

**Entwicklung von Verfahren
zur Berücksichtigung von Kriterien
Nachhaltiger Entwicklung
bei der Vergabe der Strukturfondsfördermittel**

Schlussbericht

Im Auftrag des

Sächsisches Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit

und des

Sächsisches Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Ralf Elsässer

Ruggero Schleicher-Tappeser

unter Mitarbeit von Roland Scherer und Barbara Schultz

Leipzig, Juli 1998

EURES-Institut für regionale Studien in Europa, www.eures.de

Basler Str. 19, D-79100 Freiburg, Tel. 0761-704410, Fax 0761-7044144

Otto-Schill-Str. 1, D-04277 Leipzig, Tel. 0341 2126450, Fax 0341 2126451

Inhalt

1	Einleitung.....	4
2	Nachhaltige Entwicklung.....	6
2.1	Das allgemeine Konzept.....	6
2.2	Der INSURED-Ansatz.....	7
2.3	Defensive und konstruktive Politik der Nachhaltigkeit.....	9
2.4	Die „Management-Regeln“ der Nachhaltigkeit.....	10
2.5	Entwicklung allgemeiner Prinzipien aus den Management-Regeln.....	10
3	Steuerungsmöglichkeiten und Schwerpunktsetzungen.....	14
3.1	Überblick über die Steuerungsmöglichkeiten der Förderung.....	14
3.2	Einschätzung der Steuerungsmöglichkeiten.....	16
3.3	Schwerpunkte in diesem Projekt.....	16
4	Entwicklung von Bewertungskriterien und -verfahren.....	18
4.1	Beurteilungsaufgaben und Beurteilungskriterien.....	18
4.2	Entwicklung und Auswahl von Beurteilungskriterien.....	20
4.3	Vorschläge für den Bewertungsablauf.....	26
5	Analyse der derzeitigen Förderpraxis.....	30
5.1	Einleitung.....	30
5.2	Das Operationelle Programm des EFRE.....	30
5.3	Das Operationelle Programm des EAFGL, Abt. Ausrichtung.....	32
5.4	Ausgewählte Förderrichtlinien des ERFE und des EAFGL.....	35
5.5	Anmerkungen zu den Bewilligungsverfahren.....	40
6	Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Förderpraxis.....	43
6.1	Übersicht über die Struktur der Empfehlungen.....	43
6.2	Verfahren der Programmierung.....	43
6.3	Inhaltliche Empfehlungen zu den Programmen.....	46
6.4	Verfahren für die Ausarbeitung von Richtlinien.....	47
6.5	Empfehlungen zur Ergänzung untersuchter Förderrichtlinien.....	48
7	Literaturverzeichnis.....	55
Anhang 1	Gesamtübersicht der betrachteten Kriterien einer Nachhaltige Entwicklung.....	58
Anhang 2	Beispiel für ein Ergebnis der Kriteriengewichtung (20 befragte Personen in Leipzig - nicht repräsentativ!).....	60
Anhang 3	Übersicht über weitere, nicht direkt verwendete Kriterien.....	61
Anhang 4	Bewertung der Förderung der Gewerblichen Wirtschaft (EFRE + GA).....	62
Anhang 5	Bewertung der Förderrichtlinie Wasserwirtschaftliche Maßnahmen (EFRE).....	66

Anhang 6	Bewertung der Förderrichtlinie Verarbeitung und Vermarktung (EAGFL)	68
Anhang 7	Bewertung der Förderrichtlinie "Umweltverbessernde Maßnahmen" (EAGFL).....	71
Anhang 8	Bewertung der Förderrichtlinie "Investitionen in Betriebsgebäuden für die Tierhaltung" (EAGFL).....	73
Anhang 9	Ablaufschema für die Programmierung.....	75
Anhang 10	Zusammensetzung der regionalen Workshops.....	76
Anhang 11	Zusammensetzung des Workshops auf Landesebene	77
Anhang 12	Förderkosten für neu geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze	78
Anhang 13	Übersicht über Gespräche/ Interviews.....	79
Anhang 14	Die Teilnehmer des Kolloquiums am 17.06.98	80

1 Einleitung

Die Aufgabenstellung

Ausgangspunkt des Projekts über das hier berichtet wird, war das Anliegen der Fondsverwalter, die Strukturfondsförderung des EFRE und des EAFGL im Freistaat Sachsen besser auf die Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten.

Dazu sollten ausgewählte Förderschwerpunkte dahingehend analysiert werden, inwieweit die Kriterien Nachhaltiger Entwicklung in der bisherigen Förderpraxis berücksichtigt wurden, oder ob durch eine Veränderung der bisherigen Förderverfahren eine stärkere Integration der Ziele einer Nachhaltigen Entwicklung ermöglicht werden kann. Gegenstand der Untersuchung waren dabei das Operationelle Programm, die Förderrichtlinien sowie die Antrags- und Bewilligungsverfahren.

Gemeinsame Vorstellungen, was das Konzept der nachhaltigen Entwicklung bedeutet, bestanden bei den beteiligten Verwaltungsstellen jedoch erst in Ansätzen. Es mußte zunächst ein im Rahmen der bestehenden Verfahren operationalisierbares Modell von Nachhaltiger Entwicklung erarbeitet werden. Im Laufe der Diskussionen zeigte sich, dass die Idee der nachhaltigen Entwicklung Auswirkungen auf das gesamte System der Strukturfonds, von den obersten Ebenen der Programmierung bis hin zur Projektauswahl und Evaluation haben müsste. Im Rahmen dieses Projektes ließen sich nur einzelne Aspekte davon bearbeiten.

Von Anfang an war es ein Anliegen der Auftraggeber, prüfen zu lassen, inwieweit eine Regionalisierung bzw. die Regionalen Entwicklungskonzepte, die derzeit durch das Sächsische Umweltministerium gefördert werden hier eine Rolle spielen können und wie die zu entwickelnden Bewertungsverfahren auch hier Anwendung finden können. Hierbei ist die Frage der Prioritätensetzung von konkreten Einzelprojekten von besonderem Interesse.

Der Projektablauf

Am Anfang des Projekts stand die Sichtung der Literatur zum Konzept der Nachhaltigkeit und seiner Operationalisierung. Das von EURES-Institut im Rahmen des INSURED-Projekts entwickelte Verständnis von Nachhaltiger Entwicklung diente als allgemeiner theoretischer Hintergrund. Von Anfang an wurde darauf Wert gelegt, die Sichtweise der Auftraggeber und aktuelle Diskussion in Sachsen mit Hilfe einer Reihe von Gesprächen in das Projekt einzubeziehen. Ausgehend von dieser Situation wurde deshalb ein etwas anderer Ansatz für die Entwicklung eines spezifischen Systems von Beurteilungskriterien verwendet. Dieser bildete die Grundlage für die Entwicklung von Verfahren zur Bewertung und Erarbeitung von Programmen, Richtlinien und Projekten.

Unter Einbeziehung verschiedener regionaler Akteure (insbesondere Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau und Leipziger Agenda 21) wurden die Kriterienliste und das Bewertungsverfahren auf Projektebene diskutiert und weiterentwickelt.

Anhand der aktuellen Operationellen Programme des EFRE und des EAGFL, Abt. Ausrichtung sowie ausgewählter Förderrichtlinien in beiden Fonds wurden die Bewertungsverfahren anschließend (ohne Beteiligung Dritter) exemplarisch angewendet, um ihre Wirkungsweise zu dokumentieren. Ergänzend zu den schriftlichen Dokumenten (Operationelle Programme, Förderrichtlinien, Verfahrensbeschreibungen) und beschreibender Literatur (DIW 1997, Sächsische Aufbaubank 1997, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit 1997) wurden eine Reihe von Gesprächen mit Mitarbeitern der zuständige Ministerien sowie nachgeordneter oder beauftragter Einrichtungen geführt (Anhang 13).

Mit Hilfe dieser Analysen wurde exemplarisch gezeigt, welche Einschätzungen bezüglich der Nachhaltigkeit der bisherigen Förderung möglich sind. Daraus wurden Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der Förderpraxis, sowohl auf der Ebene der Programmierung als auch auf der Ebene einzelner Richtlinien entwickelt. In die Erarbeitung der Empfehlungen flossen auch die Diskussionen der Tagung „Nachhaltige Entwicklung durch europäische Strukturfondsprogramme in Deutschland“ vom 29./ 30.1998 in Dresden ein.

Die vorläufigen Ergebnisse des Projektes wurden in einem Abschlusskolloquium mit Vertretern der Ministerien, der Regionalforen, Vertretern der Aktionsräume für Regionale Entwicklungskonzepte, Forschungsinstituten u.a. Institutionen vorgestellt und diskutiert (Anhang 14).

Die Struktur des Berichts

In Kapitel 2 wird zunächst das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung für die Zwecke dieses Projekts geklärt und ein Rahmen für die Erarbeitung von Kriterien entwickelt. In Kapitel 3 wird das gegenwärtige System der Verfahren der Strukturfondsförderung beschrieben und untersucht, wo eine Umsteuerung in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung wirkungsvoll ansetzen kann. In Kapitel 4 konkrete werden dann konkrete Bewertungskriterien und Bewertungsverfahren entwickelt. Mit diesen Methoden wird in Kapitel 5 die heutige Förderpraxis in ausgewählten Bereichen exemplarisch untersucht. Kapitel 6 gibt schließlich eine Reihe von Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Förderpraxis in den kommenden Jahren.

2 Nachhaltige Entwicklung

2.1 Das allgemeine Konzept

Das heutige Konzept der nachhaltigen Entwicklung entwickelte sich im Lauf der letzten dreißig Jahre. Auf internationaler Ebene war dieser Prozeß durch eine Reihe von großen Konferenzen gekennzeichnet: von der Biosphären-Konferenz in Paris 1968 bis zur Klimakonferenz in Kyoto 1997. Wichtige Meilensteine waren 1987 der Bericht der Brundtland-Kommission (UNO-Kommission über Umwelt und Entwicklung) und die UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio 1992. Seither spielt der Begriff der Nachhaltigen Entwicklung in der politischen und wissenschaftlichen Debatte eine wichtige Rolle. Nach wie handelt es sich aber um ein recht allgemeines Konzept, um dessen Interpretation heftig gestritten wird. Es versucht, die Diskussionen um Umweltfragen, regionale Entwicklung und internationale Entwicklungspolitik der letzten Jahrzehnte zusammenzubringen. Die Integration dieser Fragen bringt eine neue Qualität.

Eine große Zahl von Definitionen und Ansätzen aus den verschiedensten Bereichen versucht die Idee der Nachhaltigen Entwicklung genauer zu fassen. Offensichtlich fließen im Begriff der Nachhaltigkeit heute vielfältige Bestrebungen zusammen, ein neues, umfassendes Entwicklungsmodell zu entwerfen. Nachdem das Entwicklungsmodell der industriellen Massenproduktion, das uns mehr als zweihundert Jahre als Orientierung gedient hat, seit Anfang der siebziger Jahre zunehmend in Frage gestellt wird, haben sich viele Disziplinen intensiv mit dieser Frage beschäftigt. Doch die Wurzeln der Idee der Nachhaltigen Entwicklung reichen viel weiter zurück. Deshalb sind in der heutigen Diskussion Beiträge aus der Ökologie, aus der Politischen Ökonomie, aus der Soziologie, den Planungswissenschaften sowie aus Erkenntnistheorie und Ethik von Bedeutung (Strati 1997). Wichtig sind außerdem viele eher praktische Ansätze aus unterschiedlichen Bereichen von Politik und Wirtschaft.

Die knappste Formulierung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung ist die vielzitierte Definition der Brundtland-Kommission (Hauff 1987):

Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.

Kernpunkt Nachhaltiger Entwicklung ist also die dauerhafte Befriedigung menschlicher Bedürfnisse.¹ Nachhaltigkeit ist ein anthropozentrisches, auf den Menschen ausgerichtetes Konzept. In der internationalen Diskussion erwies es sich in der Folge als notwendig, insbesondere Fragen der Verteilung und der Entscheidungsfindung stärker einzubeziehen.

Die Deklaration von Rio, auf die sich 1992 das bisher größte weltweite Gipfeltreffen geeinigt hat, steht mit ihren 27 Prinzipien auch für den bisher breitesten Ansatz des Sustainable Development. Verschiedene Gesichtspunkte wurden hier zusammengetragen und teilweise unvermittelt nebeneinandergestellt.

Schwierigkeiten der Konkretisierung

Besonders seit Rio hat man sich bemüht, das allgemeine Konzept zu konkretisieren. Dabei ergaben sich vor allem die drei folgenden Schwierigkeiten:

- Das Konzept ist so breit, daß Versuche, es zu konkretisieren, leicht in langen Listen bekannter Forderungen enden.

¹ Zum Begriff der Bedürfnisse siehe von Gleich et al. 1992

- Die Hoffnung mancher, konkrete Verhaltensregeln zwingend aus dem allgemeinen Konzept ableiten zu können, hat sich als falsch erwiesen.
- Die Diskussionen im internationalen Zusammenhang haben gezeigt, daß verschiedene Kulturen die Idee der Nachhaltigkeit unausweichlich unterschiedlich interpretieren.

Es handelt sich somit beim Konzept der Nachhaltigkeit nicht um eine einfach zu befolgende Regel, sondern vielmehr um eine sehr weitreichende allgemeine Idee, die im einzelnen konkret interpretiert werden muß.

Wichtige Tendenzen

In der Diskussion seit Rio sind zwei wichtige Tendenzen zu beobachten:

1. Die starke Dominanz der Umweltfragen weicht einer breiteren Konzeption
2. Die Diskussion verlagert sich von der globalen auf die lokale und regionale Ebene

Vor allem in den industrialisierten Ländern des Nordens hat der Umweltaspekt der Nachhaltigkeit zunächst sehr stark dominiert. In einer Tradition der Konfrontation zwischen Umwelt- und Wirtschaftspolitik wurde vielfach versucht, aus der Forderung nach einer vor allem umweltpolitisch verstandenen Nachhaltigkeit zwingende Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik abzuleiten. In den Ländern des Südens hingegen standen der Entwicklungsaspekt und die Frage der Chancengleichheit viel mehr im Vordergrund. Mit zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten ist auch in den Ländern des Nordens wirtschaftlicher Wohlstand inzwischen nicht mehr selbstverständlich. Zunehmend wird Nachhaltigkeit nicht nur als notwendige Rahmenbedingung verstanden, sondern vor allem als die schwierige Aufgabe, durch innovative Lösungen verschiedene Entwicklungsdimensionen miteinander zu verbinden. Im allgemeinen geht man von der Gleichberechtigung von drei grundlegenden Dimensionen aus (Drei-Säulen-Theorie):

- ökologische Dimension
- ökonomische Dimension
- sozio-kulturelle Dimension.

Die Versuche, die allgemeinen Prinzipien der Nachhaltigkeit in konkrete Politik umzusetzen, haben deutlich gemacht, wie wichtig die regionale Ebene ist, um tatsächliche Veränderungen vor Ort zu erreichen. Da Nachhaltigkeit viele Aspekte umfaßt, die gleichzeitig berücksichtigt werden müssen, ist für viele Fragestellungen die ausdifferenzierte und spezialisierte Struktur der nationalen und internationalen Institutionen nicht angemessen. Eine konkrete Zusammenschau verschiedener Aspekte ist offenbar oft leichter in überschaubaren Zusammenhängen zu leisten. Die Diskussion um konkrete Politiken der Nachhaltigkeit haben sich daher neben der internationalen und nationalen Ebene immer stärker die regionale und lokale Ebene betont.

2.2 Der INSURED-Ansatz

In einem europäischen Forschungsprojekt zu „Instrumenten der nachhaltigen Regionalentwicklung“ (INSURED) hat das EURES-Institut zusammen mit vier anderen Forschergruppen die Diskussionen der letzten Jahre gesichtet und ein Grundverständnis von Nachhaltigkeit entwickelt, das sich insbesondere auch in der Diskussion zwischen verschiedenen europäischen Kulturen bewährt hat. Es kann durch die folgenden drei Punkte charakterisiert werden (Schleicher-Tappeser u.a. 1997):

- Nachhaltige Entwicklung ist ein **Prozess** und kein Zustand. Unsere gegenwärtige Entwicklung ist sicher weit davon entfernt, nachhaltig zu sein. Doch läßt sich „Nachhaltigkeit“ nicht eindeutig feststellen. Es läßt sich höchstens aussagen, dass eine Entwicklung nachhaltiger

ist als eine andere. Daher muß es darum gehen, Innovationen in Richtung auf eine Nachhaltige Entwicklung zu fördern.

- Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung ist eine **Herausforderung**, die unsere bisherigen Vorstellungen von Entwicklung grundsätzlich in Frage stellt. Endgültige Antworten lassen sich nicht geben. Wir brauchen eine konstruktive Diskussion darüber, welche Entwicklung wir wollen. Wir brauchen Innovationen, neue Ideen und neue Koalitionen, die es erlauben, verschiedene Entwicklungsaspekte miteinander in Einklang zu bringen.
- Nachhaltige Entwicklung ist zunächst eine allgemeine **handlungsleitende Idee**, eine „regulative“ Idee in Sinne Kants, wie „Gerechtigkeit“ oder „Gesundheit“. Konkrete Handlungsanleitungen lassen sich daraus nicht zwingend ableiten, wohl aber in einem konkreten Zusammenhang entwickeln.

Im INSURED-Projekt wurde versucht, ein Begriffsgerüst, eine gemeinsame Sprache für die europäische Diskussion über Nachhaltigkeit zu entwickeln. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Ansätze systematisch miteinander kombiniert. Eine Übersicht über die heutige Diskussion ergab, daß praktisch alle Ansätze auf drei grundlegende Fragen zurückgeführt werden können. Auf einer noch relativ allgemeinen Ebene unterscheidet INSURED nur zehn Komponenten der Nachhaltigkeit, die für einzelne Situationen weiter konkretisiert werden müssen. Sämtliche 27 Prinzipien der Deklaration von Rio werden durch diese zehn Komponenten abgedeckt.

INSURED: Zehn Komponenten der Nachhaltigkeit

Erste Frage: Was wollen wir erhalten?

ENTWICKLUNGSDIMENSIONEN

1. Umweltdimension
2. Ökonomische Dimension
3. Sozio-kulturelle Dimension

Zweite Frage: Wie sollen wir mit unterschiedlichen Interessen, Bedürfnissen und Chancen umgehen?

DIMENSIONEN DER CHANCENGLEICHHEIT

4. Chancengleichheit zwischen Menschen unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlichen Geschlechts (interpersonelle Chancengleichheit)
5. Chancengleichheit zwischen verschiedenen Regionen (räumliche Chancengleichheit)
6. Chancengleichheit zwischen heutigen und zukünftigen Generationen (intertemporale Chancengleichheit)

Dritte Frage: Welche grundlegenden systemischen Herangehensweisen können uns helfen, diese Probleme zu lösen?

SYSTEMISCHE PRINZIPIEN

7. Diversität
8. Subsidiarität
9. Netzwerke/ Partnerschaft
10. Partizipation

Die besondere Herausforderung des Konzepts der Nachhaltigkeit liegt jedoch weniger in der Notwendigkeit, die einzelnen Komponenten durch besondere Maßnahmen zu berücksichtigen. Die ersten fünf Komponenten der Nachhaltigkeit sind durchaus nicht neu und sind bereits Gegenstand etablierter sektoraler Politiken. Die sechste Komponente war der Anlaß, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung überhaupt zu entwickeln, doch für sich genommen läßt sie sich

kaum angehen. Die eigentlich neue Herausforderung liegt vielmehr im Umgang mit diesen verschiedenen Komponenten, der im Wesentlichen durch die systemischen Prinzipien ausgedrückt wird. Auf eine einfache Formel gebracht, lassen sich die neuen Herausforderungen charakterisieren durch:

- **INTEGRATION:**
die verschiedenen Komponenten der Nachhaltigkeit integriert angehen
- **LERNFÄHIGKEIT:**
Zukunftsoffenheit und Innovationsfähigkeit verbessern

Entsprechend diesen Herausforderungen wurde im INSURED-Projekt ausgehend von ca. 15 Fallstudien in der Folge ein Management-System für nachhaltige Regionalentwicklung erarbeitet, das insbesondere auf die Förderung integrierter, innovativer Ansätze ausgerichtet ist (Schleicher-Tappeser et al. 1998).

2.3 Defensive und konstruktive Politik der Nachhaltigkeit

Während der INSURED-Ansatz – im Einklang mit anderen – den Aspekt der integrierten Entwicklung und die Notwendigkeit von Innovationen betont, stellen andere Ansätze den Aspekt des Bewahrens in den Vordergrund. Insbesondere aus der Tradition des Umwelt- und Naturschutzes wurden Konzepte entwickelt, die den Hauptakzent auf ökologisch motivierte Begrenzungen für die wirtschaftliche Entwicklung legen. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU 1996) spricht anschaulich von einem „Leitplanken“-Konzept der Nachhaltigkeit. Vielfältige Versuche sind unternommen worden, um in einem solchen Sinne Kriterien festzulegen, deren Einhaltung ein „Minimum“ an Nachhaltigkeit gewährleisten soll.

In der Diskussion um die Integration verschiedener Politikfelder unterscheidet man defensive und aktive Integration (Prittitz 1990, Hey 1998). Wichtigstes Instrument einer defensiven Integration von Umweltpolitik ist die Umweltverträglichkeitsprüfung von Programmen und Maßnahmen. Eine aktive Integration hingegen strebt strukturelle Änderungen an und formuliert sektorale Ziele und Strategien (z.B. einen höheren Marktanteil regenerierbarer Energien durch zeitlich begrenzte Förderung).

Defensive Ansätze haben den Vorteil, daß sie, nachdem sie einmal entwickelt worden sind, in herkömmlichen Verwaltungen relativ einfach gehandhabt werden können. Mit Hilfe von Checklisten oder umfangreicheren Verträglichkeitsprüfungen werden allzu starke negative Auswirkungen vermieden. Defensive Ansätze entsprechen dem deutschen Politikmodell der abgegrenzten sektoralen Zuständigkeiten. Sie gehen von der Voraussetzung aus, daß Probleme in Teilprobleme zerlegbar sind, die einzeln angegangen werden können. Mit diesem Ansatz ist die deutsche Umweltpolitik im internationalen Vergleich in der Vergangenheit recht erfolgreich gewesen. Das Problem der Nachhaltigkeit jedoch scheint zumindest teilweise in der Komplexität von Zusammenhängen zu liegen, die mit sektoralen Politiken nicht gelöst werden können.

Defensive Ansätze kommen auch strikt marktorientierten Politikvorstellungen entgegen, nach denen der Staat sich konsequent auf die Festlegung von Rahmenbedingungen zu beschränken hätte. Die Europäischen Strukturfonds selbst sind jedoch aktive Politiken, die durch Anreize und Subventionen strukturelle Verbesserungen erreichen sollen. Aktive oder konstruktive Ansätze sind daher nicht mit Dirigismus zu verwechseln, sie können einen breiten Rahmen für Veränderungen in eine gewünschte Richtung schaffen.

Aktive oder konstruktive Ansätze sind schwieriger zu handhaben, denn sie erfordern die Entwicklung von zumindest sehr allgemeinen Zielvorstellungen. Sie sind damit politischer und angreifbarer. Während defensive Ansätze allgemeingültiger formuliert werden können (z.B. Emis-

sionsgrenzwerte) erfordern konstruktive Ansätze eine Anpassung an die konkrete Situation und damit die Entwicklung von Zielsystemen auf mehreren Ebenen.

In dem Projekt über das hier berichtet wird, bestand bei den Auftraggebern zunächst der Wunsch nach einem System, mit dem sich relativ einfach feststellen lässt, ob ein Projekt unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit verantwortbar ist. Dabei wurde das Problem der Nachhaltigkeit zunächst vor allem als ein Umweltproblem angesehen. Diese Sichtweise, wenn wir sie richtig verstanden haben, entspricht einem eher defensiven Nachhaltigkeits-Ansatz.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Projekt versucht, ausgehend von derartigen Ansätzen pragmatisch relativ einfache Kriterien und Verfahren zu entwickeln, die sich stark am gegenwärtigen Verwaltungshandeln orientieren - ohne dabei den Aspekt der Entwicklung ganz aus dem Auge zu verlieren. Ausgehend von eher defensiven Konzepten wird am Ende die Notwendigkeit dynamischer Elemente deutlich, die starke Ähnlichkeit mit dem INSURED-Ansatz aufweisen.

2.4 Die „Management-Regeln“ der Nachhaltigkeit

Ein weit verbreiteter und auch von der Bundesregierung verwendeter defensiver Ansatz, der sich zunächst nur auf die Umwelt-Dimension bezieht, sind die sogenannten Management-Regeln der Nachhaltigkeit. In der Formulierung von Minsch u.a. (1996) lauten sie:

- Die Nutzung erneuerbarer Ressourcen darf auf Dauer nicht größer sein als ihre Regenerationsrate (Regenerationsgebot).
- Die Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen darf auf Dauer nicht größer sein als die Substitution aller ihrer Funktionen² (Erhaltungsgebot).
- Die Freisetzung von Stoffen und Energie darf auf Dauer nicht größer sein, als die Anpassungsfähigkeit der natürlichen Umwelt (Überlastungsverbot).

Durch den Rat der Sachverständigen für Umweltfragen wurden zwei weitere Grundsätze hinzugefügt:

- Gefahren und unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit durch menschliche Einwirkungen sind zu vermeiden (Gebot der Risikominimierung).
- Das Zeitmaß menschlicher Eingriffe in die Umwelt muß in einem ausgewogenen Verhältnis zu der Zeit stehen, die die Umwelt zur selbst stabilisierenden Reaktion benötigt (Regenerationsgebot II).

2.5 Entwicklung allgemeiner Prinzipien aus den Management-Regeln

Übertragung der Management-Regeln auf alle Entwicklungsdimensionen

Mit Hilfe dieser Management-Regeln wurden von verschiedenen Autoren und Gremien für die Umweltdimension mehr oder weniger ausdifferenzierte Kriteriensysteme entwickelt. Für die inzwischen zunehmend als gleichberechtigt anerkannten weiteren Dimensionen blieben die

² Gerade zu dieser Regel gibt es grundsätzlich verschiedene Auffassungen von möglicher nachhaltiger Entwicklung. Bezogen auf die Frage, ob eine Substitution zwischen verschiedenen Ressourcen möglich und in diesem Zusammenhang anerkannt werden sollte, wird in der Literatur zwischen starker und schwacher Nachhaltigkeit unterschieden. Die hier zitierte Auffassung der Bundesregierung entspricht dem Prinzip schwacher Nachhaltigkeit.

zögerlichen Ansätze zur Entwicklung von Kriterien eher unbefriedigend. Im folgenden wird versucht, die Management-Regeln auch auf die anderen Dimensionen zu übertragen.

Im folgenden wird von den drei Entwicklungsdimensionen Umwelt, Wirtschaft und Sozio-Kultur ausgegangen. Die von manchen Autoren (Forum Umwelt und Entwicklung 1997, UN 1996) verwendete vierte Dimension der Institutionen wird hier nicht separat betrachtet. Dabei ist der Naturhaushalt das übergreifende und begrenzende System, in dem alle anderen Vorgänge stattfinden. Die menschliche Gesellschaft kann als ein Teilsystem des Naturhaushaltes verstanden werden und innerhalb dessen die Wirtschaft wiederum als ein gedachtes Teilsystem.

