Institut für Betriebswirtschaft

Johann Heinrich
von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut
für Ländliche Räume, Wald
und Fischerei

Bewertung der nationalen Strategie für nachhaltige operationelle Programme im Obst- und Gemüsesektor in Deutschland (2012)

Dr. Walter Dirksmeyer

Dr. Hildegard Garming

Katrin Fluck (M. Sc.)

Braunschweig, 15. November 2012

Institut für Betriebswirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Telefon: +49 531 596-5136
E-Mail: walter.dirksmeyer@vti.bund.de

Inhaltsverzeichnis

1 Executive Summary 1

1.1 Main findings of the evaluation 1

1.2 Conclusions and recommendations 6

2 Einleitung 9

2.1 Zweck des Berichts 9

2.2 Struktur des Berichts 10

3 Kontext der Bewertung 13

3.1 Grundlage der Förderung: Die Nationale Strategie 13

3.2 Inanspruchnahme der Förderung 16

3.3 Förderpolitischer Kontext der Nationalen Strategie 19

3.4 Zweck und Umfang der Bewertung 21

4 Methodik 23

4.1 Bewertungskonzept 23

4.2 Datengrundlage 27
4.2.1 Jahresberichte und Halbzeitbewertungen 27
4.2.2 Eigene Erhebungen 29
4.2.3 Sekundärdaten 30

4.3 Grenzen der Methodik 30

5 Antworten auf die Bewertungsfragen 33

5.1 Gemeinsame Bewertungsfragen zu spezifischen Maßnahmen der Nationalen Strategie 42
5.1.1 Aktionen zur Produktionsplanung 42
5.1.2 Aktionen zur Verbesserung oder Erhaltung der Produktqualität 49
5.1.3 Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung, einschließlich Vermarktungsförderungs- und Kommunikationsaktivitäten 55
5.1.4 Forschung, einschließlich Versuchslandbau 60
5.1.5 Ausbildungsaktionen und Aktionen zur Verbesserung des Zugangs zu Beratungsdiensten 63
5.1.6 Krisenpräventions- und Krisenmanagementinstrumente 67
5.1.7 Umweltaktionen 71
5.1.8 Sonstige Aktionen 74

5.2 Gemeinsame Bewertungsfragen zur Nationalen Strategie insgesamt 77
5.2.1 Bessere Vermarktung der Erzeugnisse der Mitglieder 80

5.2.2 Anpassung der Produktion an die Nachfrage unter Qualitäts- und Quantitätsgesichtspunkten 81
5.2.3 Förderung des Handelswerts der Erzeugnisse 82
5.2.4 Optimierung der Produktionskosten 83
5.2.5 Förderung der Konzentration des Angebots 84
5.2.6 Stabilisierung der Erzeugerpreise 85
5.2.7 Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit 86
5.2.8 Verbesserung der Attraktivität der Mitgliedschaft in einer EO 88
5.2.9 Erhaltung und Schutz der Umwelt 89

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 91

6.1 Schlussfolgerungen 91
6.1.1 Grad der Inanspruchnahme der Finanzmittel 91
6.1.2 Ergebnisse und Wirkung der operationellen Programme im Hinblick auf die in der Nationalen Strategie festgelegten allgemeinen und besonderen Ziele sowie Endziele und g egebenenfalls andere, in Artikel 103c Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 festgelegte Ziele 92
6.1.3 Wirksamkeit, Effizienz und Nutzen der im Rahmen der operationellen Programme durchgeführten Maßnahmen 94
6.1.4 Wirksamkeit, Effizienz und Nutzen der durchgeführten operationellen Programme insgesamt 95
6.1.5 Mängel bei der Festlegung von allgemeinen und besonderen Zielen oder förderfähigen Maßnahmen 97

6.2 Empfehlungen auf der Grundlage der Bewertungsergebnisse, einschließlich etwaiger Vorschläge für eine Anpassung der Nationalen Strategie und der EU-Politik 98
6.2.1 Empfehlungen für das zur Überwachung und Bewertung der Nationalen Strategie eingerichtete System 98
6.2.2 Empfehlungen zur Beseitigung von Mängeln bei den im Rahmen der Nationalen Strategie ausgewählten allgemeinen und besonderen Ziele oder Maßnahmen sowie im Hinblick auf die Notwendigkeit der Festlegung neuer Instrumente 100
6.2.3 Empfehlungen zur Kohärenz und Komplementarität mit anderen Instrumenten auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene 101
6.2.4 Empfehlungen für die Gestaltung der künftigen Nationalen Strategie 103
6.2.5 Empfehlungen für die Gestaltung der künftigen EU-Politik im Obst- und Gemüsesektor 103

7 Literatur 105

8 Anhang A1 – A23

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1:	Summen der Ausgaben für Aktionen im Rahmen der OP in den Jahren 2007 bis 2011, differenziert nach spezifischen Förderzielen	19
Tabelle 4.1:	Vergleich von dokumentierten Gesamtausgaben in den Jahresberichten und den Halbzeitbewertungen der EO	29
Tabelle 5.1:	Übersicht über die Veränderungen in den Wirkungsindikatoren von Ausgangsindikator zum Jahr 2011	40
Tabelle 5.2:	Anteil der Maßnahmenbereiche an den genehmigten Kosten der OP von 2007 bis 2011 insgesamt (%)	43
Tabelle 5.3:	Anzahl der EO, die Aktionen zur Produktionsplanung durchgeführt haben, und genehmigte Ausgaben von 2007 bis 2011	43
Tabelle 5.4:	Genehmigte Ausgaben zur Produktionsplanung nach EO (2007 bis 2011)	44
Tabelle 5.5:	Investitionen in Erzeugerbetrieben zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Vorerntebereich	48
Tabelle 5.6:	Ausgaben für Qualitätsverbesserung und Beteiligung der EO (2007 bis 2011) (gesamt)	50
Tabelle 5.7:	Ausgaben zur Verbesserung der Qualität nach EO (2007 bis 2011) (n = 18)	51
Tabelle 5.8:	Menge der vermarkteten Erzeugung die die Anforderungen eines spezifischen Qualitätssicherungssystems erfüllt (n = 27)	52
Tabelle 5.9:	Summen und Anteile der Personalkosten am jeweiligen Maßnahmenbereich	54
Tabelle 5.10:	Ausgaben für Vermarktungsförderung und Beteiligung der EO (2007 bis 2011) (gesamt)	56
Tabelle 5.11:	Gesamtausgaben für Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung nach EO für 2007 bis 2011	57
Tabelle 5.12:	Beteiligung der EO und Aufwendungen für Forschungs- und Versuchsvorhaben von 2007 bis 2011	61
Tabelle 5.13:	Aufwendungen für Forschungs- und Versuchsvorhaben nach EO (2007 bis 2011)	62
Tabelle 5.14:	Beteiligung der EO und gesamte Aufwendungen für Aktionen zur Weiterbildung und Beratung (2007 bis 2011)	64
Tabelle 5.15:	Ausgaben für Weiterbildung und Beratung und durchschnittliche Ausgaben pro Mitglied nach EO (2007 bis 2011)	65

