

Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

**Heinz Wendt
Inge Uetrecht**

**Josef Efken
Regine Albert**

**Halbzeitbewertung des operationellen Programms des
Landes Mecklenburg-Vorpommern 2000-2006**

Maßnahmen im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

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

**Halbzeitbewertung
des Operationellen Programms des Landes
Mecklenburg-Vorpommern 2000-2006
Maßnahmen im Bereich 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

0	Vorbemerkung für alle Länder im Ziel-1 Gebiet.....	3
1	Zusammenfassung	3
2	Methodischer Ansatz	7
2.1	Vorgaben der EU sowie nationaler Stellen.....	7
2.2	Vorgehensweise.....	8
2.3	Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes.....	11
3	Untersuchungsgegenstand	13
3.1	Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.....	13
3.2	Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes (Ausgangssituation).....	14
4	Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland	20
4.1	Programmkonzeption, Strategie	20
4.2	Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms 35	
5	Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen.....	41
5.1	Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 der VO (EG) Nr. 1257/1999	41
5.2	Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren	46
5.3	Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting-questions).....	54
6	Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge.....	62
6.1	Programm	62
6.2	Durchführung.....	62
6.3	Begleitungs- und Bewertungssystem.....	63
6.4	Änderungsvorschläge	64

0 Vorbemerkung für alle Länder im Ziel-1 Gebiet

Die Erstellung und die Genehmigung des Operationellen Programms (OP) erfolgte im Wesentlichen auf der Grundlage der VO 1260 und den dazu erlassenen Durchführungsvorschriften. Die Formulierung der Maßnahmen erfolgte dabei auf einem hohen Aggregationsniveau. Im Bereich der Marktstrukturverbesserung war eine detaillierte Untermauerung im Sinne einer SWOT-Analyse und darauf aufbauender bzw. daraus abgeleiteter Strategien bis auf die sektorale Ebene nicht notwendig.

Die inhaltlichen Vorgaben für die nachfolgende Zwischenbewertung des Maßnahmenbereichs ‚Marktstrukturverbesserung‘ des OP wurden erst im Dezember 2000 mit dem Leitfaden sowie dem Arbeitspapier 8 endgültig festgelegt. Die Gültigkeit von Arbeitspapier 8 auch für die Ziel-1-Gebiete wurde auf der Sitzung im November 2002 durch die EU-Kommission klar gestellt und in den Methodenbericht zur Halbzeitbewertung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000–2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins eingearbeitet¹. Diese nach der Genehmigung festgelegten Vorgaben gehen inhaltlich über die Ansprüche bei Erstellung und Genehmigung hinaus, sind aber als Grundlage für die Evaluation anzusehen. Die auf der Grundlage der später verabschiedeten Vorgaben von den Evaluatoren teilweise festgestellten Unzulänglichkeiten des OP sind oftmals den im Zeitablauf veränderten Anforderungsprofilen zuzuschreiben und weniger als Unzulänglichkeiten der Erstellung zu interpretieren.

Die Evaluatoren bedauern, wenn aus diesen unterschiedlichen Anforderungsprofilen Konflikte und Ungereimtheiten resultieren, die sie angesichts ihres Auftrages nicht vermeiden können und auch nicht zu verantworten haben.

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

¹ Vgl. GEFRA u.a. (2002): Halbzeitbewertung des gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000-2006 (GFK) für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins - Methodenbericht. 2. überarbeitete Fassung, 17. Dez. 2002, S. 62 ff.

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 Mecklenburg-Vorpommern werden mit Ausnahme der Schlachtung (außer für Wassergeflügel und Lämmer) alle Sektoren gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für MV überdurchschnittlich bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie den Export und sichern Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Beschreibung der Sektoren reicht nicht aus, um die Förderstrategie in diesem Bereich nachzuvollziehen. Eine tiefer angelegte Analyse wäre für die Ableitung des Bedarfs und der Ziele im Rahmen der Evaluation hilfreich gewesen, war aber für die Programmerstellung und Genehmigung nicht notwendig. Auch die von den Evaluatoren anhand der vorliegenden Statistiken vorgenommene Ergänzung der Situationsanalyse kann diesen Mangel nicht ausreichend beheben.

Die Förderung zielt auf die Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen in den strukturschwachen Regionen MV ab. Dieses Oberziel gewährleistet vor allem die interne Kohärenz zum Gesamtprogramm, aber auch die externe Kohärenz. Durch Förderung bei geringer Eigenkapitalausstattung, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie der regionalen Erzeugung von landwirtschaftlichen Produkten soll eine flächendeckende Landbewirtschaftung bei zunehmender Diversifizierung und konsequenter Nutzung von Standortvorteilen möglichst beibehalten werden.

Die Ziele sind relevant und beziehen sich auf die in den Sektorbeschreibungen erläuterte Situation. Die Ziele sind kohärent und in sich schlüssig. Die Formulierung der Ziele auf den verschiedenen Zielebenen stützt sich im OP und in der EzP auf eine unzureichende Stärken-Schwächen-Analyse.

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 dadurch gesichert, dass die Ziele des Artikels 25 in den Auswahlkriterien Priorität haben.

Die Ermittlung des Bedarfs wurde teilweise durch das Investitionsverhalten bestätigt. In den Sektoren Milch sowie Saat- und Pflanzgut werden deutlich mehr Mittel nachgefragt als eingeplant wurden. Diese Entwicklungen waren kaum vorhersehbar. Das Land MV sieht eine Aufstockung der Mittel im Bereich V&V im Rahmen eines Änderungsantrages zur Halbzeitbewertung vor. Die Sektoren Eier sowie Heil- und Gewürzpflanzen sollen mit der Halbzeitbewertung neu aufgenommen werden.

In Abstimmung mit den anderen Bundesländern im Bereich des GFK wurden spezifische Indikatoren für die Maßnahme (g) formuliert. Des Weiteren stützt sich die Evaluation auf die einheitliche Erhebung von Indikatoren anhand des Erhebungsbogens zur Beantwortung der Bewertungsfragen der EU-Kommission. Die Bemühungen der EU, in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken, sind zu begrüßen. Die dafür erforderlichen Verfahren und Instrumentarien müssen jedoch rechtzeitig festgelegt, sinnvoll und praktikabel sein und erfordern Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft, die bislang noch unzureichend etabliert sind.

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 nur unzulänglich, wodurch die Bewertung gemessen an den Vorgaben der Evaluation lückenhaft bleibt und inhaltlich sehr erschwert wird. Der Programmerstellung und Genehmigung durch die Kommission lagen andere Vorgaben zu Grunde, die erst später ergänzt bzw. präzisiert wurden. Dies wirft die Frage nach der Verbindlichkeit von Vorgaben durch die Kommission auf und schafft unnötige Unsicherheiten. 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 danach 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 38,2 % der bislang für die Förderperiode eingeplanten öffentlichen Mittel ausgezahlt, was einer relativ proportionalen Mittelverteilung auf die Jahre entspricht. Dies wird sich allerdings ändern, da Ende 2002 bereits knapp 80 % des für die gesamte Förderperiode geplanten Investitionsumfanges bewilligt worden ist. Eine erhebliche Mittelaufstockung für den Maßnahmenbereich (g) ist für den Änderungsantrag bei Halbzeit vorgesehen.

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 im OP als hinderlich, insbesondere wenn in einem Maßnahmenbereich aufgrund aktueller Entwicklungen schnelle Reaktionen notwendig sind. Die dafür notwendigen programmübergreifenden Abstimmungsprozesse sind mitunter zu langwierig und außerdem sind Austauschmöglichkeiten zwischen Maßnahmen des OP insgesamt begrenzt. Auch 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 sehr umfangreichen Erhebungsbögen führen sowohl bei den Unternehmen als auch den Bewilligungsbehörden trotz intensiver Informationsbemühungen durch die Evaluatoren zu Problemen bei der Beantwortung. Korrekt ausgefüllte Erhebungsbögen sind eher selten. Von den bis Ende 2002 bewilligten 29 Projekten liegen den Evaluatoren bislang lediglich für zwei 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 leicht 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 OP 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, Kartoffeln, Nachwachsende Rohstoffe sowie Saat- und Pflanzgut. Gemessen am Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung und die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren ab. Der Anteil grüner Investitionen ist gering.

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 Genehmigungsdauer des Programms war sehr lang, und es besteht grundsätzlich nur einmal die Möglichkeit, eine Programmänderung zu beantragen. Beides wird der Notwendigkeit einer schnellen Reaktion auf Marktentwicklungen in der Ernährungswirtschaft nicht gerecht 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.

2 Methodischer Ansatz²

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;

² 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 Programmbereich V&V 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. Wesentliche Informationen dafür wurden ebenfalls anlässlich der Besuche im zuständigen Ministerium und aufgrund der dabei mit den relevanten Mitarbeitern auf Basis des erwähnten Interviewleitfadens geführten Gespräche gewonnen. Ergänzend kamen Informationen aus dem Programm hinzu. Das sich daraus ergebende Bild wird dann mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU über die VO (EG) Nr. 1257/1999, 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 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
			administra- 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 umzuformen. Beispielhaft ist das in Abbildung 1 dargestellt.

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.

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 Erfassungsbogen</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, Preisaufschlägen➤ Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n.➤ Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise
--

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufrieden stellend 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 bereitzustellen 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 bereitgestellte 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 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 in der Verwaltung und 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 Mitgliedsländer 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 Vereinfachungspotenzial. 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) 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

Die detaillierte Beschreibung der Sektoren beschränkt sich im Rahmen dieser Zwischenbewertung auf die im Programm aufgeführten Sektoren.

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

Das OP des Landes Mecklenburg-Vorpommern behandelt die Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse unter dem Schwerpunkt 5 im Bereich „Verbesserung der Agrarstrukturen“ als Maßnahme 5.1.3. Die Notwendigkeit der Förderung wird anhand der Ausgangslage und den Ergebnissen der Förderperiode 1994 – 1999 im Teil 2 des OP begründet (OP, S. 16 ff., 45 f.). Folgende Sektoren können Unterstützung erhalten (EzP, S. 268 f.):

- Milch und Milcherzeugnisse
- Nachwachsende Rohstoffe
- Obst und Gemüse
- Kartoffeln
- Saat- und Pflanzgut
- Blumen und Zierpflanzen

- Fleisch und Fleischerzeugnisse
- Zucht- und Nutzvieh
- Geflügelschlachtung und -verarbeitung
- Getreide

Die Darstellung des Maßnahmenbereichs erfolgt knapp in übersichtlicher Form. Die Sektordarstellung beschränkt sich auf die Schwerpunkte Milch, Nachwachsende Rohstoffe, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln und Pflanzgut. Die Beschreibung der Sektoren reicht nicht aus, um die Förderstrategie in diesem Bereich nachzuvollziehen.

Die EU-Vorgaben für die Ausgestaltung der OP sehen keine Aufschlüsselung der Finanzmittel nach Sektoren vor. Eine interne Vorausschätzung erfolgte entsprechend der Bedarfsermittlung, auf die im Abschnitt 4.1.2 eingegangen wird. Die Entscheidung zum OP umfasst den Gesamtbetrag der Förderung für den Maßnahmenbereich (Tabelle 2).

Tabelle 2: Entscheidung zum Operationellen Programm des Landes Mecklenburg-Vorpommern für 2000–2006

Antrag vom	Kommissionsentscheidung		Sektoren	Förderfähige Investitionssumme		Fördersätze in %			EAGFL- Beteiligung Mio. EURO
	Nr.	vom		Mio. EURO	Anteil in %	EAGFL	natio- nal	insge- samt	
22.11.1999	C(2000)2341	01. Aug 00	keine Sektoren- aufteilung	156,53		26,25	8,75	35,0	40,71
	Summe:			156,53		26,25	8,75	35,0	40,71

Quelle: Finanztabelle zum EzP

3.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes (Ausgangssituation)

Mecklenburg-Vorpommern ist traditionell agrarisch geprägt mit einem geringen Industriebesatz. Die Bruttowertschöpfung der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei beträgt 1,1 Mrd. €. Das entspricht einem Anteil von 4,1 % an der gesamten Bruttowertschöpfung des Landes (Agrarbericht 2002, S. 1). Im Jahr 2001 gab es 5 226 landwirtschaftliche Unternehmen. In der Rechtsform juristische Person bewirtschaften 14 % der Betriebe fast 52 % der landwirtschaftlichen Fläche. Nahezu 70 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche werden von Betrieben mit Betriebsgrößen über 500 ha bewirtschaftet (Agrarbericht 2002, S. 18 f.). Die Betriebsgrößenstruktur der land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen ist historisch bedingt in weiten Teilen des Landes günstig im Vergleich zu anderen deutschen Regionen.

Die Erzeugungsstruktur der landwirtschaftlichen Primärproduktion konzentriert sich im Ackerbau auf den Getreide- und Rapsanbau. Die vorhandenen Potenziale für eine Diversifizierung können nur genutzt werden, wenn die Vermarktung entwickelt wird. Die tierische Primärproduktion hat sich nach dem kräftigen Rückgang seit 1989 stabilisiert. Für die wesentlichen Grunderzeugnisse wurden in den vergangenen Förderperioden ausreichend erzeugernahe Verarbeitungskapazitäten geschaffen (OP, S. 16 f.).

In den landwirtschaftlichen Betrieben waren im Jahr 2001 fast 22 300 Arbeitskräfte beschäftigt.

Im Jahr 2001 wurden fast zwei Drittel des Landes, insgesamt 1,36 Mio. ha (LF) landwirtschaftlich genutzt. Die Ackernutzung überwiegt mit 79,3 %, während 20,4 % als Grünlandfläche ausgewiesen sind (Agrarbericht 2002, S. 3).

MV ist ein dünn besiedeltes und wirtschaftsstrukturell einseitig geprägtes Bundesland. Das Potenzial besteht vor allem in der Qualität der Umwelt sowie des Natur- und Kulturerbes, der Agrar- und Nahrungsgüterproduktion sowie der Qualität der Infrastrukturen. Hinzu kommt die geographische Lage, die der Region mit Blick auf die Erschließung der neuen Märkte des Ostseeraums Vorteile bietet.

3.2.1 Ernährungswirtschaft

Die Ernährungswirtschaft ist noch vor dem Schiffbau der größte Industriebereich in MV und verfügt über erhebliches Entwicklungspotenzial. Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes hat sie laut Landwirtschaftsministerium einen Anteil von rund 36 % am Gesamtumsatz (LZ 30/2001, S. 45 ff). Etwa 4,3 % der Bruttowertschöpfung des Landes werden in der Ernährungswirtschaft erzielt.

