchschnittliche Vergrößerung der Flächen durch Zusammenlegung), wird für den neuen EPLR bislang darauf verzichtet. Eine Ergänzung von quantifizierten Zielen würde die Voraussetzungen für ein besseres Programm-Monitoring schaffen.

Für die Durchführung der Verfahren selbst ist die mittelfristige Planungssicherheit insbesondere in finanzieller Hinsicht entscheidend. Im Vergleich zur Förderperiode bis 2006 werden die vorgesehenen Finanzmittel innerhalb des EPLR für Flurneuordnung um etwa 13 % gesenkt. Inwieweit sich dies auf den Umfang der durchzuführenden Maßnahmen auswirkt, lässt sich noch nicht sicher bestimmen. Durch Bevorzugung von kostengünstigeren Verfahrensarten (s.o.) lässt sich ein Teil des gesunkenen Mittelvolumens kompensieren. Da bislang ca. 60 % der Investitionen auf Erschließungsmaßnahmen entfallen und nur ca. 25 % auf Bodenmanagement (AHZB, S. 319), wird auch hier ein entsprechendes Einsparpotenzial gesehen.

Andererseits wird auch zu diskutieren sein, inwieweit über eine Erhöhung der Kostenbeteiligung Dritter zusätzliche Mittel erschlossen werden können. Wie oben erwähnt, werden in etwa drei Viertel aller Verfahren Maßnahmen durchgeführt, die nicht nur agrarstrukturellen Zwecken dienen (Freizeitinfrastruktur, Ökologie, Entlastung der innerörtlichen Verkehrswege, Hochwasserschutz). Durch die höhere Beteiligung der Nutznießer der Flurneuordnungsmaßnahmen in der Neufassung der GAK-Fördergrundsätze und die leichte Senkung der Zuwendungssätze in den Finanzierungsrichtlinien für Ländliche Entwicklung in Bayern (2005) wurde diesbezüglich ein Anstoß gegeben. Über die restriktive Handhabung der Förderkriterien ließe sich der Eigenbeitrag durchaus noch erhöhen. Im Gegenzug können z.B. ILEK- und LEADER-bezogene Vorhaben mit einer Verminderung der Eigenbeteiligung rechnen. Dadurch werden integrierte und übergemeindlich abgestimmte Maßnahmen stärker präferiert und im positiven Fall sogar Kooperationsprojekte angeregt.

Solche Maßnahmen - die auch aus LEADER finanziert werden können - sollten allerdings in die Gesamtstrategie der LAG eingebunden sein und mit den thematischen Zielen des REK übereinstimmen. Dazu ist eine enge Abstimmung mit den LAG-Gremien erforderlich.

Maßnahme "Walderschließung" (Code 125)

Unzureichend erschlossene Waldgebiete sollen durch die Förderung des Wegebbaus für eine wettbewerbsfähige Bewirtschaftung erschlossen werden. Die Anlage von schwerlastbefahrenen Wegen soll dazu beitragen, dass

- bisher ungenutzte Potenziale des Rohstoffes Holz für die stoffliche und auch energetische Nutzung vor allem im Kleinprivatwald mobilisiert werden;
- Präventions- und Bewältigungsmaßnahmen bei Schadereignissen besser durchgeführt werden können;
- der Wald für Erholungszwecke zugänglich gemacht wird.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Insbesondere die von der Holzindustrie geforderte kontinuierliche Holz mengenbereitstellung („just in time“-Lieferung) zur Bedienung der industriellen Verarbeitungskapazitäten erweist sich als Hauptantriebskraft für die bessere Erschließung der bayerischen Wälder. Um die Akzeptanz der Maßnahme zu erhöhen, wurden bereits in der vergangenen Förderphase die Fördersätze erhöht und die Möglichkeit eröffnet, die Zuwendung auf die individuellen Gegebenheiten des Standorts abzustimmen.

Eine ausreichende Walderschließung ist Grundlage für eine fachgerechte und umweltschonende Nutzung der Holzressourcen. Eine rationelle, bestandschonende Holzernte und ein gut organisierbarer Holztransport verstärken die von den forstlichen Zusammenschlüssen eingeleitete Mobilisierung von Holz im Kleinprivatwald.

Insbesondere die von den Waldbesitzern und forstlichen Zusammenschlüssen in Zusammenarbeit mit den Behörden vorzunehmende Kosten-Nutzen-Analyse sollte als Grundlage für die wirtschaftliche Ausgestaltung der Vorhaben herangezogen werden. Sofern sensible Naturschutzflächen tangiert werden, sollten Alternativen mit der Unteren Naturschutzbehörde abgewogen werden (vgl. SUP). Generell gilt dies auch für den Ausbaustandard der Forstwege.

Die Maßnahme ist mit 34,5 Mio. € öffentliche Mittel ausgestattet. Die Planungen sehen einen Neubau oder die Instandsetzung bestehender Wege im Umfang von 700 km vor. Da sich die Kosten hierfür beträchtlich unterscheiden können, ist eine Abschätzung der Angemessenheit der Finanzausstattung nur schwer durchzuführen. Mit durchschnittlich 50.000 €/km (öffentl. Zuschuss) wird allerdings ein im Vergleich zur vergangenen Förderperiode (ca. 28.000 €/km) erhöhter Aufwand einkalkuliert. Eine Erhöhung des mit dem vorgesehenen Finanzvolumen erzielbaren Outputs wäre deshalb zu rechtfertigen.

Maßnahme "Hochwasserschutz" (Code 126)

Die Förderziele der Maßnahme sind vorwiegend auf die prophylaktische Daseinsvorsorge ausgerichtet und sollen vorwiegend der Entstehung von Hochwasserschäden an Gewässern 2. und 3. Ordnung entgegenwirken. Dazu ist vorgesehen, sowohl natürliche Rückhaltesysteme (z.B. Reaktivierung von Retentionsräume) als auch technische Schutzmaßnahmen (u.a. Deiche) und die notwendigen Vorarbeiten zu unterstützen.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Während die anderen Maßnahmen des SP 1 sehr stark auf die direkte Beeinflussung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft zielen, umfasst der Hochwasserschutz eine Vielzahl an Nebenzielen, die auch der ländlichen Bevölkerung zugute kommen. Die in SP 1 anvisierten Hauptziele "Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit" durch Erhöhung der Produktivität und bessere Erschließung der Wertschöpfungsmöglichkeiten sind deshalb in dieser Maßnahme nicht voll kohärent. Im Vordergrund steht eher der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Kulturlandschaft, die in SP 2 als Oberziele vorgegeben sind. Unabhängig davon sollten die durchaus positiven Wirkungen der Maßnahme (vgl. Aktualisierte Halbzeitbewertung) noch spezieller aufgezeigt werden. Durch die Sicherung der Anbau-, Siedlungs- und Gewerbeflächen werden Gebiete mit hohem Siedlungs- und Nutzungsdruck, die durch die erhöhte Hochwasser-Gefährdungslage in ihrem Bestehen bedroht sind, nachhaltig geschützt. Dies drückt sich in der Vermeidung von (flächigen und individuellen) Schadensfällen aus. Deshalb sollte über die vorgesehenen Output-Indikatoren hinaus ein geeigneter Wirkungsindikator ergänzt werden, der diese Dimension erfasst. Darüber hinaus entstehen durch die Wiederherstellung von abflusshemmenden Strukturen auch neue Lebensräume (Auwälder, Altarme, usw.), die einen Beitrag zur Schaffung neuer Lebensräume und damit zum Arten- und Biotopschutz leisten.

Mit einem Mittelvolumen von 73,3 Mio. € ist die Maßnahme vergleichsweise gut ausgestattet (13 % der Mittel in SP 1), um Bezirke, Landkreise, Gemeinden und kommunale Zweckverbände bei ihren Vorsorge-Aufgaben zu unterstützen. Allerdings müssen rd. 10 Mio. € für Altverpflichtungen zur Fertigstellung bereits bewilligter Maßnahmen gemäß VO 1257/99 vorgesehen werden. Eine enge Abstimmung mit national oder EFRE-finanzierten Maßnahmen ist aus konzeptioneller Sicht herzustellen, um die Gesamtstrategie des bayerischen Hochwasserschutzes sinnvoll mit den ELER-geförderten Maßnahmen ergänzen zu können.

4.2 Schwerpunkt 2 - Verbesserung der „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“

Schwerpunkt 2 wird mit 11 Maßnahmen und einem Finanzvolumen von 1,5 Mrd. € öffentlicher Mittel eine hohe Priorität innerhalb des Programms eingeräumt. (61 % des EPLR). Das höchste finanzielle Gewicht erhält das Kulturlandschaftsprogramm (37 % des SP 2), welches mit 444,5 Mio. € zusätzlicher Landesmittel aufgestockt wird. Die einzigen privaten Beteiligungen werden bei der Maßnahme "Beihilfen für nichtproduktive Investitionen - Forst" erreicht, die mit 25,8 Mio. jedoch nur 2 % aller privaten Beteiligungen des ELER ausmachen.

Tabelle 2: Indikative Mittelaufteilung in Schwerpunkt 2 für den Gesamtzeitraum in Mio. EUR

Code	Maßnahmen	Öffentliche Ausgaben	Private Ausgaben	Gesamt- ausgaben	"top ups"
211	Ausgleichszulage in Berggebieten	174,42	0	174,42	0
212	Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (ohne Berggebiet)	583,98	0	583,98	0
213	Natura 2000	1,1	0	1,1	1,0
214	Kulturlandschaftsprogramm	569,56	0	569,56	444,54
214	Vertragsnaturschutz/Erschwernisausgleich	132,18	0	132,18	19,5
216	Heckenpflege	7,5	0	7,5	1,0
221	Erstaufforstung landw. Flächen	12,96	0	12,96	4,88
223	Erstaufforstung nichtlandw. Flächen	0,7	0	0,7	0,5
225	Vertragsnaturschutz Wald	4,78	0	4,78	1,0
227	Beihilfen für nichtprod. Invest.-Forst	38,64	25,76	64,4	42,95
227	Beihilfen für nichtprod. Invest. VNP-Wald	1,20	0	1,20	1,0
2	Schwerpunkt 2	1.527,02	25,76	1.552,78	516,37

Ausgleichszulage in Berggebieten (Code 211)

Etwa 60 % der Agrarfläche Bayerns mit mehr als der Hälfte aller landwirtschaftlichen Betriebe zählt zu den von Natur benachteiligten Gebieten. Die Betriebe weisen im Verhältnis zu Gunstlagen Einkommensrückstände bei zugleich erhöhtem Arbeitszeitbedarf auf. Dies erklärt einen überdurchschnittlich hohen Anpassungsdruck mit der Gefahr der Betriebsaufgabe, des Verlustes von Beschäftigungsmöglichkeiten, Nachteilen für die Offenhaltung der Landschaft und der "sozialen Erosion" der Dörfer. Einen besonders hohen Grad der Benachteiligung erfahren die Betriebe im Berggebiet, die wichtige ökologische und gesellschaftliche Funktionen erfüllen. Etwa 7 % der bayerischen LF rechnet zum Berggebiet.