Tabelle 5.16:	Beteiligung der EO und gesamte Aufwendungen für Aktionen zur Krisenprävention (2007 bis 2011)	68
Tabelle 5.17:	Ausgaben für Krisenprävention nach EO (2007 bis 2011)	69
Tabelle 5.18:	Teilnahme der EO an Umweltaktionen und gesamte Ausgaben (2007 bis 2011)	72
Tabelle 5.19:	Ausgaben für Umweltmaßnahmen nach EO (2007 bis 2011)	73
Tabelle 5.20:	Teilnahme der EO an sonstigen Aktionen und gesamte Ausgaben (2007 bis 2011)	75
Tabelle 5.21:	Ausgaben für sonstige Aktionen nach EO (2007 bis 2011)	76
Tabelle 5.22:	Anteile der Ausgaben zu spezifischen Zielen im Rahmen der Nationalen Strategie nach Jahren (2007 bis 2011)	79
Tabelle 6.1:	Gesamtausgaben für OP und Ausschöpfung der Fördermittel (2007 bis 2011)	91
Tabelle 6.2:	Vergleich von Ausgangsindikatorwerten mit den Ergebnis- und Wirkungsindikatorwerten aus dem Jahr 2011	94
Tabelle 8.1:	Obstanbau zur Vermarktung in Deutschland (2002 bis 2011)	A1
Tabelle 8.2:	Erntemengen im Marktobstanbau in Deutschland (1998 bis 2011)	A1
Tabelle 8.3:	Gemüseanbau zur Vermarktung in Deutschland (1999 bis 2011)	A2
Tabelle 8.4:	Gemüseernte zur Vermarktung in Deutschland (1999 bis 2011)	A2
Tabelle 8.5:	Veränderungen der Anbauflächen in 2011 gegenüber dem Ausgangswert (nach EO)	A3
Tabelle 8.6:	Veränderung des MVE in 2011 gegenüber dem Ausgangswert (nach EO)	A4
Tabelle 8.7:	Veränderung des WVE in 2011 gegenüber dem Ausgangswert (nach EO)	A5
Tabelle 8.8:	Veränderung des durchschnittlichen Handelswertes in 2011 gegenüber dem Ausgangswert (nach EO)	A6
Tabelle 8.9:	Maßnahmen nach spezifischen Zielen, Summe der Ausgaben und relative Bedeutung der Maßnahmen	A14
Tabelle 8.10:	Veränderungen der Anzahlen der Erzeuger von Obst und Gemüse und der Mitglieder der EO von 2005 bis 2011	A19

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Bedeutung der spezifischen Förderziele nach Fördersummen	18
Abbildung 4.1:	Bewertungskonzept: Vorher-nachher und Mit-ohne Vergleiche zum Einfluss der Förderung	24
Abbildung 5.1:	Gemüseernte zur Vermarktung in Deutschland (2000 bis 2011)	34
Abbildung 5.2:	Obsternte zur Vermarktung in Deutschland (1998 bis 2011)	34
Abbildung 5.3:	Anteil des über Erzeugerorganisationen vermarkteten in Deutschland erzeugten Gemüses (2010)	35
Abbildung 5.4:	Anteil des über Erzeugerorganisationen vermarkteten in Deutschland erzeugten Obstes (2010)	36
Abbildung 5.5:	Abgabepreise der EO für ausgewählte Gemüsesorten in Euro/dt in den Jahren 2004 bis 2011	37
Abbildung 5.6:	Abgabepreise der EO für ausgewählte Gemüsesorten in Euro/Stück bzw. Euro/100 Bund für die Jahre 2004 bis 2011	37
Abbildung 5.7:	Abgabepreise der EO für ausgewählte Obstsorten in Euro/dt für die Jahre 2004 bis 2011	38
Abbildung 5.8:	Gesamtentwicklung der Zahl der angeschlossenen Erzeuger und Anbaufläche der Mitglieder der EO von 2008 bis 2011	39
Abbildung 5.9:	Wichtigste Obsterzeugnisse der EO nach Jahren von 2008 bis 2011	41
Abbildung 5.10:	Wichtigste Gemüseerzeugnisse der EO nach Jahren von 2008 bis 2011	41
Abbildung 5.11:	Wichtigste Aktionen im Rahmen der Nationalen Strategie gemäß der getätigten Ausgaben in den Jahren 2007 bis 2011	44
Abbildung 5.12:	Vergleich der relativen Bedeutung der Ausgaben für Produktionsplanung mit der Veränderung des WVE in 2011 gegenüber dem Ausgangsindikator nach EO	46
Abbildung 5.13:	Vergleich der relativen Bedeutung der Ausgaben für Qualitätsverbesserung mit der Veränderung des mittleren WVE gegenüber dem Ausgangsindikator nach EO	53
Abbildung 5.14:	Zusammenhang zwischen den Ausgaben zur Verbesserung der Vermarktung und der Veränderung des WVE	58
Abbildung 5.15:	Gesamtausgaben für Weiterbildung und Beratung nach Themen	66
Abbildung 8.1:	Entwicklung der Mitgliederzahlen für EO mit Ausgangs-WVE > 50 Mio. Euro	A7

Abbildung 8.2: Entwicklung der Mitgliederzahlen für EO mit Ausgangs-WVE von 10 bis 50 Mio. Euro A7

Abbildung 8.3: Entwicklung der Mitgliederzahlen für EO mit Ausgangs-WVE < 10 Mio. Euro A8

Abbildung 8.4: Entwicklung der Anbauflächen für EO mit Ausgangs-WVE > 50 Mio. Euro A8

Abbildung 8.5: Entwicklung der Anbauflächen für EO mit Ausgangs-WVE von 10 bis 50 Mio. Euro A9

Abbildung 8.6: Entwicklung der Anbauflächen für EO mit Ausgangs-WVE < 10 Mio. Euro A9

Abbildung 8.7: Entwicklung von MVE für EO mit Ausgangs-WVE >50 Mio. Euro A10

Abbildung 8.8: Entwicklung der MVE für EO mit Ausgangs-WVE von 10 bis 50 Mio. Euro A10

Abbildung 8.9: Entwicklung der MVE für EO mit Ausgangs-MVE < 10 Mio. Euro A11

Abbildung 8.10: Entwicklung von WVE für EO mit Ausgangs-WVE > 50 Mio. Euro A11

Abbildung 8.11: Entwicklung des WVE für EO mit Ausgangs-WVE von 10 bis 50 Mio. Euro A12

Abbildung 8.12: Entwicklung des WVE für EO mit Ausgangs-WVE < 10 Mio. Euro A12

Abbildung 8.13: Vergleich der relativen Bedeutung der Ausgaben für Qualitätsverbesserung mit der Veränderung des WVE gegenüber dem Ausgangsindikator (nach EO) A13

Kartenverzeichnis

Karte 1: Förderintensität nach Bundesländern: Gesamtsumme der genehmigten Ausgaben der OP in den Jahren 2007 bis 2011 17