Die besondere Rolle wird auch bei der Betrachtung des Warenexports deutlich. Nahezu 40 % des Gesamtausfuhrwertes entfielen auf Waren der Ernährungswirtschaft. Der Ausfuhrwert der Ernährungswirtschaft betrug 792 Mio. €, davon 544 Mio. € auf Nahrungsmittel pflanzlichen Ursprungs (Agrarbericht 2002).

Im Jahr 2000 erwirtschafteten 159 Betriebe der Unternehmen des Ernährungsgewerbes (mit jeweils 20 und mehr Beschäftigten) mit etwa 14 300 Beschäftigten einen Umsatz von 5 260 Mio. DM. Im Jahr 2000 wurde der Umsatz gegenüber dem Vorjahr um sieben Prozent gesteigert. Für den Bereich V&V waren im Jahr 2000 die folgenden Branchen relevant (LZ 30/2001, S. 45 ff.):

- 48 Betriebe für Schlachten und Fleischverarbeitung (4 000 Beschäftigte), im Vorjahr 35 Betriebe mit 3 490 Beschäftigten
- 13 Betriebe der Milchverarbeitung (1 261 Beschäftigte), im Vorjahr noch 1 309 Beschäftigte
- 8 Betriebe der Obst- und Gemüseverarbeitung (809 Beschäftigte), im Vorjahr 5 Betriebe mit 609 Beschäftigten

Zahlreiche Investitionen wurden seit 1991 in diesem Bereich für die erste Verarbeitungsstufe (aufnehmende Hand) sowie für die weitere Verarbeitung der landwirtschaftlichen Produkte (zweite Verarbeitungsstufe) getätigt. Durch Modernisierung und Rationalisierung der bestehenden Unternehmen sowie durch zahlreiche Neubauten (Schlachthöfe, Molkereien, Kartoffelverarbeiter, Brauereien) konnte die Veredelung und Wertschöpfung für landwirtschaftliche Erzeugnisse wesentlich erhöht werden (Agrarbericht 2001, S. 194).

Für das Land ist es von großer Bedeutung, dass die Anzahl der Beschäftigten im Ernährungsgewerbe trotz Modernisierung und Rationalisierung in den Unternehmen der Schlacht- und Fleischverarbeitung, der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie dem sonstigen Ernährungsgewerbe zugenommen hat. Die Unternehmen der Ernährungsindustrie sind besonders innovativ: Zwischen 19 und 27 % ihres Umsatzes werden mit neuen Produkten erzielt (LZ 30/2001, S. 45 ff.).

3.2.2 Sektorbeschreibung

Die sehr knappe Sektordarstellung im EzP des Landes MV beschränkt sich auf die Schwerpunkte Milch, Nachwachsende Rohstoffe, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln und Pflanzgut. Die Beschreibung der Ausgangslage im OP (S. 16–18) ist ebenfalls sehr knapp gehalten und wird nicht nach Sektoren abgehandelt. Für die Beurteilung der Stärken und Schwächen sowie der gesamten Förderstrategie wären ausführliche Informationen hilfreich gewesen. Auf Anfrage konnten hierzu notwendige Ergänzungen anlässlich eines Besuchs im Ministerium vermittelt werden.

Bei der Vermarktung land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse werden allgemein folgende Defizite gesehen (OP, S. 17 f.):

- Die Zusammenfassung der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse zu qualitativ einheitlichen, mengenmäßig zum gewünschten Zeitpunkt lieferbaren Partien ist noch unbefriedigend und entwicklungsfähig. Erzeugerzusammenschlüsse und Beratung sind zu intensivieren.
- Eine engere und effizientere Zusammenarbeit von landwirtschaftlicher Primärproduktion, Verarbeitungsgewerbe und Vermarktungsunternehmen mit stärkerer Nutzung von Absatzfördermaßnahmen (Vermarktungs- und Werbestrategien; regionales Marketing) kann zur Überwindung des Entwicklungsrückstandes maßgeblich beitragen.
- Bei der Konzentrationstendenz im Lebensmittelgroß- und -einzelhandel ist es besonders für die peripher zu den Verbrauchszentren und Konzernstandorten ansässigen (besonders für die kleinen und mittleren) Unternehmen im ländlichen Raum mit innovativen Spezialprodukten schwer, in den umkämpften überregionalen Lebensmittelmarkt hineinzukommen. Eine Unterstützung in Absatzstrategien und in der Logistik ist erforderlich.
- Die Direktvermarktung von konventionellen und alternativen landwirtschaftlichen Erzeugnissen zur Einkommensdiversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe stößt in den peripheren ländlichen und bevölkerungsarmen Gebieten Mecklenburg-Vorpommerns an Grenzen. Durch

Aufbau einer Vermarktungslogistik und Zusammenfassung der Angebote können die bestehenden Nachteile wenigstens zu einem Teil ausgeglichen werden.

3.2.2.1 Fleisch- und Fleischerzeugnisse

In MV wurden im Jahr 2001 mehr als 668 000 Schweine gehalten. Die Anzahl der Schlachtungen lag mit 680 000 Tieren um 8 % höher als im Vorjahr. Der Rinderbestand betrug im Jahr 2001 fast 580 000 Tiere. Davon sind etwa 75 000 Mutterkühe, deren Bestand annähernd gleich geblieben ist. Der Mastbullenbestand hat sich auf niedrigem Niveau bei 30 000 Tieren im Alter von ein bis zwei Jahren stabilisiert. Der überwiegende Teil der Bullenkälber wird in andere Bundesländer exportiert. Die Zahl der Rinderschlachtungen stieg auf nahezu 159 000 Tiere an, was eine Zunahme von 21 % gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Die Schlachtmenge belief sich auf 46 kt (Agrarbericht 2002, S. 74 ff.).

3.2.2.2 Milch und Milcherzeugnisse

In MV gibt es gut 180 000 Milchkühe. Die Bestände nehmen langsam ab in dem Maße, wie die Milchleistung zunimmt. Die Milchleistung ist kontinuierlich angestiegen und betrug im Jahr 2001 etwa 7 100 kg/ Tier und Jahr. Während der Milchfettgehalt vergleichbar mit anderen Ländern ist, ist Milcheiweißgehalt mit 3,45 % vergleichsweise hoch. Der Milcherzeugerpreis ist im Vergleich zu den anderen nördlichen Bundesländern mit 32,55 €/ 100 kg Standardmilch im Jahr 2001 relativ hoch (Agrarbericht 2002, S.73 f.).

MV zählt hinsichtlich der Herstellung von Milcherzeugnissen zu den Exportländern. Bei Konsummilch, Butter und Käse wird ein Mehrfaches des eigenen Pro-Kopf-Verbrauches erzeugt (Agrarbericht 2002, S.74 f.).

Zu Beginn der neunziger Jahre wurden vorzugsweise Investitionen zur Herstellung von Basisprodukten durchgeführt. Nach anfänglichen Schwierigkeiten konnten sich die Unternehmen Mecklenburg-Vorpommerns am Markt positionieren. In der neuen Förderperiode soll durch die geplanten Investitionen die Marktposition der Unternehmen in dieser Branche gehalten werden. Der Molkereisektor gehört zu den innovativsten Bereichen der Nahrungsmittelindustrie (EzP, S. 269).

Im Sektor Milch ist durch die Quotierung der zu produzierenden Milchmenge ein begrenzender Faktor auch für die Verarbeitungsindustrie eingeführt worden. Alle in Mecklenburg-Vorpommern vorhandenen Milchquoten sind den Milcherzeugern zugeteilt worden. Um weiter am Markt bestehen zu können, ist die Weiterentwicklung der Produktpalette sowie die Suche nach neuen innovativen Produkten erforderlich. Insbesondere auf solche Investitionen wird sich die Molkereibranche in Zukunft konzentrieren (EzP, S. 269).

3.2.2.3 Obst und Gemüse

Im Jahre 2001 erzeugten 76 Betriebe Freilandgemüse auf etwa 2 000 ha. Unterglasgemüse wird in 55 Betrieben auf 15 ha angebaut. Die Schwerpunkte des Freilandgemüseanbaus liegen im Westteil des Landes. Im Kreis Ludwigslust wird auf 1 400 ha Gemüse für den Frischmarkt produziert, hauptsächlich Eissalat und Brokkoli. Ein Schwerpunkt der Verarbeitungsindustrie liegt mit etwa 400 ha im Kreis Nordwestmecklenburg (Agrarbericht 2002, S.465 f.).

Die Fläche des Marktobstbaus in MV umfasst etwa 2 200 ha, wovon 60 % Apfelanlagen sind. Die Erntemengen schwanken zwischen 25 000 und 30 000 t/Jahr. Da die Qualität der Äpfel für Tafelobst oft nicht ausreicht, dienen einige Produktionsanlagen direkt der Verarbeitung. Die zweitwichtigste Obstart sind Erdbeeren mit einem Anteil von 16 % an der Fläche (Agrarbericht 2002, S.67 f.).

Eine landesweite Erzeugerorganisation erfasst und vermarktet frisches Obst und Gemüse. Die Verarbeitung von Obst und Gemüse wurde in der vorhergehenden Förderperiode um eine Kapazität von 56 600 t ausgebaut. Im Jahr 2000 waren acht Betriebe der Obst- und Gemüseverarbeitung mit 809 Beschäftigten in MV tätig. Im Vorjahr waren es nur fünf Betriebe mit 609 Beschäftigten.

Eine Ausweitung des Anbaus von Obst und Gemüse ist in einem dünn besiedelten Land wie MV insbesondere vom Aufbau regionaler Verarbeitungsanlagen abhängig.

3.2.2.4 Blumen und Pflanzen

Der Zierpflanzenbau hat sich nach einem starken Rückgang zu Anfang der 1990er Jahre stabilisiert. Im Jahr 2000 bauten 122 Betriebe auf einer Grundfläche von insgesamt 38,3 ha Zierpflanzen zum Verkauf an. Unterglasanlagen wurden in einem Umfang von 20 ha genutzt. Im Freiland wurde der Schnittblumenanbau in den letzten Jahren ausgedehnt, während im Unterglasanbau die Beet- und Balkonpflanzenproduktion dominiert (Agrarbericht 2002, S. 69).

3.2.2.5 Saat- und Pflanzgut

MV ist ein sehr wesentlicher Produktionsstandort von landwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut. Es zählt in Deutschland zu den Hauptvermehrungszentren sowohl bei Mähdruschfrüchten als auch bei Kartoffeln. MV hat einen Anteil von 14 % bei Mähdruschfrüchten und von 20 % bei Kartoffeln an der gesamtdeutschen Vermehrungsfläche. Im Jahre 2001 erzeugten 422 Betriebe auf rund 34 000 ha Saat- und Pflanzgut. In 72 Betrieben wurden auf einer Fläche von 3 800 ha Kartoffeln vermehrt (Agrarbericht 2002, S.62). Die Erzeugung von Kartoffelpflanzgut hat in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der günstigen Boden- und Klimaverhältnisse einen besonderen Stellenwert (EzP, S. 270).

3.2.2.6 Kartoffeln

Der Kartoffelanbau ist aufgrund guter natürlicher Voraussetzungen ein traditionell wichtiger Betriebszweig in der Landwirtschaft. Seit 1989 ist der Kartoffelanbau in MV von 2,7 % Anteil an der Ackerfläche (1991) auf 1,5 % im Jahr 2001 zurückgegangen und hat sich auf niedrigem Niveau stabilisiert (Agrarbericht 2002, S.44). Der Anbau erfolgt auf einer Fläche von etwa 16 000 ha, von der ein Viertel als Vermehrungsfläche ausgewiesen ist.

Der Schwerpunkt des Speisekartoffelanbaus liegt auf der Erzeugung von Kartoffeln für die Verarbeitung (Agrarbericht 2002, S.56).

Die Verarbeitung ist eine wichtige Stütze des Kartoffelanbaus in MV. Zwei große Kartoffelveredlungswerke produzieren im Land. Der Rohwarenbedarf ist deutlich höher als die Primärproduktion in MV. Ursachen liegen darin begründet, dass in MV nicht ausreichend vertragliche Bindungen mit den Erzeugern möglich waren. Es hat sich auch gezeigt, dass die Wiedereintrittsschwelle in diesen Produktionszweig für die Landwirte relativ hoch ist, weil es sowohl an der Technik als auch am Know-how fehlt. Um den Kartoffelanbau auf dem Niveau zu erhalten bzw. auszubauen, müssen die hohen Qualitätsanforderungen der Industrie berücksichtigt werden.

3.2.2.7 Nachwachsende Rohstoffe

In MV wurden 2001 auf etwa 39 000 ha Nachwachsende Rohstoffe angebaut. Der Anbau besteht überwiegend aus Raps, der Anbau von Öllein ist unbedeutend. Weitere Perspektiven für den Anbau werden durch die Verwendung neuer gentechnisch veränderter Sorten gesehen. Die Nutzung der Chancen der modernen Biotechnologie in der Agrarwirtschaft wird durch die Errichtung eines Kompetenz- und Gründerzentrums für biogene Ressourcen erhöht werden. Das Innovationsprogramm „Nachwachsende Rohstoffe und erneuerbare Energien“ (IPNREE) wurde 2001 begonnen, um damit die Potenziale der Wissenschaft, der Landwirtschaft und der im Land ansässigen Industrie zusammenzuführen (Agrarbericht 2002, S. 80 ff.).

Für den Anbau nachwachsender Rohstoffe im Non-food-Bereich sind ausreichend Produktionspotenziale vorhanden, es gibt aber (noch) keinen Markt für diese Produkte. Ohne neue Formen einer integrierten Strategie von der Erzeugung bis zur Vermarktung von Fertigprodukten ist dieser Zukunftsmarkt für MV nicht zu sichern, wie die zumeist gescheiterten Einzelprojekte in der Vergangenheit gezeigt haben (Landgesellschaft MV 1999, S.115).

Die Bemühungen um nachwachsende Rohstoffe und deren Verarbeitung und Vermarktung sind bisher aus ökonomischen Gründen nicht erfolgreich gewesen. Kurzfristig ist kein genereller Durchbruch sichtbar. Im Interesse der Einkommenssicherung land- und forstwirtschaftlicher

Betriebe sowie im Natur- und Umweltschutzinteresse sind jedoch vorhandene Potenziale zu untersuchen, Anbau- und Verarbeitungsversuche zu unterstützen und damit die Grundlagen und Vorbereitungen für spätere Nutzungsmöglichkeiten zu schaffen (OP, S. 17 f.).

Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für MV überdurchschnittlich bedeutsame Wirtschaftszweige und sichern Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die sektorale Betrachtung mit detaillierten Angaben zur Ausgangslage fehlt sowohl im OP als auch im EzP. Die wesentlichen Stärken und Schwächen sind nicht erkennbar. Eine tiefer angelegte Analyse wäre für die Ableitung des Bedarfs und der Ziele im Rahmen der Evaluation hilfreich gewesen, war aber für die Programmerstellung und Genehmigung nicht notwendig. Auch die von den Evaluatoren anhand der vorliegenden Statistiken vorgenommene Ergänzung der Situationsanalyse kann diesen Mangel nicht ausreichend beheben.

4 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland

4.1 Programmkonzeption, Strategie

Das OP des Landes MV hebt in der Beschreibung der Ausgangssituation auf die sozioökonomische Situation in den verschiedenen Bereichen ab. Vorrangige Bedeutung haben die Beschäftigungssituation und Umweltaspekte. Eine SWOT-Analyse der verschiedenen Betrachtungsebenen, so auch der Wirtschaftsstruktur erfolgt im Abschnitt II.C des OP (S. 51–57). Daraus werden die Entwicklungsstrategie und die Förderschwerpunkte abgeleitet. Im Abschnitt IV.3 wird der Förderschwerpunkt 5 behandelt. Die Strategie wird bis in die Maßnahmenbereiche ausgearbeitet, während eine sektorale Betrachtung innerhalb des Bereichs V&V im OP nicht vorgenommen wurde. Diese erfolgt im Abschnitt 3.5.1 des EzP. Im Bereich V&V werden Strategie, Ziele und Maßnahmen für vier bedeutende Sektoren detailliert dargestellt (S. 268–271).

4.1.1 Konzeptionsgrundlagen

Das Konzept basiert auf den direkten Kontakten zu den Unternehmen der Ernährungswirtschaft sowie den Kenntnissen und Erfahrungen in den Fachabteilungen des Ministeriums. Vorliegende Anfragen von Unternehmen wurden im Konzept berücksichtigt. Das Strategiepapier des LM mit dem Titel „Agrarkonzept 2000“ war ebenso bedeutsam wie eine Studie zum Beitrag des Landwirtschaftsministeriums für den Regionalentwicklungsplan des Landes MV, die von der Landesgesellschaft MV erstellt wurde. Hierin wird die Entwicklungsstrategie auch für den Bereich V&V basierend auf der Ausgangssituation entwickelt. Die Erfahrungen mit der Förderung in der Periode 1994 bis 1999 sowie Zwischenberichte aus dieser Periode stellten eine weitere Grundlage

dar. Das integrierte Programmkonzept erforderte auch eine Abstimmung mit anderen Programmbereichen sowie eine Berücksichtigung regionaler Aspekte.

Das OP sieht eine Förderung der im Abschnitt 3.1 genannten Sektoren vor. Im EzP werden die bedeutenden Sektoren Milch, Nachwachsende Rohstoffe, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln und Pflanzgut kurz beschrieben. Für den Sektor Eier war bisher im OP keine Förderung vorgesehen, dieser Sektor soll aber im Änderungsantrag neu berücksichtigt werden. Der Sektor Heil- und Gewürzpflanzen ist in der Richtlinie zur Marktstrukturverbesserung vorgesehen, aber es wurde kein konkreter Bedarf in der Planung formuliert. Die Höhe der für die Planung notwendigen Fördermittel wurde aus der eigenen Beurteilung der Sektoren auf der Basis der Förderung in der Periode 1994–1999 sowie aus dem von den Unternehmen geäußerten Bedarf ermittelt. Die Ansprüche des Maßnahmenbereichs V&V konnten weitgehend berücksichtigt werden.

Die Programmerstellung in MV gründet auf der gegebenen Sachkompetenz im LM, auf langjähriger Erfahrung und direkten Kontakten zu den Unternehmen. Das vorhandene Entwicklungskonzept des Landes MV wurde einbezogen. Diese Vorgehensweise ist rationell und durchaus angemessen. Es gibt keine Veranlassung zu der Vermutung einer grundlegenden Fehleinschätzung.

4.1.2 Bedarf

Bezüglich des Förderbedarfs sind die Ausführungen im OP von MV eher allgemein gehalten. In der Förderperiode 1994–1999 hatten der Kapazitätsaufbau und die Modernisierung der Verarbeitungsunternehmen Vorrang (OP, S. 46.). Da ausreichend moderne Verarbeitungskapazitäten für die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse vorhanden sind, wären detaillierte Ausführungen zum neuerlichen Bedarf wünschenswert. Anlässlich des Besuches wurden wesentliche Ergänzungen vorgetragen. Danach ergibt sich Förderbedarf im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung generell unter folgenden Gesichtspunkten:

- Die Ernährungswirtschaft stellt in bedeutendem Umfang Arbeitsplätze bereit und schafft Einkommen. Angesichts hoher Arbeitslosigkeit gilt es, die bestehenden Arbeitsplätze und Einkommen abzusichern und möglichst zu erhöhen.
- Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Ernährungswirtschaft trägt zur Aufrechterhaltung der landschaftsprägenden Landbewirtschaftung bei. Davon profitiert auch der wirtschaftlich wichtige Tourismus in MV.
- Die Eigenkapitalausstattung zahlreicher Unternehmen in der Ernährungsbranche erschwert den Zugang zu Fremdkapital erheblich. Die dadurch gehemmte Investitionsbereitschaft erfährt durch die Förderung positive Impulse.
- Die pflanzliche Primärproduktion konzentriert sich aus Mechanisierungsgründen und vorhandenen Absatzwegen auf den Getreide- und Rapsanbau. Vorhandene Potenziale für eine Diversifizierung sind nur nutzbar, wenn entsprechende Vermarktungs- und Verarbeitungskapazitäten entwickelt werden.

Der sektorale Bedarf wurde bei der Programmerstellung wie folgt geschätzt (Tabelle 3):

Tabelle 3: Finanzplan für die Marktstrukturverbesserung für die Jahre 2000–2006, geschätzter Bedarf nach Sektoren (Stand: 2000)

Sektor	Code-Nr.	Förderfähige Investitionssumme		Öffentliche Ausgaben insgesamt		Ausgaben des EAGFL		Ausgaben des MS		Ausgaben der Begünstigten	
		Mio. EURO 3=5+10	% 4	Mio. EURO 5=7+9	% 6=5/3	Mio. EURO 7	% 8=7/3	Mio. EURO 9	% 10=9/3	Mio. EURO 11	% 12=11/3
1	2										
Fleisch und Fleischerzeugn.	2010	3,59	2,5	1,26	35,1	0,94	26,18	0,31	8,64	2,34	65,2
Nutz- und Zuchtvieh	2990	0,72	0,5	0,25	34,7	0,19	26,39	0,06	8,33	0,47	65,3
Geflügelschlachtung	2032	0,24	0,2	0,08	34,3	0,06	25,72	0,02	8,33	0,15	63,7
Milch und Milcherzeugnisse	2020	67,29	45,9	23,55	35,0	17,66	26,24	5,89	8,75	43,74	65,0
Getreide	3010	1,68	1,1	0,59	35,1	0,44	26,19	0,15	8,93	1,09	64,9
Obst und Gemüse	3060	15,06	10,3	5,27	35,0	3,95	26,23	1,32	8,76	9,79	65,0
Blumen und Pflanzen	3070	5,37	3,7	1,88	35,0	1,41	26,26	0,47	8,75	3,49	65,0
Saat- und Pflanzgut	3080	11,15	7,6	3,90	35,0	2,93	26,28	0,98	8,79	7,25	65,0
Kartoffeln	3090	12,02	8,2	4,21	35,0	3,16	26,29	1,05	8,74	7,81	65,0
Nachwachsende Rohstoffe	3990	29,35	20,0	10,27	35,0	7,70	26,24	2,57	8,76	19,08	65,0
Insgesamt		146,47	100,0	51,26	35,0	38,44	26,25	12,82	8,75	95,21	65,0

Quelle: Angaben des Bundeslandes

In der Reihenfolge ihrer Bedeutung wird der Bedarf in den einzelnen Sektoren wie folgt beschrieben:

Milch und Milcherzeugnisse

Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurden im Sektor Milch neun Vorhaben mit insgesamt 197,28 Mio. DM Investitionsvolumen durchgeführt. Die Vorhaben dienten dem Neubau oder der Modernisierung der Milchverarbeitung, womit neue Absatzschienen für hochwertige innovative Erzeugnisse geschaffen wurden. Der weitere Bedarf im Sektor Milch wird wie folgt abgeleitet:

- Erhaltung der Marktposition der Unternehmen in dieser Branche
- Errichtung einer Verarbeitungsstätte zur Verwertung von Molke
- Ausbau von Verarbeitungskapazitäten
- Investitionen in innovative Techniken
- Maßnahmen zur Verbesserung der Hygiene und des Umweltschutzes

Erläuterungen im Rahmen eines Besuches im Ministerium machen den Bedarf nachvollziehbar. Im Jahr 2001 wurden sieben Vorhaben im Sektor Milch bewilligt. Der Ausbau von Verarbeitungskapazitäten wurde begleitet von einem Zuwachs an Milchreferenzmengen aus anderen Bundesländern. Im Vorfeld wurden die vorgesehenen Maßnahmen mit den fachlich zuständigen Referenten der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein abgestimmt. Die Investitionsabsichten überschreiten den ursprünglich geschätzten Bedarf erheblich, sodass eine Verdoppelung der Finanzmittel für diesen Sektor gegenüber der ursprünglichen Planung (Tabelle 3) erforderlich wird.

Nachwachsende Rohstoffe

Dieser Sektor wurde im vorherigen Zeitraum nicht gefördert. Der Bedarf wird wie folgt abgeleitet:

- Zusätzliche Einkommensquelle für Primärproduzenten sichern
- Errichtung von Verarbeitungskapazitäten unter Beachtung der Auswirkungen auf die Landwirte und unter strenger Kontrolle der Angaben zur Wirtschaftlichkeit

Der Bedarf wird hinreichend begründet. Die Erläuterungen hierzu verdeutlichen, dass diese Fördermöglichkeit dem Anspruch an die Sicherung der Vorteile für die Primärproduzenten in vollem Maße gerecht wird. Ein Vorhaben wurde 2001 bewilligt und steht kurz vor der Fertigstellung. Die Investitionsbereitschaft übersteigt nach derzeitigem Wissensstand den in Tabelle 3 angegebenen Bedarf.

Obst und Gemüse

In diesem Sektor wurden in der Vorperiode sechs Vorhaben gefördert, die ein förderfähiges Investitionsvolumen von 26,42 Mio. DM bedeuteten. Die Vorhaben betrafen sowohl die Lagerung von Frischprodukten als auch die Verarbeitung von Obst und Gemüse. Der Bedarf wird wie folgt formuliert:

- Diversifizierung der pflanzlichen Primärproduktion durch Aufbau fester Absatzschienen
- Neue Erzeugnisse und Technologien entwickeln, die eine höhere Veredlung und somit bessere Marktchancen erzielen

Der Bedarf ist im EzP hinreichend begründet. Zusätzliche Erläuterungen während des Besuchs verdeutlichten die große Bedeutung dieses Sektors für die Wirtschaft in MV. Die Investitionsnachfrage bleibt derzeit hinter den Erwartungen zurück, da die Entwicklung vor allem in der Saftproduktion von großer Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Verpackungssysteme geprägt ist. Diese Entwicklung war bei der Programmerstellung nicht abzusehen. Dennoch wird erwartet, dass sich der angenommene Bedarf bis zum Ende der Förderperiode bestätigen wird.

Kartoffeln

In der Förderperiode 1994–1999 wurden in diesem Sektor 12 Vorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 169,23 Mio. DM durchgeführt. Neben dem Neubau eines Kartoffelverarbeitungswerkes wurden Modernisierungen in bestehenden Anlagen und in die Aufbereitung und Lagerung vorgenommen. Weiterer Bedarf ergibt sich wie folgt:

- Den Kartoffelanbau auf dem jetzigen Niveau erhalten bzw. ausdehnen
- Lagerhaltung in Erzeugernähe verbessern, um den Qualitätsanforderungen der Abnehmer gerecht zu werden
- Die Verarbeitung an den Marktanforderungen ausrichten bzw. neue Technologien einführen

Der Bedarf ist aufgrund der Erläuterungen anlässlich des Besuches nachzuvollziehen. Nachfrage besteht in der Kartoffelveredlung mit bisher vier bewilligten Vorhaben. Die weitere Investitionsbereitschaft im Bereich der Kartoffelveredlung erfordert eine Aufstockung in diesem Sektor.

Saat- und Pflanzgut

In der Vorperiode wurden in diesem Sektor 16 Vorhaben mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 34,34 Mio. DM durchgeführt. Die Maßnahmen betrafen überwiegend die Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung von Kartoffelpflanzgut. Weiterer Bedarf ergibt sich in diesem Sektor, der aufgrund günstiger natürlicher Verhältnisse ein bedeutsamer Produktionszweig der Landwirtschaft ist, in Hinblick auf

- die Verbesserung der Lagerhaltung, um die innere Qualität des Pflanzguts zu verbessern.

Der Bedarf ist anhand der Erläuterungen anlässlich des Besuches nachvollziehbar. Im Jahr 2001 wurden fünf Vorhaben im Sektor Saat- und Pflanzgut bewilligt. Weitere Anfragen liegen vor, die einen deutlich höheren Investitionsbedarf als in Tabelle 3 ausgewiesen erfordern. Eine Erhöhung der Finanzmittel für diesen Sektor wird beabsichtigt.

Blumen und Zierpflanzen

Im Förderzeitraum 1994–1999 wurden zwei Vorhaben zur Vermarktung von Topf- und Schnittblumen mit einem Investitionsvolumen von 4,49 Mio. DM durchgeführt. Weiterer Bedarf besteht wie folgt:

- Ausweitung des Zierpflanzenanbaus durch die Sicherung von Vermarktungsmöglichkeiten
- Modernisierung der Blumenvermarktung, um den Abnehmern ein den Anforderungen gerecht werdendes Angebot anzubieten.

Der Bedarf ergibt sich nachvollziehbar aus dem Gespräch anlässlich des Besuches im Ministerium. Der Bedarf in diesem Förderzeitraum wird höher sein als in Tabelle 3 geschätzt. Ein Projekt wurde inzwischen bewilligt, weitere Investitionsabsichten liegen vor, die Arbeitsplätze schaffen werden.

