

**Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik**

**Heinz Wendt  
Inge Uetrecht**

**Josef Efken  
Regine Albert**

**Halbzeitbewertung des operationellen Programms des  
Landes Sachsen-Anhalt 2000-2006**

Maßnahmen im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und  
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

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

**Halbzeitbewertung  
des Operationellen Programms des Landes  
Sachsen-Anhalt 2000-2006:  
Maßnahmen im Bereich Verbesserung der Verarbeitung  
und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

von  
Heinz Wendt  
Josef Efken  
Inge Uetrecht  
Regine Albert

Bundeforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

Braunschweig, November 2004

## Inhaltsverzeichnis

0	Vorbemerkung für alle Länder im Ziel-1 Gebiet.....	3
1	Zusammenfassung .....	3
2	Methodischer Ansatz .....	7
2.1	Vorgaben der EU sowie nationaler Stellen.....	7
2.2	Vorgehensweise.....	8
2.3	Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes.....	12
3	Untersuchungsgegenstand .....	13
3.1	Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse .....	13
3.2	Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes (Ausgangssituation).....	14
4	Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland .....	19
4.1	Programmkonzeption, Strategie .....	19
4.2	Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms.....	32
5	Erste Ergebnisse des Programms bzw. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen.....	37
5.1	Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999 .....	37
5.2	Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren .....	42
5.3	Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting-questions).....	51
6	Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge.....	58
6.1	Programm .....	58
6.2	Durchführung.....	58
6.3	Begleitungs- und Bewertungssystems .....	59
6.4	Änderungsvorschläge .....	60

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

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

Die inhaltlichen Vorgaben für die nachfolgende Zwischenbewertung des Maßnahmenbereichs ‚Marktstrukturverbesserung‘ des P 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**

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 Sachsen-Anhalt werden mit Ausnahme von Wein alle Sektoren gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für Sachsen-Anhalt bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie den Export und sichern Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsstrukturen. Die Beschreibung der Sektoren im OP reicht nicht aus, um die Förderstrategie in diesem Bereich nachzuvollziehen. Die von den Evaluatoren anhand vorliegender Informationen und Statistiken vorgenommene Ergänzung der Situationsanalyse sowie anlässlich des Besuches im Ministerium gegebenen zusätzlichen Erläuterungen konnten diesen Mangel weitestgehend beheben.

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

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

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

Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und europäischen Agrarpolitik, in dem sie konsequent die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern. Die Ausrichtung an den Zielen der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist dadurch gesichert, dass die Ziele des Artikels 25 in den Auswahlkriterien Priorität haben.

---

<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.*

Die Bedarfsermittlung erscheint bis auf Vieh und Fleisch weitestgehend der Situation in den Sektoren angemessen und wird durch die Investitionsabsichten der Wirtschaft meist bestätigt. Im Bereich Nachwachsende Rohstoffe wird der angenommene Bedarf sogar weit übertroffen. Der Sektor Wein und die Vermarktung des Sektors Obst & Gemüse sollten mit dem zur Halbzeit möglichen Änderungsantrag in das Programm aufgenommen werden.

Es wurden keine spezifischen Indikatoren für die Maßnahme (g) formuliert. Insoweit stützt man sich auf die einheitliche Erhebung von Indikatoren anhand des im Rahmen der Evaluation entwickelten Erhebungsbogens zur Beantwortung der Bewertungsfragen der EU-Kommission. Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken sind zu begrüßen. Die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft konnten bislang noch nicht vollständig abgeschlossen werden. Nach wie vor hat eine Prüfung auf eine regelgerechte Vergabe den höheren Stellenwert.

Anfängliche Probleme des Begleitungs- und Bewertungssystems des Bundeslandes das interne Fördermanagement. Verbesserungen sind hinsichtlich des Informationsaustausches sowie einer klaren Aufgabenverteilung zwischen Ministerium und Landesförderinstitut anzustreben. Entsprechende Maßnahmen wurden eingeleitet.

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 dieses 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. Inhaltliche Kontrollen und Prüfungen im Hinblick auf die Evaluation sind eher

nachrangig und wenig im Bewusstsein verankert. Der Arbeitsaufwand hat sich gegenüber der Vorgängerperiode deutlich erhöht. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll.

Die zeitliche Planerfüllung der Maßnahme V&V erfüllt die Erwartungen des Bundeslandes. Bis Ende des Jahres 2002 wurden 38,2 % der eingeplanten öffentlichen Mittel ausgezahlt, was einer relativ proportionalen Mittelverteilung auf die Jahre entspricht.

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

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

Die sehr umfangreichen Erhebungsbögen führen sowohl bei den Unternehmen als auch den Bewilligungsbehörden zu Problemen bei der Beantwortung. Korrekt ausgefüllte Erhebungsbögen sind eher selten. Von den bis Ende 2002 bewilligten 41 Projekten lag den Evaluatoren bis zur Abfassung des Berichts lediglich für 1 Projekt ein auswertbarer Erhebungsbogen vor. Qualität und Rücklauf der Erhebungsbögen sind in keiner Weise zufrieden stellend. Die Korrekturarbeit hat einen erheblichen Umfang. Im Grundsatz erweisen sich die Erhebungsbögen 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), Milch (MI), Getreide (GE) sowie Kartoffeln (KA). Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung, die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren sowie der Vermarktungswege ab. Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen waren kaum zu verzeichnen.

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), 12.08.200;

---

<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.



- Fördergrundsätze Marktstrukturgesetz, Marktstrukturverbesserung, Verarbeitung und Vermarktung von regional bzw. ökologisch erzeugten Produkten des Rahmenplans der GAK.

## 2.2 Vorgehensweise

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

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

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

Im Bereich der **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde zunächst die Vorgehensweise im Bundesland anhand des Programms ermittelt. Wesentliche Informationen dafür wurden ebenfalls anlässlich der Besuche im zuständigen Ministerium und aufgrund der dabei mit den relevanten Mitarbeitern auf Basis des erwähnten Interviewleitfadens geführten Gespräche gewonnen. Das sich daraus ergebende Bild wird dann mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU über die VO (EG) Nr. 1257/1999, die dazu gehörenden relevanten Durchführungsverordnungen und insbesondere deren Änderungen vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung beeinflussen und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Zur **Abschätzung der Wirkungen** der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich

und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der von ihr vorgeschlagenen Indikatoren.

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

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengöße, Rücklauf, Auswahlkri- terien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administra- tiven Umsetzung	Vollzugs	Inanspruch- nahme / Outputs	Wirkungen (ggf. unterteilt nach den Bewer- tungsfragen)	
<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	Literatur- verzeichnis

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstrukturreferenten damit begonnen, einen entsprechenden Erhebungsbogen zur Datengewinnung zu entwickeln (vgl. Anhang 2 bis 4). Dabei ging es zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzuformen. Beispielhaft ist das in 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, Preisaufschlägen</li> <li>➤ Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n.</li> <li>➤ Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise</li> </ul>
---

Diese 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.

Eine vorläufige Version des Erhebungsbogens wurde im Herbst 2000 zur Probe an alle Bewilligungsstellen verschickt, um die dort vorhandenen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen einfließen zu lassen. Die Ergebnisse wurden anlässlich eines Informationstreffens im Frühjahr 2001 in Braunschweig, zu dem alle Bewilligungsstellen eingeladen waren und an dem sie in größerer Zahl auch teilgenommen haben, diskutiert und flossen in die erste Version des Erhebungsbogens auf EDV-Basis ein. Seine Ausfüllung durch den Begünstigten ist Bewilligungsvoraussetzung. Aufgrund der im Zuge der ersten konkreten Anträge im Jahr 2001 gewonnenen Erfahrungen, die intensiv auf zwei Informationstreffen in Nord- bzw. Süddeutschland im Mai 2002 mit den Bewilligungsstellen diskutiert wurden, sowie geänderter Vorgaben durch die EU im Bereich des Monitoring (Angabe Hauptziel mit 100 %, Gebietskulissen) wurde der ursprüngliche Erhebungsbogen ergänzt und in einigen Teilen präzisiert. Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufrieden stellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, dass eine problemlose Auswertung möglich ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der 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 ergänzend 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, in dem gewünschten Umfang Informationen bereitzustellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass sie prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung und Beantwortung der Bewertungsfragen bereitstellen. Eine direkte Verdichtung des umfangreichen Datenmaterials 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 für die einzelnen Länder 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.

Erhebungsbögen liegen bisher für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen vor. 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 Basis 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.

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

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

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

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

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

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

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

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die 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 mit vertretbarem Aufwand 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 und auch eine

Verringerung der Indikatoren erscheint möglich. Ein abschließendes Urteil sollte aber späteren Evaluationen vorbehalten bleiben, die auf eine größere Fülle von Auswertungsmaterial und Erfahrungen zurückgreifen können. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen mit dem Bewertungssystem der EU 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 Sachsen-Anhalt behandelt die Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in dem Schwerpunkt 5 Ländliche Entwicklung unter dem Maßnahmenbereich „Produktionsstruktur“ als Maßnahme 5.1.3. Die Notwendigkeit der Förderung wird anhand der Ausgangslage und den Ergebnissen der Förderperiode 1994 – 1999 im Kapitel 2 des OP begründet. Der Plan sieht schwerpunktmäßig eine Förderung in den nachfolgend genannten Warenbereichen vor:

1. Vieh und Fleisch
2. Geflügel
3. Milch und Milcherzeugnisse
2. Andere tierische Erzeugnisse
4. Getreide/Ölsaaten

5. Kartoffeln
6. Obst und Gemüse
7. Blumen und Zierpflanzen
8. Heil- und Gewürzpflanzen
9. Saat- und Pflanzgut
10. Ökoprodukte
11. Nachwachsende Rohstoffe

Das Operationelle Programm (OP) ist übersichtlich strukturiert und erlaubt einen schnellen Einblick in die Förderproblematik. Den einzelnen Maßnahmenbereichen verbleibt aber wenig Raum, so dass eine tiefgehende Analyse der Ernährungswirtschaft und ihrer Sektoren in dem zu betrachtenden Förderbereich auch anhand der Ergänzung zur Programmplanung (EzP) nicht möglich ist. Ergänzende Informationen konnten 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 Sachsen-Anhalt 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	
Ende 1999	C(2000)	17.11.00	keine Sektoren- aufteilung						
<b>Summe:</b>				120,62		26,25	8,75	35	31,66

Quelle: Finanztabelle zum EzP, Anhang I

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

Die Wertschöpfungsbeiträge der einzelnen Wirtschaftsbereiche in Sachsen-Anhalt haben sich zwischen 1992 – 1998 strukturell stark verschoben. So wies der Primärsektors in den genannten Jahren Anteilsverluste von -1,4 %, der Bausektors von -2,4 % und der Staatssektors von -4,0 % auf. Bemerkenswert ist die hohe Bedeutung des Primärsektors, des Bereichs Handel und Verkehr sowie des Staatssektors. Der Anteil der Bruttowertschöpfung des Primärsektors an der Wertschöpfung der Wirtschaft Sachsen- Anhalts betrug im Jahr 2001 mit 1,2 Mrd. € ca. 3,1 % . Von insgesamt 1 105 200 Erwerbstätigen (1997) waren 47 900 Personen in der Land-, Forst- und

Fischereiwirtschaft tätig. Dies entspricht einem Anteil von 4,3 % aller Erwerbstätigen im Land. Kennzeichnend ist die Dominanz der männlichen Erwerbstätigen mit 61,5 %.

In allen Regionen Sachsen-Anhalts ist eine hohe Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Die höchsten Arbeitslosenquoten weisen die Regionen auf, die besonders stark vom Prozess des strukturellen Wandels der Wirtschaft v.a. des Verarbeitenden Gewerbes (Aschersleben/Staßfurt und Bitterfeld) betroffen sind, sich durch eine starke Abhängigkeit von wenigen Branchen auszeichnen, eine wenig diversifizierte Wirtschaftsstruktur besitzen und im allgemeinen als strukturschwach (Mansfelder Land) gelten. Als Konsequenz wird die Erschließung neuer Absatzmärkte immer wichtiger.