1 Executive Summary

1.1 Main findings of the evaluation

Aim and purpose of the report

This report presents the findings of the evaluation of the national strategy for operational programmes of recognized producer organizations (PO) for fruits and vegetables in the framework of the Common Organization of Agricultural Markets according to the requirements of the EU legislation [(EU) No. 543/2011 Article 127] and following the guidance note published by the EU-KOM. In 2008, the German Federal Ministry for Food, Agriculture and Consumer Protection (BMELV) issued the national strategy defining the framework for sustainable operational programmes that can be elaborated by PO for fruits and vegetables and implemented through operational funds, financed to 50 % by members and 50 % by EU subsidies up a limit of 4,2 % of the PO´s annual value of marketed production. The German national strategy defines largely the same aims and eligible measures as the EU framework. The aim of the evaluation is to assess the progress made towards achieving the objectives of the national strategy as well as the efficiency and effectiveness of the operational programmes in achieving the general and specific objectives. The purpose is to develop recommendations for the elaboration of future national strategies and to identify shortcomings in the definition of objectives, targets or measures eligible for support and needs for defining new instruments of support for POs.

Methods

The methodological approach to answer the evaluation questions is mainly based on the comparison of the documented status quo with the situation before the operational programmes started. Due to a lack of a counterfactual of POs in the same period without access to the support scheme, a with – without comparison cannot be implemented. Instead, expert opinion, secondary data and plausibility checks are used to assess the relative importance of the operational programmes and other contextual factors that could have led to the observed developments in the performance of the POs. This allows the evaluation of effectiveness, but no statements on efficiency of resource use can be derived. Following the guidance note for the evaluation, different indicators are used in the assessment. Input indicators are the expenses of the POs for the different measures they implemented within their operational programmes. Performance indicators include the changes in quantities and volumes of produce marketed by the POs, the share of total production certified according to quality standards or integrated production schemes, and environmental measures such as waste reduction through reusable packaging. Finally, as impact indicators, total turnover of the POs in volume and value, average prices of marketed production, numbers of members and area under production were defined. The data base for the evaluation consists in the annual reports of the POs, that include performance and impact indicators as well as the respective base line indicators from the period before the implementation of the operational programme, the medium term evaluations presented by the POs, with details on expenses and implemented measures, interviews with

key informants from selected POs and experts, and secondary data, mainly production and market statistics.

The evaluation covers the operational programs of 27 POs, three of which transferred their old operational programme to the new structures of the national strategy, hence started implementation already in 2007. The other operational programmes started between 2009 and 2010. So far, 18 POs have presented medium term evaluations. According to the annual reports, the total expenses of operational programs between 2007 to 2011 sum up to 232,5 million Euro, of which 71,7 % or 166,7 million Euro are covered in the medium term evaluations. Over the evaluation period from 2007-2008, the PO used about 83 % of the maximum possible amount of funding, which is defined as 4.2 % of a year's value of marketed production.

Main findings of the evaluation

Measured by the indicator of expenses by specific objective of the national strategy, the by far most important objective of the PO, with about 50 % of total funding, was to improve market orientation. This objective was pursued through activities for improved logistics and processing of the production, production planning and diversification of the portfolio, as well as investments in expanding production capacities. The second most important objective was improving and maintaining quality, with 26 % of total funding. Related activities include quality monitoring and control of residue levels, employment of quality managers, participation in certification of production and investments for irrigation, late frost irrigation, anti-hail nets and special equipment to maintain quality during and after harvest. About 13 % of total funding was spent for the objective of environmentally friendly and resource-efficient production, ranking third in terms of expenses. The activities corresponding to this objective comprise mainly reusable packaging and recycling of waste. The objective of providing incentives for membership and management of the organization represents about 5 % of total expenses and consists mainly of funding of harvest insurance as crisis management measure. Of minor importance in terms of expenses were the objectives of organization development (3 % of funding), capacity building and innovation (2 %), and increasing efficiency (1 %).

The development of the performance indicators refers to the baseline, which is represented by the average over three years before the start of the operational programme, in most cases 2005-2007. The comparison of the baseline indicators to the latest available data from 2011, shows an overall positive trend with increases in production area (1,8 %), quantity and value of production marketed by the PO (12,5 % and 32,4 % respectively) and average price of production (about 15 %). The total number of members of the PO has decreased by 27,4 %, which was expected due to the ongoing structural change, with increasing size of production units and decreasing number of producers. Hence, in the overall picture, the POs that have implemented operational programmes with financial support according to the national strategy increased their performance. However, the variation between the POs is very high and about one third of them report negative results with decreased production volume and value. This variation is not linked to size; both large POs over 50 Mio. Euro turnover per year as

well as medium size to small POs with less than 10 Mio. Euro turnover per year can have positive or negative changes in their performance. Also, in the evaluation no correlation was found between the amount of public support for the activities carried out in the operational programmes and changes in the corresponding performance indicators for the individual POs. In the same time, the secondary data show no clear trend with respect to quantity of production of fruits and vegetables in Germany or prices paid to producers.

The assessment of how much of the general and specific objectives of the national strategy have been achieved by the PO utilizing public support can be summarized as follows:

The **promoting of the placing of members' products on the market** can be measured through the quantity and value of production marketed by the PO. The activities to increase production capacities of the PO members, investments in improving logistics and processing of the production should have led to an increased supply and quality of fruits and vegetables marketed by the PO. Therefore it is reasonable to assume that the overall positive development of the impact indicators is linked to the effects of the operational programmes. However, the share of German fruits and vegetables that are marketed through PO has not increased nor has the degree of self-sufficiency. A number of PO even reported negative changes in quantity and value of production marketed, which indicates that many other factors also play a role and can lead to positive or negative marketing results.

Similarly, some positive effects towards the objective of **ensuring that production is adjusted to demand, in terms of quality and quantity** were observed. It is plausible that the investments in improving and maintaining quality and planning and coordinating production have contributed to this. However, there is high variation in performance between the PO and no correlation between expenses for these measures and the performance indicators can be established. With respect to expected benefits for the society from the utilization of public funds, there is no reason to assume that the quality of fruits and vegetables is higher due to the public support as compared to reliance on market mechanisms.

Some progress seems to have been made towards the objective of **boosting the commercial value** with an increase of average commercial value of 15 % as compared to the baseline indicators. This could be due to quality improvements based on the POs measures in the operational programmes or due to a shift in the product portfolio towards higher valued crops. It is likely that both factors have contributed to increased value of production.

No data is available on changes in the **production costs** of PO members. The effect of investments in production facilities on production costs is farm specific and would require additional data.

An effect on the **concentration of supply** cannot be confirmed. The share of POs in the German market for fruits and vegetables has been variable in the years since 2007, with no clear trend that would allow concluding on increased concentration of supply by the POs.

No evidence was found on the contribution to the objective of **stabilizing producer prices**. The only activities of crisis prevention and management are the funding of members' harvest insurances. These can have a stabilizing effect on producers' incomes but not on producer prices in particular.

