

**Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik**

**Heinz Wendt  
Inge Uetrecht**

**Josef Efken  
Regine Albert**

**Halbzeitbewertung des operationellen Programms des  
Landes Thüringen 2000-2006**

Maßnahmen im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und  
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

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

**Halbzeitbewertung  
des Operationellen Programms des Landes  
Thüringen 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 Thüringen .....	3
2	Methodischer Ansatz.....	7
2.1	Vorgaben der EU sowie nationaler Stellen.....	7
2.2	Vorgehensweise .....	7
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 Programmes im Bundesland .....	17
4.1	Programmkonzeption, Strategie.....	17
4.2	Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms .....	28
5	Erste Ergebnisse des Programms bezüglich Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen .....	34
5.1	Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 der VO (EG) Nr. 1257/1999 .....	34
5.2	Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren.....	39
5.3	Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting-questions).....	47
6	Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge .....	53
6.1	Programm.....	53
6.2	Durchführung .....	53
6.3	Begleitungs- und Bewertungssystem .....	54
6.4	Änderungsvorschläge.....	55

## **0 Vorbemerkung für alle Länder im Ziel-1 Gebiet**

Die Erstellung und die Genehmigung des Operationellen Programms 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 eingearbeitet<sup>1</sup>. 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 Thüringen**

Zur Bewertung der verschiedenen Aspekte des Programms wurden unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt und genutzt. Die Bewertung der Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung, seine Durchführung und Umsetzung erfolgt im wesentlichen auf der Basis der Programme selbst sowie anhand von Informationen, die mit Hilfe eines speziell für diesen Zweck entwickelten Interviewleitfadens anlässlich von Besuchen im Ministerium gewonnen wurden. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Sie dienen der Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand von Indikatoren, die sie vorgeschlagen hat. Zu diesem Zweck wurde ein entsprechender

Erhebungsbogen zur Datengewinnung auf Projektebene entwickelt. Er erlaubt allerdings nur die Ermittlung von Bruttoeffekten. In der Praxis sind wünschenswerte Informationen, die eine Ermittlung von Nettoeffekten erlauben würden, nicht mit vertretbarem Aufwand ergänzend zu beschaffen.

In Thüringen werden mit Ausnahme von Wein alle Sektoren gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für Thüringen überdurchschnittlich bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie den Export und sichern Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Beschreibung der Sektoren im OP reicht nicht aus, um die Förderstrategie in diesem Bereich nachzuvollziehen. Auch die von den Evaluatoren anhand der vorliegenden Statistiken vorgenommene Ergänzung der Situationsanalyse kann diesen Mangel nur bedingt beheben. Wesentliche Einblicke konnten anlässlich des Besuches im Ministerium und den dabei gegebenen Erläuterungen gewonnen werden.

Die Förderung zielt auf die Stärkung des ländlichen Raumes durch eine nachhaltige, leistungs- und wettbewerbsfähige, marktorientierte, und umweltverträgliche Land- und Forstwirtschaft einschließlich des Gartenbaus und der Ernährungswirtschaft 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 und Arbeitsplätze in den strukturschwachen Regionen gesichert bzw. geschaffen 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. Dies ist nicht zuletzt auf Kürzungsnotwendigkeiten infolge des integrativen Ansatzes des OP zurückzuführen.

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

---

<sup>1</sup> 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..

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 bisher nur teilweise durch das Investitionsverhalten bestätigt. In dem Sektor Eier und Geflügel werden deutlich mehr Mittel nachgefragt als eingeplant wurden, während in anderen Sektoren weniger Mittel als zunächst erwartet nachgefragt wurden. In den Sektoren Vieh und Fleisch, Milch und Getreide entspricht die Investitionstätigkeit in etwa den Erwartungen.

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 der Wirtschaft, die bislang noch unzureichend etabliert sind. In Thüringen erfolgt eine Wirksamkeitskontrolle anhand der Jahresabschlüsse der geförderten Unternehmen in den 5 Jahren nach Abschluss der Investition.

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 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. 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.

Die zeitliche Planerfüllung ist deutlich hinter den Erwartungen des Bundeslandes zurückgeblieben. Bis Ende des Jahres 2002 wurden erst 15,1 % der bislang für die Förderperiode eingeplanten öffentlichen Mittel ausgezahlt.

Innerhalb des Maßnahmenbereichs V&V erfolgte keine Festlegung der Mittel nach Sektoren, 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 zu Problemen bei der Beantwortung. Korrekt ausgefüllte Erhebungsbögen sind eher selten. Von den bis Ende 2002 bewilligten 38 Projekten liegen den Evaluatoren bislang für 31 Projekte auswertbare Erhebungsbögen vor. 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 Eier und Geflügel (E&G), Vieh und Fleisch (V&F), Milch (MI), sowie Getreide (GE).

Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung, die Anwendung neuer Techniken, Verbesserungen im Bereich Umweltschutz sowie die Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen ab. 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 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 Ansatz<sup>2</sup>**

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

### **2.2 Vorgehensweise**

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

---

<sup>2</sup> 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.



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

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

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

Zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage.

Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen.

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

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

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

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

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

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

In intensivem Dialog mit den zuständigen Verwaltungsinstanzen in den Ländern flossen und fließen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen ein. In mehreren Schritten entstand so ein Erhebungsbogen auf EDV-Basis, den die Begünstigten ausfüllen müssen, um Fördermittel zu erhalten.

Die Kennzahlen werden bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition abgefragt. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach

Abschluss erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. Es lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Werten ermitteln, deren Ursachen nachgegangen werden kann. Das Vorgehen erfüllt die Forderung der EU, eine Wirkungsanalyse möglichst auf quantifizierbarer Basis durchzuführen.

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

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sie erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z. B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt, wie Mitnahmeeffekte, die sich z. B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen.

Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

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

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

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

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

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

### **2.3 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes**

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

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

Die ‚terms of reference‘ und ihre Interpretation sollten eigentlich vor Beginn der Förderperiode feststehen und auf EU-Ebene zwischen den einzelnen Institutionen abgestimmt sein. Diese schon in vorausgegangenen Evaluationen geforderte Vorgehensweise wurde auch in der jetzigen

Förderphase sehr unzulänglich umgesetzt, wenn mehrfach nachträgliche, nicht immer gleichgerichtete Interpretationen der EU-Vorgaben erfolgten, die einer effizienten Umsetzung der Förderung und auch einer Evaluation im Wege stehen.

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

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

- Im Bereich der Erfassung von Kapazitäten gelingt es kaum, für die Vielzahl der in der Realität anzutreffenden Gegebenheiten einheitliche Definitionen vorzugeben, die eine sinnvolle Auswertung ermöglichen. Der Verzicht auf diese Angaben erscheint daher überlegenswert.
- Der Indikator , *Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit* lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Stückkosten können kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, dabei die Bezugsgröße ,produzierte Menge an Endprodukten‘ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

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

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

### **3 Untersuchungsgegenstand**

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

Das OP des Landes Thüringen behandelt die Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse unter dem Schwerpunkt 5. Für den Förderbereich des EAGFL/A werden unter dem Punkt 5.3.5.5.2 Angaben zu den Maßnahmen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung gemacht. Folgende Sektoren werden gefördert:

1. Fleisch
2. Milch
3. Geflügel, Eier
4. andere tierische Erzeugnisse/Nebenprodukte
5. Getreide
6. Obst und Gemüse
7. Blumen/Zierpflanzen
8. Saat- und Pflanzgut
9. Kartoffeln
10. Heil- und Gewürzpflanzen
11. Nachwachsende Rohstoffe
12. andere pflanzliche Erzeugnisse/Nebenprodukte

Die Darstellung der Sektoren im OP erfolgt in sehr knapper Form. Eine Beurteilung des Bedarfs bzw. der maßnahmenspezifischen Ziele ist auf dieser Grundlage sehr erschwert und erfolgt soweit möglich anhand anderer verfügbarer Unterlagen wie der Ergänzung zur Programmplanung (EzP) sowie dem Plan gemäß Artikel 40 der VO (EG) Nr. 1257/1999. Wichtige ergänzende Informationen konnten darüber hinaus anlässlich eines Besuches im Ministerium gewonnen werden. Den Umfang der für den Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung (g) eingeplanten Mittel enthält Tabelle 2. Eine sektorale Aufteilung der Fördermittel ist im OP nicht vorgesehen. Dies steht im Einklang mit den EU-Vorgaben für die Ausgestaltung des OP. Eine interne Vorausschätzung erfolgte entsprechend der Bedarfsermittlung.

**Tabelle 2: Entscheidung zum Operationellen Programm des Landes Thüringen für 2000–2006 im Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

Antrag vom	Kommissionsentscheidung		Sektoren	Förderfähige Investitionssumme		Fördersätze in %			EAGFL- Beteiligung Mio. EURO
	Nr.	vom		Mio. EURO	Anteil in %	EAGFL	natio- nal	insge- samt	
08.11.1999	C(2000)3514	15.12.2000	keine Sektoren- aufteilung						
<b>Summe:</b>				180,77		25	10	35	45,31

Quelle: Finanztabelle zum EzP, Anhang I

### **3.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes (Ausgangssituation)**

Die Agrarwirtschaft (= Land- und Ernährungswirtschaft) ist ein wichtiger Arbeitgeber im ländlichen Raum, fast jeder zehnte Arbeitsplatz in Thüringen entfällt auf den Agrarsektor. Im Vergleich zu 1998 ging die Anzahl der Beschäftigten in der Thüringer Landwirtschaft auf ein Sechstel und der Viehbestand auf weniger als die Hälfte zurück. Für die sozioökonomische Situation in der Landwirtschaft Thüringens sind die Dominanz der Großbetriebe in Form juristischer Personen, ein Arbeitskräftebesatz von 2,4 AKE/100 ha bei einem jährlichen Abbau seit 1993 von 0,2 AKE/100 ha und eine günstige Altersstruktur (Durchschnittsalter Männer 43,2 Jahre, Frauen 42,5 Jahre) kennzeichnend. In Thüringen werden 54 % der Gesamtfläche landwirtschaftlich genutzt während es in Deutschland insgesamt 48 % sind. Mit 0,78 Mrd. € erbrachte die Land- und Forstwirtschaft einen Anteil von 2,2 % an der Bruttowertschöpfung Thüringens (Agrarbericht 2002).

**Tabelle 3: Betriebe, Umsatz und Beschäftigte im Ernährungsgewerbe Thüringen**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Änderung 2001 zu 1995 in %	Änderung 2001 zu 2000 in %
<b>Betriebe</b>									
Anzahl	159	170	193	200	208	210	205	29,5	-1,9
<b>Beschäftigte</b>									
Anzahl	12.623	13.041	13.915	14.365	14.920	15.441	15.732	24,6	1,9
Anteil an Verarb. Gew. %	11,5	k.A.	12,8	12,4	12,2	11,7	11,5		
<b>Umsatz</b>									
Mio €	1699,0	1861,9	1929,4	1935,7	1950,0	2297,2	2590,9	52,5	12,8
Anteil an Verarb. Gew. %	15,4	k.A.	14,5	12,8	11,9	12,1	13,2		
Exportquote	2,6		2,3	3,3	3,4	5,9	6,2		

Quelle: Stat. Landesamt Thüringen

#### **3.2.1 Ernährungswirtschaft**

Die Ernährungswirtschaft ist innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes ein bedeutender Wirtschaftszweig im Hinblick auf die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und die Schaffung von Einkommen. Die nach der Wiedervereinigung begonnene Umstrukturierungsphase der

Ernährungswirtschaft ist in den Kernbereichen in den meisten Fällen abgeschlossen, muss aber in einigen Teilen noch abgerundet werden, um die Wettbewerbsfähigkeit in den Absatzmärkten zu sichern und zu stärken. Hinzu kommt der laufende Anpassungsbedarf an schnell wechselnde Marktverhältnisse hinsichtlich Sortimentsanpassung, Produktinnovationen oder Anpassungen an die Handelsstrukturen sowie Trendentwicklungen im Verbraucherverhalten.

### **3.2.2 Sektorbeschreibung**

Da im Operationellen Programm auf eine detaillierte Sektorbeschreibung verzichtet wurde, wird hier nur eine Beschreibung der Sektoren abgegeben, zu denen Aussagen in der Ergänzung zum OP bzw. im Plan gemäß Artikel 40 der VO (EG) Nr. 1257/1999 gemacht wurden. Die detaillierte Beschreibung der landwirtschaftlichen Sektoren beschränkt sich im Rahmen dieser Zwischenbewertung auf die im Programm aufgeführten Sektoren. Für die anderen geförderten Sektoren wird die Darlegung der Ausgangslage im Bereich Landwirtschaft und im Ernährungsgewerbe für die weitere Beurteilung der Argumentationslinie Ausgangslage, Bedarf, Ziele, Maßnahmen herangezogen.