Dabei werden die einzelnen Regeln wie folgt interpretiert:

Ressourcen-Management

Der in die Debatte zur Nachhaltigkeit eingeführte erweiterte Kapitalbegriff, der neben dem traditionellen menschengemachten Kapital (man-made capital) auch natürliches Kapital (natural capital) und Humankapital (human oder erweitert social capital) unterscheidet, greift genau diesen Punkt auf: Das Kapital jeglicher Art muß so pfleglich genutzt werden, daß es nicht abnimmt. Inwieweit nicht erneuerbare Kapitalien substituierbar sind, ist sowohl beim natürlichen als auch beim sozio-kulturellen Kapital eine Streitfrage.

Überlastungsverbot

Natürliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Systeme haben die Fähigkeit, Belastungen - etwa durch Schadstoffe (Umwelt), durch Arbeitslosigkeit (Gesellschaft) oder durch Abgaben (Wirtschaft) - zu verkraften, solange sie ein gewisses Maß nicht übersteigen. Die Belastungen dürfen nicht so groß sein, daß Funktionsstörungen auftreten. Eine (langsame) Erhöhung der Belastungen kann auch zu Anpassungen und Veränderungen der Systeme führen, über deren Wünschbarkeit sich streiten läßt.

Vermeidung großer Risiken

Das Ausmaß von Belastungen kann im Voraus nicht immer eingeschätzt werden. Der Grundsatz, unvertretbar große Risiken seien zu vermeiden, gilt für alle Teilsysteme, insbesondere wenn es sich um irreversible Veränderungen handelt. So stellt etwa die Nutzung der Kernenergie für den Naturhaushalt, für die Gesellschaft und für die Wirtschaft beträchtliche Risiken unterschiedlicher Art dar, über die heftig gestritten worden ist. Zur Gentechnik in der Landwirtschaft läuft heute eine ähnliche Debatte.

Regenerationsgebot II

Das Zeitmaß von Eingriffen und Belastungen ist für die Anpassungs- und Regenerationsfähigkeit von allen drei Systemen von großer Bedeutung. Plötzlich einsetzende Belastungen haben heftigere Wirkungen als langsam ansteigende. Zu Verzögerungseffekten und Langzeitwirkungen läßt sich keine einfache Regel angeben. Gesellschaft und Wirtschaft sind im Gegensatz zum Naturhaushalt bewußt planende, selbst-reflexive Systeme. Hier spielen auch Erwartungen und die Voraussehbarkeit von Belastungen eine wichtige Rolle. So kann etwa eine ansteigende Besteuerung des Ressourcenverbrauchs zu rechtzeitigen erwünschten Anpassungen führen, wenn sie frühzeitig angekündigt wird.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Management-Regeln durchaus auf die anderen Entwicklungsdimensionen übertragbar sind (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1 Übertragung der Management-Regeln der Nachhaltigkeit auf die Teilsysteme menschliche Gesellschaft und Wirtschaft

Naturhaushalt	Gesellschaft	Wirtschaft
Erhalt der erneuerbaren Ressourcen	Erhalt des Humankapitals	Erhalt des Produktivkapitals
Erhalt nicht-erneuerbarer Ressourcen	Erhalt des sozio-kulturellen Erbes	
Begrenzung der Freisetzung von Schadstoffen und Energie	Schutz vor Überlastung z.B. durch Arbeitslosigkeit	Schutz vor Überlastung z.B. durch Abgaben
Vermeidung großer Risiken	Vermeidung großer Risiken	Vermeidung großer Risiken
Beachtung des Zeitmaßes natürlicher Regenerations- und Anpassungsprozesse	Beachtung des Zeitmaßes gesellschaftlicher Regenerations- und Anpassungsprozesse	Beachtung des Zeitmaßes wirtschaftlicher Regenerations- und Anpassungsprozesse

Stabilität und Entwicklungsfähigkeit

Bis hierher ist die Betrachtungsweise defensiver Art. Es stellt sich nun zusätzlich die Frage, welche Bedingungen oder Eigenschaften der Systeme ihre Regenerations-, Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit stärken könnten.

In Bezug auf den Naturhaushalt wird hier in der wissenschaftlichen Diskussion insbesondere die Biodiversität genannt, die sowohl die Vielfalt der Arten als auch die der Ökosysteme umfaßt. Diversität eröffnet bei Belastungen Ausweichmöglichkeiten, erhöht die Chancen, daß Teilsysteme sich anpassen können und erweitert die Ausgangsbasis für eine weitere Entwicklung. Vielfalt spielt auch für die Stabilität und Entwicklungsfähigkeit der Gesellschaft und der Wirtschaft eine wichtige Rolle. Auf weitere Grundprinzipien soll hier nicht näher eingegangen werden.

Schema für die Kriterienentwicklung

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann nun eine einfache Systematik für die Entwicklung von Kriterien entworfen werden. In jeder Entwicklungsdimension sind die folgenden Aspekte der Nachhaltigkeit von Bedeutung:

1. Verfügbarkeit von Ressourcen
2. Schutz vor Überlastung
3. Vermeidung von großen Risiken
4. Beachtung der Zeitmaße
5. Innere Stabilität gegenüber äußeren Einflüssen
6. Fähigkeit zur Anpassung und Entwicklung

Zur Vereinfachung können die Punkte 2-4 sowie 5 und 6 zusammengefaßt werden. Damit ergibt sich für die Ordnung der Kriterien das Schema in Tabelle 2 :

Tabelle 2 Aspekte der Nachhaltigkeit: Schema für die Entwicklung von Kriterien

	Umwelt-Dimension	wirtschaftliche Dimension	sozio-kulturelle Dimension
--	------------------	---------------------------	----------------------------

		Dimension	Dimension
Verfügbarkeit von Ressourcen			
Vermeidung von übermäßigen Belastungen und Risiken			
Stabilität und Entwicklungsfähigkeit			

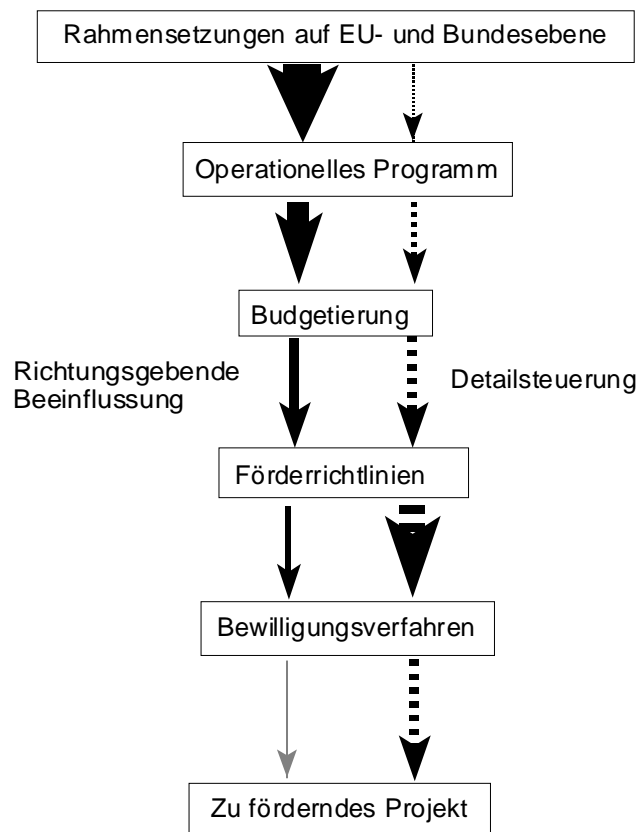
Je nach konkreter Situation lassen sich in diesem Rahmen unterschiedlich differenzierte Kriteriensysteme entwickeln. In Kapitel 4 und im Anhang wird ein einfaches Beispiel für ein solches System für Sachsen dargestellt, das aufgrund der hier angestellten Überlegungen, in Anlehnung an verschiedene anderenorts entwickelte Kriteriensysteme und in Zusammenarbeit mit Leipziger Bürgern (Vertretern der Agenda 21) entwickelt wurde.

Für die Entwicklung und Interpretation von Kriterien sind Zielvorstellungen oder Leitbilder bezüglich der gewünschten Entwicklung unerlässlich. In vielen Fällen sind diese nicht ausdrücklich formuliert. Oft sind sie europaweit oder deutschlandweit anerkannt, im Hinblick auf manche Aspekte sind spezifische Leitvorstellungen für die Entwicklung einer Region notwendig. Oft kann man sich hier auf einen bereits vorhandenen Konsens stützen, grundsätzlich aber ist die Entwicklung von Zielvorstellungen eine politische Aufgabe.

3 Steuerungsmöglichkeiten und Schwerpunktsetzungen

3.1 Überblick über die Steuerungsmöglichkeiten der Förderung

Die Strukturfondsförderung wird durch ein differenziertes Programmierungsverfahren auf mehreren Ebenen gesteuert. Dementsprechend muß die Integration von Zielen der nachhaltigen Entwicklung vermutlich ebenfalls auf mehreren Ebenen erfolgen. Im folgenden wird zunächst im Überblick dargestellt, an welchen Stellen im Verfahrensablauf eine inhaltliche Einflußnahme auf die Förderung erfolgt.



A Rahmensetzungen auf EU- und Bundesebene

Beispiel EFRE

Für die Schwerpunkte und Ziele der regionalen Förderung wird durch die EU nur ein relativ grobes Raster von zu beachtenden Kategorien vorgegeben.

- Produktive Investitionen und komplementäre Infrastruktur
- Klein- und mittelständische Unternehmen
- Forschung und Entwicklung
- Umweltmaßnahmen
- Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung

- Entwicklung des ländlichen Raumes
- Technische Hilfe

Die Budgetrelationen zwischen diesen Kategorien sind dabei nicht vorgegeben. Die entscheidenden Ausgestaltungsmöglichkeiten verbleiben auf Landesebene. Es dabei durchaus beabsichtigt, dass die verschiedenen Fonds (EFRE, EAFGL, ESF) für einzelne Ziele gekoppelt eingesetzt werden.

Entsprechend der neuen Verordnung für den Förderzeitraum 2000-2006 wird es Veränderungen zur bisherigen Praxis geben, die jedoch politisch noch nicht endgültig abgestimmt sind und zum Teil bei den Mitgliedsstaaten auf Widerspruch treffen. Betroffen ist davon z.B. der Vorschlag, eine Budgetreserve von 10% zu bilden und diese nach einer Zwischenevaluierung an besonders erfolgreiche oder sinnvolle Projekte zusätzlich zu vergeben.

Ein Teil der Mittel (Förderung produktiver Investitionen und komplementäre Infrastruktur, inklusive KMU) ist in Sachsen direkt an die Bedingungen der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur von Bund und Ländern gekoppelt. Hier bestehen hinsichtlich der Förderziele und Grundsätze bundeseinheitliche Rahmenregelungen, innerhalb derer aber auch eine Differenzierung auf Landesebene möglich ist. Auch der Anteil der Mittel, die an die GA gekoppelt sind, ist auf Landesebene entscheidbar.

Daneben gibt es durch die EU festgelegte Subventionsobergrenzen, die bei allen Differenzierungen der Programme beachtet werden müssen.

B Aufstellung des Operationellen Programms

Im Operationellen Programm werden ausgehend von der Analyse der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Situation Schwerpunkte für die weitere regionale Entwicklung abgeleitet. Auf dieser Ebene wird die Entscheidung über die Struktur von Fördermaßnahmen und damit über die wesentlichen Interventionsrichtungen und Instrumentarien der Förderung getroffen. Zur weiteren Analyse der Programmierung siehe Abschnitt 6.2.1.

C Budgetierung

Die Verteilung der verfügbaren Mittel auf die Förderschwerpunkte erfolgt ebenfalls auf Landesebene unter Berücksichtigung der regionalen Probleme und der politisch gesetzten Ziele. Da diese Verteilung entscheidenden Einfluss auf die Quantität der Umsetzung der einzelnen Ziele hat, käme einer nachvollziehbaren Ableitung der Budgetierung aus den auf Landesebene festgelegten Zielen große Bedeutung zu. Dieser Prozess ist jedoch für Außenstehende bei Berücksichtigung der offiziellen Unterlagen nicht transparent. Das heißt, eine Gewichtung der beschriebenen Strukturentwicklungsprobleme sowie der daraus abgeleiteten Ziele untereinander geht aus den Dokumenten nicht hervor. Die Verteilung der Budgets bedeutet in der Realität jedoch eine sehr konkrete Gewichtung der einzelnen Ziele und Maßnahmen.

D Förderbestimmungen

Die konkrete Ausgestaltung der Förderbestimmungen und -verfahren wird durch die jeweils fachlich zuständigen Ministerien festgelegt. Hierbei wird nochmals entscheidend auf die inhaltlichen Wirkungen der Förderung Einfluss genommen (Zulässigkeit der Förderung, Kopplung der Höhe der Förderung an die Einhaltung bestimmter inhaltlicher Kriterien) - jedoch nur noch begrenzt bezüglich der Zielrichtung der zu fördernden Projekte.

E Bewilligungsverfahren/ Projektauswahl

Für die Verfahren zur Antragsprüfung und -bewilligung existieren für jeden Förderschwerpunkt eigene Ablaufverfahren. Hierzu wird im Rahmen der folgenden Beispiele näher eingegangen. Es ist jedoch aufgrund der notwendigen Formalisierung dieser Stufe ein geringerer Gestaltungsspielraum als bei den vorhergehenden gegeben.

3.2 Einschätzung der Steuerungsmöglichkeiten

Grundsätzlich kann auf allen Verfahrensebenen Einfluss in Richtung Nachhaltiger Entwicklung genommen werden. Von den Rahmenseetzungen (A) bis zur Gestaltung der Förderrichtlinien (D) nehmen die Gestaltungsmöglichkeiten im Detail immer mehr zu, dabei ist jedoch die Grundrichtung der Gestaltung immer stärker eingeschränkt.

Eine stärkere Ausrichtung der Strukturfondsförderung auf eine nachhaltige Entwicklung erfordert daher eine Umsteuerung auf allen Ebenen. Eine ausschließliche Konzentration auf die Projektebene (Förderrichtlinie und Bewilligungsverfahren) erlaubt in vielen Fällen nur noch einen defensiven Ansatz, der ähnlich wie die schon bestehende Gesetzgebung versucht, negative Auswirkungen der Förderung zu vermeiden. Bereits in der Vorphase der Aufstellung des Operationellen Programms sollten Aspekte der Nachhaltigkeit in die Analyse der Ausgangssituation einfließen. Programmaufstellung und Budgetierung sollten den sich daraus ergebenden Handlungsbedarf berücksichtigen und auch Möglichkeiten für innovative Projekte schaffen, die mehrere Zieldimensionen beispielhaft integrieren.

3.3 Schwerpunkte in diesem Projekt

Entsprechend dem Wunsch der Auftraggeber wird in diesem Projekt der Schwerpunkt auf die Förderrichtlinien und die Bewilligungsverfahren gelegt, ohne die anderen Ebenen ganz außer Acht zu lassen.

Die Ebene A (EU- und Bundesebene) wird aus der weiteren Untersuchung des Projektes ausgeklammert, da sich hier Neufestlegungen in der Phase der politischen Verhandlungen befinden.

Die Ebenen B (Operationelles Programm) und C (Budgetierung) werden auf eher grundsätzliche Art behandelt. Einerseits wird gezeigt, wie mit dem vorgeschlagenen Instrumentarium gearbeitet werden kann. Die abgeleiteten Aussagen und Empfehlungen sind stichprobenhaft und konzentrieren sich auf die Aufdeckung grundsätzlicher Potentiale. Zum Anderen werden Vorschläge gemacht, wie eine regionale Ebene unterhalb der Landesebene stärker in die Programmierung einbezogen werden kann.

Der Schwerpunkt der Betrachtungen liegt auf der Ebene der Förderrichtlinien (D). Hier werden die wesentlichen Rahmenbedingungen zunächst als gegeben angenommen. Mögliche Defizite in der heutigen Ausrichtung auf den oberen Ebenen können hier nicht immer kompensiert werden. Vorrangiges Ziel der Steuerung auf den Ebenen D und E kann aber die Wirkungssteigerung hinsichtlich der beabsichtigten Ziele sowie die Vermeidung möglicher negativer Nebenwirkungen sein.

Anhand von zwei Förderschwerpunkten des EFRE und drei Schwerpunkten des EAFGL werden in Kapitel 5 beispielhaft einzelne Richtlinien analysiert, um Anhaltspunkte dafür aufzuzeigen, inwiefern die jetzige Förderpraxis an Kriterien nachhaltiger Entwicklung gekoppelt ist. Im Mittelpunkt steht dabei jedoch nicht die Evaluierung der Richtlinien, sondern die Darstellung einer Beurteilungsmethode, die in ähnlicher Form auch auf alle anderen, hier nicht näher betrachteten Förderbereiche angewendet werden kann.

Zur Ebene E wird unter anderem ein Verfahren zur Priorisierung von Projekten vorgeschlagen. Es könnte vor allem auch dann Anwendung finden, wenn regionalen Entwicklungskonzepten schon im Rahmen des Operationellen Programms und der Budgetierung eine Rolle in der Steuerung eingeräumt wird (siehe oben). Heute ist es vor allem bei integrativeren Fördermaßnahmen wie z.B. LEADER von Interesse.

Tabelle 3 Übersicht über die Vorgehensweise im Rahmen des bearbeiteten Projektes

Entscheidungsebene	Bearbeitung auf Verfahreensebene	Bearbeitung auf inhaltlicher Ebene
Verordnungsentwurf der Kommission	kein Untersuchungsgegenstand im Projekt	
Operationelle Programme der Fonds	Exemplarische Anwendung des entwickelten Beurteilungsverfahrens (Abschn. 4.3) Ziel: Aufzeigen von methodischen Möglichkeiten für die Programmierung	Ableitung allgemeiner Empfehlungen zum Verfahren und den Inhalten der Programmierung (Abschn. 5.3.1) Ziel: Berücksichtigung bei der Programmierung für den Förderzeitraum 2000 bis 2006
Förderrichtlinien der einzelnen Maßnahmen	Exemplarische Anwendung des entwickelten Beurteilungsverfahrens auf ausgewählte Richtlinien (Abschn. 4.4) Ziel: Aufzeigen von methodischen Möglichkeiten für die inhaltliche Prüfung vorhandener sowie die Konzipierung neuer Förderrichtlinien	Ableitung konkreter Empfehlungen zur den Richtlinien (Abschn. 5.3.2) Ziel: Weiterentwicklung der Förderrichtlinien; Vermittlung von Anregungen zur Weiterentwicklung weiterer, im Rahmen des Projektes nicht behandelter Richtlinien
Zu fördernde Projekte	Darstellung eines Verfahrens zur Priorisierung von Projekten (Abschn. 3.4.2) Ziel: Aufzeigen von methodischen Möglichkeiten für die Bewertung von Projekten für spezielle Anwendungsfälle (integrative Förderbereiche, regionale Konzepte und Projektpläne)	

4 Entwicklung von Bewertungskriterien und -verfahren

4.1 Beurteilungsaufgaben und Beurteilungskriterien

Beurteilungsaufgaben

Im Folgenden sollen für die Verwaltung der Strukturfonds Instrumente entwickelt werden, die eine stärkere Ausrichtung auf eine nachhaltige Entwicklung erlauben. Dabei stellen sich auf den verschiedenen oben beschriebenen Ebenen grundsätzlich folgende Aufgaben:

1. die Beurteilung von Zuständen und Entwicklungen für die Abschätzung des Handlungsbedarfs (Vorbereitung des OP)
2. die Entwicklung von allgemeinen Strategien (OP)
3. die Beurteilung von Programmen und Maßnahmen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Aspekte der Nachhaltigkeit
4. die Beurteilung von Programmen und Maßnahmen im Hinblick auf zuvor entwickelte Strategien und Handlungsfelder
5. die Beurteilung von Programmen und Maßnahmen im Hinblick auf Effizienz
6. die Entwicklung von Maßnahmen und Projekten

Jede Beurteilung kann charakterisiert werden durch:

- den Beurteilungsgegenstand (Zustände, Entwicklungen, Programme, Maßnahmen)
- den Beurteilungsaspekt (z.B. Wasserqualität; Wirkung auf die Wasserqualität; Auswirkungen auf die Sozialstruktur etc.)
- das Beurteilungsverfahren

Beurteilungsaspekte und Beurteilungskriterien

Die Beurteilungsaspekte und in der Folge das Verfahren können in vielfältiger Weise differenziert werden. Doch gilt es, eine einfache und überschaubare Methode zu entwickeln. In Kapitel 2 wurde eine Systematik von Beurteilungsaspekten entwickelt (Tabelle 2). Diese soll nun für die oben angeführten Aufgaben ausgefüllt werden.

Ein „Beurteilungsaspekt“ ist zunächst nur ein allgemeines Thema. Manche Aspekte lassen sich eindeutig quantitativ messen und mit festgelegten Zielgrößen vergleichen. Andere lassen sich nur qualitativ im Hinblick auf Leitvorstellungen diskutieren. Bei der Konkretisierung von Beurteilungsaspekten gibt es folgende Möglichkeiten:

- Aufgliederung in Unteraspecte/ Zusammenfassung/ Gewichtung
- Festlegung von Meßgrößen (Indikatoren) und eindeutigen Kriterien (z.B. Grenzwerten, Verringerung/ Erhöhung) für eine objektiv quantitative Bewertung
- Verwendung von Bewertungsskalen für eine quantitative Zusammenfassung subjektiver, qualitativer Bewertungen (hier ist das Verfahren wichtig)
- qualitative Diskussion des Aspekts
- Prüfen der Zugehörigkeit zu einer vorgegebenen Kategorie oder Liste

Die Begriffe „Indikatoren“ und „Kriterien“ werden in der Literatur unterschiedlich und oft nicht präzise verwendet. Im Folgenden werden wir ebenfalls den Begriff „Kriterien“ in einem weiten Sinne verwenden: Kriterien müssen erlauben, Unterscheidungen zu treffen: positiv/ negativ, förderlich/ problematisch, zu finanzieren/ abzulehnen.

Wichtig im Zusammenhang der nachhaltigen Entwicklung ist auf allen Ebenen die Frage, wie verschiedene Beurteilungsaspekte, verschiedene Maßnahmen oder mehrere Programme zusammenwirken. Um dies zu beurteilen sind geeignete Kriterien vorzusehen, oder auch geeignete Verfahrensschritte, die eine qualitative Zusammenschau ermöglichen.

In der folgenden Tabelle ist aufgeführt, auf welchen Ebenen der Programmierung die oben aufgelisteten Aufgaben relevant sind, und welche Art von Kriterien dafür benötigt werden.

Tabelle 4 Beurteilungsaufgaben und Kriterien

Aufgabe	1	2	3	4	5	6
	Beurteilung	Entwicklung	Beurteilung	Beurteilung	Beurteilung	Entwicklung
Gegenstand	Zustand, Entwicklungen	Strategien	Programme und Maßnahmen	Programme und Maßnahmen	Programme und Maßnahmen	Maßnahmen und Projekte
im Hinblick auf	Handlungsbedarf	Wirkungen	Wirkungen	Strategien	Effizienz	Wirkungen
Ebene	B	B, C, D	C, D, E	B, C	C, D, E	E
benötigte Kriterien	Zustands- und Belastungsindikatoren für alle Aspekte der NE	Wirkungskriterien für Aspekte mit besonderem Handlungsbedarf	Wirkungskriterien für Aspekte mit besonderem Handlungsbedarf	Strategiebezogene Maßnahmenlisten Strategiebezogene Wirkungskriterien	Wirkungskriterien für die formulierten Programmziele Vergleich von Alternativen	Wirkungskriterien für Aspekte mit besonderem Handlungsbedarf oder Strategiebezogene Maßnahmenlisten
A	EU, Bund		C Budgetierung		E Projektauswahl	
B	OP		D Förderbestimmungen			

In diesem Projekt können nicht alle diese Ansätze behandelt werden. Aus der Sichtweise dieses Schemas hat die ECOTEC-Studie auf einer sehr allgemeinen europäischen Ebene die Aufgaben 1 und 2 selber bearbeitet und daraus 16 Handlungsfelder abgeleitet, die sich ausschließlich auf Umweltaspekte beziehen. Sie schlägt vor, daß die Verwaltungen sich darauf beschränken, entsprechend Aufgabe 4 zu prüfen, ob Maßnahmen für diese Handlungsfelder vorhanden sind und gegebenenfalls solche zu entwickeln. Ein solches Vorgehen hat den Vorteil, daß es leicht verständlich und recht einfach zu handhaben ist. Es reduziert jedoch nachhaltige Entwicklung auf die weitgehend separate Bearbeitung von allgemein vorgegebenen Handlungsfeldern.

Wir sind der Ansicht, daß Strategien stärker auf die konkrete Situation bezogen entwickelt werden sollten. Das ermöglicht einerseits eine wesentlich bessere Anpassung an die spezifischen Probleme und zweitens eine bessere Integration verschiedener Aspekte. Dies bedeutet, daß auch die Aufgaben 3 und 5 für jedes Operationelle Programm durchgeführt werden sollten.

Zu entwickelnde Kriterien

Für die hier aufgeführten Aufgaben sind also im Wesentlichen zwei Arten von Kriterien relevant:

- Zustands- und Belastungsindikatoren für alle im Hinblick auf Nachhaltige Entwicklung relevanten Beurteilungsaspekte,
- Wirkungskriterien für Aspekte mit Handlungsbedarf.

Von verschiedenen Autoren sind umfangreiche quantitative und qualitative Indikatoren- und Kriteriensysteme für die Bewertung von Situationen und Trends vor allem im Umweltbereich entwickelt worden. Die Beschreibung von Wirkungen setzt die Beschreibung von Zustandsänderungen voraus, erfordert aber meist qualitative Annahmen über Wirkungszusammenhänge zwischen Maßnahmen und Zustandsänderungen. Wirkungskriterien sind daher oft qualitativ. Doch ist es in vielen Fällen möglich, quantitative Ziele (etwa Umweltqualitätsziele), zu formulieren, für deren Erreichung Maßnahmen mit flexibler Intensität eingesetzt werden.

Da es in der Strukturfondsförderung meist nicht um umfassende Strategien zur Erreichung präziser Ziele geht, sondern eher um die Beeinflussung und Änderung von Entwicklungen, soll im

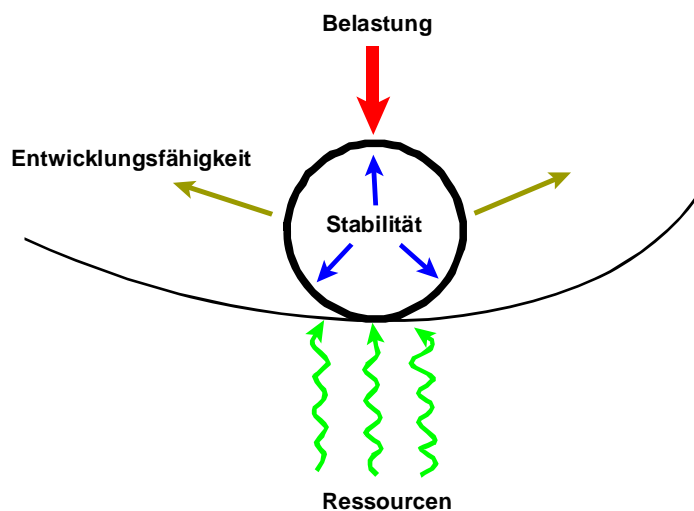
weiteren Verlauf dieser Untersuchung der Schwerpunkt pragmatisch auf die Beurteilung von Programmen, Maßnahmen und Projekten und dementsprechend auf die Entwicklung von Wirkungskriterien gelegt werden. Hieraus lassen sich dann in einem zweiten Schritt Anforderungen für eine angemessene Situationsbewertung entwickeln.