It is plausible that the support to the PO has led to an **overall improved competitiveness**, since they could realize investments to modernize infrastructure and production and save costs for packaging through the support of environmentally friendly packaging. The **competitiveness of the whole sector** depends on many other factors as well and an effect of the national strategy and the support to the PO is difficult to measure over the short evaluation period. The market trends show no clear trends in production, prices and supply structures. The degree of self-supply in Germany has been largely stable for fruits with slight variation around 12 % and might be slightly increasing with variations between 35 to 39 % between 2005/06 and 2009/10. These figures do not allow an assessment about the development of the sector's competitiveness.

It is unclear, to what extent the **POs have become more attractive for their members** as a result of the operational programmes. On the one hand, the modernization of infrastructure and the possibility of support for investments in production capacity of individual members can plausibly be assumed to represent a positive incentive for membership. Also access to quality certification, support for technical advice and training make the POs interesting for members. Nevertheless, the overall number of members in the POs has decreased by about 27 %.

No evidence was found on achievement towards the objective of **maintaining and protecting the environment**. 80 % of the funds related to this objective were spent for recycling and reusable or environmentally friendly packaging. Since this measure will not be supported in future national strategies and new operational programmes, it was not analysed further in this study. No empirical evidence of the effectiveness of the other activities was found.

In the study, some areas of specific concern were identified with respect to the benefits for the society and the justification of public spending, potential distortion of competition in the sector, and coherence of the support with other EU-based support schemes.

A significant share of the expenditure in the operational programmes has been spent for measures targeting the individual members of the PO to increase their **production capacity**, only indirectly benefitting the PO. Of all measures for production planning, which contribute to the objective of market orientation, about 61 % of the expenditure was used for construction or equipment of greenhouses or other protected cultivation facilities or the establishment of fruit orchards. In the area of quality improvement, investments on the level of the individual members of the PO are e.g. the installation of hail nets or irrigation and represent 23 % of the expenditure. Such improvement of production capacity may also benefit the PO due to increased supply of production or, in the case of perennial crops accelerate the adjustment of

the production portfolio to market requirements. However, the main beneficiary is the individual farmer, who gains an advantage over other producers, who are not members of a PO or whose PO does not offer them this kind of support, which results in distortion of competition among producers. If there is a demand on the market, it will be profitable for producers to expand their production capacities anyway; hence there is no effect of public support. Also, the 2nd pillar of the Common Agricultural Policy, the Rural Development Policy, offers the possibility to support agricultural producers' investment in production capacities, which seems a more appropriate scheme for these activities.

In the area of **risk management**, 99 % of funds were spent for individual members' harvest insurances. The benefit of the 50 % subsidy of these costs in the operational programmes can hardly have an effect on the market success of the PO, since insurance does not increase supply or quality of produce. Instead, the PO members receive a benefit to save costs of production, which leads to distortion of competition to the disadvantage of non-members of the POs. There is no societal benefit from co-funding harvest insurance that have no effects on quantity or quality of the supply with fruit and vegetables. Other eligible measures for crisis prevention, such as promotion and communication, or training of producers were not implemented in the operational programmes.

The results also show that about 15 % of the expenditure on quality maintenance and improvements are used for staff in charge of quality management. POs with a heterogeneous structure of supplying members may face particularly high challenges when introducing and establishing new quality management systems, as compared to other companies in the sector, which could justify the temporary support for such actions. However, quality management and monitoring are key functions in the marketing of fruits and vegetables and a permanent subsidy to the staff carrying out these functions in POs constitutes a distortion of competition against other marketing companies for fruits and vegetables.

The analysis of the measures implemented by the POs in their operational programmes show that there is a **typical sequence of PO development**: In the first years of support, investments in central facilities of the PO are carried out, such as logistic systems, special equipment for grading and packaging or storage capacities. In the second phase, the POs start to invest in members' farms with a focus on quality management and control measures. At the same time, quality certification is supported and systems for traceability are implemented. In the third phase, gradually more investments on members' farms are implemented, first focusing on increasing cost effectiveness and energy efficiency, then towards the fourth phase the importance of investment in expanding members' production capacities increases.

1.2 Conclusions and recommendations

The objectives of the national strategy can be assumed to be meaningful based on the identified challenges the POs for fruits and vegetables are facing. The specific objectives contribute plausibly to the general objectives.

Some positive developments in the targeted impact indicators such as total turnover, total quantity placed on the market and the commercial value of production were observed. It seems plausible, that the support to the operational programmes in the context of the national strategy has contributed to these developments and to an improved competitiveness of the POs. Also, it seems plausible, that the implemented measures serve the needs of the POs. However, no empirical evidence could be established which is partly due to the very short evaluation period, but mainly linked to the possible influence of many other factors in the context of production and marketing of fruits and vegetables. There is no evidence on effects of the operational programmes on the objectives of stabilizing producer prices, the protection of the environment and the overall competitiveness of the sector.

With respect to the usefulness of the operational programmes and the national strategy for the overall sector, no increases in German self-supply with fruits and vegetables were achieved, nor did the degree of organization of producers increase. Rather for a significant part of the implemented measures, the evaluation found that these lead to distortions of competition in the sector, particularly the investments in the members' production capacities, the subsidizing of harvest insurances and the support of staff of the PO for quality management. Those farmers that are not organized in POs or whose PO does not offer investment in members' production capacities have a competitive disadvantage as compared to those who receive such support. Also, there are other marketing companies for fruits and vegetable, with similar functions as the PO but no public support, and who could be negatively affected.

For the society, who is providing the public funds for this support scheme, there is little evidence of benefits.

The analysis further shows that the operational programmes and the national strategy are partly incoherent with other public support schemes. The support of investments in production capacities for strengthening rural development and agricultural production is also part of the 2nd pillar of CAP, the Rural Development Policy, which therefore seems to be the more appropriate scheme.

Considering the lack of benefits for the society as a whole from public funding of support to the POs for fruits and vegetables through the national strategy, it is recommended to phase out the complete support scheme on the level of the EU. However, this should be considered in the regional and international context, in order avoid distortions in the competition between the member states, it is not recommended to stop the support to POs for Germany as a single country.

For the next national strategy it is recommended to restrict the support to a maximum of five years, which would allow the PO to complete phase one and two for modernization and establishment of quality management systems. The support for quality management staff of the PO should be eliminated, as well as the support for harvest insurances. The measures that aim at investing in expanding the production capacity of PO members should be moved from the common agricultural market organization support scheme to the investment support scheme in the rural development policy in the 2nd pillar of CAP. This would contribute to more coherence of EU support to rural development and to reduce costs for administration and control structures.

To facilitate monitoring and evaluation of the national strategy implementation, reporting by the POs should be simplified by implementing a more systematic approach of data recording. The calculation of impact indicators is not always clear enough, and should be revised. In order to identify the effect of different measures on the changes in the impact indicators, the POs could be asked to rank the measures according to the contribution to the aims of the operational programmes.

Since many of the implemented measure aim at long-term effects, this assessment cannot capture all effects of the operational programmes. For a more comprehensive assessment, an ex-post evaluation should be conducted in about 3 years after the finalization of the operational programmes. Such evaluation should also include case studies of different POs and consider the questions of benefit distribution among the members of the PO and of decision making processes concerning the design of the operational programmes.