### 3.2.1 Ernährungswirtschaft

Die Ernährungswirtschaft ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in Sachsen-Anhalt und u.a. maßgebend für die strukturelle Entwicklung des ländlichen Raumes. In den letzten Jahren konnten die Umsätze kontinuierlich gesteigert werden und erreichten 1998 mit 3,54 Mrd. € (6,98 Mrd. DM) ihr höchstes Ergebnis. Das Ernährungsgewerbe trug 1998 mit rd. 20 % zur Wertschöpfung des Produzierenden Gewerbes bei. In 2001 wiesen die 190 Unternehmen des Ernährungsgewerbes eine Umsatzsteigerung von 16,7 % auf 4,541 Mrd. € aus. Die Anzahl der Beschäftigten stieg im Vergleich zum Vorjahr um 355 Personen auf insgesamt 19 582. Der Umsatz bezogen auf die Beschäftigten (Produktivität), hat sich gegenüber 2000 von 202 000 € auf 232 000 € je Beschäftigten verbessert. Während Sachsen-Anhalt im Produktivitätsvergleich der NBL eine Spitzenposition einnimmt, besteht diesbezüglich im Vergleich zur bundesdeutschen Produktivität von 258 000 € noch Nachholbedarf.

Während die Beschäftigungsentwicklung in den Jahren 1996–1998 überwiegend negativ ausfiel verzeichneten die Zweige des Ernährungsgewerbes Arbeitsplatzzuwächse. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes ist die Ernährungswirtschaft im Hinblick auf die Bereitstellung von Arbeitsplätzen und die Schaffung von Einkommen ein bedeutender Wirtschaftszweig: (s. Tabelle 3).

**Tabelle 3: Betriebe, Umsatz und Beschäftigte im Ernährungsgewerbe Sachsen-Anhalt**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Anderung 2001 zu 1995 in %	Anderung 2001 zu 2000 in %
Betriebe									
Anzahl	168	159	190	189	188	187	191	13,7	2,1
Beschäftigte									
Anzahl	15.583	15.963	18.292	18.953	18.521	19.227	19.582	25,7	1,8
Anteil an Verarb. Gew. %	14,0	14,3	16,4	17,0	16,6	17,2	17,6		
Umsatz									
Mio €	12.642.122	12.391.211	13.757.036	14.687.362	15.805.025	19.125.504	20.114.990	59,1	5,2
Anteil an Verarb. Gew. %	21,6	23,0	25,3	24,3	22,5	20,3	22,6		
Exportquote	6,8	6,7	5,4	6,0	7,0	7,2	7,4		

Quelle: Stat. Landesamt Sachsen-Anhalt



Zu den umsatzstärksten Sektoren der Ernährungswirtschaft zählten 1997 die Schlacht- und Fleischverarbeitung mit ca. 0,86 Mrd. € (1,7 Mrd. DM) und die Milchverarbeitung mit ca. 0,51 Mrd. € (1,0 Mrd. DM). Im Jahr 1997 waren 37,2 % der Beschäftigten im Ernährungsgewerbe davon 6 806 Personen in der Fleischverarbeitung und 1 079 Erwerbspersonen in der Milchverarbeitung tätig. Die Entwicklung der Ernährungswirtschaft ist auch auf die umfangreichen Fördermaßnahmen in der ersten und zweiten Verarbeitungsstufe zurückzuführen wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht.

**Tabelle 4: Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Stand:31.12.2001)**

Förderprogramm	Fördermittel in Mio. Euro				Förderfälle			
	1991 – 2001 insgesamt	In den Jahren			1991 – 2001 insgesamt	In den Jahren		
		1999	2000	2001		1999	2000	2001
Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	216,84	6,08	8,18	9,31	187	16	12	18
Förderung von Erzeugergemeinschaften	5,42	0,20	0,82	0,26	126	9	9	4

Quelle: *Agrarbericht 2002 Sachsen-Anhalt*

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. Von außerordentlicher Bedeutung ist der laufende Anpassungsbedarf an schnell wechselnde Marktverhältnisse hinsichtlich Sortimentsanpassung, Produktinnovationen oder Anpassungen an die Handelsstrukturen sowie Trendentwicklungen im Verbraucherverhalten und wachsende Anforderungen des Verbraucherschutzes.

### 3.2.2 Sektorbeschreibung

Da im Operationellen Programm auf eine detaillierte Sektorbeschreibung verzichtet wurde, wird hier nur eine Beschreibung der Produktionsbereiche abgegeben, zu denen Aussagen in der Ergänzung zum OP und im Bericht zur Lage der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft des Landes Sachsen- Anhalt gemacht wurden. Für die 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 Tierische Produkte

Die Rinderhaltung ist seit Beginn der 1990er Jahre von einem kontinuierlichen Rückgang gekennzeichnet. Von Mai 1999 bis Mai 2001 ging der Bestand um rd. 1,8 % auf 391 838 Stück zurück. Der Milchrinderbestand reduzierte sich um rd. 3 % auf 153 923 Kühe. Die Entwicklung des

Gesamtschweinebestandes ist mit rd. -1,6 % auf 816 119 Tiere nur leicht rückläufig. Der Gesamtbestand an Schafen zeigt mit -0,54 % eine weitere Reduzierung auf 137 612 Tiere in 2001 auf. (Agrarbericht 2002, S. 25 ff.)

Der Einbruch der Nachfrage nach Rindfleisch im Gefolge der BSE-Krise erforderte vertrauensbildende Maßnahmen im Bereich Herkunftssicherung, verfeinerte Rindfleischetikettierung sowie Qualitäts- und Sicherheitsprogramme. Außerdem erhöhten sich in Sachsen-Anhalt sowie bundesweit die Geflügel- und Putenschlachtungen. Bei der insgesamt positiven Entwicklung der Mastgeflügelbestände in Sachsen-Anhalt sind besonders die Puten hervorzuheben. Der Anstieg an Mastputen von 165 000 in 1996 auf 624 451 in 2001 ist v.a. auf die vertraglich gebundene Lohnmast für Putenschlachtbetriebe zurückzuführen. Das Land verfügte über einen Hähnchen- und Putenschlachtbetrieb, der im Oktober 1999 abgebrannt ist. Die Zahl der Legehennen stieg in 2001 auf 1 853 712 (Stat. Landesamt 2001).

Die überwiegende Milcherzeugung fand in ST in Betrieben mit einer Bestandsgröße von ca. 100 Tieren und einer Produktion von 720 000 kg statt. In der regionalen Verteilung zeigt sich, dass mit 52,7 % über die Hälfte der Milcherzeuger in der Altmark ansässig ist. 2/3 der Erzeuger im Milchbereich waren Einzelunternehmen im Haupt- oder Nebenerwerb bzw. Personengesellschaften. 1/3 waren juristische Personen, sie belieferten 58 % der Milchreferenzmengen.

Die Milcherzeugung in ST belief sich in 2001 auf 1 060 558 t. Die Milchanlieferung erfolgte zu etwa 2/3 an die landeseigenen Molkereien und betrug 984 623 t, 1/3 der erzeugten Milch ging an niedersächsische Molkereien. 61 % der angelieferten Milch werden zu Käse einschließlich Frischkäse, 26 % zu flüssigen Milcherzeugnissen und 13 % zu Milchpulver verarbeitet. Weitere Produktionsrichtungen sind neben Butter Sauermilchkäse und Schmelzkäse (Agrarbericht 2002).

Die Molkerei- und Käsewirtschaft in ST umfasst insgesamt 18 Unternehmen, wovon 11 Molkereien und Käsereien die Milch zur Be- und Verarbeitung direkt von den Landwirten kaufen. 3 Molkereien fungieren als Liefergenossenschaften, die die Milch an eine Käserei weitergeben

### **3.2.2.2 Pflanzliche Produkte**

Nach einer Erhebung zur Bodennutzung im Mai 2001 werden in Sachsen-Anhalt 1,17 Mio. ha landwirtschaftlich genutzt. Den größten Anteil an der LF nimmt das Ackerland mit 85,5 % (1 002 224 ha) und davon **Getreide** mit 60,6 % (608 052 ha) ein. 2001 wurde mit 4,3 Mio. t die bisher höchste Getreidemenge seit 1990 eingebracht. Jährliche Schwankungen resultieren neben dem Witterungsverlauf u.a. auch aus den Stilllegungsverpflichtungen. Für ST als Überschussregion bei Getreide haben Exporte und der überregionale Absatz eine große Bedeutung.

Der Anbau von **Ölsaaten** wurde nach der Einführung der Beihilferegelung für Ölsaaten im Jahr 1992 erheblich ausgeweitet. In 2001 wurden insgesamt ca. 110 968 ha Raps/Rüben angebaut. Für den Anbau von Ölsaaten als nachwachsender Rohstoff werden in Sachsen-Anhalt konjunkturell stillgelegte Flächen in erheblichem Umfang genutzt.

Die Anbaufläche von **Kartoffeln** hat sich in Sachsen-Anhalt seit 1993 auf dem Niveau von durchschnittlich 15 000 ha gehalten. Die Erträge haben sich mit 417,8 dt/ha auf einem hohen Niveau stabilisiert. Der Kartoffelanbau in Sachsen-Anhalt unterliegt in starkem Maße den Markterfordernissen, wobei der Vertragsanbau hierbei einen wesentlichen Stabilisierungseffekt hat.

Gegenüber 2000 ist die **Gemüseproduktion** in 2001 geringfügig zurückgegangen. Spargel, Zwiebeln, Grüne Bohnen und Spinat werden hauptsächlich im nördlichen und mittleren Sachsen-Anhalt erzeugt, während im östlichen Teil des Landes Frischerbsen, Radieschen und Möhren angebaut werden. Die Gemüsefläche unter Glas ist geringfügig auf 7,1 ha angestiegen. Mit steigender Tendenz geht knapp 50 % des produzierten Gemüses in die Verarbeitungsindustrie. Der Anbau für die industrielle Verarbeitung wird überwiegend auf großen Flächeneinheiten in landwirtschaftlichen Marktfruchtbetrieben durchgeführt. Sowohl die Arbeitsproduktivität (in Ostdeutschland nur 75 % der alten Bundesländer) als auch Flächenproduktivität (85 %) zeigen deutlich, dass in den alten Bundesländern der Gemüsebau auf wesentlich höherem Niveau betrieben wird. Ursache dafür sind veraltete Technik und ältere Anlagen in ostdeutschen Betrieben.

Der größte Teil des Erwerbsobstbaus in Sachsen-Anhalt wird von 58 Produzenten mit einer **Obstanbaufläche** von 39 ha betrieben. Das größte Problem des Erwerbsobstbaus sind überalterte Anlagen in Verbindung mit einem hohen Anteil schwer zu vermarktender Sorten. Die Möglichkeit des Anbaus von **Nachwachsenden Rohstoffen** auf Stilllegungsflächen ist in Sachsen-Anhalt in den letzten Jahren umfangreich genutzt worden. Der überwiegende Teil der Flächen wurde mit dabei mit Raps bestellt. In 2001 nahm Sachsen-Anhalt im Anbauvergleich aller Bundesländer den führenden Rang ein. Nachwachsende Rohstoffe werden in Sachsen-Anhalt auch auf nicht stillgelegten Flächen angebaut. Vor allem Öllein auf mehr als 11 000 ha, Arznei- und Gewürzpflanzen auf ca. 600 ha und Nutzhanf auf 455 ha werden zur Verwertung in der Faseraufbereitungsanlage in Gardelegen angebaut (Agrarbericht 2002, S. 17ff.).

Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für Sachsen-Anhalt bedeutsame Wirtschaftszweige und sichern Arbeitsplätze in ländlichen Räumen mit ungünstiger Beschäftigungsstruktur. Die sektorale Betrachtung mit detaillierten Angaben zur Ausgangslage fehlt sowohl im OP als auch in der EzP und ist für diese Evaluation nicht ableitbar. Die Evaluationselemente waren bei Programmerstellung nicht bekannt bzw. wurden nachgeschoben, so dass das OP nicht nach diesen Elementen ausgerichtet war. Im Plan gemäß Artikel 40 der VO (EG) Nr. 1257/1999 wird nur sehr knapp die

Ausgangslage der Ernährungswirtschaft dargestellt. Die wesentlichen Stärken und Schwächen sind nicht klar erkennbar. Eine tiefer angelegte Analyse wäre für die Ableitung des Bedarfs und der Ziele hilfreich gewesen. Auch die von den Evaluatoren anhand der vorliegenden Statistiken sowie der Fallstudie `‘Untersuchungen zu Auswirkungen der Förderung im Marktstrukturbereich‘ für die Förderperiode 1994-1999 von der Landgesellschaft Sachsen-Anhalt vorgenommenen Ergänzungen der Situationsanalyse können diesen Mangel nicht ausreichend beheben.

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

### **4.1 Programmkonzeption, Strategie**

Das OP des Landes Sachsen-Anhalt hebt in der Beschreibung der Ausgangssituation auf die allgemeine sozioökonomische Situation ab. Vorrangige Bedeutung haben die Beschäftigungssituation und Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung. Eine SWOT-Analyse der verschiedenen Betrachtungsebenen, so auch der Agrarstrukturen erfolgt in Kapitel 3 des OP (S. 101 ff.). Daraus werden die Entwicklungsschwerpunkte und die Förderstrategie abgeleitet. Im Abschnitt 4.5 wird der Förderschwerpunkt 5 behandelt. Die Strategie wird bis in die Maßnahmenbereiche ausgearbeitet, während eine sektorale Betrachtung innerhalb des Bereichs V&V nicht vorgenommen wurde.

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

Für die Konzepterstellung des Programms waren im Wesentlichen interne Informationsquellen von Bedeutung. Sehr wichtig waren auf dieser Ebene Vorschläge und Informationen der Bewilligungsstellen. Bedeutsam war das im Ministerium vorhandene Wissen bzw. die Beurteilung der Marktlage auf der Grundlage eigener Erfahrungen und Berichte über die abgelaufene Förderperiode sowie Informationen über direkte Kontakte zu Unternehmen und Verbänden. Nicht relevant waren Strategiepapiere und politische Empfehlungen oder Anweisungen der politischen Ebene.

Als externe Informationsquelle waren bereits gestellte Anfragen von Unternehmen, vorhandene Gutachten/Studien und frühere Evaluationsergebnisse bedeutsam. Nicht oder kaum relevant waren aktuell in Auftrag gegebene Gutachten, Informationen von beteiligten Verbänden und sonstigen Gruppierungen, Informationen der Fachpresse oder Programme anderer Bundesländer.

#### **4.1.2 Bedarf**

Der sektorale Bedarf wurde bei der Programmerstellung 1999 wie in Tabelle 5 dargestellt geschätzt und im Plan gemäß Artikel 40 der VO (EG) Nr. 1257/1999 im Rahmen des PLANAK erläutert. Die Förderfähige Investitionssumme in Höhe von rd. 172 Mio. € wurde Anfang 2000 korrigiert, d.h. die

Gesamtkosten wurden auf 120,62 Mio. € , der Anteil der öffentlichen Ausgaben auf 42,21 Mio. € (vorher rd. 60 Mio. €) und der EAGFL-A Anteil auf 31,66 Mio. € (vorher rd. 45 Mio. €) reduziert. Die Berücksichtigung einzelner Sektoren im Rahmen des neuen Gesamtumfanges der Fördermaßnahme blieb weitgehend unverändert.

**Tabelle 5: Finanzplan, geschätzter Bedarf nach Sektoren (Stand Dezember 1999)**

Sektor	Förderfähige Investitions- summe	Öffentliche Ausgaben insgesamt		Ausgaben des EAGFL		Ausgaben des MS		Ausgaben des Begünstigten	
		Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €
Vieh und Fleisch	11,760	4,116	35,0	3,087	26,3	1,029	8,8	7,644	65,0
Eier und Geflügel	59,310	20,758	35,0	15,569	26,3	5,190	8,8	38,551	65,0
And.Tier. Erz./Nebenprodukte	7,669	2,684	35,0	2,013	26,3	0,671	8,8	4,985	65,0
Milch und Milcherzeugnisse	25,565	8,948	35,0	6,711	26,3	2,237	8,8	16,617	65,0
Getreide	27,098	9,484	35,0	7,113	26,2	2,371	8,7	17,614	65,0
Wein	0,000	0,000	0,0	0,000	0,0	0,000	0,0	0,000	0,0
Obst u. Gemüse	11,351	3,973	35,0	2,980	26,2	0,993	8,7	7,378	65,0
Blumen u. Pflanzen	1,534	0,537	35,0	0,403	26,2	0,134	8,7	0,997	65,0
Heil-, Gewürz- u. Aromapflanzen	1,278	0,447	35,0	0,336	26,2	0,112	8,7	0,831	65,0
Saatgut	5,369	1,879	35,0	1,409	26,2	0,470	8,7	3,490	65,0
Kartoffeln	15,339	5,369	35,0	4,026	26,3	1,342	8,7	9,970	65,0
Biolog. Landbau	3,835	1,342	35,0	1,007	26,3	0,336	8,7	2,493	65,0
And. pfl. Erzeugnisse	0,000	0,000	0,0		0,0		0,0		0,0
Nachwachsende Rohstoffe	1,534	0,537	35,0	0,403	26,2	0,134	8,7	0,997	65,0
<b>Insgesamt</b>	<b>171,641</b>	<b>60,074</b>	<b>35,0</b>	<b>45,056</b>	<b>26,2</b>	<b>15,019</b>	<b>8,7</b>	<b>111,566</b>	<b>65,0</b>

Quelle: Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt

Die Entwicklung der Ernährungswirtschaft in Sachsen-Anhalt 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;
- den notwendigen überregionalen Absatz und den Export zu stärken,
- negative Auswirkungen der geringen Eigenkapitalausstattung vieler Unternehmen auf die Investitionstätigkeit abzuschwächen.

Die weitere Entwicklung erfordert eine stärkere Zusammenarbeit der Landwirtschaft mit der aufnehmenden Hand, eine bessere Organisation der Erzeugung und des Absatzes im landwirtschaftlichen Bereich, die Verstärkung der Marketingaktivitäten zur Sicherung und Erhöhung des Absatzes von sachsen-anhaltinischen Produkten sowie die Förderung innovativer Vorhaben im Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich. Ausgehend von einer höheren Nachfrage in bestimmten Marktsegmenten wird die Notwendigkeit von Kapazitätserweiterungen in den Sektoren Geflügel, Körnerfrüchte, Kartoffeln, Obst und Gemüse, ökologische Erzeugnisse, Heil- und Gewürzpflanzen und Nachwachsende Rohstoffe gesehen.

Im OP Sachsen-Anhalt sind nur 8 Sektoren aufgeführt, im Plan gemäß Artikel 40 der VO (EG) Nr. 1257/1999 für den Bereich Marktstrukturverbesserung sind es 12 Sektoren. Der Bedarf in einzelnen Sektoren wird im folgenden anhand von vorliegenden, gemessen an den Notwendigkeiten der Evaluation z.T. sehlückenhaften Informationen dargestellt.

### **Vieh und Fleisch**

Für den Warenbereich Vieh und Fleisch wurde vom Ministerium ein Bedarf artikuliert, dem weiteren Bestandsabbaus in der Viehproduktion durch eine verbesserte Verarbeitung und Vermarktung etwas entgegenzusetzen. Aufgrund von BSE bestehen bei vielen Unternehmen erhebliche Liquiditätsprobleme. Weiterer Bedarf besteht bezüglich der Marktanpassung vor allem im Hinblick auf eine stärkere Berücksichtigung von Verbraucher- und Tierschutz sowie von Hygienebedingungen.

Der Bedarf für den Sektor Vieh und Fleisch wurde weder im beigefügten Plan gemäß Artikel 40 der VO (EG) Nr. 1257/1999 noch anlässlich des Besuches im Ministerium nachvollziehbar dargelegt. Derzeit realisiert sich der geschätzte Bedarf der Unternehmen nicht. Dennoch ist die Ausschöpfung der Jahrestanche im Sektor Vieh und Fleisch durchaus in Sicht bzw. wird für realistisch gehalten.

### **Milch und Milcherzeugnisse**

Für den Warenbereich Milch und Milcherzeugnisse resultiert der Bedarf laut Ministerium vor allem aus der notwendigen Anpassung an die Verbraucherbedürfnisse z. B. Innovationen im Bereich der Produktaufmachung. Bedeutung wird hier besonders einer weiteren Veredelung der Rohwaren zuerkannt, um die Wertschöpfung im Land zu generieren. Der Bedarf wird wie erwartet realisiert werden.

Der Bedarf ist weitgehend nachvollziehbar. Entscheidendes Argument für einen Bedarf im Sektor Milch und Milcherzeugnisse ist die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine gesteigerte Wertschöpfung im Land.

### **Eier und Geflügel**

Vor dem Hintergrund eines wachsenden Marktes für Geflügelfleisch bei einem Selbstversorgungsgrad von ca. 62 % eröffnen sich Möglichkeiten für zusätzliches landwirtschaftliches Einkommen. Konkreter Bedarf für Investitionen stellt sich darüber hinaus im Bereich Verbraucher- und Gesundheitsschutz.

Der Bedarf ist aufgrund der Entwicklungstendenzen im Warenbereich Geflügelfleisch nachvollziehbar und realistisch. Inwieweit der anvisierte Bedarf von ca. 60 Mio. € realisiert werden kann, ist derzeit nicht sicher abschätzbar.

### **Getreide**

Bedarf im Sektor Getreide besteht laut Ministerium im Bereich der Lagerung. Aufgrund erhöhter Anforderungen an die Sortierung ist ein Ausbau von weiteren Zellen in den Lagereinrichtungen notwendig. Mit der Schaffung von neuem Lagerraum wird die zu erwartete Erhöhung im Getreide- und Körnerfruchtaufkommen berücksichtigt.

Der Bedarf ist anhand der Situationsanalyse nicht unmittelbar abzuleiten. Im OP (s. S. 111) wird auf Ergebnisse einer Befragung verwiesen, die den Evaluatoren nicht vorlag. Anlässlich des Besuchs ließen die gegebenen Erläuterungen den Bedarf begründet erscheinen.

### **Obst und Gemüse**

Bedarf im Bereich Obst und Gemüse ergibt sich durch Anpassungserfordernisse der Verarbeitung an sich verändernde Marktbedingungen über Qualitätsverbesserungen, Rationalisierung und Modernisierung in Verarbeitungsbetrieben.

Der Bedarf konnte im Rahmen der Gespräche vom Ministerium nachvollziehbar dargestellt werden. Da die Investitionsbereitschaft gering ist, wird sich der erwartete Bedarf im Bereich der Verarbeitung voraussichtlich nicht in dem geplanten Umfang realisieren.

Im Bereich der Vermarktung ist für die Durchführung gemeinschaftlicher Investitionen im Bereich der Lagerhaltung von Obst und Gemüse mit der Zielsetzung einer dauerhaften Marktpräsenz, soweit von der Marktordnung erfasst, eine Aufnahme der Förderung als Ausnahmeregelung gem. Art. 37 Abs. 3) der VO (EG) Nr. 1257/99 angezeigt. Die Investitionen müssen der Strategie der Erzeugerorganisation entsprechen. Die gemeinsame Marktordnung darf nicht unterlaufen werden. Die in Sachsen-Anhalt gem. VO (EG) Nr. 2200/96 anerkannten bzw. vorläufig anerkannten Erzeugerorganisationen im Sektor Obst und Gemüse sind mit ihrem relativ geringen Umsatz und den nur begrenzten Mitteln aus dem Betriebsfonds nicht in der Lage, eine schnelle Marktanpassung zu erreichen.

### **Kartoffeln**

Für den Sektor Kartoffeln wird ein Bedarf weniger für Investitionen im Bereich der Frischkartoffelvermarktung gesehen, für die in Sachsen-Anhalt die natürlichen Bedingungen eher schwierig sind, gesehen, als vorrangig bei der Verarbeitung von Kartoffeln zur ständigen Anpassung an die Markterfordernisse.

