

Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

**Heinz Wendt
Inge Uetrecht**

**Josef Efken
Regine Albert**

**Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für
den ländlichen Raum des Landes Bayern 2000-2006**
Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2004**

**Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für
den ländlichen Raum des Landes
Bayern 2000-2006:**

Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

von
Heinz Wendt
Josef Efken
Inge Uetrecht
Regine Albert

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Braunschweig, November 2004

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Methodischer Ansatz	6
2.1	Vorgaben der EU sowie nationaler Stellen	6
2.2	Vorgehensweise	7
2.3	Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes	10
3	Untersuchungsgegenstand	12
3.1	Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	12
3.2	Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes (Ausgangssituation)	13
3.2.1	Ernährungswirtschaft	14
3.2.2	Sektorbeschreibung	15
4	Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland	18
4.1	Programmkonzeption, Strategie	18
4.1.1	Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen)	19
4.1.2	Bedarf	19
4.1.3	Ziele und Prioritäten	23
4.1.4	Zielquantifizierung/ Indikatoren	26
4.1.5	Maßnahmen	28
4.1.6	Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie	31
4.2	Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms	32
4.2.1	EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V	32
4.2.2	Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles	34
4.2.3	Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung	35
4.2.4	Inhaltliche Durchführung	36
4.2.5	Finanzabwicklung	37
4.2.6	Das Begleitungs- und Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich V&V	39
5	Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen	40
5.1	Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999	40
5.1.1	Auswertung Monitoringtabelle	40
5.1.2	Auswertung Projektliste	43
5.2	Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren	45
5.3	Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting-questions)	54
6	Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge	59
6.1	Programm	59
6.2	Durchführung	59
6.3	Begleitungs- und Bewertungssystems	60
6.4	Änderungsvorschläge	61

1 Zusammenfassung

Zur Bewertung der verschiedenen Aspekte des Programms wurden unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt und genutzt. Die Bewertung der Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung, seine Durchführung und Umsetzung erfolgt im wesentlichen auf der Basis der Programme selbst sowie anhand von Informationen, die mit Hilfe eines speziell für diesen Zweck entwickelten Interviewleitfadens anlässlich von Besuchen im Ministerium gewonnen wurden. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Sie dienen der Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand von Indikatoren, die sie vorgeschlagen hat. Zu diesem Zweck wurde ein entsprechender Erhebungsbogen zur Datengewinnung auf Projektebene entwickelt. Er erlaubt allerdings nur die Ermittlung von Bruttoeffekten. In der Praxis sind wünschenswerte Informationen, die eine Ermittlung von Nettoeffekten erlauben würden, nicht mit vertretbarem Aufwand ergänzend zu beschaffen.

In Bayern werden mit Ausnahme der Bereiche Schlachtung von Rindern und Schweinen und der Herstellung von Fleischwaren alle Sektoren gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Land- und Ernährungswirtschaft sind in BY wichtige Wirtschaftsbereiche. Mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie den Export leisten sie erhebliche Beiträge und sichern Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Beschreibung der Sektoren reicht im Regelfall aus, um die Förderstrategie in diesem Bereich nachzuvollziehen. Bei einigen Sektoren sind ergänzende Informationen zur Beurteilung notwendig, die von den Evaluatoren anhand vorliegender Statistiken und über einen Besuch im Ministerium beschafft wurden.

Die Förderung zielt auf die Sicherung der Wertschöpfung, der Arbeitsplätze und der Einkommen im ländlichen Raum. Dieses Oberziel gewährleistet vor allem die interne Kohärenz zum Gesamtprogramm, aber auch die externe Kohärenz. Die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Landwirtschaft ist in BY tragende Zielsetzung. Der wirtschaftliche Vorteil für die Erzeuger hat in BY ebenfalls einen hohen Stellenwert. Die Beteiligung der Erzeuger an der Wertschöpfung der Erzeugnisse wird durch die Förderung wachstumsträchtiger regional bedeutender Marktsegmente unterstützt. Diese Ziele gewährleisten vor allem die interne Kohärenz zum Gesamtprogramm, aber auch die externe Kohärenz. Die Ziele sind relevant und beziehen sich auf die in den Sektorbeschreibungen erläuterte Situation. Die Ziele sind kohärent und in sich schlüssig.

Die Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Zielfestlegungen abzudecken, so sie von den Zielgruppen angenommen werden.

Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und europäischen Agrarpolitik, in dem sie konsequent die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern. Die Ausrichtung an den Zielen der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist gesichert.

Die Ermittlung des Bedarfs wurde teilweise durch das Investitionsverhalten bestätigt. Außer im Sektor Milch wurden in den meisten Sektoren bisher auch aufgrund des späten Bewilligungsbeginns im Jahr 2002 weniger Fördermittel nachgefragt als erwartet worden war.

Es wurden kaum spezifische Indikatoren für die Maßnahme Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse formuliert. Insoweit stützt man sich auf die einheitliche Erhebung von Indikatoren anhand des im Rahmen der Evaluation entwickelten Erhebungsbogens zur Beantwortung der Bewertungsfragen der EU-Kommission. Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken sind zu begrüßen. Allerdings erschweren die sowohl inhaltlich als auch formal anspruchsvollen Informationswünsche der EU Kommission eine problemlose Umsetzung. Entsprechend sind die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft bislang noch nicht vollständig abgeschlossen.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V weitestgehend, aber nicht durchgängig leicht nachvollziehbar. Eine inhaltliche Bewertung wird dadurch erschwert und erfordert die Einholung zusätzlicher Informationen.

Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird gemessen an den Vorstellungen der EU als Hilfsmittel nur unzulänglich genutzt. Sie ist zu allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene. Möglicherweise ist dies Instrumentarium auch zu anspruchsvoll, um auf ausreichend disaggregierter Ebene im Rahmen eines so vielschichtigen Gesamtprogramms noch mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden zu können.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Die Abläufe sind transparent und weitgehend effizient im Sinne positiver Fördererfolge. Inhaltliche Kontrollen und Prüfungen im Hinblick auf die Evaluation sind eher nachrangig und wenig im Bewusstsein verankert. Der Arbeitsaufwand hat sich gegenüber der Vorgängerperiode deutlich erhöht. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren

möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll.

Bis Ende des Jahres 2002 wurden nur 10,4 % der bislang für die Förderperiode eingeplanten öffentlichen Mittel ausgezahlt, was unterhalb der proportionalen Mittelverteilung auf die Jahre liegt. Die Fördermittel im Maßnahmenbereich (g) können bis zum Ende der Förderperiode noch verbraucht werden.

Innerhalb des Maßnahmenbereichs V&V erfolgte keine Festlegung nach Sektoren wie in der Vorperiode. Insofern hat die Flexibilität gegenüber der Vorperiode zugenommen, indem die durch die Vorgaben der EU eröffneten Spielräume genutzt wurden.

Demgegenüber erweist sich der integrale Ansatz der Fördermaßnahmen als hinderlich, insbesondere wenn in einem Maßnahmenbereich aufgrund aktueller Entwicklungen schnelle Reaktionen notwendig sind. Die dafür notwendigen programmübergreifenden Abstimmungsprozesse sind mitunter zu langwierig und Austauschmöglichkeiten zwischen Maßnahmen des Programm insgesamt begrenzt. Hier sind Überlegungen, innerhalb offener formulierter Rahmenbedingungen den Bundesländern mehr eigenständige Entscheidungsfreiräume im Rahmen des genehmigten Finanzplafonds einzuräumen, geeignet, den Erfordernissen der Investitionstätigkeit im Ernährungsgewerbe besser zu entsprechen.

Die umfangreichen Erhebungsbögen führen aufgrund der sehr detaillierten Vorgaben der Kommission und ihrer geringen Bereitschaft davon Abstriche zu machen, sowohl bei den Unternehmen als auch den Bewilligungsbehörden zu Problemen bei der Beantwortung. Korrekt ausgefüllte Erhebungsbögen sind eher selten. Von den bis Ende 2002 bewilligten 43 Projekten liegen den Evaluatoren bislang lediglich für 2 Projekte auswertbare Erhebungsbögen vor. Qualität und Rücklauf der Erhebungsbögen sind nicht zufriedenstellend. Die Korrekturarbeit hat einen erheblichen Umfang. Sie lässt sich aber im konstruktiven Dialog mit den Bewilligungsstellen lösen. Vorliegende Erhebungsbögen erweisen sich als geeignetes Instrumentarium, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Die Durchführung einer Ex-ante-Evaluation als Bestandteil des zu genehmigenden EPLR ist in ihrer Zweckmäßigkeit zu hinterfragen, wenn sie nicht ausreichend differenziert auf der Maßnahmenebene erkennbar wird.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Milch (MI), Obst & Gemüse (O&G), Vieh und Fleisch (V&F) sowie Kartoffeln (KA). Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten

danach die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung, die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren, die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege, die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse sowie die Förderung der Entwicklung neuer Produkte ab. Grüne Investitionen sind beinahe bedeutungslos.

Die maßgeblich von der EU bestimmten Rahmenbedingungen der Förderung wurden zu spät endgültig festgelegt und damit eine wichtige Voraussetzung für partnerschaftliche Zusammenarbeit verletzt. Spätestens ein Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Die lange Genehmigungsdauer sowohl des Programmantrages als auch von Änderungsanträgen ist vor dem Hintergrund des Jährlichkeitsprinzips und der Notwendigkeit einer schnellen Reaktion auf Marktentwicklungen in der Ernährungswirtschaft nicht sachgerecht und muss dringend beschleunigt werden. Eine Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Regionen im Rahmen definierter Plafonds für das Gesamtprogramm könnte hier ebenfalls Entlastung bringen und die ‚vor Ort‘ liegende Kompetenz mehr nutzen.

Insbesondere die Maßnahme ‚g‘ Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite.

2 Methodischer Ansatz¹

2.1 Vorgaben der EU sowie nationaler Stellen

Die Evaluation im Bereich des Maßnahmenbereichs der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 (Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse; Programmbestandteil V&V) orientiert sich an den Vorgaben, wie sie durch die nachfolgenden Richtlinien und Durchführungsbestimmungen auf EU-Ebene sowie im nationalen Rahmen festgelegt sind:

- Verordnungen (EG) Nr. 1257/1999, 1260/1999, 1750/1999 bzw. 445/2002;
- STAR-Arbeitspapier : Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000–2006, Versionen VI/8865/99 bis VI/33002/02;
- Arbeitspapier 8: Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen vom 05.12.2000;

¹ Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

- Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Dokument VI/12004/00 Endg., Dezember 2000;
- Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor, (2000/C28/02), 12.08.2000;
- Fördergrundsätze Marktstrukturgesetz, Marktstrukturverbesserung, Verarbeitung und Vermarktung von regional bzw. ökologisch erzeugten Produkten des Rahmenplans der GAK.

2.2 Vorgehensweise

Der Maßnahmenbereich der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 soll im Blick auf drei Aspekte bewertet werden:

1. Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils,
2. seine Durchführung und Umsetzung,
3. Wirkungen und erste Ergebnisse.

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen. Im ersten Bereich wird eine systematische **Programmanalyse** im Hinblick auf die Identifizierung und Ableitung des Bedarfs an Förderung sowie der Formulierung von Zielen, Maßnahmen und Wirkungsindikatoren vorgenommen und die innere Kohärenz der sich daraus ergebenden Förderstrategie beurteilt. Daraus werden notwendige Schlussfolgerungen abgeleitet, die zum einen die Strategie und Erstellung des Programms betreffen, zum anderen aber auch die Vorgaben der EU für die Programmgestaltung und Genehmigung. Die dafür benötigten Informationen stammen zu großen Teilen aus dem Programm selbst. Diese wurden ergänzt durch Informationen aus einem Interview im zuständigen Ministerium anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Interviewleitfadens (vgl. Anhang 1), Sekundärstatistiken sowie das vorhandene Expertenwissen der Evaluatoren.

Im Bereich der **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde zunächst die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt. Informationsgrundlage war das Programm, ergänzt um die beim Interview im Ministerium gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wird dann mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU über die genannten Verordnungen, die dazu gehörenden relevanten Durchführungsverordnungen und insbesondere deren Änderungen vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung beeinflussen und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Zur **Abschätzung der Wirkungen** der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen.

Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren.

Tabelle 1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengöße, Rücklauf, Auswahlkri- terien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			adminstra- tiven Umsetzung	Vollzugs	Inanspruch- nahme / Outputs	Wirkungen (ggf. unterteilt nach den Bewer- tungsfragen)	
Quantitative Daten							
Primär	Standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			X	X	Anhang 2-4
Sekundär	Monitoringdaten		X	X	X	X	
Qualitative Daten							
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X		Anhang 1
Sekundär	Literatur		X	X	X	X	Literatur- verzeichnis

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstruktureferenten damit begonnen, einen entsprechenden Erhebungsbogen zur Datengewinnung zu entwickeln (vgl. Anhang 2 bis 4). Dabei ging es zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzusetzen. Angesichts der fehlenden Bereitschaft der Kommission, Abstriche an den von ihr vorgegebenen Indikatoren zu machen, wurde der Erhebungsbogen sehr umfangreich. Beispielhaft ist das Vorgehen in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V

<p><i>Indikatorvorschlag EU</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Trend der Einkaufspreise der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen</i> <p>Umsetzung im Erhebungsbogen</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Erfassung von Menge und Wert für 5 Hauptrohwaren ➤ Anteil vertraglicher Bindung ➤ Anteil Öko am Rohwarenbezug ➤ Lieferung EZG/Erzeugerorganisationen/Erzeugerzusammenschlüsse ➤ Laufzeiten der Abnahme- und Lieferverträge ➤ Anteile mit Festpreisen, Marktpreisen, Preisauflagen ➤ Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n. ➤ Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise

In intensivem Dialog mit den zuständigen Verwaltungsinstanzen in den Ländern flossen und fließen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen ein. In mehreren

Schritten entstand so ein Erhebungsbogen auf EDV-Basis, den die Begünstigten ausfüllen müssen, um Fördermittel zu erhalten.

Die Kennzahlen werden bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition abgefragt. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Abschluss erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. Es lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Werten ermitteln, deren Ursachen nachgegangen werden kann. Das Vorgehen erfüllt die Forderung der EU, eine Wirkungsanalyse möglichst auf quantifizierbarer Basis durchzuführen.

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufriedenstellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, dass eine problemlose Auswertung möglich ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der umfangreichen Erhebungsbögen erhebliche Personalkapazität notwendig ist, um den unerwartet hohen Nachbearbeitungsaufwand durch die Bewilligungsbehörden und durch die Evaluatoren zu bewältigen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sie erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z. B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt, wie Mitnahmeeffekte, die sich z. B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass sie prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereitstellen. Eine direkte Verdichtung auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist dabei nur selten möglich. Vielmehr bedarf es im Regelfall der Ermittlung einer Fülle von Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Beantwortung der Bewertungsfragen aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen.

Dies ist derzeit noch erschwert, da nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Die Auswertungsmöglichkeiten werden aber mit zunehmender Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen im Verlauf der Förderperiode deutlich zunehmen, sofern die zur Prüfung und Pflege des Datenmaterials notwendigen Personalkapazitäten in der Administration und bei der Evaluation zur Verfügung stehen.

Die vorliegenden Erhebungsbögen beziehen sich auf die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen. Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen bislang nicht/kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den bei Antragstellung von den Begünstigten gemachten Daten. Auf dieser Grundlage werden im Abschnitt 5.2 die Auswertungsmöglichkeiten der erhobenen Daten im Hinblick auf die Bewertungsfragen der Kommission und die bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen dargestellt. Das dort aufgezeigte Spektrum möglicher Auswertungen wird sich mit zunehmender Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen im Laufe der Förderperiode erheblich erweitern.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Zwischenevaluation genutzt. Zum einen sind dies die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes, die Angaben zum Bewilligungsstand nach Sektoren, den Hauptinvestitionsmotiven, die Fördermaßnahmen im Bereich landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte sowie die Verteilung der geförderten Investitionen nach Gebietskulissen für die bis zum 31.12.2002 bewilligten Fördermaßnahmen enthalten. Sie geben auch Auskunft über die Bedeutung „Grüner Investitionen“. Die Ergebnisse werden in Abschnitt 5.1.1 dargestellt.

Als weitere Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereit gestellte Liste der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte genutzt, die Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren erlaubt, wobei teilweise eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich ist.

2.3 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes

Grundsätzlich sind die Bestrebungen der EU zu begrüßen, die von ihr geförderten Programme unter verschiedenen Aspekten über alle Mitgliedstaaten hinweg zu bewerten und dafür vergleichbare Indikatoren zu nutzen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel ist dieser Ansatz von hoher Relevanz und angemessen. Er wird vor allem dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn es gelingt die Handelnden auf allen Ebenen der Administration sowie der Wirtschaft davon zu überzeugen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind derzeit nicht in allen Fällen gegeben.

Zunächst ist es bedeutsam, dass die Grundlagen der Bewertung dem Prinzip der Partnerschaft folgend gemeinsam erarbeitet und verbindlich festgelegt werden. Einseitige Festlegungen sollten vermieden werden. Im Bereich V&V gibt es in dieser Hinsicht deutliche Verbesserungsmöglichkeiten.

Die ‚terms of reference‘ und ihre Interpretation sollten eigentlich vor Beginn der Förderperiode feststehen und auf EU-Ebene zwischen den einzelnen Institutionen abgestimmt sein. Diese schon in vorausgegangenen Evaluationen geforderte Vorgehensweise wurde auch in der jetzigen Förderphase sehr unzulänglich umgesetzt, wenn mehrfach nachträgliche, nicht immer gleichgerichtete Interpretationen der EU-Vorgaben erfolgten, die einer effizienten Umsetzung der Förderung und auch einer Evaluation im Wege stehen.

Wenn zentrale Elemente der Bewertung wie die Festlegung von Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen nicht rechtzeitig vor dem Start der Förderperiode vorliegen und wie in diesem Fall erst im Dezember des ersten Jahres der Förderperiode endgültig verabschiedet werden, führt dies zu unnötiger Nacharbeit und Nacherhebungen. Dies führt insbesondere bei EDV-gestützten Begleit- und Bewertungssystemen zu schwer zu bewältigender Mehrarbeit sowohl in der Verwaltung als auch bei den Evaluatoren. Wenn sich im Verlauf einer Förderperiode herausstellt, dass unverzichtbare Informationen über neue oder weitere Förderaspekte benötigt werden, sollte dies nur für neue Förderfälle gelten und Nacherhebungen unterbleiben. Auf intensivere rechtzeitige Vorarbeiten sollte daher künftig mehr Gewicht gelegt werden.