2 Einleitung

2.1 Zweck des Berichts

Von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) anerkannte Erzeugerorganisationen (EO) für frisches Obst und Gemüse können im Rahmen der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte (GMO) operationelle Programme erarbeiten (ABL 2007). Zur Finanzierung dieser operationellen Programme können die EO einen Betriebsfonds einrichten. Dieser wird durch Finanzbeiträge der EO und ihrer Mitglieder einerseits und einer finanziellen Beihilfe (i. d. R. 50 %der Ausgaben) der EU im Rahmen der ersten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) andererseits gespeist.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird dieses Förderprogramm von den EU-Mitgliedstaaten durchgeführt. In Deutschland sind hierfür die Bundesländer zuständig, die zu diesem Zweck innerhalb der jeweiligen Verwaltungsstruktur zuständige Stellen[1] bestimmt haben. Der rechtliche Rahmen für die Förderung wird auf nationaler Ebene u. a. durch eine „Nationale Strategie“ gebildet, die von den Mitgliedsstaaten erarbeitet werden muss. In Deutschland hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) im Jahr 2008 eine „Nationale Strategie für nachhaltige operationelle Programme der Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse in Deutschland“ [2] herausgegeben, die für den Zeitraum von 2008 bis 2013 gültig ist (BMELV 2008). Die Ziele der Nationalen Strategie sind dabei deckungsgleich mit den in der GMO definierten Zielen. Auch bezüglich der förderfähigen Maßnahmen ist die Nationale Strategie sehr eng an die GMO angelehnt.

Die übergeordneten Ziele der Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie sind (1.) die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, (2.) die Verbesserung des Anreizes zur Mitgliedschaft in EO und (3.) der Schutz und die Erhaltung der Umwelt. Um diese allgemeinen Ziele erreichen zu können, wurden drei allgemeine und sieben spezifische Ziele definiert (BMELV 2008).

Das EU-Recht sieht vor, dass die Nationalen Strategien der Mitgliedsstaaten einer unabhängigen Bewertung unterzogen werden müssen (ABL 2011), deren Ergebnisse bei der Entwicklung neuer nationaler Strategien mit einfließen sollen. Die Bewertungsberichte sind durch die Nationalstaaten spätestens am 15.11.2012 der EU-KOM vorzulegen.

---

[1] Nachfolgend als „zuständige Stellen“ bezeichnet.

[2] Nachfolgend „Nationale Strategie“ genannt.

Dieser Bewertungsbericht folgt den Vorgaben des Artikels 127 (4) der EU-Verordnung 543/2011[3] (ABL 2011) und des darauf aufbauenden gemeinsamen Leitfadens für die Bewertung der Nationalen Strategien, der von der Europäischen Kommission erarbeitet wurde, und so den Vergleich der Bewertungsergebnisse auf europäischer Ebene ermöglicht. Vor dem geschilderten Hintergrund dient die Bewertung der Beurteilung der Fortschritte bei der Verwirklichung der allgemeinen und spezifischen Ziele der Nationalen Strategie im Rahmen der operationellen Programme der EO. Dafür sollen die Inanspruchnahme der Fördermittel quantifiziert, die Wirksamkeit und Effizienz der durchgeführten operationellen Programme mit Blick auf die in den operationellen Programmen der EO definierten Ziele geprüft und die Ergebnisse und Wirkungen der operationellen Programme bezüglich der allgemeinen und spezifischen Ziele in der Nationalen Strategie beurteilt werden (ABL 2011). Auf dieser Basis sollen (1.) Fehler bei der Definition der förderfähigen Maßnahmen herausgearbeitet, (2.) gegebenenfalls Mängel bei der Festlegung von allgemeinen und spezifischen Zielen der Nationalen Strategie identifiziert sowie Vorschläge zu deren Behebung gemacht, (3.) Empfehlungen für die Verbesserung der Qualität künftiger Nationaler Strategien vorgelegt (ABL 2011) und (4.) Empfehlungen für die Anpassung der GMO abgeleitet werden (EU-KOM 2011). Da die Regelungen der GMO nur mit wenigen Ausnahmen unverändert in die Nationale Strategie überführt wurden, gelten die Bewertungsergebnisse, die Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die für die Nationale Strategie erarbeitet werden, auch für die GMO.

2.2 Struktur des Berichts

In diesem Bericht wird im folgenden 3. Kapitel zunächst der Kontext der Bewertung vorgestellt. Dafür werden zunächst Hintergrundinformationen zur Nationalen Strategie und ihren Zielen diskutiert und ein erster Überblick über die Inanspruchnahme der Fördermittel gegeben. Anschließend werden weitere Förderinstrumente für den Gartenbausektor identifiziert, welche die gleichen oder sehr ähnliche Förderziele wie die Nationale Strategie verfolgen, und eine Einordung der Nationalen Strategie in dieses Fördergeschehen vorgenommen. In Kapitel 4 dieses Berichtes wird die Bewertungsmethodik vorgestellt und die Datengrundlage für die Bewertung erläutert. Des Weiteren werden die Probleme und Grenzen der angewandten Methodik aufgezeigt, um daraus die Grenzen der Bewertung und der Aussagekraft der Bewertungsergebnisse abzuleiten. Der Ergebnisteil in Kapitel 5 dient im ersten Abschnitt der Beantwortung der Bewertungsfragen, die sich auf die acht Maßnahmenbereiche der Nationalen Strategie beziehen, und jeweils die Mittelverwendung beschreiben, den Nutzen anhand der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren diskutieren sowie die Effizienz der Maßnahmen beurteilen. Dazu wird zunächst auch die allgemeine Marktentwicklung des Sektors Obst und Gemü-

[3] Die EU-Verordnung 543/2011 ist die Durchführungsverordnung der GMO (ABL 2011), die in der EU-Verordnung 1234/2007 festgelegt ist (ABL 2007). Artikel 127 der EU-Verordnung 543/2011 schreibt die Bewertung der Nationalen Strategien der EU-Mitgliedsstaaten vor. Nähere Angaben zur Vorgehensweise bei der Bewertung, zu Inhalt und Struktur des Bewertungsberichts werden in dem Leitfaden zur „Bewertung der nationalen Strategien für nachhaltige operationelle Programme im Obst- und Gemüsesektor“ (EU-KOM 2011) gemacht.

se sowie die Entwicklung der Situation der EO insgesamt dargestellt und in Bezug gesetzt. Der zweite Teil des 5. Kapitels betrachtet die Wirkungen der Nationalen Strategie insgesamt und diskutiert den Erreichungsgrad der spezifischen Ziele anhand der im ersten Teil dieses Kapitels ermittelten Nutzen der umgesetzten Maßnahmen. Kapitel 6 beinhaltet die Schlussfolgerungen und gibt Empfehlungen für zukünftige nationale Strategien und Förderinstrumente im Rahmen der GMO.