Der Bedarf ist anhand der Situationsanalyse schwer abzuleiten. Auch die anlässlich des Besuchs gegebenen Erläuterungen brachten unter Berücksichtigung bestehender Marktschwankungen wenig belastbaren Erkenntnisgewinn. Der geschätzte Bedarf wird wahrscheinlich realisiert werden.

### **Nachwachsende Rohstoffe**

Der Anbau und die Verwertung nachwachsender Rohstoffe ist in hohem Maße von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig. Sofern eine Nachfrage besteht wird der Anbau als wichtige alternative Einkommensquelle für den ländlichen Raum eingeschätzt. Die aussichten beurteilt man im Ministerium aufgrund von Kontakten zur Wirtschaft optimistisch. Ein Bedarf ergibt sich aus Veränderungen des Marktes und im Rahmen der WTO-Verhandlungen. Aufgrund der Investitionsaussichten der Wirtschaft wird der Bedarf wahrscheinlich deutlich höher als zunächst erwartet sein.

### **Wein**

Entgegen den ursprünglichen Planungen bestehen im Weinanbaugebiet Saale-Unstrut Investitionsabsichten, die aufgrund der regionalen Bedeutung dieses Produktionszweiges in der Landwirtschaft und mit der Weiterverarbeitung verbundenen Arbeitsplätze über den zur Halbzeit möglichen Änderungsantrag in die Förderung einbezogen werden sollen.

Die Bedarfsermittlung im Bereich der Marktstrukturverbesserung stützt sich darauf, möglichst für alle relevanten Sektoren Förderoptionen zu haben. Damit wird die im Rahmen der Umsetzung der VO (EG) Nr. 1257/1999 gegebene Flexibilität ausgeschöpft. Den Ansprüchen der Interventionslogik „Bedarf – Ziel – Maßnahme – Ergebnis“ der EU wird die Bedarfsermittlung im Programm allenfalls auf der aggregierten Maßnahmenebene für V&V gerecht. Die Überzeugungskraft leidet aber an der fehlenden Untermauerung auf Sektorebene im OP und EzP. Erst weitergehende Erläuterungen anlässlich eines Besuchs im Ministerium führen zu der Einschätzung, dass die Bedarfsermittlung unter Berücksichtigung der Markteinflüsse eine Basis hat und überzeugend begründet ist.

Die Bedarfsermittlung erscheint bis auf Vieh und Fleisch weitestgehend der Situation in den Sektoren angemessen und wird durch die Investitionsabsichten der Wirtschaft meist bestätigt, im Bereich Nachwachsende Rohstoffe weit übertroffen. Eine tiefergehende Analyse für die



Beurteilung im Rahmen der Evaluation wäre hilfreich gewesen. Gut nachvollziehbar und begründet sind fast für jeden Sektor die Argumente der Arbeitsplatzsicherung und der geringen Eigenkapitalentwicklung .

#### 4.1.3 Ziele und Prioritäten

Globales Ziel des Landes Sachsen-Anhalt ist es den wirtschaftlichen Wachstums- und Aufholprozess des Landes zu beschleunigen und die Beschäftigungssituation signifikant zu verbessern. Angestrebt wird der Übergang zu einer selbsttragenden und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung. Abgeleitet aus der Stärken-Schwächen-Analyse und in Übereinstimmung mit den allgemeinen Entwicklungszielen werden fünf Entwicklungsschwerpunkte festgelegt. Der Programmbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte ist dem Schwerpunkt 5 Ländliche Entwicklung zugeordnet. Zu den wichtigsten **programmspezifischen Zielen** der Strukturförderung im Rahmen des EAGFL gehören auch weiterhin die Stabilisierung und Entwicklung der ländlichen Räume als Wirtschafts-, Sozial-, Kultur- und Naturraum. Dies soll erreicht werden durch die

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft,
- Schaffung dauerhafter alternativer Erwerbsmöglichkeiten,
- Gestaltung einer attraktiven Umwelt und die Sicherung eines Mindestmaßes an infrastruktureller Ausstattung.

Mit der Förderung von Unternehmen, die landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeiten oder vermarkten, werden positive Auswirkungen auf die Sicherung der landwirtschaftlichen Produktion und eines langfristigen Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse erzielt (OP; S. 252).

Das Land Sachsen-Anhalt schätzt ein Wachstum in den Jahren 2000 bis 2006, ausgehend von der Entwicklung des landwirtschaftlichen Erzeugungsaufkommens und des Absatzes, hauptsächlich in folgenden Sektoren ein:

Sektor	Von (V ist 1999)	Auf (Kapazität 2006)
Geflügel	57,9 kt	90,1 kt
Körnerfrüchte	4 500,0 kt	5 000,0 kt
Ökoprodukte	16 750,0 ha	22 000,0 ha
Kartoffeln (Verarbeitung)	107,5 kt	115,0 kt
Nachwachsende Rohstoffe	0,6 kt	3,0 kt
Obst und Gemüse <sup>1</sup>	10,5 kt	30,5 kt
<sup>1)</sup> Verarbeitung		

In diesen Sektoren wird eine Förderung mit dem Ziel einer Kapazitätserweiterung vorgesehen, wofür etwa 30 % des gesamten Fördervolumens vorgesehen sind. In den übrigen Sektoren wird von der Notwendigkeit einer annähernd gleichbleibenden Verarbeitungs- und Vermarktungskapazität ausgegangen. Diese soll vor allem mit dem Ziel der Rationalisierung, Kosteneinsparung und Umweltwirkung bei künftigen Fördermaßnahmen Beachtung finden.

Mit der Förderung werden folgende positive Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeuger erwartet:

- Wertschöpfung im ländlichen Raum
- Beitrag zur Sicherung der landwirtschaftlichen Produktion und eines langfristigen Absatzes;
- Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit und eines angemessenen Einkommens aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit
- Schaffung von Verbrauchervertrauen durch eine auf den einzelnen Stufen nachvollziehbaren Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung;
- Beitrag zur Erzeugerpreisstabilisierung und Ausbau von gegenseitigen Marktbeziehungen;
- Beitrag zur Erschließung neuer Einkommensquellen für landwirtschaftliche Unternehmen insbesondere im Bereich der Verarbeitung nachwachsender Rohstoffe und der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter Produkte.

Ergänzend zu der allgemeinen Zielsetzung wurden im Rahmen des Interviews mit den Marktstruktureferenten **sektorspezifisch** folgende Ziele genannt:

### **Vieh und Fleisch**

- Den Bereich der Veredlungswirtschaft Vieh und Fleisch so zu unterstützen, dass er wettbewerbsfähig ist.
- Unterstützung regionaler Verarbeiter

### **Eier und Geflügel**

Dieser Sektor ist nach Ziffer 4.1 mit Beschluss des PLANAK ohne nähere Begründung förderfähig... Im Wesentlichen wird für diesen Sektor das allgemeine Ziel der Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation verfolgt insbesondere im Blick die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die länderübergreifend angestrebte Errichtung eines Entenschlachthofes in einem strukturschwachen Gebiet. Weiterhin soll die Förderung einen Anreiz zur Nutzung derzeitiger Marktchancen im Geflügelbereich schaffen.

### **Milch und Milcherzeugnisse**

- Stabilisierung und Existenzsicherung der Unternehmen
- Wertschöpfung im Land generieren
- Sicherung von Arbeitsplätzen

## **Andere tierische Erzeugnisse**

Ausbau bestehender Vermarktungsanlagen mit dem Ziel:

- die Logistik der Vermarktung (Export) von Zuchtrindern zu verbessern,
- Umsetzung der Belange des Tierschutzes und der Tierhygiene nach neuestem Stand
- Investitionen mit dem Ziel einer rationellen Tierfettverwertung aus der Tierkörperverarbeitung im technischen Bereich (Einsatz in der betrieblichen Energieerzeugung sowie als Treib- und Schmierstoff)

## **Getreide**

- Lagerraum den Markterfordernissen anpassen
- Senkung der Verfahrenskosten sowie eine weitere Emissionssenkung zur Verbesserung der Umwelt.

Für diesen Sektor wurden keine weiteren spezifischen Ziele formuliert.

## **Obst und Gemüse**

- Erhöhung der Verarbeitungskapazität
- Verminderung derzeitiger Transportaufwendungen mit Qualitätsverlusten
- Rationalisierung in vorhandenen Unternehmen unter den Aspekten der Verbesserung der Produktaufmachung, Kostensenkung und Verbesserung der Umwelt.
- S. Anschreiben

## **Kartoffeln**

- betriebliche Rationalisierung u.a. zur Qualitätsverbesserung und zur Verbesserung des Umweltschutzes
- Kapazitätserweiterung im Bereich der Verarbeitung, wenn Absatzmöglichkeiten für neue innovative Produkte nachgewiesen werden

## **Nachwachsende Rohstoffe**

- Erhöhung der Verarbeitungskapazität bei Vorliegen ausreichender Absatzmöglichkeiten
- Schaffung alternativer Einkommensquellen für den ländlichen Raum

## **Ökologische Produkte**

- Erhöhung der Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten zur Stützung des Absatzes
- Verbesserungen in den Bereichen Lagerung, Abpackung, Vermarktung und Verarbeitung

Für die Sektoren Blumen und Pflanzen und Heil- und Gewürzpflanzen wurden weder im OP noch im EzP. oder im Plan gemäß Artikel 40 der VO (EG) Nr. 1257/1999 spezifische Ziele formuliert. die nach Ziffer 4.1 mit Beschluss des PLANAK ohne nähere Begründung bundesweit förderfähig sind. Auf Ebene der Maßnahme g des OP sind aufbauend auf dem allgemeinen Bedarf Zielsetzungen und Maßnahmen formuliert, die in der dargelegten allgemeinen Form auch für diese Aggregationsebene nachvollziehbar sind. Inwieweit dies bei sektorspezifischer Betrachtung auch

zutritt, lässt sich anhand der in OP, EzP. und anderen vorliegenden Informationen kaum sachgerecht beurteilen, da 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. 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

Für den Programmplanungszeitraum 2000–2006 werden vom Land Sachsen-Anhalt Ziele quantifiziert, die den einzelnen Entwicklungsschwerpunkten des OP direkt zuzuordnen sind. Der finanzielle Einsatz des EAGFL im Schwerpunkt 5 wird für den Maßnahmebereich 5.1 Produktionsstruktur und die Maßnahme 5.1.3 Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse finanziell mit einem Anteil von rd. 16 % an den Gesamtausgaben gewichtet.

Nach der Finanzplanung zum Einsatz der EU-Strukturfonds in den Jahren 2000 bis 2006 sind aus Mitteln des EAGFL 31,66 Mio. Euro und aus Mitteln der GAK 10,55 Mio. Euro zur Förderung von Vorhaben zur Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte in 12 Sektoren vorgesehen. Das beihilfefähige Investitionsvolumen beläuft sich insgesamt auf 120,62 Mio. € (Finanzplan EzP.).

Zur Begleitung und Bewertung werden die folgenden maßnahmespezifischen Indikatoren zugrunde gelegt (Tabelle 6). Die genannten Indikatoren stimmen mit Ausnahme der Exportquote mit den von der EU-Kommission aus den obligatorischen Bewertungsfragen abgeleiteten Indikatoren überein.