Aggregation

Bei allen Arten von Kriterien und Indikatoren kann zwischen Bewertungsmethoden mit geringer und hoher Aggregation von Einzelgrößen unterschieden werden. Aufgrund der Vielzahl der relevanten, scheinbar voneinander unabhängigen Kriterien nachhaltiger Entwicklung sind Bewertungsmethoden mit geringer Aggregation der Einzelfaktoren problematisch, da sie ein schwer interpretierbares Gesamtbild vieler unter Umständen widersprüchlicher Einzelaussagen hinterlassen. Andererseits kann die Aggregation auf eine einzelne Meßgröße die unterschiedlichen Probleme und einzelnen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung ebenfalls nur sehr ungenau widerspiegeln. Die hierzu entwickelten Ansätze (z.B. öko-soziale Kostenrechnung, Ecological Footprints, MIPS - Materialintensität pro Serviceeinheit u.a.; Ankele/ Meyerhoff 1997, Ankele/ Rubik 1997, Clausen/ Rubik 1996, Diefenbacher u.a. 1997) können entweder nur Teilaspekte nachhaltiger Entwicklung erfassen oder sie verdecken durch die Aufsummierung nicht vergleichbarer Teilaspekte gravierende Einzelprobleme.³ Um eine Methode zu finden, die in ihren Ergebnissen noch überschaubar bleibt, andererseits aber auch ausreichend differenziert ist, muss ein Kompromiss in der Aggregation der Einzelmerkmale gefunden werden.

4.2 Entwicklung und Auswahl von Beurteilungskriterien

Der Rahmen für die Zusammenstellung der Beurteilungskriterien wurde in Abschnitt 2.5. entwickelt.



Das Verhältnis von Ressourcen, Belastung, Stabilität und Entwicklungsfähigkeit ist in der untenstehenden Abbildung dargestellt. Dabei bilden Stabilität und Entwicklungsfähigkeit eine dialektische Einheit. Stabilität ohne Entwicklungsfähigkeit würde zu Stagnation und Verkrustung, letztlich zum Zusammenbruch führen. Entwicklung ohne Stabilität würde zum Chaos, zum Auseinanderfließen führen. Zwischen beiden muß ein ausgewogenes Verhältnis existieren.

von Wirkungskriterien

Im Rahmen dieses Projekts wurde beispielhaft ein Satz von Wirkungskriterien für den Umgang mit der Struktur fondsförderung in Sachsen entwickelt. Er beansprucht in keiner Weise endgültig

Entwicklung eines Systems

³ Es reicht nicht aus, wenn die Beine eines Tisches im Durchschnitt die richtige Länge haben, sie müssen sie auch jedes für sich haben.

oder breit abgestützt zu sein, sollte jedoch das Prinzip veranschaulichen und bereits konkrete Hinweise auf Handlungsbedarf geben. Die Entwicklung erfolgte in mehreren Schritten:

- Zunächst wurden in Anlehnung an eine Vielzahl von Quellen insgesamt ca. 50 Wirkungskriterien entwickelt, die alle den Bereich der in Abschnitt 2.5 entwickelten Systematik abdecken (siehe Anhang 1)
- Für die weitere Verwendung im Zusammenhang mit der Strukturfondsförderung in Sachsen wurden dann Kriterien aussortiert, die nur auf internationaler oder nationaler Ebene beeinflussbar sind.
- Die resultierende Kriterienliste wurde unterschiedlichen Personen (vor allem aus Leipzig) vorgelegt, mit der Bitte, eine subjektive Einschätzung der Wichtigkeit der einzelnen Kriterien im Hinblick auf eine Nachhaltige Entwicklung abzugeben. Gleichzeitig wurde eine Einschätzung des gegenwärtigen Entwicklungstrends in der Region Leipzig abgefragt (siehe Anhang 2)
- Aufgrund der hiermit gewonnenen Hinweise wurde die ursprünglich relativ umfassenden Liste auf einen überschaubaren Satz von 16 Kriterien reduziert. Damit sollte ein Kompromiss zwischen notwendiger Differenzierung und Handhabbarkeit gefunden werden. Verschiedene Kriterien wurden dabei auch zu Gruppen zusammengefasst (Tabelle 5).

Je nach Anwendungsfall kann diese Kriteriensammlung erweitert oder gestrafft werden. Sind zahlreiche unterschiedliche Programme oder Projekte miteinander zu vergleichen, etwa zur Priorisierung für eine Förderung aus einem inhaltlich breit angelegten Fördertopf, sollten etwa sechs bis zehn Leitkriterien verwendet werden. Geht es um die Prüfung eines einzelnen Programms oder eines größeren Projektes, empfiehlt sich die Ausweitung der Liste. Sind mehrere Projekte mit ähnlicher Zielstellung miteinander zu vergleichen, sollten einzelne Kriterien, auf die die Projekte starken Einfluss ausüben, weiter differenziert werden.

Fragen zu vorhandenen Leitvorstellungen

Einige der Kriterien sind vergleichsweise leicht handhabbar, da hierfür allgemein anerkannte Leitvorstellungen oder Leitbilder (siehe Abschnitt 2.5) herangezogen werden können (z.B. Verminderung des Schadstoffausstoßes oder Zugang zu Erwerbsarbeit). Bei einer Reihe von Kriterien gibt es jedoch keine quantitative Meßlatte, auf der "viel" oder "wenig" bzw. "gut" und "schlecht" angezeigt werden könnte. Hier sind differenzierte Leitbilder als Vergleichsmaßstab für eine Bewertung erforderlich. Je niedriger die Politikebene, desto konkreter können und müssen solche Leitbilder sein. Sie können jedoch nicht durch ein Forschungsprojekt vorgegeben, sondern müssen in den jeweiligen Aktionsräumen erarbeitet werden. Nicht immer ist es notwendig, differenzierte Leitbilder eigens zu formulieren. Oft reicht es aus, eine Reihe von Fragen zu klären. In Tabelle 7 findet sich für ausgewählte Kriterien eine Reihe derartiger Fragen, die allerdings nur beispielhaft und nicht vollständig sein können.

Situationsbewertung und Handlungsoptionen

In die hier beschriebenen Wirkungskriterien sind Einschätzungen über den Handlungsbedarf in Sachsen, der hier nicht systematisch untersucht werden konnte, bereits eingeflossen. Sie geben deshalb Hinweise darauf, in Bezug auf welche Aspekte eine laufende Beurteilung der Situation besonders wichtig wäre. Andererseits lassen sich aus diesen Wirkungskriterien Anregungen für die Entwicklung von Programmen und Maßnahmen gewinnen. Eine Liste von sehr unterschiedlichen Beispielen hierfür findet sich in Tabelle 6.

Tabelle 5 Verwendete Kriterien für die Bewertung von Programmen und Maßnahmen in Sachsen

	Umwelt-Dimension	sozio-kulturelle Dimension	wirtschaftliche Dimension
Verfügbarkeit von Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Minimierung des Verbrauchs fossiler Energieträger / Schutz der Erdatmosphäre • Minimierung des Verbrauchs nicht-nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung • Minimierung des Verbrauchs un bebauter Fläche / Schutz der Natur- und Kulturlandschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, der Erfahrungen und Fertigkeiten / Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt und Entwicklung des regionalen Produktivvermögens • Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur
Vermeidung von übermäßigen Belastungen und Risiken	<ul style="list-style-type: none"> • Verhinderung der Beeinträchtigung der Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft) 		
Stabilität und Entwicklungsfähigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt der biologischen Vielfalt 	<ul style="list-style-type: none"> • Zugang zu gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit • Sicherung der Einkommen / Sicherung gerechter Einkommensverhältnisse / Erhalt einer ausgewogenen Sozialstruktur • Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke / sozialer Zusammenhalt / Solidarität / Kommunikationsstrukturen • Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen • Ausgeglichene Bilanz des überregionalen Wertaustausches • Entwicklung einer vielfältigen Branchen- und Unternehmensstruktur • Erhalt und Entwicklung von Firmennetzwerken und Kooperationen • Innovationstätigkeit

Tabelle 6 Beispiele für unterstützende Maßnahmen und Handlungsfelder zu den verwendeten Kriterien

Kriterium	Beispiele für unterstützende Maßnahmen und Handlungsfelder
Minimierung des Verbrauchs fossiler Energieträger/ Schutz der Erdatmosphäre	verkehrsvermeidende Siedlungsentwicklung Unterstützung energieeffizienter Verkehrsarten (öffentlicher Verkehr, nichtmotorisierter Verkehr) Unterstützung der Nutzung regenerativer Energiequellen Energieeinsparung in den Bereiche Heizung/ Klima, Beleuchtung, Antriebe
Minimierung des Verbrauchs nicht-nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung	Abfallvermeidung Recycling stärkere Nutzung nachwachsender Rohstoffe
Minimierung des Verbrauchs un bebauter Fläche/ Schutz der Natur- und Kulturlandschaft/ Erhalt der biologischen Vielfalt	Wiedernutzung bereits bebauter Siedlungsflächen Flächensparende Siedlungsentwicklung Vermeidung zusätzlicher Zerschneidungen von Landschaftsräumen Sicherstellung geeigneter Biotopverbindungen Extensivierung der Landwirtschaft
Verhinderung der Beeinträchtigung der Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft)	Förderung umweltgerechter Produktionsweisen Anwendung und Weiterentwicklung der Umweltschutztechnik Minimierung des Schadstoffeinsatzes in der Landwirtschaft (Pflanzenschutz, mineralische Düngung) Sicherung von Grundwasserschutzgebieten
Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, der Erfahrungen und Fertigkeiten/ Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte	Aus- und Weiterbildung entsprechend den sich entwickelnden technischen und sozialen Anforderungen Weitergabe traditioneller Techniken und Erfahrungen Anwendung finanzieller Anreizsysteme und Beteiligungsmodelle
Zugang zu gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit	Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen Konfiguration vielseitiger, anspruchsvoller Arbeitsplätze Honorierung von ehrenamtlicher Arbeit
Sicherung der Einkommen/ Sicherung gerechter Einkommensverhältnisse/ Erhalt einer ausgewogenen Sozialstruktur	Erhalt der sozialen Sicherungssysteme Unterstützung der Schaffung von Erwerbsarbeit in mittleren Einkommensbereichen Vermeidung einer Segregation von Siedlungsstrukturen
Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke/ sozialer Zusammenhalt/ Solidarität/ Kommunikationsstrukturen	Entwicklung sozio-kultureller Infrastruktur auf örtlicher Ebene Vermittlung von sozialer Verantwortung

Kriterium	Beispiele für unterstützende Maßnahmen und Handlungsfelder
Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen	Organisation von Mitsprachemöglichkeiten und förmlichen Beteiligungsverfahren Schaffung von Transparenz für Entscheidungen und Entscheidungsvorbereitung
Erhalt und Entwicklung des regionalen Produktivvermögens	Unterstützung von Werterhalt und Investitionen Verhinderung der Abwanderung von Humankapital, Finanzkapital oder kulturellen Werten
Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur	Ausbau der Telekommunikationssysteme und -netze Ausbau der Verkehrsinfrastruktur Erhalt und Ausbau der Ver- und Entsorgungssysteme
Wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen	Maßnahmen zur Liquiditätssicherung Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit Unterstützung durch öffentliche Auftragsvergabe
Ausgeglichene Bilanz des überregionalen Wertaustausches	Förderung des überregionalen Absatzes Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe zur Substitution überregionalen Einkaufs
Entwicklung einer vielfältigen Branchen- und Unternehmensstruktur	Beeinflussung von Diversität und Redundanz der Unternehmensstruktur durch gezielte Unterstützung der Ansiedlung "passender" Unternehmen (Synergieeffekte)
Erhalt und Entwicklung von Firmennetzwerken und Kooperationen	Unterstützung von branchenbezogenen und branchenübergreifenden Unternehmensnetzwerken oder Regionalforen
Innovationstätigkeit	Entwicklung von neuen Produkten und Verfahren Weiterentwicklung des betrieblichen Managements Weiterentwicklung des Marketings

Tabelle 7 Fragebedarf für ausgewählte Kriterien der Nachhaltigkeit

Kriterium	konkretisierende Fragen
Schutz der Natur- und Kulturlandschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Landschaftsbestandteile haben welchen Wert bzw. sind überhaupt schützenswert? • Welche menschlichen Eingriffe werden als problematisch empfunden, welche nicht? • Welches sind die grundlegenden Leitbilder (Wiederherstellung einer Ur-Natur-Landschaft in bestimmten Räumen? Agrarstruktur des 19. Jahrhunderts? bewußte Neuschaffung von Landschaft? Akzeptieren der selbstläufigen Entwicklung?) • In welchen Teilräumen gelten welche vorrangigen Leitbilder?
Erhalt der biologischen Vielfalt	<ul style="list-style-type: none"> • Soll Artenvielfalt maximiert werden oder welche Arten sollen an ihrer Ausbreitung gehindert werden?
Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, der Erfahrungen und Fertigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Welches Wissen und welche Fertigkeiten sind für die Entwicklungsfähigkeit einer konkreten Region voraussichtlich bedeutsam? • Welche Erfahrungen müssen besonders gepflegt werden? • Welche Traditionen müssen verändert werden, um Entwicklung zu beschleunigen?
Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke und Kommunikationsstrukturen Sicherung des sozialen Zusammenhalts	<ul style="list-style-type: none"> • Zwischen welchen Akteuren/ Personengruppen sind neue Kommunikationsstrukturen und Netzwerke besonders hilfreich für die Entwicklungsfähigkeit einer Region? • Wirken bestehende soziale Netzwerke einer Region eher als Entwicklungskräfte oder als konservierende Kräfte? • Zwischen wem geht sozialer Zusammenhalt verloren, wo wäre er besonders wichtig?
Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Kompetenzen werden bei welchen Entscheidungsfindungen z.Z. nicht einbezogen oder welche Personen/ Akteursgruppen sollten bei welchen Entscheidungen beteiligt werden? • In welchen Verfahrensstadien sind welche Beteiligungsformen sinnvoll?
Branchen- und Unternehmensstruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Branchen, welche Unternehmensgrößen in einer Branche können die vorhandene Struktur in einer Region besonders positiv ergänzen? In welchen Branchen ist zusätzliche Redundanz sinnvoll, in welchen Bereich ist zusätzliche Diversität sinnvoll, welche Firmenarten werden für regionale Kooperationen gebraucht?
Innovationstätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • In welchen Branchen, zu welchen Anwendungen oder Bedürfnissen sind Innovationen in der konkreten Region besonders wichtig?

4.3 Vorschläge für den Bewertungsablauf

4.3.1 Beurteilung von Programmen und Richtlinien

Auf die in Tabelle 5 zusammengefassten Kriterien sollten nacheinander die folgenden Fragen angewendet werden:

1. Welche Bestimmungen des Programms/ der Richtlinie über einen Einfluss auf das Kriterium aus?

Hierbei geht es zunächst um das Identifizieren von Festlegungen oder Bedingungen, die mit dem jeweiligen Kriterium korrespondieren.

2. Welche Auswirkungen auf das Kriterium sind durch die enthaltenen Bestimmungen zu erwarten?

Dabei ist die zu erwartende Wirkung mit der Entwicklung ohne Einsatz des betrachteten Programms oder Fördermaßnahme zu vergleichen.

3. Welche zusätzlichen Bedingungen könnten negative Auswirkungen abmildern oder verhindern?

4. Welche zusätzlichen Bedingungen könnten positive Auswirkungen hervorrufen oder verstärken? Kann die Effektivität des Mitteleinsatzes durch ergänzende Bedingungen verbessert werden?

Hierbei sollte vor allem auf Kriterien geachtet werden, deren derzeitige Entwicklungstendenz deutlich negativ verläuft.

5. Welche Leitbilder fehlen, um zu bestimmten Kriterien sinnvolle Aussagen treffen zu können? Auf welche Materialien kann hier zurückgegriffen werden (gesetzliche Grundlagen, Landesentwicklungsplan u.a.)

Wenn genauere Aussagen zu bestimmten Kriterien gewünscht werden, müssten die entsprechenden Kriterien weiter differenziert und ergänzt werden. Mit dem hier vorgeschlagenen Kriterienset sind zunächst grundsätzliche, orientierende Einschätzungen im Hinblick auf eine Nachhaltige Entwicklung möglich. Dies ersetzt nicht eine Evaluierung der tatsächlichen Wirkung einer Maßnahme.

Bei der Beurteilung von einzelnen Programmen oder Richtlinien ist der Vergleichsmaßstab i.d.R. die Null-Variante, also der Verzicht auf die jeweilige Intervention. Die Bewertung kann daher nur Auskunft darüber geben, ob die Intervention eine Nachhaltige Entwicklung besser unterstützt als die Nullvariante und welche Potentiale zur Verbesserung der Wirkungen vorhanden sind. In bestimmten Fällen kann es jedoch auch hilfreich sein, grundsätzlich unterschiedliche Interventionsvarianten miteinander zu vergleichen bzw. zunächst nach solchen grundsätzlichen Alternativen zu suchen. Dies ist insbesondere dann angebracht, wenn die allgemeine Entwicklung in einem bestimmten Bereich nicht nachhaltig ist und die bisher angewendeten Interventionen keine erheblichen Korrekturen bewirken können.

4.3.2 Priorisierung von Projekten

Wenn die Notwendigkeit besteht, Projekte nach einer Rangfolge zu klassifizieren, etwa für die Beantragung von Zuschüssen für öffentliche Investitionen, müssen Prioritäten gesetzt werden. Wenn das Ziel besteht, diese Prioritäten an der Nachhaltigkeitswirkung der Projekte auszurich-

ten, muss ein sehr komplexer Wirkungszusammenhang betrachtet werden. Dies ist nicht möglich, indem nur die beabsichtigten Ziele eines Projektes betrachtet werden. Erst in der Zusammenschau aller wesentlichen Einflussgrößen ergibt sich ein Bild, das eine zumindest grobe Bewertung zulässt.

Das im folgenden dargestellte Beurteilungsverfahren bezieht sich nicht auf eine Anwendung bei Förderprogrammen, bei denen die Möglichkeit besteht, alle Projekte zu fördern, die den Förder Voraussetzungen entsprechen (z.B. i.d.R. alle unternehmensbezogenen Förderprogramme).

Wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, ist Nachhaltige Entwicklung keine objektive Meßgröße, sondern ist von politischen und ethischen Zielen abhängig. Auch die einzelnen Kriterien nachhaltiger Entwicklung können in ihrer Bedeutung individuell sehr verschieden gewichtet werden - und diese Bewertung kann sich im Laufe der Zeit auch ändern. Die Vorgabe eines festen Bewertungssystems, das allen Einzelmerkmalen ein bestimmtes Gewicht in der Gesamtbilanz zuweist, ist daher nicht möglich.

Was für eine Nachhaltige Entwicklung in einer konkreten Region nützlich, schädlich oder unwesentlich sein kann, hängt auch stark von den regionalen Voraussetzungen (man könnte sagen dem regionalen Nachhaltigkeitsprofil), sowie den regionale Zielsetzungen und Leitbildern ab. Der Schutz der Grundwasservorräte hat in einer Region mit sinkenden Grundwasserständen aufgrund zu starker Nutzung eine ganz andere Bedeutung als in einer Region, in der Grundwasserstände aufgrund stark rückläufiger Nutzung steigen.

Die Bewertung einer Projektwirkung muss daher vor dem Hintergrund der regionalen Voraussetzungen (gegenwärtige Situation und erkennbare längerfristige Entwicklungstrends) sowie den bestehenden regionalen Leitvorstellungen betrachtet werden.

Dies bedeutet, dass eine Zusammenstellung von Beurteilungskriterien regional auch in Abhängigkeit der jeweiligen Ziele und der beteiligten Akteure verschieden sein kann. Und dies bedeutet natürlich auch, dass das Gewicht, das die einzelnen Beurteilungskriterien erhalten, in verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich sein kann.

Verfahrensablauf

Auswahl und Gewichtung von Kriterien

Für die vergleichende Bewertung von Einzelprojekten wird empfohlen, die Checkliste von Kriterien für Förderprogramme (Tabelle 5) weiter zu vereinfachen (auf etwa 6 bis 10 Kriterien). Die konkrete Zusammenstellung der Beurteilungskriterien sollte jedoch unter Berücksichtigung der regionalen Anforderungen erfolgen.

Eine Möglichkeit hierzu wäre die Erstellung eines einfachen regionalen Nachhaltigkeitsprofils entsprechend der Aufgabe 1 in Tabelle 4. Hierzu sind Bewertungskriterien für Situationen und Trends erforderlich. Hierfür kann etwa die zunächst erstellte größere Liste von Wirkungskriterien in Anhang 1 (ohne kursiv gesetzte Kriterien) als Ausgangsbasis verwendet werden. Für jedes Kriterium wird in einer dreifarbigem Ampelskala die gegenwärtige Entwicklung eingeschätzt:

- Grün: derzeitige Entwicklung wird als unproblematisch angesehen
- Gelb: derzeitiger Zustand oder derzeitige Entwicklung ist bedenklich, Vorsicht ist geboten
- Rot: derzeitiger Zustand ist unhaltbar oder derzeitige Entwicklung ist nicht nachhaltig

Bei Gelb und Rot besteht Handlungsbedarf.

Diese Bewertung kann einer Gewichtung der Einzelkriterien gegenübergestellt werden. Dabei wäre die Frage zu beantworten: "Welche Bedeutung besitzt das jeweilige Kriterium für eine

Nachhaltige Entwicklung?“ Die ist eine subjektiv geprägte Einschätzung, widerspiegelt aber die subjektiv geprägte Wertschätzung gesellschaftlicher Normen und Ziele sowie gesellschaftliche Leitbilder, die ständig praktische Entscheidungen beeinflussen.

Aus beiden Einschätzungen kann (mehr oder weniger formal) eine Auswahl von Bereichen mit dem höchsten Handlungsbedarf getroffen werden.

Wirkungsbewertung

Wenn die Liste der Bewertungskriterien zusammengestellt ist, werden alle zu vergleichenden Projekte nach ihrer Wirkung auf alle Bewertungskriterien befragt. Dabei wird die Einordnung in eine Fünf-Punkte-Skala vorgeschlagen. Diese kann unter Bezugnahme auf die vorher beschriebene Entwicklungsbewertung auch einprägsamer als Farbskala dargestellt werden (grün - grün/ gelb - gelb -gelb/ rot - rot), wobei grün eine deutlich positive und rot eine deutlich negative Wirkung symbolisiert.

Diese Ergebnisse sollten danach mit dem zuvor erarbeiteten Regionalprofil verglichen werden, damit deutlich wird, wie effektiv ein bestimmtes Projekt die regionale Situation verbessern helfen kann. Dabei könnte folgendes Zuordnungsverfahren angewendet werden:

Zustand / Entwicklung (Regionalprofil)	Wirkung (Projektprofil)	Ergebnis Projektbewertung
arün	arün (deutlich positiver Einfluss)	arün
	arün/ aelb (leicht positiver Einfluss)	arün
	aelb (kein Einfluss)	arün
	aelb/ rot (leicht negativer Einfluss)	aelb
	rot (deutlich negativer Einfluss)	aelb
aelb	arün	arün
	arün/ aelb	arün
	aelb	aelb
	aelb/ rot	aelb
	rot	rot
rot	arün	arün
	arün/ aelb	aelb
	aelb	rot
	aelb/ rot	rot
	rot	rot

Das Ergebnis könnte zwar in Form von Punkten zusammengerechnet werden, hilfreicher ist jedoch sicher eine verbale Einschätzung und Diskussion des Ergebnisses, die auf die sichtbar gemachten Stärken und Schwächen der betrachteten Projekte abzielt. Erhält ein Projekt in einem wichtigen Kriterium ein rotes Signal als Ergebniswert, sollte es eher nicht gefördert werden. Zahlreiche gelbe Felder in den Ergebniswerten sollten ebenfalls Zurückhaltung für die Förderung signalisieren. Die eigentliche Priorisierung muß dann in einem weiteren Schritt nach qualitativen Abwägungen erfolgen.

Ein solches Verfahren läßt nur eine grobe Beurteilung der Zweckmäßigkeit eines Projektes zu, da es auf vielen Vereinfachungen beruht. Es kann aber dazu führen, dass die Bewertung nicht so sehr an einzelnen beabsichtigten Wirkungen eines Projektes festgemacht wird, sondern die Vielfalt der Einflüsse möglichst gut widerspiegelt. Gerade die Abwägung zwischen Projekten, die von unterschiedlichen Gebietskörperschaften einer Region favorisiert werden, kann auf die-

se Weise auf ein den regionalen Zielen entsprechendes Niveau gehoben und entsprechende Entscheidungen konsensfähiger gemacht werden.

Eine Voraussetzung für die sinnvolle Durchführung eines solchen subjektiv geprägten Verfahrens ist die Einbeziehung einer ausreichend großen, einigermaßen repräsentativ zusammengesetzten Bewertergruppe. Für die Bewertung innerhalb einer Region wird eine Zusammensetzung empfohlen, die sich an der Anhang 10 orientiert. Da solche idealtypischen Zusammensetzungen selten realisierbar sind, muss bei der Betrachtung eines Projektbewertungsergebnisses die Zusammensetzung der bewertenden Gruppe mit betrachtet werden.

5 Analyse der derzeitigen Förderpraxis

5.1 Einleitung

Im folgenden wird das dargestellte Beurteilungsverfahren beispielhaft auf die Operationellen Programme EFRE und EAGFL, Abt. Ausrichtung angewendet. Den Schwerpunkt bildet dabei die Analyse von Förderrichtlinien, wofür insgesamt fünf Beispiele ausgewählt wurden. Ziel des Projektes ist jedoch nicht die Evaluierung der Richtlinien oder Programme, sondern die Entwicklung und Anwendung einer Beurteilungsmethode. Die im Zusammenhang mit der beispielhaften Anwendung der Methode erarbeiteten inhaltlichen Hinweise stellen zusätzliche, aber nicht unbedingt vollständige oder abschließende Empfehlungen dar.

5.2 Das Operationelle Programm des EFRE

Wenn man die Beurteilungskriterien aus Tabelle 5 beispielhaft an die Ziele und Schwerpunkte des Operationellen Programms des EFRE anlegt, wird deutlich, welche Faktoren nachhaltiger Entwicklung durch den EFRE in welcher Form beeinflussbar sind.

5.2.1 Bewertung

Kriterium	Berücksichtigung im OP
Umweltdimension	
Minimierung des Verbrauchs fossiler Energieträger/ Schutz der Erdatmosphäre	keine explizite Verknüpfung
Minimierung des Verbrauchs nicht-nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung	keine explizite Verknüpfung
Minimierung des Verbrauchs unbebauter Fläche/ Schutz der Natur- und Kulturlandschaft/ Erhalt der biologischen Vielfalt	Einhaltung der gesetzlichen Mindestanforderungen (Baurecht, Naturschutzrecht)
Verhinderung der Beeinträchtigung der Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft)	Einrichtung des Förderschwerpunktes "Umweltmaßnahmen" mit Ausrichtung auf Wasser- und Abwasserinfrastruktur, daneben Einhaltung der gesetzlichen Mindestanforderungen
Sozio-kulturelle Dimension	
Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, der Erfahrungen und Fertigkeiten/ Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte	Schwerpunkt im ESF, Verknüpfung mit EFRE im Zusammenhang mit der Bereitstellung erforderlicher Infrastruktur
Zugang zu gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit	eines der expliziten vorrangigen Förderziele
Sicherung der Einkommen/ Sicherung gerechter Einkommensverhältnisse/ Erhalt einer ausgewogenen Sozialstruktur	Folgeeffekte im Zusammenhang mit der Schaffung/ Sicherung von Arbeitsplätzen
Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke/ sozialer Zusammenhalt/ Solidarität/ Kommunikationsstrukturen	kein Gegenstand der Strukturfondsförderung
Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen	keine explizite Verknüpfung
Ökonomische Dimension	
Erhalt und Entwicklung des regionalen Produktivvermögens	explizites Ziel durch Förderung der gewerblichen Wirtschaft inkl. KMU

Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur	explizites Ziel durch Förderung von gewerbenaher Infrastruktur
Wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen	Folgeeffekte im Zusammenhang mit der Förderung der gewerblichen Wirtschaft
Ausgeglichene Bilanz des überregionalen Wertaustausches	explizites Ziel der Förderung der gewerblichen Wirtschaft
Entwicklung einer vielfältigen Branchen- und Unternehmensstruktur	wird auf der Ebene der Richtlinien gesteuert
Erhalt und Entwicklung von Firmennetzwerken und Kooperationen	kein explizites Ziel der Förderung
Innovationstätigkeit	explizites Ziel der Förderung mit dem Schwerpunkt F/ E, sonst Nebeneffekte in anderen Schwerpunkten zu erwarten

5.2.2 Zusammenfassende Einschätzungen

Ein grundlegendes Leitbild einer Nachhaltigen Entwicklung, dem sich die Strukturfondsförderung verpflichtet fühlt (wie es z.B. in der Novellierung des Raumordnungsgesetzes verankert wurde; ROG v. 1.1.98), ist nicht explizit ausgeführt.