Fleisch und Fleischerzeugnisse

Im vergangenen Förderzeitraum wurde in diesem Sektor keine Investition gefördert. Für die neue Förderperiode ergeben sich folgende Förderschwerpunkte:

- Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes
- Optimierung und Erweiterung der Zerlegung
- Anpassung an wachsende gemeinschaftliche Qualitäts- und Hygienevorschriften

- Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zu BSE und zur Behandlung von spezifizierten Risikomaterialien im Produktionsprozess in den Rinderschlachthöfen
- Neubau einer Schlachtlinie für Lämmer.

Im Sektor Fleisch sollen keine Kapazitätserweiterungen mit Ausnahme der Lammschlachtung erfolgen. Durch die Optimierung des Produktionsprozesses kommt es jedoch teilweise zu einer Steigerung der Schlacht- und Zerlegemengen. Die Investitionstätigkeit bestätigt den Bedarf mit bisher zwei Vorhaben.

Zucht- und Nutzvieh

In der Vorperiode wurden vier Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 4,28 Mio. DM unterstützt. Weiterer Bedarf wird in der Modernisierung und Rationalisierung bestehender Vermarktungsanlagen formuliert. Die Investitionstätigkeit bestätigt den Bedarf. Es wurde ein Vorhaben bewilligt.

Geflügelschlachtung und -verarbeitung

In der Vorperiode wurden fünf Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 28,52 Mio. DM gefördert. Weiterer Bedarf ergibt sich wie folgt:

- Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes
- Optimierung und Erweiterung der Zerlegung
- Anpassung an wachsende gemeinschaftliche Qualitäts- und Hygienevorschriften
- Verarbeitung und Vermarktung von ökologisch erzeugten Produkten
- Erweiterung der Kapazität zur Schlachtung von Wassergeflügel.

Bei der Geflügelschlachtung sollen keine Kapazitätserweiterungen mit Ausnahme der Wassergeflügelschlachtung erfolgen. Bisher wurden vier Vorhaben im Bereich Geflügel bewilligt. Aufgrund der Investitionen und weiterer Anfragen ist der Bedarf um ein Vielfaches höher als geplant (Tabelle 3).

Getreide

In der Vorperiode wurde ein Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 5,1 Mio. DM gefördert. Weiterer Bedarf ergibt sich wie folgt:

- Ersatz von qualitätsmindernden Lagern durch Silolagerung ohne Kapazitätserweiterungen
- Getrennte Lagerung von Partien mit nachgewiesener Herkunft entsprechend den Anforderungen der Ernährungsindustrie.

Zwei Vorhaben wurden bis Ende 2002 gefördert. Aufgrund der vorliegenden Anfragen wird der Bedarf an Fördermitteln in diesem Sektor deutlich höher sein als in der Planung (vgl. Tabelle 3) vorgesehen.

Die Bedarfsermittlung erscheint insgesamt der Situation in den Sektoren angemessen, wobei eine tiefer gehende Analyse für die Beurteilung hilfreich gewesen wäre. Es werden alle Sektoren mit Ausnahme der Schlachtung (außer für Wassergeflügel und Lämmer) gefördert, die für MV Relevanz haben. Die Sektoren Eier sowie Heil- und Gewürzpflanzen sollen mit der Halbzeitbewertung neu aufgenommen werden. Im Sektor Eier besteht ein gewisser Nachholbedarf hinsichtlich der Aufbereitung und Verpackung von Qualitätseiern. Im Bereich Heil- und Gewürzpflanzen werden alternative Einkommensmöglichkeiten gesehen. 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.

Den Ansprüchen der Interventionslogik „Bedarf – Ziel – Maßnahme – Ergebnis“ der EU wird die Bedarfsermittlung im Programm allenfalls auf der aggregierten Maßnahmenebene für V&V gerecht. Die Überzeugungskraft leidet aber an der fehlenden bzw. lückenhaften Untermauerung auf Sektorebene im OP und EzP. Erst über den Programmkontext hinausgehende Erläuterungen anlässlich eines Besuchs im Ministerium führen zu der Einschätzung, dass die Bedarfsermittlung in der Regel eine solide Basis hat und überzeugend begründet ist.

4.1.3 Ziele und Prioritäten

In der Zielpyramide des OP (S.63) wird anschaulich dargestellt, dass folgende programmübergreifende Ziele für alle Schwerpunkte des OP gelten:

- Verringerung des Entwicklungsrückstandes durch nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Sicherung und Ausweitung der Beschäftigung und Abbau der Arbeitslosigkeit
- Chancengleichheit
- Schutz und Verbesserung der Umwelt.

Die **programmspezifischen** Ziele für den Schwerpunkt 5 des OP mit Bezug zum Maßnahmenbereich V&V lauten in der Zielpyramide sowie ergänzend im Schwerpunkt 5:

- Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstruktur in der Land-, Forst- und Fischwirtschaft (OP, S.63)
- Stärkung eines wettbewerbsfähigen Agrarsektors als wirtschaftlichen Stabilitätsfaktor des ländlichen Raums (OP, S. 152).

Strategisches Ziel ist die weitere Stabilisierung der Primärproduktion sowie des Verarbeitungs- und Vermarktungsgewerbes, die Sicherung der verbliebenen Arbeitsplätze sowie die Steigerung der volkswirtschaftlichen Leistung dieser Wirtschaftsbereiche (OP, S. 226).

Die **sektorübergreifenden Ziele** für den Maßnahmenbereich V&V im OP (S. 154) lauten:

- Stärkere Verknüpfung von Land- und Ernährungswirtschaft in MV, um einen möglichst hohen Veredelungsgrad der agrarischen Rohstoffe zu realisieren.
- Die Einheit von Land- und Ernährungswirtschaft hat nur Bestand, wenn deren Produkte am Markt den wachsenden Ansprüchen der Verbraucher genügen.

Die Strategie im Maßnahmenbereich V&V wird im EzP (S. 268) weiter spezifiziert. Von der strategischen Neuausrichtung der Förderung ab dem Jahr 2000 werden Wettbewerbsverbesserungen im stark umkämpften Markt für Ernährungsgüter, eine deutliche Erhöhung der Wertschöpfung und weitere positive Effekte der Entwicklung für den ländlichen Raum erwartet. Dabei geht es zukünftig um die:

- Erhöhung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und der Einkommensverbesserung der Beschäftigten im Agrarsektor
- Vergrößerung des Angebotes geeigneter Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum besonders für Frauen
- Erleichterung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten
- Effizienz- und Qualitätssteigerung
- Verbesserung der Produktionsbedingungen für hochwertige Produkte
- Verminderung von Natur- und Umweltbeeinträchtigungen.

Die **sektorspezifischen** Ziele werden im EzP (S. 269 f.) nur für die vier bedeutenden Sektoren Milch, nachwachsende Rohstoffe, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln und Pflanzgut genannt. Ergänzt um die Erläuterungen, die anlässlich des Besuchs im Ministerium gegeben wurden, sind dies:

Milch und Milcherzeugnisse

- Verbesserung der Wertschöpfung bei der Verarbeitung des Rohstoffs Milch
- Schaffung zusätzlicher Absatzmöglichkeiten durch die Weiterentwicklung der Produktpalette und die Suche nach innovativen Produkten

Nachwachsende Rohstoffe

- Sicherung einer zusätzlichen Einkommensquelle für Primärproduzenten durch Erschließung neuer Märkte und neuer Produkte
- Entwicklungsrisiken bei der Erschließung neuer Märkte abschwächen
- Innovationsschub mit beispielhaftem Charakter in einem noch nicht erschlossenen Markt geben

Obst und Gemüse

- Entwicklung neuer Erzeugnisse und Technologien, um eine höhere Veredelung und somit bessere Marktchancen zu erreichen
- Aufbau fester Absatzschienen für die Primärproduzenten

Kartoffeln

- Verbesserung der Qualität, vor allem der inneren Qualität der Rohstoffe, durch verbesserte Lagerhaltung

- Langzeitlagerung, um die Industrie ganzjährig zu versorgen
- Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsunternehmen erhalten

Saat- und Pflanzgut

- Verbesserung der Qualität, vor allem der inneren Qualität der Rohstoffe durch verbesserte Lagerhaltung,

Blumen und Zierpflanzen

- Modernisierung und Rationalisierung von Vermarktungseinrichtungen

Fleisch und Fleischerzeugnisse

- Modernisierung und Rationalisierung der Schlachtung und Verarbeitung
- Verbesserung der Qualität, Hygieneeinrichtungen und des Umweltschutzes

Zucht- und Nutzvieh

- Modernisierung und Rationalisierung von Vermarktungseinrichtungen

Geflügelschlachtung und –verarbeitung

- Modernisierung und Rationalisierung der Schlachtung und Verarbeitung
- Ausrichtung an den Marktanforderungen

Getreide

- Verbesserung der Qualität durch verbesserte Lagerhaltung insbesondere für Getreide, das der Herstellung von Lebensmitteln dient bzw. das aus ökologischer Produktion stammt
- Keine Kapazitätserweiterung

Die Ziele sind kohärent und in sich schlüssig. Im Vordergrund steht die Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen in den strukturschwachen Regionen MV. Dieses soll vorrangig durch die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der dort angesiedelten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen geschehen. Die regionale Erzeugung von landwirtschaftlichen Produkten soll hierdurch zu einer weiterhin flächendeckenden Landbewirtschaftung bei zunehmender Diversifizierung und konsequenter Nutzung von Standortvorteilen angeregt werden. Hierdurch werden wichtige Arbeitsplätze in der Primärerzeugung erhalten und auch geschaffen.

Obwohl viele Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung auch schon in der Vorperiode gefördert wurden, ist die Eigenkapitalbasis vor allem der kleinen und mittleren Unternehmen weiterhin sehr niedrig. Eine weitere Förderung ist notwendig, um vor allem die Betriebe an marktfernen Standorten wettbewerbsfähig zu erhalten. Insbesondere werden Investitionen in neue Marktsegmente bzw. in eine höhere Veredlungsstufe der landwirtschaftlichen Erzeugnisse unterstützt, um die Risiken bei noch unsicherem Marktpotenzial abzusichern. Diese Förderstrategie wirkt als Impulsgeber sowohl für die Primärerzeugung als auch für die Verarbeitungsindustrie und ist nachvollziehbar.

4.1.4 Zielquantifizierung/ Indikatoren

Die Zielquantifizierung erfolgt im Abschnitt 9.1.6 des OP (S. 226) schwerpunktspezifisch: Es sollen 3 600 Arbeitsplätze aus dem Maßnahmenbereich 5.1 Verbesserung der Agrarstrukturen gesichert werden. Die materielle Zielvorgabe wird im EzP (S. 307) für den Maßnahmenbereich (g) auf 995 gesicherte bzw. geschaffene Arbeitsplätze, davon 553 für Frauen festgelegt. Die maßnahmenspezifische Zielquantifizierung erfolgt im EzP (S. 267).

Eine Zielquantifizierung für die Sektoren erfolgt im OP und EzP nicht. Maßnahmenspezifische Indikatoren wurden mit den übrigen Bundesländern des Ziel-1-Gebietes im Rahmen des GFK vereinbart. Die EzP verweist auf das von der EU-Kommission herausgegebene Methodische Arbeitspapier Nr.2 sowie auf die hierin angekündigte Liste spezieller Indikatoren für die Investitionen im ländlichen Bereich (EzP, S. 306).

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. Im Verlauf des Jahres 2000 wurde für alle Bundesländer eine einheitliche Erhebung von Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Bereich der Marktstrukturverbesserung vereinbart. Dieses Verfahren ist ausführlich im Abschnitt 2.2 dargestellt. In der Regel sollten die so gewonnenen Informationen auch dafür ausreichen, sektorspezifische Aussagen zum Zielerreichungsgrad abzuleiten und quantitativ zu untermauern.

4.1.5 Maßnahmen

Eine Förderung nach der Richtlinie Marktstrukturverbesserung ist wie im GA-Rahmen in allen Sektoren möglich. Die Richtlinie zur Förderung der Direktvermarktung selbst erzeugter landwirtschaftlicher und gärtnerischer Produkte wurde zunächst auch unter der Maßnahme (g) geführt. Der Fördertatbestand Direktvermarktung in landwirtschaftlichen Betrieben wird ab 2002 aus nachvollziehbaren Gründen nur noch über die Maßnahme (a) angeboten. Die Richtlinien für ökologisch erzeugte Produkte und nach Marktstrukturgesetz werden nur im Rahmen der GAK aus Mitteln des Mitgliedstaates abgewickelt.

Die Verwaltungsanweisungen zur Marktstrukturverbesserungsrichtlinie enthalten landesweite Auswahlkriterien, die Prioritäten und Ausschließungen für alle Sektoren und für bestimmte Sektoren ausweisen.