Mit Hilfe der Ausgleichszulage (AGZ) sollen die naturbedingten Einkommensnachteile teilweise ausgeglichen werden. Dafür sind im Berggebiet 174,4 Mio € vorgesehen, das entspricht rd. 7 % der geplanten öffentlichen Ausgaben insgesamt. Die Vorgabe von Förderzielen beschränkt sich auf die Quantifizierung der voraussichtlichen Zahl teilnehmender Betriebe und deren Flächen. Ein Bezug zu den strategischen Zielen der AGZ (z.B. Verminderung der Abwanderung) wird nicht hergestellt.

Die Höhe der AGZ steigt mit abnehmender Standortgunst überproportional und schafft damit eine gewisse Mittelkonzentration auf die Gebiete mit den größten Bewirtschaftungsschwernissen. Der Höchstfördersatz ist auf 200 €/ha begrenzt. Gemessen an der Höhe der nachweisbaren Nachteile und der hohen gesellschaftlichen Bedeutung der Berglandwirtschaft (Sicherung der Umwelt, Tourismus, Sozialstruktur) könnten in Einzelfällen höhere Maximalbeträge gerechtfertigt sein.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Die AGZ hat eine stark erhaltende Wirkung auf die Agrarstruktur im Berggebiet und den sonstigen von Natur benachteiligten Gebieten, ohne den Strukturwandel dort bremsen zu können. Weil gerade in den benachteiligten Gebieten die Fortführung der Landwirtschaft zumeist ergänzende Einkommensquellen erfordert, wäre eine engere Verknüpfung der Ausgleichszulage mit Maßnahmen zur Förderung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten (Diversifizierung) - auch außerhalb der Landwirtschaft - zweckmäßig. Damit könnten über die AGZ hinaus weitere Impulse gegen eine fortschreitende Erosion vieler benachteiligter Gebiete (Verlust von Arbeitsplätzen und Bevölkerung) gesetzt werden.

Ausgleichszulage in sonstigen benachteiligten Gebieten (Code 212)

Die Begründung der Maßnahme und die Interventionslogik entsprechen grundsätzlich den Darlegungen zur Ausgleichszulage im Berggebiet (Code 221). Über natürliche Bewirtschaftungsschwernisse hinaus können bei den "sonstigen benachteiligten Gebieten" - dazu rechnen die Benachteiligte Agrarzone, Kerngebiet und Kleine Gebiete - auch strukturelle Defizite eine Rolle spielen.

Die Bedeutung der AGZ für die Fortführung der Betriebe lässt sich an ihrem hohen Anteil von 18 % an den durchschnittlichen Betriebsgewinnen (AHZB, FAL) ablesen. Aufgrund der im Vergleich zum Berggebiet durchweg engeren Anbindung an die außerlandwirtschaftlichen Arbeitsmärkte lag die Betriebsaufgaberrate im benachteiligten Gebiet in der Vergangenheit sogar höher als im Berggebiet. Insofern sind wirksame Einkommenshilfen eine wichtige Voraussetzung für die Fortführung einer standortangepassten Landbewirtschaftung. Dieser Einschätzung folgt die finanzielle Ausstattung der AGZ mit 584 Mio. € - dem zweithöchsten Einzelansatz im EPLR.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Wie Evaluationen gezeigt haben, können allerdings auch hohe direkte Einkommenshilfen den Agrarstrukturwandel und damit einhergehende Risiken für die ländlichen Räume nicht aufhalten, sondern allenfalls zeitlich verzögern. Die strukturerhaltende Wirkung der AGZ wird auch im EPLR an verschiedenen Stellen hervorgehoben. Noch stärker als im Berggebiet wäre deshalb in den sonstigen benachteiligten Gebieten eine aktive und strukturgestaltende Flankierung durch Förderung von Diversifizierung oder integrierter ländlicher Entwicklungsmaßnahmen angeraten. Zur Vermeidung möglicher Mitnahmeeffekte ist die - am Vorgängerprogramm gemessen - stärkere Konzentration der AGZ-Mittel auf die am stärksten benachteiligten Gebiete zweckmäßig.

Zugleich sollten die Wirkungen der AGZ umfassender auch an der Veränderung nicht landwirtschaftlicher Zielgrößen wie Beschäftigung, Bevölkerungs- und Tourismusentwicklung gemessen werden. Dies böte die Möglichkeit, in einer späteren Phase der Programmumsetzung die Höhe der Zulagen ggf. neu zu differenzieren.

Natura 2000 (Code 213)

Die Maßnahme dient unmittelbar der Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinien zum Aufbau des Europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000. Dazu wird der im Vertragsnaturschutz erprobte Weg der Honorierung freiwilliger Umweltleistungen, die über allgemein verbindliche Leistungen hinausgehen, gewählt. Die Maßnahme ist grundsätzlich mit den Angeboten des Vertragsnaturschutzes/Erschwernisausgleichs (Code 214) vergleichbar, ihre Anwendung wird jedoch auf die Natura 2000-Gebiete beschränkt, die 11,3 % der Gesamtfläche Bayerns umfassen. Da es um den Schutz von naturschutzfachlich besonders wertvollen Flächen geht, werden Acker- und Grünlandstandorte differenziert behandelt und auch Kleinstflächen ab 0,1 ha gefördert. Dies kann einen hohen Aufwand für fachliche Begleitung und Administration bedeuten.

Die grundlegenden Ziele der Maßnahme ergeben sich unmittelbar aus den Zielen der FFH- und Vogelschutzrichtlinien und gliedern sich in vollem Umfang in europäische und nationale Strategiekonzepte ein. Die fachlichen Ziele werden in räumlich differenzierten Managementplänen festgehalten und deren Umsetzung von den Unteren Naturschutzbehörden betreut. Das Gesamtkonzept ist darauf angelegt, die betroffenen Flächen langfristig als Lebensräume für gefährdete Arten zu sichern. Dazu werden im EPLR insgesamt 2,1 Mio € vorgesehen (incl. nationale Ergänzungsmittel), die allerdings auch durch VNP-Mittel ergänzt werden können. Ob dieser Rahmen angemessen ist lässt sich erst abschätzen, wenn Erfahrungen über das Natura 2000-Programm vorliegen. Deshalb ist es für diese Maßnahme schwierig, Maßnahmenziele angemessen zu quantifizieren.

Die Höhe der flächenbezogenen Prämien orientiert sich am Ertragsausfall aufgrund gezielter Extensivierung bzw. des Verzichts auf den Einsatz ertragssteigernder Produktionsmittel, wobei die Kalkulationen bayernweit erfolgen (keine Regionalisierung) und von durchschnittli-

chen Flächenproduktivitäten ausgehen. Insofern ist anzunehmen, dass die Maßnahme insbesondere auf ertragschwächeren Flächen eine hohe Akzeptanz finden dürfte. Insgesamt bleibt unberücksichtigt, dass Flächeneigentümer durch den Ausweis von Schutzgebieten und die langjährige Extensivierung solcher Flächen nicht unerhebliche Vermögensverluste erleiden, weil die geschützten Flächen einem erwerbswirtschaftlich orientierten Bodenverkehr (Verpachtung, Verkauf) praktisch entzogen werden.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung	erstmalig angeboten			

Die für die Begleitung und Bewertung des Programms vorgeschlagenen Indikatoren sind primär am Output orientiert. Gerade bei den auf die räumlichen Bedingungen spezifisch zugeschnittenen Maßnahmen wären am Ergebnis und den Wirkungen orientierte Indikatoren wichtig. Nur sie können mittelfristig die Effizienz dieses Förderansatzes belegen.

Kulturlandschaftsprogramm - Code 214

Das Kulturlandschaftsprogramm fördert extensive Bewirtschaftungsweisen und honoriert landschaftspflegerische Leistungen zur Sanierung, Erhaltung, Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft. In einem sehr differenzierten Raster werden Agrarumweltleistungen vergütet, die über die ordnungsgemäße Bewirtschaftung - die u.a. durch die Cross Compliance-Anforderungen gesichert werden soll - von Acker- und Grünland hinausgehen. Das Prämien-system sieht einzelflächen-, betriebszweigbezogene oder gesamtbetriebliche Maßnahmen vor. Dabei sollen Ressourcen schonende Produktionsverfahren gefördert, Umweltbelastungen verringert und gleichzeitig die Kulturlandschaft erhalten werden. Die Einzelmaßnahmen können nur auf landwirtschaftlichen Flächen angewendet werden.

Im Detail geht es um folgende Teilziele:

- Vermeidung bzw. Verminderung unerwünschter Stoffeinträge in Boden, Luft und Wasser durch Begrenzung des Betriebsmitteleinsatzes;
- Förderung des ökologischen Landbaus;
- Unterstützung erosionsvermindernder Anbauverfahren (z. B. Grünlandnutzung, Mulchsaat);
- Ausweitung agrarökologischer Maßnahmen als Beitrag für die Aufwertung der Kulturlandschaft und zur Erhöhung der Biodiversität;
- Erhalt einer flächendeckenden und standortgerechten Grünlandbewirtschaftung;
- Aufrechterhaltung einer Mindestbewirtschaftung von Grünland in von der Natur benachteiligten Regionen zur Erhaltung der Artenvielfalt.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Der Bedarf für die Maßnahme wird mit Hinweisen auf ressourcenbezogene Probleme (abiotische und biotische Beeinträchtigungen), aber auch mit der Notwendigkeit begründet, Gemeinwohl-Leistungen der Land- und Forstwirtschaft angemessen zu honorieren. Das Programm soll die Landwirte dazu ermuntern, ihre bisherigen Leistungen im Zuge des Agrarumweltschutzes fortzuführen bzw. neue Aktivitäten einzuführen.

Auf Grundlage der Empfehlungen der Aktualisierten Halbzeitbewertung werden verschiedenen Maßnahmen umgestaltet oder neu aufgenommen: Dazu zählen die Mulchsaat in Ackerbauregionen oder generell weitere Maßnahmen für Ackerbaubetriebe, die eine stärkere ökologische Wirkung entfalten sollen (z. B. Blühstreifen, Förderung der Ackerwildkrautflora auf spezifischen Flächen). Die Empfehlung, eine noch zielorientiertere Ausgestaltung der "Grünlandprämie" durchzuführen, wird jedoch aus Sicht der Ex ante-Evaluation nicht aufgegriffen. Ebenso wird mit der Planung landesweit einheitlicher Prämien für alle Standorte eine differenziertere Berücksichtigung räumlicher Aspekte und von Umweltzielen nicht eingeführt. Generell sind jedoch die Prämien der spezifischen Maßnahmen mit einer Kalkulation bzw. Begründung nachvollziehbar dargestellt.