#### **3.2.2.1 Vieh und Fleisch**

Die Situation im Schlachthofsektor ist gekennzeichnet durch einen überproportionalen Abbau der Tierbestände. In Folge davon wurden nur 2 der geplanten 5 Standorte in diesem Sektor realisiert. Diese Standorte haben heute eine durchschnittliche Auslastung von 80–90 % bei Schweineschlachtungen und 60–70 % bei Rinderschlachtungen.

#### **3.2.2.2 Milch**

An den Grünlandstandorten Thüringens ist die Milcherzeugung häufig die einzig sinnvolle Nutzungsmöglichkeit. Die Milchanlieferung in Thüringen hat sich jährlich gesteigert, 1997 wurde erstmals die Milchreferenzmenge bei der Produktion ausgeschöpft, die aber noch zu mehr als 50 % außerhalb Thüringens verarbeitet wird. Zur Standortsicherung der Molkereiwirtschaft in Thüringen ist und bleibt daher die Steigerung bzw. Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit im Markt eine wesentliche Voraussetzung. Das Produktsortiment der Molkereien hat sich in den letzten Jahren zugunsten einer höheren Wertschöpfung je Produkteinheit verändert. Dieser Prozess ist als noch nicht abgeschlossen anzusehen. Bei den Auszahlungspreisen konnte fast das Niveau der alten Bundesländer erreicht werden.

#### **3.2.2.3 Obst/Gemüse, Kartoffeln**

Die Struktur des Thüringer Obstanbaus ist durch weitgehend konstante Flächen bei Kernobst, Rückgängen im Steinobst- und Erdbeeraanbau sowie Flächenerweiterungen bei Strauchbeerenobst gekennzeichnet. Das Kernobstaufkommen lag mit 30 430 t (dar. 99 % Apfel) um 11 % über dem



Vorjahr. Witterungsbedingt kam es bei Äpfeln und auch bei Süßkirschen in 2001 zu Ertrags- und Qualitätsverlusten. Auf 92 % der Obstfläche produzieren 22 Betriebe nach Richtlinien der kontrolliert-integrierten Produktion.

Freilandgemüse wurde in 48 Betrieben auf einer Fläche von 1 639 ha angebaut. 38 Erzeuger produzierten auf 91 % der Anbaufläche nach den Richtlinien der kontrolliert-integrierten Produktion. Das Gemüseaufkommen aus dem Freiland lag mit 49 370 t trotz Anbaureduzierungen nur knapp unter der Vorjahresproduktion. Das Gemüseaufkommen aus der Produktion unter Glas betrug 8970 t und wurde zu 93 % in den Standorten Alperstedt und Laasdorf realisiert. Bei Tomate war eine Ertragssteigerung um 18 % auf 45 kg/m<sup>2</sup> und beim Gurkenanbau um 15 % auf 36 kg/m<sup>2</sup> zu verzeichnen. Die Durchschnittspreise lagen bei Gurken auf dem Vorjahresniveau, bei Strauchtomaten 10 % darunter mit den entsprechenden Erlösausfällen.

Vier Erzeugerorganisationen vermarkteten im Jahr 2001 98 800 t Obst und Gemüse. Die Erzeugerorganisationen Gierstädt und Kindelbrück setzten ihre Produkte gemeinsam über den Vertragsvermarkter Obst- und Gemüsemarkt Thüringen GmbH ab (Agrarbericht Thüringen 2002).

#### **3.2.2.4 Getreide**

In 2001 wurde in Thüringen auf einer Fläche von 393 873 ha Getreide angebaut, was einem Anteil von 60,6 % am Ackerland entspricht. Mit insgesamt 2795,6 kt Getreide (einschließlich Körnermais) bzw. 71,0 dt/ha wurde 2001 der bisher höchste Ertrag erzielt. Der Anbau von Ölfrüchten wurde auf 16,7 % des Ackerlandes erweitert und erzielte 2001 mit 397 kt die höchste Gesamterntemenge an Ölfrüchten (Agrarbericht Thüringen 2002).

#### **3.2.2.5 Nachwachsende Rohstoffe**

Nachwachsende Rohstoffe werden sowohl auf regionaler Grundfläche als auch auf Stilllegungsflächen angebaut. Auf Stilllegungsflächen wurden 40 814 ha Winterraps und 809 ha Sommerraps zur Non-Food-Verwertung angebaut, davon 300 ha Erucaraps für die chemische Industrie. Ein großer Teil des angebauten Non-Food-Rapses wird in den Kaltpressanlagen in Niederpöllnitz, Henningsleben und Rudolstadt verarbeitet und z.T. zu Biodiesel verestert. Thüringen hat insgesamt eine Verarbeitungskapazität von 158 000 t Rapssaat für 45 000 t Biodiesel und zusätzlich 10 000 t naturbelassenes Rapsöl.

Im Non-Food-Sektor wurden 667 ha Sonnenblumen verwertet, 250 ha betrug die Anbaufläche von High-oleic-Sonnenblumen als Rohstoff für die chemische Industrie. Der Anbau von Hanf ist auf 3 ha Demonstrationsfläche zurückgegangen.

Die energetische Verwendung von Biomasse hat im Thüringer Klimaschutzprogramm einen hohen Stellenwert. Es wird das Ziel verfolgt, den Anteil erneuerbarer Energie von 1998 bis 2010 auf das

Dreifache zu erhöhen, davon entfallen  $\frac{3}{4}$  auf Biomasse. Die Land- und Forstwirtschaft als wichtigster Produzent regenerativer Energien muss in den nächsten Jahren noch erhebliche Anstrengungen unternehmen, um diese Zielsetzung zu realisieren (Agrarbericht Thüringen 2002).

Eine Situationsbeschreibung für weitere Sektoren war aus den verfügbaren Unterlagen und Informationen mit vertretbarem Aufwand im Rahmen dieser Evaluation nicht zu erstellen.

## **4 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programmes im Bundesland**

### **4.1 Programmkonzeption, Strategie**

#### **4.1.1 Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen)**

Für die Konzepterstellung des Programms waren im wesentlichen interne Informationsquellen von Bedeutung. Sehr wichtig waren die aus direkten Kontakten z.B. zu Unternehmen gewonnenen Informationen. Das im Ministerium vorhandene Wissen, die Beurteilung der Marktlage auf der Grundlage eigener Erfahrungen sowie Strategiepapiere und politische Empfehlungen waren für die Programmerstellung gleichsam bedeutend.

Kaum relevant waren aktuell in Auftrag gegebene Sektorstudien oder bereits erstellte Gutachten, Informationen von Verbänden und sonstigen Gruppierungen oder frühere Evaluationsergebnisse über die abgelaufene Förderperiode.

Als externe Informationsquelle waren Vorgängerprogramme sehr wichtig und als bedeutsam wurden Informationen der Fachpresse eingestuft.

#### **4.1.2 Bedarf**

Die Entwicklung der Ernährungswirtschaft in Thüringen ist in starkem Maß davon abhängig, dass es gelingt

- die Wettbewerbsfähigkeit der EW zu sichern und auszubauen, um
  - Arbeitsplätze und Einkommen in EW zu sichern und zu erhöhen
  - Absatz der im Land produzierten landwirtschaftlichen Rohstoffe zu sichern;
- negative Auswirkungen der geringen Eigenkapitalausstattung vieler Unternehmen auf die Investitionstätigkeit abzuschwächen

Der sektorale Bedarf wurde bei der Programmerstellung wie folgt geschätzt:

#### **Vieh und Fleisch, Geflügel Eier Tierkörperbeseitigung**

Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurden im Sektor Fleisch 22 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 126.353 TDM gefördert. Die Vorhaben dienten dem Ausbau und der

Modernisierung der Fleischverarbeitung. Für den Warenbereich Geflügel, Eier wurden in der Vorperiode vier Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 13.648 TDM durchgeführt.

**Tabelle 4: Indikativer Finanzplan, geschätzter Bedarf nach Sektoren (Stand März 2002)**

Sektor	Förderfähige Investitions- summe	Öffentliche Ausgaben insgesamt		Ausgaben des EAGFL		Ausgaben des MS		Ausgaben der Begünstigten	
		Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €
1	3=4+10	4=6+8	5=4/3	6	7=6/3	8=10+12	9=8/3	10	10=9/2
Vieh und Fleisch	35,790	12,527	35,0	8,948	25,0	3,579	10,0	23,264	65,0
Eier und Geflügel	5,113	1,790	35,0	1,278	25,0	0,511	10,0	3,323	65,0
And.Tier.Erz./ Nebenprodukt	7,669	2,684	35,0	1,917	25,0	0,767	10,0	4,985	65,0
Milch und Milcherzeugnisse	25,565	8,948	35,0	6,391	25,0	2,556	10,0	16,617	65,0
Getreide	17,895	6,263	35,0	4,474	25,0	1,790	10,0	11,632	65,0
Wein									
Obst u. Gemüse	12,782	4,474	35,0	3,196	25,0	1,278	10,0	8,308	65,0
Blumen u. Zierpflanzen	3,579	1,253	35,0	0,895	25,0	0,358	10,0	2,326	65,0
Heil-, Gewürz- u. Aromapl.	5,113	1,790	35,0	1,278	25,0	0,511	10,0	3,323	65,0
Saatgut	5,113	1,790	35,0	1,278	25,0	0,511	10,0	3,323	65,0
Kartoffeln	10,226	3,579	35,0	2,556	25,0	1,023	10,0	6,647	65,0
Biolog. Landbau									
Anderer pflanzl. Erzeugnisse	7,669	2,684	35,0	1,917	25,0	0,767	10,0	4,985	65,0
Nachwachs.Rohst.	34,768	12,169	35,0	8,692	25,0	3,477	10,0	22,599	65,0
Insgesamt	171,283	59,949	35,0	42,821	25,0	17,128	10,0	111,334	65,0

Quelle: Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt.

Bei etwa gleichbleibenden Rohstoffaufkommen gilt es nunmehr, durch Anpassung an sich ändernde Markterfordernisse die Absatzmöglichkeiten für die Erzeuger aus der Region zu sichern und ausbauen. Als bedeutsam wird dabei vor allem die Verbesserung der Hygienebedingungen, des Tierschutzes, die Herstellung standardisierter Produkte sowie von Convenience-Produkten sowie der Aufbau vertikaler Ketten angesehen.

Der Bedarf ist anhand der Situationsanalyse im beigefügten Plan gemäß Artikel 40 der VO (EG) Nr. 1257/1999 nachvollziehbar dargestellt.

Bis auf Eier und Geflügel bestätigt die Investitionstätigkeit den kalkulierten Bedarf., Hier liegt der tatsächliche Bedarf deutlich über dem indikativen Ansatz.

## Milch

Für den Warenbereich Milch wurden in der Förderperiode 1994/1999 zehn Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 93.782 TDM durchgeführt. Zur Standortsicherung wird weiterhin Maßnahmen zur innerbetrieblichen Rationalisierung, der Modernisierung, einer Erhöhung der

Wertschöpfung, der Produktion von Spezialitäten und Öko-Produkten, wesentliche Bedeutung beigemessen.

Der Bedarf ist weitgehend nachvollziehbar. Die Vorausschätzung des Bedarfs wird bestätigt.

### **Obst & Gemüse , Kartoffeln**

Für den Warenbereich Obst & Gemüse wurden in der Vorperiode 28 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 55.239 TDM durchgeführt. Im Sektor Kartoffeln wurden in der Vorperiode 26 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 41.152 TDM durchgeführt. In diesen Bereichen werden weitere Anpassungen an die Markterfordernisse hinsichtlich einer stärkeren Angebotsbündelung, einer Erhöhung der Qualität und Wertschöpfung sowie die Etablierung kostensenkender und ressourcensparender Technologie als erforderlich angesehen.

Der Bedarf ist anhand der Situationsanalyse nicht abzuleiten. Die anlässlich des Besuchs gegebenen Erläuterungen lassen den Bedarf begründet erscheinen.