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die Mitgliedländer ergeben und die Qualität der Evaluation verbessert wird, lässt sich derzeit kaum abschließend beurteilen. Wesentlich wird dies davon abhängen, ob es gelingt, für die Bewertungsindikatoren tatsächlich Angaben zu bekommen. Dies ist dann leichter, wenn die Indikatoren Sachverhalte abfragen, die ohne zusätzlichen Aufwand bei den Begünstigten vorliegen und deren Bereitstellung ohne weitreichende Erläuterung möglich ist. Hier gibt es sicher Vereinfachungspotential. Ebenso erscheint eine Verringerung der Indikatoren möglich. Ein abschließendes Urteil sollte aber späteren Evaluationen vorbehalten bleiben, die auf eine größere Fülle von Auswertungsmaterial und Erfahrungen zurückgreifen können. Bisher deuten sich z. B. folgende Anpassungsnotwendigkeiten an:

- Im Bereich der Erfassung von Kapazitäten gelingt es kaum, für die Vielzahl der in der Realität anzutreffenden Gegebenheiten einheitliche Definitionen vorzugeben, die eine sinnvolle Auswertung ermöglichen. Der Verzicht auf diese Angaben erscheint daher überlegenswert.
- Der Indikator ‚*Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit*‘ lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors,

geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Stückkosten können kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, dabei die Bezugsgröße ‚produzierte Menge an Endprodukten‘ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Inwieweit in den Monitoringtabellen die Zuordnung der gesamten Investitionssumme zu einem der Ziele der VO (EG) Nr. 1257/1999, wie es die EU vorgibt, sinnvoll ist, kann anhand der für den Bereich V&V entwickelten Erhebungsbogens bei Vorliegen von mehr Fällen geprüft werden. Die bisherigen Erfahrungen deuten auf eine Verzerrung durch diese Vorgehensweise hin.

Zurecht legt die EU in ihren Vorgaben für die Evaluation Wert auf die Ermittlung von Netto-Effekten der geförderten Investitionen. Angesichts der nicht überwindbaren Schwierigkeiten, die dafür benötigten Daten in der Praxis zu ermitteln, müssen im Bereich V&V Abstriche von dieser prinzipiell richtigen Anforderung gemacht werden.

3 Untersuchungsgegenstand

3.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Das Programm des Freistaates Bayern behandelt die Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung mit dem Schwerpunkt Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Teil IV Kapitel 9.3.5. Die Strategie wird anhand der Ergebnisse der Förderperiode 1994–1999 und der Ausgangslage der zu fördernden Sektoren abgeleitet. Der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR Bayern) sieht eine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in folgenden Sektoren vor:

1. Fleisch,
2. Zuchtvieh,
3. Milch und Milcherzeugnisse,
4. Mähdruschfrüchte,
5. Kartoffeln,
6. Gärtnerische Erzeugnisse,
7. Wein,
8. Produkte des ökologischen Landbaus.

Entsprechend der Neugestaltung der EU-Vorgaben war eine detaillierte Aufschlüsselung der Finanzmittel nach Sektoren nicht notwendig. Bayern machte von dieser Möglichkeit Gebrauch. Eine interne Vorschätzung erfolgte entsprechend der Bedarfsermittlung, auf die in Abschnitt 4.1.2 eingegangen wird. Der für den Bereich V&V im Programm vorgesehene Gesamtbetrag an Fördermitteln ist Tabelle 2 zu entnehmen.

Tabelle 2: Entscheidungen zum Plan des Freistaates Bayern für 2000 bis 2006 im Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Antrag vom	Nr.	Kommissionsent- scheidung vom	Förderfähige Investitionssumme Mio. EURO	Fördersätze in %				EAGFL- Beteiligung Mio. EURO
				Begünstigte	EAGFL	national	insgesamt	
28.09.1999	K(2000)2527	07. Sep 00	107,36					53,68
1. Änderung								
23.04.2001	K(2002)1692	07. Jun 02	109,28		10,0%	10,0%	20,0%	54,64
2. Änderung								
	K (2002)3292	20. Sep 02	109,28	80,0%	10,0%	10,0%	20,0%	54,64

Der Beihilfesatz liegt in allen Sektoren einheitlich bei 20 %. Er setzt sich jeweils zur Hälfte aus EAGFL- und nationalen Mitteln zusammen. Die öffentlichen Beihilfen betragen insgesamt rund 109 Mio. Euro.

3.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes (Ausgangssituation)

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) betrug 2001 in Bayern 3,26 Mio. ha und macht damit rund ein Fünftel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Deutschlands aus. Die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in Bayern wird seit Anfang der 90er Jahre durch relativ zur Gesamtwirtschaft sinkende Werte der Bruttowertschöpfung charakterisiert. Im Jahr 2001 lag sie inklusive Fischerei mit insgesamt 4,07 Mrd. € geringfügig über dem Wert von 1991 mit 3,89 Mrd. €.

Trotz einer Verringerung der Anzahl landwirtschaftlich Erwerbstätiger im Jahr 1999 um 15 000 auf 214 000 Personen in 2001 hat Bayern mit 3,6 % immer noch einen relativ hohen Anteil an Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft und Fischerei. Der Anteil männlicher Personen betrug 3,7 % der Anteil weiblicher Personen 3,4 %. Seit 1999 werden nur noch landwirtschaftliche Betriebe mit einer LF ab 2,0 ha erfasst. Davon gab es in 2001 in Bayern 5737 Betriebe. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ab 2 ha LF reduzierte sich 2001 gegenüber 1999 um 8632 bzw. 5,8 % auf 140 425. In den letzten beiden Jahren reduzierten sich somit im Durchschnitt je Jahr die Betriebe um 2,9 %. Die durchschnittliche Betriebsgröße schwankt von 15,2 ha LF (Ostbayer. Mittelgebirge) bis 26,0 ha in den Gäugebieten.

Im Jahr 1999 erwirtschafteten die bayerischen Landwirte einen Produktionswert von 8,15 Mrd. €. Tierische Produkte stellen mit etwa 51 % den Hauptteil des Produktionswertes der bayerischen Landwirtschaft. Im Vergleich zum Bundesgebiet haben die Milcherzeugung und die Rinderhaltung besonders große Bedeutung (ELF, 2002).

Grundsätzlich ist die relative Bedeutung der bäuerlichen Landwirtschaft in Bayern als Wirtschaftsfaktor rückläufig. In den Regionen mit ungünstigen natürlichen Standortbedingungen hat die Landwirtschaft noch erhebliches wirtschaftliches Gewicht. Landesweit wächst jedoch die Bedeutung ihrer Funktion für die Sicherung und Erhaltung des ländlichen Raums.

3.2.1 Ernährungswirtschaft

Das Produzierende Ernährungsgewerbe in Bayern erwirtschaftete im Jahr 2001 einen Umsatz von 19,6 Mrd. Euro. Höhere Umsätze wurden nur bei der Herstellung von Kraftwagen, dem Maschinenbau und der Herstellung von Geräten zur Elektrizitätserzeugung erzielt. Damit nimmt das Produzierende Ernährungsgewerbe den vierten Rang unter den umsatzstärksten Branchen in Bayern ein.

Innerhalb des Ernährungsgewerbes Bayerns ist die Molkereiwirtschaft bei weitem die umsatzstärkste Branche, gefolgt von der Bierherstellung und der Fleischgewinnung und -verarbeitung. 2001 wurde in der Molkereiwirtschaft ein Umsatz von 7,8 Mrd. Euro erzielt, mit einem Anteil am Umsatz des Produzierenden Ernährungsgewerbe von 39,7 %. In den übrigen Bundesländern hat die Milchverarbeitung zusammen einen Anteil am ernährungswirtschaftlichen Umsatz von 12,3 %. Dies zeigt die überragende Stellung der Molkereiwirtschaft in Bayern im Vergleich zum restlichen Bundesgebiet.

Auch die Schlachtung und Fleischverarbeitung ist in Bayern eine bedeutende Branche der Ernährungswirtschaft. Der erzielte Umsatz belief sich in 2001 auf 3,06 Mrd. Euro, was einem Anteil am gesamten ernährungswirtschaftlichen Umsatz von 15,6 % entsprach. Die Mast und Schlachtung von Geflügel hat in Bayern einen geringeren Umfang als in anderen Bundesländern (LfE, 2002).

Ein weiterer, für Bayern überdurchschnittlich wichtiger Sektor ist die Bierherstellung auf den 10,2 % des ernährungswirtschaftlichen Umsatzes fiel. Die Verarbeiter von Obst- und Gemüse erzielten in Bayern 3,2 % vom Umsatz des produzierenden Ernährungsgewerbes (LfE, 2002).

Die Zahl der Betriebsstätten der bayerischen Ernährungswirtschaft lag im Jahr 2001 bei 980. In der Fleischverarbeitung und der Bierherstellung bestehen immer noch zahlreiche Betriebe (167 bzw. 161). Die Milchverarbeitung folgt mit 95 Betriebsstätten. Der Durchschnittsumsatz pro Betrieb betrug 2001 in Bayern 20,04 Mio. Euro. Im restlichen Bundesgebiet lag diese Kenngröße bei 21,11 Mio. Euro. 2001 waren im Ernährungsgewerbe 92 600 Personen beschäftigt. Wichtigste Arbeitgeber sind die Backwarenhersteller, gefolgt von den Molkereien, der Fleischverarbeitung und der Bierherstellung. Pro Betrieb sind im Mittel 95 Personen beschäftigt (LfE, 2002).

Insgesamt ist die Struktur des Ernährungsgewerbes in Bayern durch Klein- und Mittelbetriebe geprägt. Auch wenn die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Land- und Ernährungswirtschaft in Bayern hinter der anderer Branchen zurückbleibt, sind beide Bereiche für die Erfüllung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bedürfnisse unverzichtbar. Die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft hat dabei besonderen Stellenwert.

3.2.2 Sektorbeschreibung

3.2.2.1 Milch und Milcherzeugnisse

Der Sektor Milch und Milcherzeugnisse stellte 1997 mit einem Anteil von 35,8 % am gesamten Produktionswert der Bayerischen Landwirtschaft, die zentrale Einkommensquelle der bayerischen Landwirtschaft dar. In den Jahren 1998 und 1999 wurden von der bayerischen Landwirtschaft rd. 7,6 Mio. t Rohmilch produziert, dies entsprach ca. 25 % der in Deutschland erzeugten Milchmenge.

Die Zahl der Milchkuhhalter verringerte sich von 73 440 im Jahr 1998 auf rd. 67 500 1999 (-8,8 % gegenüber 1998), mit einer Anzahl von 1,441 Mio. Milchkühen. Die Molkereistruktur in Bayern ist vorwiegend mittelständisch geprägt, mit einer hohen Zahl an Privatmolkereien. Insgesamt ist die Anzahl der Betriebe rückläufig und lag 1999 bei 126 Betriebsstätten, die zu 93 Unternehmen gehörten (EPLR Bayern).

Die wichtigsten Produkte der bayerischen Milchwirtschaft waren 1999 mit rd. 1,98 Mio. t Milchfrischprodukte (gegenüber Vorjahr +1,9 %), davon Milchlischerzeugnisse im Umfang von 922 000 t (+4,2 %), und die Käseproduktion, die sich gegenüber 1998 um 1,9 % auf eine Gesamtmenge von 619 000 t im Jahr 1999 erhöhte. Weiterhin hat der Export bayerischer Milchprodukte eine große Bedeutung. Die Ausfuhrmengen von Käse lagen 1999 bei 274 680 t. Im Export werden insbesondere noch Chancen für zusätzlichen Absatz von Spezialitäten gesehen. Generell sind zur Erhaltung des Leistungsstandards eine Konzentration der Produktion auf Produkte mit hohem Qualitätsstandard und deren kostengünstige Erzeugung unter Berücksichtigung von Umweltaspekten notwendig (EPLR Bayern).

3.2.2.2 Vieh und Fleisch

Die Erzeugung von Rind- und Kalbfleisch lag in Bayern in den letzten Jahren um etwa 400 000 t, die von Schweinefleisch etwas über 500 000 t. 1999 produzierte die bayerische Landwirtschaft rd. 16,5 % der deutschen Fleischerzeugung. Der Anteil an der deutschen Schweinefleischproduktion betrug 1999 rund. 13,5 %. Der Selbstversorgungsgrad liegt bei Rind- und Kalbfleisch deutlich über 200 % und bei Schweinefleisch unter 80 %. An Geflügelfleisch werden in Bayern jährlich ca. 70 000 t in rd. 20 Geflügelschlachtereien mit einer Schlachtkapazität von jeweils über 2000

Tieren/Monat geschlachtet. Die bayerische Erzeugung an Geflügelfleisch wird auf ca. 80 000 t geschätzt (EPLR Bayern).

Der Verarbeitungsgrad ist sehr unterschiedlich, Rindfleisch wird vielfach in Form von Hälften und Vierteln abgesetzt. Hier kann noch Wertschöpfungspotential erschlossen werden. In Bayern waren 1999 ca. 3000 kleinere registrierte und 37 zugelassene mittlere und größere Schlachtstätten mit einer Schlachtleistung von je > 1000 t/Jahr in Betrieb (LfE 2002). Sie sicherten ein flächendeckendes Netz von Schlachtmöglichkeiten und kurze Transportwege.

3.2.2.3 Mähdruschfrüchte

Im Getreidewirtschaftsjahr 1999/2000 wurden in Bayern rd. 6,79 Mio. t Getreide (einschließlich Körnermais) geerntet. Diese mengenmäßig sehr schwache Ernte, lag um 350 000 t bzw. 5 % unter dem langjährigen Durchschnitt (ELF, 2000). Der Anteil von Getreide am landwirtschaftlichen Produktionswert lag 1999 bei 13,3 % (StMLF, 2002).

Insgesamt liegt die Getreidevermarktung in Bayern bei rd. 3,7 Mio. t, im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1996/97 bis 1998/99. Die bayerischen Landwirte verkauften 48,7 % 1997/1998 und 1998/1999 insgesamt 47,3 % des geernteten Getreides (zum Vergleich Deutschland: 65,4 % bzw. 64,2 %). Das zu vermarktende Getreide wird von Genossenschaften, privatem Landhandel und Verarbeitungsunternehmen erfasst. Die vorhandenen Anlagen werden den Marktanforderungen dabei nicht immer ausreichend gerecht. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Lieferanten (Einzelerzeugern und Erzeugergemeinschaften) und der erstaufnehmenden Hand wird den Markterfordernissen nicht immer gerecht.

Mit Ausnahme der Braugerste gibt es in Bayern bei Weizen, Wintergerste und Körnermais eine Überversorgung. In 1998/1999 wurden rd. 1,3 Mio. t Getreide außerhalb Bayerns abgesetzt. Bei Braugerste war eine Zufuhr von 190 000 t notwendig, um die vorhandenen Mälzereikapazitäten auszulasten. Im Getreidewirtschaftsjahr 1999/2000 lag der geschätzte Getreideüberschuss aufgrund der niedrigeren Ernte bei ca. 300 000 bis 400 000 t Getreide. Im Bundesgebiet betrug dieser Anteil dagegen 11,5 % bzw. 11,6 %. (ELF, 2000)

3.2.2.4 Kartoffeln

Nach Niedersachsen liegt Bayern bei der Kartoffelanbaufläche im Vergleich aller Bundesländer an zweiter Stelle (1997 mit 18 %). Im Wirtschaftsjahr 1999/2000 wurde auf einer Fläche von 55 396 ha eine Erntemenge von ca. 1,816 Mio. t eingebracht. Gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 1993 – 1998 bedeutet dies ein Minus von rd. 381 000 t Kartoffeln. Der Kartoffelabsatz im Veredelungsbereich konnte weiter ausgebaut werden. Den Kartoffelverarbeitern (Erzeugnisse für

die menschliche Ernährung einschl. Snackprodukte) gelang es, ihren Absatz trotz des starken Konkurrenzdruckes auszudehnen.

Gut ein Drittel der Anbaufläche (ca. 21 000 ha) dient der Produktion von Kartoffeln zur Stärke und Alkoholerzeugung, die nicht Gegenstand des Programms sind. Die durchschnittliche Kartoffelanbaufläche je Betrieb lag dabei mit 1,2 ha deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 2,5 ha. Aufgrund unterschiedlicher klimatischer Bedingungen gibt es eine gewisse Sicherheit in der Marktversorgung durch überregionalen Ausgleich (ELF, 2000).

Unter phytosanitären Gesichtspunkten ist problematisch, dass viele Kartoffelvermarkter auch Pflanzkartoffeln aufbereiten und vermarkten.

3.2.2.5 Gärtnerische Erzeugnisse

Das EPPD Bayerns subsummiert unter dem Sektor Gärtnerische Erzeugnisse die Sektoren Obst und Gemüse einerseits sowie Zierpflanzen andererseits. Insgesamt sind in diesen Bereichen rd. 8 500 Betriebe tätig.

Mit einer Erntemenge von 50 000 bis zuletzt rd. 60 000 t Markto Obst nimmt Bayern unter den Bundesländern eine mittlere Stellung ein. Diese Mengen werden in 3644 Obstbaubetrieben auf rd. 5200 ha erzeugt. Streuobstbestände spielen für die Obstproduktion eine wichtige Rolle und sollen unter landeskulturellen Gesichtspunkten stabilisiert werden. Die Verwertung ihrer Produktion erfolgt vorrangig über die Fruchtsaftindustrie. Der Anteil von Frischobst am Produktionswert der bayerischen Landwirtschaft lag 1997 etwas über 2 % (vgl. ELF, 2000).

Hinsichtlich der Erntemengen wichtiger Gemüsearten liegt Bayern hinter Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz zusammen mit Niedersachsen an vierter bzw. fünfter Stelle unter den Bundesländern. Nach der Gartenbauerhebung 1994 waren im Gemüsebau 4242 Betriebe tätig. Die Anbaufläche im Freiland ist seit 1992 von 9 566 ha auf 10 103 ha im Jahr 1999 geringfügig gestiegen (vgl. ELF, 2000). Der Beitrag von Frischgemüse zum Produktionswert der bayerischen Landwirtschaft lag Mitte der neunziger Jahre bei etwa 2,5 %. In Niederbayern liegen Deutschlands größte Anbaugelände für Einlegegurken und Zwiebeln.

2087 Betriebe erzeugen Zierpflanzen und trugen damit im Jahr 1997 rd. 3,4 % um Produktionswert der Landwirtschaft bei. Die Baumschulfläche ist in den Jahren vor Programmerrstellung deutlich ausgeweitet worden und lag Ende der neunziger Jahre bei rd. 2 500 ha.

3.2.2.6 Wein

Bayern verfügt mit Franken über ein Anbaugelände, das durch besonders gehaltvolle, extraktreiche Weine gekennzeichnet ist. Die Zahl der Weinbaubetriebe ist zwischen 1993 und 1999 von 7649 auf

6796 zurückgegangen, die Rebfläche im gleichen Zeitraum mit etwa 6300 ha gleichgeblieben (vgl. ELF, 2000). Der Beitrag des Sektors Wein zum Produktionswert der bayerischen Landwirtschaft liegt etwas über 1 %, hat in der Anbauregion aber deutlich höhere Bedeutung.

Die Lagerung von Wein in Kunststofftanks birgt gewisse Gefahren für die Qualität des Weines in sich. Um diese möglichst flächendeckend auszuschalten, war eine umgehende Beschaffung von Stahltanks notwendig. Mit dieser Zielsetzung war der Sektor Wein schon in vorangegangenen Förderperiode gefördert worden. Diese Maßnahmen sind noch nicht abgeschlossen und angesichts hoher Bestände haben qualitätsverbessernde Maßnahmen und strukturelle Anpassungen hohe Priorität.