Im Mittelpunkt der Förderung steht die Schaffung und der Erhalt von wettbewerbsfähigen Dauerarbeitsplätzen. Diesem Hauptziel sind untergeordnet

- die strukturelle Anpassung der sächsischen Wirtschaft,
- der Abbau von Disparitäten, insbesondere Abbau regionaler Einkommensunterschiede.

Wesentliche Ziele einer Nachhaltigen Entwicklung im Bereich der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und einer Hinwirkung auf soziale Gerechtigkeit sind im EFRE durch entsprechende Förderschwerpunkte abgebildet.

Die Zielstellung und Struktur des Operationellen Programms läßt mit Blick auf die angelegten Beurteilungskriterien für Nachhaltige Entwicklung folgende weitere Einschätzungen zu:

Bei der Entwicklung der sozialen Ziele Nachhaltiger Entwicklung konzentriert sich der EFRE auf die Schaffung bzw. den Erhalt von Arbeitsplätzen sowie den Abbau regionaler Einkommensunterschiede. Er wird durch die Förderung von Aus- und Weiterbildung durch den ESF ergänzt (hier nicht näher untersucht).

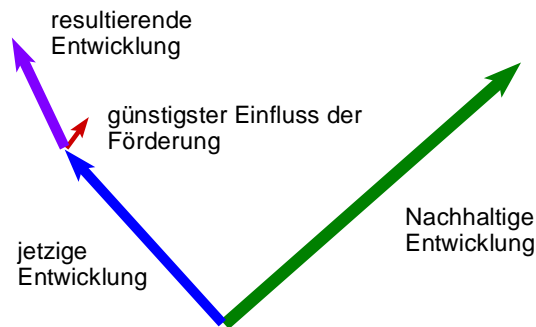
Die Förderung der sozio-ökonomischen Entwicklungskräfte (Kriterien zu Netzwerkbildung, Partizipation, Motivation, Innovation) wird nicht explizit berücksichtigt. Dies gibt Anlaß zu grundsätzlicheren Überlegungen zur Förderung von Strukturentwicklung (siehe Abschnitt 6.3).

Bei den Umweltauswirkungen gibt es eine zweigeteilte Einschätzung:

Signifikante Auswirkungen durch Einzelvorhaben werden durch den Bezug auf die gesetzlichen Mindestanforderungen abgedeckt. Zusätzliche Impulse werden (in erheblichem Umfang) für die Entwicklung nachsorgender Umweltschutzinfrastruktur (Wasser) gegeben.

Problematisch ist die Aufsummierung von Einzelbelastungen im Bereich des Ressourcenmanagements (insbesondere fossile Rohstoffe und Flächenverbrauch) und der Verkehrsentwicklung. In beiden Bereichen werden die möglichen negativen Effekte nicht ausreichend durch gesetzliche Regelungen erfaßt, da die Effekte des Einzelprojektes nicht erheblich sein müssen oder sich die Folgeeffekte (Verkehr) schwer darstellen und zuordnen lassen, sich in der Summe aller Einflüsse jedoch ein deutlich negativer Entwicklungstrend ergibt (siehe auch Abschnitt 5.4.1).

Abbildung 1 Grundsätzliche Wirkungsmöglichkeiten öffentlicher Förderung



Die Aussagen, dass die Förderung bestimmten Kriterien nachhaltiger Entwicklung entspricht, bedeutet jedoch noch nicht die Verwirklichung, sondern bestenfalls die Begünstigung von Nachhaltiger Entwicklung. Die tatsächliche Entwicklung ist bekanntermaßen von sehr viel mehr und teilweise stärkeren Einflussfaktoren als der Wirtschaftsförderung ausgesetzt, die oft eine nicht-nachhaltige Entwicklung begünstigen. Dies gilt im übrigen für alle Bereiche der staatlichen Intervention. Daneben kann durch die Bewertung auf der Ebene des OP noch keine Aussage getroffen werden, inwieweit eine Integration der verschiedenen Zielbereiche vor Ort erreicht werden kann.

5.3 Das Operationelle Programm des EAFGL, Abt. Ausrichtung

5.3.1 Struktur des Programms

Im Bereich der Landwirtschaft existieren eine Vielzahl von Förderrichtlinien mit jeweils unterschiedlicher Finanzierungsstruktur. Nur in einigen Fällen erfolgt eine Anteilsfinanzierung durch den EAGFL, Abt. Ausrichtung. Diese Förderbereiche sind in vier Schwerpunkte gegliedert:

- I Maßnahmen zur Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Umstrukturierung der Vermarktungs- und Verarbeitungsindustrie
- II Entwicklung ländlicher Räume, Dorferneuerung, Flurneuordnung, Verbesserung der ländlichen Infrastruktur, Agrartourismus, sozio-kulturelle Initiativen
- III Umweltgerechte Land- und Forstwirtschaft, Diversifizierungsmaßnahmen
- IV Technische Hilfe

Die Förderung gliedert sich entsprechend der folgenden Tabelle auf:

Komplex	Gesamtvolumen (MECU) ⁴	EAGFL	Bund (GAK)	Land
I	266,5	65%	21%	14% ⁵
II	346,7	75%	-	25%
III	51,9	75%	-	25%
IV	8,3	75%	-	25%

5.3.2 Berücksichtigung der Kriterien im OP

Kriterium	Berücksichtigung im OP
Umweltdimension	
Minimierung des Verbrauchs fossiler Energieträger/ Schutz der Erdatmosphäre	keine explizite Verknüpfung
Minimierung des Verbrauchs nicht-nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung	keine explizite Verknüpfung
Minimierung des Verbrauchs unbebauter Fläche/ Schutz der Natur- und Kulturlandschaft/ Erhalt der biologischen Vielfalt	in zahlreichen Förderschwerpunkten grundsätzlich angelegt, insbesondere II/ 1, II/ 2, III/ 1, III/ 2
Verhinderung der Beeinträchtigung der Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft)	insbesondere in den Schwerpunkten III/ 1 und 2 "Investive Maßnahmen für eine umweltgerechte Land- bzw. Forstwirtschaft", sowie II/ 2 "Maßnahmen der Dorferneuerung" entfallen
Sozio-kulturelle Dimension	
Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, der Erfahrungen und Fertigkeiten/ Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte	im Schwerpunkt II/ 5 "Maßnahmen zur Unterstützung sozio-kultureller Initiativen" angelegt, jedoch nicht explizit ausgeführt
Zugang zu gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit	Effekte insbesondere durch einzelbetriebliche Förderung, insbesondere Schwerpunkt I sowie durch Schwerpunkt II/ 4 "Maßnahmen zum Agrartourismus" zu erwarten, Gesamtwirkung durch negative Rahmenbedingungen jedoch kaum positiv
Sicherung der Einkommen/ Sicherung gerechter Einkommensverhältnisse/ Erhalt einer ausgewogenen Sozialstruktur	Folgeeffekte im Zusammenhang mit der Schaffung/ Sicherung von Arbeitsplätzen sowie günstigenfalls im Zusammenhang mit der Dorferneuerung
Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke/ sozialer Zusammenhalt/ Solidarität/ Kommunikationsstrukturen	Ziel des Förderschwerpunktes II/ 5 "Maßnahmen zur Unterstützung sozio-kultureller Initiativen"
Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen	im Förderschwerpunkt angelegt, jedoch keine konkreten Aussagen
Ökonomische Dimension	
Erhalt und Entwicklung des regionalen Produktivvermögens	explizites Ziel durch einzelbetriebliche Förderung; gleichzeitig auch wesentliche Effekte insbesondere durch die Schwerpunkte II/ 2 "Maßnahmen zur Dorferneuerung" und II/ 4 "Maßnahmen zum Agrartourismus"

⁴ Für den Förderzeitraum 1994-1999

⁵ Mittel aus der GAK

Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur	explizites Ziel im Maßnahmenswerpunkt II/ 3 "Verbesserung der ländlichen Infrastruktur
Wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen	Unterstützung durch einzelbetriebliche Förderung (Investitionen und Betriebszuschüsse)
Ausgeglichene Bilanz des überregionalen Wertaustausches	explizites Ziel der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung; darüber hinaus allgemeiner Effekt der angestrebten Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen
Entwicklung einer vielfältigen Branchen- und Unternehmensstruktur	gezielte Beeinflussung im Bereich Verarbeitung/ Vermarktung; auf die Struktur der Betriebe der landwirtschaftlichen Produktion wird durch verschiedene Zuschüsse indirekt Einfluss genommen. Inwieweit dies zu einer Erhöhung von Diversität und Redundanz führt, kann auf Grundlage des OP nicht beurteilt werden
Erhalt und Entwicklung von Firmennetzwerken und Kooperationen	explizite Förderung von Erzeugergemeinschaften und Vermarktungszusammenschlüssen
Innovationstätigkeit	kein explizites Ziel der Förderung, Nebeneffekte sind im Zusammenhang mit der Förderung von Investitionen oder bei der Umnutzung vorhandener Bausubstanz zu erwarten. <i>Eine gezielte Innovationsunterstützung findet jedoch offenbar nicht statt.</i> Möglicherweise wird ein zu starkes Gewicht auf den Erhalt und die Fortschreibung ländlicher Strukturen und zu wenig auf deren nachhaltige Weiterentwicklung gelegt. Diese Vermutung kann jedoch nicht ausschließlich auf der Ebene des Operationellen Programms diskutiert werden.

5.3.3 Zusammenfassende Einschätzung

Das Operationelle Programm deckt mit seinen Förderzielen und Förderschwerpunkten sehr breite Bereiche einer Einflussnahme auf Nachhaltige Entwicklung ab. Insbesondere fällt auf, dass jeweils mehrere Maßnahmen an jeder der drei Entwicklungsdimensionen der Nachhaltigkeit ansetzen.

Es ist aus dieser Quelle jedoch nicht ersichtlich, welche Zielhierarchien bestehen und welche Gewichtung die einzelnen Ziele untereinander besitzen. Dies wurde auch bereits durch die Evaluierung der Landesanstalt für Landwirtschaft⁶ festgestellt. Eine solche Priorisierung von Zielen und die Orientierung der jeweiligen Budgets an diesen Zielen erscheint jedoch als Voraussetzung für einen effektiven Einsatz der Mittel - auch im Sinne einer Nachhaltigen Entwicklung. Grundlage einer solchen Gewichtung wäre eine differenziertere und in ihren Einzelfaktoren ebenfalls gewichtete Problemanalyse. Die Situationsbeschreibung im Operationellen Programm weist zwar sicher auf alle wichtigen Probleme hin, stellt sie jedoch ungewichtet nebeneinander.

Auf der Ebene des Operationellen Programms ist ebenfalls nicht ersichtlich, inwieweit die positiven Einzelziele der Förderung auf der konkreten räumlichen Ebene vor Ort zusammenwirken und günstige Synergieeffekte entfalten können. Für die Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes (Schwerpunkt II) ist dies durch die Förderung Örtlicher Entwicklungskonzepte angelegt (das OP schreibt dies jedoch nicht als Fördervoraussetzung für andere Maßnahmen vor).

⁶ Im Rahmen des Evaluierungsauftrags des DIW (1997)

5.3.4 Auswahl der Förderschwerpunkte für die weitere Untersuchung

Für die weitere Untersuchung wurden folgende Förderrichtlinien ausgewählt

- Komplex I: Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung (Verarbeitung/ Vermarktung -RL 13/ 97)
- Komplex III: Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltsituation in landwirtschaftlichen Betrieben (RL 34/ 94)
- Förderung von Investitionen in Betriebsgebäuden für die Tierhaltung (RL 97/ 95)

Auswahlkriterien waren dabei:

- die Größe des Budgets des Förderschwerpunktes
- die Berücksichtigung von mindestens je einer Richtlinie aus einem durch den Bund (Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes GAK) bzw. das Land kofinanzierten Bereich.

Der Förderschwerpunkt II wurde bei der weiteren Untersuchung ausgeklammert. Er enthält zwar mit über 50% der gesamten EAGFL-Mittel das größte Budget. Die Zielrichtung der Förderung, die Sicherung der Lebensfähigkeit der ländlichen Siedlungsstrukturen entspricht jedoch so offensichtlich den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung, dass hier kein vorrangiger Untersuchungsbedarf gesehen wurde. Dies bedeutet nicht, dass nicht Modifizierungen der Förderung im Sinne einer maximalen Effektivität und Zielgenauigkeit der Förderung möglich wären. Dies wurde aber im Rahmen dieser Studie nicht untersucht.

5.4 Ausgewählte Förderrichtlinien des ERFE und des EAFGL

5.4.1 Beispiel: EFRE - Förderung der Gewerblichen Wirtschaft

5.4.1.1 Zusammenfassung von Struktur und Bedingungen der Förderung

Die Förderung der gewerblichen Wirtschaft stellt aufgrund ihres Umfanges eine der wichtigsten staatlichen Interventionsmaßnahmen zur Beeinflussung regionaler Entwicklung dar.

Die Ziele des Förderschwerpunktes bestehen vor allem in

- der Schaffung und Sicherung möglichst dauerhafter Arbeitsplätze,
- der Stärkung von verarbeitendem Gewerbe und Industrie,
- der besonderen Unterstützung strukturschwacher Regionen.

Die EFRE-Mittel sind in diesem Förderbereich vollständig an die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur gekoppelt (50% EFRE, 25% Bund, 25% Land). Auf Landesebene können die Bestimmungen aus dem Rahmenplan zur Gemeinschaftsaufgabe nur insoweit konkretisiert werden, wie sie den übergeordneten Bestimmungen nicht widersprechen.

Die Prioritätensetzung für die Förderung werden durch die Fördersätze wie folgt wiedergespiegelt:

	KMU	sonstige Unternehmen
Zielgebiet I (strukturschwächste sächsische Regionen)	50%	35%
Zielgebiet II (strukturstärkere sächsische Regionen)	43%	28%
Zielgebiet III (Städte Leipzig und Dresden)	35%	20%

Die inhaltlichen Prioritäten werden durch eine Positivliste von Branchen bestimmt. Damit soll insbesondere der Zielstellung Rechnung getragen werden, dass die geförderten Unternehmen mindestens 50% ihres Absatz außerhalb ihrer Region erzielen (Radius 30 km).

5.4.1.2 Anwendung der Beurteilung auf die Förderrichtlinie

Für die in Abschnitt 4.2 dargestellten Kriterien wird in Anhang 4 eine Abschätzung der wahrscheinlichen Beeinflussung durch die Förderung dargestellt. Diese Einschätzung trägt jedoch nicht den Charakter einer Evaluierung der Förderrichtlinien, sondern soll die Anwendungsweise und Aussagemöglichkeiten des Beurteilungsverfahrens verdeutlichen. Dies trifft auch für alle weiteren untersuchten Richtlinien zu.

5.4.1.3 Fazit

Überwiegend ist eine positive Beeinflussung der wichtigsten ökonomischen und sozialen Kriterien der Nachhaltiger Entwicklung durch die GA-Förderung zu erwarten. Die durch die Strukturfondsförderung beabsichtigten positiven Effekte können aufgrund der Ausgestaltung der Richtlinien grundsätzlich angenommen werden.

Problematisch stellen sich insbesondere die Bereiche Verkehrsentwicklung und Flächenverbrauch dar. In beiden Bereichen kommt es zu dem Effekt, dass eine einzelne Maßnahme nur in geringem Umfang Fläche verbraucht oder Verkehr erzeugt. Dies ist im Rahmen der gesetzlichen Regelungen ohne weiteres zulässig. Dennoch entsteht durch die Summe vieler einzelner Maßnahmen (dabei auch vieler Entwicklungen, die mit der Strukturfondsförderung nicht zu tun haben, im konkreten Raum jedoch wirksam werden, wie z.B. Wohnungsbauentwicklung, Freizeitbedürfnisse, Arbeitsplatzentwicklung) ein ständig steigendes Verkehrsaufkommen bzw. eine ungebremste Fortsetzung des Flächenverbrauches. Zusätzliche Steuermechanismen sollten daher insbesondere an diesen zwei Problembereichen ansetzen.

Insbesondere bei dem zentralen Ziel der Arbeitsplatzschaffung könnte eine engere Bindung von eingesetzten Fördermitteln und geschaffenen/ erhaltenen Arbeitsplätzen eine Effektverstärkung bringen, wenn die Gesamtsumme der jährlich verfügbaren Fördermittel das jährliche Antragsvolumen unterschreitet. Die Kosten für erhaltene oder geschaffene Arbeitsplätze sind nach oben kaum wirksam begrenzt (1,0 Mill. DM pro neugeschaffenem Arbeitsplatz, 500 TDM pro erhaltenem Arbeitsplatz). Demgegenüber steht ein Richtwert bei der Förderung von Gewerbegebieten von 50 TDM pro neugeschaffenem Arbeitsplatz sowie durchschnittliche reale Förderkosten pro Arbeitsplatz in der Größenordnung von 50 TDM (Anhang 11).

5.4.2 Beispiel EFRE - Förderschwerpunkt Umweltmaßnahmen

5.4.2.1 Allgemeine Aussagen zur Förderung

Derzeit ist der Schwerpunkt Umweltmaßnahmen ausschließlich auf Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung ausgerichtet. Trotz des vergleichsweise

schmalen inhaltlichen Spektrums nimmt dieser Bereich mit 370 Mill. DM in den Jahren 1998/ 99 etwa 24% der geplante EFRE-Förderung der nächsten zwei Jahre ein.

Aufgrund dieses Fördervolumens wurde dieser Schwerpunkt für die Untersuchung im Rahmen des Projektes ausgewählt.

Da der Förderschwerpunkt Umweltmaßnahmen nicht an die GA-Förderung gekoppelt ist, existieren hierfür eigenständige Richtlinien und Verfahrensweisen und somit auch größere Handlungsspielräume für die inhaltliche Beeinflussung.

Die **Ziele** des Programms liegen in

- der Erhöhung der Qualität der Trinkwasserversorgung,
- der Erhöhung der Qualität der Abwasserreinigung.

Dafür gelten laut Operationellem Programm folgende **Indikatoren**:

- Anzahl der Förderfälle,
- Gesamtförderfähiges Investitionsvolumen,
- Gesamtzuschuß,
- Zuwachs an angeschlossenen/ behandelten Einwohnerequivalenzen,
- Art der Investition und des Vorhabens.

Die Förderhöhe wird berechnet aufgrund

- der Kosten der Anlagen,
- der anschließbaren Einwohner, bzw. der Einwohnerequivalente,
- der Menge der Wasserbereitstellung (bei Wasserversorgung) nach einer festgelegten Formel.

Die Anwendung des Prüfkataloges auf die Richtlinie ist in Anhang 5 dargestellt.

5.4.2.2 Fazit

Die Prüfung legt nahe, dass durch den Förderschwerpunkt überwiegend positiver Einfluss auf eine nachhaltige Entwicklung genommen wird.

Dennoch kann nicht übersehen werden, dass durch entsprechende großtechnische Anlagen auch Probleme (insbesondere im Bereich des Ressourcenmanagements des natürlichen Kapitalstocks) verursacht werden. Dies ändert aber nichts an der Notwendigkeit zur Modernisierung der wassertechnischen Infrastruktur in Sachsen.

In der Prüfung grundsätzlich unterschiedlicher Varianten der jeweiligen technischen Gesamtlösung liegt ein wichtiger Handlungsspielraum zur Minimierung der erwähnten potentiellen Probleme. Die Prüfung entsprechender Varianten ist nach Pkt. 4.1.2. der Förderrichtlinie vorgeschrieben.

5.4.2.3 Effektivität der Mittelverwendung im Hinblick auf das beabsichtigte Förderziel

Für die Förderung wasserwirtschaftlicher Anlagen gelten ungewöhnlich hohe Fördersätze (je nach spezifischen Kosten bis zu 90%). Daher muß der Sparsamkeit der Fördermittelverwendung besondere Beachtung geschenkt werden.

In der Förderrichtlinie wird durch mehrere Verfahrensvorschriften Einfluss auf eine effektive Mittelverwendung ausgeübt, z.B. durch:

- Prüfung der Kosten aufgrund von Anlagenbezogenen Vergleichswerten,
- Vorlage von Alternativkonzepten,
- Einholung unabhängiger Gutachten (ab 5 Mill. DM),
- Durchführung eines Ideenwettbewerbes (ab 20 Mill. DM).

Inwieweit diese Instrumentarien greifen, kann nicht beurteilt werden.

Einerseits soll eine sparsame und effektive Konzeption der Anlagen dadurch bewirkt werden, dass der Eigenanteil mit steigenden Gesamtkosten wächst. Andererseits kann wegen des relativ geringen absoluten Eigenanteils der Anreiz überwiegen, viel Geld in der Region zu investieren. Die tatsächliche Wirkung kann im Rahmen dieser Studie nicht geprüft werden.

Der durchschnittliche Fördersatz lag in den Jahren 1994-96 bei etwa 65% und damit um 15% höher, als es den Zielen des Operationellen Programms von 1994 entspricht. Seitens der oberen Wasserbehörde des RP Chemnitz wird hierzu eingeschätzt, dass diese ursprüngliche Zielstellung angesichts der realen Erfordernisse nicht realistisch war.

Im Evaluierungsbericht des DIW wird darüber hinaus festgestellt, dass der im Operationellen Programm erwähnte Indikator des Zuwachses an angeschlossenen bzw. behandelten Einwohnergleichwerten nicht dargestellt werden konnte. Allein aufgrund der Anzahl der errichteten Anlagen und der geflossenen Fördersummen ist jedoch nicht nachvollziehbar, wie hoch der umweltpolitische Effekt (absolut sowie in Relation zum Fördermitteleinsatz) gewesen ist. Durch die obere Wasserbehörde des RP Chemnitz wird hierzu festgestellt, dass der o.g. Indikator nicht zweckmäßig ist. Vorgeschlagen wird ein umfassenderer Soll-Ist-Vergleich für die einzelnen Entwässerungs- und Versorgungsgebiete zu definierten Parametern.

5.4.3 Beispiel EAGFL, Abteilung Ausrichtung - RL 13: Vermarktung und Verarbeitung

5.4.3.1 Ziel der Förderung

Ziel des Förderschwerpunktes ist die Verbesserung der Struktur von Betrieben und Einrichtungen zur Lagerung, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten. Es werden grundsätzlich sowohl der Neu- und Ausbau als auch Modernisierung und Rationalisierung in bestehenden Kapazitäten gefördert. Dabei existieren für verschiedene Sektoren (Fleisch, Milch) einschränkende Vorgaben zur Kapazitätsausweitung durch die EU.

Durch einen Sektorenplan (für Fleisch, Getreide, Kartoffeln u.a.) soll gewährleistet werden, dass die geschaffenen Kapazitäten im Gleichgewicht mit dem regionalen Produktionsaufkommen liegt. In der Praxis spielen solche Pläne jedoch nur eine untergeordnete Rolle.

Nach Einschätzung der LfL ist der Kapazitätsaufbau zu großen Teilen abgeschlossen, es findet im wesentlichen eine Abrundung vorhandener Kapazitäten statt. Daher sind die ausgereichten Fördermittel in den letzten Jahren bereits rückläufig. Bedeutung hat aber nach wie vor die schrittweise Modernisierung vorhandener Anlagen. Im Bereich der Gemüseverarbeitung bestehen die größten Defizite, insbesondere aber aufgrund des zu geringen regionalen Aufkommens.

Die Anwendung des Prüfkataloges auf die Richtlinie ist in Anhang 6 dargestellt.

5.4.3.2 Fazit

Insgesamt wird durch die Förderung überwiegend positiv auf Nachhaltige Entwicklung eingewirkt. Damit ist jedoch nicht ausgesagt, dass die resultierende Entwicklung nachhaltig verläuft (siehe Abbildung 1, S. 31). Gerade die internationale Tendenz zu immer größeren Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen wirkt einer Ressourcenschonung und Umweltentlastung entgegen. Dies ist jedoch durch regionale Förderpolitik kaum aufzulösen.

5.4.4 Beispiel EAGFL, Abt.- Ausrichtung: RL 34 - Umweltverbessernde Maßnahmen

5.4.4.1 Ziel der Förderung

Ziel dieses Förderbereiches ist der Abbau von Umweltbelastungen durch die Tätigkeit landwirtschaftlicher Betriebe in Verbindung mit einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Der Schwerpunkt liegt hier bei Investitionen für die Lagerung von Gülle, Mist, Jauche und Silosickersäften. Weitere Anwendungsbereiche sind z.B. Geräte zur umweltgerechten Ausbringung von Gülle, Investitionen für umweltgerechte Pflanzenbehandlung und Bodendesinfektion, Abbau von Grundwasserbelastungen, Nutzung von Regenwasser, Investitionen zur Reduzierung von Emissionen und Maßnahmen zur umweltgerechten Erschließung.

Für die verschiedenen Teilziele gelten im wesentlichen gleiche Förderbedingungen (35% Förderung) und Voraussetzungen. (Nur für Erschließungsmaßnahmen gilt ein höherer Fördersatz von 50%).

Die Anwendung des Prüfkataloges auf die Richtlinie ist in Anhang 7 dargestellt.

5.4.4.2 Fazit

Die Förderrichtlinie hat eindeutig positiven Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung. Es ist jedoch anzumerken, dass es zu den einzelnen Förderzielen keine landesweiten oder regionalen Zielindikatoren gibt, an denen der Erfolg der Förderpraxis gemessen werden kann. Bei der Festlegung der Fördertatbestände konnte im letzten Förderzeitraum offenbar kaum auf vorhandene Analysedaten zurückgegriffen werden. Für die Überprüfung der Zweckmäßigkeit der einzelnen Fördermöglichkeiten und die Bestimmung eines notwendigen und ausreichenden Fördersatzes wären jedoch genauere Analysen zur aktuellen Problemsituation der Betriebe in Bezugnahme zur regionalen Umweltsituation erforderlich.

5.4.5 Beispiel EAGFL, Abt. Ausrichtung: RL 97 - Betriebsgebäude für die Tierhaltung

5.4.5.1 Ziel der Förderung

Ziel der Förderung ist der Neu-, Um- und Ausbau von Betriebsgebäuden für die Tierhaltung. Dabei müssen gleichzeitig die aktuellen erforderlichen technischen Standards für solche Anlagen erreicht werden. Einschränkungen gelten für die Geflügelmast sowie für Kapazitätserhöhungen bei Schweinemast und Milchkuhhaltung.

Teilziele des Programms sind insbesondere:

- Anpassung an Marktbedingungen und Senkung der Produktionskosten,
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen,
- Verbesserungen im Bereich Umweltschutz und Tierschutz.