Priorität haben für alle Sektoren folgende Investitionen:

- im Hinblick auf den Umweltschutz
- zur besseren Nutzung bzw. Entsorgung von Nebenerzeugnissen und Abfällen
- zur Herstellung neuartiger Erzeugnisse
- zur Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten
- in innovative Techniken, Anwendung neuer Technologien
- zur Modernisierung und Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren und der Vermarktungswege
- zur Verbesserung der Präsentation und Gestaltung der Erzeugnisse
- zur Verbesserung und Überwachung der Qualität und der Hygienebedingungen
- zur Verarbeitung und Vermarktung von ökologisch erzeugten Produkten

Die folgenden Ausschließungen gelten in allen Sektoren für folgende Investitionen:

- für die Produktion von Verarbeitungserzeugnissen, bei denen nicht nachgewiesen worden ist, dass realistische potenzielle Absatzmöglichkeiten bestehen
- die im Wesentlichen für Interventionszwecke bestimmt sind
- Kühllagerhäuser zur Lagerung von gefrorenen oder Tiefkühlprodukten, außer wenn diese für das normale Funktionieren der Verarbeitungseinrichtungen erforderlich sind
- die dem Ersatz gleichartiger Wirtschaftsgüter dienen, für die derselbe Betrieb bereits früher einen Zuschuss des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, erhalten hat
- in Kapazitätserweiterungen, außer wenn nachweislich ein Kapazitätsmangel besteht

Milch und Milcherzeugnisse

- Maßnahmen, die eine verbesserte Wertschöpfung bei der Verarbeitung des Rohstoffes Milch garantieren und zusätzliche Absatzmöglichkeiten beinhalten
- Priorität genießen Investitionen zur fortlaufenden Anpassung an wachsende gemeinschaftliche Gesundheitsvorschriften
- Ausgeschlossen sind Investitionen, die über den Gesamtumfang der individuellen Referenzmengen hinausgehen, die im Rahmen der Zusatzabgabenregelung den an einen Verarbeitungsbetrieb liefernden Milcherzeugern zugewiesen sind

Nachwachsende Rohstoffe

- Priorität genießen Neubau und Ausbau von Kapazitäten betreffend der Verarbeitung von Materialien des Non Food Bereiches (z.B. Hanfcurzfasern für die Autoindustrie, Strohverarbeitung u.ä., wo gesicherte Absatzmärkte nachgewiesen werden)
- Vorhaben zum Bau von Veresterungsanlagen können nur unter dem Vorbehalt der Einzelfallgenehmigung durch das PLANAK Umlaufverfahren begleitet werden

Obst und Gemüse

- Priorität genießen folgende Investitionen:
 - Qualitätsverbesserung in der Lagerung und Aufbereitung von Obst und Gemüse
 - Chancen für den Absatz verbessern
- Ausgeschlossen sind folgende Investitionen:

- Steigerung der Vermarktungskapazität für Erzeugnisse, bei denen in den betreffenden Regionen während der letzten drei Jahre auf Grund einer Überschusserzeugung bedeutende Marktrücknahmen stattgefunden haben
- Investitionen, die nicht den Ausnahmetatbeständen nach Artikel 37, Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1257/1999 entsprechen

Kartoffeln

- **Priorität genießen folgende Investitionen:**
 - Qualitätsverbesserung in der Lagerung und Aufbereitung von Kartoffeln
 - Im Bereich der Veredlung müssen Investitionen gleichzeitig die Absatzmöglichkeiten für die Kartoffelerzeuger der Region verbessern
- **Ausgeschlossen sind folgende Investitionen:**
 - Erzeugung von Kartoffelstärke und ihrer Folgeprodukte
 - Hydrierungsprodukte von Kartoffelstärke

Saat- und Pflanzgut

- Investitionen, die der Qualitätserhaltung und der Verbesserung der Vermarktung dienen

Blumen und Zierpflanzen

- Einrichtungen sind nur förderfähig, die mindestens 50 % ihrer Ware aus der Region beziehen

Fleisch und Fleischerzeugnisse, Geflügelschlachtung und –verarbeitung

- **Priorität genießen folgende Investitionen unter Beachtung der Ausschließungen:**
 - Tierschutz
 - fortlaufende Anpassung an wachsende gemeinschaftliche Gesundheitsvorschriften
 - Neu- und Ausbau von Kapazitäten betreffend die Schlachtung von Schafen
 - Verarbeitung von Rindern, Schweinen und Schafen
 - Neu- und Ausbau von Kapazitäten zur Schlachtung von Wassergeflügel
 - Verarbeitung von Hühnern, Puten, Wassergeflügel
- **Ausgeschlossen sind:**
 - Neu- und Ausbau von Kapazitäten betreffend die Schlachtung von Rindern und Schweinen
 - Neu- und Ausbau von Kapazitäten zur Schlachtung von Hühnern und Puten
 - Schlachtbetriebe mit einer Produktion von frischem Fleisch von wöchentlich nicht mehr als 20 und jährlich nicht mehr als 1 000 Großvieheinheiten (GVE),
 - Zerlegungsbetriebe mit einer wöchentlichen Produktion an entbeintem Fleisch von nicht mehr als 5 t oder der entsprechenden Menge an Fleisch mit Knochen,
 - Verarbeitungsbetriebe, die aus frischem Fleisch von wöchentlich nicht mehr als 20 und jährlich nicht mehr als 1 000 GVE Fleischerzeugnisse zubereiten

Getreide

- **Priorität genießen folgende Investitionen unter Beachtung der Ausschließungen:**
 - Modernisierung und Rationalisierung der vorhandenen Lager- und Aufbereitungskapazitäten
 - Neubau von Lagereinrichtungen sowie für die Aufnahme, Trocknung und Aufbereitung der örtlichen Erzeugung kann nur gefördert werden, wenn im selben oder in genau bezeichneten anderen Betrieben adäquate Kapazitäten aufgegeben werden
- **Ausgeschlossen sind:**
 - Investitionen betreffend Getreidestärkefabriken, Müllereibetriebe, Mälzereien und Grießmühlen sowie Investitionen hinsichtlich der Folgeprodukte dieser Industrien
 - Hydrierungsprodukte von Getreidestärke
 - Investitionen im Futtermittelbereich mit einer Jahresproduktion von über 20 000 t

- Unternehmen mit einer jährlichen Umschlagsleistung von weniger als 15 000 t konventionellem Getreide können nicht gefördert werden, das gilt nicht für Unternehmen, die ausschließlich ökologische Produkte verarbeiten und vermarkten

Als **Förderinstrument** wurde der verlorene Zuschuss vom LM festgesetzt, der sich im Zeitraum 1994–1999 bewährt hat. Die Fördersätze wurden gegenüber der vorhergehenden Periode von 45 auf 35 % gesenkt.

Die Ausgestaltung der **Fördermodalitäten** ist direkt an den GA-Rahmenplan angelehnt. Die landesspezifischen Richtlinien enthalten keine diesbezüglichen Ergänzungen. 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).

Bislang wurde kein **Auswahlverfahren** angewendet, weil alle Anträge der Zielstellung entsprachen und bei Vorlage aller Fördervoraussetzungen auch bedient werden konnten. Falls die Mittel in der zweiten Hälfte der Förderperiode knapp werden, würde ein Windhundverfahren oder ein Ranking nach Wertigkeit durch die Bewilligungsstelle von den Verantwortlichen nicht ausgeschlossen.

Die Fördermaßnahmen sind weitgehend geeignet, um die angestrebten Ziele zu verfolgen. Die Ziele stehen in vielen Sektoren im Einklang mit dem Bedarf. Die Nachfrage nach Fördermitteln in MV lässt den Schluss zu, dass die insgesamt veranschlagten Fördermittel in der Maßnahme (g) nicht ausreichen werden. Das OP des Landes MV erlaubt ausreichend Flexibilität innerhalb des Maßnahmenbereichs V&V, um Fördermittel zwischen den Sektoren auszutauschen. Außerdem verzichtet das OP auf die Festlegung von jährlichen Mittelzuweisungen nach Maßnahmenbereichen, wodurch auch eine gewisse zeitliche Flexibilität erreicht wird.

Die Fördermittel im Bereich Marktstrukturverbesserung können in den neuen Bundesländern durch eine allgemeine Investitionszulage in Höhe von bis zu 25 % (bei Erstinvestition von beweglichen Wirtschaftsgütern in Unternehmen mit bis zu 250 Arbeitnehmern) erhöht werden, die von den Unternehmen aller Wirtschaftszweige bei den zuständigen Finanzämtern beantragt werden kann. In Regionen mit besonderen wirtschaftlichen Nachteilen kann die Förderung nochmals auf bis zu 27,5 % erhöht werden. Insgesamt darf die Förderung über alle Maßnahmen nicht höher sein als 50 % der förderfähigen Investitionssumme. Dies wird durch Kooperation zwischen den beteiligten Verwaltungsstellen sichergestellt. Die Begrenzung des Förderhöchstsatzes auf 50 % kann dazu führen, dass der Fördersatz im Bereich der Marktstrukturverbesserung reduziert wird. Über den Umfang der Inanspruchnahme dieser Investitionszulage in den einzelnen Sektoren konnten im Rahmen dieser Zwischenbewertung keine Angaben ermittelt werden.

Neben der Investitionszulage spielt auch die Investitionsförderung (a) im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ des Bundeslandes und/oder (b) im Rahmen des EFRE eine wichtige, im Einzelnen allerdings nicht sektorspezifisch belegte Rolle. Diese Fördermöglichkeit wird teilweise in erheblichem Umfang von Unternehmen der Ernährungswirtschaft aufgrund unterschiedlicher Fördervoraussetzungen in Anspruch genommen. Bedeutsame Unterschiede in den Fördervoraussetzungen liegen im Bereich der vertraglichen Erzeugerbindung, der Berücksichtigung von Rohwaren aus Drittländern sowie Abgrenzungen bezüglich der Verarbeitungsstufe. Die Fördersätze im Bereich der allgemeinen Wirtschaftsförderung entsprechen denen im Bereich der Marktstrukturverbesserung, wobei eine zusätzliche Inanspruchnahme der Investitionszulage aber nicht möglich ist. Deshalb ist davon auszugehen, dass alle potenziell im Rahmen der Maßnahme V&V förderfähigen Unternehmen sich zuerst hier nach Fördermöglichkeiten umsehen.

In wichtigen Sektoren wirkt die Förderung als Impulsgeber. Insbesondere die gegenüber dem GA-Rahmen verschärften Auswahlkriterien bewirken eine Steuerung in eine vorgegebene Richtung. Die Förderung im Sektor Milch beispielsweise hat die Innovationskraft der Milch verarbeitenden Unternehmen beeinflusst. Diese Entwicklung wird auch zukünftig erwartet. Im Sektor nachwachsende Rohstoffe soll die Förderung im Bereich V&V einen entscheidenden Innovationsschub auslösen, der auch vom Innovationsprogramm des Landes MV „Nachwachsende Rohstoffe und erneuerbare Energien“ (IPNREE) unterstützt wird, um damit die Potenziale der Wissenschaft, der Landwirtschaft und der im Land ansässigen Industrie zusammenzuführen.

4.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie

Die Formulierung der Ziele auf den verschiedenen Zielebenen stützt sich im OP und EzP auf eine unzureichende Stärken-Schwächen-Analyse. Eine detaillierte Situationsbeschreibung der Sektoren war im OP nicht vorgesehen, sodass die Evaluatoren auf externe Datenquellen zurückgreifen mussten. Anlässlich des Besuchs im Ministerium wurden die Lagebeschreibungen inhaltlich nachvollziehbar untermauert. Die Ziele sind relevant und beziehen sich auf die in den Sektorbeschreibungen erläuterte Situation.

Die Zielebenen sind kohärent zum Gesamtprogramm. Die Zielhierarchie wird deutlich hervorgehoben. Die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist auf allen Zielebenen wichtig. Dieses Oberziel gewährleistet vor allem die interne Kohärenz zum Gesamtprogramm, aber auch die externe Kohärenz.

Die Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Zielfestlegungen abzudecken, so sie von den Zielgruppen angenommen werden. Die wiederholte Förderung desselben Unternehmens ist

aufgrund der geringen Eigenkapitalausstattung vieler neu gegründeter Unternehmen nachvollziehbar, wenn Ergänzungsinvestitionen notwendig werden, bevor sich die bestehenden Anlagen amortisiert haben. Die wiederholte Förderung von Unternehmen ist auch in Anbetracht der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen, die sich aus der Förderung in anderen Bundesländern oder anderen EU-Ländern ergeben, kaum zu kritisieren.

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 dadurch gesichert, dass die Ziele des Artikels 25 in den Auswahlkriterien Priorität haben.

Die Ermittlung des Bedarfs wurde teilweise durch das Investitionsverhalten bestätigt. In den Sektoren Milch sowie Saat- und Pflanzgut werden deutlich mehr Mittel nachgefragt als eingeplant wurden. Diese Entwicklungen waren kaum vorhersehbar. In einigen Sektoren werden zurzeit dagegen kaum Fördermittel nachgefragt. Die Ursachen sind mit der aktuell schwierigen Marktlage z. B. im Sektor Obst und Gemüse insbesondere bei der Saftverarbeitung zu erklären.

Externer Sachverstand wurde hinzugezogen, der für die Entwicklung der Strategie sehr wertvoll war. Die Argumentationskette hätte durch eine sektorale Betrachtung noch gestärkt werden können. Die Gefahr von Fehleinschätzungen angesichts von Marktunsicherheiten ist aber auch mit einem externen Gutachten nicht auszuschließen. Insbesondere der intensiv genutzte Kontakt zu den Unternehmen der Ernährungswirtschaft führte aber ebenfalls zu durchaus realistischen Einschätzungen. Insgesamt wurden die Investitionsabsichten aus derzeitiger Sicht aber eher unterschätzt.

Der rechtliche Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 und der dazu ergangenen Durchführungsvorschriften lässt flexible Anpassungen zwischen den Sektoren innerhalb der Maßnahmengruppe (g) zu. Das Land MV sieht eine Aufstockung der Mittel im Bereich V&V im Rahmen eines Änderungsantrages zur Halbzeitbewertung vor. Die Sektoren Eier, Heil- und Gewürzpflanzen sollen neu ins OP aufgenommen werden. Einzelne große Investitionen konnten nur deshalb mit ausreichend Fördermitteln unterstützt werden, weil keine festen Jahrestanchen zugewiesen wurden und der bis 2006 vorgesehene Gesamtbetrag schon verfügbar war. 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.

Die Operationalisierung der Ziele in Maßnahmen erfolgt nur für die wesentlichen Sektoren. Im Blick auf die Konkretisierung hängen die Maßnahmen letztlich von dem Investitionswillen und den

Investitionsmöglichkeiten der Wirtschaft ab, die sich sektorspezifisch unterscheiden und teilweise durch aktuelle Marktereignisse erheblich beeinflusst werden. Daher ist der Verzicht auf eine detaillierte Maßnahmenbeschreibung für alle Sektoren nachvollziehbar. Es wurden gemeinsame Indikatoren auf GFK-Ebene für die Maßnahme (g) formuliert. Des Weiteren wird auf die nachträglich von der EU-Kommission veröffentlichten Bewertungsfragen verwiesen.

4.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

Die Erstellung und Umsetzung des OP erfolgte federführend durch das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern (LM). Der Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung wird im Referat 450 „Grundsätzliche Angelegenheiten der Ernährungswirtschaft und Marktstruktur, Absatzförderung, Bürgschaften, Daseinsvorsorge“ koordiniert.

Die Programmgenehmigung war ein außerordentlich langwieriges Verfahren, das nach der Antragstellung am 28. Oktober 1999 bis zum 1. August 2000 dauerte. Von den im Rahmen des GFK vorgelegten OPs wurde das von MV als erstes genehmigt. Diese Tatsache kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Rahmenbedingungen insbesondere für den Programmbestandteil EAGFL, Abt. Ausrichtung von der EU-Kommission viel zu spät gesetzt wurden und daher die Programmerstellung mehrfach verzögert wurde. Infolgedessen gab es auch sehr viele Rückfragen der EU-Kommission, die zu erheblicher Nacharbeit am Programm führten.

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

Durch das langwierige Genehmigungsverfahren wurden die grundlegenden Rahmendaten spät gesetzt. Dennoch konnten die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen noch rechtzeitig auf den Weg gebracht werden und mit der Umsetzung des OP im Jahr 2000 begonnen werden. In der Maßnahme (g) wurden nur wenige Vorhaben im Jahr 2000 bewilligt.