Die Fördermaßnahme wird mit einem Volumen von 1.014,1 Mio. € ausgestattet und ist damit die größte Einzelmaßnahme des Programms (ca. 30 % der gesamten öff. Mittel, dav. rd. 275 Mio. € an top ups). Dadurch wird die zentrale Bedeutung der Maßnahme für die Strategie des EPLR Bayern deutlich. Die Zielvorgaben umfassen die Zahl der prognostizierten teilnehmenden Betriebe (70.000) sowie Flächen mit Umweltauflagen (800.000 ha Grünland, 500.000 ha Ackerland). Weitere Aussagen zu direkten und indirekten erwarteten Wirkungen sind jedoch nur in verbaler Form beschrieben. In Anbetracht der finanziellen Bedeutung der Maßnahme sollten die Begleit- und Bewertungsindikatoren entsprechend den multiplen Zielen des Programms im Zuge der Halbzeitbewertung konkretisiert werden.

Vertragsnaturschutz / Erschwernisausgleich (Code 214)

Ziel der Maßnahmen ist der Erhalt naturschutzfachlich bedeutsamer Lebensräume oder Arten auf landwirtschaftlich nutzbaren Flächen. Dazu werden biotoptyp-spezifische Vertrags-elemente angeboten, die individuell gestaltbar sind. Es wird grundsätzlich unterschieden in die Lebensraumtypen Acker, Wiesen, Weiden und Teiche. Die vorgesehenen Finanzmittel in Höhe von 152 Mio. € (einschl. top up) lassen eine Ausweitung des VNP nur in begrenztem Umfang zu. Die quantifizierten Ziele (55.000 ha) orientieren sich am derzeitigen "Bestand", sollen jedoch vermehrt innerhalb einer naturschutzfachlich abgegrenzten Gebietskulisse angewendet werden.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Die Maßnahme wird auf Grundlage einer ausführlichen fachlichen Begründung wie auch einer politischen Vorgabe (FFH-Richtlinien usw.) etabliert. Die in der Halbzeitbewertung herausgestellte Zielgenauigkeit des Instrumentariums wird berücksichtigt. Zugleich wird damit die Wirkungslogik erläutert. In der Regel sind die Lebensräume sowie die daran angepassten Arten durch eine traditionell extensive Bewirtschaftung entstanden und nur durch deren Weiterführung zu sichern. Auf nahezu allen VNP/EA-Flächen wurde in der Vergangenheit der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmittel ausgeschlossen. Dies hat in Kombination mit den weiteren vertraglich vereinbarten Bewirtschaftungseinschränkungen erheblich zum Schutz der biologischen Vielfalt beigetragen.

Im Bemühen um die Sicherung der biotischen Ressourcen bildet das VNP somit ein Komplement zum Kulturlandschaftsprogramm. Es ist stärker als das KULAP direkt an Umweltzielen orientiert, was in der Umsetzung eine intensivere fachliche Betreuung voraussetzt. Das Bayerische VNP wählt im Bemühen um maximale Wirkungen einen sehr differenzierten Förderansatz. Die in der vorangegangenen Förderperiode bereits diskutierte Vielfalt an Förderkonditionen hat sich nochmals erhöht, wodurch die Umsetzungsmodalitäten insgesamt nicht einfacher geworden sind. Positiv erscheint die Ausrichtung des VNP auf FFH-Gebiete und andere naturschutzfachlich wertvolle Gebiete. Das VNP/EA ist somit das Hauptinstrument zur freiwilligen Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinien zum Aufbau von Natura 2000 sowie zum Aufbau des bayernweiten Biotopverbunds "BayernNetzNatur". Durch den Bezug des VNP auf spezifische "Lebensraumtypen" und die individuelle Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen wird auch in der SUP eine erhebliche positive Umweltwirkung erwartet. Ebenso wie beim Kulap sollten die Begleit- und Bewertungsindikatoren entsprechend den differenzierten Zielen des Programms im Zuge der Halbzeitbewertung konkretisiert werden.

Heckenpflege (Code 216)

Die Maßnahme dient der Erhaltung von Hecken sowohl aus landschaftsästhetischen als auch ökologischen Gründen und wird über eine Pflegeprämie (1 € je m²) für Landwirte realisiert. Somit erfüllt sie schwerpunktübergreifende Ziele und fügt sich daher gut in das nationale und europäische Zielsystem ein.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung	erstmalig angeboten			

Die Bedeutung von Hecken für das Landschaftsbild, die Biodiversität und die Biotopvernetzung sowie die maßnahmen-spezifische Wirkungskette werden schlüssig dargestellt. Andererseits wird auf die Ursachen der potenziellen Gefährdung von Hecken nicht ausdrücklich eingegangen.

Die Identifizierung geeigneter Standorte und Pflegemaßnahmen geschieht mit Hilfe eines Pflegekonzeptes, welches durch das ALF genehmigt oder erstellt sein muss. Dies sichert eine zielgenaue Ausrichtung des Programms.

Die Quantifizierung der Ziele ist auf den physischen Output reduziert (Zahl der Betriebe und Finanzausstattung). Hier könnten zielspezifische Angaben (z.B. Anteil der Hecken mit primär landschaftsästhetischer oder primär ökologischer Funktion) ergänzt werden. Die Indikatoren sind ausreichend, könnten jedoch im Sinne der Zieldefinition um landschaftsästhetische Indikatoren erweitert werden.

Bei einem Ansatz von 7,5 Mio. € und 3.500 anvisierten Teilnehmern (rd. 3 % aller bayerischen landwirtschaftlichen Betriebe) müsste jeder Teilnehmer durchschnittlich über 2 km Hecke⁶ im gesamten Förderzeitraum pflegen. Daher sollte die Maßnahme insbesondere in Regionen mit kleingliedrigen Strukturen eingesetzt werden, die eine große Zahl und Länge von Hecken aufweisen.

Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen (Code 221)

Die Maßnahme 221 fördert die dauerhafte Umwandlung zuvor landwirtschaftlich genutzter Flächen in Waldflächen mit standortgeeigneten Baumarten. Ihre Umsetzung ist beispielhaft für die Schaffung von Zielharmonien auf mehreren strategischen Ebenen:

- Verstärkte Produktion von Holz als nachwachsender Energieträger aus Gründen des Klimaschutzes sowie zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung (Substitution von Energieimporten, Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen);
- Erhaltung einer abwechslungsreichen Kulturlandschaft aus Wald- und offenen Flächen; Abwehr des Brachfallens von Flächen in von Natur benachteiligten Regionen;
- Verminderung von Agrarmarktüberschüssen durch Herausnahme von landwirtschaftlichen Produktionsflächen.

⁶ Bei einer angenommenen "Durchschnitts-Hecke" von einem Meter Breite.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Diese Ziele unterstreichen die Relevanz der Fördermaßnahme. Da gerade in benachteiligten Gebieten von einem zunehmenden Aufgabedruck auszugehen ist - insbesondere auch von schwer zugänglichen und an Waldflächen angrenzende Feldstücken - ist die Förderung der Aufforstung grundsätzlich zweckmäßig. Sie zielt auf längerfristige Wirkungen ab und trägt in besonderem Maße dem Ziel einer nachhaltigen Flächenbewirtschaftung und Entwicklung Rechnung. Als Bestandteil der Achse 2 hat sie zugleich Bezüge zum Ziel der Verbesserung der Lebensqualität in Achse 3.

Die Maßnahme wird horizontal ohne Gebietseinschränkung angeboten. Bei der Umsetzung wäre sicher zu stellen, dass Aufforstungen vorrangig auf Standorte konzentriert werden, die sich dafür besonders eignen: aus Gründen der Ökologie, des Landschaftsbildes und des Hochwasserschutzes. Dies könnte bei der Definition von Indikatoren dadurch erreicht werden, dass die Aufforstungsflächen mit dem primären Aufforstungszweck verknüpft werden.

Der Finanzplan weist Mittel in Höhe von 17,84 Mio. € aus (12,96 Mio € öffentliche Mittel plus 4,88 Mio. € zusätzliche öffentliche Ausgaben), die jedoch aufgrund umfangreicher Altverpflichtungen (vor allem als Folge langjähriger Einkommensausgleichszahlungen) stark beansprucht werden. Für neue Aufforstungsmaßnahmen stehen deshalb voraussichtlich zwischen 2007 und 2013 nur etwa 5 bis 6 Mio. € insgesamt zur Verfügung. Andererseits ist aufgrund der Umsetzungserfahrungen aus der Vorperiode (336 ha/J. zwischen 2000 - 2004, zuletzt sinkend) auch nur von einem relativ begrenzten Förderumfang auszugehen. Der Plan geht - in einer eher pessimistischen Schätzung - von nur 200 ha pro Jahr aus, weil Genehmigungen zur Aufforstung aus Umweltgründen teilweise restriktiv gehandhabt werden und die Aufforstungsprämie stellenweise auch mit Prämien aus der Säule 1 (Betriebsprämien) konkurriert.

Erstaufforstung nicht landwirtschaftlicher Flächen (Code 223)

Aus strategischer Sicht entspricht diese Maßnahme der Maßnahme 223 "Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen". Das betrifft auch die grundlegenden Ziele:

- Verstärkte Produktion von Holz als nachwachsender Energieträger aus Gründen des Klimaschutzes sowie zur Erhöhung der regionalen Wertschöpfung;
- Erhaltung einer abwechslungsreichen Kulturlandschaft aus Wald- und offenen Flächen; Abwehr des Brachfallens von Flächen in von Natur benachteiligten Regionen.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Förderempfänger sind Besitzer nicht landwirtschaftlich genutzter Flächen ohne regionale Einschränkung (horizontal). Eingeschlossen werden damit z.B. auch Unland oder Ödland im Besitz von Landwirten. Förderfähig sind ausschließlich die Anlagekosten zu den gleichen Sätzen wie bei Maßnahme 2.2.1. Der Verzicht auf eine Förderung der Unterhaltskosten in den Jahren nach der Anlage dürfte die Wirkung der Maßnahme begrenzen.

In der Förderperiode 2000 bis 2006 waren ca. 12 % der Erstaufforstungsflächen zuvor nicht landwirtschaftlich genutzt (AHZB, S. 242). Der absolute Umfang blieb mit rd. 35 ha/Jahr gleichwohl sehr gering. Die neue Programmplanung geht von einem Förderumfang von 50 ha/Jahr (350 ha insg.) aus. Der Mittelansatz in Höhe von 1,2 Mio € ist dafür ausreichend.