3 Kontext der Bewertung

3.1 Grundlage der Förderung: Die Nationale Strategie

Die Aufgabe der Nationalen Strategie (BMELV 2008) ist, die EO für Obst und Gemüse in der Nutzung bestehender Entwicklungspotenziale zu unterstützen, um dadurch das aus gesellschaftlicher Sicht mittel- bis langfristige Ziel der Förderung zu erreichen. Dieses gesellschaftliche Ziel besteht in der Verbesserung der Vermarktungsstrukturen und der Versorgung mit Obst und Gemüse aus deutscher Produktion, sowie in der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Erzeuger. Dabei hat die Nationale Strategie die sehr heterogenen Strukturen und Ausrichtungen der EO zu berücksichtigen.

Die Förderung zielt auf die anerkannten EO für Obst und Gemüse, da sie eine grundlegende Rolle als Mittler zwischen Erzeugung und Absatz innehaben (RUHM et al. 2008). In dieser Funktion bündeln sie die Produktion und stärken die Marktposition der Erzeuger, die einer in hohem Maße konzentrierten und rationalisierten Abnehmerseite gegenüberstehen. Dabei müssen die Erzeugerorganisationen wichtige Anforderungen sowohl für die Abnehmer der Erzeugnisse als auch für die Erzeuger erfüllen. Für die Abnehmerseite umfassen die Leistungen im Wesentlichen die Bündelung, Aufbereitung, Qualitätssicherung, Gewährleistung der Produktsicherheit, Liefersicherheit, Sortimentsgestaltung, (d. h. Lenkung der Produktion im Sinne der Abnehmer) und die Übernahme weiterer Dienstleistungen. Für die angeschlossenen Erzeuger übernehmen die EO die Funktionen der Absatz- und Einkommenssicherung, Aufbereitung und Lagerung der Erzeugung, Preisbildung und Zahlungsmanagement (RUHM et al. 2008, BMELV 2008). Durch die Wahrnehmung dieser Funktionen haben die EO das Potenzial, die einheimische Produktion von Obst und Gemüse zu stärken, woraus sich das besondere gesellschaftliche Interesse an den Erzeugerorganisationen ableitet, da die Verbraucher eine Präferenz für deutsche bzw. auch regionale Ware haben. RUHM et al. (2008) heben hervor, dass an EO angeschlossene Erzeuger sich auf die Produktion konzentrieren können und von Vermarktungsaufgaben entlastet werden, wodurch das heimische Angebot von Obst und Gemüse in Menge und Qualität verbessert werde.

Vor diesem Hintergrund definiert die Nationale Strategie die allgemeinen Förderziele (1.) die Stärkung der Angebotsseite, (2.) die Verbesserung der Wettbewerbsposition sowie (3.) die Wahrnehmung von Verantwortung für Verbraucher und Gesellschaft (BMELV 20008).

Die Risiken und Herausforderungen für die Ausgestaltung der Nationalen Strategie sind in diesem Kontext unter anderem die sehr große Heterogenität der EO und auch ihrer Mitglieder.

Auf Ebene der Erzeugerorganisationen haben sich geförderte Aktionen[4] an diesen Zielen zu orientieren. Ansatzpunkte für konkrete Aktionen sind dabei die Verbesserung der Attraktivität sowohl für die Mitglieder der EO als auch für Abnehmer der Erzeugnisse, eine Ressourcen schonende Erzeugung und die Vermarktung sicherer Produkte. Auf dieser Grundlage definiert die Nationale Strategie sieben spezifische Ziele, die alle von gleich hoher Bedeutung sind (BMELV 20008):

1. die Förderung der Angebotskonzentration,
2. die Verbesserung der Marktorientierung,
3. die Steigerung und Erhaltung der Qualität,
4. die Verbesserung des Mitgliedermanagements und Anreize zur Mitgliedschaft,
5. die Effizienzsteigerung,
6. die Kompetenzentwicklung und Steigerung der Innovationsfähigkeit und
7. die Ressourcen schonende Erzeugung und Vermarktung sicherer Produkte.

In diesem Kontext ist die abschließende Definition eines Katalogs förderfähiger Maßnahmen im Rahmen der Nationalen Strategie nur sehr schwer möglich, so dass in der Nationalen Strategie zwar Beispiele für mögliche förderfähige Aktionen angeführt werden aber keine Positivliste für förderfähige Aktionen erarbeitet wird. Diese Beispiele sind zu förderfähigen Maßnahmenbereichen gruppiert, die nach (1.) Produktionsplanung, (2.) Verbesserung und Erhaltung der Produktqualität, (3.) Verbesserung der Vermarktung, (4.) Weiterbildung und Beratung, (5.) Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, (6.) Krisenprävention, (7.) Umweltmaßnahmen und (8.) sonstige Maßnahmen differenziert sind (BMELV 2008).

Antragsberechtigt sind nach EU-Recht anerkannte EO für Obst und Gemüse[5] (ABL 2007). Die EO erstellen im Rahmen ihrer Entwicklungskonzepte so genannte operationelle Programme (OP) mit einer Laufzeit von in der Regel drei bis fünf Jahren, in denen verschiedene Aktionen aus diesen Maßnahmenbereichen gemäß den Bedürfnissen und Zielen der jeweiligen EO umgesetzt werden. Für die Umsetzung der OP muss jede EO einen Betriebsfond einrichten, der grundsätzlich zu gleichen Teilen aus Mitteln der EU und der EO bzw. ihrer Mitglieder gespeist wird. Damit beläuft sich die Förderung auf 50 % der Kosten der OP bis zu einer jährlichen Förderhöchstsumme von im Normalfall 4,1 % des Wertes der vermarkteten Erzeugung (WVE) der jeweiligen EO. Aufgrund des hohen Subventionswertes von 50 % sind die EO in aller Regel bestrebt, die maximal mögliche Förderung auszuschöpfen, so dass die Finanzvolumina der OP in vielen Fällen annähernd 8,2 % des WVE einer EO erreichen.

---

[4] Im Rahmen von Förderprogrammen ist es allgemein üblich, von Förder*maßnahmen* zu sprechen, die jedoch im Kontext der GMO *Aktionen* genannt und zu verschiedenen *Maßnahmenbereichen* zusammengefasst werden.

[5] Die Förderung beschränkt sich auf die in der VO (EG) 1234/2007, Anhang 1, Teil IX genannten Erzeugnisse (ABL 2007).

Voraussetzung für eine Förderung ist, dass die OP mit ihren Aktionen mindestens eins der spezifischen Ziele 1. bis 3., Ziel 7. (Umwelt) und ein weiteres der Ziele 1. bis 6. verfolgen (für die Liste der spezifischen Ziele siehe oben). Eine weitere Bedingung für eine Genehmigung eines OP ist, dass mindestens zwei Aktionen im Maßnahmenbereich Umwelt umgesetzt werden oder 10 % der Ausgaben eines OP diesem Bereich zuzuordnen sind (BMELV 20008).