Die Flexibilität der Programmerstellung hat nach Ansicht der Verantwortlichen für den Bereich V&V gegenüber der VO (EG) Nr. 951/97 nur wenig zugenommen. Die Möglichkeit, sich im Maßnahmenbereich (g) wenig festzulegen, wurde bei der Erstellung des Programms gern aufgenommen. Änderungen sind intern in ausreichendem Maß möglich. Über den Maßnahmenbereich V&V hinaus ist die Flexibilität bedingt durch den integrierten Ansatz nicht gegeben. Hinzu kommt erschwerend, dass Änderungen nur zur Halbzeitbewertung beantragt werden können.

Die Abwicklung wird durch die fehlenden Auswahlkriterien eher erschwert, weil eine verbindliche Arbeitsbasis wie im Vorgängerprogramm fehlt. Der gesamte Aufwand ist wesentlich höher als 1994–1999. Insbesondere die Kontroll- und Sanktionspflichten werden als sehr belastend empfunden.

Im Rahmen der Partnerschaft bei den Vorarbeiten zum OP gab es nur geringfügige Mitgestaltungsmöglichkeiten des Landes MV. Die Zusammenarbeit mit der EU-Kommission gestaltete sich für den Bereich V&V ausschließlich indirekt. Eine Beurteilung der Partnerschaft zur EU-Kommission ist daher kaum möglich. Bei der Erstellung und Einführung des Programms wurden Informationen nicht immer rechtzeitig und teilweise auch widersprüchlich bzw. lückenhaft übermittelt. Dieses behinderte einen geordneten Ablauf in den dafür zuständigen Stellen und erforderte teilweise erhebliche Nacharbeit. Die Vorgehensweise steht auch nicht mit dem Prinzip der Partnerschaft in Einklang. Aus Sicht des LM ist das Konstrukt des integrierten OP überdimensioniert und schwerfällig. Verfahrensregelungen sind gegenüber der Vorgängerperiode erschwert und behindern einzelne Fondsbestandteile.

4.2.2 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteils

Die Erarbeitung des Programmbestandteils zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung dauerte von Ende 1998 bis Oktober 1999. Es waren zehn Personen aus dem LM mit einem Aufwand von ca. 1,0 AK maßgeblich mit der Erstellung betraut. Die Landgesellschaft MV wurde mit einbezogen, deren Aufwand kann aber nicht quantifiziert werden.

Die organisatorische Abwicklung erfolgte in dieser Arbeitsgruppe ohne gravierende Änderungen gegenüber der Vorperiode. Innerhalb des LM fanden Besprechungen der relevanten Fachreferate mit der Leitung über den EAGFL-Programmbestandteil statt, um die generelle Strategie zu erarbeiten. Die Vorschläge der einzelnen Referenten wurden als Richtschnur für die Strategie genommen. Gegenüber dem Vorgängerprogramm gibt es vor allem Änderungen hinsichtlich des Sektors Vieh und Fleisch, in dem Schlachtungen ausgeschlossen sind. Die Förderschwerpunkte wurden auf Basis von bereits gestellten Anfragen der Unternehmen, der im LM vorhandenen Marktkenntnisse, früherer Bewertungsergebnisse sowie von Empfehlungen im Rahmen eines Gutachtens und regionalen Aspekten festgelegt. In diesem Rahmen wurde die konkrete Ausgestaltung der Maßnahme g vorgenommen.

Die Beteiligung der relevanten Gruppen hat im Maßnahmenbereich V&V nur zu einer kompetenten Stellungnahme von Seiten des Bauernverbandes geführt. Eine Beteiligung ist nach Ansicht des LM in diesem Maßnahmenbereich im vernünftigen Rahmen durchaus sinnvoll. Es darf aber nicht dazu führen, dass die Sozialpartner letztlich die Politik bestimmen.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Eine sektorale Feingliederung brauchte im Rahmen des OP nicht erstellt werden. Aus Sicht der Evaluation ist die Situations- und Bedarfsanalyse bezogen auf die von der Kommission geforderte Interventionslogik unzureichend. Der Programmerstellung und Genehmigung durch die Kommission lagen andere Vorgaben zu Grunde, die erst später ergänzt bzw. präzisiert wurden. Dies wirft die Frage nach der Verbindlichkeit von Vorgaben durch die Kommission auf und schafft unnötige Unsicherheiten. 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 Unternehmen der Ernährungswirtschaft ist ein angemessenes Ergebnis entstanden. Die Förderschwerpunkte sowie die vorgesehenen Maßnahmen sind auf Grund der von den Evaluatoren erstellten Situationsanalyse nachvollziehbar und in ihrer inhaltlichen Ausrichtung geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Vorgehensweise erlaubt insgesamt geringe Spielräume für flexible Anpassungen an nicht vorhersehbare Marktentwicklungen.

Die Bewilligungen werden in den Fachreferaten des LM abgewickelt. Die betreffenden Referate wurden jeweils direkt zeitnah informiert. Der Informationsbedarf lag deutlich höher als in der Vorläuferperiode, weil einige aus der VO (EG) Nr. 1257/1999 und Nr. 1260/1999 resultierende Voraussetzungen und administrative Anforderungen neu sind.

Die Öffentlichkeit wurde auf die Fördermöglichkeiten im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung im Rahmen von Besuchen vor Ort, Informationsveranstaltungen und direkten persönlichen Kontakten hingewiesen. Die Informationen werden auch von anderen Ressorts sowie den Banken weitergegeben. Die Internet-Homepage des LM informiert über jeden Maßnahmenbereich und hält die betreffenden Richtlinien zum Download vor. Das gesamte Förderprogramm mit den dazugehörigen Berichten und Finanztabellen wird auf den Seiten der Regierung MV zum Download angeboten. Außerdem enthält die Förderfibel des Landes MV einen Überblick der Fördermöglichkeiten im Land.

Die Informationspolitik ist nach Einschätzung der Verantwortlichen ausreichend und erreicht den überwiegenden Teil der potenziellen Antragsteller auf direktem Wege.

4.2.3 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Der Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung wird im Referat 450 „Grundsätzliche Angelegenheiten der Ernährungswirtschaft und Marktstruktur“ koordiniert. Die Programmplanung ist im Referat 350 angesiedelt. Im Referat 351 werden die Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe verwaltet. Die Zahlstellenkoordinierung, der Interne Revisionsdienst und die Unabhängige Stelle

für den EAGFL, Abt. Ausrichtung sind als Stabsstellen direkt dem Staatssekretär unterstellt. Die bescheinigende Stelle ist im Finanzministerium FM.

Die Bewilligungsfunktion im Bereich V&V nehmen die Fachreferate für Produktion und Vermarktung tierischer bzw. pflanzlicher Erzeugnisse in der Abteilung 4 des LM sowie das Referat 450 für den Sektor nachwachsende Rohstoffe wahr. Die Bewilligungsstellen übernehmen den gesamten formellen Ablauf der Bewilligung und erteilen auch die Genehmigungen. Die Finanzabwicklung wird über das Referat 450 an das Haushaltsreferat 130 übergeben. Die Verwaltungs- und Kontrollabläufe sind klar strukturiert und die Aufgaben delegiert.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Die Neutralität ist durch die Verteilung der Funktionen auf verschiedene Referate, Dienststellen und Institutionen gegeben. Die gute Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden und Institutionen und deren Kompetenz lassen positive Auswirkungen erwarten. Die Abläufe sind transparent und weitgehend effizient.

4.2.4 Inhaltliche Durchführung

Die Abwicklung der Antragsbearbeitung, von Zwischenauszahlungen und der Schlusszahlung folgt gemäß den einschlägigen Abwicklungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes. Das LM ist die Bewilligungsbehörde. Antragsprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen werden entsprechend dem festgelegten Kontrollpfad durchgeführt. Eine personelle Trennung zwischen Prüfung und Kontrolle ist damit sichergestellt.

Liegt ein Antrag vollständig vor, kann ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn ausnahmsweise gewährt werden. In den einzelnen Sektoren wird von dieser Möglichkeit in unterschiedlichem Maße Gebrauch gemacht. Da die Kofinanzierungsmittel für den Schwerpunkt EAGFL erst nach der Verabschiedung der Gemeinschaftsaufgabe im Bundeshaushalt bereitgestellt werden, entsteht ein mehr oder weniger langer Zeitabschnitt, in dem keine Genehmigungen erteilt werden können. In diesem Zeitraum wird ein vorzeitiger Investitionsbeginn genehmigt, wenn es für die Ziele des Vorhabens notwendig ist.

Ein Projektauswahlverfahren existiert nicht, da bisher genügend Fördermittel zur Verfügung standen. Ein Ranking nach Wertigkeit durch die Bewilligungsstelle oder ein Windhundverfahren würde gegenüber anderen Verfahren bevorzugt werden, wenn die Fördermittel in der zweiten Hälfte der Förderperiode knapp würden.

Jeder Auszahlungsantrag führt zu einer Verwaltungskontrolle durch das zuständige Fachreferat. Eine Vor-Ort-Kontrolle nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgt grundsätzlich vor jeder

Schlusszahlung unter Leitung des Koordinierungsreferates und Teilnahme des zuständigen Fachreferates. Erstreckt sich ein Vorhaben über mehrere Haushaltsjahre, wird eine Inaugenscheinnahme mindestens einmal im Jahr durch das zuständige Fachreferat vorgenommen. Eine Vor-Ort-Kontrolle nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgt ebenfalls mindestens einmal während des Zweckbindungszeitraumes der Maßnahme. Die Abwicklung des Förderverfahrens unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist sinnvoll und zweckmäßig gestaltet und konzentriert sich auf wesentliche Vorgänge. Die Bearbeitungszeit hält sich im Verhältnis zum Investitionsumfang der einzelnen Projekte im angemessenen Rahmen. Das Vier-Augen-Prinzip wird bei allen Prüfungen eingehalten. Checklisten und Dienstanweisungen unterstützen den Ablauf. Der Arbeitsaufwand hat sich gegenüber der Vorgängerperiode deutlich erhöht.

Die Umsetzung wird von der Finanzabwicklung und den Vorgaben der EU geprägt. Inhaltliche Kontrollen und Prüfungen im Hinblick auf eine Bewertung der Zielerreichung sind eher nachrangig und wenig im Bewusstsein verankert, was mit dem Anlastungsrisiko in Zusammenhang steht.

4.2.5 Finanzabwicklung

Die Finanzmittel aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung und die GA-Mittel aus dem Bundes- bzw. Landeshaushalt werden gemeinsam vom Haushaltsreferat 130 des LM an die Begünstigten über die Landeszentralkasse ausgezahlt. Die Zahlstelle erhält die Strukturfondsmittel von der Kommission über die Bundeskasse zu Beginn des Jahres. Das Koordinierungsreferat des LM weist den zuständigen Fachreferaten Kontingente als Bewilligungsrahmen zu.

Bis Ende des Jahres 2002 wurden 38,3 % der eingeplanten öffentlichen Mittel ausgezahlt. Die Auszahlung entspricht damit relativ genau dem Wert, der gemäß einer proportionalen Verteilung der Mittel auf die drei Jahre zu erwarten wäre (Tabelle 4).

Tabelle 4: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Mecklenburg-Vorpommern 2000 bis 2002 im Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung

	Auszahlungen, Mio. EURO				Planung für 2000-2006 Mio. EURO	Realisie- rungsgrad in %
	2000	2001	2002	Summe 2000-2002		
Öffentliche Ausgaben, gesamt	0,08	8,19	12,53	20,80	54,28	38,3
EU-Beteiligung	0,07	6,13	9,40	15,60	40,71	38,3

Bis zum Jahresende 2002 wurde eine förderfähige Gesamtinvestitionssumme von insgesamt 123,35 Mio. € bewilligt. Damit sind 78,8 % der beantragten Investitionssumme in Höhe von 156,53 Mio. € schon verplant. Eine erhebliche Aufstockung der Mittel für die Maßnahme (g) soll im Änderungsantrag vorgesehen werden.

Die Mittelausstattung ist innerhalb des Maßnahmenschwerpunktes 5.1 (EAGFL-A) bislang ausreichend, um den Investitionsanforderungen der Ernährungswirtschaft MV entsprechen zu können. Die Agrarstrukturmaßnahmen (a) und (g) wurden bisher bei der Mittelzuweisung bevorzugt behandelt, wodurch der relativ hohe Anteil der realisierten Bewilligungen im Rahmen der für die Förderperiode genehmigten Mittel ermöglicht wurde. Innerhalb des Maßnahmenbereichs V&V erfolgte keine Festlegung nach Sektoren wie in der Vorperiode, sodass die Flexibilität diesbezüglich gegenüber der Vorperiode zugenommen hat.

Wenn sich der Bedarf der Ernährungsindustrie aufgrund neuer Marktentwicklungen ändert und wie im Falle Mecklenburg-Vorpommerns zunimmt, ist es mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet, diesem erhöhten Bedarf zu entsprechen. Eine im Maßnahmenbereich V&V artikulierte Änderungsnotwendigkeit kann nur in Abstimmung mit allen Maßnahmen des Landesprogramms unter Beachtung der vorgegebenen Finanzausstattung des OP insgesamt und der daran von der EU geknüpften Bedingungen, wie z. B. der Einhaltung der genehmigten Förder- und Eigenbeteiligungssätze der Begünstigten, durchgesetzt werden. Hier erweist sich der integrale Ansatz der Fördermaßnahmen im OP als hinderlich, insbesondere wenn in einem Maßnahmenbereich aufgrund aktueller Entwicklungen schnelle Reaktionen notwendig sind. Auch hier sind Überlegungen, innerhalb offener formulierter Rahmenbedingungen den Bundesländern mehr eigenständige Entscheidungsfreiräume einzuräumen, geeignet, 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 Monitoringtabellen der EU-Kommission und des BMVEL sowie den Erfassungsbögen für die Evaluation zusammen. Die Datenerfassung für das Monitoring erfolgt durch sieben Personen in vier Fachreferaten. Das Referat 450 sammelt die Daten und übermittelt sie an das BMVEL. Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen. Diese sollen von den Fachreferaten direkt an die Evaluatoren weitergeleitet werden (vgl. Abschnitt 2.2). Von den bis Ende 2002 bewilligten 29 Projekten liegen den Evaluatoren bislang für 16 Projekte Erhebungsbögen vor, von denen vorerst lediglich zwei auswertbar waren.

Eine Ex-ante-Evaluation wurde als interaktiver, dialogorientierter Prozess und integraler Bestandteil der Programmplanung realisiert. Sie ist nicht gesondert herausgestellt, da die Ex-ante-Evaluation in die Strategie- und Maßnahmenformulierung eingeflossen ist. Maßnahmenspezifische Indikatoren

wurden mit den übrigen Bundesländern des Ziel-1-Gebietes im Rahmen des GFK vereinbart. Ein EDV-System zur Begleitung und Bewertung wird im LM installiert.