Vertragsnaturschutz Wald (Code 225)

Die Maßnahme nimmt Bezug auf die Einrichtung und Sicherung des Europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 und im Besonderen auf das Ziel des Schutzes von Flora und Fauna im Wald. Diese Schutzziele sind Bestandteil der nationalen Strategie ebenso wie der Bayerischen Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Am Flächenumfang der Natura 2000-Gebiete (knapp 800.000 ha) haben die Waldgebiete einen Anteil von 56 %. Die Maßnahme besitzt insoweit eine hohe Relevanz. Sie unterstützt die Entwicklung der ökologischen Funktionen von Wäldern mit besonderer Bedeutung für den Natur- und Artenschutz durch freiwillige Umweltmaßnahmen und nichtproduktive Investitionen zur Förderung naturschutzorientierter Waldbewirtschaftung.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Die Maßnahme „VNP Wald“ wird grundsätzlich horizontal angeboten. Weil die Einzelmaßnahmen jedoch standortspezifisch geplant, umgesetzt und überwacht werden müssen, werden regionale Maßnahmenswerpunkte entstehen, die sich weitgehend mit den anerkannten Naturschutzgebieten decken. Diese Konzentration ist Voraussetzung für eine zielorientierte Umsetzung. Die Maßnahmen, die teilweise miteinander kombinierbar sind, lassen sich 6 Maßnahmenswerpunkten zuordnen, die überwiegend den Förderswerpunkten in der vorangegangenen Förderperiode entsprechen (vgl. AHZB, S. 303).

Zuwendungsempfänger sind private Waldbesitzer und kommunale Körperschaften. Ihnen werden Prämien zur Deckung zusätzlicher Kosten und Einkommensverluste gewährt, die durch freiwillige Leistungen entstehen, die über die Verpflichtungen zur „ordnungsmäßigen Forstwirtschaft“ hinaus gehen. Die Höhe der Einzelprämien (€/Jahr) ist schwer überprüfbar; die Länge der Förderperiode wird im Plan nur für die Maßnahme „Nutzungsverzicht“ mit 5 Jahren angegeben. Die Kopplung einiger Prämien (z.B. Stockausschlagswälder) an die Voraussetzung zuvor durchgeführter investiver Maßnahmen (vgl. Code 227) ist in diesen Fällen zweckmäßig.

In der Programmplanung werden insgesamt 5,78 Mio € (einschl. 1,0 Mio € zusätzlicher nationaler Hilfen) für das VNP Wald vorgesehen. Gemessen an der Fördermittelnachfrage in der Vorperiode ist damit trotz gewisser Altverpflichtungen eine deutliche Ausweitung des Förderumfangs möglich, erfordert allerdings eine "aktive" Beratung der Waldbesitzer. Aufbauend auf den Ergebnissen der HZB wäre bei der Bewilligung auf eine stärkere regionale Gleichverteilung als in der vorangegangenen Förderperiode zu achten.

Der administrative Aufwand für die Umsetzung ist nicht unerheblich, weil sowohl Naturschutz- als auch Forstbehörden beteiligt sind und die Höhe der (durchweg niedrigen) Förderbeträge je Betrieb häufig in ungünstiger Relation zu den Kosten der Umsetzung und Kontrolle stehen dürfte.

Beihilfen für nicht produktive Investitionen – Forst (Code 227)

Die Maßnahme zielt vorrangig auf die Stärkung der wirtschaftlichen und ökologischen Funktionen der Wälder ab. Diese Zielsetzung findet eine breite Verankerung in den strategischen Vorstellungen zur Entwicklung des ländlichen Raums auf Bundes- und Landesebene. Dabei wird dem Aspekt der Risikovorsorge und potenziellen Schadensabwehr (Wetterextreme, Schadinsekten) angemessene Beachtung geschenkt, wenngleich solche Risiken nur schwer quantifizierbar sind. Der Konzeption der Maßnahmen ist zu entnehmen, dass die Integration von Besitzern auch kleiner Waldflächen in eine nachhaltige Forstwirtschaft ein besonderes Anliegen darstellt.

Die geplanten Beihilferegeln knüpfen an das frühere Waldbauliche Förderprogramm an und sehen eine grundsätzlich gerechtfertigte Differenzierung der Fördersätze zwischen "normalen" Waldgebieten und Schutzwald vor. Die Gleichsetzung zwischen Schutzwald und Erholungswald in der Förderhöhe wäre allerdings zu begründen, da in Bayern grundsätzlich alle Wälder Erholungsfunktionen wahrnehmen.

Diskussionswürdig ist die erneut sehr große Zahl von Einzelmaßnahmen. Der Maßnahmenkatalog ist auf potenzielle Chancen (Stärkung ökologischer Strukturen) und Risiken (z.B. Käferbefall) sehr differenziert abgestimmt. Dies fördert die Zielorientierung der Maßnahmenumsetzung, geht jedoch zu Lasten der Transparenz der Förderhilfen. Angesichts der offensichtlichen Konzentration der Fördermittelnachfrage auf wenige "Kernmaßnahmen" (vgl. AHZB S. 240) könnte der Verzicht auf Fördertatbestände mit erkennbar geringer Bedeutung (z.B. Räumen bei Umbau) bzw. eine stärkere Kombination von Einzelmaßnahmen erhebliche Vereinfachungen im Fördervollzug ermöglichen.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Der Mittelansatz von insgesamt rd. 81,6 Mio. € (rd. 11,65 Mio. €/J) liegt deutlich höher als in der vorangegangenen Förderperiode (rd. 7,75 Mio. €/J zwischen 2000 - 2004). Dies reflektiert die Annahme einer zunehmenden Gefährdung durch Wetterextreme, aber auch die steigende Bedeutung des Waldes aus ökologischer und ökonomischer Sicht.

Aus der Sicht einer möglichst effizienten Schadensvermeidung stellt sich bei der "Bekämpfung von Larvenfraß" die Frage nach der Höhe der kalkulierten Prämien für einzelbetriebliche bzw. überbetriebliche Bekämpfungsmaßnahmen und die Notwendigkeit zur Vorgabe von Kostenobergrenzen.

Beihilfen für nicht produktive Investitionen - VNP Wald (Code 227)

Die Maßnahme steht in enger inhaltlicher Verbindung zur Maßnahme "VNP Wald" (Code 225). Durch ausgewählte investive Maßnahmen werden Vorleistungen für eine höhere Wirksamkeit von Waldumweltmaßnahmen nach dem VNP Wald geschaffen. Insoweit ist die Verknüpfung zwischen den investiven Maßnahmen "Erhalt von Stockausschlagswäldern" sowie "Erhaltung und Schaffung lichter Waldstrukturen" einerseits und den Prämien für auf solchen Waldflächen durchgeführten Umweltmaßnahmen andererseits zweckmäßig. Da es sich um nicht produktive Investitionen handelt und auch durch Inanspruchnahme der Prämien für Waldumweltmaßnahmen keine ökonomischen Vorteile für die Waldbesitzer zu erwarten sind, ist eine Erstattung der vollen Kosten - im Rahmen von festzulegenden Obergrenzen - grundsätzlich vertretbar.

Die Maßnahme wird ab 2007 erstmals angeboten, Erfahrungen aus früheren Förderphasen liegen nicht vor, eine Quantifizierung des voraussichtlichen Output ist deshalb schwierig. Eine Mittelausstattung in Höhe von knapp 2,2 Mio. € (0,31 Mio. €/J.) dürfte - auch in Relation zur Maßnahme "VNP Wald" (Code 225) - angemessen sein.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung	erstmalig angeboten			

4.3 Schwerpunkt 3 - Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Schwerpunkt 3 wird mit einem Mittelvolumen von 288,5 Mio. € ausgestattet (12 % des EPLR). Dieses erhöht sich durch zusätzliche Landesmittel um 287,3 Mio €, das entspricht einem Anteil am Gesamtprogramm von rd. 16 % unter Einschluss der top ups. Das höchste finanzielle Gewicht erhält die Maßnahme „Dorferneuerung“. Dafür werden zwischen 2007 und 2013 etwa 128 Mio. € öffentliche Ausgaben eingeplant, die mit 258 Mio. € Landesmitteln auf insgesamt rd. 385 Mio € aufgestockt werden (vgl. Tabelle 3), Die höchste private Beteiligung wird in den stärker einzelbetrieblich ausgerichteten Förderbereichen „Einkommensalternativen“ und „Nachwachsende Rohstoffe“ erreicht. Die durch die Förderung ausgelösten Gesamtausgaben dürften sich in SP 3 auf rd. 900 Mio € (ca. 130 Mio €/J.) summieren. Damit können regional spürbare Investitionsvorhaben aktiviert werden.

Tabelle 3: Indikative Mittelaufteilung in Schwerpunkt 3 für den Gesamtzeitraum in Mio. EUR

Code	Maßnahmen	Öffentliche Ausgaben	Private Ausgaben	Gesamtausgaben	"top ups"
311	Einkommensalternativen	25,000	100,000	125,000	3,000
321	Nachwachsende Rohstoffe	35,000	140,000	175,000	2,000
322	Dorferneuerung	127,700	31,925	159,625	257,800
323	Natur- und Landschaftspflege	94,852	6,009	100,861	23,500
341	Integr. ländl. Entwicklungskonzepte (ILEK) mit Umsetzungsbegleitung (UB)	6,000	0,0	6,000	1,000
3	Schwerpunkt 3	288,552	277,934	566,486	287,300

Diversifizierung (Code 311)

Die Maßnahme soll durch Schaffung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsfelder das landwirtschaftliche Haushaltseinkommen erhöhen, die flächendeckende Landbewirtschaftung sichern und regionalökonomische Effekte auslösen. Betriebsaufgaben wird sie vor allem in den Fällen aufhalten können, in denen das Diversifizierungsvorhaben direkt mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit gekoppelt ist (z.B. Bauernhoftourismus, Vermarktung von selbst hergestellten Produkten etc.). Dass dies aus fachlichen, räumlichen und sozialen Gründen zumeist zutrifft, zeigt die Entwicklung der Zahl der Maßnahmenbewilligungen in der laufenden Förderperiode, die wesentlich vom Boom der Biogasanlagen infolge des Erneuerbare-Energien-Gesetzes bestimmt war.

Neben der direkten Wirkung auf Betriebsebene zeigt die Maßnahme zusätzliche positive Randeffekte für die gesamte ländliche Gesellschaft:

- die Vielfalt des Versorgungsangebotes mit Produkten und Dienstleistungen steigt (Lebensqualität);
- nicht genutzte Vermögensteile werden für die einzelbetriebliche und regionale Entwicklung aktiviert: Betriebliches Eigenkapital, Sparvermögen, nicht mehr landwirtschaftlich genutzte Gebäude, Maschinen, Flächen usw.;
- Verbreiterung der regionalen Wirtschaftsstruktur und Akquisition von neuem Wissen in der Region;

- Erhöhung der regionalen Wertschöpfung und Beitrag zur Verbesserung der Beschäftigungssituation über die Durchführung von Investitionen und den späteren Betrieb der Anlagen.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Die Bezüge zur SWOT-Analyse werden gut herausgearbeitet und durch darüber hinausgehende Angaben sinnvoll ergänzt. Der Grundgedanke der Maßnahme ist gut begründet und fügt sich sehr gut in das Zielsystem der EU ein.