### **Getreide**

Im Sektor Getreide wurden in der Vorperiode 20 Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 35.654 TDM durchgeführt. Weiterer Bedarf wird vor allem im Hinblick auf die Einrichtung effizienter moderner technischer Anlagen gesehen, die hohen Umwelt-, Qualitäts- und Hygienestandards entsprechen sowie die Reaktion auf wechselnde Markterfordernisse erlauben.

Der Bedarf ist anhand der Situationsanalyse nicht abzuleiten. Die anlässlich des Besuchs gegebenen Erläuterungen lassen den Bedarf jedoch begründet erscheinen.

### **Nachwachsende Rohstoffe**

Der Bedarf in diesem Sektor ist in starkem Maß von der Entwicklung der EU-Agrarpolitik abhängig. Diese ist von erheblichen Unsicherheiten im Blick auf den Anbau nachwachsender Rohstoffe, in Thüringen insbesondere Non-Food-Raps, geprägt, dessen Produktion zuletzt bei etwa 220 000 t lag. Verwertet werden können ca. 30 % über die vorgesehenen Anlagen (EzP.15.03.01). Anpassungsbedarf wird hier besonders hinsichtlich der Modernisierung und Rationalisierung vorhandener Lager- und Aufbereitungsmöglichkeiten gesehen.

Der Bedarf ist anhand der Situationsanalyse nicht abzuleiten. Die anlässlich des Besuchs gegebenen Erläuterungen lassen den Bedarf teilweise begründet erscheinen. Bisher bleibt die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft deutlich hinter den Erwartungen zurück.

Für die Sektoren Blumen/Zierpflanzen, Heil-/Gewürzpflanzen sowie Saat-/Pflanzgut lagen keine Informationen vor, die über den allgemeinen Bedarf im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hinausgehen.

Der insbesondere im Plan gemäß Artikel 40 der VO (EG) Nr. 1257/1999 formulierte Bedarf kann angesichts einer fehlenden sektoralen Situationsanalyse im OP bzw. EzP in seiner Berechtigung nicht detailliert bewertet werden, erscheint aber vor dem Hintergrund der anlässlich des Besuches gegebenen Erläuterungen berechtigt.

Die Notwendigkeit einer Steigerung und Festigung der Wettbewerbsfähigkeit verbunden mit entsprechenden Arbeitsplätzen und Absatzmöglichkeiten für die landwirtschaftlichen Rohstoffe, ist ebenso nachvollziehbar wie Förderung, die Eigenkapitalknappheit als Investitionshemmnis abbauen will.

Gemessen an den Planungen ist die Inanspruchnahme der Förderung sektoral unterschiedlich. So übersteigt der Sektor Eier/Geflügel die indikativen Ansätze um 23 %, während in den Sektoren, andere tierische Erzeugnisse, Blumen/Pflanzen, Heil-, Gewürz- und Aromapflanzen und andere pflanz. Erzeugnisse bisher keine Investitionen getätigt wurden. In den Sektoren Vieh und Fleisch, Milch und Getreide entspricht die Investitionstätigkeit in etwa den Erwartungen.

Maßnahmen zugunsten ökologischer Erzeugnisse oder der Förderung zur Vermarktung ökologischer oder regionaler Produkte nach GA-Grundsätzen, wurden weder von Unternehmen noch von Erzeugerzusammenschlüssen nachgefragt.

#### **4.1.3 Ziele und Prioritäten**

Im Mittelpunkt der Entwicklungsstrategie des Operationellen Programms des Freistaates Thüringen steht das Leitbild einer nachhaltigen, umweltgerechten und zukunftsfähigen Entwicklung. Ausgehend von der Analyse der Stärken und Schwächen und den in den einzelnen Fonds definierten Ziele wurden fünf Schwerpunkte für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung festgelegt. Der Programmbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte ist dem Schwerpunkt 5 Ländliche Entwicklung und Fischerei zugeordnet, der die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen und fischereiwirtschaftlichen Unternehmen sowie die Bündelung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes etc. beinhaltet.

Die Thüringer Agrarpolitik strebt zur Verbesserung der Agrarstruktur und der Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume für den Programmbestandteil des EAGFL/A (OP, S. 84) folgende **programmspezifischen Ziele** an, von denen die folgenden besonders für den Bereich der Vermarktung und Verarbeitung relevant sind:

- Produktion von hochwertigen Nahrungsmitteln, Rohstoffen und Energieträgern auf der Grundlage nachhaltiger Produktionsverfahren
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe
- Erzeugung qualitative hochwertiger, markt- und verbrauchergerechter Nahrungsmittel

- Erzeugung von regionaltypischen Produkten sowie Aufbau von Absatz und Vertriebsnetzen
- Einsatz erneuerbarer Energieträger und nachwachsender Rohstoffe
- Stärkung der Viehwirtschaft im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung und einer höheren Wertschöpfung aus der Primärproduktion
- Förderung einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Landbewirtschaftung
- flächendeckende Landbewirtschaftung zur Erhaltung der Kulturlandschaft
- Nachhaltige Sicherung und Verbesserung der Attraktivität der ländlichen Räume
- Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen
- Zielorientierter Einsatz der Fördermittel auf Grundlage regionaler Kompetenzen
- Verbesserung der Transparenz der Förderung und der Agrarpolitik

Die Entwicklung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur landwirtschaftlicher Produkte fällt unter dem Programmpunkt 5.3.5.1 Produktionsstruktur II. Die seit 1991 geschaffenen Grundstrukturen müssen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Festigung der Marktposition weiter ausgebaut und konsolidiert werden. Dazu werden folgende **sektorübergreifenden Ziele** (OP, S. 165) formuliert:

- Entwicklung und Herstellung neuartiger Erzeugnisse entsprechend den Marktanforderungen,
- Produktion von Erzeugnissen mit hohen Qualitätseigenschaften,
- Aufbau geschlossener Vertragsketten und Qualitätsmanagementsystemen von der Erzeugung über Verarbeitung bis zur Vermarktung
- Einführung/Komplettierung umweltgerechter Technologien
- Modernisierung der Anlagen und Einrichtungen zur Sicherung hoher Hygienestandards und des Tierschutzes,
- Verbesserung der Wettbewerbsposition durch Verwendung kosten- und aufwandssenkender Technologien,
- Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Verarbeitung und Vermarktung
- Sicherung angemessener Preise für die landwirtschaftlichen Erzeuger
- Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten durch Produktinnovationen,
- Entwicklung der Convenienceproduktion,
- Bündelung der Produktangebote durch Konzentration und Kooperation
- Aufbau alternativer Vermarktungsformen
- Erschließung neuer Anwendungsbereiche und Einsatzgebiete für nachwachsende Rohstoffe

Ergänzend zu der allgemeinen Zielsetzungen werden **sektorspezifisch** folgende Ziele festgehalten:

#### **Fleisch/Fleischverarbeitung, Geflügel, Eier und Tierkörperbeseitigung**

- Umsetzung der Umwelt-, Qualitäts- und Hygienestandards sowie des Tierschutzes im Schlacht-, Zerlege-, und Verarbeitungsprozess sowie bei der Beseitigung der Produktionsabfälle und der Verarbeitung der Abfälle aus der Lebensmittelindustrie,

- Rationalisierung und Modernisierung des Verarbeitungsprozesses,
- Einführung ressourcensparender oder kostensenkender Technologien
- Reduzierung von Umweltbeeinträchtigungen,
- Erhöhung der Wertschöpfung durch die marktgerechte Aufbereitung der Erzeugnisse und deren Verpackung,
- Sicherung der Qualität des Produktionsprozesses und der Produkte,
- Einführung neuer Produkte

Für den Warenbereich **Milch** werden die gleichen Ziele formuliert wie für den Warenbereich Fleisch/Fleischverarbeitung, Geflügel, Eier und Tierkörperbeseitigung. Darüber hinaus genießen für diesen Sektor besondere Priorität Investitionen, die der Verarbeitung von Erzeugnissen des ökologischen Landbaus bzw. die der Herstellung von Spezialitäten dienen.

### **Obst/Gemüse und Kartoffeln**

Für den Vermarktungsbereich sind Investitionen, die im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse gemäß VO (EG) 2200/96 gefördert werden, von einer Förderung nach diesem Plan ausgeschlossen. Die Investitionen für den Zeitraum 2000 – 2006 dienen insbesondere:

- Erhöhung der Wertschöpfung durch die marktgerechte Aufbereitung der Erzeugnisse und deren Verpackung,
- Einführung ressourcensparender oder kostensenkender Technologien im Bereich der Kurzzeitlagerung
- Sicherung der Qualität des Produktionsprozesses und der Produkte,
- stärkere Bündelung der Warenangebote

Für den Verarbeitungsbereich Obst/Gemüse und Kartoffeln soll die Förderung ergänzend folgende Ziele umfassen:

- Umsetzung der Umwelt-, Qualitäts- und Hygienestandards,
- Rationalisierung und Modernisierung des Verarbeitungsprozesses,
- Reduzierung von Umweltbeeinträchtigungen,
- Einführung neuer Produkte, Produktinnovationen,
- Der Verbesserung der Nutzung oder Entsorgung der Nebenerzeugnisse oder Abfälle der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, insbesondere zum Schließen von Stoffkreisläufen.

### **Getreide**

- Umsetzung der Umwelt-, Qualitäts- und Hygienestandards,
- Einführung kostensenkender Technologien
- Minimierung der Emissionen für die Beschäftigten und die Umwelt,
- Verwertung von Neben-/Abprodukten

## **Nachwachsende Rohstoffe**

Das Hauptziel der Investitionen in diesem Warenbereich ist es, rentable Absatzalternativen zu schaffen. Daneben haben auch die in den anderen Warenbereichen aufgeführten Ziele Gültigkeit.

Auf Ebene der Maßnahmen des OP sind aufbauend auf dem Bedarf zweckmäßig Zielsetzungen und Maßnahmen formuliert, die in der dargelegten allgemeinen Form auch für diese Aggregationsebene überzeugend und nachvollziehbar sind.

Inwieweit dies bei sektorspezifischer Betrachtung auch zutrifft, lässt sich anhand der in OP, EzP. und anderen vorliegenden Unterlagen kaum sachgerecht beurteilen, da hier eine ausreichende sektorale Bedarfsermittlung und Zielformulierung weitgehend fehlt. Sie konnte auch im Rahmen dieser Evaluation nicht neu erstellt werden. Insoweit mangelt es auf Sektorebene oft an einer für die Bewertung notwendigen Referenzsituation. Anlässlich des Besuches im Ministerium konnten die formulierten Zielsetzungen überzeugend begründet werden. Da das OP auf dieser Basis von der Kommission genehmigt worden ist, ergibt sich auch für diese Evaluation nicht die Notwendigkeit, über das der Genehmigung zugrunde liegende Anspruchsniveau hinsichtlich eines Herunterbrechens der Interventionslogik der Kommission auf Sektorebene hinauszugehen.

### **4.1.4 Zielquantifizierung/ Indikatoren**

Der Umfang der in den einzelnen Sektoren zu erwartenden Investitionsbereitschaft ist abhängig von der konjunkturellen Lage der Branche und der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Investoren. Die Investitionsbereitschaft ist somit von zahlreichen Unwägbarkeiten geprägt. Laut Ministerium sind dem entsprechend alle Zielvorgaben vergebens, da die Entwicklungen in der Lebensmittelbranche zu unsicher sind, um derzeit bei Programmherstellung Ziele quantifizieren zu können.