**Tabelle 6: Indikatoren im Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Plan Sachsen-Anhalt**

<b>Realisierung</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>Auswirkung</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anzahl Maßnahmen nach Sektoren</li> <li>• Anzahl unterstützter Unternehmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesamtinvestitionssumme (davon grüne Investition)</li> <li>• In den Unternehmen erhaltene/geschaffene Arbeitsplätze, davon für Frauen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsatzentwicklung in den Unternehmen pro Arbeitskraft</li> <li>• Exportquote</li> <li>• Anteil des vertraglich gebundenen Rohstoffaufkommens an Gesamt</li> </ul>

*Quelle: Plan Sachsen-Anhalt (Marktstrukturverbesserung) 29.04.2000*

Die von Sachsen-Anhalt 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**

Die Förderung zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wird generell auf die Verarbeitung und Vermarktung von Anhang I Produkten des Vertrages, hier insgesamt 12 Sektoren der landwirtschaftlichen Erzeugung, beschränkt. Die Fördergrundsätze entsprechen den Rahmenregelungen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Folgende Maßnahmen sind in den einzelnen Sektoren für eine Förderung vorgesehen:

##### **Fleisch**

Im Sektor Fleisch werden Investitionen im Zeitraum 2000–2006 für Maßnahmen vorgesehen, die sich auf:

- Rationalisierungen in den Segmenten Hygiene, Tierschutz, Umwelt und Abwasser
- Einführung innovativer Technologien zur Kostensenkung

Kapazitätserweiterungen im Sektor Fleisch kommen für eine Förderung nicht in Betracht.

##### **Andere tierische Erzeugnisse**

- Logistik der Vermarktung und insbesondere für den Export von Zuchtrindern (überwiegend bauliche Maßnahmen zur Umsetzung der Belange des Tierschutzes und der Tierhygiene auf neuesten Stand)
- Rationalisierung der Tierfettverwertung aus der Tierkörperverarbeitung im technischen Bereich zur Ressourceneinsparung
- Hygiene- und Umweltverbesserung in dem Tierkörperbeseitigungsbetrieb Genthin/Mützel.

##### **Geflügel**

- Rationalisierungsmaßnahmen in den Segmenten Qualität, Hygiene, Umwelt und technologische Innovation.
- Förderung eines Entenschlachtbetriebes mit Nebengewerken
- Neuaufbaus des Putenschlacht- und -verarbeitungsbetriebes Vahldorf, Herstellung von Frischfleischerzeugnissen und Convenienceprodukten.

##### **Milch und Milcherzeugnisse**

- Rationalisierungsmaßnahmen in vorhandenen Molkereien und Käsereien, einschließlich Schmelz- und Sauermilchkäsereien, mit den Schwerpunkten Hygiene, Umwelt und Abwasser
- Innovation in der Produktaufmachung,

##### **Getreide**

- Rationalisierungsmaßnahmen (Einführung moderner Technologien)

Investitionen zur Schaffung von neuem Lagerraum für Getreide und andere Körnerfrüchte werden je Betriebsstätte bis zu einem förderfähigem Investitionsvolumen von 2,55 Mio. € mit einem Fördersatz von 35 % bezuschusst. Bei Maßnahmen über 2,55 Mio. € hinaus bis zu einem Investitionsvolumen von gleich oder kleiner 5,11 Mio. € gilt der verminderte Fördersatz von 17,5 %.

### **Obst und Gemüse**

- Erhöhung der Verarbeitungskapazität
- Rationalisierung Verbesserung der Produktaufmachung, Kostensenkung und Verbesserung der Umwelt

Vermarktungsmaßnahmen anerkannter Erzeugerorganisationen gemäß VO (EG) Nr. 2200/96 sind für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse von einer Förderung ausgeschlossen.

Für die Durchführung gemeinschaftlicher Investitionen im Bereich der Lagerhaltung von Obst und Gemüse mit der Zielsetzung einer dauerhaften Marktpräsenz, soweit von der Marktordnung erfasst, ist eine Aufnahme der Förderung als Ausnahmeregelung gem. Art. 37 Abs. 3) der VO (EG) Nr. 1257/99 angezeigt. Die Investitionen müssen der Strategie der Erzeugerorganisation entsprechen.

### **Kartoffeln**

- Rationalisierungen im Rahmen der Qualitätsverbesserung sowie Umweltschutz.

Geplante Kapazitätserweiterungen sind an den Absatz neuer innovativer Produkte gekoppelt und nur im Bereich der Verarbeitung von Kartoffeln vorgesehen.

### **Ökologische Produkte**

- Lagerung,
- Abpackung
- Vermarktung bzw. Verarbeitung von ökologischen Erzeugnissen.

Mit diesen Maßnahmen soll der Absatz von Ökoprodukten in allen Sektoren unterstützt werden.

### **Nachwachsende Rohstoffe**

- Verarbeitung und Vermarktung

Der Anbau und die Verwertung nachwachsender Rohstoffe ist in hohem Maße von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen insgesamt abhängig. Ein zunehmender Anbau wird als alternative Einkommensquelle für den ländlichen Raum eingeschätzt und soll durch eine Förderung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung (nur Anhang I Produkte des Vertrages) unterstützt werden.

Für die Sektoren Blumen und Pflanzen, Heil- und Gewürzpflanzen, Saat- und Pflanzgut wurde im OP keine Beschreibung der Maßnahmen abgegeben.

## **Fördermodalitäten**

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

Eine Förderung setzt voraus, dass die Unternehmen mindestens 5 Jahre mindestens 50 % ihrer Aufnahmekapazität an Erzeugnissen – für die sie gefördert werden – durch Lieferverträge mit landwirtschaftlichen Erzeugern binden. (Sektorspezifische Regelungen können für Investitionen in Vermarktungseinrichtungen für Blumen und Zierpflanzen und bei Unternehmen der Tierkörperverarbeitung gemäß Rahmenregelung der GAK in Betracht kommen). Die Fördermodalitäten entsprechen den Vorgaben des GA-Rahmenplans.

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 Sachsen-Anhalt schließt eine Kreditvergabe aus. Es existiert kein formales **Auswahlverfahren**, bisher konnten alle förderfähigen Anträge bedient werden.

Der Fördersatz beträgt maximal bis zu 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens, davon 75 % EAGFL-A und 25 % GAK Mittel. Der Fördersatz unterteilt sich somit in 26,25 % EU-Mittel und 8,75 % aus der GAK (nationale Mittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe). Es werden im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse keine Maßnahmen aus „rein“ nationalen Mitteln finanziert, so dass die Notifizierung und Genehmigung derartiger staatlicher Beihilfen nach Artikel 87–89 des Vertrages entfällt.

Die Fördermaßnahmen sind weitgehend geeignet, um die angestrebten wenn auch sehr allgemein formulierten Ziele zu verfolgen. In einzelnen Sektoren wie Eier/Geflügel, Milch und Milcherzeugnisse wirkt die Förderung z.B. im Bereich von Produktinnovationen als Impulsgeber. In den Sektoren Vieh und Fleisch sowie nachwachsende Rohstoffe ist die wirtschaftliche Lage dagegen schwierig, so dass positive Entwicklungen in Kürze nicht zu erwarten sind. 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 OP sind nicht ausreichend, um ein für die Evaluation benötigtes Bild der Branche zu erstellen.

Anlässlich des Besuchs im Ministerium wurde die Situation in einzelnen Sektoren weitestgehend nachvollziehbar dargelegt. Die Ziele sind relevant und haben Bezug zur Situation in den Sektoren. Die Zielebenen sind kohärent zum Gesamtprogramm. Die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist auf allen Zielebenen wichtig. Insbesondere dieses Oberziel gewährleistet die interne Kohärenz zum Gesamtprogramm, aber auch die externe Kohärenz.

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 auch in Anbetracht der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen, die sich aus der Förderung in anderen Bundesländern oder anderen EU-Ländern ergeben, kaum zu kritisieren.

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

In einigen Sektoren bestätigt das Investitionsverhalten den Bedarf, in anderen werden derzeit kaum Fördermittel nachgefragt wie z.B. im Sektorbereich Verarbeitung von Obst & Gemüse. Der Bedarf konnte im Rahmen der Gespräche vom Ministerium nachvollziehbar dargestellt werden. Da die Investitionsbereitschaft gering ist, wird sich der erwartete Bedarf im Bereich der Verarbeitung voraussichtlich nicht in dem geplanten Umfang realisieren

Im Bereich der Vermarktung ist für die Durchführung gemeinschaftlicher Investitionen im Bereich der Lagerhaltung von Obst und Gemüse mit der Zielsetzung einer dauerhaften Marktpräsenz, soweit von der Marktordnung erfasst, eine Aufnahme der Förderung als Ausnahmeregelung gem. Art. 37 Abs. 3) der VO (EG) Nr. 1257/99 angezeigt. Die Investitionen müssen der Strategie der Erzeugerorganisation entsprechen. Die gemeinsame Marktordnung darf nicht unterlaufen werden. Die in Sachsen-Anhalt gem. VO (EG) Nr. 2200/96 anerkannten bzw. vorläufig anerkannten Erzeugerorganisationen im Sektor Obst und Gemüse sind mit ihrem relativ geringen Umsatz und den nur begrenzten Mitteln aus dem Betriebsfonds nicht in der Lage, eine schnelle Marktanpassung zu erreichen. Der Sektor Wein sollte im zur Halbzeitbewertung möglichen Änderungsantrag zusätzlich aufgenommen werden. Die Ursachen für die bisher unterschiedliche Bedarfsartikulation sind mit der aktuell schwierigen Marktlage z. B. in den Sektoren tierische Erzeugnisse, Heil- und Gewürzpflanzen sowie Blumen und Zierpflanzen zu erklären. Die Einbeziehung externen Sachverständigen hätte die im OP aufgebaute Argumentationskette stärken können. Die Gefahr von



Fehleinschätzungen angesichts von Marktunsicherheiten wäre aber auch mit externen Gutachten nicht auszuschließen.

Die Operationalisierung der Ziele in Maßnahmen überzeugt, 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 Indikatoren sind messbar und stehen mit der allgemeinen Stärken-Schwächen-Analyse mittelbar in Verbindung. Eine Erfassung der Indikatoren erfolgt 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 Sachsen-Anhalt durch das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt in Magdeburg.(MLU) Die Programmsteuerung für die Marktstrukturförderung ist in der Abteilung 5 Landwirtschaft, im Referat 52 Agrarpolitik und Fördermaßnahmen angesiedelt.

Die Programmgenehmigung war ein langwieriges Verfahren, das mit der Einreichung des Antrages Ende 1999 bis zum 07. September 2000 dauerte.

### **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 zwar gegeben, in seiner Wirkung jedoch eher marginal. Das Gebot der Partnerschaft zwischen dem Bundesland und der Kommission sei auf dieser Rechtssetzungsebene angebracht, wurde aber nicht realisiert.

Bedingt durch die späte Programmgenehmigung wurden die grundlegenden Rahmendaten viel zu spät gesetzt, um die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen rechtzeitig auf den Weg zu bringen. Folglich konnte das OP im Jahr 2000 nicht mehr umgesetzt werden. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wurde der Programmbereich V&V zunächst akzeptiert. Insgesamt werden die **Vorgaben der VO** hinsichtlich Form/Inhalt und Ausgestaltung des OP für sinnvoll und ausreichend erachtet. Gegenüber 1994 werden sie innerhalb der Maßnahme V&V als flexibler, in

anderen Teilen als erschwert eingeschätzt z.B. bezüglich der Umschichtung innerhalb des Schwerpunkts 5. Verbesserungsvorschläge werden bezüglich der Informationsvermittlung durch die Kommission eingebracht. Diese sollten auf das Wesentliche reduziert werden, bzw. Brüssel sollte nur eine Variante an Vorgaben produzieren, an die man sich dann auch hält.

Die Flexibilität der Programmerstellung hat nach Ansicht des Ministeriums gegenüber der VO (EG) Nr. 951/97 zugenommen. Die Möglichkeiten der Programmanpassung hingegen haben sich verschlechtert. Der Verfahrensablauf wird im Hinblick auf Genehmigung und Programmänderungen insgesamt als unflexibel und nicht sachgerecht für den Bedarf im Bereich V&V empfunden, da Änderungen z.B. nur einmal nach der Halbzeitbewertung möglich sind. Der Ablauf ist für investive Maßnahmen im Bereich V&V ungeeignet, da sich hier Änderungen oft kurzfristig aufgrund aktueller Marktentwicklungen ergeben. Als vorteilhaft wurde der Wegfall der Auswahlkriterien erwähnt.