Ob der anvisierte Förderumfang erreicht werden kann, ist bei Verlängerung des Trends aus der Förderperiode von 2000 bis 2006 eher unwahrscheinlich. Laut Finanzübersicht stehen für die Maßnahme insgesamt 28 Mio. € zur Verfügung. Bei einem mittleren Zuschuss von 30.000 € je Förderfall⁷ ergibt sich daraus eine Gesamtzahl von rd. 930 Förderfällen (Ziel: 2.100) bzw. rd.130 Förderfällen jährlich. Da Anlagen ausgenommen wurden, die bereits von der Einführung des Energieeinspeisegesetzes profitieren, ist eher mit einem Rückgang der Förderanträge zu rechnen. Andererseits sollten Maßnahmen ergriffen werden, die eine höhere Akzeptanz dieser "Anpassungsstrategie" in der Landwirtschaft bewirken.

Um dem Zielvorgaben näher zu kommen, wären die Erfahrungen aus früheren Evaluationen zu berücksichtigen, wonach über die finanzielle Startförderung hinaus eine kontinuierliche „Unternehmensberatung“ für den nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg wichtig ist: Hilfen beim Aufstellen eines Businessplans, Existenzgründungsberatung, Coaching in der Nachgründungsphase, Unterstützung bei der Integration in Unternehmernetzwerke usw. Da der EPLR keine spezifischen Beratungsmöglichkeiten dieser Art vorsieht, könnten vergleichbare Angebot über „technische Hilfe“ und ggf. externe Dienstleister bereit gestellt werden, die auch die stärkere Bewerbung der Maßnahme verfolgen und die üblicherweise zunächst schleppende Inanspruchnahme ankurbeln. Viel versprechende Aussichten bieten z.B. die erneuerbaren Energien im Bereich der Forstwirtschaft dank einer steigenden Entwicklung der Holznachfrage und -preise im Rahmen vertikaler Diversifizierung (Trocknung, Vertrieb, Weiterverarbeitung, ...).

Eine Quantifizierung über die operationellen Ziele hinaus, z.B. Umfang der neu geschaffenen Arbeitsplätze, erfolgt nicht. Bei den Wirkungsindikatoren wird empfohlen, zusätzlich den Anteil der geförderten Betriebe zu erheben, die nach 2 (Halbzeitbewertung) bzw. nach 5 Jahren (Ex-Post-Analyse) das geförderte Projekt erfolgreich fortführen.

⁷ Der Plan geht von einem durchschnittlichen Investitionsvolumen von 150.000 € (20 % Zuschuss = 30.000€) aus, wobei der „Biogas-Effekt“ bereits bereinigt wurde.

Nachwachsende Rohstoffe (Code 321)

Die Maßnahme fördert Biomasseheizwerke und orientiert sich somit eng an der SWOT-Analyse, die ein hohes Potenzial für regenerative Energien in Bayern identifiziert. Die Maßnahme zielt auf die Erhöhung des Klima- und Ressourcenschutzes, eine stärkere regionalwirtschaftliche Diversifizierung im Energiebereich (dezentrale Wärmeversorgung) und die bessere Nutzung land- und forstwirtschaftlicher Rohstoffe ab. Dadurch werden multiple Funktionen der Land- und Forstwirtschaft in einem integrierten Ansatz vereint.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung ⁸	erstmalig angeboten			

Die Maßnahme geht über die Zielgruppe der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe hinaus und erreicht so eine breitere Wirkung für den gesamten ländlichen Raum. Der Ausschluss der Prozesswärmegenerierung schränkt die denkbaren regionalwirtschaftlichen Impulse durch Diversifizierung jedoch ein, da die Verfügbarkeit günstiger Prozesswärme insbesondere in Räumen mit starkem industriellen Strukturwandel, einen harten Standortfaktor zur Bestandssicherung darstellt. Der Umgang mit Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung und das Verhältnis zur Förderung der Stromeinspeisung nach dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz könnte zusätzlich thematisiert werden, weil damit i.d.R. eine höhere Energieeffizienz erreicht wird. Gleichzeitig ließen sich die Einkommenschancen für Land- und Forstwirte erweitern.

Die Zielvorgabe von insgesamt 170 Förderfällen (24 Vorhaben/Jahr) lässt sich voraussichtlich nur schwer erreichen, wenn man den Verlauf der vergangenen Förderperiode zugrunde legt.⁹ Die Förderverwaltung unterstellt implizit eine steigende Nachfrage, die begründet werden sollte. Angesichts der Verteuerung von fossilen Energieträgern ist durchaus eine Ausweitung des Maßnahmeumfangs zu erwarten. Ausgehend vom Förderhöchstbetrag (150.000 € je Biomasseheizwerk) und dem Förderbudget (35 Mio. €) müssten jährlich mindestens 33 Förderfälle erreicht werden, um die vorgegebenen Ziele erreichen zu können.

Die Indikatoren sind weitgehend vollständig, jedoch sollten bei den Ergebnisindikatoren aufgrund des offenen Empfängerkreises (z.B. Kommunen) auch Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzeffekte außerlandwirtschaftlicher Zuwendungsempfänger ergänzt werden.

Dorferneuerung (Code 322)

Die Dorferneuerung soll die Lebensbedingungen in Dörfern vorwiegend durch Unterstützung baulicher Investitionen verbessern. Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ländlichen Raum wird - auch im Zusammenspiel mit LEADER und ILEK - als zentrales Ziel der kommunalen Entwicklung unterstützt. Gemeinsam mit diesen fügt sich die Maßnahme gut in

⁸ Die Maßnahme wurde bisher unter EFRE gefördert und wird in der neuen Förderphase in das ELER-Programm integriert.

⁹ Im EFRE-finanzierten Ziel 2-Programm wurden durchschnittlich 14 Anlagen je Jahr gefördert.

die europäische und nationale Strategie für den ländlichen Raum ein. Dabei werden komplementäre Wirkungen zwischen den Instrumenten erwartet, die vom Grad der gegenseitigen Verzahnung abhängen.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Das Zusammenhang zwischen Zielen und Wirkungen ist bezüglich der Aufwertung harter Standortfaktoren weitgehend schlüssig. Angesichts der Betonung „traditioneller“ investiver Maßnahmen finden sich für "weiche" Standortfaktoren (Heimatbindung, soziale Potenziale, Dynamik wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Prozesse) bislang noch zu wenig Ansatzpunkte. Der Bedarf wird mit dem Bezug zur SWOT-Analyse dargestellt, wobei die Wirkungskette in Regionen mit unterschiedlichen Problemstrukturen (z.B. periphere Regionen mit hoher Abwanderung oder Stadt-Umland-Gebiete mit Verdichtungsdruck) einer jeweils spezifischen Logik folgen sollte.

Generell zielt die Dorferneuerung auf die Verminderung entwicklungsstruktureller (ortsspezifischer) Probleme von Kommunen. Zentraler Ansatzpunkt sind Investitionen in öffentliche Anlagen, zur Ortsbildgestaltung (einschl. ökologischer Maßnahmen) und zur besseren Nutzung der Bausubstanz in den Ortskernen. Letztere zielen insbesondere auf die Wiederherstellung und Konzentration von Funktionen im innerörtlichen Bereich, z. B. durch die Umnutzung von früher landwirtschaftlich genutzten Gebäuden. Aber auch die Verbesserung der Verkehrssicherheit durch Lösung innerörtlicher Nutzungskonflikten spielt eine Rolle. Zugleich sind auch überörtliche Effekte zu erwarten, z.B. Beiträge zur Erhöhung des Freizeitwertes, zum Hochwasserschutz oder zur Flächenentsiegelung.

Die EU-Leitlinien fordern im Hinblick auf Dorfentwicklungsmaßnahmen, dass durch die Weiterentwicklung kleiner örtlicher Infrastrukturen Multiplikatoreffekte für Wachstum und Beschäftigung ausgelöst werden. Dazu könnte eine Verbindung zwischen Dorferneuerungsinvestitionen und örtlichen Diversifizierungsstrategien (Maßnahmen 311) oder der Entwicklung des Tourismus hergestellt werden. In die gleiche Richtung dürfte auch die „Einbettung“ von Dorferneuerungsmaßnahmen in Regionale Entwicklungskonzepte (LEADER) wirken.

Um eine am Bedarf orientierte Auswahl von Dorferneuerungsmaßnahmen zu erleichtern, sollten über bestehende Regeln hinaus (z.B. 2.000-Einwohner-Grenzwert, Zuschuss-Differenzierung nach kommunaler Steuerkraft) transparente Indikatoren (z.B. Bevölkerungsabwanderung, Gebäude-Leerstand usw.) vereinbart werden. Dies würde eine Konkretisierung der "Zielgruppen" erleichtern.

Die Zielgrößen beschränken sich auf den physischen Output und erscheinen gemäß den bisherigen Entwicklungen realistisch. Die Maßnahme gehört weiterhin zu den bedeutendsten Fördermaßnahmen des ELER in Bayern und wird deshalb aus Bundes- und Landesmitteln um das Doppelte auf 385 Mio € öffentliche Ausgaben aufgestockt.

Empfehlungen aus der Halbzeitbewertung werden teilweise aufgegriffen, etwa Ansätze zur intensiveren Einbindung der Bürger in den Dorferneuerungsprozess und die stärkere Einbindung weiterer Förderinstrumente unter Einbindung von ILEK und LEADER.

Maßnahme 323: Erhalt des ländlichen Erbes - Naturschutz und Landschaftspflege

Die Förderung umfasst sowohl landschaftspflegerische Maßnahmen im Naturschutz als auch wasserwirtschaftliche Maßnahmen. Die Herleitung aus der nationalen und europäischen Strategie ist stringent bis auf Landesebene konkretisiert worden. Die Wirkungskette ökologischer Effekte ist weitgehend schlüssig, jedoch fehlen Ergebnis- und Wirkungsindikatoren.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Zielgruppen werden ausführlich thematisiert und dabei die Ergebnisse der SWOT-Analyse ebenso wie die der Halbzeitbewertung umfangreich zur Bedarfsbegründung angeführt. Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen zeigen eine klare Zielorientierung, den Erfahrungen aus der Aktualisierten Halbzeitbewertung zufolge ist der Mittelansatz angemessen. Die in den letzten Jahren gewachsene Bedeutung des Hochwasserschutzes hat eine höhere Gewichtung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen induziert. Angesichts des eingeschränkten Mittelvolumens wird eine noch engere Verzahnung beider Maßnahmen und zugleich eine konsequent an potenziellen Gefährdungen orientierte Umsetzungspolitik empfohlen.