Das OP von Thüringen quantifiziert die Ziele daher nur auf der Ebene der vorgesehenen Maßnahmen. Für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sind Zielwerte mit einem vorgesehenen Investitionsvolumen von 171,28 Mio. € angegeben. Im Rahmen der Begleitung und Bewertung werden im OP Thüringen folgende Indikatoren unterschieden:

#### **Basis- und Kontextindikatoren**

- Anzahl der Unternehmen in der Ernährungswirtschaft insgesamt
- Erwerbstätige in der Ernährungswirtschaft,
- Umsatz pro Beschäftigter in der Ernährungswirtschaft,



### Hauptindikatoren

- Gefördertes Investitionsvolumen
- produktive Investitionen, z. B. in Modernisierung und Rationalisierung
- nichtproduktive Investitionen, z. B. Hygiene-, Qualitäts-, Umweltinvestitionen

### Beschäftigungseffekte

- Sicherung von Arbeitsplätzen
- Neu geschaffene Arbeitsplätze

### Finanzielle Indikatoren

- Anzahl der Förderfälle
- Gefördertes Investitionsvolumen
- Geplanter Mitteleinsatz
- Gebundenes Mittelvolumen (Bewilligung)
- Umgesetztes Mittelvolumen (Auszahlung)

Kategorisiert nach Realisierung, Ergebnis und Auswirkungen ergibt sich folgende Gegenüberstellung der Indikatoren gemäß EzP. des OP Thüringen:

**Tabelle 5: Indikatoren im Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im OP Thüringen**

Realisierung	Ergebnis	Auswirkung
<ul style="list-style-type: none"><li>• Anzahl Förderfälle</li><li>• Anzahl der unterstützenden Unternehmen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gesamtinvestitionsvolumen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Umsatzentwicklung in den Unternehmen pro Arbeitskraft</li><li>• Exportquote</li><li>• Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze, davon Frauen</li><li>• Anzahl der erhaltenen Arbeitsplätze, davon Frauen</li><li>• Ausbildungsplätze, davon neu</li></ul>

Quelle: EzP / OP Thüringen, S. 167

Die von Thüringen für den Bereich V&V formulierten Indikatoren mussten nicht operationalisiert werden, da im Verlauf des Jahres 2000 für alle Bundesländer eine einheitliche Erhebung von Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Bereich der Marktstrukturverbesserung vereinbart wurde. Diese sind ausführlich im Abschnitt 2.1 dargestellt. In der Regel sollten die so gewonnenen Informationen ausreichen, sektorspezifische Aussagen zum Zielerreichungsgrad abzuleiten und quantitativ zu untermauern.

### 4.1.5 Maßnahmen

Der Freistaat Thüringen hat sich für eine Förderung aller Sektoren außer Wein entschieden. Der Schwerpunkt der Maßnahmen wird für alle Sektoren im Bereich der Modernisierung und Rationalisierung liegen, wobei die Investitionen in der Regel nicht zu einer Kapazitätsausweitung führen dürfen. Die Förderung setzt in allen Sektoren eine vertragliche Bindung von Erzeugern für

mindestens 5 Jahre voraus. Der vorgeschriebene Prozentsatz der Erzeugerbindung an der jeweiligen Aufnahmekapazität schwankt zwischen den Sektoren und liegt teilweise über den Anforderungen der GAK.

In den Warenbereichen **Fleisch, Geflügel, Eier und Tierkörperbeseitigung** können unter Berücksichtigung der allgemeinen Ziele unter definierten Ausnahmebedingungen (z. B. zur Erfüllung behördlicher Auflagen) auch Neubauten zur Verarbeitung von Fleisch oder Geflügel gefördert werden:

Im Schlachtbereich sowie im Geflügelbereich sind Modernisierungen förderfähig, soweit damit keine Kapazitätsausweitung verbunden ist. Mindestens 50 % der Aufnahmekapazität, an den Erzeugnissen, für die das jeweilige Projekt gefördert wird, ist durch Lieferverträge mit Erzeugern bzw. Schlachtbetrieben für 5 Jahre zu binden.

Im Warenbereich **Milch** genießen besondere Priorität Investitionen für die Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen, die nach den Regeln des ökologischen Landbaus erzeugt wurden bzw. die der Herstellung von Spezialitäten dienen. Die Förderung im Milchsektor ist an die Einführung innovativer Produkte und Technologien gebunden, während die klassischen Interventionsprodukte von einer Förderung ausgeschlossen sind. Der Nachweis von Milchlieferverträgen für mindestens 5 Jahre in Höhe der gesamten Aufnahmekapazität ist notwendig.

#### **Obst und Gemüse, Kartoffeln**

Im Vermarktungsbereich genießen Investitionen der kontrolliert integrierten Erzeugung bzw. des ökologischen Landbaus Priorität. Mindestens 70 % der Aufnahmekapazität, an den Erzeugnissen, für die das jeweilige Projekt gefördert wird, ist durch Lieferverträge mit Erzeugern für mindestens 5 Jahre zu binden.

#### **Getreide**

Grundsätzlich nicht förderfähig ist die Schaffung neuer Lagerkapazitäten. Mindestens 70 % der Aufnahmekapazität, an den Erzeugnissen, für die das jeweilige Projekt gefördert wird, ist durch Lieferverträge mit Erzeugern für mindestens 5 Jahre zu binden.

#### **Nachwachsende Rohstoffe**

- Aufbau entsprechender Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten
- Rationalisierung und Modernisierung vorhandener Lager- und Aufbereitungsmöglichkeiten.

Neubauten sollen nur dann förderfähig sein, wenn die Absatzmöglichkeiten und die Wirtschaftlichkeit dieser Projekte nachgewiesen werden und eine Kapazitätsausweitung aufgrund der Ausdehnung der landwirtschaftlichen Erzeugung notwendig ist. Mindestens 70 % der

Aufnahmekapazität, an den Erzeugnissen, für die das jeweilige Projekt gefördert wird, ist durch Lieferverträge mit Erzeugern für mindestens 5 Jahre zu binden.

### **Fördermodalitäten**

Die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung in Thüringen erfolgt entsprechend der Grundsätze der GAK (Marktstrukturverbesserung, Marktstrukturgesetz, Vermarktung ökologischer bzw. regionaler Produkte). Die mittelbare Zielgruppe ist immer der landwirtschaftliche Erzeuger, der von der Förderung Vorteile erlangen soll. Die unmittelbare Zielgruppen sind Vereinigungen von Erzeugern sowie Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung als Marktpartner von Erzeugern und/oder Vereinigungen von Erzeugern. Die Fördermodalitäten entsprechen den Vorgaben des GA-Rahmenplans und gehen hinsichtlich der Anteile der Rohwarenbezüge mit Erzeugerbindung meist darüber hinaus.

Als **Förderinstrument** wurde der verlorene Zuschuss vom Ministerium festgesetzt, der sich im Zeitraum 1994–1999 bewährt hat. Die häufig sehr niedrige Eigenkapitaldecke der mittelständischen Unternehmen in Thüringen schließt eine Kreditvergabe aus. Die zu fördernden Projekte müssen dem Gemeinschaftsrahmen und der GAK entsprechen.

Es existiert kein formalisiertes **Auswahlverfahren**, bisher standen immer ausreichend Mittel zur Verfügung. Falls die Mittel in der zweiten Hälfte der Förderperiode knapp werden, würde das Windhundverfahren oder eine Auswahl nach der Priorität der Bedürftigkeit favorisiert. An zweiter Stelle stünde ein Ranking nach Wertigkeit durch das Ministerium. Ein Ranking durch externe Gutachter oder eine Änderung der Fördersätze wird ausgeschlossen.

Es wird einheitlich in allen Sektoren ein Beihilfesatz in Höhe von 35 % gewährt, davon sind 25 % EAGFL-Mittel und 10 % nationale Mittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Insgesamt darf die Förderung für alle Maßnahmen nicht höher als 50 % der förderfähigen Investitionssumme sein. Die Begrenzung des Förderhöchstsatzes auf 50 % führt im Ergebnis häufig dazu, 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 genauen Angaben ermittelt werden.

### **Beurteilung**

Die Fördermaßnahmen sind weitgehend geeignet, um die angestrebten Ziele zu verfolgen. Investitionsbeihilfen nach dem Marktstrukturgesetz zur Verbesserung der Vermarktung ökologischer oder regionaler Erzeugnisse wurden bisher nicht nachgefragt.

Das OP des Freistaates Thüringen erlaubt eine gewisse Flexibilität in der Durchführung der Förderung, weil eine Zuordnung nach Sektoren nicht anhand der finanziellen Mittel quantifiziert wurde. In wichtigen Sektoren wirkt die Förderung als Impulsgeber. Der Strukturwandel in der Ernährungswirtschaft wird durch die Förderung zu höherer Aktivität im Markt angeregt. Durch die geförderten Investitionsmaßnahmen sind zugleich wirtschaftliche Vorteile für die Erzeuger und eine Diversifizierung der Flächennutzung zu erwarten.

#### **4.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie**

Die Formulierung der Ziele auf den verschiedenen Zielebenen stützt sich auf eine allgemeine Stärken-Schwächen-Analyse im Fördergebiet. Die Situationsbeschreibungen der Sektoren im Plan sind kaum ausreichend, um ein Bild der Branche zu erstellen. Anlässlich des Besuchs im Ministerium wurden diese bezüglich der Situation im Ernährungsgewerbe mit Relevanz für die einzelnen Sektoren jedoch weitgehend nachvollziehbar dargelegt.

Die Ziele sind relevant und haben Bezug zur Situation in den Sektoren. Die Zielebenen sind kohärent zum Gesamtprogramm. Die Förderung zielt auf die Stärkung des ländlichen Raumes durch eine nachhaltige, leistungs- und wettbewerbsfähige, marktorientierte, und umweltverträgliche Land- und Forstwirtschaft einschließlich des Gartenbaus und der Ernährungswirtschaft 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 und Arbeitsplätze in den strukturschwachen Regionen gesichert bzw. geschaffen werden..

Die Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Zielfestlegungen abzudecken, soweit sie von den Zielgruppen angenommen werden. Die wiederholte Förderung bestimmter Unternehmen erklärt sich durch die geringe Eigenkapitalausstattung vieler neu gegründeter Unternehmen, bei denen Ergänzungsinvestitionen notwendig werden, bevor sich die bestehenden Anlagen amortisiert haben. Die wiederholte Förderung von Unternehmen ist in Anbetracht der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen, die sich aus der Förderung in anderen Bundesländern oder anderen EU-Ländern ergeben, durchaus nachvollziehbar.

Die Strategie und die Ziele sind mit der nationalen und europäischen Agrarpolitik kohärent, in dem sie konsequent die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern. Die Ausrichtung an den Zielen der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist dadurch gesichert, dass jeder Sektor einem oder mehreren Zielen des Artikels 25 der genannten Verordnung dient.

In einigen Sektoren bestätigt das Investitionsverhalten den Bedarf, in anderen werden derzeit kaum Fördermittel nachgefragt. Die Ursachen sind mit der aktuell schwierigen Marktlage z. B. in den Sektoren tierische Erzeugnisse, Heil- und Gewürzpflanzen sowie Blumen und Zierpflanzen zu erklären.

Die Operationalisierung der Ziele in Maßnahmen wird überzeugend dargestellt, hängt aber im Blick auf die Konkretisierung von der Investitionsbereitschaft und den Investitionsmöglichkeiten der Wirtschaft ab. Diese sind sektorspezifisch sehr unterschiedlich und werden teilweise durch aktuelle Marktereignisse erheblich beeinflusst.

Die sektorspezifisch formulierten Indikatoren sind im Rahmen dieser Evaluation nicht messbar. Eine Erfassung der Indikatoren erfolgt lediglich im Rahmen der in der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen.

Grundsätzlich ist die Gültigkeit der Ziele, trotz einiger Bestrebungen Programmbestandteile zu ändern, nach wie vor gegeben.

## **4.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms**

Die Umsetzung des EAGFL-Bestandteils des OP erfolgt in Thüringen federführend durch das Thüringische Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU) in Erfurt. Die Programmsteuerung für die Marktstrukturförderung ist in der Abteilung 3 Landwirtschaft, Markt, Ernährung im Referat 36 Ernährungswirtschaft angesiedelt.

Die Programmgenehmigung war ein langwieriges Verfahren, das mit der Unterbreitung des ersten Antragsentwurfs am 08. November 1999 über ein Jahr bis zum 15. Dezember 2000 dauerte. Fördermaßnahmen im Bereich der Marktstrukturverbesserung waren daher erst mit einem Jahr Verzögerung möglich. .

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

Bei der **Ausgestaltung** der EU Förderbedingungen und Durchführungsbestimmungen für den Förderzeitraum 2000–2006 (VO (EG) Nr. 1257/1999) war eine Mitarbeit des Bundeslandes auf Programmebene nicht möglich, wäre grundsätzlich aber wünschenswert gewesen. Das Bundesland wurde zwar über die VO-Verhandlungen tendenziell rechtzeitig in Kenntnis gesetzt, hatte jedoch keine Möglichkeit sich direkt einzubringen. Der indirekte Einfluss über den Bund ist eher marginal, zumal Beschlüsse im Begleitausschuss selten einstimmig erfolgen und der Einfluss des Bundeslandes durch das föderative System eher gering ist. Das Gebot der Partnerschaft zwischen dem Bundesland und der Kommission sei auf dieser Rechtssetzungsebene nicht angebracht.