Die Kriterien und Indikatoren für den Bereich V&V stellen auf die Kriterien und Wirkungsindikatoren ab, die in Anlehnung an die Vorgaben der EU-Kommission von den Evaluatoren operationalisiert wurden.

Die Durchführung einer Ex-ante-Evaluation als Bestandteil des zur Genehmigung vorzulegenden Operationellen Programms ist in ihrer Zweckmäßigkeit zu hinterfragen. Entscheidende Richtungsänderungen ergaben sich daraus im Bereich der Marktstrukturverbesserung nicht. Die Ex-ante-Evaluation hat der integrierten Strategie viel Raum gewidmet, ohne auf die Maßnahmenebene hinunterzubrechen.

Das Begleitungs- und Bewertungssystem ist geeignet, die Anforderungen des internen Fördermanagements zu erfüllen. Die zentrale Aufbereitung der Daten im Referat 450 ermöglicht eine Bereitstellung der für das Monitoring und die Evaluation erforderlichen Daten. Qualität und Rücklauf der Erhebungsbögen sind nicht zufrieden stellend. Die Korrekturarbeit hat einen erheblichen Umfang. Sie lässt sich aber im konstruktiven Dialog mit den Bewilligungsstellen leicht lösen.

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

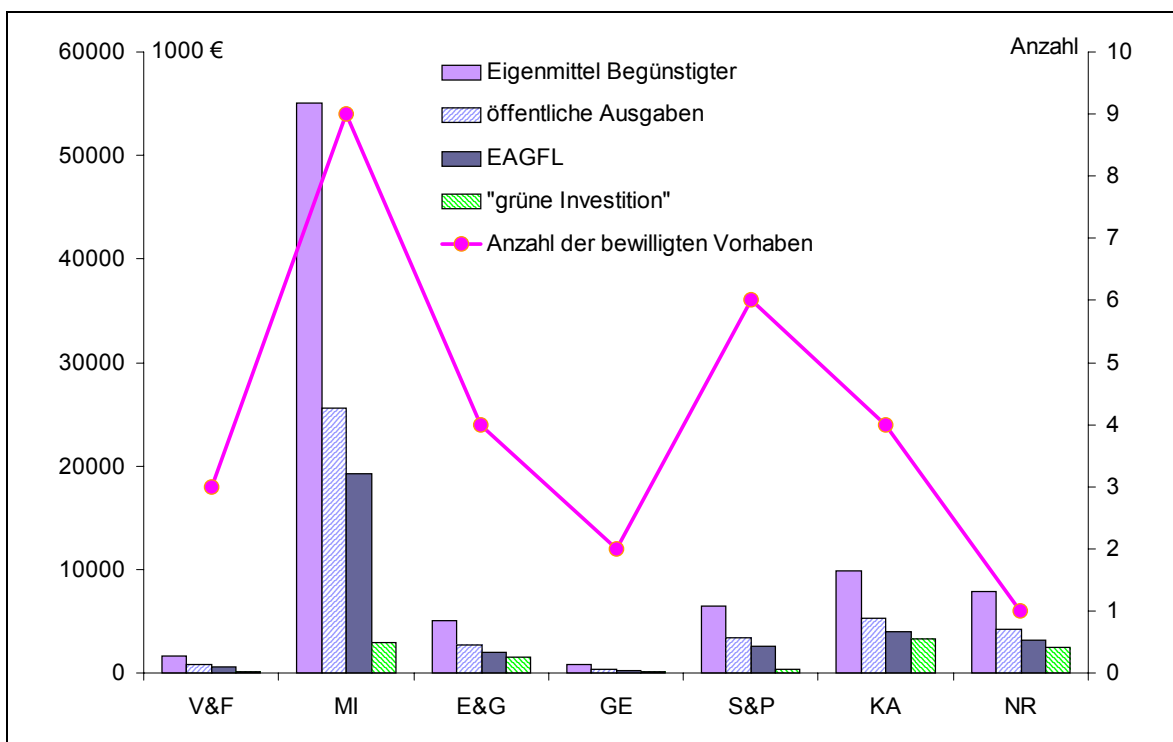
5.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 der VO (EG) Nr. 1257/1999

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 121,54 Mio. €, die sich auf 29 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 Mecklenburg-Vorpommern



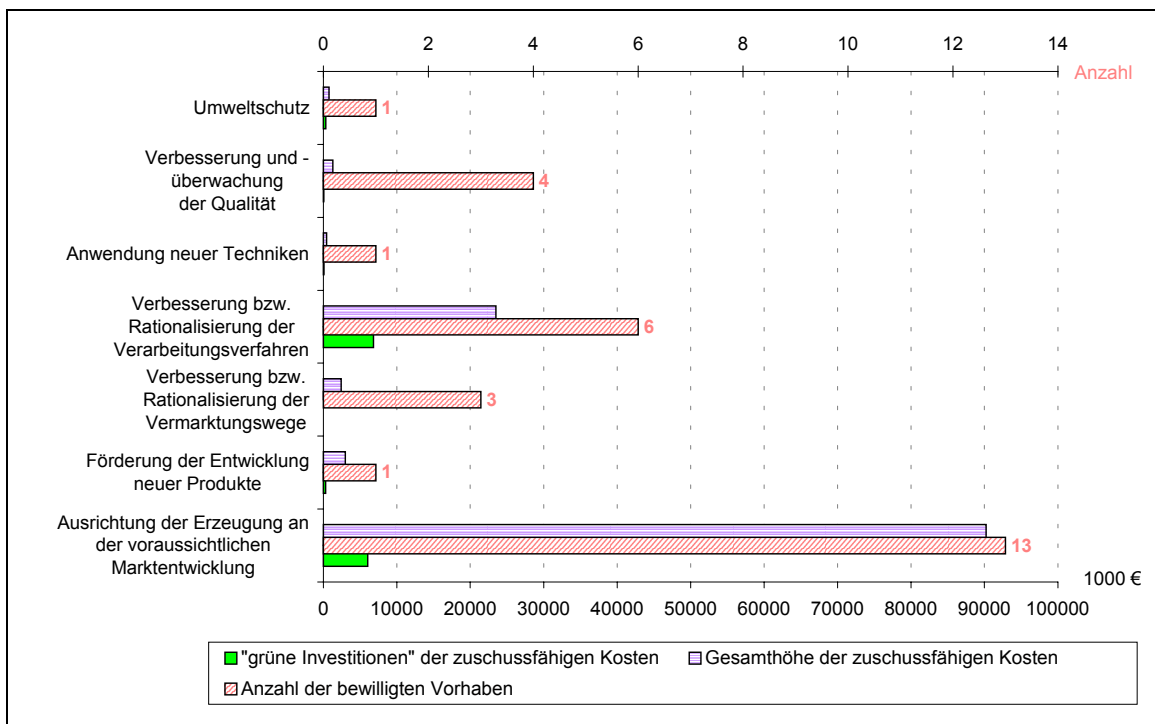
Quelle: Monitoringtabellen

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Milch (MI), Kartoffeln (KA), Nachwachsende Rohstoffe (NR) sowie Saat- und Pflanzgut (S&P).

Grüne Investitionen hatten in den Sektoren Kartoffeln, Nachwachsende Rohstoffe, Milch und Geflügel (E&G) Bedeutung. In den übrigen Sektoren ist ihre Bedeutung gering.

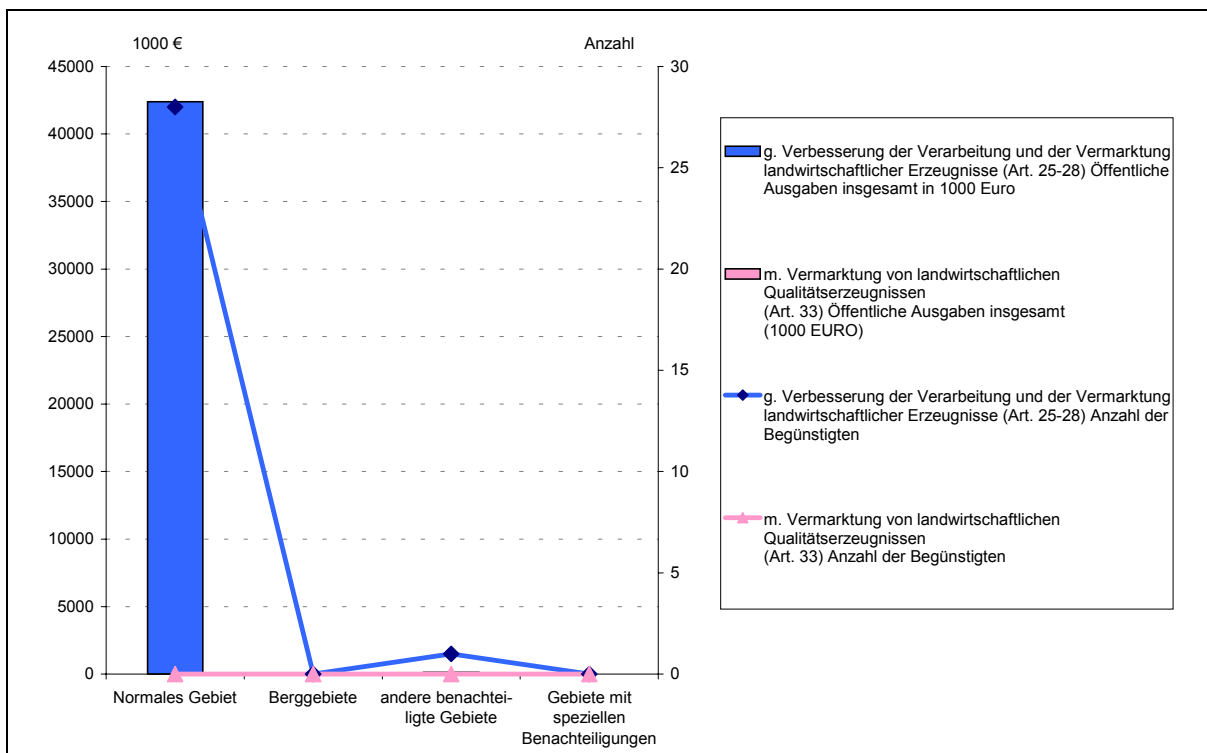
Entsprechend den Vorgaben der Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen am Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung und die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren ab (vgl. Abbildung 3). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Der Anteil grüner Investitionen ist gering.

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



Quelle: Monitoringtabellen

Abbildung 4: Öffentliche Fördermittel für Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Monitoringtabellen

Bezogen auf den Umfang der öffentlichen Ausgaben lagen fast alle Projekte, die im Rahmen der Maßnahme (g) gefördert wurden, in normalen Gebieten (vgl. Abbildung 4). Nur ein gefördertes Projekt lag in einem benachteiligten Gebiet. Im Bereich der Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse (Art. 33; innerhalb Maßnahme m) gab es keine geförderten Projekte.

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 5 dargestellt. Es wurden insgesamt Investitionen von 123,35 Mio. € angestoßen. Insgesamt wurden 29 Investitionsvorhaben in acht Sektoren gefördert. Abweichend zu den Monitoringdaten ergeben sich acht Sektoren dadurch, dass der Sektor Vieh und Fleisch (V&F) in die Untersektoren Fleisch und Fleischerzeugnisse sowie Viehmarkt (V) unterschieden wird.

Tabelle 5: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Mecklenburg-Vorpommern (Stand: 31.12.2002)

Sektor	Projekte Anzahl	Gesamtinvestitionskosten		förderf. Investitionskosten		öffentliche Ausgaben		errechnete Förderintensität %
		Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	
Fleisch und Fleischerz.(V&F)	2	nicht erfasst		2,67	2,2	0,93	2,2	34,9
Geflügelschlachtung (Gf)	4	nicht erfasst		7,82	6,3	2,65	6,2	33,9
Viehmarkt (V)	1	nicht erfasst		0,37	0,3	0,13	0,3	35,4
Milch (MI)	9	nicht erfasst		70,94	57,5	24,83	57,7	35,0
Getreide (GE)	2	nicht erfasst		0,95	0,8	0,33	0,8	34,9
Saat & Pflanzgut (S&P)	6	nicht erfasst		9,75	7,9	3,38	7,9	34,7
Kartoffeln (KA)	4	nicht erfasst		16,91	13,7	5,92	13,8	35,0
Nachw. Rohstoffe (NR)	1	nicht erfasst		13,95	11,3	4,88	11,3	35,0
	29	nicht erfasst		123,35	100,0	43,05	100,0	34,9

Quelle: Angaben des Bundeslandes

Die Förderintensität entsprach mit rd. 35 % dem für Ziel-1-Gebiete im PLANAK für Deutschland vereinbarten Fördersatz (vgl. Tabelle 2).

Abbildung 5 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 29 Projekte nach Sektoren. Sie entspricht weitgehend den regionalen Erzeugungsschwerpunkten der jeweiligen landwirtschaftlichen Rohprodukte im Land.