3.2.2.7 Ökologischer Landbau

Neben allgemeinen Problemen der Ökovermarktung wie z.B. hohen Verbraucherpreisen, geringer Distributionsdichte oder schlechter Erkennbarkeit bestehen auch sektorale Probleme: Im Milchsektor verursacht die notwendige Trennung von ökologischer Milch bei der Erfassung und Verarbeitung erhebliche Kosten. Im Fleischbereich ist die Vermarktung ökologisch erzeugten Fleisches besonders schwierig und der Markt wächst nur langsam. Bei Gemüse, Obst und Kartoffeln aus ökologischer Produktion spielt die Direktvermarktung eine große Rolle. Die verstärkte Erschließung mehrstufiger Absatzwege bei der Frischvermarktung, der Ausbau der Belieferung von Verarbeitungsunternehmen des Ernährungsgewerbes (Industrie und Handwerk) sowie die Nutzung von Absatzmöglichkeiten im Außer-Haus-Verzehr waren wichtige Ansatzpunkte, um den Öko Landbau auszuweiten.

Land- und Ernährungswirtschaft sind bedeutsame Wirtschaftszweige in Bayern. Die Situationsanalyse der Sektoren im EPLR von Bayern erfolgt an verschiedenen Stellen und nicht immer im notwendigen Umfang, wenn man an EU-Vorgaben einer SWOT-Analyse denkt. Dadurch ist die Nachvollziehbarkeit von Bedarf, Zielen und Maßnahmen teilweise erschwert. Ergänzt um zusätzliche, anlässlich eines Besuches im Ministerium erhaltene Informationen lassen sie i.d.R. spezifische Hintergründe und den Handlungsbedarf in den einzelnen Sektoren ausreichend gut erkennen.

4 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland

4.1 Programmkonzeption, Strategie

Im Rahmen einer sozioökonomischen Strukturanalyse werden die im Programmplanungszeitraum zu erwartende Entwicklung der Strukturen, der Produktionspotenziale und der wirtschaftlichen Lage aus Sicht der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft dargestellt. Der Beschreibung der

Gesamtstrategie und der Ziele folgt die Ableitung der Aktionsschwerpunkte. Die Förderung im Bereich V&V ergibt sich aus der Analyse des Bedarfs jedes Sektors, aus dem die Maßnahmen und Möglichkeiten abgeleitet werden (EPLR Bayern S. 190 ff.).

4.1.1 Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen)

Das Konzept basiert auf den Kenntnissen der Branche und den Beurteilungen der Marktlage aus den Fachabteilungen des Ministeriums sowie den Erfahrungen aus mehrjähriger Tätigkeit der Mitarbeiter der Abteilung Markt und Ernährungswirtschaft. Die Kenntnisse basieren auf direkten Kontakten zu den Partnern in der Wirtschaft. Vorschläge von den Bewilligungsstellen wurden ebenso berücksichtigt wie schon vorliegende Anfragen von Unternehmen. Die Erfahrungen mit der Förderung in der Periode 1994 bis 1999 stellen eine weitere Grundlage dar. Die Bewertungsergebnisse der Zwischenevaluation der vorherigen Periode sind ein wichtiger Bestandteil der Bedarfsermittlung im Programm.

Die Programmerstellung in Bayern gründet auf der gegebenen Sachkompetenz im ELF, auf langjähriger Erfahrung und guten Kontakten zu Unternehmen und Interessenvertretungen. Vorhandene Marktstudien oder Entwicklungskonzepte wurden dort einbezogen, wo aktuelle verwertbare Informationen vorlagen. Diese Vorgehensweise ist rationell und durchaus angemessen. Im wesentlichen sind die Aussagen zutreffend und lassen keine Vermutung auf eine grundlegende Fehleinschätzung zu.

4.1.2 Bedarf

Der Bedarf wird im Kapitel 9.3.5. für den jeweiligen Sektors beschrieben, wobei der Bezug zur Ausgangssituation oft unzulänglich deutlich wird. Bei der Programmerstellung wurde der sektorale Bedarf wie folgt geschätzt (s. Tabelle 3).

Tabelle 3: Finanzplan, geschätzter Bedarf nach Sektoren (Stand März 2000)

Sektor	Beteiligungs- fähige Gesamt- kosten	Öffentliche Ausgaben Insgesamt		Ausgaben EAGFL		Ausgaben MS		Ausgaben Begünstigte	
		Mio. Euro	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro
	3=4+10	4=6+8	5=4/3	6	7=6/3	8=10+12	9=8/3	10	10=9/2
Vieh und Fleisch	111,150	22,230	20,0	11,115	10,0	11,115	10,0	88,920	80,0
Eier und Geflügel									
And.Tier. Erz./Nebenprodukte									
Milch und Milcherzeugnisse	265,000	53,000	20,0	26,500	10,0	26,500	10,0	212,000	80,0
Getreide	37,500	7,500	20,0	3,750	10,0	3,750	10,0	30,000	80,0
Wein	13,500	2,700	20,0	1,350	10,0	1,350	10,0	10,800	80,0
Obst u. Gemüse	66,500	13,300	20,0	6,650	10,0	6,650	10,0	53,200	80,0
Blumen u. Pflanzen									
Heil-, Gewürz- u. Aromapfl.									
Saatgut	In Bereich Getreide und Kartoffeln einbezogen								
Kartoffeln	43,000	8,600	20,0	4,300	10,0	4,300	10,0	34,400	80,0
Biologischer Landbau									
Andere pflanzl. Erzeugnisse									
Nachwachsende Rohstoffe									
Insgesamt	536,650	107,330	20,0	53,665	10,0	53,665	10,0	429,320	80,0

Quelle: ELF Bayern

Die Schwerpunkte der Förderung liegen mit 49,4 % des Investitionsvolumens im Sektor Milch und Milcherzeugnisse und mit 20,7 % des Investitionsvolumens im Sektor Vieh und Fleisch.

Milch und Milcherzeugnisse

Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurde der Sektor Milch und Milcherzeugnisse insgesamt in einer Höhe von 83,39 Mio. Euro gefördert. Der weitere Bedarf wird für die Förderperiode 2000 –2006 wie folgt abgeleitet. Zur Erhaltung des Leistungsstandes müssen die bayerischen Molkereiunternehmen Investitionen tätigen in:

- Bereichen weißes Sortiment, Käse- und Frischkäseherstellung,
- Entwicklung von neuartigen Produkten (z. B. Milch-, Joghurt- und Käsekompositionen mit anderen Lebensmitteln),
- Modernisierung und Rationalisierung der vorhandenen Anlagen,
- Energieeinsparung und Umweltschutz,
- Ausweitung der Kapazitäten im Abfüll- und Lagerbereich.

Insgesamt sollen 18 Unternehmen mit einer Verarbeitungskapazität von 3,5 Mio. t (entsprechend 38,4 % der Gesamtkapazität) Milch gefördert werden.

Aus dem Programm kann der Bedarf weitgehend abgeleitet werden. Zusätzliche Erläuterungen anlässlich des Besuches lassen diesen Bedarf im wesentlichen begründet erscheinen. Die Investitionsbereitschaft bestätigt den geschätzten Bedarf.

Vieh und Fleisch

Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurde der Sektor Fleisch insgesamt in einer Höhe von 26,33 Mio. Euro gefördert. Der Bedarf für die Förderperiode 2000–2006 im Sektor Fleisch wird wie folgt abgeleitet:

- Steigende Nachfrage nach grob- und feinzerlegter Ware in SB-Verpackungen,
- Hygiene, Kühlung und Zerlegung,
- Versand und Lagerung,
- Reifungskapazitäten für Rindfleisch
- Aufbau und Erhaltung einer Struktur mittelständischer Unternehmen

Für den gesteigerten Bedarf im Export von Rindfleisch sind die Kapazitäten für die Reifung nicht ausreichend. Im Bereich Zuchttiere gibt es nur ein Projekt. Der geplante finanzielle Einsatz in diesem Bereich ist mit insgesamt 1,93 Mio. € ein eher geringfügiger Betrag. Eine Investitionsförderung im Bereich Schlachtung und Verarbeitung ist ausgeschlossen.

Der Bedarf ist aus der Situationsanalyse nicht immer leicht nachvollziehbar. Die Erläuterungen anlässlich des Besuches konnten die Notwendigkeit einer Förderung in diesem Sektor insbesondere vor dem Hintergrund der langjährigen Förderung dieses Sektors nur zum Teil begründen. Die Investitionsbereitschaft ist wesentlich geringer als erwartet. Dies ist nach BSE und aufgrund des nicht gegebenen finanziellen Spielraums für die in der Branche tätigen Unternehmen nachvollziehbar.

Mähdruschfrüchte

Der Sektor Getreide wurde in der vorherigen Förderperiode mit insgesamt 6,10 Mio. € gefördert. Der Bedarf für der jetzige Förderperiode ist in die jeweiligen Bereiche der Mähdruschfrüchte zu unterteilen. Für Saatgut wird eine verstärkte Nutzung von zertifiziertem Saatgut erwartet. Dafür wird

- bei Schließung veralteter Anlagen die Schaffung moderner leistungsfähiger Einrichtungen für höhere Saatgutmengen sowie
- die Rationalisierung und Modernisierung bestehender Anlagen im Saatgutbereich für notwendig erachtet.
- Im Vermarktungsbereich von Mähdruschfrüchten wird ohne Kapazitätsausweitung Bedarf gesehen hinsichtlich der Verbesserung der Annahme-, Aufbereitungs- und Lagertechnik zur Sicherung und Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Erfassungsstruktur für die mehrstufige Marktbedienung. Dies bedeutet gleichzeitig die Stilllegung und Schließung vorhandener Lager- und Aufbereitungseinrichtungen.
- Anpassung der Erfassungseinrichtungen an die Technik- und Marktentwicklung

Für den Sektor Getreide sind 7,0 % der Gesamtinvestitionen für die Förderung vorgesehen. Aus dem Programm kann der Bedarf zumeist abgeleitet werden. Aufgrund der Erläuterungen anlässlich des Besuches ist der Bedarf weitgehend begründet. Die Investitionsbereitschaft hat sich bisher

noch nicht bestätigt, wird aber bis zum Ende der Förderperiode aufgrund einer relativ hohen Nachfrage weiterhin erwartet.

Kartoffeln

Dieser Sektor wurde in der vorherigen Förderperiode mit insgesamt 26,74 Mio. € gefördert. Ein Bedarf für die Förderperiode 2000–2006 ergibt sich daraus, dass der vorhandene Lagerraum den Qualitätsansprüchen nicht gerecht wird. Bedarf wird gesehen für:

- eine Modernisierung technischer Einrichtungen
- Rationalisierungsmaßnahmen
- Für Kartoffelpflanzgut sind aus phytosanitären Gründen spezielle Anlagen für die Lagerung, Aufbereitung und Abpackung des Pflanzgutes getrennt von anderen Kartoffeln notwendig.

Der Bedarf ist aus der Situationsanalyse des Programms abzuleiten, hängt aber in erheblichem Umfang von der künftigen Marktentwicklung ab. Die Erläuterungen anlässlich des Besuchs ergänzten und vertieften die Begründungen. Der anvisierte Bedarf wird derzeit nicht durch die Investitionsbereitschaft bestätigt.

Gärtnerische Erzeugnisse

Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurde der Sektor Obst und Gemüse insgesamt in einer Höhe von 18,54 Mio. Euro gefördert. Vor dem Hintergrund, dass es in einzelnen Regionen keine anerkannten Erzeugerorganisationen gibt wird Bedarf für Förderung außerhalb der GMO hinsichtlich folgender Aspekte gesehen:

- Zusammenfassung, Aufbereitung und Vermarktung des zersplitterten Angebotes
- Anpassung von Erzeugung und Vermarktung an veränderte Marktanforderungen und Verbraucherwünsche
- Modernisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen, die u.a. auch der Energieeinsparung und dem Umweltschutz dienen
- Schaffung von Tanklagerraum im Bereich Fruchtsaft

Grundlage der Bedarfsermittlung für den Sektor Obst und Gemüse ist die allgemeine Marktlage. Die Bedarfsableitung wurde auf der Grundlage von Schätzungen vorgenommen. Der Bedarf wird aus der Situationsanalyse im Programm nur unzureichend erkennbar, die Schwächen im Bereich der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen wurden erst aufgrund der Erläuterungen klarer und machten den Bedarf weitgehend nachvollziehbar. Die Investitionsbereitschaft ist vorhanden, bleibt aber bisher hinter den ursprünglichen Erwartungen deutlich zurück.

Wein

Der Sektor Wein und Alkohol wurde in der Periode 1994–1999 mit insgesamt 0,74 Mio. Euro gefördert. Der Markt fordert ein größeres und besseres Angebot an Rotwein und damit werden

technische Einrichtungen zur Ausweitung der Rotweinbereitung notwendig. Es wird Bedarf artikuliert im Bereich:

- Rationalisierung der Kellerwirtschaft,
- Erfassung- und Lagerkapazität,
- technische Einrichtungen zur Ausweitung der Rotweinbereitung.

Das förderfähige Investitionsvolumen soll 26 Mio. DM erreichen und nach Einschätzung des Landes den Nachholbedarf in diesem Bereich verringern.

Aus der Situationsanalyse erschließt sich der Bedarf nicht ohne die Erläuterungen, die anlässlich des Besuchs gegeben wurden. Der Bedarf scheint bezüglich der spezifischen Ziele im Sektor Wein begründet. Die Investitionsbereitschaft ist jedoch geringer als erwartet worden war.

Die Bedarfsermittlung erscheint zumeist der Situation in den Sektoren angemessen, wobei eine systematischere Analyse für die Beurteilung hilfreich gewesen wäre. Es werden alle Sektoren gefördert, die für BY Relevanz haben. Die Bedarfsermittlung im Bereich der Marktstrukturverbesserung ist von dem Bestreben getragen, für möglichst alle relevanten Sektoren Förderoptionen zu haben. Damit wird die im Rahmen der Umsetzung der VO (EG) Nr. 1257/1999 gegebene Flexibilität ausgeschöpft.

Die Interventionsbereitschaft ist erheblich von branchenspezifischen Entwicklungen geprägt und zudem von veränderten Kreditvergabebedingungen (Base II) beeinflusst. Bis zum Ende der Förderperiode wird in den meisten Branchen eine Realisierung der Investitionen im prognostizierten Umfang erwartet.

Den Ansprüchen der Interventionslogik „Bedarf – Ziel – Maßnahme – Ergebnis“ der EU wird die im Programm niedergelegte sektorspezifische Bedarfsermittlung auf der aggregierten Maßnahmenebene für V&V gerecht. Auf Sektorebene wäre eine systematischere Verknüpfung mit der Situationsanalyse wünschenswert gewesen. Weitergehende Erläuterungen anlässlich eines Besuchs im Ministerium führen zu der Einschätzung, dass die Bedarfsermittlung in der Regel eine solide Basis hat und weitgehend begründet ist.

4.1.3 Ziele und Prioritäten

Ziel der Förderung der Entwicklung des Ländlichen Raumes des Freistaates Bayern ist es, eine wettbewerbsfähige, umweltfreundliche, nachhaltige und multifunktionale bäuerliche Landwirtschaft zu sichern. Dazu werden im Entwicklungsplan EPLR vier große Förderschwerpunkte gebildet:

1. Strukturverbesserung
2. Agrarumwelt und Erhaltung der Kulturlandschaft
3. Maßnahmen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes

4. Forstwirtschaft

Den Förderschwerpunkten liegen folgende **programmspezifischen Zielsetzungen** zugrunde:

- Verbesserung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit,
- Erhaltung der Kulturlandschaft, Verbesserung der Agrarumwelt sowie Schonung der biotischen und abiotischen Ressourcen
- Aufgreifen endogener Entwicklungspotentiale,
- Erhöhung der regionalen Wettbewerbschancen durch Verbesserung der Infrastrukturausstattung und beruflichen Qualifizierung,
- Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse durch Stärkung der sozialen Strukturen und Aufwertung der kulturellen Potentiale im ländlichen Raum.

Die Maßnahme Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist dem Förderschwerpunkt 1 „Strukturverbesserung“ zugeordnet. Dieser Förderschwerpunkt umfasst über die Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen hinaus Strategien im Bereich der Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe und Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte (EPLR, S. 76 ff.). Das Hauptziel der Marktstrukturförderung ist die Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen bei ihrer Anpassung an die Erfordernisse des Marktes zu unterstützen. Dabei geht es um die Schaffung einer leistungsfähigen Verarbeitung und Absatzsicherung landwirtschaftlicher Produkte. Im einzelnen werden dazu in Kapitel 9.3.5.2 des EPLR Bayern (S. 196) folgende **sektorübergreifenden Ziele** benannt:

- Anpassung der Erzeugnisse und ihrer Qualität an die Erfordernisse des Marktes,
- Verbesserung, Rationalisierung und Modernisierung der Verarbeitung und Vermarktung,
- Verbesserung der hygienischen Bedingungen,
- Einsparung von Energie und Verbesserung der Umweltsituation,
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Sektorbezogen verfolgt Bayern folgende Ziele: (S. 197 ff)

Milch- und Milcherzeugnisse

- Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit leistungsfähiger Unternehmen,
- Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen,
- Verarbeitungsstrukturen, die kostengünstige und umweltschonende Herstellung hochwertiger Milcherzeugnisse ermöglichen,
- Stärkung von Innovationsaktivitäten,
- bei hohem Qualitätsstandard Drittlandsabsatz von Spezialitäten voranzubringen.

Mit der Förderung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen im Sektor Milch sollen eine flächendeckende Landbewirtschaftung gesichert und Arbeitsplätze in der Land- und Ernährungswirtschaft erhalten werden.

Fleisch

- Qualitätsstandard der Erzeugnisse verbessern
- die Wettbewerbsfähigkeit der in der Vermarktung und Verarbeitung tätigen Unternehmen im internationalen Vergleich stärken und sichern und damit den Absatz der landwirtschaftlichen Erzeuger
- langfristig Marktordnungsausgaben verringern.

Zuchttiere

- Sicherung des Absatzes bayerischer Zuchttiere als Einkommensquelle der Landwirtschaft
- Anpassung der Vermarktungseinrichtungen an die Anforderungen des Tierschutzes und der Tierhygiene
- Rationalisierungsmaßnahmen zur Senkung der Vermarktungskosten pro Tier

Mährdruschfrüchte

- Verbesserung der Vermarktungseinrichtungen überwiegend auf der ersten Vermarktungsstufe (Annahme und Aufbereitung),
- Anpassung der Erzeugung und Vermarktung an sich verändernde Marktbedingungen
- Sicherung einer flächendeckenden Erfassungsstruktur als Grundlage für die mehrstufige kontinuierliche Marktbedienung,
- Sicherung von Arbeitsplätzen und Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen
- die Saatguterzeuger durch eine sofortige Übernahme der Rohware in zentrale Lager- und Aufbereitungsbetriebe arbeitswirtschaftlich entlasten (Rohwarenschiene),
- die Saatgutqualität hinsichtlich Reinheit, Sortierung und Kalibrierung über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus anheben,
- eine schadfreie, den emissionsschutzrechtlichen Anforderungen entsprechende und den neuesten Erkenntnissen des Pflanzenschutzes gerecht werdende Beizung von Saatgut ermöglichen
- die Versorgung der Landwirtschaft mit Saatgut entsprechend den saatgutrechtlichen Bestimmungen bezüglich Menge, Zeitpunkt und Preis verbessern
- die Verwendung von anerkanntem, qualitativ hochwertigem Saatgut weiter steigern

Kartoffeln

- Anpassung von Erzeugung, Vermarktung und Verarbeitung an die Anforderungen des Marktes und des Umweltschutzes,
- Sicherung der Einkommenserzielung über Kartoffelanbau,
- Schaffung von qualitativ hochwertigem Lagerraum,
- Sicherung von Arbeitsplätzen und Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen,
- Verbesserung der Struktur der Pflanzkartoffelerzeugung,
- Minderung der wirtschaftlichen Risiken der Vermehrungsbetriebe,
- Verbesserung der Saatgutqualität insgesamt und Erhöhung der Verwendung von anerkanntem, qualitativ hochwertigem Pflanzgut,
- Verbesserung der Struktur des Speise- und Veredelungskartoffelanbaus und Optimierung der Verwertung.