Bedingt durch die späte Programmgenehmigung wurden die grundlegenden Rahmendaten viel zu spät gesetzt, um die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen rechtzeitig auf den Weg zu bringen. So wurden z. B. die Durchführungsbestimmungen zur VO 1260/99 mit den Anforderungen an die Verwaltungs- und Kontrollsysteme erst am 02.03.2001 und der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor, der die beihilferechtliche Würdigung der zur EU Finanzierung im OP angemeldeten Landesprogramme ermöglichte, erst am 01.02.2000 zwei Monate nach Beginn der Förderphase III veröffentlicht. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wurde der Entwurf des Programmbereiches V&V zunächst angenommen, erst im Mai 2000 stellte die EU-Kommission erste offizielle Rückfragen. Zur diesem Zeitpunkt wurde dann der Hinweis von der Kommission gegeben, nur die Abweichungen vom GAK Rahmenplan darzustellen. Die späte Genehmigung des OP 2000/2006 hatte zur Folge, dass im Jahr 2000 kaum Bewilligungen ausgesprochen wurden.

Die zur Abgrenzung von Art. 33.4 – Maßnahmen (VO 1257/99 – Vermarktung Qualitätsprodukte) notwendigen Werbeleitlinien für staatliche Beihilfen für die in Anhang I des EG Vertrages genannten Erzeugnisse wurden erst am 12.09.2001 veröffentlicht. Nachdem die Grenzen der Absatzförderung eindeutig gezogen werden konnten, beantragte Thüringen für die Förderrichtlinie „Qualitätserzeugnisse“ eine Änderung des OP 2000–2006. Diese wurde mit der Begründung abgelehnt, dass Änderung erst wieder nach der Halbzeitbewertung möglich sind. Eine solche Restriktion steht nicht in Einklang mit den Notwendigkeiten, schnell auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren.

Insgesamt werden die **Vorgaben der VO** hinsichtlich Form/Inhalt und Ausgestaltung des OP für ausreichend erachtet, werden jedoch gegenüber 1994 als weniger flexibel eingestuft. Die **Erstellung des Programms** war gegenüber der Vorperiode aufwändiger. Die Informationen der EU-Fachreferenten hinsichtlich der Auslegung von Rechtspassagen seitens der EU-Kommission trafen überwiegend sehr spät, nicht eindeutig und sehr lückenhaft ein (s. Belege Brief TMLNU vom 20.01.03). Das Auslegungsrecht liegt letztendlich bei der Kommission, und ist nach Aussage von Thüringen kaum kalkulierbar. Die Ansprechpartner in Brüssel wurden zwar für ausreichend kompetent gehalten, waren in der Regel jedoch schwer zugänglich oder überhaupt als die richtige Person auszumachen.

Gegenüber der Phase II hat sich der Umfang der Berichtspflichten, insbesondere durch die datentechnischen Vorgaben der EU erheblich ausgeweitet. Zusätzlich musste das Monitoring für die ersten Jahre zwei Mal erstellt werden, weil die Erhebungsmethodik nachträglich geändert wurde. Dies und das verstärkte Kontrollwesen haben zu erheblicher Mehrarbeit gegenüber der Vorgängerperiode geführt. Laut Ministerium rechtfertigt der zusätzliche Informationsgewinn den Mehraufwand nicht.

Darüber hinaus wird angeführt, dass die VO soviel Spielraum lassen sollte, dass die BL ihre Belange unterbringen können. Das Prinzip der Partnerschaft wird grundsätzlich begrüßt. Eine konkrete Mitarbeit an den Förderbedingungen war jedoch nur indirekt über den Bund möglich. Mitgestaltungsversuche des Bundeslandes wurden abgeblockt, so dass die Partnerschaft in dieser Förderperiode nicht angemessen berücksichtigt wurde.

#### **4.2.2 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles**

Die Erarbeitung des Programmbestandteiles zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung erfolgte im Zeitraum von 1998/1999. Aus dem Ministerium waren maßgeblich 2 Personen mit der Erstellung betraut. Als nachgeordnete Dienststelle war die Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL) mit 0,16 AK einbezogen.

Die organisatorische Abwicklung wurde vom Marktstruktureferat vorgegeben. Innerhalb der Abteilung erfolgten informelle Besprechungen, in denen die Strategie des Programmbestandteils V&V erarbeitet und die Ausrichtung festgelegt wurde. Die inhaltliche Ausrichtung wurde in Teilen aus dem Vorläuferprogramm übernommen, teilweise wurden andere Inhalte neu hinzugefügt. Die Federführung der Erstellung lag beim Marktstruktureferat. Insgesamt wurde der Rahmen der EU-Kommission umgesetzt, hingegen keine politische Vorgaben. Ein Defizit an strategischer Ausrichtung besteht nach Ansicht des Ministeriums nicht. Die für die strategische Ausrichtung des Programms notwendige Zeit wird sich genommen.

Die Öffentlichkeit wurde auf die Fördermöglichkeiten im Bereich V&V im allgemeinen über zahlreiche Informationsbroschüren (Förderfibel), Artikel in der Fachpresse, dem Staatsanzeiger, über die Internet-Homepage des TMLNU sowie über das Agrarmarketing und speziell in der Form von Rundschreiben an die Bewilligungsstellen und an die Amtsleiter der 10–11 Landwirtschaftsämter hingewiesen. Ebenso wichtig sind direkte Kontakte z. B. im Rahmen von Besuchen vor Ort und die Informationsweitergabe durch andere Ressorts wie das Finanzministerium. Weitere externe Quellen, die über das Förderprogramm informieren sind das Wirtschaftsministerium im Rahmen der Wirtschaftsförderung, die Thüringer Aufbaubank, die IHK, der Bauernverband und Andere. Generell werden die Unternehmen auch über andere Fördermöglichkeiten wie LEADER oder Bürgschaften informiert.

Die Informationspolitik ist nach Einschätzung der Verantwortlichen ausreichend und erreicht den überwiegenden Teil der potenziellen Antragsteller. Verbesserungen wären bezüglich der Internetseite anzustreben.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die Belange des Programmbestandteiles Verarbeitung und Vermarktung wurden aus Sicht der

betreffenden Mitarbeiter und der Evaluatoren entsprechend dem im Gesamtprogramm skizzierten Bedarf berücksichtigt. Die Förderschwerpunkte sowie die vorgesehenen Maßnahmen sind nachvollziehbar und in ihrer inhaltlichen Ausrichtung geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Vorgehensweise erlaubt Spielräume für flexible Anpassungen an nicht vorhersehbare Marktentwicklungen. Der Informationsbedarf lag insgesamt deutlich höher als in der Vorläuferperiode, weil die aus den VO (EG) Nr. 1257/1999 sowie Nr. 1260/1999 resultierenden Voraussetzungen und administrativen Anforderungen neu sind. Das Marktstruktureferat ist relativ gut informiert gewesen, so dass die Erstellung und Einführung des Programmbestandteils weitgehend gut verlaufen ist.

#### **4.2.3 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung**

Die Programmsteuerung für die Marktstrukturförderung ist im TMLNU in der Abteilung 3 im Referat 36 Landwirtschaft, Markt, Ernährung angesiedelt. Hier wird auch der Bewilligungs- oder Ablehnungsbescheid für Investitionsbeihilfen im Bereich V&V erteilt. Für das Management der Förderabwicklung ist die Fondsverwaltung EAGFL das Referat 27 verantwortlich. Das Landwirtschaftsamt in Sömmerda übernimmt die baufachliche Prüfung.

Die Aufgaben der Primärprüfung gegliedert in die Teilbereiche Antragsprüfung, Bewilligung, Verwendungsnachweisprüfung einschließlich der Vor-Ort-Kontrollen werden von den Bewilligungsbehörden und den Fachreferaten des TMLNU wahrgenommen. Die „Unabhängige Stelle“ gemäß Art. 38 der VO (EG) Nr. 1260/1999 i.V.m. Art. 9 der VO (EG) Nr. 438/2001 wurde im Geschäftsbereich des TMLNU zusammen mit der Bescheinigenden Stelle in dem Referat 124 Organisationseinheit „Bescheinigende Stelle/Unabhängige Stelle“ eingerichtet (EzP 15.03.01).

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Die Neutralität ist durch die Verteilung der Funktionen auf verschiedene Referate gegeben. Die offensichtlich gute Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Dienststellen und deren hohe Kompetenz lässt positive Auswirkungen erwarten.

#### **4.2.4 Inhaltliche Durchführung**

Die Abwicklung der Antragsbearbeitung, von der Zwischenauszahlungen bis zur Schlusszahlung folgt den einschlägigen Abwicklungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes.

Im Vorfeld der Antragstellung findet obligatorisch eine Beratung des Antragstellers durch die Bewilligungsstelle direkt vor Ort, in der Bewilligungsstelle oder telefonisch statt. Der Antrag wird mittels eines einheitlichen Vordrucks und zu ca. 95 % mit Unterstützung der Bewilligungsstelle gestellt. Nach dem Eingang der Antragsunterlagen wird parallel zur Verwaltungskontrolle in der



Bewilligungsstelle geprüft, ob ausreichend Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen. Nach der Verwaltungskontrolle der Antragsunterlagen wird in 75 % der Vielzahl der Fälle ein vorzeitiger Investitionsbeginn von der Bewilligungsstelle genehmigt. Nach der Ermittlung der förderfähigen bzw. zuwendungsfähigen Kosten wird die Höhe des Fördersatzes festgelegt. Ergänzungen der Antragsunterlagen werden in ca. 80 % der Fälle angefordert. Nach dem Erstellen des Prüfvermerks werden zum Teil die Fachreferate z. B. zur Klärung bzgl. GMO oder der Abgrenzung zu Doppelförderung einbezogen.

Teilzahlungs- und Auszahlungsanträge werden im Referat 36 des Thüringer MLNU geprüft. Dabei erfolgt eine personelle Trennung zwischen der Sachkontrolle der Unterlagen durch die Fachreferate und der Finanzkontrolle. Die Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft (TLL) führt die Prüfung von Unternehmen in Schwierigkeiten durch und ermittelt anschließend die Höhe der EAGFL- und GAK Mittel.

Die Auszahlung der Fördermittel wird über das Referat 36 im TMLNU angefordert und die Zahlung der EAGFL- der GA-Mittel schließlich vom Referat 27 der Staatshauptkasse an die Begünstigten weitergeleitet. Im Jahr nach der Auszahlung erfolgt zu 100 % die Kontrolle vor Ort, fallbezogen und ressourcengebunden durch das TLL oder LwA Sömmerda. Die Kontrolle der Abschlusszahlung erfolgt durch das Referat 36 im TMLNU bis zum Ende der Zweckbindungsfrist im Haushaltsjahr und im letzten EU-Haushaltsjahr mit einem Anteil von > 5 %.

Ein Projektauswahlverfahren existiert nicht. Das Windhundverfahren würde als informelles Verfahren gegenüber einem Ranking nach Wertigkeit bevorzugt, weil auch bei letzterem ein objektives Kriterium schwierig zu ermitteln wäre. Die Änderung der Fördersätze stellt keine Alternative dar. Die Abläufe zur Antragsabwicklung, Genehmigung und zum Projektabschluss sind sinnvoll und konzentrieren sich auf die wesentlichen Vorgänge. Die Bearbeitungszeit hält sich im notwendigen Rahmen. Checklisten und genaue Dienstanweisungen erleichtern den Sachbearbeitern vor Ort den hohen Arbeitsaufwand.

#### **4.2.5 Finanzabwicklung**

Die Finanzmittel aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung und die GA-Mittel aus dem Bundeshaushalt werden getrennt an die Begünstigten über das Referat 36 TMLNU angewiesen. Die Zuweisung der Mittel erfolgt für jeden Schwerpunkt zu Beginn des Jahres durch das Referat 27 an die Bewilligungsstelle. Das Referat 27 hat die Fondsverwaltung EAGFL inne, fordert die gesamten Mittel an und gibt sie an das Referat 36 weiter.

Die zeitliche Planerfüllung der Maßnahme V&V ist deutlich hinter den Erwartungen des Bundeslandes zurückgeblieben. Am 31.12.2002 waren insgesamt 8,48 Mio. € EAGFL-Ausgaben

bewilligt worden und nur 6,48 Mio € das entspricht 15,1 % der geplanten Ausgaben umgesetzt. Bis Ende des Jahres 2002 wurden erst 9,06 Mio € d.h. 15,1 % der eingeplanten öffentlichen Mittel ausgezahlt.