Die Förderrichtlinie existiert erst seit 1995 und bildet seitdem den Schwerpunkt im Förderbereich III der EAGFL.

Die Anwendung des Prüfkataloges auf die Richtlinie ist in Anhang 8 dargestellt.

5.4.5.2 Fazit

Durch die Richtlinie wird eindeutig positiver Einfluss auf eine Nachhaltige Entwicklung genommen.

Bei allen untersuchten landwirtschaftlichen Förderprogrammen muss jedoch einschränkend ergänzt werden, dass mit den Fördermaßnahmen nur Korrekturen an einer Gesamtentwicklung vorgenommen werden können, bei der wichtige Faktoren (Zunahme des Gesamttransportaufkommens durch zunehmende Globalisierung, Rückgang der Artenvielfalt, Druck auf Intensivierung statt Extensivierung mit den damit verbundenen Folgewirkungen) nicht in Richtung Nachhaltigkeit weisen.

5.5 Anmerkungen zu den Bewilligungsverfahren

5.5.1 Beispiel EFRE - Förderung der gewerblichen Wirtschaft

Das Bewilligungsverfahren besteht im wesentliche aus folgenden Stufen:

1. Antragstellung über Hausbank an Sächsische Aufbaubank
2. Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen durch Aufbaubank, ggf. Nachforderung von Unterlagen
3. Beteiligung von Fachbehörden
 - Einbeziehung von RP (Abt. Wirtschaft und Arbeit), IHK/ HWK,
 - bei Förderung über 1,5 Mill.: SMWA + SMF.
4. Fachliche Prüfung
 - Prüfbericht durch Sachbearbeiter,
 - Unterzeichnung
 - durch Sachgebietsleiter (bis 200 TDM)
 - durch Gruppenleiter (bis 750 TDM)
 - durch Abteilungsleiter (bis 1,5 Mill. DM)
 - durch Vorstandsmitglied (über 1,5 Mill. DM)

Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten können hier an zwei Stellen vermutet werden:

1. Die Einbeziehung von Fachwissen bei der Begutachtung der Anträge,
2. Die Beratung der Antragsteller vor und während der Antragstellung.

Der nachfolgende Ablauf ist überwiegend formalisiert und damit nur über die Gestaltung der Förderrichtlinien beeinflussbar.

Einbeziehung von Fachbehörden

Im Regelverfahren sind die IHKs und die RPs über Stellungnahmen beteiligt. Äußern sie sich in einer festgelegten Frist (i.d.R. 4 Wochen) nicht, wird von deren Zustimmung ausgegangen. Bei den RPs wird die Abteilung Wirtschaft und Arbeit beteiligt, die dann ihrerseits fallweise weitere Fachabteilungen einbezieht. Eine raumordnerische Stellungnahme ist beispielsweise erst ab einer Fördersumme von 5,0 Mill. DM vorgeschrieben, dies trifft nur auf etwa 2% der Förderfälle zu. Im RP Leipzig wird aber auch unterhalb dieser Grenze eine informelle Beteiligung anderer

Fachabteilungen praktiziert, um Fehler in der Gesamtbeurteilung zu minimieren. Nach Einschätzung der SAB ist die Beteiligung von Fachbehörden am Beurteilungsverfahren derzeit ausreichend (wird eher als zu umfangreich angesehen). Es ist fraglich, ob eine Beteiligung zusätzlicher Behörden einen wesentlichen Gewinn für die Entscheidungssicherheit bringen könnte, die Fördervoraussetzungen ja bereits sehr stark formalisiert sind. Eher wäre zu befürchten, dass sich das Bewilligungsverfahren weiter verkompliziert, ohne die betreffenden Projekte zu qualifizieren.

Beratung im Vorfeld der Antragstellung

Durch die SAB wird eingeschätzt, dass die Qualität der Anträge in den letzten Jahren spürbar gestiegen ist. Dennoch ergibt sich die Notwendigkeit von durchschnittlich etwa einer Nachforderung pro Antrag.

Die SAB führt nur in geringem Umfang Beratung im Vorfeld der Antragstellung durch. Dabei kann nicht grundsätzlich auf das beantragte Projekt Einfluss genommen, sondern nur die betriebswirtschaftliche Zweckmäßigkeit des Vorhabens abgeklöpft werden.

Eine Beratung, die zur Ausschöpfung vorhandener Innovationspotentiale führen oder regionale Kapazitäten für sinnvolle Investition bündeln und mobilisieren soll, muss früher ansetzen, auf die Betriebe zugehen und bei Bedarf Kooperationen organisieren.

Diesem Ansatz folgt die Anfang 1997 gegründete Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen. Mit Beratern in fünf Regionalgeschäftsstellen wird versucht, eine Vernetzung, Aktivierung und Beratung von Firmen vor Ort zu leisten. Dabei sind die Schaffung regionaler Wertschöpfungsketten und Wirtschaftskreisläufe sowie der Aufbau von Verbänden zur Entwicklung neuer, exportfähiger Produkte wichtige Ziele.

Neben dem bereits vorher existierenden Regionalforum Leipzig-West Sachsen wurden vier weitere Regionalforen gegründet, die eine längerfristige Stabilität der regionalen Kommunikationsstrukturen zwischen den maßgeblichen Akteuren sichern sollen. Die Beiräte und Lenkungskreise der Regionalforen sind vor allem durch Vertreter der regionalen Gebietskörperschaften, der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände sowie der Gewerkschaften besetzt.

Zur Aufgabe der Regionalberater gehört auch die Unterstützung bis hin zur Beratung bei der Beantragung von Fördermitteln für solche Projekte, die im Rahmen der Regionalforen als prioritär eingestuft wurden.

Für eine Einschätzung der Wirksamkeit der Arbeit der Stiftung ist es zur Zeit noch zu früh, da die Strukturen erst im Laufe des vorigen Jahres aufgebaut wurden.

5.5.2 Beispiel EAFGL - RL 34: Umweltverbessernde Maßnahmen

Antragsbehörde sind die regionalen Ämter für Landwirtschaft, Bewilligungsbehörde die Landesanstalt für Landwirtschaft. In den Ämtern für Landwirtschaft findet gleichzeitig eine Beratung der Unternehmen sowohl zu den erforderlichen Antragsunterlagen als auch zu betriebswirtschaftlichen und technischen Fragen statt. So kann gewährleistet werden, dass diese zügig erfolgt (etwa zwei Monate). Für die Berater existiert eine regelmäßige Weiterbildung.

Fachliche Genehmigungen (Baugenehmigung, immissionschutzrechtliche Genehmigungen) sind - soweit sie durch die Art der Investition erforderlich sind - mit der Beantragung vorzulegen. Die größte Hürde beim Stellen der Anträge liegt für die landwirtschaftlichen Unternehmen bei den betriebswirtschaftlichen Darstellungen und Nachweisen.

Durch die Vielzahl von Ämtern in den Regionen besteht eine räumliche Nähe zwischen Unternehmen und Antrags- und Beratungsbehörde.

Im Bewilligungsverfahren sind keine grundsätzlichen ungenutzten Potentiale zur Beeinflussung in Richtung nachhaltige Entwicklung zu erkennen.

6 Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Förderpraxis

6.1 Übersicht über die Struktur der Empfehlungen

In diesem Kapitel werden vier Gruppen von Empfehlungen zusammengefasst. Im Abschnitt 6.2 wird das Verfahren der Programmierung betrachtet und ein ergänzender methodischer Vorschlag zum Programmierungsverfahren für die neue Förderperiode unterbreitet. Im Abschnitt 6.3 sind die inhaltlichen Empfehlungen dargestellt, die sich aus der Anwendung des Beurteilungsverfahrens in Kapitel 5 ableiten. Dann wird in Abschnitt 6.4 ein Verfahrensablauf für Ausarbeitung von Förderrichtlinien vorgeschlagen. In Abschnitt 6.5 schließlich enthält inhaltliche Empfehlungen für die einzelnen untersuchten Richtlinien, die überwiegend auch kurzfristiger umsetzbar sind.

	Verfahren zur Erstellung	Inhalte
Operationelles Programm	Verfahrensablauf mit intensiver Einbeziehung der Regionen Minimalvariante: eintägiger Workshop auf Landesebene	komplexe Verankerung der Nachhaltigkeit in allen Förderprogrammen inhaltliche Erweiterung des Schwerpunkten Umweltmaßnahmen im EFRE Bildung zusätzlicher regionaler Budgets stärkere Förderung regionaler Kommunikation und Koordination
Förderrichtlinien	Verfahrensablauf zur Erarbeitung von Förderrichtlinien	Einführung eines Bonus-Systems für zusätzliche inhaltliche Kriterien (vielseitiger Einsatz für verschiedene Richtlinien) ergänzende Empfehlungen für einzelne Richtlinien

6.2 Verfahren der Programmierung

6.2.1 Anmerkungen zum derzeitigen Verfahren der Programmierung

Einbeziehung regionaler Anforderungen und Leitbilder

Wie in Abschnitt 2.5 dargestellt, sind für die Erarbeitung zielgenauer Handlungsschwerpunkte sowohl eine möglichst gute Analyse der Potentiale und der derzeitigen Entwicklung als auch für viele Zielgrößen eine Verständigung über Leitbilder erforderlich. Diese können in verschiedenen Regionen aufgrund verschiedener Voraussetzungen, aber auch aufgrund unterschiedlicher Traditionen und Sichtweisen spürbar voneinander abweichen. Für die Erarbeitung grundlegender Programme auf Landesebene ist daher eine differenzierte Erfassung der regionalen Anforderungen und Ziele erforderlich. Eine solche Differenzierung wird bisher nur in Bezug auf wenige ausgewählte Parameter durchgeführt (z.B. Bruttosozialprodukt, Bodenverhältnisse in der Landwirtschaft oder die besondere Betrachtung von Bergbaufolgegebieten). Diese Differenzierungen beziehen sich i.d.R. auf Kenngrößen, die auf Landesebene mess- oder erfassbar sind. Regionale Leitbilder spielen bei der Planung von Landesprogrammen bisher offenbar keine Rolle. Um dies auszugleichen, sollten in das Verfahren der Programmierung Elemente eingebaut werden, die einerseits eine Auseinandersetzung über regionale Leitbilder anregen und andererseits die Ergebnisse solcher Diskurse in der Programmplanung berücksichtigen.

Beteiligung verwaltungsexterner Kompetenzen

Die Aufstellung der Operationellen Programme (Situationsanalyse, Setzung der Schwerpunkte für Fördermaßnahmen) ist derzeit überwiegend geprägt durch verwaltungsinternes Handeln auf Landesebene. Die Einbeziehung der Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpartner in die Ausrichtung der Strukturfondsförderung (wie sie durch die EU-Kommission gefordert wird) beschränkt sich im wesentlichen auf Information zur Förderpraxis, insbesondere zur Mittelverteilung, sowie auf die Möglichkeit, Fragen und Anregungen in den Raum zu stellen. Eine effektive Mitbestimmung (so wird dies von einer Reihe von Beteiligten im Begleitausschuss der Strukturfondsförderung gesehen) ist trotz des hohen Aufwandes für die Fondsverwaltung damit nicht möglich.

Erschwerend kommt hinzu, dass die im Begleitausschuss beteiligten Akteure aufgrund ihrer zeitlichen Möglichkeiten kaum in der Lage sind, alle ihnen zur Verfügung stehenden Information zu verarbeiten und in strategisches Handeln umzusetzen.

Ebenso werden die Interessen der unterschiedlichen Regionen über einen landesweiten Begleitausschuss kaum differenziert vertreten, da das Beteiligungsverfahren eine Vorabstimmung unterschiedlicher regionaler Sichtweisen in den beteiligten Institutionen voraussetzt. Praktisch wird dies jedoch kaum realisierbar sein.

Zudem neigt Verwaltung generell dazu, Entscheidungen mit Außenstehenden erst dann zu diskutieren, wenn innerhalb einer Verwaltung hierzu bereits in wesentlichen Punkten Konsens erreicht ist und die Korrekturtoleranz nach außen bereits sehr eingeschränkt ist. Beteiligung macht jedoch nur Sinn, wenn der Gegenstand, zu dem Beteiligung stattfindet, noch weich und formbar ist.

Die gegenwärtige Praxis kann daher sowohl unbefriedigend für die Akteure im Begleitausschuß als auch für die Fondsverwalter sein. Beide Seiten erkennen im Verhältnis zum investierten Zeitaufwand keinen adäquaten Nutzen.

Die Einbeziehung der verschiedenen Interessenvertreter, insbesondere auch die Einbeziehung der verschiedenen Regionen, kann jedoch sowohl die Zielgenauigkeit der Ausrichtung der Förderung verbessern helfen als auch für ein besseres Verständnis und höhere Wirksamkeit der Förderung in den Regionen wirken, wenn die verfügbaren Kompetenzen an der richtigen Stelle und zum richtigen Zeitpunkt ins Spiel gebracht werden. Dies kann durch die Erprobung neuer Elemente im Verfahren der Programmierung in Erfahrung gebracht werden, für deren Einsatz die Jahre 1998/ 99 genau der richtige Zeitpunkt sind.

6.2.2 Empfehlungen zum Verfahren der Programmierung (OP)

Die Programmierung könnte nach dem folgenden Stufenmodell erfolgen (siehe auch Anhang 9):

1. Vorgabe des inhaltlichen Rahmens

Auf Landesebene muss eine Analyse der Entwicklung mit ihren Defiziten und Potentialen sowie eine Ableitung von hauptsächlichen Handlungsfeldern durchgeführt werden. Dabei müssen die rahmensetzenden Vorgaben von EU und Bund berücksichtigt werden. Dies entspricht im Grundsatz der bisherigen Vorgehensweise. Ergänzend wird jedoch empfohlen, bereits bei der Analyse der Entwicklung und der Ableitung von Handlungsfeldern das Leitbild einer Nachhaltigen Entwicklung zugrunde zu legen und eine Auswahl wesentlicher Beurteilungskriterien für nachhaltige Entwicklung heran zu ziehen.⁷

⁷ Das Operationelle Programm von 1994 enthält z.B. zum Themenbereich Umwelt ausschließlich

2. Bedarfsermittlung aus den Regionen

Innerhalb der Regionen sollten die Vorgaben der Landesebene aufbauend auf einer regionalen Analyse konkretisiert werden. Als Regionen könnten in Sachsen die fünf Planungsregionen genutzt werden, da es hier über die Regionalen Planungsverbände einen Anknüpfungspunkt für eine regionale politische Struktur gibt. Gleichzeitig existieren mit den Geschäftsstellen der Stiftung Innovation und Arbeit im gleichen räumlichen Zuschnitt Strukturen, die solche regionalen Kommunikationsprozesse koordinieren können.

Für die praktische Durchführung wird jeweils ein regionaler Workshop mit politischen und Fachvertretern empfohlen (mögliche Beteiligtenstruktur siehe Anhang 10). Dabei sollten folgende Schritte berücksichtigt werden:

A Regionale Analyse und Gewichtung der Zielkriterien der regionalen Entwicklung

Hier kann das im Rahmen dieses Projektes entwickelte System von Wirkungskriterien als Ausgangspunkt für die Formulierung einer Liste von Zustandskriterien dienen. Ebenso wären andere Kriteriensysteme ansetzbar, wenn sie gewährleisten, dass sie die wichtigsten Elemente der regionalen Leitbilder widerspiegeln.

Nachdem in Vorbereitung eines solchen Workshops vorhandenes Datenmaterial sondiert wurde, könnten die zusammengefassten Fakten bezogen auf die einzelnen Kriterien dargestellt werden. Durch die Teilnehmer des Workshops sollte eine Wertung der regionalen Ist-Situation bezogen auf die einzelnen Kriterien sowie eine Gewichtung der Kriterien erfolgen.

Im Ergebnis dieser Bewertung wird der vorrangige Handlungsbedarf offensichtlich.

B Formulierung der regionalen Anforderung an die Förderprogramme

In dieser kreativsten Phase des Workshops sollte es gelingen, aus den Handlungsschwerpunkten Ideen für Maßnahmen zu entwickeln. Durch geeignete professionelle Moderation sollte darauf hingewirkt werden, dass nicht nur eine Zusammenstellung bekannter Instrumente, sondern auch eine kreative Weiterentwicklung von grundsätzlichen Interventionsmöglichkeiten versucht wird.

C Auseinandersetzung mit den Rahmenvorgaben

Erst in einem dritten Schritt sollten die entwickelten Anforderung und Ideen mit den Vorgaben des Landes verglichen und mögliche Konflikte thematisiert werden. Im Ergebnis müssen Empfehlungen an die Landesebene formuliert werden.

3. Koordinierung und Festlegung auf Landesebene

Auf Landesebene werden die verschiedenen regionalen Handlungsziele einschließlich ihrer Gewichtung zusammengefaßt. Daraus werden die bisher formulierten Förderschwerpunkte überarbeitet und konkretisiert. Die Gewichtung der regionalen Handlungsziele sollte entscheidenden Einfluss auf die Größe der Budgets in den gebildeten Förderschwerpunkten haben. Innerhalb der Schwerpunkte werden aus den regionalen Zielen Maßnahmengruppen strukturiert, für die jeweils getrennte Förderrichtlinien erforderlich sind.

Analysen zur Frage der Belastung der Umweltmedien, keine Aussagen zu den verschiedenen Faktoren des Ressourcenschutzes. Auch sozio-ökonomische Faktoren für die Entwicklungsfähigkeit der Regionen werden in der Analyse nicht thematisiert.

Das Ergebnis dieser Koordinierung wird den regionalen Koordinierungsstellen zur Kenntnis gegeben. Anschließend sollte ein Abschlußworkshop auf Landesebene stattfinden, bei dem die ggf. noch bestehenden Konflikte angesprochen und vermittelt werden können und der eine vorläufige Fixierung der Struktur und Budgetierung der Förderung auf Landesebene beschließt.

Dieses Ergebnis kann anschließend durch die Landesregierung bzw. den Landtag bestätigt werden. Das auf Landesebene bestätigte Programm wird anschließend mit der EU abschließend abgestimmt und zur Genehmigung eingereicht.

4. Konkretisierung auf Regionsebene

Unabhängig von der Genehmigung durch die EU könnte auf regionaler Ebene eine Konkretisierung der Budgets innerhalb der Förderschwerpunkte beschlossen werden, wenn dies für die Zielgenauigkeit der Förderziele sinnvoll erscheint. Eine solche regionale Konkretisierung sollte jedoch nicht Gegenstand der Abstimmung mit der Kommission sein, sondern sehr flexibel entsprechend den sich entwickelnden Anforderungen erfolgen.

Zur Methodik

Die Durchführung der Workshops setzt eine gut organisierte, oft parallele Arbeitsweise und die konsequente Anwendung von Moderationstechniken voraus. Dabei sollte die Mitwirkung der Teilnehmer nicht nur durch Diskussionen, sondern auch schriftlich oder mit Punktbewertung ermöglicht werden. Dadurch kann es gelingen, ein so anspruchsvolles Programm an ein bis zwei Tagen mit 20 bis 40 Beteiligten zu absolvieren. Dieser Ablauf stellt hohe Anforderungen an die methodische Umsetzung und bedeutet einen nicht zu unterschätzenden organisatorischen Aufwand.

Geringerer Aufwand, verbunden allerdings auch mit deutlich geringeren Effekten, würde die Reduzierung dieses Ablaufes auf einen oder zwei Workshops auf Landesebene anstelle der fünf regionalen Workshops bedeuten. Eine Beteiligtenstruktur hierfür wird in Anhang 11 vorgeschlagen. Dieses Vorgehen erfordert jedoch eine vorherige regionale Abstimmung der Beteiligten, damit eine Übermittlung einer gewissen regionalen Sicht und nicht nur die mehr oder weniger zufällige persönliche Sicht der Beteiligten in die Arbeit einfließen kann. Ein solcher Landesworkshop wäre aber nicht als Ersatz für regionale Workshops, sondern bestenfalls als ein Einstieg in eine partizipativere Planungsform zu verstehen.

6.3 Inhaltliche Empfehlungen zu den Programmen

6.3.1 Allgemeine Vorschläge

- Das Leitbild einer Nachhaltigen Entwicklung sollte in seinem komplexen Verständnis der Einheit der ökologischen, sozialen und ökonomischen Dimension zur Grundlage der Strukturentwicklung gemacht werden.
- Wesentliche Kriterien Nachhaltiger Entwicklung sollten in allen Förderschwerpunkten und Richtlinien verankert werden. Eine parallele Verfolgung der verschiedenen Ziele in unterschiedlichen Programmen erschwert eine ganzheitliche Ausrichtung und die Beachtung von Wechselwirkungen. Tendenziell sollte daher die Zahl der Programme und Richtlinien verringert werden.
- Der Förderschwerpunkt Umweltmaßnahmen im Bereich des EFRE sollte hinsichtlich seiner ausschließlichen Ausrichtung auf wassertechnische Infrastruktur überprüft werden. Eine Ausweitung auf das Spektrum wirtschaftsnaher umwelttechnischer Infrastruktur mit einem

darin enthaltenen Schwerpunkt Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung wäre eine naheliegende Variante.

- Zusätzlich zur wirtschaftsnahen umwelttechnischen Infrastruktur sollte ein Bereich gebildet werden, in dem die Förderung innovativer, auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Investitionen der gewerblichen Wirtschaft (inkl. KMU) gefördert wird. Dieser sollte von der GA-Förderung abgekoppelt, mit eingeschränkten inhaltlichen Fördervoraussetzungen, aber höheren Fördersätzen als bei der GA-Förderung versehen werden (z.B. nach dem Vorbild des Umweltförderprogramms des Landes Berlin).
- Die regionale Kommunikation, Vernetzung, Kooperation und Projektentwicklung sollte durch Stärkung und inhaltliche Erweiterung der Regionalforen mit ihren Geschäftsstellen ein stärkeres Gewicht erhalten. Dafür sollte der Schwerpunkt Technische Hilfe stärker auf Moderations- und Kommunikationsleistungen, weniger auf Planungsleistungen ausgerichtet werden.

6.3.2 Regionalisierte Budgets

Eine weitere Möglichkeit die sowohl eine gezielten Förderung innovativer Projekte als auch eine stärkere Berücksichtigung regionaler Belange erlaubt, ist die Einrichtung regionaler Budgets für die die Aufteilung auf verschiedene Förderrichtlinien nicht vorgegeben ist. Die Bewilligung der Projekte könnte hier in einem zyklischen Wettbewerbsverfahren mit regionaler Jury erfolgen (analog zum Verfahren von Stiftungen). Hier kann das in Abschnitt 4.3.2 entwickelte Verfahren zur Priorisierung von Projekten angewendet werden. Dabei könnten im Einzelfall auch höhere Fördersätze bewilligt werden als in der normalen GA-Förderung. Dieser Vorschlag bedeutet nicht, dass auch die Mittelverwaltung dezentralisiert werden müßte. Diese sollte nach wie vor auf Landesebene verbleiben. Ein solches Verfahren könnte mit einem kleinen Budgetanteil zunächst versuchsweise eingeführt werden.

6.4 Verfahren für die Ausarbeitung von Richtlinien

Nachdem die Förderschwerpunkte auf der Ebene des OP festgelegt wurden, müssen sie durch Förderrichtlinien im Einzelnen ausgestaltet werden. Der im folgenden beschriebene Algorithmus ist für die Ausarbeitung neuer Förderrichtlinien gedacht. Dabei kann das Instrument der Kriteriencheckliste analog zur Beurteilung von Richtlinien unterstützend eingesetzt werden. Folgende Fragen sollten nacheinander beantwortet werden:

1. Die Existenz eines klaren Förderzieles wird vorausgesetzt
2. Welche grundsätzlichen Strategien und Varianten gibt es für die Umsetzung des angestrebten Förderzieles? Durch welche grundsätzlichen Förderbedingungen ist das erreichbar?
 - An dieser Stelle sollten durchaus zwei oder drei verschiedene Varianten zu Ende gedacht werden, um ihre grundsätzlichen Effekte miteinander vergleichen zu können. Die Präzisierung der Förderrichtlinie sollte erst durchgeführt werden, wenn die günstigste Grundvariante ausgewählt wurde.
- 3.1 Bei welchen Kriterien in der Checkliste sind negative Wirkungen der Förderung zu befürchten?
- 3.2 Welche schützenden Randbedingungen existieren hierzu bereits unabhängig von der Förderrichtlinie?
- 3.3. Sind zusätzliche schützende Randbedingungen erforderlich?

- 3.4. Wenn ja, welche zusätzlichen Randbedingungen sind denkbar?
- 4.1 Bei welchen Kriterien sind positive oder neutrale Wirkungen der Förderung möglich?
- 4.2 Welche zusätzlich fördernden Randbedingungen sind denkbar?
- 5 Wie müssen diese Randbedingungen gestaltet sein, damit
- das angestrebte Förderziel nicht beeinträchtigt wird,
 - das Verfahren der Förderung nicht zu kompliziert wird und transparent bleibt,
 - die potentiellen Antragsteller die Bedingungen zumindest überwiegend auch einhalten können, so dass die Nutzung des Förderprogramms wahrscheinlich ist?

Durch eine solche Vorgehensweise werden von vorneherein möglichst viele Kriterien Nachhaltiger Entwicklung in den Blick genommen und es ist eine (im Rahmen des Machbaren) ganzheitlichere Ausrichtung von Förderprogrammen möglich.

6.5 Empfehlungen zur Ergänzung untersuchter Förderrichtlinien

Zunächst werden grundsätzliche Möglichkeiten zur stärkeren inhaltlichen Steuerung von Projekten vorgestellt. Am Beispiel der im Abschnitt 5.4 untersuchten Förderrichtlinien werden im dann exemplarisch einige Empfehlungen zur Weiterentwicklung der bestehenden Förderrichtlinien gegeben. Diese leiten sich aus der in Abschnitt 5.4 benannten Defiziten und Potentialen ab.

6.5.1 Inhaltliche Steuerung von Projekten / Bonus-System

Für eine inhaltliche Steuerung der Förderung gibt es grundsätzlich drei Instrumente:

- die Eingrenzung der Förderfähigkeit,
- die Festlegung der Förderhöhe,
- die Priorisierung von Projekten

In fast allen hier untersuchten Programmen ist die Eingrenzung der Förderfähigkeit das hauptsächlich verwendete Instrument. Die Förderhöhe ist ebenfalls oft vor allem von der geographischen Lage des Projekts abhängig und kann deshalb die konkrete Ausgestaltung eines Projekts an einem feststehenden Ort nicht beeinflussen. Die Methode der Eingrenzung der Förderfähigkeit entspricht einem defensiven Ansatz der Nachhaltigkeit: grundsätzlich wird ein Projekt akzeptiert, wenn keine nachteiligen Wirkungen zu erwarten sind.

Innovationen in Richtung Nachhaltigkeit können durch ein solches Vorgehen nur schwer gefördert werden, wenn es sich wie bei den Strukturfonds in Sachsen um eine breit angelegte Förderung handelt. Ganz spezifische Programme (wie z.B. die Förderung von Photovoltaikanlagen) können für eine begrenzte Zeit durchaus eine innovationsfördernde Wirkung haben. Bei einer Förderung mit breit angelegten Zielen können - wie in z.B. der klassischen Umweltgesetzgebung - abprüfbare zusätzliche Vorschriften bestenfalls den bekannten Stand der Technik durchsetzen, aber nicht zu neuen Lösungen anregen. Um Innovationen anzuregen, sind besondere Anreize für besonders wünschenswerte Qualitäten von Projekten notwendig.