Die maßnahmenspezifischen Ziele sind sehr differenziert formuliert. Bei Fortschreibung der aktuellen Entwicklung erscheint die Zahl der geplanten Vorhaben (11.900) als sehr ambitioniert. Dabei ist die Konkretisierungsstufe der landschaftspflegerischen Naturschutzmaßnahmen wesentlich tiefer als die der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen. Eine Trennung der Zielvorgaben für beide Teilmaßnahmen wäre deshalb zweckmäßig, um die unterschiedlichen Input- und Outputkonstellationen besser erfassen zu können.

Insgesamt sind die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren noch nicht hinreichend definiert. Sie sollten sich an den durch die Maßnahme tangierten Umweltmedien Boden, Wasser, Luft sowie den Querschnittszielen Biodiversität, Ressourcenschutz und Landschaftsbild orientieren und im Zuge der Programmimplementierung ergänzt werden.

Maßnahme 341: Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK)

Ziele Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte sind die Schaffung vitaler Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Aktivierung endogener Potenziale und die verstärkte interkommunale Zusammenarbeit. Das ständig präsente Oberziel "Schaffung eigenständiger, gleichwertiger und vitaler Lebens- und Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum" verdeutlicht die gemeinsame Intention von Dorferneuerung, ILEK und LEADER. Diese ergänzen sich komplementär und fügen sich gut in die Gesamtstrategie ein. Voraussetzung dafür ist jedoch eine funktionierende "Arbeitsteilung" zwischen den verschiedenen Förderinstrumenten .

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung	erstmalig angeboten			

Die Darstellung der Bedarfs nimmt deutlich Bezug zum Instrumentarium der ländlichen Entwicklung, das über ILE gemeindeübergreifend noch besser koordiniert werden soll. Dabei werden auch die veränderten siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen berücksichtigt, welche die Notwendigkeit einer interkommunalen Kooperation belegen. Das Angebot von Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten und deren Verknüpfung mit anderen Instrumenten der ländlichen Entwicklung entspricht Forderungen aus den Halbzeitbewertungen. Da in der Maßnahmenbegründung auf die Lissabon-Strategie Bezug genommen wird, sollte noch stärker der spezifische Beitrag von ILEKs zur Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten veranschaulicht werden.

Die Förderung interkommunaler Zusammenarbeit reflektiert den stark wachsenden Bedarf nach Gemeinde übergreifenden Kooperationsstrukturen als wichtige Voraussetzung für eine gleichwertige Entwicklung ländlicher und städtischer Gebiete. Mit 6 Mio. € (bei zusätzlichen top up-Mitteln i.H.v. 1 Mio. €) sollen im Programmzeitraum 30 übergemeindliche Konzepte erstellt und rd. die Hälfte dieser Konzepte durch Förderung einer Umsetzungsbegleitung unterstützt werden. ILEK bietet kein eigenständiges Projektbudget, sondern soll den Einsatz verschiedenster Förderinstrumente koordinieren und optimieren. Ein Anreiz zur interkommunalen Zusammenarbeit ist durch eine erhöhte Förderung im Rahmen der Flurbereinigung und Dorferneuerung gegeben. Das Verhältnis zwischen Bewilligungsstellen (ALE), Umsetzungsbegleitung und LEADER-Aktivitäten ist noch nicht transparent geklärt. Zur Vermeidung unproduktiver Konkurrenzen und Überschneidungen sollte die Förderung von Integrierten Konzepten deshalb auf Gebiete außerhalb von LEADER-Regionen beschränkt bleiben.¹⁰

Bei den Indikatoren kommt der Aspekt der interkommunalen Zusammenarbeit nur schwach zur Geltung. Als Output-Indikator könnte z.B. die Zahl der interkommunalen Kooperationen und Projekte sowie deren Institutionalisierungsgrad aufgenommen werden. Die vorgeschlagene "Ex-Post-Untersuchung zur Effizienz von ILEK" sollte mit konkreten programmspezifischen Indikatoren ergänzt werden. Grundsätzlich wäre zu prüfen, ob das aus der EU-Interventionslogik hervorgegangene dreistufige Indikatorenkonzept für Integrierte Konzepte als nichtinvestive Maßnahmen sinnvoll angewendet werden kann.

4.4 Schwerpunkt 4 - LEADER

Die Ziel-Definition von LEADER korrespondiert mit den Zielen der ILEK-Maßnahme und ist als Schwerpunkt übergreifende Maßnahme stringent aus der europäischen und nationalen Strategie entwickelt worden. Die Maßnahme unterscheidet sich von ILEK in der Finanzaus-

¹⁰ Zur Vermeidung von Überschneidungen werden bei der Maßnahmenbeschreibung von LEADER konkrete Hinweise gegeben.

stattung, der Gebietskulisse und dem sektorübergreifenden Ansatz und kommt daher der gesamten Bevölkerung innerhalb der räumlichen Förderkulisse zugute.

Kriterien	--	-	+	++
Bezug zur Schwerpunkt-/Gesamt-Strategie				
Begründung des Bedarfs / Bezug zur SWOT-Analyse				
Logik der Wirkungskette: Ziele - Input - Output - Wirkungen				
Quantifizierung der Ziele				
Identifizierung der Zielgruppen/Begünstigten				
Angemessenheit der finanziellen Ausstattung				
Indikatorenauswahl				
Berücksichtigung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung				

Der Bedarf wird schlüssig aus der SWOT-Analyse abgeleitet und den zu erwartenden Wirkungen gegenübergestellt. Die Wirkungskette wird bei der Beschreibung der unterschiedlichen LEADER-Ansätze (bottom up, etc.) ausreichend deutlich. Die Bedingungen für die Auswahl der Gebiete ("Zielgruppen") sind transparent dargestellt. Auch die Quantifizierung der Ziele ist umfangreicher als bei anderen Maßnahmen. Für 50 (bisher 45) LEADER-Regionen werden gemäß Finanzplanung etwa 126 Mio. € zur Verfügung gestellt (2,5 Mio. €/LAG). Die finanzielle Ausstattung erhöht sich im Vergleich zur vorigen Förderperiode und ist im Hinblick auf die Ausweitung der Gebiete angemessen.

Um die Wirkungen der besonderen LEADER-Kriterien (bottom up, gebietspezifischer Ansatz, ...) auf die Entfaltung produktiver und innovativer Kräfte im ländlichen Entwicklungsprozess zur Entfaltung kommen zu lassen, muss ein ausreichender Spielraum für qualitativ anspruchsvolle, möglicherweise auch risikoreichere Entwicklungsvorhaben bestehen bleiben. Die Möglichkeit der Verknüpfung von LEADER mit Maßnahmen der Dorferneuerung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Diversifizierung und der Flurneueordnung ist ein wichtiger Fortschritt, sofern die Integration der LEADER-Methode mit den Instrumenten der Mainstream-Förderung gelingt.

Den bisherigen Umsetzungserfahrungen zufolge leistet ein kompetentes LAG-Management eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der lokalen Gruppen. Eine kontinuierliche Unterstützung der Managements sollte deshalb bis zum Abschluss der LEADER-Maßnahmen möglich sein.

Die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren beziehen sich primär auf ökonomische Komponenten (Wirtschaft, Arbeitsmarkt). Da erfahrungsgemäß auch Handlungsfelder gewählt werden, die den Bereichen Lebensqualität, Kultur, Bildung, Soziales, Ökologie und eher übergeordnet den Bereichen "Innovation" oder "regionale Kooperationen" zuzurechnen sind, sollte bei der Implementierung der REKs darauf geachtet werden, dass dieses Wirkungsspektrum mit zusätzlichen Indikatoren (ggf. der Maßnahmen aus SP 1 bis 3) auf regionaler Ebene erfasst werden kann.

5 Interne Kohärenz

Im Mittelpunkt der Bewertung der internen Kohärenz des EPLR steht die Frage, inwieweit die vorgeschlagenen Maßnahmen sich in ihren Wirkungen unterstützen, d. h. gegenseitig ergänzen – oder miteinander konkurrieren bzw. im Widerspruch zueinander stehen. Diese setzt an der Analyse der Ziele des Programms an (vgl. Abschn. 3.3). Die Maßnahmen des EPLR sind überwiegend gut ziel- und strategiebasiert und greifen die Ergebnisse der SWOT-Analyse auf. Dies gelingt in aller Regel ohne größere Einschränkungen.

Analysiert man die bayerische Programmplanung im Hinblick auf die Beziehungen zwischen den darin enthaltenen Zielen, so existieren zwischen den Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 sowohl komplementäre als auch neutrale und zuweilen Konkurrenzbeziehungen. Maßnahmen, die der Steigerung der Produktivität der Land- und Forstwirtschaft und damit der Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit dienen, können negative Auswirkungen auf Umwelt und Landschaft haben (vgl. im Detail die Bewertung im Rahmen der SUP), wengleich diese durch eine inzwischen enge Umweltgesetzgebung, das Angebot freiwilliger Agrar-Umweltmaßnahmen und Vorgaben wie Cross Compliance eingeschränkt werden. Auf der anderen Seite können Maßnahmen, die der gezielten Verbesserung von Umwelt und Landschaft dienen, aber auch die Ausschöpfung von Produktivitätsspielräumen und damit die einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit einschränken.

Zwischen den Maßnahmen der Schwerpunkte 2 und 3 dürfte Komplementarität überwiegen. Denn Maßnahmen, die der Verbesserung der Umwelt und der Landschaft dienen, erhöhen grundsätzlich auch die Lebensqualität im ländlichen Raum und umgekehrt.

Dagegen sind die Beziehungen zwischen den Schwerpunkten 1 und 3 komplexer. Sofern die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft mit einer Stabilisierung von Beschäftigung und der Verbesserung der Einkommenssituation verbunden ist, besteht Zielharmonie. Letztlich bedeutet dies für die begünstigten Landwirte eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität. Dies gilt allerdings nur eingeschränkt bei Investitionen mit spürbaren Rationalisierungswirkungen. Weitgehend unstrittig sind die Wirkungen von Hochwasserschutz und Flurneuordnung, die für die ländliche Bevölkerung insgesamt günstigere Nutzungs-, Wohn- und Freizeitbedingungen schaffen und somit auch den Zielen des SP 3 dienen.

Soweit die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft über den Weg der Diversifizierung erfolgt (SP 3), dürften damit weniger Konflikte mit Umwelt und Landschaft und damit indirekt mit der Lebensqualität im ländlichen Raum verbunden sein als bei einer Verfolgung dieses Ziels durch andere Maßnahmen z. B. Produktions- und Intensitätssteigerung (SP 1). Auch der positive Effekt auf die Diversifizierung der regionalen Wirtschaftsstruktur wäre dabei anzumerken.