**Tabelle 6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Thüringen von 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	0,00	6,42	2,64	9,06	59,94	15,1
EU-Beteiligung	0,00	4,59	1,89	6,48	42,82	15,1

Während die Finanzmittel aus dem EAGFL zum Jahresbeginn feststehen, bleibt die Kofinanzierung durch GA-Mittel manchmal bis Mitte Mai unsicher. Als Zeitfenster für die Bewilligungen verbleiben in diesem Fall die Monate Juni bis September. Die Verwendungsnachweise müssen noch in demselben Jahr vorgelegt werden, um die bereitgestellten Kofinanzierungsmittel auszuschöpfen. Um die Anpassungsfähigkeit gerade bei großen Vorhaben zu erhöhen, wird häufig ein vorzeitiger förderunschädlicher Investitionsbeginn genehmigt, bei denen die Unternehmen das Risiko zunächst selbst tragen.

Die Flexibilität des Mitteleinsatzes ist innerhalb des EAGFL ausreichend, um den Marktgegebenheiten in der Ernährungswirtschaft entsprechen zu können. Falls für inzwischen projektierte Vorhaben große Beträge benötigt werden, können diese Mittel nach Bedarf aus den anderen Schwerpunkten umgeschichtet werden. Innerhalb des Maßnahmenbereichs V&V erfolgte keine Festlegung nach Sektoren wie in der Vorperiode, so dass die Flexibilität insgesamt gegenüber der Vorperiode zugenommen hat.

#### **4.2.6 Das Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung**

Das Bewertungssystem setzt sich aus den Monitoring-Tabellen der EU-Kommission und des BMVEL sowie den Erfassungsbögen für die Evaluation zusammen. Die Monitoring-Tabellen dienen der EU-Kommission zur Programmbegleitung, werden im Marktreferat des Ministeriums erstellt und an das BMVEL gesandt. Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen. Diese werden von der Bewilligungsstelle direkt an die Evaluatoren weitergeleitet (vgl. Kapitel 2).

Auswirkungen einer Ex-ante-Evaluation sind nicht direkt erkennbar, da die in die Strategie- und Maßnahmenformulierung eingeflossen.

Im Programmbestandteil V&V sind zusätzliche Indikatoren wie z. B. die Exportquote aufgenommen worden, die über die Vorgaben in den Leitfäden der EU-Kommission hinausgehen.

Diese Indikatoren können im Rahmen der Halbzeitbewertung nicht erfasst werden. Die im OP des Freistaates Thüringen benannten Kriterien und Indikatoren zielen größtenteils auf die Kriterien und Wirkungsindikatoren ab, die von der EU-Kommission vorgesehen wurden.

Das Begleitsystem wird von einer Person im Ministerium betreut. Die Belastung durch das Monitoring, die Meldepflichten und Jahresberichte wird als zu hoch empfunden. Es wird bemängelt, dass immer mehr Aufgaben hinzukommen, die häufig nur in Nuancen voneinander abweichen. Außerdem führen Unregelmäßigkeiten der Meldungen, unnötige nachgeschobene Ergänzungen und Nacherhebungen zu erheblichem Mehraufwand. Bei frühzeitiger Kenntnis über diese zusätzlichen Angaben wäre es möglich gewesen, das Erfassungssystem von Anfang an entsprechend zu gestalten. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode entsteht ein erheblicher Mehraufwand.

Das Begleitungs- und Bewertungssystem ist geeignet, die Anforderungen des internen Fördermanagements zu erfüllen. Qualität und Rücklauf der Erhebungsbögen sind nicht zufriedenstellend, sodass die Korrekturarbeit einen erheblichen Umfang einnimmt.

## **5 Erste Ergebnisse des Programms bezüglich Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen**

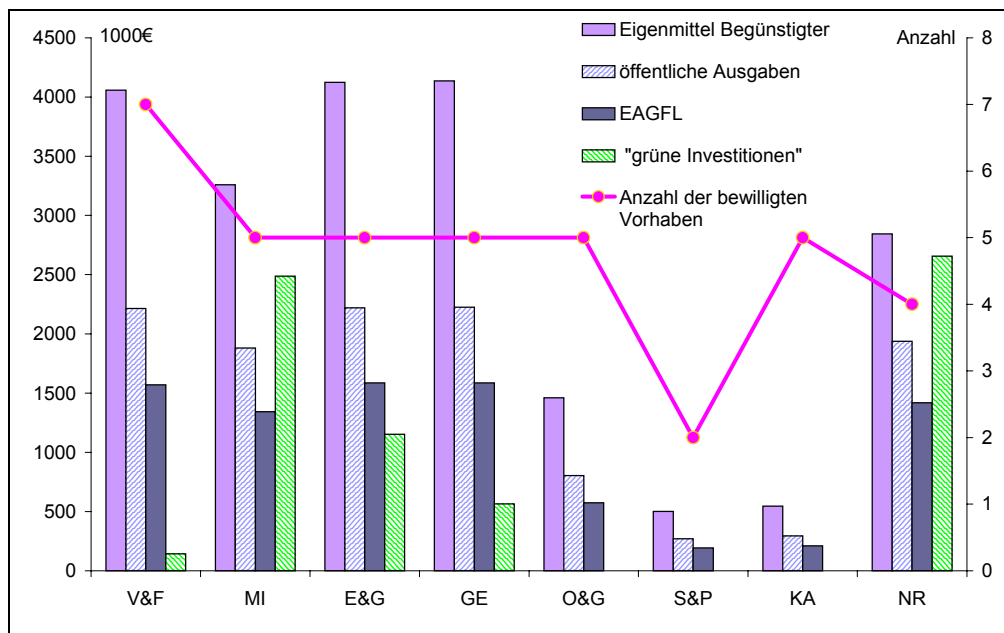
### **5.1 *Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 der VO (EG) Nr. 1257/1999***

#### **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.

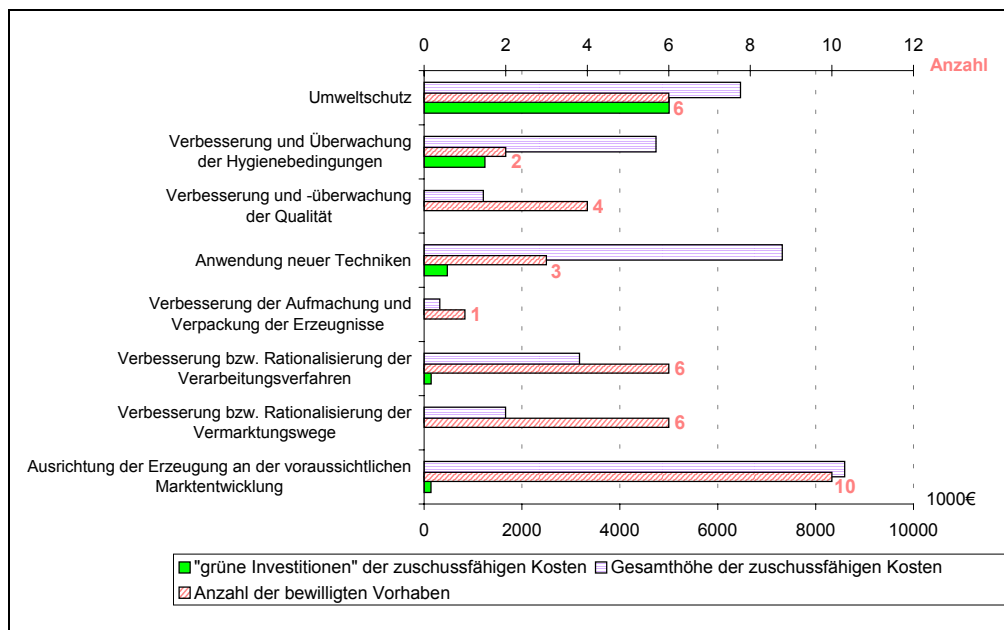
Die Auswertung der Monitoringtabellen geht von folgenden Annahmen aus: Die Tabellenblätter g.1, g.2 und T.5.2 geben den im Berichtsjahr realisierten Umfang von Projekten hinsichtlich der Verteilung auf Sektoren, Investitionsmotive sowie Gebietskulissen wieder. Im Tabellenblatt m&l in der Zeile ‚Vermarktung von Qualitätsprodukten‘ wird 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 33,5 Mio. €, die sich auf 38 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien ist Abbildung 2 zu entnehmen.

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



Quelle: Monitoringtabellen

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



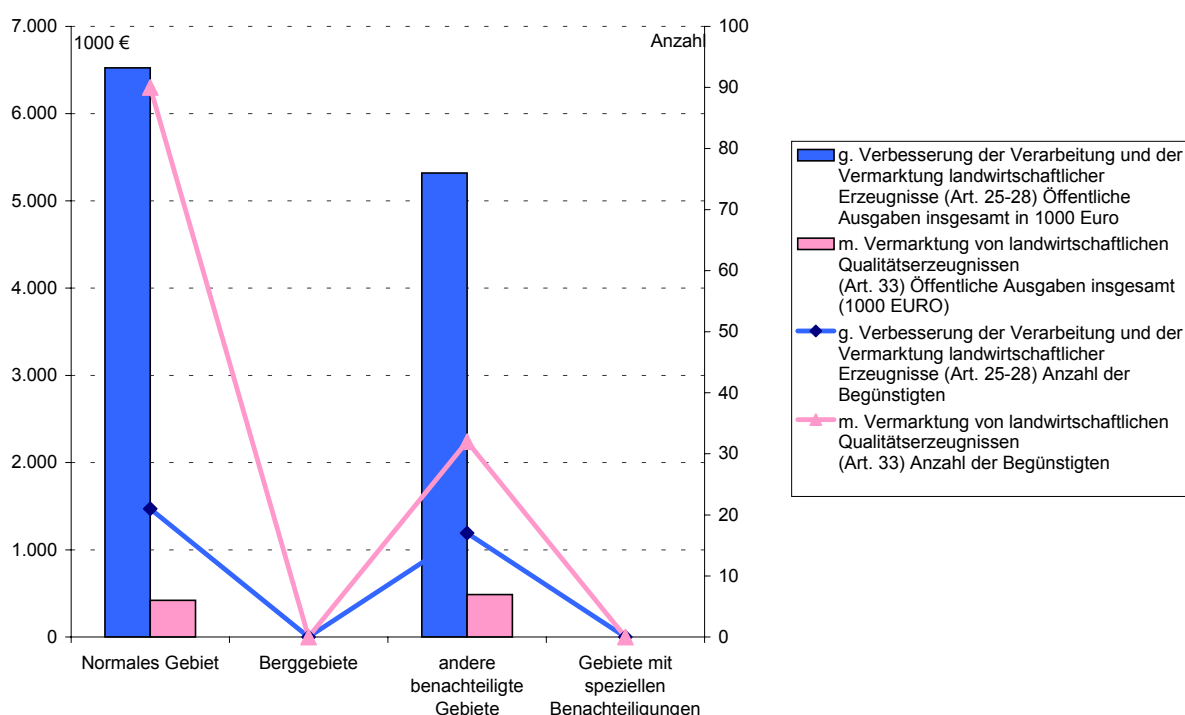
Quelle: Monitoringtabellen

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Vieh und Fleisch (V&F), Milch (MI), Eier und Geflügel (E&G) Getreide (GE) sowie Nachwachsende Rohstoffe (NR).

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

Entsprechend den Vorgaben der Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung, die Anwendung neuer Techniken, Verbesserungen im Bereich Umweltschutz sowie die Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen ab (vgl. Abbildung 3). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen waren naturgemäß im Bereich Umweltschutz am stärksten zu verzeichnen, wobei die Differenz zu den in diesem Bereich angegebenen förderfähigen Investitionen insgesamt kaum nachvollziehbar ist. Gemessen an der Definition der ‚grünen Investitionen‘ durch die Kommission<sup>3</sup> müssten hier annähernd gleiche Beträge auftauchen. Im Bereich der übrigen Investitionsziele spielen ‚grüne Investitionen‘ kaum eine Rolle.