Ein solcher Anreiz kann durch die Priorisierung von Projekten in einer Art Wettbewerb geschehen. Ein solches Verfahren bietet eine große Flexibilität in der Beurteilung und schafft einen hohen Anreiz innovative Lösungen vorzuschlagen. Es hat jedoch erstens den Nachteil, dass für den Antragsteller ein beträchtliches Risiko entsteht, überhaupt nicht gefördert zu werden. Zweitens setzt ein solches Verfahren voraus, daß zu einem bestimmten Zeitpunkt tatsächlich genügend vergleichbare Projekte zur Auswahl stehen.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, in voraussehbarer Weise bestimmte Qualitäten von Projekten mit höheren Fördersätzen zu „belohnen“. Ein Bonus-System kann systematische Anreize schaffen, innovative Lösungen vorzuschlagen, die in Bezug auf mehrere Aspekte der Nachhaltigkeit besonders vorteilhaft sind.

Im folgenden wird für mehrere Richtlinien die Einführung eines solchen Bonus-Systems vorgeschlagen.

6.5.2 Beispiel EFRE - Förderung der Gewerblichen Wirtschaft

Einführung eines Bonus-Systems

Da die Obergrenzen der Förderhöhe durch den Rahmenplan der GA-Förderung für die jeweiligen Zielgebiete festgelegt sind, können darüber hinaus keine Zuschläge vergeben werden. Mit inhaltlich gekoppelten zusätzlichen Kriterien sollte keine Bestrafung der Antragsteller assoziiert werden, daher sind Abzüge psychologisch ungünstig.

Lösbar wäre dieses Problem, wenn die Grundförderung in den verschiedenen Zielgebieten um einen bestimmten festen Prozentsatz (z.B. 10%) gesenkt wird und zusätzlich Bonuspunkte für die Erfüllung inhaltlicher Kriterien vergeben werden.

Denkbare Fördersätze in der Grundförderung

Zielgebiet	KMU	Größere Unternehmen
1	40%	25%
2	33%	18%
3	25%	10%

Die Summe aller möglichen Bonuspunkte sollte größer sein als die maximal erreichbare Zuschlagshöhe, damit eine Aufstockung der Förderhöhe nicht an die Erfüllung aller zusätzlich eingeführter Kriterien gebunden wird, z.B.

- Senkung der Grundförderung um 10%,
- Einführung von Bonuspunkten in einer Gesamthöhe von 15%.

Wenn ein Unternehmen mehr als 10% Bonuspunkte erreicht, wird die zusätzliche Förderung an der 10%-Grenze gekappt, damit die zulässige Höchstgrenze der Förderung nicht überschritten wird.⁸

⁸ Das Landesprogramm in Brandenburg (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft 1997) sieht jedoch z.B. vor, bei Investitionen mit besonderen strukturpolitischen Effekten auch in Räumen mit abgesenkten Höchstfördersätzen die höchsten Fördersätze zu genehmigen.

Das Land Sachsen-Anhalt sieht sogar ein explizites Bonus-Punkte-System in einfacher Form vor. Hier wird der Regelfördersatz von 35% auf 25% (ohne KMU-Zuschlag) abgesenkt.

Ein Bonus von 5% wird für Erfüllung mindestens eines der folgenden Kriterien vergeben: Neuansiedlung, qualitative oder quantitative Verbreiterung des Arbeitsplatzangebotes, Schaffung hochwertiger Arbeitsplät-

Bonus für Zertifizierung

Eine grundsätzliche Möglichkeit besteht in der Kopplung von Bonuspunkten mit bestehenden Zertifizierungssystemen. Dabei wurden folgende betrachtet:

Verfahren	Vorteile	Nachteile	Schlußfolgerung
ISO-9000ff	Relativ breite Einführung, bekannt, einfach handhabbar	relativ geringer Zusammenhang zu den wichtigsten und problematischsten Kriterien Nachhaltiger Entwicklung (am ehesten noch: Stabilität der regionalen Unternehmen)	wird als Kriterium nicht vorgeschlagen
Öko-Audit	einfach handhabbar, zunehmend bekannt, Zusammenhänge zu einigen Kriterien Nachhaltiger Entwicklung (wichtig insbesondere diverse Emissionen)	auch zu ökologischen Kriterien kein komplexer Zusammenhang (insbesondere Flächenverbrauch, Verkehrserzeugung), bisher wenig verbreitet in Sachsen, für kleine Betriebe zu teuer	als Kriterium für Betriebe ab 250 Beschäftigte vorgeschlagen
E-Quality	ohne große Kosten beantragbar	Zusammenhang nur zu wenigen wichtigen Kriterien (Zugang zu Erwerbsarbeit, Bildungschancen); Zuschlag für Frauenarbeitsplätze ist in der GA-Förderung bereits enthalten (10 TDM/ AP); Kontrolle der Umsetzung schwierig	wird als Kriterium nicht vorgeschlagen

Der Zuschlag für ein Öko-Audit könnte sowohl an Unternehmen gehen, die bereits zertifiziert sind, als auch an solche, die sich verpflichten, diese Zertifizierung innerhalb eines bestimmten Zeitraums, z.B. drei Jahre nach Erhalt der Förderung, vorzunehmen.

Vorschlag: 3% Bonus

KMU, für die dieser Bonus nicht zwingend angesetzt werden sollte, bekämen ihn automatisch, d.h. es entfällt die Notwendigkeit der Aufstockung der Förderhöhe durch ein Öko-Audit. Sollten solche Firmen dennoch ein Öko-Audit vorweisen können, könnten sie ihn zusätzlich erhalten (in diesem Fall 6%).

Bonus für die Vermeidung verkehrserzeugender Wirkungen (Vorschlag: 5%)

Bei Investitionen geringerer Höhe (z.B. unterhalb 500 TDM) kann davon ausgegangen werden, dass ihre verkehrserzeugende Wirkung nicht erheblich ist. In diesem Fall kann der Bonus grundsätzlich gewährt werden. Die Festlegung eines Grenzwertes hierzu bedarf näherer Informationen, die angegebene Grenze ist nur als Beispiel zu verstehen.

Oberhalb dieser Grenze kann die Vergabe des Bonus an eine positive Einschätzung der Raumordnungsbehörden gekoppelt werden. Sie hätten dabei die Aufgabe, zu prüfen, ob die Investition den Grundsätzen und Zielen der Regionalplanung entspricht. Formal muss eine geförderte Investition auch heute bereits den "Erfordernissen der Raumplanung" entsprechen, die Raumordnungsbehörden werden jedoch nur oberhalb der selten auftretenden Investitionshöhe von 5

ze, Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen, Schaffung von Ausbildungsplätzen.

Zusätzlich werden 5% für die Erfüllung eines des folgenden weiteren Kriterien vergeben: Vorhaben zur Existenzgründung, inhaltliche Konkretisierung der übrigen o.g. Kriterien.

Millionen DM förmlich beteiligt. Die Einführung der vorgeschlagenen Regelung würde die Durchsetzungsfähigkeit der regional- und landesplanerischen Ziele formalisieren und stärken.

Praktisch würden damit solche Investitionen vom Bonus ausgeschlossen, die zwar Baurecht herstellen könnten (z.B. in bereits genehmigten Gewerbegebieten), deren Lage jedoch nach heutigen Gesichtspunkten nicht mehr raumordnerisch wünschenswert ist.

Bei Investitionen mit hohem zu erwartenden Verkehrsaufkommen (hohe Mitarbeiterzahlen) wären zusätzliche Bonuspunkte denkbar:

- Lage mit Anschluss an ÖPNV oder Einführung eines betrieblichen Zubringersystems
- Einführung eines Job-Tickets in Verbindung mit der Bewirtschaftung betrieblicher Parkflächen

Bonus für Vermeidung von Flächenverbrauch (Vorschlag: 5%)

Hier könnte ein Zuschlag bei der Nutzung von Altstandorten eingeführt werden - vorausgesetzt, dass diese Altstandorte aus planerischer Sicht wieder gewerblich genutzt werden sollten.⁹

Weitere Vorschläge zur Modifizierung der Förderrichtlinien

Arbeitsplätze

Die Effektivität des Mitteleinsatzes könnte durch die Definition von branchenbezogenen Obergrenzen für die Förderung pro Arbeitsplatz, die deutlich unter den bisherigen allgemeinen Obergrenzen liegen, gesteigert werden. Hierzu können keine detaillierten Vorschläge gemacht werden. Die Größenordnung der Obergrenzen sollte jedoch z.B. für neu geschaffene Dauerarbeitsplätze nicht bei 1,0 Millionen DM Investitionskosten, sondern eher in der Größenordnung von 150-200 TDM Investitionskosten liegen. Dies sollte jedoch branchenbezogen konkretisiert werden.

Überregionaler Absatz

Für Vorhaben, die den formalen Kriterien nicht entsprechen, die jedoch offensichtlich aufgrund ihrer zu erwartenden Auswirkungen oder ihrer Innovation positive Beiträge zu einer Nachhaltigen Entwicklung leisten können, sollten im interministeriellen Vergabeausschuß öffnende Präzedenzfälle geschaffen werden.¹⁰

⁹ In die Revitalisierung von Altstandorten fließen zwar bereit u.U. andere Fördermittel, dennoch stellt sich die Wettbewerbssituation verfügbarer Gewerbeflächen noch nicht so dar, dass die aus Ressourcenschutzgesichtspunkten erforderliche Konzentration auf bereits baulich genutzte Fläche Marktvorteile besitzen würde. Dies scheint jedoch eine notwendige zu schaffende Rahmenbedingung zu sein.

¹⁰ Ein Beispiel hierfür könnte eine Investition zur Herstellung von Dämmstoffen aus regional anfallenden, nachwachsen Rohstoffen (z.B. Holzabfällen) sein, die wiederum überwiegend regional abgesetzt werden, da die Fertigung nur in kleinen Einheiten (Rohstoffbasis) wirtschaftlich ist. Diese Investition wäre aus zwei Gründen derzeit nicht förderfähig:

- Sie kann keinen überwiegend regionalen Absatz nachweisen,
- Sie wegen Zugehörigkeit zur Branche Baustoffindustrie von der Förderung grundsätzlich ausgeschlossen.

Dennoch wären mehrere positive Effekte im Sinne nachhaltiger Regionalentwicklung zu erwarten.

Energieverbrauch

Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, dass bei Vorhaben ab einer bestimmten Förderhöhe automatisch eine (ebenfalls geförderte¹¹) Energiediagnose durchgeführt werden muss.

Arbeitnehmerbeteiligung

Es erscheint unzweckmäßig, ein Kriterium, das die Mehrheit der potentiellen Antragsteller noch nicht erfüllt, mit Abzügen bei der Förderung zu Buche schlagen zu lassen. Günstiger, obwohl finanziell identisch, wäre die Einbeziehung dieser Regelung in das vorgeschlagene Bonus-System. Hierdurch entsteht der Eindruck der Belohnung bestimmter Aktivitäten, nicht der Bestrafung des Unterbleibens derselben.

Zusammenfassung der Konsequenzen aus der vorgeschlagenen Bonusmethode

Absenkung der Regelförderung in einer Größenordnung von 10%.

Als mögliche Zuschläge bleiben erhalten:

- 15% für KMU,
- 3% für die Umsetzung von Modellen zur Arbeitnehmerbeteiligung.

Zusätzlich wären weitere Bonuspunkte denkbar:

- 5% für die Nutzung von Altstandorten,
- 5% für Übereinstimmung mit Zielen der Regionalplanung,
- 4% für weitere verkehrsbezogene Kriterien,
- 3% für die Durchführung eines Öko-Audits.

Maximal wären dann 10 Prozentpunkte als Zuschlag möglich, damit die zulässigen Subventionsobergrenzen nicht überschritten werden.

Um Mitnahmeeffekte durch die Förderung zu vermeiden, sollte eine Untergrenze der zulässigen Förderung (20%) festgelegt werden. Sinkt der berechnete Zuschusswert unter 20%, müsste eine Förderung abgelehnt werden. Dies wäre der Fall, wenn die Grundförderung bereits unter 20% liegt und nicht ausreichend Bonuspunkte gesammelt werden können.

6.5.3 Beispiel EFRE - Umweltschutzmaßnahmen

Die Empfehlungen in diesem Zielbereich setzen auf der Ebene der Festlegung von Förderungsschwerpunkten an. Zur Richtlinie selbst werden keine Empfehlungen zur Veränderung gegeben.

6.5.4 Beispiel EAGFL - RL 13: Marktstrukturverbesserung

Minderung des Transportaufwandes

Ein wichtiges bisher eingesetztes Steuerungsinstrument ist die Fördervoraussetzung, dass mindestens 40% der verarbeiteten Produkte vor Abschluss des Fördervertrages durch regionale Zulieferer gebunden sein müssen. Die Voraussetzungen hierfür sind jedoch in den einzelnen

¹¹ Hierzu gibt es auf Landesebene ein Förderprogramm, vorwiegend für die gewerbliche Wirtschaft, das bisher aber nur in sehr geringem Umfang durch Unternehmen in Anspruch genommen wird.

Sektoren (Fleisch, Getreide, Kartoffeln, Gemüse u.a.) sehr unterschiedlich, so dass die oben erwähnte Regelung in den verschiedenen Sektoren eine unterschiedliche Steuerungswirkung hat. Daher sollte geprüft werden ob nicht eine sektorbezogene Mindestquote festgelegt werden sollte (die für einige Sektoren auch deutlich über 40% liegen kann). Inwieweit dadurch gegen EU-Recht verstoßen wird, muss geprüft werden. Andere Bundesländer (z.B. Bayern) versuchen jedoch auch in diesem Bereich höhere Quoten festzuschreiben. Indirekt würde durch eine Erhöhung dieses Anteiles in dafür geeigneten Sektoren auch der zu großen Dimensionierung und der Tendenz zu sehr großräumiger Vermarktung entgegengewirkt werden.

Einführung eines Bonus-Systems

Um die folgenden Empfehlungen realisieren zu können, wird - analog zu den Empfehlungen für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft im EFRE-Bereich - empfohlen, die Grundförderung leicht abzusenken, um sie mit gezielten Bonuspunkten wieder erhöhen zu können. Für die Richtlinie 13 wird daher empfohlen, den Regelförderungssatz bei gleichzeitiger GAK- und EAGFL-Förderung auf 33% festzulegen und bis zu 7% über Bonuspunkte dazu zu geben.

zu Flächenverbrauch (Vorschlag: 4%)

Für alle Investitionen, die auf bereits bebauten Flächen oder solchen, die bis vor wenigen Jahren bebaut waren, stattfinden, könnte ein weiterer Zuschlag von 3% gewährt werden.

zu Rohstoffverbrauch (Vorschlag: 3%)

Der Verbrauch nicht-nachwachsender Rohstoffe könnte dadurch beeinflusst werden, dass für Betriebe und Anlagen, bei denen der Materialverbrauch eine relevante Größe darstellt (z.B. für Verpackungen) mit der Förderung vorgeschrieben wird, dass z.B. die eingesetzten Verpackungsmaterialien

- überwiegend aus recyceltem Material oder
- aus nachwachsenden Rohstoffen bestehen.

Hierfür könnte ein Bonus im Förderanteil von 3% gewährt werden.

Für Investitionen, die von ihrer Art her keinen derartigen Materialverbrauch induzieren, wird der Zuschlag automatisch gewährt.

zu Umweltmedien (Vorschlag: 3%)

Analog zur Empfehlung zur gewerblichen Wirtschaft (EFRE) wird auch hier empfohlen, für Betriebe, die ein Öko-Audit durchgeführt haben, oder sich verpflichten, dies bis spätestens drei Jahre nach Gewährung der Förderung vorzulegen, einen weiteren Zuschlag von 3% zu gewähren.

Die Summe aller Zuschläge darf 7% jedoch nicht überschreiten.

Zum in der Richtlinie vorgeschriebenen Nachweis der Umweltverträglichkeit des Vorhabens wird vorgeschlagen, dass dieser Nachweis als erbracht gilt, wenn eine Investition innerhalb bestehender Gebäude und Anlagen erfolgt und für etwaige Emissionen eine entsprechend den dafür geltenden Vorschriften erforderliche Genehmigung vorliegt. Die zusätzliche Prüfung der Umweltverträglichkeit könnte sich dann auf Neubauvorhaben oder die wesentliche Erweiterung baulicher Anlagen beschränken, bei denen eine komplexere Beachtung umweltrelevanter Gesichtspunkte erfolgen muss.

6.5.5 Beispiel EAGFL - RL 34: Umweltverbessernde Maßnahmen

Als Grundlage für die weitere Ausgestaltung dieses Förderbereiches wird empfohlen, eine aktuelle systematische Problemanalyse bezogen auf umweltbeeinträchtigende Wirkungen der Tätigkeit der sächsischen landwirtschaftlichen Betriebe zu erarbeiten und vor dem Hintergrund der generellen Problemlagen in den verschiedenen Umweltbereichen zu gewichten. Aus dieser Analyse sollte eine Überprüfung und ggf. Neufestlegung oder Präzisierung der Fördertatbestände erfolgen. Entsprechend dem unterschiedlichen Gewicht der einzelnen Ziele sollten ggf. auch unterschiedlich hohe Fördersätze angeboten werden.

Dabei sollten neben den bisher zugelassenen Fördermöglichkeiten auch weitere Aspekte in die Prüfung einbezogen werden, wie z.B.:

- Maßnahmen zur Energieeinsparung und zur Nutzung regenerativer Energien,
- Maßnahmen zur Verwertung nachwachsender Rohstoffe,
- Rückbau nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Gebäude,
- Entsiegelung nicht mehr benötigter versiegelter Flächen.

Verbunden mit der Präzisierung der Ziele des Förderbereiches sollten Indikatoren und quantifizierte Ziele abgesteckt werden, die auf Ebene der Ämter für Landwirtschaft in ihren jeweiligen Amtsbereich überprüfbar sind.

6.5.6 Beispiel EAGFL - RL 97: Betriebsgebäude für die Tierhaltung

In diesem Bereich wäre z.B. das Bonus-System bei einer Umstellung der Tierhaltung von Güllewirtschaft auf Strohbasis zu diskutieren.

Daneben sollte geprüft werden, ob eine Unterschreitung der Obergrenze des Tierbesatzes (2 GVE/ ha) um mindestens 0,5 GVE/ ha zu zusätzlichen Bonuspunkten führen soll.

7 Literaturverzeichnis

- Ankele, Kathrin/ Meyerhoff, Jürgen (1997): Ökonomisch-ökologische Bewertung. In: Ökologisches Wirtschaften 3/ 4, S. 8-11
- Ankele, Kathrin/ Rubik, Frieder (1997): Höhere Rationalität durch Bewertung? Die Öko-Bilanz als Instrument zur Unterstützung von Entscheidungen. In: Ökologisches Wirtschaften 3/ 4, S. 19-21
- Bauer/ Abresch/ Steuernagel (1996): Gesamtinstrumentarium zur Erreichung einer umweltverträglichen Raumnutzung. Stuttgart/ Karlsruhe: Metzler-Poeschel.
- Bossel, Hartmut (1996): Deriving indicators of sustainable development. In: Environmental Modeling and Assessment 1, S. 193-218
- Braun, Thomas (1997): Umweltverträglichkeitsstudie - Vorschläge für kommunikationsorientierte Analyse- und Bewertungsabläufe. In: RaumPlanung Nr. 76, S. 55-60
- Bruckmeier, Karl/ Langkau, Joachim (1996): Eine grüne GAP? Ökologisierung der Europäischen Agrarpolitik. Köln: Katalyse-Institut
- Bundesministerium für Wirtschaft (1997): Sechszwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1997 bis 2000 (2001); Drucksache des Deutschen Bundestages Nr. 13/ 7205
- Bundesregierung (1997): Auf dem Weg zur einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. Bonn
- Clausen, Jens/ Rubik, Frieder (1996): Von der Suggestivkraft der Zahlen, Probleme bei der Erfassung und Bewertung ökologischer Informationen. In: Ökologisches Wirtschaften 2, S. 13-15
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (1996): Bericht über die menschliche Entwicklung 1996, Bonn: UNO-Verlag
- Deutscher Bundestag (1996): Sondergutachten: "Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume" des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen; Drucksache 13/ 4109, 14.03.96
- Diefenbacher, Hans/ Ratsch, Ulrich (1996): Der Streit um den Begriff. Indikatoren für nachhaltige Entwicklung - eine Zwischenbilanz. In: Ökologisches Wirtschaften 1, S. 23-25
- Diefenbacher u.a. (1997): Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich. Ein System von ökologischen, ökonomischen und sozialen Indikatoren; Forschungsstätte der evangelischen Studiengemeinschaft. Heidelberg
- DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1997): Zwischenevaluierung des Einsatzes der Europäischen Strukturfonds im Freistaat Sachsen 1994-1996. Berlin.
- ECOTEC Research and Consulting Limited (1997): Die Förderung der dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung durch die Ziel-2-Programme. Leitlinien für Programm-Manager. Abschlußbericht.
- Forum Umwelt und Entwicklung (1997): Wie zukunftsfähig ist Deutschland? Entwurf eines alternativen Indikatorensystems. Bonn
- Freistaat Sachsen (1994): EFRE-dominiertes Operationelles Programm Sachsen (1994-1999), Dresden.
- Freistaat Sachsen (1994): Operationelles Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes (1994-1999), Dresden.
- Gehrman, Friedhelm (1982): Sozialindikatoren - ein Lehrbeispiel für Umweltindikatoren? Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin.
- Gleich, Arnim von/ Lucas, Rainer/ Schleicher, Ruggero/ Ullrich, Otto (1992): Blickwende in der Technologiepolitik. Naturumgang, Bedürfnisse und räumliche Entwicklungsperspektiven der Region Bergisches Land. Opladen: Westdeutscher Verlag. (= Sozialverträgliche Technikgestaltung,

- Materialien und Berichte Band 32. Hg: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW)Günther, Klaus (1996): Das ASU-Benchmarking-System. Ein praktikables System zum Vergleich von Unternehmenskonzepten. In: Ökologisches Wirtschaften 2, S. 20/ 21
- Hauff, Volker (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven: Eggenkamp.
- Hinterberger/ Schepelmann/ Spangenberg: Empfehlungen für eine zukunftsfähige Regional- und Strukturpolitik; Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie; unveröffentlicht.
- Knauer, P./ Rösel, B. (1995): Literaturliste zu "Leitbilder, Indikatoren, Umweltqualitätsziele und -konzepte, Nachhaltige Entwicklung", Fallbeispiele, Martin-Luther-Universität Halle.
- Land Use Consultants u.a. (1997): Sustainability ant the structural funds; Abschlußbericht, Hertford
- Loew, Thomas/ Kottmann, Heinz (1996): Kennzahlen im Umweltmanagement. In: Ökologisches Wirtschaften 2, S. 10-12
- Meyerhoff, Jürgen (1997): Monetarisierung der ökologischen Ökonomie? In: Ökologisches Wirtschaften 3/ 4, S. 22-24
- Minsch u.a. (1996): Mut zum ökologischen Umbau. Innovationsstrategien für Unternehmen, Politik und Akteursnetze. Basel: Birkhäuser.
- Müller-Christ, Georg (1997): Lachse als Meßinstrument. In: Politische Ökologie 52, S. 58-61
- Peters, Ulla/ Sauerborn, Klaus (1994): Regionale Nachhaltigkeit - ein Leitbild für Regionen. (=NARET-Papier Nr. 1) Trier: Universität Trier.
- Peters/ Sauerborn/ Spehl/ Tischer/ Witzel (1996): Nachhaltige Regionalentwicklung - ein neues Leitbild für eine veränderte Struktur- und Regionalpolitik. Unversität Trier
- Pfister, Gerhard/ Renn, Ortwin (1996): Indikatoren einer regionalen nachhaltigen Entwicklung: Dokumentation der Workshop-Berichte. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung.
- Pfister, Gerhard/ Renn, Ortwin (1996): Ein Indikatorensystem zur Messung einer nachhaltigen Entwicklung in Baden-Württemberg. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Rauberger, Rainer (1996): Standardisierung erwünscht. Benchmarking mit Umweltkennzahlen bei Banken. In: Ökologisches Wirtschaften 2, S. 17-19
- Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung vom 1.1.1998
- Reinhard, Dirk (1997): Hebelwirkung für die Umwelt. Öko-Rating als Instrument der Aktienanalyse. In: Ökologisches Wirtschaften, 3/ 4, S. 28/ 29
- Renning, Klaus (1994): Indikatoren für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Sauerborn, Klaus (1994): Sustainable Development - Eine neue Idee für sozial-ökologisches Wirtschaften? (=NARET-Papier Nr. 2). Trier: Universität Trier.
- Sauerborn, Klaus/ Peters, Ulla (1995): Potentiale und Ansatzpunkte für eine nachhaltige Regionalentwicklung. (=NARET-Papier Nr. 5). Trier: Universität Trier.
- Sächsische Aufbaubank (1997): Ergebnisse der Förderung Januar bis August 1997. Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten (1997): Zusammenfassung der landwirtschaftlichen Förderrichtlinien. Sächsisches Amtsblatt, Sonderdruck Nr. 9.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (1997): Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung zur Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen. In: Sächsisches Amtsblatt Nr. 31.

- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (1997): Jahresbericht 1996 zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung des Freistaates Sachsen; Dresden.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Strati, Filippo/ Thierstein, Alain/ Walser, Manfred (1997): Sustainable Regional Development. A comprehensive approach. (= EURES discussion paper dp-60, ISSN 0938-1805). Freiburg i.Br.: EURES-Institut für regionale Studien in Europa.
- Somer, Monika/ Wildenhahn, Eberhard (1997): Bewertung von Umweltauswirkungen beim Ausbau von Bundeswasserstraßen. In: UVP-Report 1, S. 40/ 41.
- Spehl, Harald (1994): Nachhaltige Regionalentwicklung/ Ansatzpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in der Region Trier. (=NARET-Papier Nr. 3). Trier: Universität Trier
- Spiller, Achim (1996): Kennzahlen für Nachhaltigkeit. Anforderungen an betriebliche Umweltinformationssysteme. In: Ökologisches Wirtschaften 2, S. 22-24.
- Schubert, Dirk (1997): Zusammenfassung von "Die Europäischen Strukturfonds in den neuen Bundesländern von 1994 bis 1996, ifo-Institut, Dresden 1997"; nova-Institut
- Tanner, Carmen (1997): Das Unsichtbare sichtbar machen. Die Bewertung von Umweltgütern aus psychologischer Sicht. In: Ökologisches Wirtschaften 3/ 4, S. 14-16.
- Thierstein, Alain/ Lambrecht, Maren (1997): Raumordnung und Nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz. Bundesamt für Raumplanung, Bern.
- Tischer, Martin (1995): Nachhaltige Regionalentwicklung und interregionaler Handel. (=NARET-Papier Nr. 6). Trier: Universität Trier.
- United Nations (1996): Work programme on indicators of sustainable development of the Commission of Sustainable Development.
- Wuppertal-Institut (1995): Zukunftsfähiges Deutschland, Kurzfassung, Bonn.
- WWF, World Wildlife Fund (1995): New directions for the structural funds - indicators for sustainable development in Europe.
- WWF World Wildlife Fund (1996): EU-Strukturfonds in den neuen Bundesländern. Ihre Bedeutung für den Umwelt- und Naturschutz. Frankfurt/ M.