Innerhalb dieses Rahmens erfolgt die Umsetzung der Förderung durch die Bundesländer über die sogenannten zuständigen Stellen, die bei Landesämtern, Landwirtschaftskammern und ähnlichen Institutionen angesiedelt sind. Auf Bundesebene agiert das BMEVL koordinierend und ist über die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für die Zusammenstellung und Übermittlung von Daten zur Begleitung der Förderung zuständig.

Eine Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen wie Erzeugerorganisationen im Rahmen der ersten Säule der GAP ist in Deutschland nur für Erzeuger von Obst und Gemüse möglich. Produzenten anderer gärtnerischer und landwirtschaftlicher Erzeugnisse sind von dieser Förderung ausgeschlossen.[6]

Nach RUHM et al. (2008) ergibt sich die Relevanz für die Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie hiernach aus den besonderen Anforderungen an die EO im Vergleich zu anderen Anbietern von Obst und Gemüse. Die Erzeuger von Obst und Gemüse befinden sich teilweise in einer problematischen Wirtschaftslage und haben Defizite in der strategischen Ausrichtung und Marktorientierung. Dies gilt insbesondere für die kleineren und mittleren Erzeuger. Darüber hinaus sind Erzeuger und EO von häufig wechselnden strategischen Ausrichtungen des LEH betroffen, die sie aufgrund der stark konzentrierten Marktmacht auf der Abnehmerseite wenig beeinflussen können. Die Bündelung und Lieferung großer Partien durch die EO sind daher besonders wichtige Funktionen, die einzelne kleine und mittelgroße Erzeuger vielfach nicht leisten können.

Auf der anderen Seite erschwert die Heterogenität der Mitgliedsbetriebe demokratische Entscheidungsprozesse und erhöht die Kontrollkosten bezüglich der Qualität der Erzeugnisse und möglicher eigenmächtiger Vermarktung der Mitglieder. RUHM et al. (2008) diagnostizieren mögliche Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedern der EO aufgrund der Heterogenität der Betriebe und weisen auf Eintrittshemmnisse für Betriebe hin, wie z. B. die Höhe der Vermarktungsgebühren, die Andienungspflicht sowie die Auswahl geeigneter Erzeuger seitens der EO (RUHM et al. 2008: S.22). Die Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie soll diese Nachteile der EO ausgleichen und deren Attraktivität für Erzeuger steigern, um den Organisationsgrad im Sektor zu erhöhen und dadurch den Sektor insgesamt zu stärken (RUHM et al. 2008, BMELV 2008).

---

[6] Darüber hinaus sind auch anerkannte EO für die Vermarktung von Hopfen im Rahmen der GMO beihilfeberechtigt. Sie werden in Deutschland nach Artikel 102a der EU-Verordnung 1234/2007 mit bis zu 2,277 Mio. Euro jährlich gefördert (ABL 2007), was etwa 3 % der aktuellen Förderung von Obst- und Gemüse-EO entspricht.

In der von RUHM et al. (2008) beschriebenen Situation des Obst- und Gemüsesektors in Deutschland stellt sich zum einen die Frage, ob es einer besonderen Förderung der Produktion und Vermarktung deutschen Obstes und Gemüse bedarf, wenn die Verbraucher eine besondere Präferenz für einheimische Waren haben und diese am Markt stärker nachfragen als identische Erzeugnisse aus anderen Ländern. Zum anderen wäre zu prüfen, wie bedeutend die Rolle der EO für die Produktion von Obst und Gemüse in Deutschland im Vergleich zu anderen Bündlern ist. Angesichts des seit Jahren praktisch gleichbleibenden Organisationsgrades der Erzeuger im Bereich Obst und Gemüse (RUHM et al. 2008) von 26 % der Obst- und 17 % der Gemüseerzeuger ist keine besondere Bedeutung der EO für die Stärkung des Sektors zu erkennen. Die Anteile der EO am Gesamtangebot der deutschen Erzeugung sind – historisch bedingt – je nach Produkt sehr unterschiedlich, ohne dass es zu einer Verminderung der Produktion bei den Obst- und Gemüsearten gekommen wäre, bei denen EO eine geringe Rolle spielen.

Voraussetzung für eine aus gesellschaftlicher Sicht sinnvolle Förderung ist, dass die EO gesellschaftlich gewünschte Leistungen erbringen, die von anderen Bündlern von Obst und Gemüse nicht oder nicht in dem geforderten Umfang erbracht werden können. In diesem Fall wäre es aus gesellschaftlicher Perspektive sinnvoll, eine Förderung zu etablieren, welche die Mehrkosten der EO für die Erbringung dieser Leistungen im Vergleich zu anderen Bündlern zu fördern.

3.2 Inanspruchnahme der Förderung

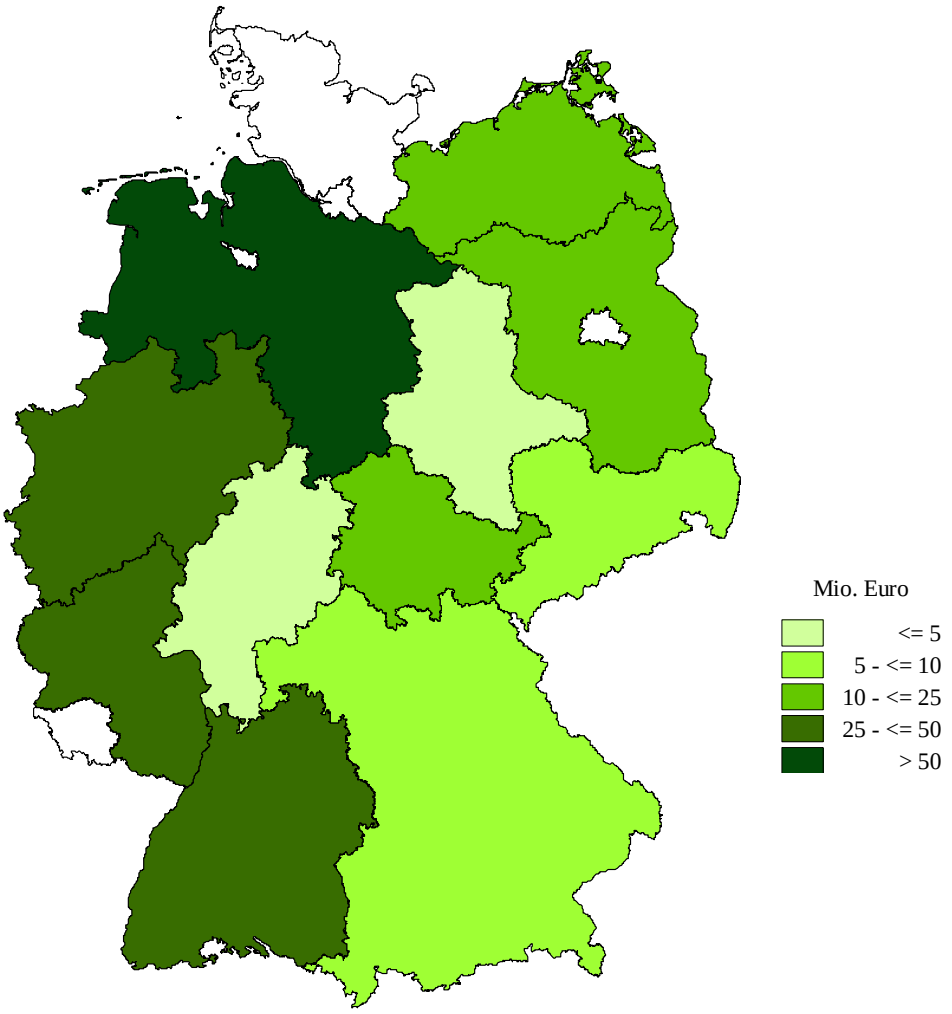
Insgesamt haben 23 anerkannte EO im Rahmen der Nationalen Strategie ein OP erstellt und umgesetzt. Zusätzlich haben drei EO ihr bisheriges OP in die neuen Förderstrukturen der Nationalen Strategie übertragen und Förderung erhalten. Die insgesamt von 2007 bis 2011 im Rahmen der OP dieser 26 EO genehmigten Ausgaben betrugen rund 232,5 Mio. Euro. Diese Summe schließt die Förderung der auf die nationale Strategie übertragenen und weitergeführten OP ein. Die EO, die ihr altes OP nicht in die nationale Strategie überführt haben (3 EO), bzw. die ihre Anerkennung nach 2008 verloren haben (2 EO) und eine EO, die an einer Vereinigung von Erzeugerorganisationen (VEO) in Belgien beteiligt ist, sind nicht in den Berechnungen enthalten und werden damit auch nicht bei der Bewertung der Nationalen Strategie berücksichtigt.