Gärtnerische Erzeugnisse

- Anpassung der Anlagen an die veränderten Anforderungen des Marktes,
- Schaffung eines Netzes von regionalen Vermarktungseinrichtungen als Grundlage für überregionale Absatzmöglichkeiten,
- Schaffung von wettbewerbsfähigen Strukturen zur Bedienung der konzentrierten Handelsnachfrage,
- Verringerung des Energieeinsatzes sowie möglicher Umweltbelastungen
- Erhaltung und Förderung des Streuobstanbaus und damit der Kulturlandschaft
- Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen und Sicherung von Arbeitsplätzen

Wein

- Anpassung der Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes durch Rationalisierung von Kellerwirtschaft und Vermarktung
- Sicherung der Qualität durch weitere Umstellung der Lagereinrichtungen auf Edelstahlbehälter
- Verbesserung der technischen Voraussetzungen insbesondere für die Rotweinbereitung

Produkte des ökologischen Landbaus

- Anpassung bestehender Vermarktungskapazitäten an die Markterfordernisse,
- Ausbau der Vermarktungskapazitäten um flächendeckendes Angebot an ökologisch produzierten Erzeugnissen zu erreichen,
- Verstärkte Angebotsbündelung.

Die Ziele sind auf die Sektoren bezogen relevant und in sich schlüssig. Sie sind nicht immer leicht nachvollziehbar. Die sektorspezifischen Ziele werden im EPLR mit den zu erwartenden Entwicklungen und Maßnahmen vermischt dargestellt. Dies erschwert die Nachvollziehbarkeit der Argumentationslinie. Ihre hierarchische Zuordnung und Verknüpfung ist nicht immer leicht erkennbar. Ein strukturierter Überblick der Zielsetzungen etwa in Form einer tabellarischen Zielhierarchie wäre hilfreich gewesen. Zusätzliche Erläuterungen im Rahmen eines Besuchs im Ministerium machen deutlich, dass die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Landwirtschaft und damit die Kulturlandschaft zu erhalten tragende Zielsetzung im Bereich V&V ist. Der wirtschaftliche Vorteil für die Erzeuger hat in BY ebenfalls einen hohen Stellenwert. Die strategische Ausrichtung des Programmbestandteils zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung wird deutlich.

4.1.4 Zielquantifizierung/ Indikatoren

Im Rahmen der Maßnahme „g“ (Kapitel VII, Art. 25–28) werden im Anhang des EPLR die Ziele wie folgt quantifiziert.

Im Programmzeitraum sollen 134 Projekte mit einem Gesamtvolumen von rd. 109 Mio. Euro gefördert werden. Eine Auswahl Sektorübergreifender Wirkungsindikatoren wird im Rahmen des EPLR Bayern nicht vorgenommen.

Die Bewertungsfragen der EU-Kommission und die daraus abgeleiteten Indikatoren wurden erst im September 1999 vorläufig verabschiedet. Die darin enthaltenen umfangreichen Ansprüche zur Festlegung von Indikatoren waren aufgrund des vorläufigen Charakters eine unzulängliche Handlungsgrundlage. Die endgültige Verabschiedung erfolgte erst im Dezember 2000 mit dem Dokument VI/12004/00. Die von Bayern für den Bereich V&V sowie die Sektoren formulierten Indikatoren mussten auch nicht operationalisiert werden, da im Verlauf des Jahres 2000 für alle Bundesländer eine einheitliche Erhebung von Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Bereich der Marktstrukturverbesserung vereinbart wurde. Diese sind ausführlich im Abschnitt 2.1 dargestellt. In der Regel sollten die so gewonnenen Informationen auch dafür ausreichen, sektorspezifische Aussagen zum Zielerreichungsgrad abzuleiten und quantitativ zu untermauern.

Tabelle 4: Zielquantifizierung zur Maßnahme Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen

Indikator	Quantifizierung
	Anzahl der Projekte im Sektor
– Milch	18
– Fleisch	21
– Zuchttiere	3
– Mähdruschfrüchte	25 ¹⁾
– Kartoffeln	15 ¹⁾
– Gärtnerische Erzeugnisse	40
– Wein	12
Summe	134

1) jeweils einschließlich Saat-/Pflanzgut

Sektorbezogen gehen die quantifizierten Ziele der Marktstrukturförderung sowie die Bewertungsindikatoren aus Kapitel 9.3.5 hervor. Je Sektor werden die Indikatoren kurz beschrieben.

Im Sektor Vieh und Fleisch soll der Anteil der zerlegten Ware in der Relation zum Gesamtumsatz von derzeit ca. 20 % auf 30 % gesteigert werden. Als Bewertungsmaßstab für den Sektor „Zuchttiere“ wird der Umsatz herangezogen, den die Zuchtverbände über die Vermarktung von Zuchtvieh erzielt haben. Ein weiteres Kriterium sind die Vermarktungskosten pro Tier.

Für den Sektor Milch werden als Maßstab die Verarbeitungskapazitäten mit herangezogen. Die Planung umfasst 18 Unternehmen mit einer Kapazität von 3 536 912 t Milch, bei einer

Verarbeitungskapazität in Bayern von insgesamt rd. 9,2 Mio. t. Der Rohstoff soll künftig in einer verringerten Zahl von Betriebsstätten rationeller und kostengünstiger be- und verarbeitet werden.

Für den Sektor Mähdruschfrüchte können sich Indikatoren nur auf das jeweilige Einzelprojekt beziehen. Es wird eine Steigerung des Anteils von zertifiziertem Saatgut an der Gesamtsaatgutverwendung von derzeit 43% auf über 50 % am Ende des Planungszeitraumes angestrebt.

Mögliche Bewertungsindikatoren für den Sektor Kartoffeln sind: Höherer Vertragswarenanteil und Umschlagsteigerung je Beschäftigten. Indikatoren können sich nur auf das jeweilige Einzelprojekt beziehen. Generell soll der Selbstversorgungsgrad von 100 % bzw. leicht darunter stabilisiert und der saisonale Austausch z. B. mit den Mittelmeerregionen entsprechend den klimatischen Gegebenheiten angeregt werden. Die Anbaufläche bei Speise- und Veredelungsware soll stabilisiert werden. Darüber hinaus soll der Anteil von zertifiziertem Pflanzgut an der Gesamtpflanzgutverwendung von 33,7 % im Jahr 1997 auf mindestens 45 % am Ende der Planungsphase gesteigert werden.

Für den Bereich Obst und Gemüse soll zur Bewertung der sektoralen Ziele auf Ebene des einzelnen Vorhabens/Projekt es die Erhöhung des Anteils der Vertragsware an der gesamten Verarbeitungs- bzw. Anlieferungsmenge herangezogen werden. Es wird angestrebt, den Vertragswarenanteil von derzeit 45 auf 55 % nach der Investition zu steigern bzw. den Rohwarenanteil aus heimischer Produktion auf mindestens 50 % festzuschreiben. Für den Bereich Baumschule wird als Indikator die Erhöhung der Baumschulvermarktungskapazität über **eine** gemeinsame Absatzeinrichtung bestimmt.

Für den Sektor Wein wird als Indikator für den Erfolg der Maßnahmen der im Anschluss an die Investitionen erzielte Durchschnittserlös je Liter Wein und Wirtschaftsjahr (5 Jahre) herangezogen. Er soll im Vergleich zur Entwicklung des Gesamtmarktes bewertet werden.

4.1.5 Maßnahmen

Das EPLR begrenzt die Förderung auf die acht Sektoren Fleisch, Zuchttiere, Milch und Milcherzeugnisse, Gärtnerische Erzeugnisse, Getreide, Kartoffeln, Wein und Produkte des ökologischen Landbaues. Fehlende Finanzmittel waren kein Grund bestimmte Sektoren nicht zu fördern.

Bezogen auf die einzelnen Sektoren hat sich Bayern für die Förderung folgender Investitionsmaßnahmen entschieden:

Fleisch

- Kühlung, Zerlegung,
- Verpackung und Versand,
- Energieeinsparung/Hygiene/Umweltschutz.

Zuchttiere

- Tierschutz, Tierhygiene
- Rationalisierung der Logistik

Milch und Milcherzeugnisse

- Investitionen in den Bereichen weißes Sortiment, Käse- und Frischkäseherstellung,
- Entwicklung von neuartigen Produkten (z. B. Milch-, Joghurt- und Käsekompositionen mit anderen Lebensmitteln),
- technologische Innovationen,
- Rationalisierung und Modernisierung,
- Energie- Wassereinsparung und Umweltschutz,
- Verpackungstechnik,
- Verbesserung der Lager- und innerbetrieblichen Transportbedingungen einschließlich der notwendigen Baumaßnahmen.

Mähdruschfrüchte

- Investitionen, die den steigenden Anforderungen an die Produkthaftung Rechnung tragen,
- Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen,
- Umweltschutz,
- Errichtung schlagkräftiger Betriebe einschließlich verstärkter Kooperation untereinander,
- Rationalisierung und Modernisierung bestehender Einrichtungen.

Kartoffeln

- Modernisierung technischer Einrichtungen der Vermarktung und Verarbeitung
- Ersatz wegfallender Erzeuger- und Handelslager durch moderne, den Stand der Technik und den Marktanforderungen entsprechende Lager
- Investitionen zur Energieeinsparung,
- Verbesserung der Hygienesituation, des Umweltschutzes,
- Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen,
- vorrangige Berücksichtigung von Investitionen, die zur Kooperation zwischen den Vermarktungsunternehmen beitragen,
- schlüssige Marketing- und Qualitätskonzepte.

Investitionen sind funktionell auf die Anforderung der saatgutrechtlichen Bestimmungen und der EU-Richtlinien zur Bekämpfung der Quarantänekrankheiten CS und PS auszurichten

Gärtnerische Erzeugnisse

- Zusammenfassung, Aufbereitung und Vermarktung des zersplitterten Angebotes,
- Modernisierung und Rationalisierung,
- Verringerung des Energieeinsatzes und Anpassung der Vermarktungseinrichtungen an einen modernen Umweltschutz,
- Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen.

Voraussetzung der Förderung im Bereich Obst und Gemüse ist, dass die Vereinbarkeit mit den Zielsetzungen der Verordnung (EG) Nr. 2200/96; vertragliche Bindung zwischen Investor und Erzeugern oder Erzeugergruppen gewährleistet ist. Eine Investitionsförderung für Erzeugerorganisationen nach VO (EG) Nr. 1257/1999 erfolgt nur für Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen über 1 Mio. DM, oder wenn die Finanzierung mehr als 25 % des Betriebsfonds binden würde, oder wenn die Abschreibungsdauer die Laufzeit des OP/AP überschreitet.

Wein

- Anschaffung moderner, speziell zur Rotweinbereitung erforderlicher kellertechnischer Einrichtungen (entsprechende Gärbottiche, Erhitzungsvorrichtungen und Kühlsysteme, Fermenter u. a.)
- Rationalisierung der Kellerwirtschaft
- Umweltschutz
- Umstellung auf Edelstahlbehälter

Produkte des ökologischen Landbaus

Hier sind sektorspezifisch keine Maßnahmen geplant. Die Förderung erfolgt im Rahmen der übrigen Sektoren, um den Aufwand und die Schwierigkeiten zu vermeiden, die eine differenzierte Ermittlung von ökologisch und konventionell erzeugten Produkten auf Projektebene hervorrufen.

Insgesamt wird die Förderung ausschließlich in Form eines einheitlichen Zuschusses in Höhe von 20 % der zuschussfähigen Investitionen ausgezahlt. Eine fallspezifische Staffelung (etwa nach Zielerfüllungsgrad) ist nicht vorgesehen. Die Zuwendungen dürfen für eine Betriebsstätte innerhalb von fünf Jahren den Betrag von 2 Mio. € nicht überschreiten. Die Ausgestaltung der weiteren **Fördermodalitäten** entspricht dem GA-Rahmenplan. Der Nachweis, dass Fördermittel nur zugunsten von Erzeugnissen eingesetzt werden, für die normale Absatzmöglichkeiten bestehen, muss in jedem Einzelfall durch den Antragsteller geführt werden (Auswahlkriterien gem. VO (EG) Nr. 1257/1999).

Die mittelbare Zielgruppe ist immer der landwirtschaftliche Erzeuger, der von der Förderung Vorteile erlangen soll. Die unmittelbare Zielgruppe sind Vereinigungen von Erzeugern sowie Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung als Marktpartner von Erzeugern und/oder

Vereinigungen von Erzeugern. Es existiert kein formales **Auswahlverfahren**, bisher konnten alle bewilligten Anträge bedient werden.

Die Fördermaßnahmen sind weitgehend geeignet, um die angestrebten Ziele zu verfolgen. In den vielfach schon langjährig geförderten Sektoren, stehen die Anfragen und der signalisierte Bedarf von Unternehmen und Verbänden im Vordergrund. Hier kann die Funktion des Ministeriums v.a. auch in der Förderung traditionell starker Sektoren eher als reaktiv eingestuft werden. Impulsgebende Anreize werden nur im Bereich Öko/Regio gegeben. Das EPLR Bayerns erlaubt eine gewisse Flexibilität in der Durchführung der Förderung, weil eine Zuordnung nach Sektoren nicht anhand der finanziellen Mittel quantifiziert wurde.

Insgesamt müssen die zu fördernden Projekte dem Gemeinschaftsrahmen und der GAK sowie den Mindestanforderungen an Umwelt, Hygiene und Tierschutz entsprechen. Weiterhin sind die bei Investitionen üblichen Auflagen (z.B. Baurecht) zu erfüllen.

4.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie

Die Gesamtstrategie des Entwicklungsprogramms BY ist darauf ausgerichtet zur Entwicklung einer stabilen Land- und Forstwirtschaft und damit verbundener Attraktivität ländlicher Räume beizutragen. Die Fördermaßnahmen sollen die multifunktionale Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft des ländlichen Raums stärken.

Die Zielsetzung bzw. der ermittelte Bedarf in den einzelnen Sektoren sind aus dem Programm nachvollziehbar. Die dafür benötigte Situationsbeschreibung einzelner Sektoren erfolgt nicht immer in der notwendigen Breite und teilweise etwas unübersichtlich. Diese Defizite konnten durch zusätzliche Erläuterungen anlässlich eines Besuches im Ministerium weitgehend ausgeräumt werden. Die Maßnahmen entsprechen weitgehend der übergeordneten Zielsetzung und sind geeignet die formulierten Ziele zu erreichen. Die bisherige Investitionsbereitschaft entspricht nicht in allen Sektoren den Erwartungen.

Auf Programmebene sind die Ziele weitgehend kohärent, eine Zielhierarchie ist aber nicht unbedingt klar erkennbar. Die horizontale und vertikale Integration der Erzeugungsstufe in die Erfassungs- und Verarbeitungsstufe ist auf allen Zielebenen wichtig. Dieses Ziel gewährleistet insbesondere die interne Kohärenz zum Gesamtprogramm, aber auch die externe Kohärenz.

Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und der europäischen Agrarpolitik, in dem sie konsequent die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern. Aufgrund der geringen zeitlichen Distanz zwischen Planformulierung und Zwischenbewertung hat sich die Marktsituation kaum verändert, sodass die Gültigkeit der Ziele weiterhin gegeben ist.

Die Operationalisierung der Ziele in Maßnahmen ist nachvollziehbar. Die Konkretisierung der Maßnahmen hängt aber von dem Investitionswillen und den Investitionsmöglichkeiten der Wirtschaft ab, die sich sektorspezifisch unterscheiden und teilweise durch aktuelle Marktereignisse erheblich beeinflusst werden. Entsprechend blieb in einigen Sektoren die Nachfrage nach Fördermitteln hinter den Erwartungen zurück.

Der rechtliche Rahmen der VO 1257 und die dazu ergangenen Durchführungsvorschriften lassen flexible Anpassungen des Mitteleinsatzes zwischen den Sektoren zu. Diese Flexibilität ist sehr zu begrüßen und ist ein Schritt in die richtige Richtung, um das Spektrum von Reaktionsmöglichkeiten auf nicht vorhersehbare Marktentwicklungen zu erweitern, was gerade im Bereich der Marktstrukturverbesserung notwendig ist.

4.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

Die Umsetzung des EPLR erfolgt in Bayern federführend durch das Bayerische Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten in München. Die Programmsteuerung für die Marktstrukturförderung ist im Referat G5 Grundsatzfragen der Agrarförderung und agrarpolitische Sonderaufgaben angesiedelt.

Im Dezember 1999 wurde das erstellte Programm über das BMVEL an die Kommission geleitet, durch die Kommission genehmigt wurde es am 07. September 2000.

4.2.1 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V

Die Programmgenehmigung war insgesamt ein langwieriges Verfahren. Erst zehn Monate nach dem offiziellen Eingang wurde es in Überschreitung der sechsmonatigen Genehmigungsfrist genehmigt.

Bedingt durch die späte Programmgenehmigung wurden die grundlegenden Rahmendaten viel zu spät gesetzt, um die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen rechtzeitig auf den Weg zu bringen. In BY führte die lange Genehmigungsphase dazu, dass eine Übergangsregelung getroffen werden musste. In der Bewilligungspraxis wurde in den Jahren 2000 und 2001 in sehr vielen Fällen ein vorzeitiger förderunschädlicher Investitionsbeginn genehmigt, womit die Begünstigten das Risiko hätten tragen müssen, falls die Genehmigung des Programms nicht erteilt worden wäre. Nur mit einem derartigen Vorabgenehmigungsverfahren war es überhaupt möglich, den Folgen dieser langen Genehmigungsprozedur entgegen zu wirken.

Änderungsanträge sollten bis Ende Januar vorgelegt werden, um noch im selben Haushaltsjahr eine Genehmigung zu erhalten. Häufig wird erst nach bis zu sieben Monaten genehmigt. Folglich verbleibt nur ein winziges Zeitfenster, um Bewilligungen für das laufende EU-Haushaltsjahr bis

zum 15. Oktober zu erteilen. Die jeweils maximal ein Mal pro Jahr erforderliche Überarbeitung des EPLR hinsichtlich inhaltlicher Änderungen ist sehr aufwändig und verursacht vermutlich auch die zu langen Bearbeitungszeiten der EU-Kommission. Die Änderungsanträge sind langwierig und umständlich. Sie erfordern die Rücksichtnahme auf alle anderen Bereiche des EPLR.

Die **Vorarbeiten zur VO** (EG) Nr. 1257/1999 ließen wenig Spielraum für eine Mitarbeit des Bundeslandes auf Programmebene. Das Bundesland wurde zwar über die VO-Verhandlungen tendenziell rechtzeitig in Kenntnis gesetzt, hatte jedoch wenig Möglichkeit sich direkt einzubringen. Die bestehenden Mitarbeitsmöglichkeiten wurden durch das Bundesland zwar wahrgenommen waren in der endgültigen Fassung aber zumeist nicht wiederzuerkennen. Das Gebot der Partnerschaft zwischen dem Bundesland und der Kommission wird auf dieser Rechtssetzungsebene als angemessen empfunden, wurde für diesen Förderzeitraum jedoch nicht realisiert.