#### **4.2.2 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteils**

Die Erarbeitung des Programmbestandteils zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung erfolgte im Jahr 1999. Aus dem Ministerium waren maßgeblich 2 Personen und von der Bewilligungsstelle 3 Personen mit einem Aufwand von jeweils ca. 0,5 AK mit der Erstellung betraut. Als nachgeordnete Dienststelle war eine Person von der Landgesellschaft Sachsen Anhalt mit einbezogen. Weitere Ressorts und Dienststellen wurden nicht einbezogen.

Die organisatorische Abwicklung und der Zeitplan wurden vom fondsverwaltenden Referat im Ministerium vorgegeben. Innerhalb der Abteilung erfolgten Besprechungen, in denen die Vorschläge der einzelnen Referenten als Richtschnur für die generelle Strategie des Programmbestandteils V&V übernommen wurden. Die strategische Ausrichtung fand in Richtung Schaffung und Sicherung von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen statt. Im Wesentlichen wurde die Strategie aus dem Programm 1994–99 fortgeschrieben. Ein Defizit an strategischer Ausrichtung bestand nach Ansicht des Ministeriums nicht, da grundlegende Entscheidungen sowieso durch die Wirtschaft getroffen werden.

Die Beteiligung der relevanten Gruppen hatte bezüglich der Erstellung des Programmbestandteils V&V keine Relevanz. Die Wirtschafts- und Sozialpartner wurden einbezogen hatten aber keine Auswirkungen auf die Erstellung des Programms. Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die Belange des Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung wurden aus Sicht der betreffenden Mitarbeiter und der Evaluatoren entsprechend dem Bedarf im Gesamtprogramm berücksichtigt. Durch Einbeziehung der relevanten Unternehmen ist ein angemessenes Ergebnis entstanden. Die Förderschwerpunkte sowie die vorgesehenen

Maßnahmen sind nachvollziehbar und in ihrer inhaltlichen Ausrichtung geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Die nachgeordnete Dienststelle wurde zeitnah über die endgültige Fassung des Förderprogramms sowie der Umsetzung schriftlich in Form eines Übertragungserlasses und Geschäftsbesorgungsvertrages informiert. Der Informationsbedarf war nach Ansicht des Ministeriums unverträglich höher als in der Vorläuferperiode, v.a. weil das Landesförderinstitut das Verfahren nicht kannte. Nach Erfahrungen im Rahmen der Durchführung der Evaluation ist die Informationsvermittlung sowie der gegenseitige Informationsaustausch nicht in dem Maße gelungen, wie es für eine effiziente Abwicklung des Programms notwendig wäre. S. Verbesserungen bzw. Perspektiven ausweisen.

Die Öffentlichkeit wurde auf die Fördermöglichkeiten im Bereich V&V im allgemeinen über Artikel in der Fachpresse und die Internethomepage des Ministeriums hingewiesen. Weiterhin wurde im Rahmen von Besuchen vor Ort, über direkte persönliche Kontakte und Informationsveranstaltungen über die Förderprogramme informiert. Als externe Informationsquelle fungiert das Landesförderinstitut. Zentral informiert die Wirtschaftsfördergesellschaft z.B. mittels der Landesförderbroschüre über die verschiedenen Fördermöglichkeiten. Die Informationspolitik ist nach Einschätzung der Verantwortlichen ausreichend und erreicht den überwiegenden Teil der potenziell interessierten Antragsteller.

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

Die Programmsteuerung für die Marktstrukturförderung ist in der Abteilung 5 im Referat 52 EU-Strukturpolitik angesiedelt. Der Bewilligungs- oder Ablehnungsbescheid für Investitionsbeihilfen im Bereich V&V wird vom Landesförderinstitut erteilt. Für das Management der Förderabwicklung ist die Fondsverwaltung EAGFL-A, das Referat 53 verantwortlich. Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission.

#### **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 eine Beratung des Antragstellers durch die Bewilligungsstelle oder das Ministerium statt. Den Antrag stellen die Unternehmen eigenständig mittels eines einheitlichen Vordrucks. Da Sachsen-Anhalt Projekte ausschließlich über Kofinanzierungsmittel fördert, muss schon vor dem Eingang der Antragsunterlagen klar sein, ob ausreichend Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen. Die Dokumentation des Auswahlverfahrens ist nicht

notwendig. Die Verwaltungskontrolle der Antragsunterlagen verläuft entsprechend den Vorgaben des Prüfpfades (s. EzP.). Nach der Verwaltungskontrolle wird in 80 % der Fälle ein vorzeitiger Investitionsbeginn von der Bewilligungsstelle genehmigt. Es folgt die Ermittlung der förderfähigen bzw. der zuwendungsfähigen Kosten. Die Höhe des Fördersatzes ist mit 35 % festgelegt. Zu 90 % der Förderfälle werden Ergänzungen der Antragsunterlagen vom LFI angefordert. Nach dem Erstellen des Prüfvermerks prüft das Ministerium abschließend. Nach Zustimmung wird der Bewilligungsbescheid verschickt.

Die Sachkontrolle der Unterlagen und die Finanzkontrolle der bezahlten Rechnungen erfolgt zusammen und wird von der Bewilligungsstelle (LFI) durchgeführt. Das LFI ermittelt anschließend die Höhe der EAGFL- und GAK Mittel. Das Ministerium weist auf dieser Grundlage Mittel an die Bewilligungsstelle an. Die Buchhaltung weist EAGFL und GAK Mittel getrennt aus, das LFI zahlt aber in einem Betrag an die Begünstigten aus. Die Kontrolle vor Ort erfolgt mit kurzfristiger Ankündigung zu 100 % fallbezogen durch das LFI. Die Kontrolle der Abschlusszahlung erfolgt gemäß des Prüfpfades (s. OP) bis zum Ende der Zweckbindungsfrist im Haushaltsjahr und im letzten EU-Haushaltsjahr mit einem Anteil von 100 %.

Ein Projektauswahlverfahren existiert nicht, über ein mögliches Auswahlverfahren wurde keine Aussage gemacht. 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 Verwaltungsbehörde ist gleichzeitig Zahlstelle für den EFRE und für die Durchführung des OP-Teiles EFRE verantwortlich. Sie überträgt die fondsspezifische Verantwortung für die Durchführung der EAGFL/A-Interventionen an das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt. Im Ministerium hat das Referat 53 die Fondsverwaltung EAGFL inne. Es gibt entsprechend dem Bedarf Mittel für Fördermaßnahmen im Bereich V&V an das Referat 52 weiter.

Die zeitliche Planerfüllung der Maßnahme V&V erfüllt die Erwartungen des Bundeslandes. Bis Ende des Jahres 2002 wurden 38,2 % der eingeplanten öffentlichen Mittel (42,79 Mio. €) ausgezahlt (vgl. Tabelle 7). Die Auszahlung entspricht damit dem Wert der gemäß einer proportionalen Verteilung der Mittel auf die drei Jahre zu erwarten wäre. Am 31.12.2002 waren laut Projektliste insgesamt 25,15 Mio. € öffentliche Mittel bewilligt, was etwa der Hälfte der insgesamt für die Periode 2000 bis 2006 genehmigten Mittel entspricht.

**Tabelle 7: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Sachsen-Anhalt 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	2,03	9,24	5,10	16,37	42,79	38,2
EU-Beteiligung	0,00	6,38	4,45	10,83	31,40	34,5

Während die Finanzmittel aus dem EAGFL zum Jahresbeginn feststehen, bleibt die Kofinanzierung durch GA-Mittel manchmal bis Mitte Mai unsicher. In vielen Fällen wird ein vorzeitiger förderunschädlicher Investitionsbeginn genehmigt, bei denen die Unternehmen das Risiko zunächst selbst tragen.

Die Flexibilität des Mitteleinsatzes ist innerhalb des EAGFL-A durch den Einbeziehung zahlreicher Maßnahmen in den Schwerpunkt 5 schwer umzusetzen aber für den Bereich V&V ausreichend, um den Marktgegebenheiten in der Ernährungswirtschaft entsprechen zu können. Falls für projektierte Vorhaben große Beträge benötigt werden, könnten diese Mittel nach Bedarf aus den anderen Maßnahmen 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.

Die finanzielle Abwicklung der Förderfälle durch das Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt hat hinsichtlich des Informationsflusses innerhalb der Verwaltung erhebliche Nachteile und hemmt tendenziell die Umsetzung der Fördermaßnahmen und auch deren Evaluation. Dies resultiert daraus, dass das Landesförderinstitut Daten nur in gedruckter Form zur Verfügung stellt und nicht per EDV. Dies erschwert die Mittelverwaltung in anderen Teilen der Verwaltung erheblich bzw. erfordert zusätzliche Datenerstellung der im Landesförderinstitut vorhandenen Daten in anderen Verwaltungseinheiten. Um dies zu vermeiden sollte dringend darauf hingewirkt werden, diese Bereitstellungspraxis von Daten zu ändern. Andernfalls sollte über Alternativen der finanziellen Abwicklung nachgedacht werden.

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

Das Bewertungssystem setzt sich aus den Monitoring-Tabellen der EU-Kommission und des BMVEL sowie den Erfassungsbögen für die Evaluation zusammen. Die Monitoring-Tabellen dienen der EU-Kommission zur Programmbegleitung, werden vom Landesförderinstitut erstellt und über das Marktreferat des Ministeriums 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.

Eine Ex-ante-Evaluation wurde als integraler Bestandteil der Programmplanung realisiert und ist in das vorgelegte Operationelle Programm eingearbeitet. Auswirkungen sind nicht direkt erkennbar, da die Ex-ante-Evaluation in die Strategie- und Maßnahmenformulierung eingeflossen ist.

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 Belastung durch das Monitoring, die Meldepflichten und Jahresberichte wird als zu hoch empfunden. Außerdem führen Unregelmäßigkeiten der Meldungen, unnötig nachgeschobene Ergänzungen häufig 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.

Die Durchführung einer Ex-ante-Evaluation als integraler Bestandteil des zur Genehmigung vorzulegenden Operationellen Programms ist in ihrer Zweckmäßigkeit zu hinterfragen. Entscheidende Richtungsänderungen sind im Bereich der Marktstrukturverbesserung aufgrund der Ex-ante-Evaluation nicht zu erkennen. Sie hat auch nicht dazu geführt, die Interventionslogik in diesem Bereich im Sinne der EU-Kommission zu ergänzen bzw. differenziert nach Sektoren darzustellen.

Es traten zeitweilige Probleme im Begleitungs- und Bewertungssystem auf, die das Fördermanagement erschwerten. Verbesserungen sind hinsichtlich des Informationsaustausches sowie einer klaren Aufgabenverteilung zwischen Ministerium und Landesförderinstitut anzustreben und wurden eingeleitet. Qualität und Rücklauf der Erhebungsbögen sind nicht zufriedenstellend, so dass die Korrekturarbeit einen erheblichen Umfang einnimmt.