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



Quelle: Monitoringtabellen

Bezogen auf den Umfang der öffentlichen Ausgaben lag der überwiegende Teil der geförderten Projekte, die im Rahmen der Maßnahme g gefördert wurden, in normalen Gebieten (55 %; vgl. auch Abbildung 4). Auf benachteiligte Gebiete entfiel im Rahmen dieser Fördermaßnahme ein Anteil von 45 %. Im Bereich der Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse (Art. 33; innerhalb Maßnahme m) war dies bezogen auf die öffentlichen Ausgaben umgekehrt. Allerdings

<sup>3</sup> Investitionen, die vornehmlich dem Schutz und der Pflege der Umwelt wie auch der Tierhygiene und artgerechten

wurden im Rahmen dieser Maßnahmengruppen in den normalen Gebieten deutlich mehr Projekte gefördert, als in den benachteiligten Gebieten. Die Projekte in den benachteiligten Gebieten hatten demnach ein deutlich höheres Investitionsvolumen pro Förderfall.

### 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 7 dargestellt. Mit öffentlichen Fördermitteln in Höhe von 10,75 Mio. € wurden insgesamt Investitionen von 38,15 Mio. € angestoßen. Besonders hoch war die Hebewirkung der Förderung im Bereich Nachwachsende Rohstoffe. Insgesamt wurden 35 Investitionsvorhaben in acht Sektoren gefördert.

**Tabelle 7: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Thüringen (Stand: 31.12.2002)**

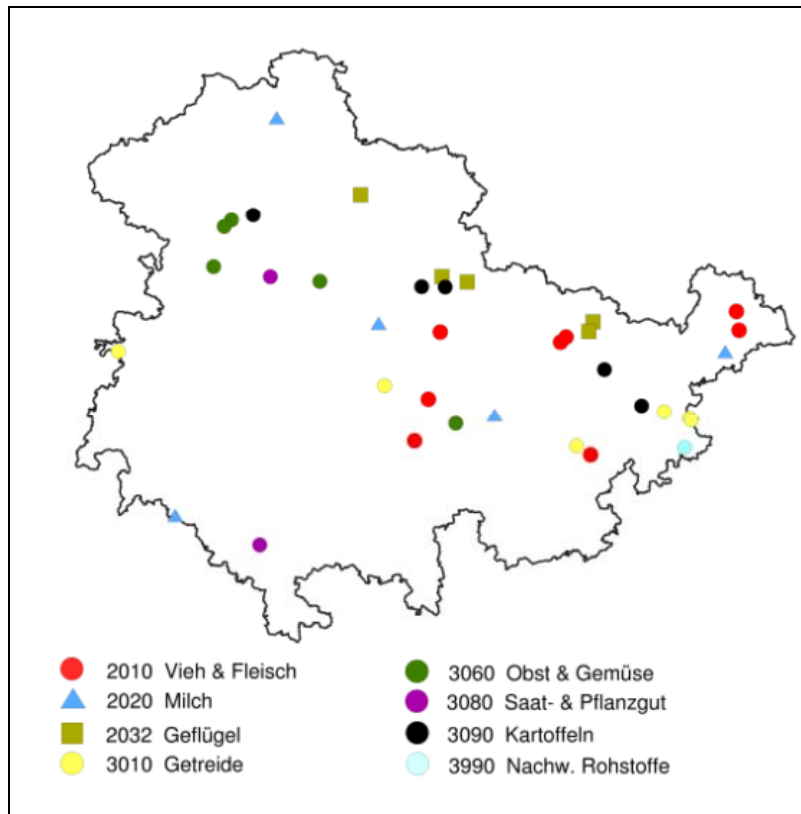
Sektor	Projekte Anzahl	Gesamt- investitionskosten		förderf. Investitionskosten		öffentliche Ausgaben		errechnete Förderintensität %
		Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	
Vieh&Fleisch (V&F)	7	6,57	17,2	6,19	20,2	2,18	20,3	35,2
Eier&Geflügel (E&G)	5	6,80	17,8	6,27	20,5	2,20	20,5	35,1
Getreide (GE)	5	6,63	17,4	6,25	20,4	2,19	20,4	35,0
Milch (MI)	5	5,71	15,0	5,68	18,5	1,99	18,5	35,0
Obst&Gemüse (O&G)	5	2,39	6,3	2,28	7,4	0,80	7,4	35,1
Kartoffeln (KA)	5	0,85	2,2	0,69	2,3	0,24	2,2	34,8
Saat- und Pflanzgut (S&P)	2	0,81	2,1	0,76	2,5	0,27	2,5	35,5
Nachw. Rohstoffe (NR)	1	8,39	22,0	2,50	8,2	0,88	8,2	35,2
Summe	35	38,15	100,0	30,62	100,0	10,75	100,0	35,1

Quelle: Angaben des Bundeslandes

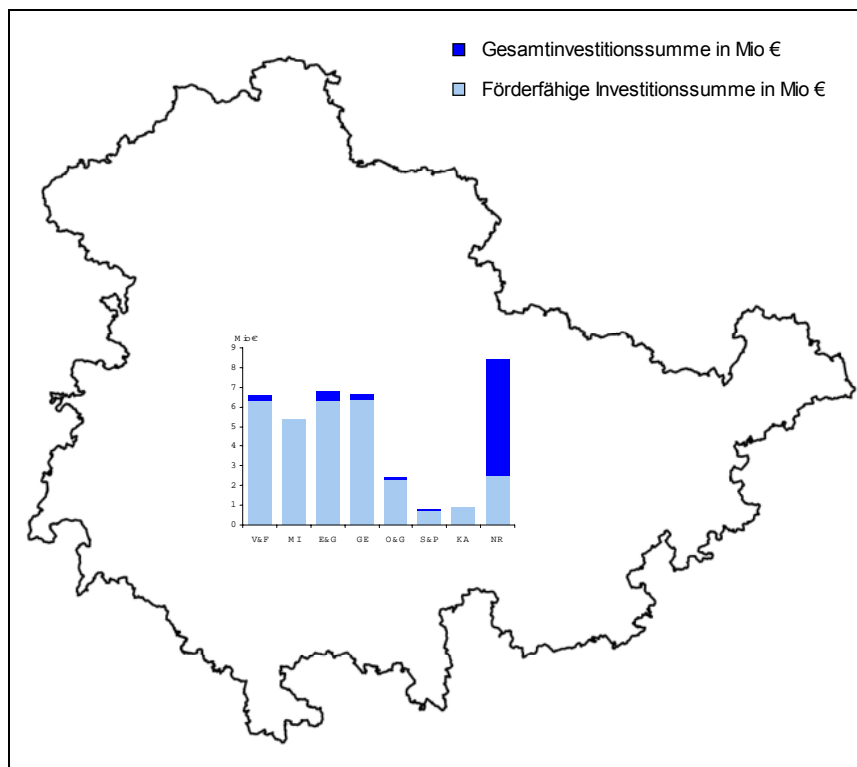
Die Förderintensität entsprach mit rd. 35 % dem für Ziel 1 Gebiete im PLANAK für Deutschland vereinbarten Fördersatz (vgl. Tabelle 7).

Abbildung 5 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 35 Projekte nach Sektoren. Sie entspricht weitgehend den regionalen Erzeugungsschwerpunkten der jeweiligen landwirtschaftlichen Rohprodukte im Land.

**Abbildung 5: Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Thüringen. Bewilligungsstand 31.12.02**



**Abbildung 6: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Thüringen. Bewilligungsstand 31.12.02**



Der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen lag gemessen am förderfähigen Investitionsvolumen bisher in den Sektoren Vieh&Fleisch, Milch, Eier & Geflügel sowie Getreide.

Im Bereich Nachwachsende Rohstoffe war von den sehr hohen Gesamtinvestitionen nur ein Teilbetrag förderfähig (vgl. Abbildung 6).

## **5.2 Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren**

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

Die vorliegenden 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.

Für das Land Thüringen wurde von 31 eingegangenen 1 Fallbeispiel ausgewählt, um anhand der projektspezifischen Antragsangaben, die der Bewilligungsentscheidung zugrunde lagen, darzulegen, inwieweit die Erhebungsbögen Antworten auf die Bewertungsfragen der Kommission zulassen und welche Restriktionen bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachten sind. Das Fallbeispiel weist einen Gesamtinvestitionsumfang von rd. 1,3 Mio. € auf, das in vollem Umfang förderfähig ist. Als öffentliche Zuschüsse sind knapp 0,5 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 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:* Im hier betrachteten Fall werden diesen Zielsetzungen 70 % Bedeutung zuerkannt. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte und des Umsatzes um etwa ein



Drittel. 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:* Im Fallbeispiel sind bereits vor Investitionsbeginn 2 Kategorien der abgefragten Qualitätssicherungssystem etabliert (HACCP und vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben). Veränderungen sind nicht vorgesehen.

*VII.1–3: Bedeutung des Investitionszieles Verbesserung und Überwachung der Qualität:* Diesem Investitionsziel wird eine Bedeutung von 10 % zuerkannt. Grundsätzlich hat die Interpretation zu berücksichtigen, dass eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht zwingend auch die Rohstoffqualität einbezieht.

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

*VII.1–4: Veränderung der Kapazitätsauslastung:* Im betrachteten Fall ist eine Erhöhung der Tages- und Jahreskapazität geplant, wobei von einer Abnahme der Kapazitätsauslastung ausgegangen wird. Die Interpretation dieses Indikators wird bei Verlassen der Ebene von Einzelunternehmen und einer Summenbildung über mehrere Unternehmen problematisch. Ursächlich dafür sind 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.

*VII.1–5: Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit:*

Veränderung der Produktpalette bzw. Produktionsmenge: Die Anzahl der produzierten Erzeugnisse beträgt im hier betrachteten Fall 5 vor und nach der Investition. Geplant ist sowohl eine Mengenausweitung der Produktion, als auch des Wertes der erzeugten um etwa ein Drittel.

Veränderung der Kosten (Materialaufwand + Personalaufwand): Beim Personalaufwand wird mit einer Reduktion um rd. 18 % gerechnet, wobei die Zahl der Arbeitskräfte abnehmen soll.

Aus den aufgeführten beiden Komponenten lassen sich die Stückkosten (Summe Materialaufwand + Personalaufwand je erzeugte Endprodukteinheit) ermitteln. Es wird ein Rückgang um rd. 5 % erwartet. Dieser Indikator 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 auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Entwicklung der Arbeitsproduktivität: Die investitionsinduzierte Erhöhung der produzierten Produkte geht in die Ermittlung der Arbeitsproduktivität ein. In dem hier betrachteten Fall wird ein Anstieg von rd. 51 % erwartet, resultierend aus gesunkenem Arbeitskräfteeinsatz und erhöhtem Wert der Produktion.

Bedeutung Rationalisierung als Investitionsziel: Mit den Erhebungsbögen ist eine differenzierte Erhebung einzelner Investitionsmotive in Richtung Rationalisierung möglich. In dem hier betrachteten Fall wird dem Aspekt der Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren eine Bedeutung von 5 % zuerkannt, ebenso der Anwendung neuer Techniken und der Verbesserung und Rationalisierung der Vermarktungswege.

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 Restriktionen, die bei der Interpretation zu beachtenden sind, wird die Schwierigkeit deutlich, Beobachtungen von Einzelfällen zu einer Kennzahl über die Wirksamkeit der Förderung zu verdichten. Hier wird es notwendig sein, durch Kombination verschiedener Kennzahlen belastbare Aussagen abzuleiten. Dies ist derzeit angesichts der geringen Fallzahl nicht möglich sollte sich aber im Verlauf der Förderperiode umsetzen lassen.

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

Der Erhebungsbogen erlaubt Veränderungen im Bereich der Wertschöpfung zu ermitteln. Im betrachteten Unternehmen ist eine Erhöhung der Wertschöpfung durch Absatzsicherung und Qualitätsverbesserung geplant. Davon können auch die Lieferanten der landwirtschaftlichen Rohstoffe profitieren. 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 ist dies bei allen Rohwaren vorgesehen. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass er beim Bezug von Rohwaren, die nicht von Erzeugern direkt bezogen werden, Qualitätszu- oder -abschläge eher nicht anzutreffen sind.

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

Als indirekte Indikatoren können auch die bei Frage VII.1–2 und VII.1–3 beschriebenen herangezogen werden. Darüber hinaus kann auch die Innovationsaktivität der geförderten Unternehmen als Hinweis für Anstrengungen im Bereich Produktqualität angesehen werden. Hier erweist sich allerdings der Vergleich vorher/nachher als problematisch in der Auswertung. Wenn ein Unternehmen laufend durch Produktinnovationen seine Wettbewerbsfähigkeit erhöht, kommt es bei gleichbleibender Innovationsaktivität zu keiner Änderung im Vergleich zur Vorperiode. Insoweit ist es sinnvoll, hier allein die Innovationen zu berücksichtigen, die sich nach Antragstellung ergeben haben bzw. ergeben sollen. Im Fallbeispiel sind dazu weder vor noch nach der Investition Aktivitäten geplant. Mit zunehmender Anzahl auswertbarer Fälle werden sich zu diesem Aspekt die Auswertungsmöglichkeiten erweitern.