6 Erwartete Auswirkungen des Programms

Die Einschätzung der voraussichtlichen Auswirkungen des Programms verlangt sowohl eine Identifikation der Wirkungsbereiche als auch die Gewichtung der erwartbaren Wirkungen nach finanziellen Schwerpunkten. Die Schwerpunkte der künftigen ländlichen Entwicklungspolitik spiegeln sich letztlich in der geplanten Verteilung der Fördermittel wider. Dies betrifft

- die Struktur der unter Beteiligung des ELER geplanten öffentlichen Ausgaben;
- die zusätzlichen Landesmittel zur Aufstockung der im Plan enthaltenen Maßnahmen und deren indikative Zuordnung.

Danach sind im ELER-Finanzplan mit einem Volumen von 2.508 Mio € rd. 61 % der Mittel für Achse 2, 22 % für Achse 1 und 12 % für Achse 3 vorgesehen. Achse 4 wird mit dem Mindestanteil von 5 % dotiert. Aus reinen Landesmitteln ist eine Aufstockung dieser Mittel um 40 % vorgesehen (994 Mio €), die den Achsen 1 bis 3 zugute kommen sollen. Dadurch profitieren vor allem die Maßnahmen Einzelbetriebliche Investitionsförderung (121), Ausgleichszulage (211+212), Kulturlandschaftsprogramm (214) und Dorferneuerung (322). Die deutliche Erhöhung der Mittel für die Dorferneuerung aus Landes- und Bundesmitteln demonstriert die starke Präferenz der Staatsregierung für dieses traditionelle Instrument bayerischer ländlicher Entwicklungspolitik.

Zunächst könnte der Eindruck entstehen, dass die Mittelallokation nicht der Problemanalyse folgt. Gemäß SWOT-Analyse soll gerade die Beschäftigungs- und Einkommenssituation im ländlichen Raum und die Notwendigkeit der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen (Lissabon-Strategie) einen hohen Stellenwert einnehmen. In der Mittelallokation dominiert jedoch Schwerpunkt 2, der als Ausdruck der Göteborg-Strategie aufgefasst werden kann. Eine Umgewichtung und stärkere Ausstattung der Maßnahmen mit Zielrichtung Beschäftigung wäre deshalb wünschenswert.

Insgesamt gesehen legt Bayern auch mit dem neuen Programm den Schwerpunkt auf die Stabilisierung und Verbesserung der Umweltverhältnisse. Das Land folgt damit einer schon relativ früh begonnenen Politik der systematischen Berücksichtigung von Umweltwirkungen, gerade auch im Agrar- und Forstbereich. Zur Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungsweisen in Land- und Forstwirtschaft sind rd. 40 % der geplanten Gesamtausgaben vorgesehen (ca. 66 % der öffentlichen Mittel).

Diskussionswürdig ist die zuweilen unklare Formulierung von Zielen sowie erwartbaren Wirkungen auch bei solchen Maßnahmen, die umfangreiche Mittel binden. Quantifizierte Ziele bleiben im Wesentlichen auf Outputgrößen beschränkt. Bei den „Massenmaßnahmen“ wie Ausgleichszulage, Kulturlandschaftsprogramm, Forstförderung oder Dorferneuerung orientieren sie sich im Wesentlichen an den Umsetzungserfahrungen aus der voran gegangenen Förderperiode. Ein Bezug zu den Zielen der ELER-VO wird nicht direkt hergeleitet. Dieses Defizit in der Zieldefinition wird damit begründet, dass letztlich die Akzeptanz der Fördermittelempfänger, aber auch externe Einflüsse (z.B. Arbeitsmarktentwicklung), das Ausmaß der Wirkungen beeinflussen und nur schwer ex ante abschätzbar seien. Es wird deshalb vorgeschlagen, spätestens bis zur Halbzeitbewertung des Programms eine Konkretisierung der Maßnahmenziele unter Bezugnahme auf die erwarteten Ergebnisse und Wirkungen vorzunehmen.

Gleichwohl zeigt eine erste vereinfachte Wirkungsabschätzung, dass neben den dominierenden Umwelteffekten eine ganze Reihe weiterer Wirkungen mit Hilfe des bayerischen Programms erzielt werden können. Die folgenden Übersicht zeigt beispielhafte Wirkungsfelder für die Entwicklung des ländlichen Raums. Sie gründen sich sowohl auf den aus dem EPLR

abgeleiteten Zielbaum (vgl. Abbildung 2), als auch auf das von der EU-COM vorgegebene Raster an "impacts" (CMEF, Guidance note J).

In der nachfolgenden Tabelle sind erwartete Programmwirkungen aufgelistet, deren Richtung und Ausmaß in einem einfachen Bewertungsschema zusammengestellt wurden. Sie zeigen, dass entsprechend der Finanzverteilung vor allem folgende Effekte zu erwarten sind:

- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Marktstellung beim Absatz der Erzeugnisse;
- Sicherung einer flächendeckenden und nachhaltigen Nutzung der Kulturlandschaft einschließlich des Waldes;
- Sicherung und Entwicklung von Arten und Biotopen;
- Schutz von zentralen Umweltgütern sowie
- Steigerung der Lebensqualität und der (touristisch-kulturellen) Attraktivität im ländlichen Raum.

Der Stellenwert des Programms für den Bereich "Umwelt, Landschaft, Natur- und Biotop-schutz" wird dadurch deutlich, dass für diese drei Wirkungsdimensionen nahezu doppelt so viele "Wirkungs-Punkte" (50 %) ausgewiesen werden als für strukturdynamisierende Maßnahmen. Dass gegenüber dem vorigen EPLR die Maßnahmen in SP 2 tendenziell zielorientierter ausgestaltet und die Maßnahmen in SP 1 finanziell gestärkt wurden, deutet jedoch darauf hin, dass insgesamt eine Effizienzsteigerung und eine höhere Wirkungsorientierung angestrebt wird. Inwiefern durch SP 3 die Attraktivität ländlicher Gebiete erhöht und eine in den Teilräumen erwartete rückläufige Bevölkerungsentwicklung gebremst werden kann, lässt sich jedoch nur sehr unscharf im Voraus bewerten. Die Betonung des EPLR auf konzeptionelle und Ideen fördernde Ansätze in der Kommunal- und Regionalentwicklung sollte deshalb kontinuierlich ausgeweitet und mit Hilfe einer wissenschaftlichen Begleitforschung abgesichert werden.

Tabelle 4: Ex ante-Bewertung der erwarteten Wirkungen

	Verbesserung der Arbeitsproduktivität und der Wettbewerbsstellung der Land- u. Forstwirtschaft	Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen durch Steigerung der Wertschöpfung, Verbesserung der Marktposition und Erschließung neuer Märkte	Erhaltung und Stärkung einer (flächendeckenden) umweltgerechten Bewirtschaftung der Kulturlandschaft (einschl. Forst)	Erhaltung und Entwicklung von Lebensräumen, Beitrag zur Verminderung des Artenrückgangs	Schutz von abiotischen Umweltgütern (Wasser, Boden, Landschaft) und Beitrag zum Klimaschutz	Erhöhung der Attraktivität ländlicher Gebiete (Erholungs-, Freizeit-, Wohnwert) und Sicherung der Daseins-Vorsorge	Stabilisierung der ländlichen Bevölkerung und innovative Entwicklung der ländlichen Gemeinden
121 EIF	2	1	1	0	0	0	0/1
123 Marktstr.	1	2	0	0	0	0	0
125 FN + Forst	2	1	1	1	0	1	0/1
126 Hochwassersch.	0	0	0	1	2	2	0
211/212 AGZ	0	1	2	1	0	0	0/1
214 Kulap	0	0	2	1	2	0	0
214 VNP + 213 + 216	0	0	1	2	1	0	0
221, 223 Aufforstung	0	0	1	1	2	0/1	0
225 VNP Wald	0	0	1	2	0	0	0
227 Nichtprod. Inv.	0	0	2	1	1	0/1	0
311 Diversifizierung	1	2	1	0	0	1	2
321 Nachw Rohstoffe	0	1	1	0	2	1	1
322 Dorferneuerung	0/1	1	0	0	1	2	2
323 Natur-/Land.pfl.	0	0	0	2	2	1	0
341 ILEK	0/1	0	0	0	0/1	2	1
4 LEADER	0	1	0	0	0/1	2	2
SUMME	6	9	13	12	13	13	9
Prozent	8 %	12 %	17 %	16 %	17 %	17 %	12 %

Erläuterung: 0 = keine/kaum Wirkung erwartet, 1 = Wirkungen in mittlerem Umfang erwartet, 2 = hohe Wirkungen erwartet;

Die Tabelle unterstreicht erneut das breite Spektrum an differenziert ausformulierten Maßnahmen, die auf eine große Zahl von Chancen, Risiken und Schwächen zugeschnitten wurden. Deutlich wird aber auch die finanzielle Dominanz "traditioneller" Instrumente mit der

Folge einer starken Orientierung hin zur Schwerpunktachse 2 „Verbesserung der Landschaft und der Umwelt“ - trotz gewisser Umschichtungen zwischen den Achsen im Vergleich zur vorausgegangenen Förderperiode. Das Programm nutzt den Spielraum der ELER-VO zur Entwicklung des gesamten ländlichen Raums - insbesondere durch das eingeschränkte Maßnahmenpektrum in Schwerpunkt 3 - nicht in vollem Umfang. Die Gestaltungsmöglichkeiten der ländlichen Entwicklungspolitik mit Hilfe des LEADER-Ansatzes werden dagegen durch die Aufnahme von 4 Hauptmaßnahmen ausgeweitet. Den Kern bilden nach wie vor "innovative" Maßnahmen. Bei der Umsetzung des LEADER-Ansatzes sollten die Synergiepotenziale mit anderen Maßnahmenfeldern (ILEK, Dorferneuerung, Flurneuordnung, Diversifizierung) und den Förderangeboten anderer Ressorts voll ausgeschöpft werden, um die Vorteile eines sektorübergreifenden Entwicklungsmanagements besser nutzen zu können.

Da mit dem neuen EPLR auch neue Maßnahmen eingeführt werden und zugleich neuartige strategische Verknüpfungen - etwa zwischen LEADER und Hauptmaßnahmen - geplant sind, lassen sich die voraussichtlichen Wirkungen nur begrenzt ex ante abschätzen. Dies betrifft die Wirkung von Einzelmaßnahmen auf allen Wirkungsebenen - Wettbewerbsfähigkeit, Umweltstabilität, Beschäftigung oder Lebensqualität. Es wird deshalb eine zentrale Aufgabe der Halbzeitbewertung sein, Wirkungsketten im Detail aufzuzeigen und Entscheidungshilfen für die Optimierung des Mitteleinsatzes während der Restlaufzeit des Programms zu geben.