Abbildung 5: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Projekte in Mecklenburg-Vorpommern (Bewilligungsstand 31.12.02)

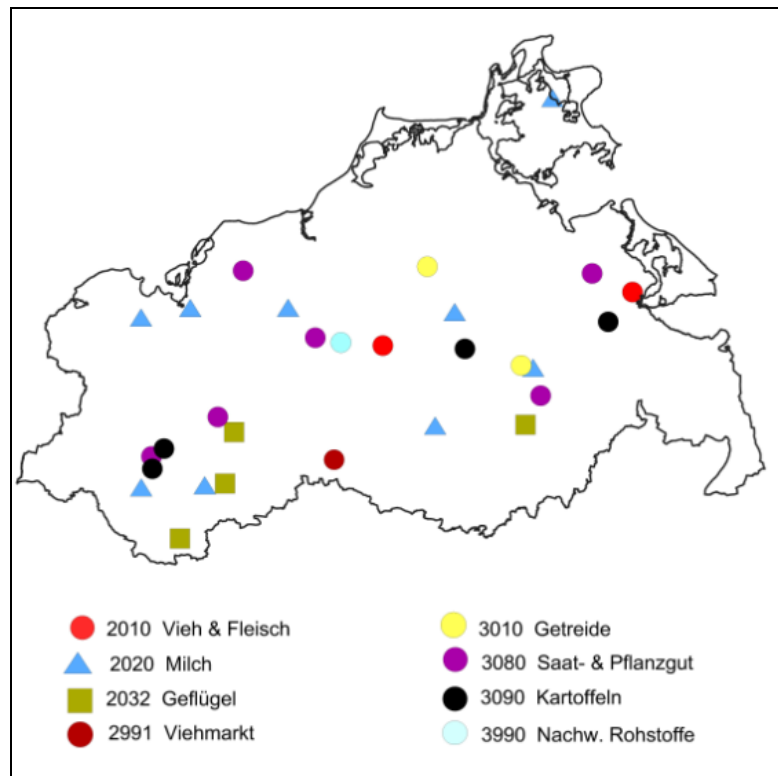
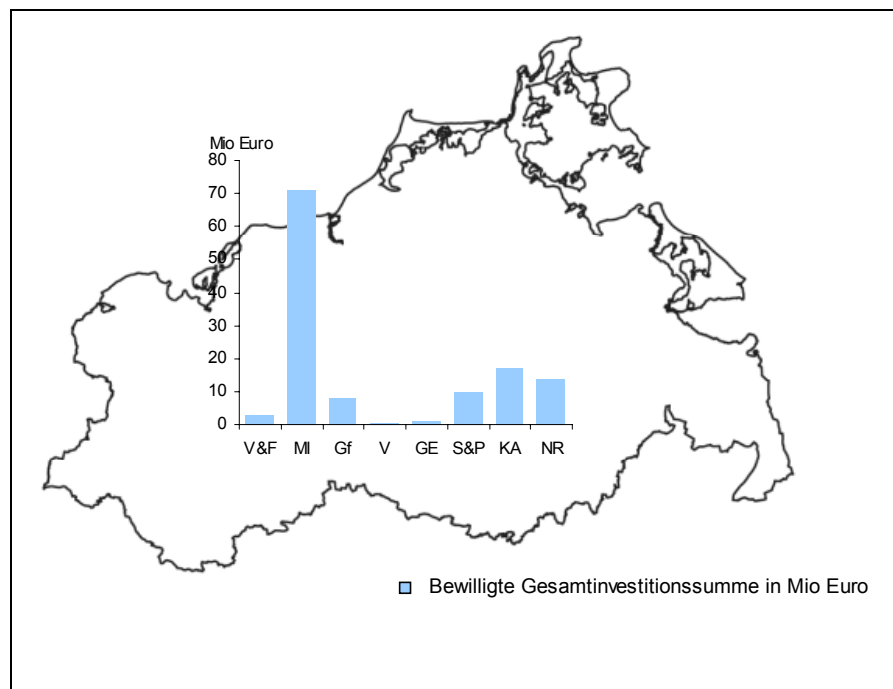


Abbildung 6: Investitionsumfang nach Sektoren der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Projekte in Mecklenburg-Vorpommern (Bewilligungsstand 31.12.02)



Der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen lag gemessen am förderfähigen Investitionsvolumen bisher in den Sektoren Milch, Kartoffeln, Nachwachsende Rohstoffe sowie Saat- und Pflanzgut (vgl. Abbildung 6).

5.2 Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel sind die in Kapitel 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 Mecklenburg-Vorpommern liegen zwei auswertbare Erhebungsbögen aus einem Sektor 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 verständlicherweise 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. Es wurde ein Fallbeispiel ausgewählt mit einem Gesamtinvestitionsumfang von 12,8 Mio. €, der insgesamt förderfähig ist. Als öffentliche Zuschüsse sind hierfür rd. 4,48 Mio. € geplant.

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 des betrachteten geförderten Unternehmens 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: Die erste dieser Zielsetzungen dominiert mit 100 %. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten

Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte (+38,4 Mio. €) und des Umsatzes (+42 %). 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: Hier 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 können auch die bei Frage VII.2 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. Im Fallbeispiel sinkt die Tages- und Jahreskapazität infolge einer Produktionsumstellung bei unverändert voller Kapazitätsauslastung. Fragwürdig bleibt die Aussage dieses Indikators bei Verlassen der Ebene von Einzelunternehmen und einer Summenbildung über mehrere Unternehmen hinweg.

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 oder die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt. Im Fallbeispiel erhöhen sich die Stückkosten um +205 %

aufgrund einer Produktionsumstellung in Richtung eines höheren Veredlungsgrades bei erheblicher Reduktion der Outputmenge. Dieses macht die Problematik der Nutzung dieses Indikators über den Einzelfall hinaus deutlich.

Entwicklung der Arbeitsproduktivität: Eine investitionsinduzierte Wertsteigerung der produzierten Produkte geht in die Ermittlung der Arbeitsproduktivität ein. Diese steigt im Fallbeispiel um +25 %, womit eine höhere Aussagekraft erzielt wird als mit den Stückkosten.

Bedeutung Rationalisierung als Investitionsziel: Mit den Erhebungsbögen ist eine differenzierte Erhebung einzelner Investitionsmotive in Richtung Rationalisierung möglich. Im Fallbeispiel wird keinem mit Rationalisierung in Verbindung stehendem Investitionsziel eine 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 fallspezifischen 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 Einzelfallstudie 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 im Fallbeispiel soll gemäß der Planungen 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. Im Fallbeispiel gibt es nur eine Rohwarenkategorie. Hierbei gibt es investitionsbedingt keine Änderung. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass 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 gleich bleibender 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 dem hier betrachteten Fall ist keine Innovation geplant. Hierzu 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 diesem Ziel keine Bedeutung zugewiesen.

Betrachtet man die Herstellung von Öko-Erzeugnissen als Qualitätsmerkmal, so kann der mengenmäßige Anteil dieser Produktionsweise am Rohwarenbezug als Indikator dafür genutzt werden. Im Fallbeispiel werden keine Rohwaren aus ökologischer Produktion eingesetzt.

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.

Im Fallbeispiel werden Gütezeichen vor und nach der Investition unverändert genutzt. Die Produkte tragen zu 100 % unternehmenseigene, regionale bzw. nationale und EU-Gütezeichen.

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

Die Bedeutung der Nutzung von Gütezeichen nimmt gemessen am Umsatz in diesem Fallbeispiel zu. Die Zunahme ist auf die Erhöhung des Umsatzes zurückzuführen. Fallspezifische Gegebenheiten schränken 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. Das Fallbeispiel weist

vor der Antragstellung eine negative Wertschöpfung aus, die nicht erklärbar ist. In der Planung wird eine erhebliche Verbesserung der Wertschöpfung um +172 % erwartet.

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?

Der Rohwarenbezug bleibt im Fallbeispiel unverändert. Es wird aber eine Erhöhung 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 z.B. im Molkereibereich den Zukauf von Rahm. Eine Auswertung der Mengenangaben für die fünf 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 Rohwareninputs nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. Im Fallbeispiel ist keine Erhöhung der insgesamt bezogenen Menge geplant, wobei nur eine Rohwarenkategorie eingesetzt wird.

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.

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. Im Fallbeispiel bleibt die Menge unverändert, aber der Wert der bezogenen Rohwaren soll investitionsbedingt um +3 % steigen. Die Erlössituation der landwirtschaftlichen Erzeuger verbessert sich somit bei Realisierung der Planungen in dem geförderten Projekt.

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. Im Fallbeispiel ist eine Erhöhung von +1 auf +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. sonstigen 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. Im Fallbeispiel bleibt der Vertragsanteil der bezogenen Rohwarenmenge investitionsbedingt konstant. Der Bindungsanteil liegt bei 100 %. Die Vertragsdauer beträgt drei Jahre. Die Gegebenheiten sind in der Realität diesbezüglich sehr vielfältig, sodass zusammenfassende Auswertungen und deren sinnvolle Interpretation im Hinblick auf die Förderungswirkungen erschwert werden bzw. nicht zugelassen sind. 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.

Im Fallbeispiel ist keines der genannten Investitionsziele relevant.

VII.4–2: Tiere, die verbraucht 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 nur in geringem Umfang 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.

Im Fallbeispiel sollen gemäß der Planungen der Energieeinsatz und der Trinkwassereinsatz bezogen auf 1 000 € Umsatz vermindert werden. 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. Im Fallbeispiel werden diese drei Ziele nicht genannt.

Anhand des Erhebungsbogens kann ermittelt werden, wie sich der Energieeinsatz in dem geförderten Unternehmen 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 -33,6 % verringern. Insofern kann von einer

Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. Bei einer kumulierten Betrachtung über viele Projekte hinweg, ist diese Kennzahl weniger aussagekräftig. Hinweise auf Unterschiede zwischen den Projekten erhält man dadurch, dass man die Projekte nach solchen mit Energieeinsparungen und solchen mit gestiegenem Energieeinsatz unterscheidet.

Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen (z.B. Wärmerückgewinnung, Nutzung nachwachsender Rohstoffe, Windenergie) ist im betrachteten Projekt nicht geplant.

Der mengenmäßige Verbrauch von Trinkwasser soll im Fallbeispiel bezogen auf 1 000 € Umsatz um -29,8 % sinken. Insofern können von der Förderung Ressourcen schonende Effekte erwartet werden. Einem kumulierten Ergebnis aus vielen Projekten liegen sehr unterschiedliche Entwicklungen in Einzelfällen zugrunde, auf die einzugehen, diese Evaluation überfordern würde.

Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen sowie von Abwasser hat im Fallbeispiel bezogen auf den Umsatz eine geringe Bedeutung von etwa 1 %. Bezogen auf 1 000 € Umsatz, ist ein 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 im Fallbeispiel 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 6 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 bereitzustellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Tabelle 6: 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 Programmbestandteils. Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird als Hilfsmittel nur unzulänglich genutzt. Sie ist sehr allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene oder die übersichtlich in der Zielpyramide dargestellte Zielhierarchie.

Die sektorale Betrachtung mit detaillierten Angaben zur Ausgangslage fehlt sowohl im OP als auch im EzP. Die wesentlichen Stärken und Schwächen sind kaum erkennbar. Eine tiefer angelegte Analyse wäre für die Ableitung des Bedarfs und der Ziele im Rahmen der Evaluation hilfreich gewesen, war aber für die Programmerstellung und Genehmigung nicht notwendig. Auch die von den Evaluatoren anhand der vorliegenden Statistiken vorgenommene Ergänzung der Situationsanalyse kann diesen Mangel nicht ausreichend beheben. Sektorspezifische Betrachtungen des Bedarfs und der Ziele wurden für die aus Sicht des Landes wichtigen Bereiche Milch, Nachwachsende Rohstoffe, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln und Pflanzgut durchgeführt. Insbesondere aufgrund von Informationen, die anlässlich eines Besuches im Ministerium gegeben wurden, erscheint die Bedarfsermittlung insgesamt der Situation in den Sektoren angemessen

Mecklenburg-Vorpommern nutzte die rechtlichen Spielräume im Maßnahmenbereich V&V bei der Erstellung des OP und verfügt daher über gewisse Flexibilität bei der Abwicklung der Fördermaßnahmen. Auch im Rahmen der GFK konnte MV Maßstäbe setzen, weil das OP als erstes Programm des GFK vorgelegt und genehmigt wurde.

Der integrierte Ansatz des Programms bewirkt eine erhebliche Zunahme an Komplexität verbunden mit einem Zwang zu verstärkter Koordination auch auf Ministeriumsebene. MV verfügt im Bereich Marktstruktur über ein Koordinierungsreferat, sodass gewährleistet ist, dass die Maßnahmen im Marktstrukturbereich effizient umgesetzt werden.

6.2 Durchführung

Die Umsetzung des Programms im Marktstrukturbereich erfolgte im Wesentlichen in den Strukturen der vorausgegangenen Förderperiode. Durch die späte EU-Rechtssetzung (VO (EG) Nr. 1257/1999, VO (EG) Nr. 1750/1999 etc.) lastete ein enormer Zeitdruck auf der Erstellung und

Einführung. Da die späte Genehmigung schon in der aktiven Programmperiode lag, war sehr wenig Zeit für eine ordnungsgemäße Einführung in die verwaltungsmäßige Abwicklung z. B. bezogen auf die Einführung transparenter und vergleichbarer Bewilligungsverfahren oder die Nutzung eindeutig prüfbarer und vergleichbarer Kriterien vorhanden.

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.

Investitionsentscheidungen in der Ernährungswirtschaft sind in erheblichem Umfang von den jeweiligen Marktgegebenheiten und Markteinschätzungen geprägt, die oftmals kaum vorhersehbaren Änderungen unterliegen. Sie erfordern häufig eine schnelle Reaktion durch die Unternehmen. Für eine Förderung solcher Anpassungen sind Programmänderungen erforderlich, wenn der für den Förderzeitraum eingeplante Finanzrahmen geändert werden muss. Es besteht aber nur eine Änderungsmöglichkeit zur Halbzeitbewertung für das OP. Diese Fixierung auf ein Datum 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 Bewertungssystem

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, sodass ein systematischer Erhebungsfehler vorliegt. Ferner gab es nachträgliche Anpassungen: Das Projekt muss zu 100 % einem Hauptziel zugeordnet werden und außerdem sind verschiedene Gebietskategorien zu erfassen. Trotz gewisser Erleichterungen infolge des gestiegenen Einsatzes von EDV führen nachträgliche Anpassungen nicht nur zu zusätzlichem Programmieraufwand sondern haben auch organisatorisch Aufwendungen zur Folge und vor allem verursachen sie Beratungs- und Betreuungsaufwand bei den Anwendern und wachsende Fehlerwahrscheinlichkeiten. 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, sodass insgesamt nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Hier bieten sich zwei Alternativen als Ausweg an: (1) Schaffung von Kapazitäten zur neutralen Beratung verbunden mit einer konsequenten 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 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. Der Informationsstand der Bewilligungsstellen und des Koordinierungsreferats ist ausreichend.

Die Bemühungen der EU, in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken, sind zu begrüßen. Die dafür erforderlichen Verfahren und Instrumentarien müssen jedoch rechtzeitig festgelegt, sinnvoll und praktikabel sein und erfordern Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft, die bislang noch unzureichend etabliert sind.

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 ein Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Eine Genehmigungsdauer des Programmantrags von fast einem Jahr ist kaum partnerschaftlich und sachgerecht, da für eine Umsetzung des Programms im ersten Jahr der Förderperiode sehr wenig Zeit bleibt. 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.

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 nur unzulänglich, wodurch die Bewertung gemessen an den Vorgaben der Evaluation lückenhaft bleibt und inhaltlich sehr erschwert wird. Der Programmerrstellung und Genehmigung durch die Kommission lagen andere Vorgaben zu Grunde, die erst später ergänzt bzw. präzisiert wurden. Dies wirft die Frage nach der Verbindlichkeit von Vorgaben durch die Kommission auf und schafft unnötige Unsicherheiten.

Zu 3) 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.