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

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

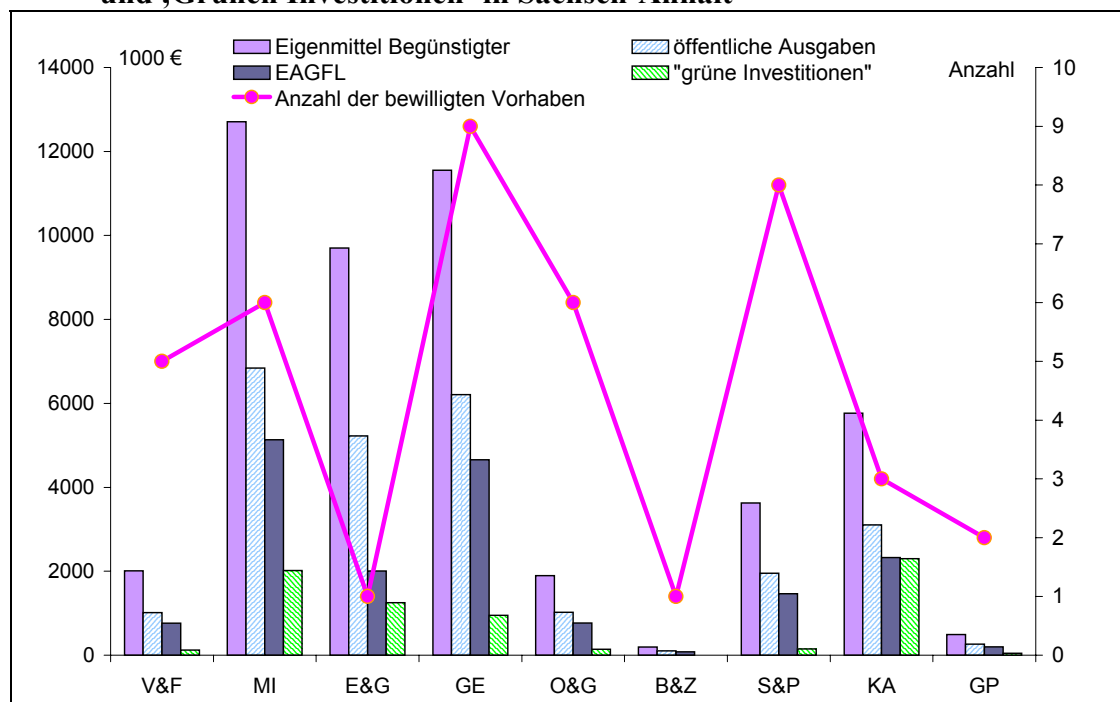
#### **5.1.1 Auswertung Monitoringtabelle**

Die Auswertung der Monitoringtabellen geht von folgenden Annahmen aus: Die Tabellenblätter g.1, g.2 und T.5.2 geben den im Berichtsjahr realisierten Umfang von Projekten hinsichtlich der

Verteilung auf Sektoren, Investitionsmotive sowie Gebietskulissen wieder. Im Tabellenblatt m&l wird in der Zeile ‚Vermarktung von Qualitätsprodukten‘ der im Berichtsjahr realisierte Umfang von Projekten nach Art. 33 wiedergegeben.

Die Gesamtsumme aller im Bereich der Maßnahmengruppe g bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben betrug bis Ende 2002 entsprechend der Angaben in den Monitoringtabellen 73,7 Mio. €, die sich auf 41 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und Sektoren ist Abbildung 2 zu entnehmen.

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



Quelle: Monitoringtabellen

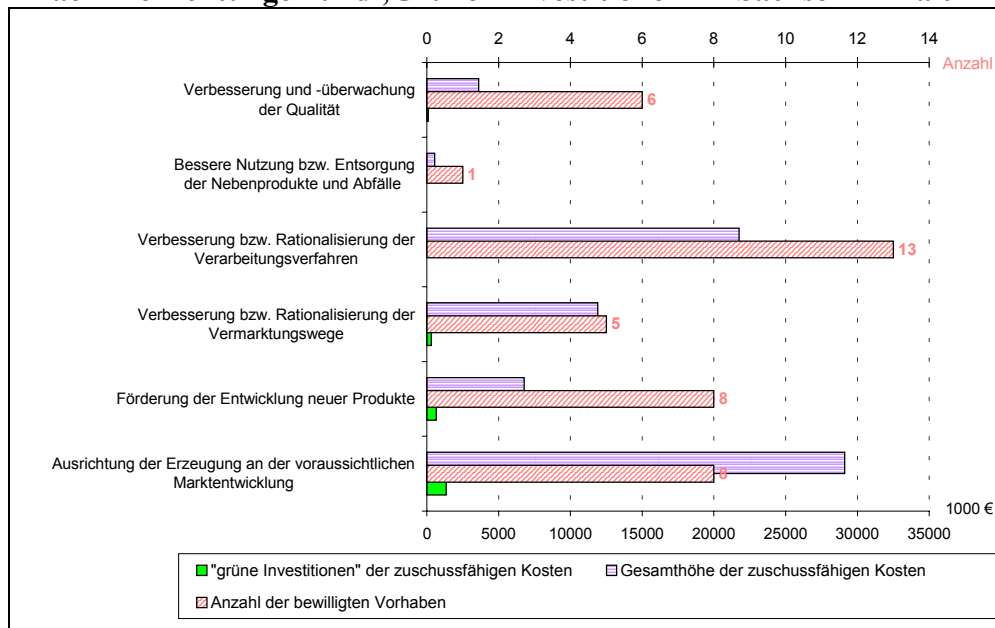
Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Milch (MI), Eier und Geflügel (E&G) Getreide (GE) sowie Kartoffeln (KA).

Grüne Investitionen hatten vor allem in den Sektoren Kartoffeln, Milch, Eier&Geflügel sowie Getreide 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 Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren sowie der Vermarktungswege ab (vgl. Abbildung 3). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen waren kaum zu

verzeichnen. Im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen wurden gemäß der Angaben in den Monitoringtabellen keine Projekte gefördert.

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

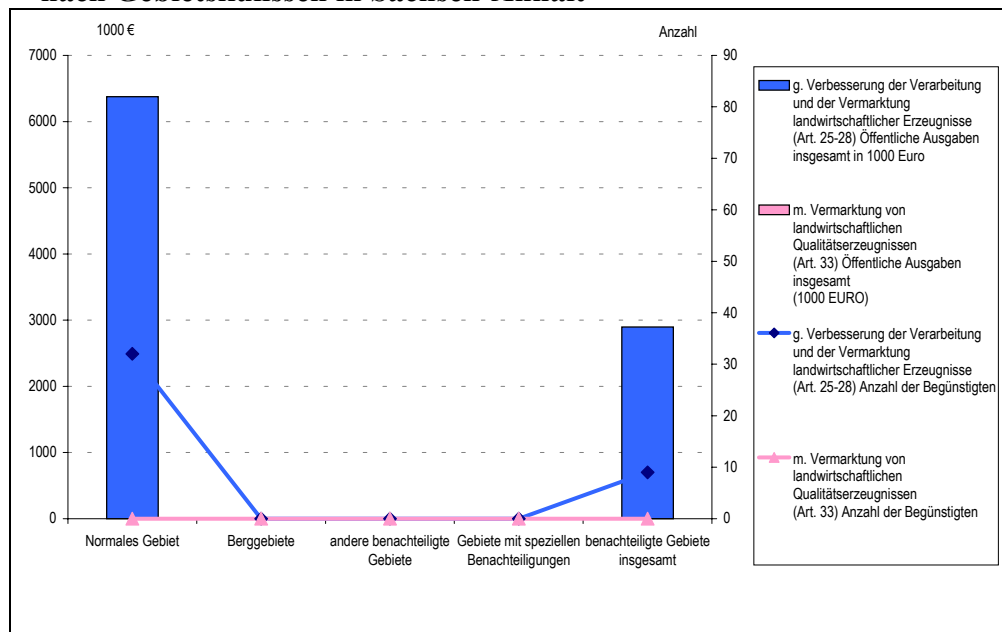


Quelle: Monitoringtabellen

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 (rd. 69 %; vgl. auch Abbildung 4). Auf benachteiligte Gebiete entfiel im Rahmen dieser Fördermaßnahme ein Anteil von rd. 31 %. Die Projekte in den benachteiligten Gebieten hatten ein deutlich höheres Investitionsvolumen pro Förderfall.



**Abbildung 4: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in Sachsen-Anhalt**



Quelle: Monitoringtabellen Daten für 2002 fehlen –nicht eingeflossen!!

### 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 8 dargestellt. Mit öffentlichen Fördermitteln in Höhe von 25,15 Mio. € wurden insgesamt Investitionen von 73,7 Mio. € angestoßen. Insgesamt wurden nach dieser Quelle bisher 41 Investitionsvorhaben in neun Sektoren gefördert. Die Förderintensität entsprach mit rd. 35 % dem für Ziel 1 Gebiete im PLANAK für Deutschland vereinbarten Fördersatz (vgl. Tabelle 8 ).

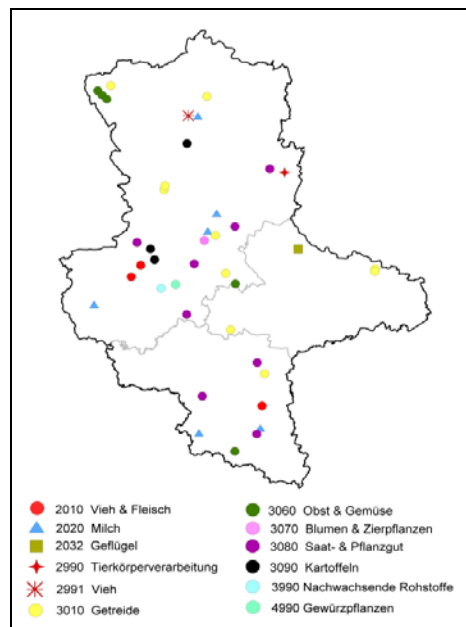
**Tabelle 8: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Sachsen-Anhalt (Stand: 31.12.2002)**

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)	3	nicht verfügbar		0,7	1,0	0,3	1,0	35,0
Milch (MI)	6	nicht verfügbar		19,5	26,5	6,8	27,2	35,0
Geflügel (Gf)	1	nicht verfügbar		14,9	20,3	5,2	20,8	35,0
Tierkörperverarbeitung (TKV)	1	nicht verfügbar		0,5	0,7	0,2	0,8	35,0
Viehmarkt (V)	1	nicht verfügbar		1,6	2,2	0,6	2,2	35,0
Getreide (GE)	9	nicht verfügbar		17,8	24,1	5,6	22,2	31,4
Obst&Gemüse (O&G)	6	nicht verfügbar		3,0	4,1	1,1	4,2	35,0
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	1	nicht verfügbar		0,3	0,4	0,1	0,4	35,0
Saat- und Pflanzgut (S&P)	8	nicht verfügbar		5,6	7,6	2,0	7,8	35,0
Kartoffeln (KA)	3	nicht verfügbar		8,9	12,0	3,1	12,3	35,0
Nachwachsende Rohstoffe (NR)	1	nicht verfügbar		0,4	0,6	0,2	0,6	35,0
Gewürzpflanzen (GP)	1	nicht verfügbar		0,3	0,4	0,1	0,5	35,0
<b>Gesamt</b>	<b>41</b>			<b>73,7</b>	<b>100,0</b>	<b>25,2</b>	<b>100,0</b>	<b>34,1</b>

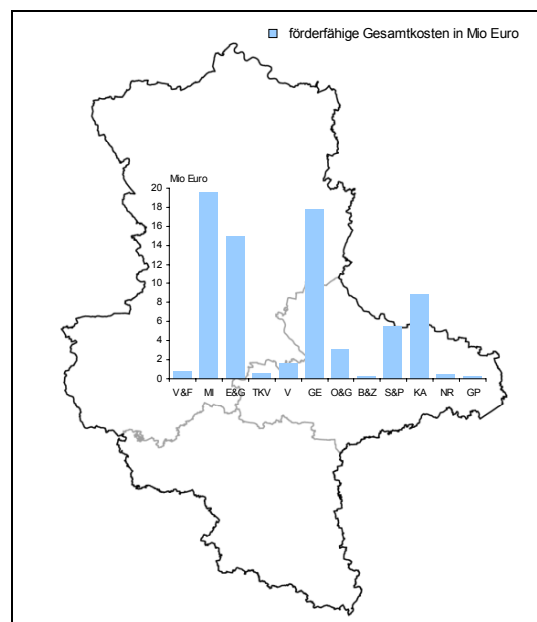
Quelle: Angaben des Bundeslandes

Abbildung 5 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 30 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 Sachsen-Anhalt (Bewilligungsstand 31.12.02)**



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



Der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen lag gemessen am förderfähigen Investitionsvolumen bisher in den Sektoren Getreide, Milch, Geflügel sowie Kartoffeln (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. Für das Land Sachsen-Anhalt lagen bis zur Erstellung dieses Berichtes keine exakt auswertbaren Erhebungsbögen vor. Aus den vorliegenden Erhebungsbögen wurde 1 Fallbeispiel ausgewählt, um anhand der projektspezifischen Antragsangaben, die der Bewilligungsentscheidung zugrunde lagen, darzulegen, inwieweit die Erhebungsbögen prinzipiell Antworten auf die Bewertungsfragen der Kommission zulassen und welche Restriktionen bei einer Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen sind. Zu beachten ist dabei, dass teilweise schwer nachvollziehbare Angaben im ausgewählten Erhebungsbogen nicht geklärt bzw. geprüft werden konnten. Das Fallbeispiel weist einen Gesamtinvestitionsumfang von rd. 2,9 Mio. € auf, von dem rd. 2 Mio. € förderfähig sind. Als öffentliche Zuschüsse sind rd. 0,7 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?**

Inwieweit die Wettbewerbsfähigkeit des geförderten Unternehmens im Markt investitionsbedingt aufrechterhalten und gestärkt werden kann mit gleichgerichteten Wirkungen auf die bezogenen landwirtschaftlichen Rohstoffe ist dem Fallbeispiel nicht eindeutig zu entnehmen. 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 5 bzw. 20 % Bedeutung zuerkannt. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Umsatzes (plus rd. 6 %). Allerdings geht man bezogen auf den Wert der erzeugten Produkte von einem leichten Rückgang aus, der sich nur schwer erklären lässt, da kein Umsatz mit Handelsware angegeben wird. Auch der Nutzen für die Landwirte ist wenig eindeutig, da ein Rückgang der bezogenen Rohmilchmenge erwartet wird.