7 Gemeinschaftlicher Mehrwert

Die Ex ante-Evaluation soll gemäß den Vorgaben der ELER-VO auch den gemeinschaftlichen Mehrwert beurteilen. Dabei wird in Art. 85 der VO insbesondere der "Grad der Berücksichtigung der Gemeinschaftsprioritäten" betont.

Die Verbindungen zwischen den bayerischen Zielen und den EU-Leitlinien wird im EPLR in Kapitel 4.1.2.2 dargestellt. Eine Diskussion der Kohärenz zwischen beiden Zielsystemen wurde bereits in Abschn. 3.2 unter dem Blickwinkel "Bezugnahme auf die Schwerpunktachsen der ELER-VO einschl. Bewertung der Vereinbarkeit mit den EU-Leitlinien und der Nationalen Strategie" geführt. Insofern kann der gemeinschaftliche Mehrwert des bayerischen EPLR bestätigt werden. Er flankiert die Markt- und Einkommenspolitik im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und trägt dazu bei, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Mitgliedstaaten zu stärken. In gleicher Weise werden in der bayerischen Strategie Bezüge zur Lissabon- und Göteborgstrategie hergestellt. Beiden Grundsatzanliegen wird in Bayern Rechnung getragen, jedoch mit deutlicher Betonung des Ziels "Verbesserung der Umwelt und der Landschaft".

Insbesondere auf Grenzertragsstandorten und in Betrieben mit Rindviehhaltung dürften die Auswirkungen der jüngsten Agrarreformen mit der Umstellung auf Betriebsprämien zu einem starken Anpassungsdruck führen. Aufgrund der Prämien-Entkoppelung sind bestimmte Produktionsverfahren nicht mehr wettbewerbsfähig und Verfahren mit "Minimalaufwand" werden vorteilhafter. Durch die Honorierung der Umweltleistungen wird solchen Betrieben eine spezifische Reaktionsmöglichkeit mit Ausgleich des Einkommens geboten.

Generell will sich die bayerische Agrarstrukturpolitik jedoch vermehrt auf die Entwicklung wettbewerbsfähiger Betriebe konzentrieren. Deshalb werden insbesondere in Achse 1 Strukturhilfen angeboten, die eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität sowie die Verbesserung der Marktstellung unterstützen sollen. In welchem Umfang dieser Instrumenten-Mix ausreicht, die vorhandenen Kräfte des Strukturwandels in Bayern wirksam zu lenken, sollte mit Hilfe forschungsgestützter Monitoringsysteme auch während der Programmumsetzung geprüft werden. Die dazu vorgesehene "Ongoing-Evaluation" (Common Monitoring and Evaluation Framework) sollte sich deshalb auf Modellregionen mit typischen Entwicklungsmustern der bayerischen Agrarwirtschaft stützen.

8 Durchführung und Begleitung

Die Zuständigkeit für die Durchführung und die Begleitung liegt weiterhin bei den bewährten Dienststellen des StMLF und StMUGV. Die daraus resultierende personelle Kontinuität ist einer von vielen Erfolgsfaktoren langfristig angelegter Programme. Eine gemeinsame Zahlstelle im StMLF ist für alle Maßnahmen zuständig. Die Dienststellen sind einzelnen Maßnahmen zugeordnet worden. Sie sind auch für die Bewilligung sowie die Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen sowie die Ex-Post-Kontrollen zuständig. Hierbei wird nach flächenbezogenen Maßnahmen des Schwerpunkts 2 (Anwendung des InVeKoS-Systems) und den restlichen Maßnahmen unterschieden. In beiden Fällen sind stichprobenartige Vor-Ort-Besuche, Prüfung der Förderkriterien, Belegkontrollen und Maßnahmen bei Betrug/Falschangaben vorgesehen.

Das EU-typische Berichtswesen mit Jahresberichten, Ex-Ante, Halbzeit- und Ex-Post-Evaluationen wird ebenfalls kurz umrissen. Der Common Monitoring and Evaluation Framework empfiehlt den Ausbau des Monitoringsystems zu einer Ongoing Evaluation.

Im Sinne der Aspekte "Partnerschaftlichkeit" und "Einbezug der Wirtschafts- und Sozialpartner" wird spätestens drei Monate nach Programmstart ein Begleitausschuss eingerichtet, der Entscheidungen einvernehmlich treffen soll. Zusätzlich fanden bereits im Rahmen der Programmplanung im Juli (Information zum EPLR) und November 2006 (SUP) Konsultationen mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern statt, deren Anregungen bei der Programmerstellung einbezogen wurden.

Die Erfüllung der Publizitätsvorschriften teilen sich das StMLF und das StMUGV. Im Wesentlichen sollen Publizitätsmaßnahmen das ELER-Programm allen potenziellen Interessenten/Akteuren (Zielgruppen) im ländlichen Raum bekannt gemacht werden und darüber hinaus eine Transparenz der ELER-Maßnahmen erreicht werden. Die Beschreibung der bayerischen Vorgehensweise beinhaltet sowohl geeignete Zeitpunkte als auch geeignete Medien (Printprodukte, Projektbesuche, Internet, Hinweistafel/Erinnerungstafel/Plakate). Ein tabellarischer Kommunikationsplan legt Zuständigkeiten und zusätzlich Indikatoren für die Erfüllung der Publizitätsmaßnahmen (z.B. Zahl der Pressemeldungen/Internetabrufe/Besucher) fest.

Eine bayerische Besonderheit sind sog. LEADER-Manager, die als Schnittstellen zwischen LAG und zuständigen Landesstellen auf regionaler Ebene eingesetzt werden um Reibungskonflikte durch multiple Zuständigkeiten zu vermeiden. Diese haben sich in der Vergangenheit ebenso bewährt wie die nationale Vernetzungsstelle, die bei der Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE) eingerichtet wird und eine Unterstützerfunktion bei der Anbahnung und Durchführung von LAG-Kooperationen einnimmt bzw. dem Wissenstransfer zwischen den LAG-Gebieten dient.

9 Strategische Umweltprüfung (SUP)

Im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung wurden die Umweltwirkungen aufgrund der vorliegenden Maßnahmenbeschreibungen abgeschätzt und ihr voraussichtlicher Einfluss auf die aktuelle Umweltsituation beurteilt.

Die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung, die erst nach Vorliegen erster Maßnahmenentwürfe erfolgen konnte, wurden in die Endfassung der Maßnahmen überwiegend eingearbeitet. Dies fiel relativ leicht, weil mehr als die Hälfte aller Maßnahmen und erst recht der Mittelansätze auf die Stabilisierung oder Verbesserung der Umweltbedingungen abzielt. Auch bei den Maßnahmen aus den Achsen 1 und 3 sind überwiegend positive bzw. neutrale Umweltwirkungen zu erwarten sind. Die in den Vorperioden bereits intensive Berücksichtigung von Umweltzielen in der bayerischen Landwirtschafts- und ländlichen Entwicklungspolitik hat nennenswerte Umweltkonflikte bisher nicht entstehen lassen.

Zusammenfassung des Umweltberichts

Kapitel 1 stellt anhand der Rechtsgrundlagen die Aufgabestellung der SUP dar und erläutert die methodische Vorgehensweise anhand der Gliederung des Berichts. So soll die SUP sicherstellen, dass negative Umweltwirkungen vermieden werden und positive Umweltwirkungen ausgebaut werden.

Das 2. Kapitel geht auf die Ziele des Programms ein. Dazu leitet es die Programminhalte aus den europäischen und nationalen Rahmenvorgaben her und stellt zusätzlich die finanzielle Gewichtung und das Verhältnis zu anderen Programmen dar. Umweltzielsetzungen stehen im Einklang mit allen 3 Schwerpunkten des Programms: Insbesondere die finanzielle Schwerpunktsetzung auf den Schwerpunkt 2 (Umwelt und Landschaft) symbolisiert eine ökologische Intention dieses Programms.

Die Ausgangslage bzw. der derzeitige Umweltzustand wird durch Kapitel 3 dargestellt. Hierzu wurden 7 Schutzgüter anhand ausgewählter repräsentativer Indikatoren beschrieben:

- Biodiversität;
- Boden;
- Wasser;
- Klima und Ressourcen;
- Landschaft;
- Menschliche Gesundheit, Bevölkerung;
- Kultur- und Sachgüter.

Die Darstellung der Indikatoren erfolgte bereits im Hinblick auf die im Programm vorgesehenen Schwerpunkte. Somit wird der Bedarf für das Programm deutlich. Insbesondere Indikatoren mit einer bisher eher positiven Entwicklung würden ohne das Programm bzw. die Fortsetzung einzelner Maßnahmen beeinträchtigt werden.

Kapitel 4 stellt die, den Schutzgütern zugrunde liegenden, gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen anhand von Vorgaben in Rechtstexten und Programmen dar. Dabei wird der ökologische Wertewandel deutlich, der in den vergangenen Jahrzehnten stattgefunden hat.

Im anschließenden Kapitel 5 werden die Einzelmaßnahmen der drei Schwerpunkte erläutert und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die oben genannten Schutzgüter bewertet. Ausmaß, Reversibilität und Dauer der Wirkung spielen dabei eine zentrale Rolle. Zusätzlich wird untersucht, inwiefern sich Maßnahmen gegenseitig positiv oder negativ beeinflussen könnten. Die Mehrzahl der Maßnahmen verursacht positive (44 % der Finanzmittel) oder zumindest neutrale Effekte. Davon profitieren insbesondere die Schutzgüter Wasser, Klima, Boden, Landschaft und Biodiversität.

Kapitel 6 beinhaltet die zur Verfügung stehenden Überwachungsinstrumente. Wegen der überwiegend positiven Umweltwirkungen des Programms wurden keine ergänzenden Überwachungsmaßnahmen vorgeschlagen.

Kapitel 7 fasst die Ergebnisse zusammen. Es betont den querschnittsorientierten Ansatz im Hinblick auf Umweltziele in allen 3 Schwerpunkten. So kommen die Maßnahmen zumeist mehreren Schutzgütern zugute und bauen auf viele bestehende und schon lange unter Umweltgesichtspunkten durchgeführten Maßnahmen auf. Die dadurch erreichte Kontinuität leistet einen "beständigen Impuls für die Weiterentwicklung der Naturpotenziale Bayerns".

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Programm einen wichtigen Beitrag zur umweltschonenden Landnutzung im ländlichen Raum darstellt. Da die SUP parallel zur Maßnahmen-Entwicklung und Maßnahmen-Konkretisierung erstellt wurde, konnten die Ergebnisse und Empfehlungen bereits in den aktuellen Programmentwurf eingebracht werden. In diesem Sinne hat die SUP ihre oben genannte Aufgabenstellung erfolgreich erfüllt.