Anhang 1 Gesamtübersicht der betrachteten Kriterien einer Nachhaltige Entwicklung

Grundanforderung	Umweltdimension	sozio-kulturelle Dimension	ökonomische Dimension
Verfügbarkeit von Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Verringerung des Verbrauchs fossiler Rohstoffe • Verringerung des Verbrauches von nicht-nachwachsenden Rohstoffen für die stoffliche Nutzung • Verringerung des Verbrauches von unbebauter Fläche • Schutz der Natur- und Kulturlandschaft • Sicherung der Grundwasservorräte und –beschaffenheit • Erhalt der Bodenfruchtbarkeit • <i>Erhalt der Leistungsfähigkeit der Wälder</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, Erfahrungen und Fertigkeiten • Grad der Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte • individuelle Bildungschancen • Erhalt des Systems der Werte, Einstellungen und Traditionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt des Wertes der regionalen Produktionsmittel • Erhalt des regionalen Finanzkapitals • Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur • Erhalt des kulturellen Erbes
Minimierung äußerer Belastungen	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung des Treibhauseffektes • Verhinderung der Zerstörung der Ozonschicht • Vermeidung lokaler Luftverschmutzung • Sicherung der Qualität der Oberflächengewässer • Vermeidung der Boden- und Grundwasserbelastung • <i>Vermeidung der Emission von Radioaktivität</i> • <i>Ausgewogenes Zeitmaß zwischen menschlichem Eingriff und Reaktionsvermögen der Natur</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • persönliche Sicherheit und Gesundheit • <i>äußere politische Stabilität</i> • <i>Begrenzung von Einwanderungsströmen mit Belastungen für das soziale System</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeidung von Überschuldung der öffentlichen Haushalte

Stabilität des Systems	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt der biologischen Vielfalt 	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherung der Einkommen • gerechte Einkommensverteilungsverhältnisse, stabile, ausgewogene Sozialstruktur • Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke und Kommunikationsstrukturen, Sicherung des sozialen Zusammenhalts • stabile Bevölkerungsentwicklung • Sicherung der sozialen Integrationsfähigkeit der Gesellschaft • <i>relative Stabilität des politischen Systems</i> • <i>Vermeidung der Ursachen für großräumige Bevölkerungswanderungen</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen • ausgeglichene Bilanz des interregionalen Wertaustausches • vielfältige Branchen- und Unternehmensstruktur • Erhalt und Entwicklung von Netzwerken und Kooperationen • <i>Geldwertstabilität</i> • <i>Abbau des internationalen ökonomischen Leistungsgefälles</i>
Entwicklungsfähigkeit des Systems	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ermöglichung der weiteren Evolution</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Zugang zu gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit • Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen • Flexibilität der politischen Strukturen • gesellschaftliche Kreativität 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovationstätigkeit (Produkte, Verfahren, Strukturen) • regionale Investitionstätigkeit • Firmenneugründungen

fett: Verwendung bei der Zusammenstellung der Hauptkriterien

normal: Einbeziehung in die Umfrage zur Wichtigkeit

kursiv: für Probleme auf Landesebene nicht angesetzt

Anhang 2 Beispiel für ein Ergebnis der Kriteriengewichtung (20 befragte Personen in Leipzig - nicht repräsentativ!)

Kriterium	Wichtigkeit 0...10 Punkte	Entwick- lungstendenz - 2,0 ... +2,0 Punkte	Handlungs- bedarf 0...25 Punkte
Minimierung des Verbrauchs fossiler Energieträger	7,9	- 0,7	14
Minimierung des Verbrauchs nicht-nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung	8,4	- 0,8	16
Minimierung des Verbrauchs von unbebauter Fläche bzw. von Mutterboden	8,9	- 1,1	18
Schutz der Natur- und Kulturlandschaft, Erhalt der biologischen Vielfalt	9,2	- 0,7	17
Sicherung der Grundwasservorräte	8,9	- 0,4	15
Begrenzung des Schadstoffausstoßes in die Atmosphäre und Erhalt der Ozonschicht	9,3	- 1,3	20
Verringerung der lokalen Luftverschmutzung	7,8	- 0,1	12
Qualität der Oberflächengewässer	7,5	0,4	10
Minimierung von Boden- und Grundwasserbelastung	8,4	0,2	12
Persönliche Sicherheit, Gesundheit	8,5	- 0,6	15
regional verfügbares Wissen, Erfahrungen und Fertigkeiten	7,8	- 0,1	12
Individuelle Bildungschancen	6,8	0,5	8
Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte	8,2	- 0,2	13
Erhalt des Systems der Werte, Einstellungen und Traditionen	7,9	- 1,1	16
Regionale Bevölkerungsentwicklung (Altersstruktur, Wanderungsbewegungen)	5,6	- 1,1	11
Zugang zu Erwerbsarbeit	8,9	- 1,5	20
Sicherung der Einkommen	7,6	- 1,1	16
Einkommensverteilungsverhältnisse, Sozialstruktur	8,2	- 1,3	18
Soziale Netzwerke, Kommunikationsstrukturen, sozialer Zusammenhalt	7,7	- 0,8	15
soziale Integrationsfähigkeit der Gesellschaft	6,8	- 0,5	12
Flexibilität der politischen Strukturen	6,7	- 1,0	13
Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen	7,6	- 0,1	12
gesellschaftliche Kreativität	6,8	- 0,2	11
Erhalt des Wertes der regionalen Produktionsmittel	8,5	- 0,9	16
Erhalt des regionalen Finanzkapitals	7,5	- 0,8	14
Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur	7,3	0,2	10
Erhalt des kulturellen Erbes	7,7	- 0,2	12
Vermeidung von Überschuldung der öffentlichen Haushalte	6,7	- 1,1	14
wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen	9,2	- 0,8	17
Bilanz des interregionalen Wertaustausches	7,8	- 0,9	15
Branchen- und Unternehmensstruktur	7,7	- 0,5	14
Firmen-Netzwerke und -Kooperationen	7,2	- 0,4	12
Innovationstätigkeit (Produkte, Verfahren, Strukturen)	8,5	0,2	12
regionale Investitionstätigkeit	8,1	- 0,6	14
Firmenneugründungen	7,9	0,0	12

Anhang 3 Übersicht über weitere, nicht direkt verwendete Kriterien

Folgende Kriterien aus anderen Veröffentlichungen wurden nicht verwendet, anders zusammengefaßt oder anders benannt:

Kriterium	Umsetzung
aus UN (1996):	
Vermeidung von Armut	Sicherung der sozialen Kohäsion
Nachhaltige, Menschenrechte Siedlungsentwicklung	ist in anderen Kriterien jeweils teilweise enthalten, z.B. Ressourcenschutz, Befriedigung der Grundbedürfnisse, Sicherheit u.a.
Wandel der Konsummuster	ließe sich aus anderen Kriterien ableiten, z.B. Ressourcenschutz
aus Diefenbacher u.a. (1997):	
geringe Abfallmengen	abgeleitet aus Ressourcenschutz
hoher regionaler Selbstversorgungsgrad	Bilanz des interregionalen Wertaustausches
Angemessener privater Verbrauch	enthalten ist Befriedigung der materiellen Grundbedürfnisse, alle weiteren sind schwer definierbar und abgrenzbar
sozial- und umweltverträgliche Mobilität	ist in anderen Kriterien enthalten, z.B. Ressourcenschutz, Sicherheit u.a.
aus ECOTEC (1997):	
Regionales Bruttosozialprodukt	streitbar, nicht übernommen
Beschäftigung, differenziert nach Zielgruppen	Differenzierung wäre auf konkreterer Ebene möglich
aus Land use consultants u.a. (1997):	
Ausgleich ökonomischer Disparitäten	Bilanz des interregionalen Wertaustausches
wachsender Lebensstandard	streitbar, nicht übernommen

Anhang 4 Bewertung der Förderung der Gewerblichen Wirtschaft (EFRE + GA)

Kriterium	enthaltene Bedingungen oder andere Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Umweltdimension			
Minimierung des Verbrauchs fossiler Energieträger/ Schutz der Erdatmosphäre	keine Aussagen	<p>Der Verbrauch fossiler Rohstoffe wird besonders in drei Bereichen beeinflusst:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Durch das durch die jeweilige Investition induzierte Verkehrsaufkommen, 2. Durch den Energieverbrauch in den jeweiligen Betriebsstätten, 3. Durch den indirekten Energieverbrauch über die verbrauchten Grundstoffe und Anlagen. <p>zu Pkt. 1:</p> <p>Im Verkehrsaufkommen spiegeln sich viele Einzelfaktoren nachhaltiger Entwicklung wider (Schadstoffausstoß, Energie- und Rohstoffverbrauch, Landschaftsschutz, Schutz der menschlichen Gesundheit u.a.) Diese multiple Verknüpfung mit nachhaltiger Entwicklung sowie das drastisch gestiegene Verkehrsaufkommen der letzten Jahre legen es nahe, im induzierten Verkehrsaufkommen eines zu fördernden Projektes einen Schlüsselindikator für die Bewertung zu sehen. Dabei spielt auch eine Rolle, dass anders als beim technischen Umweltschutz der betrieblichen Anlagen das Verkehrsaufkommen keiner gesetzlichen Regelung unterworfen ist (abgesehen von den Vorschriften und Steuerinstrumenten für die Emission der einzelnen Fahrzeuge). Die Bewertung des jeweiligen Verkehrsaufkommens (Güterverkehr, Berufsverkehr) spielt in der Betrachtung für die Förderung direkt bisher keine Rolle. Entscheidenden Einfluss auf das Verkehrsaufkommen wird insbesondere durch die Standortwahl verkehrsintensiver Betriebe genommen. Die gegenwärtigen ökonomischen Randbedingungen führen dazu, dass der Transportaufwand gegenüber der Anbindung an das Bundesfernstraßennetz eine untergeordnete Rolle spielt.</p> <p>Zu Pkt. 2:</p> <p>Beim Energieverbrauch ist zwischen betrieblichen Maschinen und Anlagen sowie dem Raumwärmebedarf zu unterscheiden. Bei der Investition in neue Maschinen und Anlagen kann davon ausgegangen werden, dass der Stand der Technik eingebaut wird und im Vergleich zu älteren Anlagen Energieeinsparungen erzielt werden.</p> <p>Beim Neubau gewerblicher Gebäude greift die Wärmeschutzverordnung, die auch 1998 wieder verschärft wird.</p> <p>Bei Rationalisierungsmaßnahmen in alter Bausubstanz (für die die Wärmeschutzverordnung nicht gilt) ist i.d.R. nicht von einer Zunahme des Energieverbrauches auszugehen.</p> <p>Überprüfungs- und Einsparungsbedarf kann es aber in folgenden Bereichen geben:</p> <p>Sanierung alter Gebäude, inklusive Heizung, Beleuchtung, Klimatisierung,</p> <p>Auswahl der technischen Gesamtlösung bei Neuinvestitionen, auch unter dem Aspekt des Energie-</p>	leicht positiv bis negativ

Kriterium	enthaltene Bedingungen oder andere Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
		<p>verbrauches,</p> <p>Energielastmanagement.</p> <p>Da diese Einsparpotentiale durchaus erheblich sein können, sollte hier ein wirksames Förderinstrument geschaffen werden.</p> <p>Zu 3. Der Primärenergieverbrauch durch die verbrauchten Materialien und Anlagen stellt eine vielfach unbeachtete aber erhebliche Größe dar (siehe hierzu den nächsten Punkt).</p>	
Minimierung des Verbrauchs nicht-nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung	keine Aussagen	<p>Durch die durchgeführten Investitionen ist i.d.R. davon auszugehen, dass eine technische Modernisierung in Verbindung mit einer Effizienzsteigerung in Bezug auf den Materialverbrauch stattfindet.</p> <p>Gleichzeitig kann aber der absolute Verbrauch an Rohstoffen (abgesehen durch die Investition selbst) durch Kapazitätsausweitungen oder Veränderung der Produkte steigen.</p>	neutral bis leicht negativ
Minimierung des Verbrauchs unbebauter Fläche/ Schutz der Natur- und Kulturlandschaft/ Erhalt der biologischen Vielfalt	Beachtung der Erfordernisse der Raumplanung, der Landesplanung und des Städtebaus	<p>Der Flächenverbrauch sowie der Eingriff in die Landschaft durch gewerbliche Investitionen wird durch das Baurecht geregelt. Insofern auf einer zu bebauenden Fläche bereits Baurecht besteht, etwa bei einem Gewerbegebiet mit rechtsgültigem Bebauungsplan, besteht ein Rechtsanspruch auf Baugenehmigung und insofern kein Abwägungsspielraum (soweit die Rahmenvorgaben des Bebauungsplanes und sonstige Bauvorschriften eingehalten werden). Die planerische Abwägung zur Inanspruchnahme von neu zu bebauenden Freiflächen wird in der Phase der Bauleitplanung durchgeführt. Hierbei sind die unterschiedlichen Interessen und Belange gegeneinander gerecht abzuwägen.</p> <p>Es konnte in den letzten Jahren jedoch beobachtet werden, dass der Hoffnung auf wirtschaftliche Entwicklung in der Regel der Vorrang gegenüber dem Erhalt des Landschaftsraumes gegeben wurde. Daher stehen für Neuinvestitionen (mit Ausnahme besonders großflächiger Nutzungsansprüche) ausreichend erschlossene Gewerbeflächen zur Verfügung, bei denen es durch die Erschließungskosten mehr oder weniger sogar den ökonomischen Druck zur Bebauung gibt.</p> <p>Durch diese Situation wird eine Versiegelung von unbebauter Fläche eher begünstigt als verhindert. Die Revitalisierung von Altstandorten ist demgegenüber nach wie vor nicht attraktiv genug.</p>	neutral bis negativ
Verhinderung der Beeinträchtigung der Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft)	Beachtung der Erfordernisse des Immissionsschutzes, der Wasser- und Abfallwirtschaft	<p>Zu den Belangen des technischen Umweltschutzes gibt es durch entsprechende gesetzliche und quasisgesetzliche Vorschriften eine große Regelungstiefe, die bei Neubau oder Modernisierung betrieblicher Anlagen greift. Da davon auszugehen ist, dass diese Vorschriften dem Stand der Technik entsprechen, scheint in diesem Bereich durch die Förderpolitik kein zusätzlicher Regelungsbedarf zu bestehen. In Fällen, in denen die Förderung zu einer Beschleunigung der Modernisierung bestehender Anlagen und Maschinen führt, ist mit einer Verringerung der Gesamtbelastung zu rechnen, d.h. in diesem Teilbereich sind i.d.R. keine relevanten negativen Auswirkungen zu erwarten. Ausnahmen können bestehen, wenn in Räumen mit geringer Aufnahmekapazität für bestimmte Schadstoffe Anlagen errichtet werden, die bereits aufgrund ihrer Größe selbst bei modernstem Stand der Technik problematische Belastungen hervorrufen können. Dies ist jedoch nur nach Einzelfallprüfung, ggf. unter Einbeziehung einer UVP, entscheidbar.</p>	positiv
Sozio-kulturelle Dimension			
Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, der Erfahrungen und Fertigkeiten/ Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte	Förderung von Ausbildungsplätzen analog zu Dauerarbeitsplätzen	<p>In dem Maße, in dem durch die Investitionen Arbeitsplätze mit hohem Qualifikationsbedarf entstehen, trägt dies zum Erhalt bzw. zur Weiterentwicklung von Wissen, Erfahrungen und Fertigkeiten bei. Es findet jedoch keine Differenzierung der Förderung in Abhängigkeit von der Art der geschaffenen Arbeitsplätze statt.</p> <p>Die explizite Förderung von Ausbildungsplätzen trägt ebenfalls zur Entwicklung von Qualifikation bei.</p>	neutral bis leicht positiv

Kriterium	enthaltene Bedingungen oder andere Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Zugang zu gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit	Zahl der Arbeitsplätze im Unternehmen muss um mindestens 15% durch die geförderte Maßnahme steigen (alternativ Investitionssumme muss mindestens 50% über der durchschnittlichen jährliche Investitionssumme der letzten drei Jahre liegen) Obergrenzen für bezuschußbare Gesamtkosten: neu geschaffene Arbeitsplätze 1,0 Mill. DM, erhaltene Arbeitsplätze 500 TDM Zusatzförderung für die Schaffung von Frauenarbeitsplätzen: 10 TDM pro Arbeitsplatz	Durch das SMWA und die SAB wird eingeschätzt, dass die jeweils zugesagten Arbeitsplätze in aller Regel auch tatsächlich geschaffen werden. Die Verknüpfung mit dem Förderbescheid und die Rückholbarkeit der Zuschüsse im Falle der Nichterfüllung führen auch dazu, dass die Unternehmen sehr vorsichtig an die Prognose der Arbeitsplatzentwicklung herangehen und nur die unbedingt nötigen Zusagen machen werden.	leicht positiv
Sicherung der Einkommen/ Sicherung gerechter Einkommensverteilungsverhältnisse/ Erhalt einer ausgewogenen Sozialstruktur	Für Unternehmen ab 250 Beschäftigte wird ein Modell zur Arbeitnehmerbeteiligung verlangt, sonst Abzug von 3% Förderung.	Durch den Erhalt oder die Schaffung von Arbeitsplätzen werden die regionalen Einkommensmöglichkeiten verbessert. Durch die für größere Unternehmen zusätzlich geforderten Modelle zur Arbeitnehmerbeteiligung kann eine zusätzliche Sicherung der Einkommensbasis erreicht werden.	positiv
Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke/ sozialer Zusammenhalt/ Solidarität/ Kommunikationsstrukturen	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Ökonomische Dimension			
Erhalt und Entwicklung des regionalen Produktivvermögens	Gegenstand der Förderung	Durch die Förderung von Investitionen findet eine Wertsteigerung des regionalen Kapitalstocks statt.	positiv
Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur	Durch die Förderung selbst werden keine Investitionen in die öffentliche Infrastruktur besucht. Dies ist jedoch Gegenstand des Förderschwerpunktes Infrastruktur im Rahmen der GA-Förderung	Die Entscheidung über die Prioritäten zum Ausbau der öffentlichen Infrastruktur können insbesondere durch größere gewerbliche Investitionen beeinflusst werden. Dadurch findet jedoch nur eine räumliche Verschiebung möglicher öffentlicher Investitionen statt.	neutral
Wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen	keine expliziten Aussagen	Durch die geförderten Investitionen wird i.d.R. auch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und somit ihrer Stabilität erreicht.	positiv

Kriterium	enthaltene Bedingungen oder andere Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Ausgeglichene Bilanz des überregionalen Wertaustausches	<p>mehr als 50% des Absatzes des geförderten Unternehmens muss außerhalb der Region erzielt werden (Radius 30 km)</p> <p>Hierbei genügt im Normalfall die Zugehörigkeit zu einer Branche bei der die Erfüllung dieses Kriteriums unterstellt wird (Positivliste). Alternativ hierzu kann auch der Nachweis im Einzelfall erfolgen.</p>	<p>Die Verbesserung dieser Bilanz ist ein explizites Förderziel.</p> <p>Damit wird jedoch nicht den Fällen Rechnung getragen, in denen die zusätzliche regionale Produktion zu einer Substitution von Importen in die Region führt und auf diesem Wege die Bilanz des interregionalen Wertaustausches verbessert.</p>	positiv
Entwicklung einer vielfältigen Branchen- und Unternehmensstruktur	Einflussnahme durch Negativliste nicht förderfähiger Branchen	Durch die Eingrenzung förderfähiger Branchen kann in begrenztem Maße Einfluss auf eine Diversifizierung der Branchenstruktur genommen werden.	leicht positiv
Erhalt und Entwicklung von Firmennetzwerken und Kooperationen	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Innovationstätigkeit	keine Aussagen	Durch die Neuinvestition oder Modernisierung findet mindestens eine nachholende Innovation statt. Anreize zur Entwicklung innovativer Produkte und Verfahren sowie zum Aufbau von Strukturen für weitere Innovationen werden damit nicht automatisch gegeben. Sie sind jedoch Gegenstand eines eigenen Förderschwerpunktes im Bereich des EFRE.	leicht positiv

Anhang 5 Bewertung der Förderrichtlinie Wasserwirtschaftliche Maßnahmen (EFRE)

Kriterium	enthaltene Bedingungen oder andere Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Umweltdimension			
Minimierung des Verbrauchs fossiler Energieträger/ Schutz der Erdatmosphäre	keine Aussagen	Der Verbrauch fossiler Rohstoffe beim Betrieb der Anlagen hängt wesentlich davon ab, ob eine Nutzung von Biogas aus dem Eigenbetrieb erfolgt oder nicht.	neutral oder leicht negativ
Minimierung des Verbrauchs nicht-nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung	keine Aussagen	Durch den Bau der Anlagen werden in z.T. erheblichem Maß Rohstoffe benötigt. Während des Betriebs der Anlagen sind keine signifikanten Auswirkungen zu erwarten.	leicht negativ
Minimierung des Verbrauchs unbebauter Fläche/ Schutz der Natur- und Kulturlandschaft/ Erhalt der biologischen Vielfalt	Für Investitionen ab 5 Mill. DM ist die Beteiligung der höheren Raumordnungsbehörde vorgeschrieben.	Durch den Neubau von Kläranlagen ist ein Flächenverbrauch unvermeidlich. Negative Auswirkungen auf die Landschaft können durch eine geeignete Standortwahl gemindert, jedoch nicht grundsätzlich verhindert werden. Inwieweit es im Rahmen des jeweiligen Genehmigungsverfahrens gelingt, dies zu erreichen, hängt von vielen Faktoren ab, die nicht pauschal eingeschätzt werden können. Da Kläranlagen jedoch i.d.R. an topographisch tieferen Punkten gebaut werden, sind Konflikte mit dem Naturschutz, z.B. in Gewässerrauen, nicht auszuschließen. Auch der Einfluss eines Entwässerungssystems auf den regionalen Wasserhaushalt ist keineswegs immer unproblematisch, gerade für die Existenz kleinerer Fließgewässer. Solche Konflikte können im Rahmen von Genehmigungsverfahren thematisiert werden. Ihre Lösung ist jedoch keine zwingende Voraussetzung für die Genehmigung einer Kläranlage oder entsprechender Leitungen.	neutral oder leicht negativ
Verhinderung der Beeinträchtigung der Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft)	Die Verringerung von Belastungen ist explizites Ziel der Förderrichtlinie.	Positive Auswirkungen ergeben sich insbesondere für den Schutz der Fließgewässer, aber auch für Boden und Grundwasser.	positiv
Sozio-kulturelle Dimension			
Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, der Erfahrungen und Fertigkeiten/ Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Zugang zu gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit	keine Aussagen	Durch die Bauphase der Anlagen werden kurzfristig Arbeitsplätze geschaffen. Langfristige Effekte sind dadurch möglich, dass die Voraussetzungen für die Ansiedlung von Unternehmen geschaffen werden.	leicht positiv
Sicherung der Einkommen/ Sicherung gerechter Einkommensverteilungsverhältnisse/ Erhalt einer ausgewogenen Sozialstruktur	keine Aussagen	Durch die Minimierung der Investitionskosten für die wassertechnischen Anlagen werden die erforderlichen Gebühren insbesondere im ländlichen Raum deutlich gesenkt. Dadurch werden Bezieher niedriger Einkommen prozentual stärker entlastet und wird ein positiver Einfluss auf die Einkommensverteilungsverhältnisse ausgeübt. Durch die erwähnte indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen wird daneben positiver Einfluss auf die dauerhafte Sicherung von Einkommen ausgeübt.	positiv

Kriterium	enthaltene Bedingungen oder andere Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke/ sozialer Zusammenhalt/ Solidarität/ Kommunikationsstrukturen	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Ökonomische Dimension			
Erhalt und Entwicklung des regionalen Produktivvermögens	keine Aussagen	Dadurch, dass die private Investitionstätigkeit durch geminderte Wasser- und Abwassergebühren unterstützt werden kann, ist mit einer Erhöhung des regionalen Kapitalstocks zu rechnen.	leicht positiv
Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur	Bezüglich der wassertechnischen Infrastruktur ist eine deutliche Verbesserung Gegenstand der Förderung.	Gegenstand der Förderung wird erreicht, darüber hinausgehende Effekte sind sicher eher geringfügig.	positiv
Wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen	keine Aussagen	Durch die geminderten Wasser- und Abwassergebühren kann die Kostenbelastung für die betroffenen Betriebe gesenkt werden. Dies ist in Anbetracht der wirtschaftlichen Gesamtsituation nicht unbedeutend.	positiv
Ausgeglichene Bilanz des überregionalen Wertaustausches	keine Aussagen	Insofern eine Stabilisierung vorhandener oder die Ansiedlung neuer Unternehmen erreicht werden kann, ist eine Stabilisierung oder Verbesserung der Bilanz möglich.	leicht positiv
Entwicklung einer vielfältigen Branchen- und Unternehmensstruktur	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Erhalt und Entwicklung von Firmennetzwerken und Kooperationen	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Innovationstätigkeit	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral

Anhang 6 Bewertung der Förderrichtlinie Verarbeitung und Vermarktung (EAGFL)

Kriterium	enthaltene Bedingungen und andere Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Umweltdimension			
Minimierung des Verbrauchs fossiler Energieträger/ Schutz der Erdatmosphäre		<p>1. Die Steigerung oder Senkung des Transportaufwandes durch den Strukturausbau</p> <p>2. Der Energieverbrauch in den jeweiligen Betriebsstätten</p>	leicht positiv bis neutral
	<p>Die Fähigkeit der Unternehmen zur überregionalen Vermarktung ist eine Fördervoraussetzung (wettbewerbsfähige Größe im EU-Maßstab).</p> <p>Mindestens 40% der Zulieferungen des Unternehmens müssen aus der jeweiligen Region gebunden sein.</p>	<p>zu 1.: Im Gutachten des DIW wird eingeschätzt, dass durch die Strukturverbesserung durchschnittlich eine Senkung des Transportaufwandes erreicht worden ist, da durch den Aufbau bisher fehlender Kapazitäten Transporte durch die Erzeuger aus den Regionen heraus teilweise substituiert werden konnten. Durch Beratung der Unternehmen (seitens der LfL) wird ebenfalls darauf hingewirkt, dass die Verarbeitungsbetriebe möglichst umfassend vertragliche Bindungen mit regionalen Produzenten eingehen.</p> <p>Dem steht gegenüber, dass durch die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verarbeitungseinrichtungen eine großräumigere Vermarktung möglich wird, die die realisierten Transportkilometer wieder erhöht. Für die Einhaltung der Forderung existieren teilweise sektorbezogene Mindestgrößen (z.B. die Verarbeitung von mind. 12 GVE/ Woche für Schlachthöfe). Soweit solche Festlegungen nicht existieren, wird dies jedoch in der praktischen Anwendung (unter Beachtung der betriebswirtschaftlichen Erfordernisse) großzügig interpretiert.</p> <p>Inwieweit in der Gesamtbilanz durch die Strukturqualifizierung eine Senkung oder Steigerung der Transportaufwandes entsteht, kann nicht pauschal abgeschätzt werden. Mit den Fördermöglichkeiten kann jedoch zunächst nur bei der Beziehung zwischen Erzeuger und Erstverarbeitern angesetzt werden. Auf dieser Ebene ist eine Minimierung des Transportaufwandes möglich, wenn die geförderten Marktstrukturen in ihrer Kapazität dem regionalen Aufkommen entsprechen und nur so groß sind, wie für die Wettbewerbsfähigkeit mindestens erforderlich.</p>	
		Zu 2.: Der Energieverbrauch in den Betriebsstätten sollte sich durch Modernisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen i.d.R. reduzieren. Eine direkte Einflussnahme durch die Förderrichtlinie hierauf gibt es nicht.	
Minimierung des Verbrauchs nicht-nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung	keine Aussagen	Durch gestiegene Kundenanforderungen kann es z.B. im Bereich der Verpackung zu einer Erhöhung des Materialaufwandes nach einer Modernisierung kommen. Hinsichtlich der Effektivität des Materialeinsatzes sollte durch Modernisierungen eine Verbesserung erreicht werden.	leicht negativ
Minimierung des Verbrauchs un bebauter Fläche/ Schutz der Natur- und Kulturlandschaft/ Erhalt der biologischen Vielfalt	Nachweis der Umweltverträglichkeit erforderlich	In der Regel findet ein Kapazitätsausbau bzw. eine Modernisierung im Rahmen bestehender Anlagen statt. Bei Neubauvorhaben ist eine baurechtliche Genehmigung Fördervoraussetzung. Zur Einschätzung dieser Problematik siehe auch Abschn. 4.4.1	leicht negativ
Verhinderung der Beeinträchtigung der Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft)	Nachweis der Umweltverträglichkeit erforderlich	Durch die Notwendigkeit zur Einhaltung der bestehenden technischen Vorschriften sollte eine signifikante Beeinträchtigung ausgeschlossen sein.	neutral

Kriterium	enthaltene Bedingungen und andere Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Sozio-kulturelle Dimension			
Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, der Erfahrungen und Fertigkeiten/ Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Zugang zu gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit	keine Aussagen	Durch die Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen werden i.d.R. keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. Wegen der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Betriebe können aber zumindest die bestehenden Arbeitsplätze besser erhalten werden. Dadurch wird ein positiver Effekt erreicht, auch wenn die statistische Bilanz eher negativ aussieht.	leicht positiv
Sicherung der Einkommen/ Sicherung gerechter Einkommensverteilungsverhältnisse/ Erhalt einer ausgewogenen Sozialstruktur	keine Aussagen	Durch die Sicherung von Arbeitsplätzen wird positiver Einfluss auf die dauerhafte Sicherung von Einkommen ausgeübt. Inwieweit Einfluss auf Einkommensverteilungsverhältnisse ausgeübt wird, kann nicht beurteilt werden.	neutral bis leicht positiv
Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke/ sozialer Zusammenhalt/ Solidarität/ Kommunikationsstrukturen	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen	keine Aussagen	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Ökonomische Dimension			
Erhalt und Entwicklung des regionalen Produktivvermögens	Ziel der Förderung	Durch die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der geförderten Betriebe wird eine Wertsteigerung erreicht.	positiv
Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur	keine Aussagen	Verbesserungen der regionalen Infrastruktur werden nur in Ausnahmefällen in direktem Zusammenhang mit der Investition in Verarbeitungseinrichtungen erfolgen.	neutral
Wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen	Ziel der Förderung	Die positive Beeinflussung kann angenommen werden.	positiv
Ausgeglichene Bilanz des überregionalen Wertaustausches	Die Fähigkeit der Unternehmen zur überregionalen Vermarktung ist eine Fördervoraussetzung (wettbewerbsfähige Größe im EU-Maßstab).	Durch die Verbesserung der überregionalen Vermarktungsfähigkeit, insbesondere aber auch durch die Möglichkeit zur Substitution von Transporten zur Verarbeitung in andere Regionen, wird die Austauschbilanz spürbar verbessert.	positiv
Entwicklung einer vielfältigen Branchen- und Unternehmensstruktur	Die Strukturverbesserung ist explizites Ziel der Förderung.	Die positive Beeinflussung kann angenommen werden.	positiv
Erhalt und Entwicklung von Firmennetzwerken und Kooperationen	Mindestens 40% der Zulieferungen des Unternehmens müssen aus der jeweiligen Region gebunden sein.	Durch die Beratung im Zusammenhang mit der Förderung wird Einfluss auf eine stärkere regionale Vernetzung der Unternehmen genommen.	