Aufgrund von Erfahrungen in anderen Bundesländern lässt sich aber feststellen, dass die hier betrachteten Indikatoren weit aussagkräftiger sind 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 alle abgefragten Qualitätssicherungssysteme zu jeweils 100 % etabliert. Veränderungen sind nicht vorgesehen. Grundsätzlich kann dieser Indikator aber Hinweise darauf geben, welchen Stellenwert die Qualitätssicherung im geförderten Unternehmen hat und wie sie sich gegebenenfalls verändert.

*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 keine Veränderung der Tages- und Jahreskapazität im Blick auf die Produktion geplant. Allerdings wird, bei reduziertem Rohwareneinsatz kaum erklärbar, eine Erhöhung der Kapazitätsauslastung erwartet. Die Lagerkapazität bleibt unverändert. Abgesehen von den Ungereimtheiten im Fallbeispiel ist die Interpretation dieses Indikators 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: Geplant ist eine Mengenausweitung der Produktion um rd. 6 %. Der Wert der erzeugten Produkte soll demgegenüber leicht um rd. 1,5 % sinken.

Veränderung der Kosten (Materialaufwand + Personalaufwand): Beim Personalaufwand wird mit keiner Veränderung gerechnet, auch die Zahl der Arbeitskräfte soll unverändert bleiben.

Aus den aufgeführten beiden Komponenten lassen sich die Stückkosten (Summe Materialaufwand + Personalaufwand je erzeugte Endprodukteinheit) ermitteln. Im Fallbeispiel ergibt sich ein leichter Rückgang um rd. 3 %. 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: Entsprechend der Planungsangaben des Unternehmens ist mit einem Rückgang der Arbeitsproduktivität von 1,5 % nach Abschluss der Investition zu rechnen.

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 hohe Bedeutung von 30 %, der Rationalisierung der Vermarktungswege eine Bedeutung von 10 % und der Anwendung neuer Techniken eine Bedeutung von 5 % zuerkannt.

Am ehesten ist die Kombination von angegebenen Zielen der Investition und Veränderungen hinsichtlich von Menge und Wert der erzeugten Produkte und/oder des Umsatzes geeignet, Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfrage zu liefern. Angesichts der dargelegten 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 ergibt sich eine deutliche Erhöhung der Wertschöpfung, deren Hintergründe sich schwer ableiten lassen. Darüber, inwieweit die Lieferanten der landwirtschaftlichen Rohstoffe von der höheren Wertschöpfung profitieren, lassen sich keine

eindeutigen Rückschlüsse aus dem Erhebungsbogen ziehen. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt werden, 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 in erheblichem Umfang vorgesehen. Investitionsbedingt ist keine Änderung dieser Regelungen geplant. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass beim Bezug von Rohwaren, die nicht von Erzeugern direkt bezogen werden, Qualitätszu- oder -abschläge entsprechend der jeweiligen Unternehmenssituation bestehen, die systematisch meist nicht erfasst werden.

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 weder vor noch nach der Investition Produktinnovation zu verzeichnen. Mit zunehmender Anzahl auswertbarer Fälle werden sich zu diesem Aspekt die Auswertungsmöglichkeiten erweitern. Allerdings wird dem Investitionsziel ‚Förderung innovativer Investitionen‘ eine Bedeutung von 5 % beigemessen.

Bemühungen um Qualitätsverbesserungen und Absatzsicherung sind aus dem Ziel ‚Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse‘ abzuleiten. Im betrachteten Fall wird seine Bedeutung mit 10 % angegeben. Dabei überrascht, dass Angaben zum Verpackungsmaterial im Fallbeispiel fehlen.

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 alle angeführten Qualitätszeichen zu je 100 % im Betrieb genutzt, was sehr ungewöhnlich wäre. Dies Verhalten ändert sich auch nicht infolge der Investition.

*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 eine Zunahme von gut 27 % geplant, die sich vorrangig aus einer erheblichen Umsatzausweitung ergibt, die in ihrer Entstehung nicht dem Erhebungsbogen nachvollziehbar zu entnehmen ist. Sieht man von diesen fallspezifischen Ungereimtheiten ab, ist dieser Indikator leicht ermittelbar und auch im Blick auf die Wirksamkeit der Förderung gut interpretierbar.

Insgesamt können bei sachgemäßer Ausfüllung und Prüfung durch die Bewilligungsbehörde 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 leicht zurück gehen. Die Erzeugerpreise sind zwar mit einem Aufschlag vereinbart und es wird ein Niveau von 5 % über dem Durchschnittspreis erreicht und angestrebt, es wird aber deutlich rückläufiges Niveau dabei angenommen. 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>3</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

---

<sup>3</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.

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

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des Rohwareneinsatzs nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. Im hier betrachteten Fall wird von einem leichten Rückgang der Rohwarenbezüge um 0,3 % ausgegangen.

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, die beide im Fallbeispiel gleich sind. Der Wert aller bezogenen Rohwaren soll um rd. 5 % sinken, was bei einer geringen Mengenreduktion aufgrund der Annahme sinkender Erzeugerpreise zu erklären ist. Die Absatzmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Erzeuger weiten sich somit bei Realisierung der Planungen in den geförderten Projekten nicht aus, werden möglicherweise aber sicherer.

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 um 5 % 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 beruht zu 100 % auf indextierten Preisvereinbarungen mit Aufschlag, wodurch die Landwirte Planungssicherheit erhalten. Die Zahlungsziele bleiben bei 2 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 Einzelerzeugern bezogen. Erzeugergemeinschaften haben keine Bedeutung. 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 % und hinsichtlich der Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen 5 % angegeben. Von der Gesamtinvestition werden 10 % der Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen zugeordnet.

*VII.4–2: Tiere, die verbracht oder zum Schlachten bestimmt sind, stellen keine Infektionsquelle dar:* Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier keine weiteren Angaben gemacht werden. Die Relevanz dieses Indikators ist auch nicht sehr hoch, da er auf wenige Sektoren begrenzt ist und die Schlachtung in dieser Förderperiode 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 allenfalls eine geringe Abnahme umweltbelastender Emissionen und des Abfalls erwartet werden. Zum Absatz über Mehrwegsysteme fehlen Angaben. 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 den Zielen Förderung innovativer Investitionen und Anwendung neuer Techniken jeweils eine Bedeutung von 5 % zuerkannt. Die übrigen genannten Investitionsmotive haben keine Bedeutung.

Anhand des Erhebungsbogens kann ermittelt werden, wie sich in den geförderten Unternehmen der Energieeinsatz verändern soll. Dazu ist zunächst die Umrechnung der hauptsächlich eingesetzten Energieart auf eine einheitliche Messgröße (kWh) notwendig. Der Energieeinsatzes bezogen auf 1 000 € Wert der produzierten Erzeugnisse soll um etwa 4 % sinken. Insofern kann von einer geringen 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 geringe Reduktion des Einsatzes von Trinkwasser aus (rd. –2,7 %) mit entsprechenden Ressourcen schonenden Effekten.

Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen bleibt mengenmäßig unverändert und wertmäßig wird eine geringe Erhöhung angenommen. Die Abwasser soll geringfügig abnehmen.

*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 9 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 9: Beiträge des Maßnahmenbereichs ‚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>											
4	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, Eier & Geflügel, Getreide, Milch, Kartoffeln, Vieh & Fleisch, sowie Obst & Gemüse, durchgeführt. Bedarf und Ziele werden in ihren Bezügen zur Situation im Ernährungsgewerbe im Programm unzureichend in sich schlüssig und nachvollziehbar dargestellt. Hierzu bedurfte es zusätzlicher Quellen und vor allem ergänzender Erläuterungen anlässlich eines Besuches im Ministerium. Sachsen-Anhalt 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.

### **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. 1260/1999, 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>4</sup>. Diese Fixierung auf ein Datum wird dem Bedarf der Wirtschaft unzulänglich gerecht, zumal wenn man berücksichtigt, dass die Genehmigung von Änderungsanträgen derzeit viel zu lange dauert.

### **6.3 Begleitungs- und 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. 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.

---

<sup>4</sup> *Vergleiche hierzu Artikel 34, Abs. 3 und Artikel 14 der VO (EG) Nr. 1260/1999.*

Die Erhebungsbögen mussten ebenfalls aufgrund von nachträglichen Informationswünschen der EU-Kommission angepasst werden. 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 Auszahlung 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 die auswertbaren Erhebungsbögen sich als geeignetes Instrumentarium erweisen, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Das Hauptgewicht der Ergebnis- und Wirkungsmessung beruht auf den so gewonnenen Daten. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Anfängliche Probleme des Begleitungs- und Bewertungssystem des Bundeslandes erschwerten das interne Fördermanagement. Verbesserungen hinsichtlich des Informationsaustausches sowie einer klaren Aufgabenverteilung zwischen Ministerium und Landesförderinstitut sind notwendig. Entsprechende Maßnahmen wurden eingeleitet.

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

## **6.4 Änderungsvorschläge**

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

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

nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Eine Genehmigungsdauer des Programmantrags von fast einem Jahr ist kaum partnerschaftlich und sachgerecht, da für eine Umsetzung des Programms im ersten Jahr der Förderperiode sehr wenig Zeit bleibt. Ein Genehmigungsverfahren sollte die Dauer von drei Monaten möglichst nicht überschreiten. Die Kompetenz hinsichtlich der Situation und der Erfordernisse ‚vor Ort‘ liegt zweifellos in den Regionen bzw. den Bundesländern. Will man diesem Kenntnisstand gerecht werden, sollte den Regionen ein höheres Maß an Flexibilität hinsichtlich der Ausrichtung der Förderung im Rahmen definierter Plafonds für das Gesamtprogramm gegeben werden.

Zu 2) Bei rechtzeitiger Festlegung des Rahmens für die Förderung ist ausreichend Zeit, um Interpretationsspielräume und konkrete verbindliche Auslegungen der Rechtstexte bis zur Ebene der konkreten Förderentscheidung zu transportieren und damit Unsicherheit schon zu Beginn zu beheben. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V nur unzulänglich, wodurch die Bewertung gemessen an den Vorgaben der Evaluation lückenhaft bleibt und inhaltlich sehr erschwert wird. Der Programmerrstellung und Genehmigung durch die Kommission lagen andere Vorgaben zu Grunde, die erst später ergänzt bzw. präzisiert wurden. Dies wirft die Frage nach der Verbindlichkeit von Vorgaben durch die Kommission auf und schafft unnötige Unsicherheiten.

Zu 3) Ein vorausschauender systematischer Dialog über „EU-konforme Förderung im Bereich der Maßnahme (g)“ findet nicht erkennbar statt. Hier sind sowohl das Bundesland als 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.