Bemühungen um Qualitätsverbesserungen und Absatzsicherung sind aus dem Ziel ‚Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse‘ abzuleiten. Im betrachteten Fall wird seine Bedeutung mit 5 % angegeben.

Betrachtet man die Herstellung von Öko-Erzeugnissen als Qualitätsmerkmal, so kann der mengenmäßige Anteil dieser Produktionsweise am Rohwarenbezug als Indikator dafür genutzt werden. Entsprechende Aktivitäten sind in dem betrachteten Unternehmen nicht geplant.

*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. In diesem Fall werden keine unternehmenseigene Güte- bzw. Markenzeichen genutzt. Demgegenüber will das Unternehmen die schon vor der Investition bestehenden Güte- und Markenzeichen sowie Herkunftszeichen stärken und ausbauen.

*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. Im Fallbeispiel ist

nahezu eine Verdoppelung der Wertschöpfung. 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?**

Im betrachteten geförderten Unternehmen soll gemäß der Planungen der Rohwarenbezug erhöht werden. Hinsichtlich der Erzeugerpreise sind nach Rohwaren unterschiedliche Preisregelungen im Fallbeispiel gegeben. Tendenziell wird ein Niveau etwas über dem Durchschnittspreis angestrebt. 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 ist<sup>4</sup>, 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 5 Hauptprodukte ist daher problematisch und nur in Einzelfällen sinnvoll.

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des 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 hier betrachteten Fall wird von einer Erhöhung der Bezüge aller 3 Hauptrohwaren ausgegangen, die sich in einer Erhöhung der Bezugsmenge um rd. 28 % äußert.

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. Der Wert aller bezogenen Rohwaren soll investitionsbedingt um rd. 27 %, bei

---

<sup>4</sup> 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.

Unterschieden zwischen den 3 Hauptrohwaren. Die Absatzmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Erzeuger weiten sich somit bei Realisierung der Planungen in den geförderten Projekten aus.

Hinsichtlich der für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise sind genaue Angaben nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten. In den Erhebungsbögen wurde daher nach bestimmten Merkmalen der Preisvereinbarungen gefragt. Dies erlaubt eine Fülle von Auswertungen im Blick auf investitionsinduzierte Veränderungen, die hier nicht alle dargestellt werden können und auch mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Ableitung allgemeiner, projektübergreifender Wirkungen verbunden sind. Darauf einzugehen würde den Rahmen der Zwischenevaluation sprengen. Die Abfrage der prozentualen Differenz zum Durchschnittspreis vor und nach der Investition liefert Erkenntnisse über die angestrebte Preisgestaltung. Tendenziell wird im Fallbeispiel ein Niveau etwas über dem Durchschnittspreis angestrebt. Bei Betrachtung von vielen Fällen müsste man sich 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.

Die Ausgestaltung der Preisvereinbarungen soll im betrachteten Projekt nicht verändert werden. Sie orientieren sich im Fallbeispiel zum überwiegenden Teil an den Marktpreisen. Die Zahlungsziele bleiben investitionsbedingt unverändert und liegen zwischen bei 4 bzw. 5 Wochen nach Lieferung der Rohwaren.

*VII.3–2: Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Erzeugern der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse und den verschiedenen Stufen der Verarbeitung/Vermarktung:* Der Anteil vertraglich gebundener Rohwaren wird nach den Kategorien Bezug von Erzeugergemeinschaften einerseits und Einzelerzeugern bzw. sonst. Zusammenschlüssen andererseits abgefragt. Verzerrungen ergeben sich hier, wenn es sich bei einzelnen der bezogenen Rohwaren um von anderen Verarbeitern bezogene Rohwaren, Halbfertigwaren oder Zwischenprodukte landwirtschaftlichen Ursprungs handelt, deren Vertragsbindung nicht ausgewiesen wird und auch nicht nachgewiesen werden muss, wenn die in den Förderbedingungen geforderten Vertragsbindungsanteile anderweitig erfüllt sind. Im hier betrachteten Fall werden alle Rohwaren aufgrund vertraglicher Vereinbarungen von Erzeugergemeinschaften und Einzelerzeugern bezogen. Für jede Rohware gibt es dabei spezifische Abmachungen. Bei Betrachtung von mehr Fällen wird die Vielfalt der in der Realität vorzufindenden Gegebenheiten bezüglich dieser Aspekte deutlich zunehmen, die zusammenfassende Auswertungen und deren sinnvolle Interpretation im Hinblick auf die Förderungswirkungen erschweren bzw. nicht zulassen. Inwieweit diese Probleme bei einer größeren Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen umgangen werden können, bleibt der Analyse in 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 im Fallbeispiel 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 sind hinsichtlich der Bedeutung des Investitionsziels Qualitätsverbesserung 10 % angegeben. Von der Gesamtinvestition werden 10 % der Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen zugeordnet.

*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. Im Fallbeispiel ist diese Kennzahl irrelevant.

*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 kann eine deutliche Abnahme umweltbelastender Emissionen und des Abfalls erwartet werden. Der Absatz über Mehrwegsysteme ist schon sehr hoch und soll weiter geringfügig erhöht werden. 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 hier betrachteten Fall wird dem Ziel Anwendung neuer Techniken eine Bedeutung von 5 % zuerkannt. Dem Ziel Umweltschutz wird keine Bedeutung zuerkannt, obwohl der Energieeinsatz je 1 000 € Wert der produzierten Erzeugnisse um 30 % sinken soll. Dies kann anhand des Erhebungsbogens ermittelt werden. Dazu ist zunächst die Umrechnung der hauptsächlich eingesetzten Energieart auf eine einheitliche Messgröße (kWh)

notwendig. Aufgrund des reduzierten Energieeinsatzes kann von einer Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. Bei mehreren Projekten kann man die Projekte mit Energieeinsparungen und solchen mit gestiegenem Energieeinsatz unterscheiden und auf diese Weise Wirkungen ermitteln.

Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen ist in dem hier betrachteten Projekt nicht geplant.

Das betrachtete Unternehmen geht gemäß der Planungen von einer Reduktion des Einsatzes von Trinkwasser aus (rd. -5 %) mit entsprechenden ressourcenschonenden Effekten.

Bei der Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen ist mengenmäßig und wertmäßig ein Anstieg um rd. 17 % geplant, bei Abwasser von 5 %. Bezogen auf den Umsatz ist dies angesichts der erwarteten Umsatzerhöhungen mit leichten Rückgängen je 1 000 € Umsatz verbunden.

*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, des Wasserverbrauchs sowie die Abfallentsorgungsproblematik.

### **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 8 dargestellt sind. Die Erhebungsbögen enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Projektspezifische Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen noch nicht vor. Insoweit beschränken sich die Ausführungen in dieser Zwischenevaluation darauf, mögliche Auswertungen der Erhebungsbögen im Hinblick auf die Beantwortung der Bewertungsfragen der



Kommission tabellarisch aufzuzeigen sowie bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen darzulegen.

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

**Tabelle 8: 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	
<b>Querschnittsfrage 1: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Bevölkerung auf dem Land zu halten?</b>											
<b>1</b>	X										
<b>1-1</b>	X										
1-1.1	X			X		X					In landwirtschaftlichen Betrieben erfolgt keine Datenerhebung
<b>1-2</b>	X										
1-2.1	X		X		X		X		X		direkt in begünstigten Unternehmen beschäftigte Frauen und Männer
<b>1-3</b>	X										
1-3.1	X			X		X					keine Angaben erfasst
<b>Querschnittsfrage 2: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben zu sichern?</b>											
<b>2</b>	X										
<b>2-1</b>	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)
<b>2-2</b>	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.
<b>Querschnittsfrage 3: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, das Einkommensniveau der ländlichen Bevölkerung zu erhalten oder zu verbessern?</b>											
<b>3</b>	X										
<b>3-1</b>	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
<b>3-2</b>	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
<b>Querschnittsfrage 4: In welchem Umfang hat das Programm die Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?</b>											
<b>4</b>	X										
<b>4-1</b>	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
<b>4-2</b>	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
<b>4-3</b>	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
<b>Querschnittsfrage 5: In welchem Umfang hat das Programm zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?</b>											
<b>5</b>	X										
<b>5-1</b>	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
<b>5-2</b>		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									
<b>5-3</b>	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.
<b>5-4</b>		X									keine Aussagen zu diesem Aspekt im Programm vorgesehen
5-4.1		X									
5-4.1 a		X									
5-4.1 b		X									
<b>Querschnittsfrage 6: In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des Programms beigetragen?</b>											
<b>6</b>	X										
<b>6-1</b>	X										
6-1.1	X		X		X		X		X		allenfalls sehr allgemeine qualitative Äußerungen
<b>6-2</b>	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
<b>6-3</b>	X		X		X		X		X		
6-3.1	X		X		X		X		X		Fördersatz = Investitionskosten / Fördersumme
<b>6-4</b>	X		X		X		X		X		
6-4.1	X		X		X		X		X		keine quantitative Aussagen, Abfrage bei Bewilligungsstellen
<b>6-5</b>	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 bzw. den programmspezifischen Zielebenen. 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.

Eine Situationsbeschreibung der Sektoren im OP fehlt, so dass die Evaluatoren auf externe Datenquellen zurückgreifen mussten. Sektorspezifische Betrachtungen des Bedarfs und der Ziele wurden für die aus Sicht des Landes wichtigen Bereiche, Vieh und Fleisch, Milch, Obst und Gemüse, Kartoffeln, Getreide, sowie Nachwachsende Rohstoffe durchgeführt. Bedarf und Ziele werden mit Ausnahme des Sektors Nachwachsende Rohstoffe bezüglich der Situation im Ernährungsgewerbe zusammenhängend und nachvollziehbar dargestellt.

Thüringen nutzte die rechtlichen Spielräume im Maßnahmenbereich V&V bei der Erstellung des OP und verfügt daher über gewisse Flexibilität bei der Abwicklung der Fördermaßnahmen.

Der integrierte Ansatz des Programms bewirkt eine erhebliche Zunahme an Komplexität verbunden mit einem Zwang zu verstärkter Koordination auch auf Ministeriumsebene. Thüringen hat im Marktstrukturbereich seine Zentralisierung nicht aufgegeben, so dass gewährleistet ist, dass die Maßnahmen 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 zu 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 Markeinschätzungen 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. Ausnahmsweise sind finanzielle Verschiebungen vom Begleitausschuss auch zu anderen Zeitpunkten genehmigungsfähig, wenn signifikante Veränderungen der sozialen und wirtschaftlichen Lage und des Arbeitsmarktes dieses erfordern<sup>5</sup>. Diese grundsätzliche 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 Bewertungssysteme**

Wichtiges Element der Begleitung sind die Monitoringtabellen. Hier bestehen Ungereimtheiten im Bereich ‚Grüne Investitionen‘: Sie setzen sich aus dem Ziel ‚Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung)‘ und ‚Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)‘ zusammen. Allerdings wird im Monitoring nur das Ziel Umweltschutz abgefragt, so dass ein systematischer Erhebungsfehler 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, so dass insgesamt nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Hier bieten sich zwei Alternativen als Ausweg an: (1) Schaffung von Kapazitäten zur neutralen Beratung verbunden mit einer 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 tadellos. Der Informationsstand der Bewilligungsstelle 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 der Wirtschaft, die bislang noch unzureichend etabliert sind. In Thüringen erfolgt eine Wirksamkeitskontrolle anhand der Jahresabschlüsse der geförderten Unternehmen in den 5 Jahren nach Abschluss der Investition.

## **6.4 Änderungsvorschläge**

In Ziel-1 Gebieten sollten Änderungsanträge zum OP nicht erst nach der Zwischenbewertung gestellt werden dürfen. Hier ist ausreichend Flexibilität notwendig, um zeitnahes Handeln entsprechend den sich rasch ändernden Marktverhältnissen zu ermöglichen.

Dringend geboten erscheint darüber hinaus 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

---

<sup>5</sup> Vergleiche hierzu Artikel 34, Abs. 3 und Artikel 14 der VO (EG) Nr. 1260/1999.



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.