Kriterium	enthaltene Bedingungen und andere Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Innovationstätigkeit	keine Aussagen	Inwieweit durch Modernisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen eigenständiger Innovation unterstützt oder nur Innovation durch Einkauf übernommen wird, kann nicht beurteilt werden. Grundsätzlich muss jedoch von beiden Fällen ausgegangen werden.	leicht positiv

Anhang 7 Bewertung der Förderrichtlinie "Umweltverbessernde Maßnahmen" (EAGFL)

Kriterium	enthaltene Bedingungen und Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Umweltdimension			
Minimierung des Verbrauchs fossiler Energieträger/ Schutz der Erdatmosphäre	keine Aussage	Signifikante Auswirkungen sind nicht zu erwarten.	neutral
Minimierung des Verbrauchs nicht-nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung	keine Aussage	Neben den durch die Investitionen selbst verbrauchten Materialien sind keine signifikanten Wirkungen zu erwarten.	neutral
Minimierung des Verbrauchs un bebauter Fläche/ Schutz der Natur- und Kulturlandschaft/ Erhalt der biologischen Vielfalt	Verweis auf die gesetzlichen Anforderungen (BauGB, Sächs-NatSchG)	Flächenverbrauch kann im Zusammenhang mit der Schaffung Lagerkapazitäten auftreten. Hier wird jedoch i.d.R. auf bestehende Anlagen bzw. Flächen innerhalb bestehender Anlagen zurückgegriffen.	neutral
Verhinderung der Beeinträchtigung der Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft)	Ziel der Förderung, (vor allem Boden- und Grundwasserschutz, daneben Immissionsschutz) konkretisierende Bedingungen: <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung einer Lagerkapazität für tierische Exkremente für sechs Monate • Flächenverfügbarkeit für das Ausbringen des Düngers • Technik bodenschonender Gülleausbringung 	Die positive Beeinflussung kann angenommen werden.	positiv
Sozio-kulturelle Dimension			
Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, der Erfahrungen und Fertigkeiten/ Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte	keine Aussage	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Zugang zu gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit	keine Aussage	Durch die Modernisierungsmaßnahmen findet eine Sicherung von Arbeitsplätzen statt.	leicht positiv
Sicherung der Einkommen/ Sicherung gerechter Einkommensverhältnisse/ Erhalt einer ausgewogenen Sozialstruktur	keine Aussage	Durch die Sicherung von Arbeitsplätzen wird positiver Einfluss auf die dauerhafte Sicherung von Einkommen ausgeübt. Inwieweit Einfluss auf Einkommensverhältnisse ausgeübt wird, kann nicht beurteilt werden.	neutral bis leicht positiv
Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke/ sozialer Zusammenhalt/ Solidarität/ Kommunikationsstrukturen	keine Aussage	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral

Kriterium	enthaltene Bedingungen und Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen	keine Aussage	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Ökonomische Dimension			
Erhalt und Entwicklung des regionalen Produktivvermögens	keine Aussage	Durch die Modernisierung der geförderten Betriebe wird eine Wertsteigerung erreicht.	leicht positiv
Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur	Förderung umweltgerechter Erschließung von Betrieben	Hierbei werden sanierungsbedürftige Wege mit wassergebundenen Decken neu hergestellt.	leicht positiv
Wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen	keine Aussage	Durch die Erfüllung von technischen Auflagen können die geförderten Unternehmen ihre Arbeitsfähigkeit sicherstellen.	positiv
Ausgeglichene Bilanz des überregionalen Wertaustausches	keine Aussage	Da produktionssteigernde Maßnahmen explizit untersagt sind, erfolgt hierzu keine direkte Beeinflussung.	neutral
Entwicklung einer vielfältigen Branchen- und Unternehmensstruktur	keine Aussage	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Erhalt und Entwicklung von Firmennetzwerken und Kooperationen	keine Aussage	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Innovationstätigkeit	keine Aussage	Da es sich i.d.R. um standardisierte Investitionen handelt, liegt keine nennenswerte Innovation zugrunde.	neutral

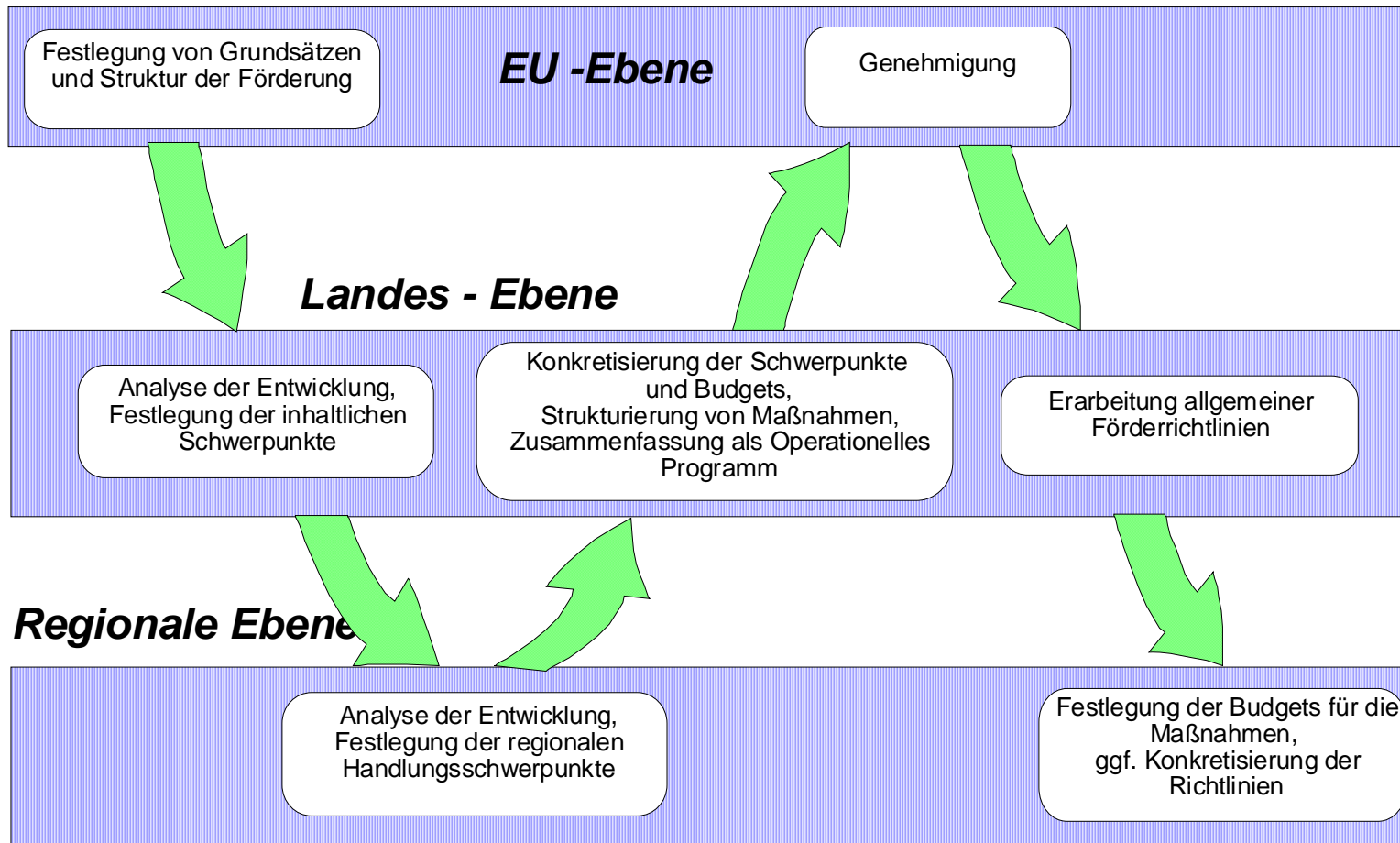
Anhang 8 Bewertung der Förderrichtlinie "Investitionen in Betriebsgebäuden für die Tierhaltung" (EAGFL)

Kriterium	enthaltene Bedingungen und Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Umweltdimension			
Minimierung des Verbrauchs fossiler Energieträger/ Schutz der Erdatmosphäre	keine Aussage	Neben der durch die Investitionen selbst verbrauchten Energie (auch indirekt über die Materialien) sind keine signifikanten Wirkungen zu erwarten.	neutral bis leicht negativ
Minimierung des Verbrauchs nicht-nachwachsender Rohstoffe für die stoffliche Nutzung	keine Aussage	Neben den durch die Investitionen selbst verbrauchten Materialien sind keine signifikanten Wirkungen zu erwarten.	neutral
Minimierung des Verbrauchs un bebauter Fläche/ Schutz der Natur- und Kulturlandschaft/ Erhalt der biologischen Vielfalt	keine Aussage	Flächenverbrauch würde durch Neubau auf un bebauter Fläche auftreten. Es wird jedoch i.d.R. auf bestehende Anlagen bzw. Flächen innerhalb bestehender Anlagen zurückgegriffen.	neutral
Verhinderung der Beeinträchtigung der Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft)	Nachweis einer Lagerkapazität für tierische Exkremente von sechs Monaten max. Tierbesatz 2,0 GVE/ ha verfügbare landwirtschaftliche Nutzfläche	Durch die Modernisierung der Stallgebäude ist von einer Verringerung der Emissionen auszugehen.	leicht positiv
Sozio-kulturelle Dimension			
Erhalt und Entwicklung des regional verfügbaren Wissens, der Erfahrungen und Fertigkeiten/ Motivation zum Einsatz der persönlichen Kräfte	keine Aussage	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Zugang zu gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit	keine Aussage	Durch die Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen werden i.d.R. keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. Wegen der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Betriebe können aber zumindest die bestehenden Arbeitsplätze besser erhalten werden. Dadurch wird ein positiver Effekt erreicht, auch wenn die statistische Bilanz eher negativ aussieht.	leicht positiv
Sicherung der Einkommen/ Sicherung gerechter Einkommensverhältnisse/ Erhalt einer ausgewogenen Sozialstruktur	keine Aussage	Durch die Sicherung von Arbeitsplätzen wird positiver Einfluss auf die dauerhafte Sicherung von Einkommen ausgeübt. Inwieweit Einfluss auf Einkommensverhältnisse ausgeübt wird, kann nicht beurteilt werden.	neutral bis leicht positiv
Erhalt und Entwicklung sozialer Netzwerke/ sozialer Zusammenhalt/ Solidarität/ Kommunikationsstrukturen	keine Aussage	keine nennenswerte Beeinflussung	neutral
Partizipation bei gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen	keine Aussage	keine nennenswerte Beeinflussung	neutral
ökonomische Dimension			

Kriterium	enthaltene Bedingungen und Aussagen	zu erwartende Wirkung	Wertung
Erhalt und Entwicklung des regionalen Produktivvermögens	Ziel der Förderung	Durch die Modernisierung der geförderten Betriebe wird eine Wertsteigerung erreicht.	leicht positiv
Erhalt und Weiterentwicklung der Infrastruktur	keine Aussage	keine nennenswerte Beeinflussung zu erwarten	neutral
Wirtschaftliche Stabilität der regionalen Unternehmen	Ziel der Förderung	Durch die Modernisierung können die geförderten Unternehmen ihre Arbeitsfähigkeit festigen.	positiv
Ausgeglichene Bilanz des überregionalen Wertaustausches	durch EU-Richtlinien reglementiert	Längerfristig erfolgt über die Stabilisierung der Unternehmen eine Sicherung der regionalen Wertschöpfung. Kapazitätserweiterungen sind nur in bestimmten Fällen gestattet.	leicht positiv
Entwicklung einer vielfältigen Branchen- und Unternehmensstruktur	keine Aussage	Durch die stärkere Förderung unterrepräsentierten Tierhaltungen (Rinder, Schafe, Ziegen) kann ein leichter Diversifizierungseffekt entstehen. In der Evaluierung des DIW wird jedoch festgestellt, dass genau dies nicht eingetreten ist.	neutral
Erhalt und Entwicklung von Firmennetzwerken und Kooperationen	keine Aussage	kein nennenswerter Einfluss erkennbar	neutral
Innovationstätigkeit	keine Aussage	Da es sich i.d.R. um standardisierte Investitionen handelt, liegt keine nennenswerte Innovation zugrunde.	neutral

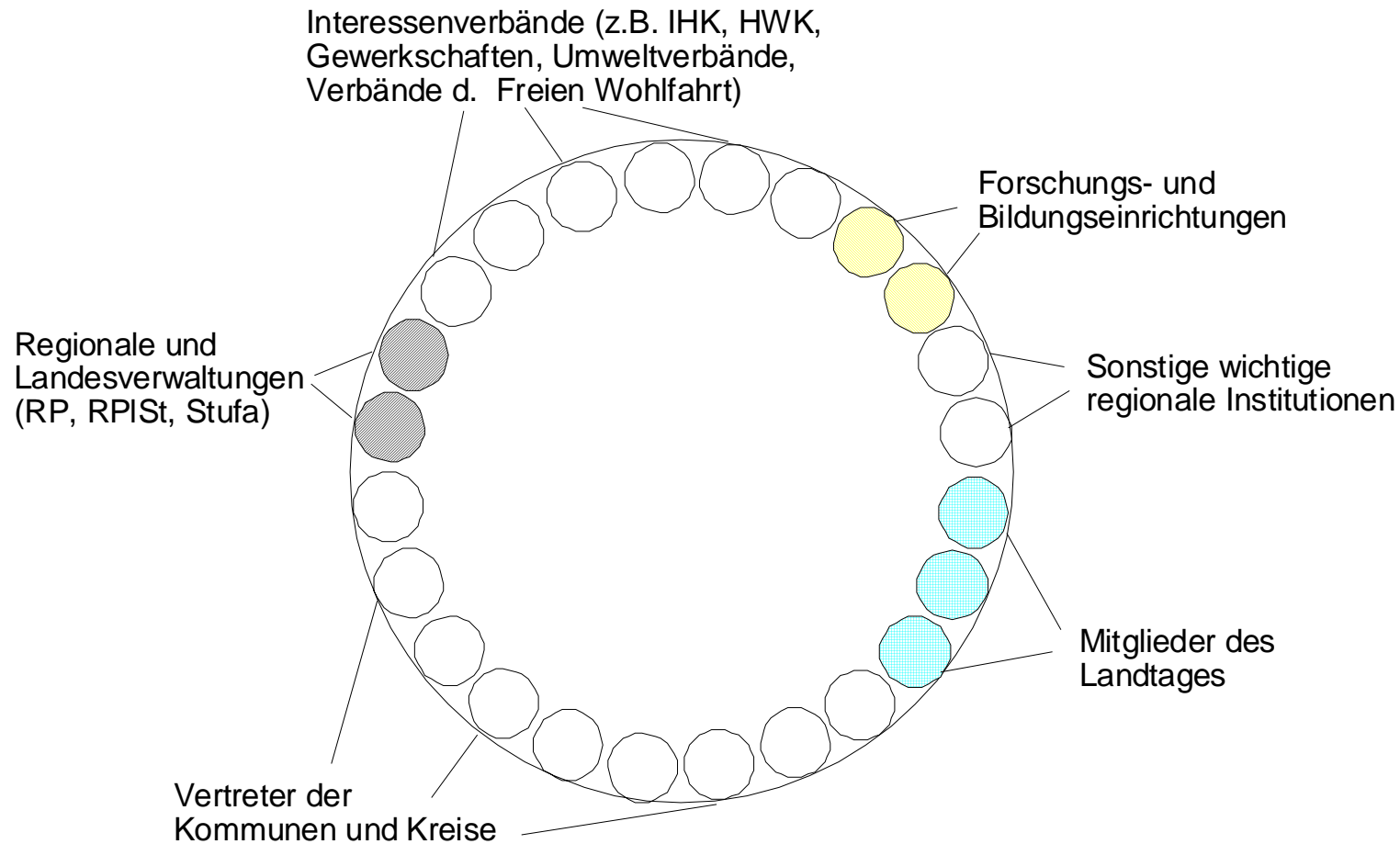
Anhang 9 Ablaufschema für die Programmierung

Ablaufschema für die Programmierung (Vorschlag)



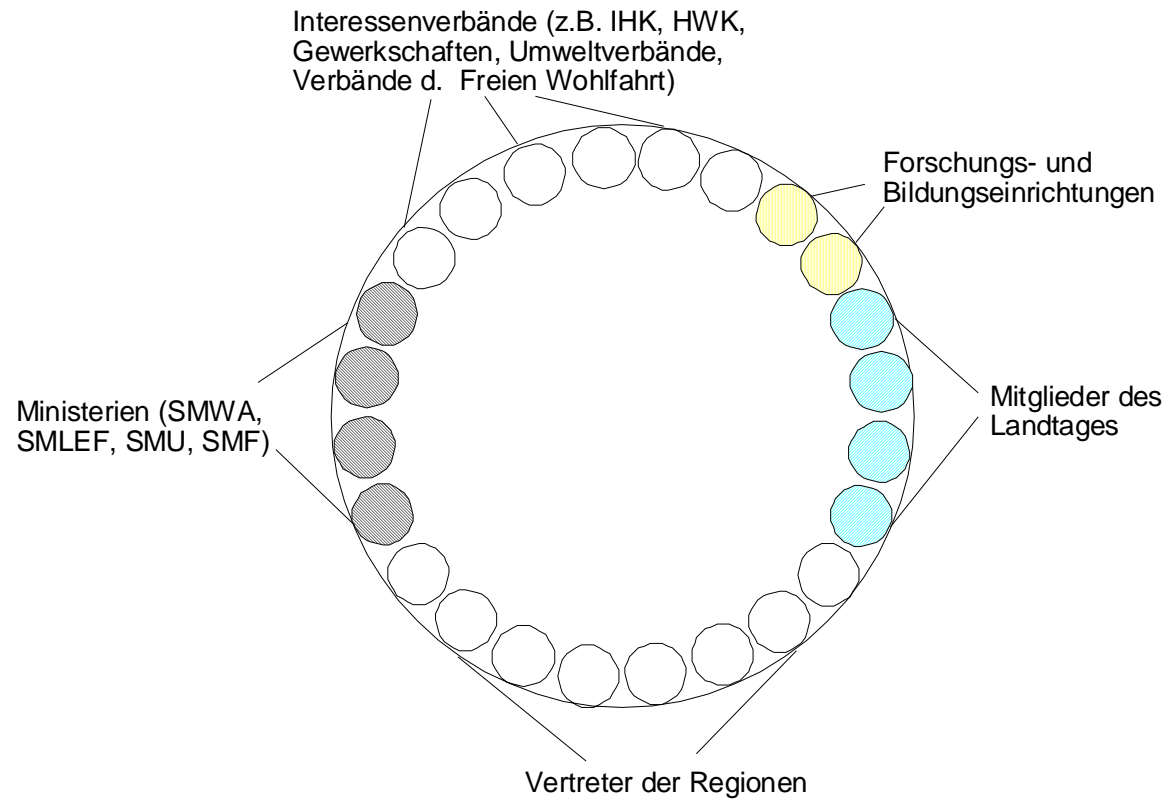
Anhang 10 Zusammensetzung der regionalen Workshops

Zusammensetzung der regionalen Workshops (Vorschlag)



Anhang 11 Zusammensetzung des Workshops auf Landesebene

Zusammensetzung des Landesworkshops (Vorschlag)



Anhang 12 Förderkosten für neu geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze

Im Rahmen der GA-Förderung in Sachsen, Januar - August 1997

Branche	Kosten pro Arbeitsplatz (TDM)		Förderfälle
	gewichtet ¹²	ungewichtet	
Gastgewerbe	129	100	73
Entsorgung (Abwasser, Abfall)	124	124	1
Kultur, Sport, Unterhaltung	117	107	3
Metallerzeugung	97	59	21
Chemie	94	57	24
Forstwirtschaft	80	42	9
Recycling	78	53	5
Glas, Keramik, Steine, Erden	64	40	46
Papier	56	33	30
Rundfunk-, Fernseh-, Nachrichtentechnik	54	32	16
Holz	52	32	149
Gewinnung von Steinen und Erden	50	50	1
Gummi und Kunststoffe	49	29	77
Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und – einrichtungen	47	35	5
Textil	45	21	62
Verlage, Druck, Vervielfältigung	40	21	93
Ernährung	39	25	72
Medizin-, Meß- und Steuertechnik	37	22	32
Maschinenbau	36	22	145
Datenverarbeitung und Banken	30	24	8
Metallverarbeitung	27	15	276
Möbel, Musik, Sportgeräte	23	13	53
sonstige Dienstleistungen	23	14	5
Geräte für elektrische Erzeugung	21	12	34
Baugewerbe	21	13	7
Forschung und Entwicklung	20	13	14
Dienstleistungen für Unternehmen	19	11	17
Kfz, Kfz-Teile	19	10	25
Bekleidung	14	8	20
Sonstiger Fahrzeugbau	13	6	6
Leder	10	6	4

gewichtet:

Die erhaltenen Arbeitsplätze wurden mit dem Faktor 0,5 und die neugeschaffenen mit dem Faktor 1,0 multipliziert.

ungewichtet:

Neu geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze wurden ohne Faktoren addiert.

¹²

Anhang 13 Übersicht über Gespräche/ Interviews

20.10.97	SMWA, Frau Hager
20.10.97	SMU, Frau Hegewald, Frau Michael
20.11.97	LRA Torgau-Oschatz, Abt. Wirtschaftsförderung, Herr Albrecht
25.11.97	LRA Chemnitzer Land, Abt. Planung, Herr Riedel; PROGROS, Herr Dr. Göbel
26.11.97	SMLEF, Herr Kraus, Frau Fischer
26.11.97	Sächsische Aufbaubank, Vorstand, Herr Scheuermann
01.12.97	RP Leipzig, Ref. Raumordnung, Herr Dr. Röhl
09.02.98	Grüne Liga, Geschäftsführer, Herr Schönfelder
19.02.98	Regionalinitiative Torgau-Oschatz, Frau Klemm
25.02.98	offizielle Abstimmung zum Zwischenbericht
26.02.98	Amt für Landwirtschaft Wurzen, Frau Brettschneider
04.03.98	Wirtschaftsregion Chemnitz-Zwickau, Sitzung des Regionalteams
18.03.98	Landesanstalt für Landwirtschaft, Herr Horstmann
23.04.98	Leipziger Agenda 21, Leiter der Arbeitsgruppen
27.04.98	Leipziger Agenda 21, Koordinierungskreis
29./ 30.04.98	Tagung „EU-Strukturfonds und Nachhaltige Entwicklung“ in Dresden
09.06.98	Leipziger Agenda 21, Leiter der Arbeitsgruppen
17.06.98	Kolloquium im Rahmen des Projektes in Dresden
17.07.98	SMLEF, Frau Fischer

Anhang 14 Die Teilnehmer des Kolloquiums am 17.06.98

Nachname	Vorname	Organisation
Bäuerle	Dr. Gerhard	Staatliches Umweltfachamt Radebeul, Regionale Planungsstelle
Fischer		Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten, Ref. 22
Fritzsche	Horst	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung, Ref. 61
Grzeja	Dr. S.	Landratsamt Döbeln, Regionalinitiative Torgau-Oschatz und Döbeln
Gärtner	Dr. Petra	Regionalforum Leipzig-West Sachsen
Göbel	Dr.	Prognos AG, Berlin
Hager		Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit
Keune		Regierungspräsidium Chemnitz
Kirkamm	Dr. Gerhard	Regionalforum Oberlausitz-Niederschlesien
Lenk		Regionalforum Südwest Sachsen
Lenkeit	Steffi	Stiftung Innovation und Arbeit Sachsen
Leuthold		Regionalforum Dresden-Oberes Elbtal-Osterzgebirge
dos Matos	Silvia	Ifo - Institut für Wirtschaftsforschung Dresden
Oßwald	Petra	REK Aktionsraum Klosterbezirk Altzella, Stadtverwaltung Nossen
Perner	Dr. Detlef	Deutscher Gewerkschaftsbund
Riedel	Dr. Jürgen	Ifo - Institut f. Wirtschaftsforschung Dresden
Schittenhelm	Anja	IGR-Koordinierungsstelle Bautzen
Schramm	Christian	Oberzentraler Städteverbund Bautzen - Görlitz - Hoyerswerda, Stadtverwaltung Bautzen
Sonntag	Dr. Gotthard	Sächsisches Staatsministerium f. Wirtschaft und Arbeit
Stange	Volker	REK Aktionsraum Südliche Oberlausitz, Landratsamt Löbau-Zittau
Spranger		Sächsischer Landesbauernverband
Töpel	Kathleen	DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
Urban	Jörg	Grüne Liga Sachsen