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 bietet eine größere Flexibilität gegenüber der Vorläuferverordnung (EG) Nr. 951/1997. Während die fachlichen Vorgaben der VO für sinnvoll und ausreichend erachtet werden, wird die zusätzliche Kontrolle der Auflagen z.B. im Bereich Einhaltung der Mindeststandards als sehr aufwändig wahrgenommen.

Insgesamt war die Erstellung des Programms schwieriger und die Abwicklung ist aufwändiger als zuvor, was vor allem auf dem integrierten Ansatz beruht. Ein bedeutender Teil der Mehrarbeit beruht auf dem zu späten Informationsfluss durch die EU-Kommission. Die Ansprechpartner in Brüssel sind programmbedingt Generalisten und nicht mehr Fachreferenten für Marktstruktur. Die Informationen aus Bonn hinsichtlich der Auslegung von Rechtspassagen seitens der EU-Kommission trafen zwar rechtzeitig ein, brachten aber oftmals nicht die für eine effiziente Umsetzung notwendige Klarheit hinsichtlich der konkreten Auslegung durch die Kommission. Die Ansprechpartner im BMVEL wurden für ausreichend kompetent gehalten, die Informationspolitik insgesamt als sehr gut beurteilt. Der Verfahrensablauf der jetzigen Periode hat sich bezüglich Programmanpassung bzw. Programmänderung verändert. Die Flexibilität bezüglich der Programmanpassung hat abgenommen, sechs Monate für kleine Änderungen werden kaum als angemessen empfunden.

Die Kommission ändert Vorgaben zur Abwicklung während der Förderperiode, wie z.B. im Bereich des Monitoring, wo im Jahr 2002 Abfragen für vorher nicht verlangte Gebietskulissen gefordert wurden und zwar rückwirkend. Dies behindert einen geordneten Ablauf in den dafür zuständigen Stellen. Die Vorgehensweise bei der nachträglichen Einführung der Vorschrift steht auch nicht mit dem Prinzip der Partnerschaft in Einklang. Zur Vermeidung solcher Fälle sollten daher verstärkt Anstrengungen von der Kommission unternommen werden, vor Beginn der Förderperiode die Informationsnotwendigkeiten für beide Seiten verbindlich festzulegen. Änderungsnotwendigkeiten

während der Förderperiode sollten zur Vermeidung erheblichen zusätzlichen Aufwandes bei der Abwicklung auf die Förderfälle begrenzt bleiben, die nach Einführung der Änderung bewilligt werden.

Verbesserungsmöglichkeiten bestehen hinsichtlich der Ausgestaltung der EU Förderung und der Programmierung:

- größere Entscheidungsfreiheit für Änderungen auf Landesebene
- Rechtzeitige, verbindliche Regeln (bzgl. Inhalt und Zeit) des Genehmigungsverfahrens
- 1–2 Jahre ohne Änderung der Rahmenbedingungen (nicht nur auf BL bezogen sondern auch auf GA also PLANAK), wenn Änderungen, dann großzügigere Handhabung

Die von Bayern geäußerte Kritik der unzureichenden Einflussnahme des BL auf die Rechtssetzung ist grundsätzlich gegeben. Das Wissen und die Erfahrung vor Ort fließen unzulänglich in die Verfahrensabläufe ein.

4.2.2 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles

Der Programmbestandteil zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung wurde im Jahr 1999 erarbeitet. Bei der Erstellung maßgeblich mitgewirkt haben die jeweiligen Personen aus dem Ministerium und der Bewilligungsstelle und der Bayerischen Landesanstalt für Ernährung.

Die organisatorische Abwicklung erfolgte, indem Entwürfe von den Fachabteilungen erstellt wurden und anschließend im Ministerium zum Programm verdichtet wurden.

Informationsgrundlage für die Erstellung des Programms waren einerseits die vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen und andererseits der aus verschiedene Informationsquellen ermittelte Förderbedarf. Dazu zählten bereits gestellte Anfragen von Unternehmen, Vorschläge der Bewilligungsstellen und Wirtschaftsverbände und die Erfahrungen der Förderperiode 1994–1999. Kaum relevant waren Programme anderer Bereiche oder Bundesländer. Bezüglich der generellen Strategie im Bereich Verarbeitung und Vermarktung fanden Besprechungen statt, in denen eine konkrete strategische Ausrichtung erstellt wurde. Die Strategie wurde über die Fachreferate entwickelt. im wesentlichen aus dem Vorläuferprogramm übernommen und an die aktuellen Rahmenbedingungen angepasst.

Im Allgemeinen gibt es hinsichtlich der organisatorischen Umsetzung keine Beanstandungen, da die kompetenten Fachreferate eingebunden waren und ein interner Austausch gewährleistet war.

Die Beteiligung relevanter Gruppen wird grundsätzlich für wichtig gehalten und floss über permanenten Kontakt zu den relevanten Wirtschaftsverbänden und Industrieunternehmen in das Programm ein.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die Belange des Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung wurden aus Sicht der betreffenden Mitarbeiter und der Evaluatoren entsprechend dem Bedarf im Gesamtprogramm berücksichtigt. Durch Einbeziehung der relevanten Wirtschaftskreise ist ein angemessenes Ergebnis entstanden. Die Förderschwerpunkte sowie die vorgesehenen Maßnahmen sind nachvollziehbar und in ihrer inhaltlichen Ausrichtung geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Informationen wurden jeweils direkt und zeitnah an die Bewilligungsstelle weitergegeben, so dass von einer kontinuierlichen Informationsweitergabe zu sprechen ist. Der Informationsbedarf der Bewilligungsstelle war gegenüber der Vorgängerperiode deutlich höher.

Die Öffentlichkeit wurde über die Fördermöglichkeiten im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung durch Informationsbroschüren und Artikel in der Fachpresse (Wochenblatt und Pressemitteilungen) hingewiesen. Wichtig war die Informationsvermittlung über direkte persönliche Kontakte. Andere externe Quellen wie das Wirtschaftsministerium und die Wirtschafts- und Sozialpartner kooperierten bezüglich der Informationsweitergabe.

Die Informationspolitik ist nach Einschätzung der Verantwortlichen ausreichend und erreicht den überwiegenden Teil der potenziellen Antragsteller. Bezüglich alternativer Fördermöglichkeiten ist eine Verbesserung durch die Nutzung weiterer Medien z.B. ein umfangreicheres Internetangebot denkbar.

4.2.3 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Die Bewilligungsphase begann in Bayern erst im Jahr 2002, d. h. zwei Jahre nach Beginn der Förderperiode.

Das bayerische StMLF ist für den landwirtschaftlichen Bereich und als Erstattungsstelle für die finanzielle Abwicklung des Förderprogramms zuständig. Als Koordinationsstelle der Programmsteuerung für die Marktstrukturförderung ist das Referat G5 zuständig. Die Koordination der Zahlungsfunktion für den Bereich Marktstrukturverbesserung ist der Abteilung M Markt und Ernährungswirtschaft zugeordnet. Die Leitung der Zahlstelle bzw. Zahlstellenkoordinationsstelle untersteht direkt dem Amtschef im Ministerium. Die Bescheinigende Stelle ist hiervon unabhängig als Stabstelle dem Finanzministerium angegliedert. Die Bewilligungsbehörde ist die Landesanstalt für Ernährung (LfE) in München, für den Sektor Wein die Regierung von Unterfranken. Das Staatsministerium führt im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht gegenüber der Landesanstalt/Regierung Unterfranken Finanzkontrollen durch. Externe Kontrollen erfolgen durch die Bescheinigende Stelle Innenrevision im Ministerium.

Insgesamt entspricht die verwaltungsmäßige Organisation den EU-Vorgaben. Sie ist im wesentlichen geeignet die Programmumsetzung zielgerichtet durchzuführen.

4.2.4 Inhaltliche Durchführung

Generell folgt die Abwicklung der Antragsbearbeitung von Zwischen- und Schlusszahlungen den einschlägigen Abwicklungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes. Die landesspezifischen Besonderheiten stellen sich wie folgt dar.

Vor der Antragstellung werden die Antragsteller im Rahmen eines allgemeinen Beratungsgesprächs über die Förderkonditionen informiert. Dieses Gespräch zielt darauf ab den Interessierten umfassende Information z.B. bezüglich Anforderung der Mindeststandards zu vermitteln. Die umfangreichen Antragsunterlagen werden den Antragstellern zur Beurteilung vorgestellt, damit sie einschätzen können, ob sich ein Antrag vor dem Hintergrund des erheblichen Arbeitsaufwandes lohnt. Wirtschaftlichkeitsberechnungen werden in einigen Fällen von einer Unternehmensberatung durchgeführt.

Nach dem Antragseingang erfolgt eine Projektauswahl gemäß den Richtlinien. Ein spezielles Projektauswahlverfahren existiert nicht (Abschnitt 4.1.5). Bisher war eine Auswahl nicht erforderlich, weil genügend Fördermittel für relativ wenige Antragsteller zur Verfügung standen.

Die Verwaltungskontrolle verläuft gemäß den einschlägigen Richtlinien nach dem Vier-Augen-Prinzip. Geprüft wird anhand von Checklisten, die u.a. für die Vor Ort Kontrolle von Mindeststandards relevant sind. Die Prüfung der Mindeststandards erweist sich für Bayern inhaltlich als problematisch aber auch in zeitlicher Hinsicht, da dies ein zusätzlicher Vorgang ist, der z.T. zeitaufwändig durch eine andere Behörde durchgeführt wird und insgesamt die Abwicklung verzögert.

Der gesamte Ablauf von der Kontrolle bis zur Festlegung der Fördersumme wird in der Bewilligungsstelle durchgeführt. Auf der Grundlage eines Prüfberichts bereitet die LfE eine Entscheidungsgrundlage für die Fachabteilung vor. Ein vorzeitiger Investitionsbeginn wird vom Ministerium direkt entschieden, erst dann kann die Bewilligungsstelle den vorzeitigen Maßnahmebeginn genehmigen.

Mit dem Investitionsbeginn setzt die Projektbegleitung ein. Die Verwaltungskontrolle und die Inaugenscheinnahme vor Ort werden vollständig und vor jeder Zahlung durchgeführt. Abschließend wird die Höhe der förderfähigen Kosten sowie der EAGFL- und GA-Mittel von der Bewilligungsstelle festgelegt. Vor der Auszahlung erfolgt nach dem Vier-Augen Prinzip noch mal eine Vor Ort Kontrolle bei mindestens 5 % der bewilligten Fälle. Die Zuweisung der erforderlichen Kassenmittel erfolgt durch die EU-Zahlstelle. Die Auszahlung der GAK- und der EAGFL-Mittel

erfolgt über zwei Haushaltstitel. Die Fördermittel werden an die Begünstigten in einer Summe überwiesen.

Die Einbettung des Förderprogramms in die Abteilung EAGFL Garantie, mit einem Rechnungsabschlussverfahren gestaltet den Verfahrensablauf aufgrund vielfacher Kontrollmechanismen äußerst kompliziert und unflexibel. Das Verfahren bringt für den Bereich V&V eine Überregulierung mit sich, die zunehmend auch auf den Unwillen der Begünstigten stößt. Andererseits erleichtert die Umsetzung der klaren Vorgaben Überprüfungen der Rechnungshöfe.

Insgesamt ist die Handhabung der Antragsabwicklung, Genehmigung und des Projektabschlusses sinnvoll gestaltet und konzentriert sich auf die wesentlichen Vorgänge. Ein Handbuch Strukturförderung sowie Checklisten erleichtern den gegenüber der Förderperiode 1994–1999 erhöhten Arbeitsaufwand.

Die Umsetzung wird von der Finanzabwicklung und den Vorgaben des Rechnungsabschlussverfahrens geprägt. Die im Hinblick auf die Evaluation notwendigen inhaltlichen Kontrollen und Prüfungen sind eher nachrangig und wenig im Bewusstsein der Verwaltung und der Begünstigten verankert, wobei Bemühungen um Verbesserungen erkennbar sind.

4.2.5 Finanzabwicklung

Die Finanzmittel aus dem EAGFL, Abt. Garantie und die GA-Mittel aus dem Bundeshaushalt werden in der Bayerischen Staatskasse zusammengeführt und den Begünstigten angewiesen (vgl. Abschnitt 4.2.4). Die Finanzabwicklung wird im wesentlichen zentral von der EU-Zahlstelle vorgenommen.

Von Jahresbeginn an werden die monatlichen Ausgaben auf der Grundlage der Tab 104 geschätzt. Ab dem 15. Juni erfolgt eine 14-tägige bzw. wöchentliche Prüfung der Mittel. Nicht rechtzeitig abgerufene Mittel fließen, soweit im Rahmen der relativ begrenzten Umschichtung möglich, in andere Bereiche des Programms.

Ein Mittelabfluss entsprechend der ursprünglichen Planungen war aufgrund der späten Programmgenehmigung im Herbst 2000 und der erst im Jahr 2002 begonnenen Bewilligungen in Bayern in den ersten 2 Jahren nicht möglich. Am 31.12.2002 lagen insgesamt 43 Bewilligungen vor, für die 23,80 Mio. EURO an öffentlichen Zuwendungen vorgesehen waren (vgl. Tabelle 6 Kap. 5.1.2) und 11,37 Mio. EURO ausgezahlt worden sind. Der ausgezahlte Betrag entspricht 10,4 % der im Rahmen der ersten Änderung veranschlagten Gesamtfördermittel. Da die Förderung im Jahr 2000 noch nicht beginnen konnte, erlaubt der Stand der Bewilligungen Ende 2002 durchaus die Ausschöpfung der geplanten Mittel im Rahmen der Planänderung aus dem Jahr 2002. Gemäß der

ursprünglich geplanten nahezu proportionalen Mittelauszahlung hätten mehr als 33 % der Mittel bis Ende 2002 ausgezahlt sein sollen. Bislang sind die realisierten Investitionen deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Planung und Mittelabfluss für den Maßnahmenbereich V&V in Bayern 2000 bis 2006, Stand 31.12.2002

	KOM-Entscheidung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. EURO, insgesamt									
Plan: EPLR	K(2000)	0,00	7,16	17,38	18,40	20,46	21,98	21,98	107,36
Plan: 1. Änderung	K(2002)2527			18,94	19,80	21,86	23,38	23,38	109,28
Ist: Auszahlungen		0,00	0,00	11,37					11,37
EU-Beteiligung, Mio. EURO									
Plan: EPLR	K(2000)	0,00	3,58	8,69	9,20	10,23	10,99	10,99	53,68
Plan: 1. Änderung	K(2002)2527			9,47	9,90	10,93	11,69	11,69	54,64
Ist: Auszahlungen		0,00	0,00	5,69					5,69

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres).

Der Finanzplan wird für die gesamte Laufzeit des jeweiligen Haushaltsjahres aufgestellt. Die Aufteilung der Mittel auf die Maßnahme ist nach der EU Haushaltsrichtlinie bis zum 15. Oktober des jeweiligen Jahres verbindlich. Die Flexibilität über die Jahre ist somit eher gering. Änderungsanträge können nur am Anfang des Jahres gestellt werden und müssen eingehend begründet sein. Umfangreichere Änderungen sind erst wieder zur Halbzeitbewertung möglich.

Während in der alten Förderphase die Mittel über den Projektzeitraum zu verteilen waren, gilt jetzt aufgrund der Zuordnung in den Bereich der EAGFL Garantie das Jährlichkeitsprinzip. Auf die Jahrest tranche bezogen müssen die EAGFL Mittel bis zum 15. Oktober nicht nur investiert, verbucht und ausgezahlt sein, sondern auch auf der Grundlage bezahlter Rechnungen geprüft sein. Zudem müssen bis zum 31. Dezember die Mittel des Haushaltsjahres des Landes und der GAK verplant werden. Dies erfordert zusätzlichen Buchungsaufwand. Bei großen Investitionsvorhaben ist das Jährlichkeitsprinzip problematisch, da der Prozess der Investition sich anders darstellt. Die Jährlichkeit entspricht nicht der realen Vorgehensweise bei großen Investitionen.

Verbesserungen bezüglich der Zahlungsmodalitäten werden in der Aufgabe des Jährlichkeitsprinzips auf EU und BL Ebene gesehen, da sie v.a. für größere Investitionen schwer umsetzbar sind. Die Verjährung erhöht den Druck der jährlichen Auszahlung und vermindert die Fördereffizienz. Darüber hinaus sind schnellere Genehmigungsverfahren bei Änderungen notwendig bzw. sollten weniger Genehmigungstatbestände z.B. im Bereich der Mindeststandards formuliert werden. Die Bundesländer sollten mehr Freiräume für eigenständige Entscheidungen innerhalb eines offener formulierten Rahmens haben. Angebracht wäre der Verzicht auf bzw. weniger Mitsprache im Rahmen der genehmigten Plafonds durch die Kommission.

In einem Maßnahmebereich wie V&V artikulierte Änderungsnotwendigkeiten können oft nur verzögert bei der EU vorgelegt werden, weil alle Maßnahmen des Landesprogramms abgestimmt sein müssen. Hier erweist sich der integrierte Ansatz der Fördermaßnahmen im ländlichen Raum eher als hinderlich, insbesondere wenn in einem Maßnahmenbereich aufgrund aktueller Entwicklungen schnelle Reaktionen notwendig sind. Auch hier sind Überlegungen innerhalb offener formulierter Rahmenbedingungen, die den Bundesländern mehr Entscheidungsfreiräume geben, geeignet, um den Erfordernissen der Investitionstätigkeit im Ernährungsgewerbe besser zu entsprechen.

4.2.6 Das Begleitungs- und Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich V&V

Das Bewertungssystem setzt sich aus den Monitoring-Tabellen der EU-Kommission und des BMVEL sowie den Erfassungsbögen für die Evaluation zusammen. Die Monitoring-Tabellen dienen der EU-Kommission zur Programmbegleitung, werden im StMLF erstellt und an das BMVEL gesandt. Den Evaluatoren liegen Monitoringtabellen der Jahre 2000 bis 2002 vor, wobei für den Bereich V&V nur die des Jahres 2002 relevant ist. Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen. Diese werden von den Bewilligungsstellen für den Bereich V&V direkt an die Evaluatoren weitergeleitet (vgl. Abschnitt 2.2).

Das System funktioniert aufgrund von Anlaufschwierigkeiten sowie der Anpassungen der EB noch nicht ohne erheblichen zusätzlichen Nachbereitungsaufwand. Es wird angemerkt, dass die Mitarbeit der begünstigten Unternehmen teilweise ausbaufähig ist, teilweise auch eine Überforderung der Unternehmen durch den Erhebungsbogen vorliegt. Aus diesem Grund wurden von den Evaluatoren zusätzlich Projektlisten mit wenigen spezifischen Kennzahlen von den Bundesländern angefordert. Ihre Übermittlung gestaltete sich in Bayern gemessen an anderen Bundesländern ausgesprochen aufwändig.

Insgesamt wurden laut Monitoringtabelle 2002 43 Projekte mit 142,25 Mio. EURO förderfähigem Investitionsvolumen bewilligt. Nur für 6 Projekte sind Erfassungsbögen eingegangen, obwohl dies Voraussetzungen für eine Bewilligung ist. Die eingegangenen Erhebungsbögen bedurften in unterschiedlichem Umfang der Nachbearbeitung. Die LfE ist bemüht, diesen Zustand in Absprache mit den Evaluatoren zu verbessern.

Der Programmbestandteil Verarbeitung und Vermarktung enthält keine speziellen Indikatoren, die über die Vorgaben in den Leitfäden der EU-Kommission hinausgehen.

Die Datenerfassung ist so organisiert, dass die jeweiligen Personen aus der Zahlstelle die Informationen liefern und diese im Marktreferat zusammengestellt werden. Die im Programm

erwähnten Indikatoren wurden im Fachreferat V&V in Zusammenarbeit mit dem Programmkoordinator erstellt.

Die Belastung durch Meldepflichten, Jahresberichte und Agrarstrukturbericht wird als zu hoch empfunden. Es wird bemängelt, dass immer mehr Aufgaben hinzukommen, die häufig nur marginal voneinander abweichen. Außerdem führen unnötige Ergänzungen und Nacherhebungen häufig zu erheblichem Mehraufwand. Insbesondere durch die Bestrebungen derartige Informationen per EDV zu erfassen und zu verarbeiten, ergeben sich durch nachträgliche Anpassungen erhebliche Belastungen, da Multi-User Datenerfassungs- und -verarbeitungssysteme angepasst werden müssen.

Die Durchführung einer ex-ante Evaluation als Bestandteil des zur Genehmigung vorzulegenden Programms ist in ihrer Zweckmäßigkeit zu hinterfragen. Entscheidende Richtungsänderungen sind im Bereich der Marktstrukturverbesserung aufgrund der ex-ante Evaluation nicht zu erkennen. Dass Fundamentalkritik einer ex-ante Evaluation über das Programm vom Bundesland an die Kommission wirklich weitergeleitet wird, ist realistischlicherweise auch nicht zu erwarten. Auch sind keine entscheidenden Erleichterungen für die Genehmigung des Programms durch die Kommission zu erkennen. Im Grunde verursacht die ex-ante Evaluation nur zusätzlichen Aufwand ohne entscheidend zur Verbesserung des Programms beizutragen. Insofern sollte künftig der Einfluss transparent gemacht werden.

5 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen

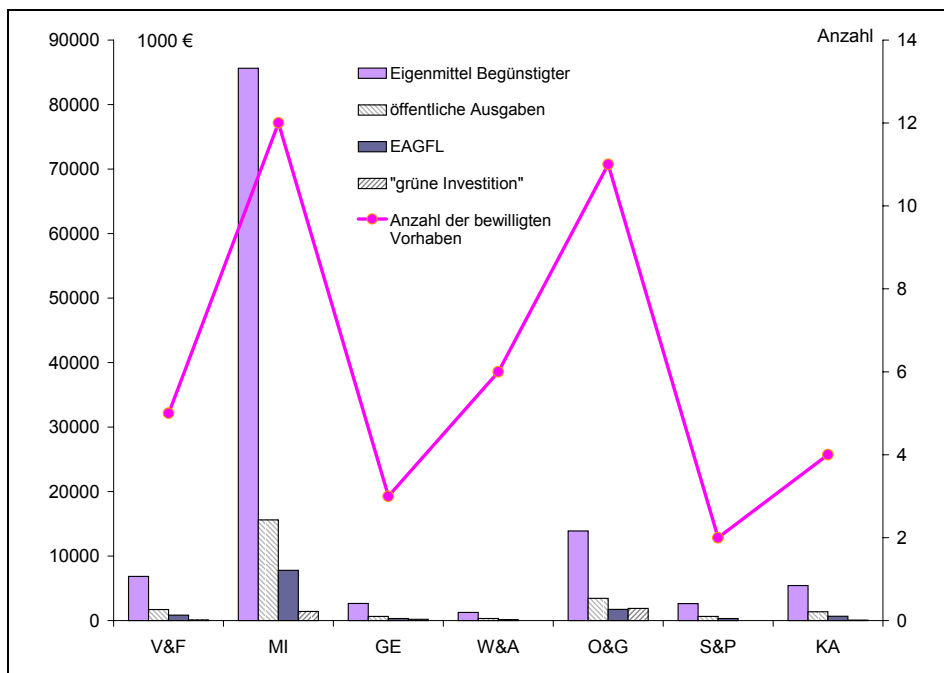
5.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999

5.1.1 Auswertung Monitoringtabelle

Die Auswertung der Monitoringtabellen geht von folgenden Annahmen aus: Die Tabellenblätter g.1, g.2 und T.5.2 geben den im Berichtsjahr realisierten Umfang von Projekten hinsichtlich der Verteilung auf Sektoren, Investitionsmotive sowie Gebietskulissen wieder. Im Tabellenblatt m&l wird in der Zeile ‚Vermarktung von Qualitätsprodukten‘ der im Berichtsjahr realisierte Umfang von Projekten nach Art. 33 wiedergegeben.

Die Gesamtsumme aller im Bereich der Maßnahmengruppe g bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben betrug bis Ende 2002 entsprechend der Angaben in den Monitoringtabellen 23,7 Mio. €, die sich auf 43 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungs-kategorien ist Abbildung 2 zu entnehmen.

Abbildung 2: Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und ‚Grünen Investitionen‘ in Bayern

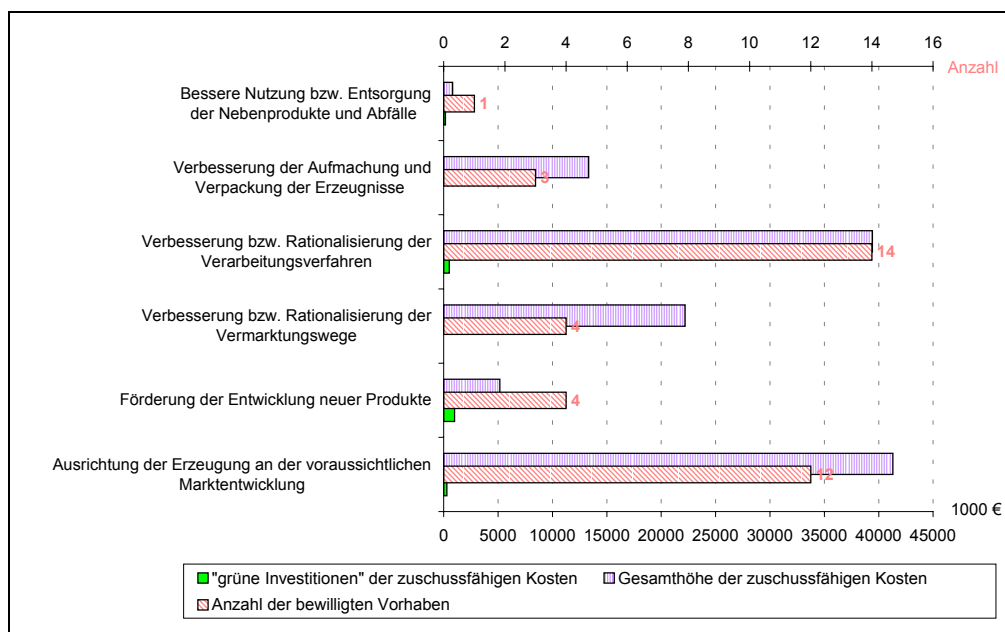


Quelle: Monitoringtabellen

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Milch (MI), Obst & Gemüse (O&G), Vieh und Fleisch (V&F) sowie Kartoffeln (KA).

Grüne Investitionen hatten vor allem in den Sektoren Obst und Gemüse und Milch Bedeutung. In den übrigen Sektoren ist ihre Bedeutung geringer oder sie sind bedeutungslos.

Abbildung 3: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen‘ in Bayern

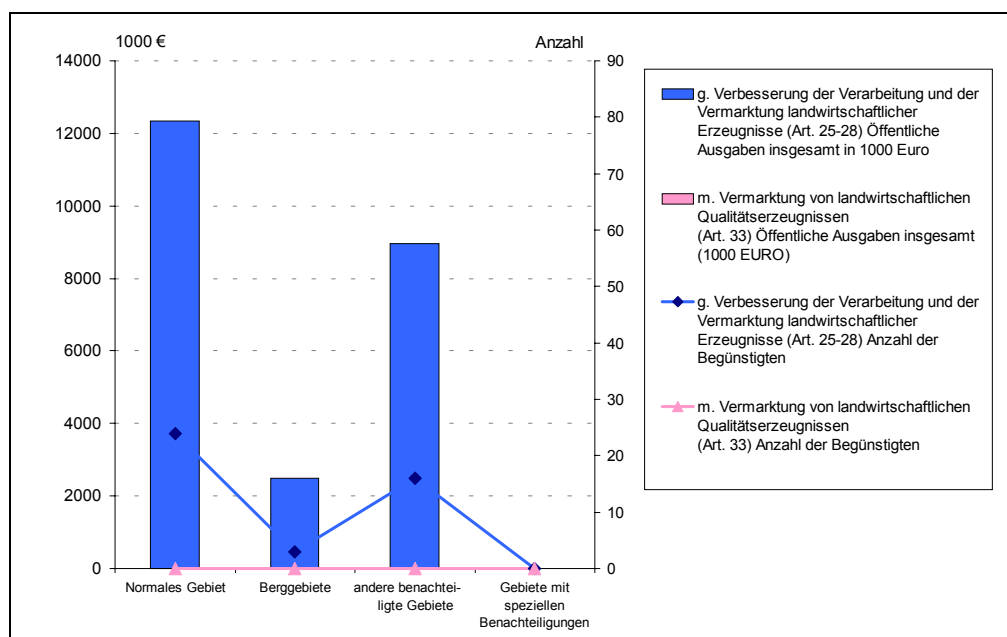


Quelle: Monitoringtabellen

Entsprechend den Vorgaben der Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten danach die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung, die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren, die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege, die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse sowie die Förderung der Entwicklung neuer Produkte ab (vgl. Abbildung 3). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen waren geringfügig in der Förderung der Entwicklung neuer Produkte und bezüglich der Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege zu verzeichnen. Im Bereich der übrigen Investitionsziele spielen ‚grüne Investitionen‘ kaum eine Rolle

Projekte im Bereich ‚Vermarktung von Qualitätsprodukten‘ nach Art. 33 wurden bislang in Bayern nicht gefördert..

Abbildung 4: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in Bayern



Quelle: Monitoringtabellen

Bezogen auf den Umfang der öffentlichen Ausgaben lag der überwiegende Teil der geförderten Projekte, die im Rahmen der Maßnahme g gefördert wurden, in normalen Gebieten (52 %; vgl. auch Abbildung 4). Auf benachteiligte Gebiete entfiel im Rahmen dieser Fördermaßnahme ein Anteil von 48 % und davon auf Berggebiete ein Anteil von 10 %. Auswertung Projektliste

5.1.2 Auswertung Projektliste

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die vom Bundesland für den Bereich der Marktstrukturverbesserung (Art. 25–28) bis zum Stichtag 31.12.2002 bewilligten Projekte. Kennzahlen dieser Projekte sind zusammengefasst in Tabelle 6 dargestellt. Mit öffentlichen Fördermitteln in Höhe von 23,8 Mio. € wurden insgesamt Investitionen von 154,53 Mio. € angestoßen. Insgesamt wurden 43 Investitionsvorhaben in acht Sektoren gefördert.

Tabelle 6: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Bayern (Stand: 31.12.2002)

Sektor	Projekte Anzahl	Gesamt-investitionskosten		förderf. Investitionskosten		öffentliche Ausgaben		errechnete Förderintensität %
		Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	
Vieh&Fleisch (V&F)	5	14,68	9,50	8,59	6,0	1,72	7,22	19,99
Milch (MI)	12	105,93	68,55	101,23	71,2	15,60	65,55	15,41
Getreide (GE)	3	3,55	2,30	3,34	2,3	0,67	2,80	20,00
Wein & Alkohol (W&A)	6	1,64	1,06	1,60	1,1	0,32	1,35	19,95
Obst&Gemüse (O&G)	11	17,86	11,56	17,37	12,2	3,47	14,59	19,99
Saat- und Pflanzgut (S&P)	2	3,86	2,50	3,30	2,3	0,66	2,77	19,98
Kartoffeln (KA)	4	7,01	4,54	6,81	4,8	1,36	5,72	19,99
	43	154,53	100,00	142,25	100,00	23,80	100,00	16,73

Quelle: Angaben des Bundeslandes

Die Förderintensität liegt mit rd. 17 % im Durchschnitt deutlich unter dem für außerhalb von Ziel 1 Gebieten im PLANAK für Deutschland vereinbarten Fördersatz von max. 30%. Diese niedrige Förderintensität unterstreicht das besondere Gewicht der Eigenbeteiligung in Bayern (s. Kap. 4.1.5 Fördermodalitäten).

Abbildung 5 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 43 Projekte nach Sektoren. Sie entspricht weitgehend den regionalen Erzeugungsschwerpunkten der jeweiligen landwirtschaftlichen Rohprodukte im Land.

Abbildung 5: Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Bayern (Bewilligungsstand 31.12.02)

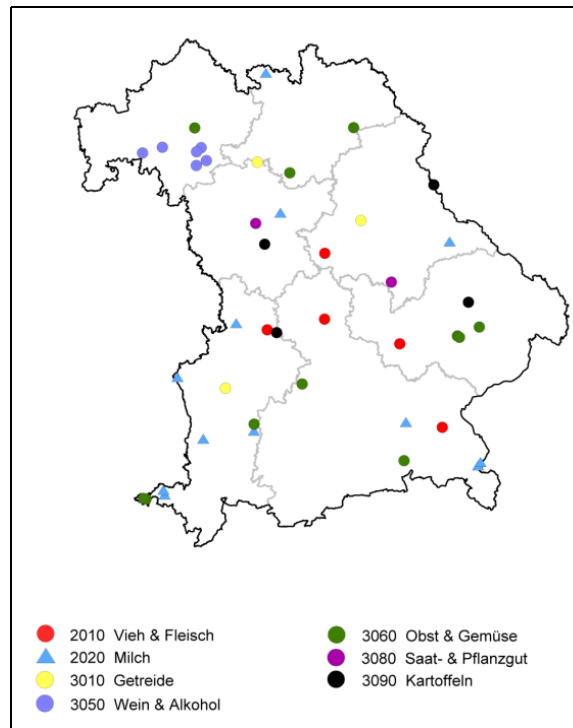
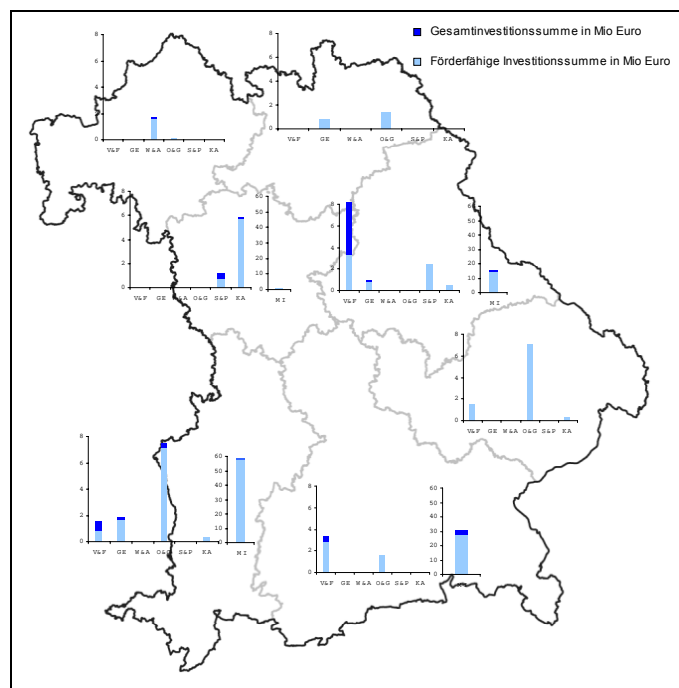


Abbildung 6: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Bayern (Bewilligungsstand 31.12.02)



Der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen lag gemessen am förderfähigen Investitionsvolumen bisher in den Sektoren Milch, Obst&Gemüse, Vieh&Fleisch sowie Kartoffeln. Die Investitionsaktivitäten sind dabei in den verschiedenen Regierungsbezirken sehr unterschiedlich.

5.2 Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel sind die in Kap. 2 dargestellten Bewertungsfragen sowie der zu deren Beantwortung im Rahmen der Evaluation entwickelte Erhebungsbogen (s. Anhang 2 bis 4). Wie dort dargelegt, können aus den Erhebungsbögen nur Ergebnisse für die geförderten Projekte abgeleitet werden, die keine betriebsübergreifenden Effekte berücksichtigen, wie z. B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen.

Für das Land Bayern liegen 2 auswertbare Erhebungsbögen aus verschiedenen Sektoren vor. Diese enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Projektspezifische Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen noch nicht vor.

Lediglich anhand der projektspezifischen Antragsangaben, die der Bewilligungsentscheidung zugrunde lagen, wird daher im Folgenden im Sinne von Fallbeispielen dargelegt, inwieweit die Erhebungsbögen Antworten auf die Bewertungsfragen der Kommission zulassen und welche Restriktionen bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachten sind. Die Fallbeispiele stammen aus zwei verschiedenen Sektoren und haben einen Gesamtinvestitionsumfang von 13,7 Mio. € (rd. 1,5 und 12,2 Mio. €), davon rd. 11,5 Mio. € förder- bzw. zuwendungsfähig (1,5 und 10 Mio. €). Als öffentliche Zuschüsse sind rd. 2,3 Mio. € geplant (0,3 und 2 Mio. €).

VII 1: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?

Die Wettbewerbsfähigkeit im Markt der 2 betrachteten geförderten Unternehmen soll gemäß der Planungen aufrechterhalten und gestärkt werden mit gleichgerichteten Wirkungen auf die bezogenen landwirtschaftlichen Rohstoffe. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.1-1: Bedeutung des Investitionszieles Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung sowie der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten: In beiden hier betrachteten Fällen sind diese Zielsetzungen dominierend mit 100 bzw. 87 %. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte (plus 8 bzw. 60 Mio. €) und des Umsatzes (rd. plus 9 bzw. 83 %) in beiden Fällen. Davon profitieren auch die Landwirte. Diese Indikatoren erscheinen weit aussagkräftiger als die von der Kommission zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage vorgeschlagenen Kennzahlen.

VII.1–2: Anzahl Unternehmen, die im Zuge der Investitionen Qualitätssicherungs- bzw. -managementsysteme etabliert haben: Keine Veränderung geplant, entsprechende Systeme sind bereits vorhanden.

VII.1–3: Bedeutung des Investitionszieles Verbesserung und Überwachung der Qualität: In beiden Fällen kein Investitionsziel. Dies ist angesichts bereits etablierter Qualitätsmanagementsysteme (Frage VII.1–2) nicht überraschend. Grundsätzlich hat die Interpretation zu berücksichtigen, dass eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht zwingend auch die Rohstoffqualität einbezieht.

Ergänzend kann können auch die bei Frage VII.2 ausführlicher behandelten Innovationsaktivitäten zur Klärung dieser Bewertungsfrage herangezogen werden.

VII.1–4: Veränderung der Kapazitätsauslastung: Hinsichtlich dieser Kennzahl bestehen erhebliche Definitionsprobleme im Blick auf z.B. die Tageskapazität bei unterschiedlicher Anzahl von Schichten, Kapazitätsangaben bei saisonaler Produktion oder der Differenzierung zwischen Produktions- Lager- oder Annahmekapazität bei Vermarktungs- bzw. Verarbeitungsunternehmen. Diese Problematik lässt sich nicht mit vertretbarem Aufwand für die Begünstigten aber auch die Evaluation lösen. Ohne solche zusätzlichen Differenzierungen sind die Angaben aber nicht interpretationsfähig. Insoweit kann auf die Erhebung dieser Angaben verzichtet werden. Fall I mit erhöhter Kapazität und gleichbleibender Kapazitätsauslastung, Fall II mit gleichbleibender Kapazität aber gesteigener Auslastung. Aus diesem Beispiel wird schon die Fragwürdigkeit dieses Indikators bei Verlassen der Ebene von Einzelunternehmen und einer Summenbildung über mehrere Unternehmen deutlich.

VII.1–5: Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit: Dieser Indikator lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Für Betriebszweiganalysen oder den Vergleich ähnlicher Betriebe wäre diese Kennzahl auch geeignet, solche Betrachtungen werden aber im Rahmen der Evaluation nicht angestellt. Selbst die Ermittlung der Förderfälle mit Reduktion/Erhöhung der Stückkosten kann kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, da die Bezugsgröße ‚produzierte Menge an Endprodukten‘ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse, wie sie z. B. in dem einen Fall hier bei einer Stückkostenerhöhung um 14 % in erheblichem Umfang gegeben ist, oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Entwicklung der Arbeitsproduktivität: Eine investitionsinduzierte Wertsteigerung der produzierten Produkte geht in die Ermittlung der Arbeitsproduktivität ein. Diese stieg in dem einen Fall um 2 %

im anderen um etwas mehr als die Hälfte. Nimmt man beide Fälle zusammen, stieg sie um ca. ein Fünftel.

Bedeutung Rationalisierung als Investitionsziel: Mit den Erhebungsbögen ist eine differenzierte Erhebung einzelner Investitionsmotive in Richtung Rationalisierung möglich. In den hier betrachteten Fällen wird lediglich dem Aspekt der Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren eine Bedeutung von 11 % zuerkannt, was ca. 1,1 Mio. € entspricht. Allen übrigen mit Rationalisierung in Verbindung stehenden Investitionszielen wird keine Bedeutung zuerkannt.

Am ehesten ist die Kombination von angegebenen Zielen der Investition und Veränderungen hinsichtlich von Menge und Wert der erzeugten Produkte und/oder des Umsatzes geeignet, Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfrage zu liefern. Angesichts der dargelegten fallspezifischer Unterschiede sowie bei der Interpretation zu beachtenden Restriktionen wird die Schwierigkeit deutlich, Beobachtungen von Einzelfällen zu einer Kennzahl über die Wirksamkeit der Förderung zu verdichten. Hier wird es notwendig sein, durch Kombination verschiedener Kennzahlen belastbare Aussagen abzuleiten. Dies ist derzeit angesichts der geringen Fallzahl nicht möglich sollte sich aber im Verlauf der Förderperiode umsetzen lassen.

VII.2: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu steigern, und zwar indem die Qualität dieser Produkte verbessert wurde?

Die Wertschöpfung der 2 betrachteten geförderten Unternehmen soll gemäß der Planungen aufrechterhalten und gestärkt werden mit positiven Wirkungen auf die bezogenen landwirtschaftlichen Rohstoffe. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.2-1: Verbesserung der Qualität der verarbeiteten/vermarkteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse: Dies ist auf Unternehmensebene direkt schwer zu ermitteln. Die Bedeutung der Rohstoffqualität für das Verarbeitungs- bzw. Vermarktungsunternehmen kann indirekt daraus abgeleitet werden, ob bei den vertraglich gebundenen Rohwarenbezügen Qualitätszu- oder -abschläge bei den Preisen vereinbart sind. Hier bestehen Unterschiede hinsichtlich der insgesamt aufgeführten 5 Rohwarenkategorien. Während es bei 4 Rohwaren investitionsbedingt keine Änderung gab, ist bei einer Rohware nach Abschluss der Investition eine solche Vereinbarung vorgesehen, was sich immerhin auf einen Rohwarenwert von rd. 51 Mio. € bezieht. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass er beim Bezug von Rohwaren, die nicht von Erzeugern direkt bezogen werden, Qualitätszu- oder -abschläge eher nicht anzutreffen sind.

Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor-nach der Investition) hinsichtlich der bei behördlichen Kontrollen festgestellten Beanstandungen sowie der qualitätsbedingt verworfenen Produktion pro Jahr geben.

Als indirekte Indikatoren können auch die bei Frage VII.1–2 und VII.1–3 beschriebenen herangezogen werden. Darüber hinaus kann auch die Innovationsaktivität der geförderten Unternehmen als Hinweis für Anstrengungen im Bereich Produktqualität angesehen werden. Hier erweist sich allerdings der Vergleich vorher/nachher als problematisch in der Auswertung. Wenn ein Unternehmen laufend durch Produktinnovationen seine Wettbewerbsfähigkeit erhöht, kommt es bei gleichbleibender Innovationsaktivität zu keiner Änderung im Vergleich zur Vorperiode. Insoweit ist es sinnvoll, hier allein die Innovationen zu berücksichtigen, die sich nach Antragstellung ergeben haben. In den hier betrachteten Fällen sind in dem einen Unternehmen keinerlei Innovationen geplant, in dem anderen werden 18 neue Produkte mit einem Wert von 20 Mio. € geplant. Hier werden sich mit zunehmender Anzahl auswertbarer Fälle auch die Auswertungsmöglichkeiten erweitern.

Bemühungen um Qualitätsverbesserungen und Absatzsicherung sind aus dem Ziel ‚Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse‘ abzuleiten. Im betrachteten Fall wird seine Bedeutung mit 10 % angegeben.

Betrachtet man die Herstellung von Öko-Erzeugnissen als Qualitätsmerkmal, so kann der mengenmäßige Anteil dieser Produktionsweise am Rohwarenbezug als Indikator dafür genutzt werden. Während das eine Unternehmen nach Abschluss der Investition für beide Rohwaren mengenmäßig 1 % Ökoanteil anstrebt, was bei Übertragung desgleichen Prozentsatzes auf den Wert des Rohwarenbezug einem Wert von ca. 800 000 € entspricht², hat das andere in dieser Hinsicht keinerlei Ambitionen.

VII.2–2: Verstärkte Anwendung von Gütezeichen: Die von der Kommission vorgeschlagene Ermittlung von Kennzahlen auf Produktebene ist mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Stattdessen wird die Nutzung von Gütezeichen durch die Begünstigten generell abgefragt.

Beide hier betrachteten Unternehmen nutzen Gütezeichen vor und nach der Investition. Ein Unternehmen hat unternehmenseigene Gütezeichen, während beide regionale bzw. nationale Gütezeichen nutzen. Gütezeichen der EU werden nicht genutzt.

Inhaltlich handelt es sich um Güte- bzw. Markenzeichen, Herkunftszeichen werden nicht genutzt.

Die Bedeutung der Nutzung von Gütezeichen nimmt gemessen am Umsatz in beiden Fällen zu. Die Zunahme hat aber differenzierte Ursachen. Während bei zwei der drei ermittelten

Nutzungskategorien der Gütezeichen die Zunahme vorrangig auf einer Erhöhung des Anteils des Absatzes von Produkten mit Gütezeichen beruht, ist die Erhöhung im dritten Fall auf eine erhebliche Ausweitung des Umsatzes zurückzuführen bei halbiertem Umsatzanteil der Produkte mit Gütezeichen. Die fallspezifischen Gegebenheiten schränken aber im Blick auf die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen die Aussagekraft des Ergebnisses nicht ein.

VII.2–3: Höhere Wertschöpfung aufgrund von Qualitätsverbesserungen: Die Wertschöpfung wird anhand der Erhebungsbögen näherungsweise berechnet indem der Materialeinsatz, der Umsatz mit Handelswaren sowie der Personalaufwand vom Umsatz abgezogen werden. Hier weisen beide Projekte Steigerungen auf, die sich allerdings in der Höhe deutlich unterscheiden (etwa +17 % gegenüber +100 %). Für beide Projekte zusammen ist eine Erhöhung der Wertschöpfung um rd. 35 % geplant.

Dieser Indikator ist leicht ermittelbar und auch im Blick auf die Wirksamkeit der Förderung gut interpretierbar.

Insgesamt können aus den Abfragen des Erhebungsbogens deutliche Hinweise auf den Stellenwert von Qualitätsaspekten in den geförderten Unternehmen und seine Veränderungen gewonnen werden.

VII.3: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?

Die 2 betrachteten geförderten Unternehmen wollen gemäß der Planungen ihren Rohwarenbezug erhöhen. Teilweise werden dabei auch positive Änderungen der Erzeugerpreise angestrebt gemessen am durchschnittlichen Marktpreis. Aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt wird, lässt sich diese Beurteilung ableiten.

VII.3–1: Sicherung oder Steigerung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen und von deren Preisen: Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt die fünf wichtigsten Rohwaren in Bezug auf Mengen, Werte sowie Vertragsregelungen und Preisregelungen abgefragt. Eine Aggregation der Mengen setzt die Verwendung gleicher Einheiten voraus, die nicht immer gegeben ist³, und ist nur spezifisch für gleiche Rohwaren sinnvoll und evtl. noch auf Projektebene. Bei der letztgenannten Betrachtungsebene ist aber zu berücksichtigen, dass der Rohwarenbezug sich auf „Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs“ bezieht und insoweit z. B. auch Rohwarenbezüge von anderen Unternehmen oder Halbfertigprodukten enthalten kann, wie

² Da der Preis für Ökoprodukte in der Regel höher ist, kann der ermittelte Wert als Mindestwert angesehen werden.

³ Beispielsweise erfolgen im Sektor Obst und Gemüse Mengenangaben in t bzw. kg oder auch in Bund oder Kisten.. In solchen Fällen ist eine Addition ohne zusätzliche Informationen und Nachfragen nicht möglich.

z.B. im Molkereibereich den Zukauf von Rahm. Eine Auswertung der Mengenangaben für die 5 Hauptprodukte ist daher problematisch und nur in Einzelfällen sinnvoll.

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des Rohwareneinsatzs nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. In beiden hier betrachteten Fällen ist eine Erhöhung der insgesamt bezogenen Menge geplant, die aber sehr unterschiedliche Entwicklungen bei einzelnen Rohwaren zugrunde liegen. Diese im einzelnen darzulegen würde schon bei zwei betrachteten Projekten mit zumutbarem Aufwand nicht zu erledigen sein.

Hinsichtlich der Wertangaben kann sowohl eine Betrachtung der Summe der fünf wichtigsten bezogenen Rohwaren wie auch des Wertes aller bezogenen Rohwaren Hinweise auf die Wirkungen der Förderung geben. In den hier betrachteten Fällen stimmen beide Größen überein. Betrachtet man beide Projekte zusammen, soll der Wert der bezogenen Rohwaren investitionsbedingt um rd. 20 % steigen hervorgerufen durch eine Steigerung um rd. 9 % in dem einen und rd. 40 % in dem anderen Fall. Die Absatzmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Erzeuger weiten sich somit bei Realisierung der Planungen in den geförderten Projekten erheblich aus.

Hinsichtlich der für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise sind genaue Angaben nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten. In den Erhebungsbögen wurde daher nach bestimmten Merkmalen der Preisvereinbarungen gefragt. Dies erlaubt eine Fülle von Auswertungen im Blick auf investitionsinduzierte Veränderungen, die hier nicht alle dargestellt werden können und auch mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Ableitung allgemeiner, projektübergreifender Wirkungen verbunden sind. Darauf einzugehen würde den Rahmen der Zwischenevaluation sprengen. Die Abfrage der prozentualen Differenz zum Durchschnittspreis vor und nach der Investition liefert Erkenntnisse über die angestrebte Preisgestaltung. Während sie in dem einen hier betrachteten Fall unverändert bleibt, ist in dem anderen eine Erhöhung um 2 % vorgesehen. Bei Betrachtung von vielen Fällen müsste man sich allerdings mit der Ermittlung der Anzahl der Projekte mit angestrebter positiver Entwicklung der Erzeugerpreise begnügen. Hier ergeben sich durch eine Erhöhung der Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen weitere Auswertungsmöglichkeiten z. B. nach Sektoren.

VII.3–2: Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Erzeugern der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse und den verschiedenen Stufen der Verarbeitung/Vermarktung: Der Anteil vertraglich gebundener Rohwaren wird nach den Kategorien Bezug von Erzeugergemeinschaften einerseits und Einzelerzeugern bzw. sonst. Zusammenschlüssen andererseits abgefragt. Verzerrungen ergeben sich hier, wenn es sich bei einzelnen der bezogenen Rohwaren um von

anderen Verarbeitern bezogene Rohwaren, Halbfertigwaren oder Zwischenprodukte landwirtschaftlichen Ursprungs handelt, deren Vertragsbindung nicht ausgewiesen wird und auch nicht nachgewiesen werden muss, wenn die in den Förderbedingungen geforderten Vertragsbindungsanteile anderweitig erfüllt sind. In einem der hier betrachteten Fälle geht der Vertragsanteil, wenn man die gesamte bezogene Rohwarenmenge betrachtet, lt. Planung aufgrund erhöhten Bezugs von Rohwaren von anderen Unternehmen und nicht direkt bei landwirtschaftlichen Erzeugern zurück, obwohl auch der Bezug bei den Erzeugern über eine zusätzliche EZG steigt. Der Bindungsanteil liegt aber deutlich über 50 %. Im anderen Fall steigt der vertraglich gebundene Anteil lt. Planung nach der Investition an, hervorgerufen durch den Bezug bei zusätzlichen EZG. Entsprechend der Förderbedingungen beträgt die Vertragsdauer in beiden Fällen mindestens 5 Jahre. Schon bei zwei Fällen wird die Vielfalt der in der Realität vorzufindenden Gegebenheiten deutlich, die zusammenfassende Auswertungen und deren sinnvolle Interpretation im Hinblick auf die Förderungswirkungen erschweren bzw. nicht zulassen. Inwieweit diese Probleme bei einer größeren Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen umgangen werden können, bleibt künftigen Evaluationen vorbehalten.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich Erkenntnisse darüber gewinnen, ob die landwirtschaftlichen Rohwarenerzeuger von der Förderung profitiert haben. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezuges. Für einen Vergleich mit Landwirten, die ihre Produkte an nicht geförderte Unternehmen absetzen, fehlt leider die Datengrundlage. Hinsichtlich der in den geförderten Projekten gezahlten Erzeugerpreise werden allgemeinere Einschätzungen und Sachverhalte erhoben. Angaben bezüglich der Vertragsbindung sind ohne Einbeziehung der Rahmenbedingungen des Einzelfalles schwer verallgemeinernd zu interpretieren.

VII.4: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Diese Frage bezieht sich auf unterschiedliche Sachverhalte. Der Aspekt des Tierschutzes ist auf wenige Sektoren begrenzt und darüber hinaus hat auch die Schlachtung von Tieren wenig Bedeutung in der laufenden Förderperiode. Insoweit sind dazu, wenn überhaupt, nur wenige Angaben verfügbar bzw. zu erwarten. Hinsichtlich der Aspekte Gesundheit und Arbeitssicherheit sind in den geförderten Projekten Verbesserungen zu erwarten. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.4–1: Zweckdienliche Aufnahme von Belangen der Gesundheit und des Tierschutzes in das Programm: Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise auf diese Frage Antworten zu liefern: Verbesserung und Überwachung der Qualität sowie Verbesserung und Überwachung der

Hygienebedingungen mit positiven Auswirkungen auf den Ernährungswert; die Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene); Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Unfallschutzes. Bezogen auf die förderfähigen Investitionskosten kann für jedes dieser Ziele projektspezifisch der Wert errechnet werden und über die Projekte summiert werden.

Die hier betrachteten Fälle weisen hinsichtlich der genannten Investitionsziele nur Angaben bei der Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen auf, denen etwa 2,3 Mio. € Investitionssumme zugerechnet werden können.

VII.4–2:Tiere, die verbracht oder zum Schlachten bestimmt sind, stellen keine Infektionsquelle dar: Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier keine weiteren Angaben gemacht werden. Die Relevanz dieses Indikators ist auch nicht sehr hoch, da er auf wenige Sektoren begrenzt ist und die Schlachtung in dieser Förderperiode nicht Gegenstand der Förderung ist.

VII.4–3:Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Personen, die mit der Verarbeitung und Vermarktung zu tun haben: Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier derzeit keine weiteren Angaben gemacht werden. Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären aber Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor-nach der Investition) hinsichtlich der meldepflichtigen Unfälle pro Jahr geben.

VII.5: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zum Umweltschutz beigetragen?

Die von der EU vorgegebenen Kriterien bzw. Indikatoren zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage erfassen nicht die auf Ebene der Verarbeitung und Vermarktung relevanten und erfassbaren Kennzahlen. Es ist kaum möglich, auf Ebene dieser Unternehmen auswertbare Auskunft über umweltrelevante Merkmale bei der Erzeugung der bezogenen Rohwaren zu erhalten. Im Rahmen des entwickelten Erhebungsbogens lassen sich aus den Angaben indirekt Rückschlüsse auf Umweltaspekte ziehen, da diese auch unter die Qualitätsmerkmale fallen. Insoweit gelten die an anderer Stelle bereits zu dieser Problematik dargelegten Aussagen (Frage VII.2).

Aus Sicht der Evaluatoren erscheint es unter der Überschrift „Umweltschutz“ zweckmäßiger, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die dort feststellbaren Wirkungen der Investitionsförderung auf die Umwelt zu erfassen.

Die 2 betrachteten geförderten Unternehmen wollen gemäß der Planungen ihren Energieeinsatz und den Trinkwassereinsatz bezogen auf 1 000 € Umsatz vermindern. Es kann somit eine Reduktion umweltbelastender Emissionen erwartet werden sowie ein schonender Umgang mit endlichen

Ressourcen. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.5–1: Schaffung ertragreicher Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse, die mit umweltfreundlichen Methoden angebaut wurden: Bezogen auf die Wirkungen hinsichtlich des Rohwarenbezugs wird auf die Ausführungen zur Frage VII.2 verwiesen.

Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise Antworten hinsichtlich der Bedeutung des Umweltschutzes in geförderten Projekten zu liefern: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung); Anwendung neuer Techniken; bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle. In den hier betrachteten Fällen wird diesen drei Zielen insgesamt in den Planungen lediglich ein Umfang von 200 000 € zuerkannt.

Anhand des Erhebungsbogens kann ermittelt werden, wie sich in den geförderten Unternehmen der Energieeinsatz verändern soll. Dazu ist zunächst die Umrechnung der hauptsächlich eingesetzten Energieart auf eine einheitliche Messgröße (kWh) notwendig. Der Energieeinsatz je 1 000 € Umsatz soll sich gemäß der Planungen um 11,2 % verringern. Insofern kann von einer Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. In dieser Kennzahl sind die Angaben beider Projekte zusammengefasst. Entsprechend nivellieren sich Unterschiede zwischen den Projekten. Hinweise auf Unterschiede zwischen den Projekten erhält man dadurch, dass man die Projekte nach solchen mit Energieeinsparungen und solchen mit gestiegenem Energieeinsatz unterscheidet. Für beide hier betrachteten Projekte ist eine Reduktion des Energieeinsatzes geplant.

Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen ist in den hier betrachteten Projekten nicht geplant.

Der mengenmäßige Verbrauch von Trinkwasser soll in den beiden hier betrachteten Projekten bezogen auf 1 000 € Umsatz um rd. 12 % sinken. Insofern können von der Förderung ressourcenschonende Effekte erwartet werden. Diesem Ergebnis liegen allerdings projektspezifisch sehr unterschiedliche Entwicklungen zugrunde, auf die einzugehen diese Evaluation überfordern würde.

Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen sowie von Abwasser hat in den beiden hier betrachteten Projekten bezogen auf den Umsatz eine geringe Bedeutung von deutlich weniger als 1 %. Bezogen auf 1 000€ Umsatz ist in beiden Fällen ein leichter Rückgang der zu entsorgenden Mengen geplant.

VII.5–2: Die geförderten Maßnahmen in den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung gehen über die Mindestanforderungen des Umweltschutzes hinaus: Hier ist eine Abfrage sehr schwierig. Dies

liegt zum einen in der Schwierigkeit, die Mindestanforderungen so zu definieren, dass sie von allen in gleicher Weise interpretiert werden. Zum anderen ist es schwierig, eine geeignete Maßzahl für den Umfang bezogen auf die Gesamtinvestition zu bestimmen. Unter beiden Gesichtspunkten erscheint es daher zweckmäßig, auf Kennzahlen hinsichtlich dieses Aspektes zu verzichten, zumal die übrigen Kennzahlen hinreichende Informationen über den Stellenwert des Umweltschutzes in den geförderten Projekten liefern.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich somit für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung Erkenntnisse darüber gewinnen, wie die Förderung hinsichtlich der Zielsetzung des Umweltschutzes gewirkt hat. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des Energieeinsatzes und des Wasserverbrauchs. Die Abfallentsorgungsproblematik spielt in den hier betrachteten 2 Fällen eine untergeordnete Rolle, wäre aber prinzipiell auch zu analysieren.

5.3 *Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting-questions)*

Die Erhebung von Daten/Indikatoren im Rahmen der Erhebungsbögen liefert auch für viele kapitelübergreifende Fragen Auswertungsmöglichkeiten, die in der nachfolgenden Tabelle 7 dargestellt sind. Die Erhebungsbögen enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Projektspezifische Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen noch nicht vor. Insoweit beschränken sich die Ausführungen in dieser Zwischenevaluation darauf, mögliche Auswertungen der Erhebungsbögen im Hinblick auf die Beantwortung der Bewertungsfragen der Kommission tabellarisch aufzuzeigen sowie bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen darzulegen.

In den Erhebungsbögen werden nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst, eine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen, ist nicht möglich. Die Erhebungsbögen erlauben Vergleiche der Situation vor und nach der Investition. Vergleiche von Unternehmen/Betriebsstätten die gefördert werden mit solchen, die nicht gefördert werden ("with - without"), sind im Bereich Verarbeitung und Vermarktung nicht möglich. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden, zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen in dem gewünschten Umfang Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Tabelle 7: Beiträge des Maßnahmebereichs ‚g‘ zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen

	von Relevanz		Beitrag für cross cutting zum				Art der Wirkung				Begründung für „nein“ in Spalte 3 oder 5 / Methodik der Informationsgewinnung und ggf. Bezugsgröße
	ja	nein	mid-term		ex-post		direkt		dauerhaft		
			ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	
Querschnittsfrage 1: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Bevölkerung auf dem Land zu halten?											
1	X										
1-1	X										
1-1.1	X			X		X					In landwirtschaftlichen Betrieben erfolgt keine Datenerhebung
1-2	X										
1-2.1	X		X		X		X		X		direkt in begünstigten Unternehmen beschäftigte Frauen und Männer
1-3	X										
1-3.1	X			X		X					keine Angaben erfasst
Querschnittsfrage 2: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben zu sichern?											
2	X										
2-1	X										
2-1.1	X			X		X					keine Angaben zu der Beschäftigung in landwirtschaftl. Betrieben
2-1.1 a	X			X		X					dto.
2-1.1 b	X			X		X					dto.
2-1.1 c	X			X		X					
2-1.1 d	X			X		X					
2-1.1 e	X			X		X					
2-1.1 f	X		X		X			X		X	Lieferbindung der Erzeuger mit Verarbeitern und Vermarktern wird erfasst, anhand der Mengenentwicklung ist qualitative Einschätzung möglich (z.B. verarbeitete Rohstoffmengen)
2-2	X										nur direkte Auswirkungen auf geförderte Unternehmen

2-2.1	X										
2-2.1 a	X		X		X		X		X		Frauenanteil in geförderten Unternehmen erfasst
2-2.1 b	X			X		X					keine Daten zur Verfügung (evtl. Auszubildende)
2-2.1 c	X			X		X					dto.
2-2.1 d	X			X		X					dto.
Querschnittsfrage 3: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, das Einkommensniveau der ländlichen Bevölkerung zu erhalten oder zu verbessern?											
3	X										
3-1	X		X		X						nur auf indirekte Weise qualitative Aussagen möglich (Rohstoffeinsatzmengen, Preisentwicklung)
3-1.1	X			X		X					keine Daten zur Verfügung
3-1.1 a	X			X		X					dto.
3-1.1 b	X			X		X					dto.
3-1.1 c	C			X		X					dto.
3-1.1 d	X		X		X			X		X	nur qualitative Aussagen
3-2	X		X		X						
3-2.1	X		X		X		X		X		Lohnsumme der in den geförderten Unternehmen Beschäftigten (direkt)
3-2.1 a	X			X		X					keine Daten erfasst
3-2.1 b	X			X		X					dto.
3-2.1 c	X		X		X						nicht systematisch erfasste Angaben
Querschnittsfrage 4: In welchem Umfang hat das Programm die Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?											
4	X										
4-1	X		X		X						Bedeutung der Investitionsziele und -motive erfasst
4-1.1	X		X		X		X		X		Umsatz, Materialaufwand, Gewinn aus G+V-Rechnung erfasst
4-2	X		X		X		X		X		Produktqualität und Änderung der Lieferbindung an der Schnittstelle Landwirt – Verarbeiter oder Vermarkter
4-2.1	X		X		X		X		X		nur Gesamtbetrachtung wichtiger Produkte möglich

4-2.2	X		X		X		X		X	ökologische Produkte, Qualität, Tierschutz etc. erfasst für Verarbeiter bzw. Vermarkter
4-2.3	X		X		X		X		X	Umsatzveränderung von Markenzeichen, ökologischen Produkten
4-3	X									
4-3.1	X			X		X				Nur Bereich Landwirt/ Verarbeiter-Vermarkter erfasst nicht Gesamtkette zur erfassten Stufe siehe 4.2
4-3.2	X		X		X			X	X	Lieferbindung der Rohware (Preise/Einheit) vorher/ nachher
Querschnittsfrage 5: In welchem Umfang hat das Programm zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?										
5	X									
5-1	X		X		X					
5-1.1	X		X		X		X		X	Investitionsziele, -motive abgefragt
5-1.2	X		X		X		X		X	werden abgefragt
5-1.2 a	X		X		X		X		X	Anwendung neuer Techniken, Input an Energie, Wasser, Verpackung
5-1.2 b	X			X		X				nicht erfasst
5-1.3	X		X		X		X		X	eventuell stehen Daten zur Verfügung
5-1.3 a	X			X		X				keine Daten erfasst
5-1.3 b	X		X		X					möglich, dass z. B. höherer Verpackungsaufwand erfasst wird. Problem: Zielkonflikte: z.B. erhöhte Wettbewerbsfähigkeit versus erhöhten Verpackungsaufwand
5-2		X								keine Aussagen zu diesem Aspekt im Programm vorgesehen
5-2.1		X								
5-2.1 a		X								
5-2.1 b		X								
5-2.1 c		X								
5-3	X									
5-3.1	X		X		X		X		X	Wasserverbrauch vorher/ nachher
5-3.1a	X		X		X		X		X	Wasserverbrauch in verarb. oder vermarkt. Betrieben
5-3.2	X		X		X		X		X	Kosten der Abwasserverschmutzung, Menge Trink- und Brauchwasser

5-3.2 a	X		X		X		X		X		Abwasser in verarb. oder vermarkt. Betrieben
5-3.3	X		X		X		X		X		Wenn Umrechnungsfaktoren geliefert werden, die eine Umrechnung aus dem erhobenen Energieverbrauch (Mengen, Werte) ermöglichen
5-3.3 a	X		X		X		X		X		dto.
5-3.3 b	X		X		X		X		X		dto.
5-3.3 c	X		X		X		X		X		dto.
5-4		X									keine Aussagen zu diesem Aspekt im Programm vorgesehen
5-4.1		X									
5-4.1 a		X									
5-4.1 b		X									
Querschnittsfrage 6: In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des Programms beigetragen?											
6	X										
6-1	X										
6-1.1	X		X		X		X		X		allenfalls sehr allgemeine qualitative Äußerungen
6-2	X		X		X		X		X		Befragungsergebnisse
6-2.1	X		X		X		X		X		für Erzeugerzusammenschlüsse oder andere Rechtsformen der geförderten Unternehmen, aber keine Großunternehmen oder KMU
6-2.2	X		X		X		X		X		Befragungsergebnisse
6-3	X		X		X		X		X		
6-3.1	X		X		X		X		X		Fördersatz = Investitionskosten / Fördersumme
6-4	X		X		X		X		X		
6-4.1	X		X		X		X		X		keine quantitative Aussagen, Abfrage bei Bewilligungsstellen
6-5	X			X		X					
6-5.1	X			X		X					keine systematischen Informationen erhoben

6 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

6.1 Programm

Die Beurteilung der Bestandteile des Programms mit Relevanz für die Maßnahme ‚g‘ fällt unterschiedlich aus. Dies gilt vornehmlich für die Ausgestaltung der Interventionslogik des Programmbestandteiles. Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird als Hilfsmittel nur unzulänglich genutzt. Sie ist zu allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene. Möglicherweise ist dies Instrumentarium auch zu anspruchsvoll, um auf ausreichend disaggregierter Ebene im Rahmen eines so vielschichtigen Gesamtprogramms noch mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden zu können.

Die Bedarfsermittlung erscheint zumeist der Situation in den Sektoren angemessen, wobei eine systematischere Analyse für die Beurteilung hilfreich gewesen wäre. Es werden alle Sektoren gefördert, die für BY Relevanz haben. Die Bedarfsermittlung im Bereich der Marktstrukturverbesserung ist von dem Bestreben getragen, für möglichst alle relevanten Sektoren Förderoptionen zu haben. Damit wird die im Rahmen der Umsetzung der VO (EG) Nr. 1257/1999 gegebene Flexibilität ausgeschöpft.

Der integrierte Ansatz des Programms bewirkt eine Zunahme an Komplexität verbunden mit einem Zwang zu verstärkter Koordination auch auf Ministeriumsebene.

6.2 Durchführung

Die Umsetzung des Programms im Marktstrukturbereich erfolgte im wesentlichen in den Strukturen der vorausgegangenen Förderperiode, begann allerdings sehr spät erst im Jahr 2002. Durch die späte EU-Rechtssetzung (VO (EG) 1257/1999, VO (EG) 1750/1999) etc.) lastete ein enormer Zeitdruck auf der Erstellung und Einführung. Mit dem Wechsel zur Abteilung Garantie gibt es nach wie vor Probleme bezüglich der Durchführung bzw. Umsetzung des Programms. Der zusätzliche Aufwand wird als übermäßig hoch empfunden.. Hier waren es vor allem der Wechsel zum Rechnungsabschlussverfahren und die damit verbundenen Kontroll- und Rechenschaftspflichten. Nachhaltiger Mehraufwand entstand durch das neuartige Berichts- und Kontrollwesen. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung was wie erfasst werden soll. Dies würde auch die Glaubwürdigkeit von Erhebungen bei den Begünstigten und damit deren Bereitschaft zur Mitarbeit erhöhen.

Das Jährlichkeitsprinzip verursacht in der Maßnahme ‚g‘ zum Ende des EU-Haushaltsjahres enormen Zeitdruck. Einerseits ist bei den in der Regel größeren Investitionsvorhaben im Bereich V&V oft nicht sicher, ob die formalen Voraussetzungen für Auszahlungen noch termingerecht vorliegen. Zum Anderen müssten dann, wenn im Bereich V&V keine Mittel mehr zur Auszahlung kommen, größere Summen hektisch in andere Maßnahmen transferiert werden, was oft nicht realisierbar ist.

Investitionsentscheidungen in der Ernährungswirtschaft sind in erheblichem Umfang von den jeweiligen Marktgegebenheiten und Markeinschätzungen geprägt, die oftmals kaum vorhersehbaren Änderungen unterliegen. Sie erfordern häufig eine schnelle Reaktion durch die Unternehmen. Für eine Förderung solcher Anpassungen sind teilweise Programmänderungen erforderlich, die nur einmal pro Jahr möglich sind. Diese Fixierung wird dem Bedarf der Wirtschaft unzulänglich gerecht, zumal wenn man berücksichtigt, dass die Genehmigung von Änderungsanträgen derzeit viel zu lange dauert.

6.3 Begleitungs- und Bewertungssysteme

Wichtiges Element der Begleitung sind die Monitoringtabellen. Hier bestehen Ungereimtheiten im Bereich ‚Grüne Investitionen‘: Sie setzen sich aus dem Ziel ‚Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung)‘ und ‚Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)‘ zusammen. Allerdings wird im Monitoring nur das Ziel Umweltschutz abgefragt, so dass ein systematischer Erhebungsfehler der EU Vorgaben vorliegt. Ferner gab es nachträgliche Anpassungen: Das Projekt muss zu 100 % einem Hauptziel zugeordnet werden und außerdem sind verschiedene Gebietskategorien zu erfassen. Trotz der Erleichterungen infolge des gestiegenem Einsatz von EDV führen nachträgliche Anpassungen nicht nur zu zusätzlichem Programmieraufwand sondern haben auch organisatorisch Aufwendungen zur Folge. Vor allem verursachen sie Beratungs- und Betreuungsaufwand bei den Anwendern. Hier ist das Motto ‚weniger Anpassung ist mehr‘ durchaus eine sinnvolle strategische Zielsetzung.

Die Erhebungsbögen mussten ebenfalls aufgrund von nachträglichen Informationswünschen der EU-Kommission angepasst werden, was erheblichen Aufwand verursachte. In den Leitfäden zur Evaluation formulierte die EU-Kommission sehr viele Bewertungsfragen, die möglichst mit quantifizierten Daten beantwortet werden sollten. Dies führte zu derart umfangreichen Erhebungsbögen, dass sowohl die Unternehmen als auch die Bewilligungsbehörden Probleme mit der Beantwortung der Erhebungsbögen/Fragebögen haben, die Voraussetzung für die Bewilligung sind. Daneben ist nur ein verhaltenes Interesse vor allem seitens der Begünstigten zu erkennen, diese Erhebungsbögen korrekt auszufüllen, so dass insgesamt nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Hier bieten sich zwei Alternativen als Ausweg an: (1) Schaffung von

Kapazitäten zur neutralen Beratung verbunden mit einer konsequenteren Durchsetzung der festgelegten Anforderungen gegenüber den Begünstigten hinsichtlich der korrekten Ausfüllung der Erhebungsbögen und (2) eine Reduktion der abgefragten Tatbestände.

Zur Alternative (2) ist anzumerken, dass sich die auswertbaren Erhebungsbögen sich als geeignetes Instrumentarium erweisen, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Das Hauptgewicht der Ergebnis- und Wirkungsmessung beruht auf den so gewonnenen Daten. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Das Informationssystem innerhalb des Bundeslandes funktioniert und gestattet eine zweckmäßige Begleitung der Fördermaßnahmen.

Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken sind zu begrüßen. Die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft konnten bislang noch nicht vollständig abgeschlossen werden.

6.4 Änderungsvorschläge

Dringend geboten erscheint eine 1) den zeitlichen Vorgaben angemessene 2) verbindliche 3) sachgerechte partnerschaftliche Zusammenarbeit, die insbesondere bzgl. Deutschlands seitens der EU-Kommission dem föderalen Staatsaufbau Rechnung trägt.

Zu 1) Voraussetzung ist eine rechtzeitige Festlegung des institutionellen Rahmens auf EU-Ebene. Die EU-Ebene ist diesbezüglich die maßgebliche Gestaltungsebene, die richtungsweisend für die Ebenen Mitgliedstaat, Bundesland und Bewilligungsbehörde ist. Spätestens 1 Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Eine Genehmigungsdauer sowohl des Programmantrages als auch von Änderungsanträgen von bis zu einem Jahr ist vor dem Hintergrund des Jährlichkeitsprinzips kaum partnerschaftlich und sachgerecht, da im Januar gestellte Änderungsanträge knapp vor Ende des EU-Haushaltsjahres genehmigt werden und damit nicht mehr angemessen in dem Jahr umgesetzt werden können. Ein Genehmigungsverfahren sollte die Dauer von drei Monaten möglichst nicht überschreiten. Die Kompetenz hinsichtlich der Situation und der Erfordernisse ‚vor Ort‘ liegt zweifellos in den Regionen bzw. den Bundesländern. Will man diesem Kenntnisstand gerecht werden, sollte den Regionen ein höheres Maß an Flexibilität hinsichtlich der Ausrichtung der Förderung im Rahmen definierter Plafonds für das Gesamtprogramm gegeben werden.

Auch bei Änderungen im Bereich der GAK sind erhebliche Verzögerungen festzustellen, die Bewilligungen behindern. Eine deutlich Beschleunigung der notwendigen Verfahren ist auch hier geboten.

Zu 2) Bei rechtzeitiger Festlegung des Rahmens für die Förderung ist ausreichend Zeit, um Interpretationsspielräume und konkrete verbindliche Auslegungen der Rechtstexte bis zur Ebene der konkreten Förderentscheidung zu transportieren und damit Unsicherheit schon zu Beginn zu beheben. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V nicht durchgängig leicht nachvollziehbar. Eine inhaltliche Bewertung wird dadurch erschwert und erfordert die Einholung zusätzlicher Informationen.

Zu 3) Die Finanzierungsmodalitäten der Maßnahme ‚g‘ erfolgen nicht problemadäquat: Insbesondere die Maßnahme ‚g‘ Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite.

Ein vorausschauender systematischer Dialog über „EU-konforme Förderung im Bereich der Maßnahme ‚g‘“ findet nicht erkennbar statt. Hier sind sowohl das Bundesland wie auch die EU-Kommission gefordert nach neuen Wegen zu suchen, die den Interessen beider Seiten gleichermaßen gerecht werden. Die mangelnden Möglichkeiten der Einflussnahme des Ministeriums auf Regelungen der konkreten Umsetzung der Programme wurde von diesen bemängelt. Dies gilt in besonderer Weise für eine rechtzeitige Abstimmung und Systematisierung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren oder auch der angestrebten Wirkungsanalyse. Nach Ansicht der Administration erlauben die Kenntnisse ‚vor Ort‘ eine Beurteilung praktikabler oder eher hinderlicher Handlungsanweisungen und können so zu Effizienzsteigerungen in der administrativen Abwicklung führen. Dieser Ansicht stimmen die Evaluatoren zu.