Als Datengrundlage zur Beschreibung des Fördergeschehens stehen einerseits die von der BLE bereitgestellten Jahresberichte (BLE versch. Jgg.) und andererseits die Halbzeitbewertungen, welche die EO nach Ablauf der Hälfte der Laufzeit ihrer OP den zuständigen Stellen vorlegen müssen (ZUSTÄNDIGE STELLEN 2012), zur Verfügung. Die Jahresberichte beschreiben für die verschiedenen Förderjahre die Grundgesamtheit des aus der Nationalen Strategie resultierenden Fördergeschehens auf hoch aggregiertem Niveau. Demgegenüber liefern die Halbzeitbewertungen detailliertere Informationen zum Fördergeschehen jedoch für einen Teil der geförderten EO, da noch nicht alle EO die Hälfte der Laufzeit ihrer OP überschritten ha-

ben. Für weitere Informationen zu diesen beiden Datenquellen und die Aussagekraft der darauf basierenden Analysen wird auf Kapitel 4.2 verwiesen.

Die Verteilung der Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie auf die Bundesländer spiegelt die Bedeutung der einzelnen Bundesländer in der Produktion von Obst und Gemüse wider (Karte 3.1). Mit gut 56 Mio. Euro und mehreren großen etablierten EO mit Erzeugung von Kernobst, Spargel, Pilzen, Erdbeeren, Kräutern und sonstigem Obst und Gemüse ist Niedersachsen Spitzenreiter bei der Inanspruchnahme der Förderung, gefolgt von Baden-Württemberg mit den Schwerpunkten Obstproduktion am Bodensee und der Obst und Gemüseerzeugung im oberen Rheingraben sowie Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Brandenburg, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern nehmen einen mittleren Platz ein, vor Bayern und Sachsen. Sachsen-Anhalt und Hessen sind nur geringfügig an der Umsetzung der Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie beteiligt.

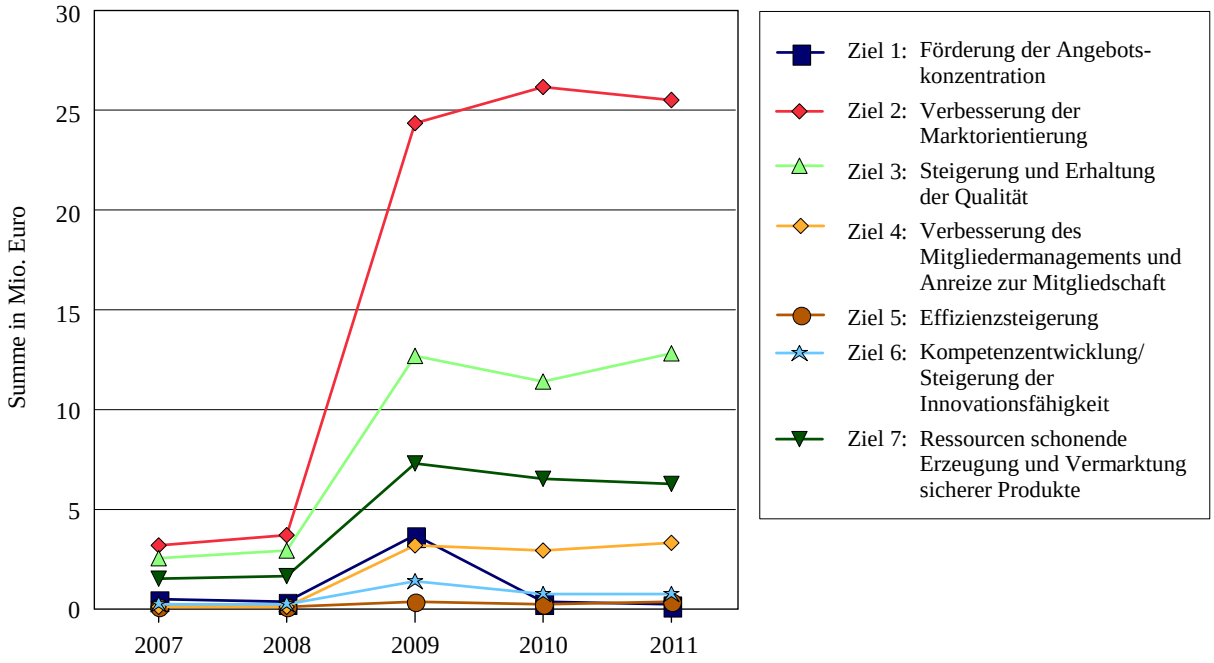
Karte 3.1: Förderintensität nach Bundesländern: Gesamtsumme der genehmigten Ausgaben der OP in den Jahren 2007 bis 2011



Quelle: BLE, versch. Jgg., eigene Berechnungen.

Die Gesamtausgaben im Rahmen der genehmigten OP in Höhe von 232,5 Mio. Euro sind sehr unterschiedlich auf die 7 spezifischen Förderziele verteilt (Abbildung 3.1). In die Verbesserung der Marktorientierung (Ziel 2) und die Steigerung und Erhaltung der Qualität (Ziel 3) sind die mit Abstand meisten Fördermittel geflossen, gefolgt von der Ressourcen schonenden Erzeugung (Ziel 7). Weniger ausgabenintensiv sind Aktionen zur Förderung der Angebotskonzentration (Ziel 1), die Förderung des Mitgliedermanagements und der Anreize für die Mitgliedschaft (Ziel 4). Auf nur sehr geringem Ausgabenniveau werden Aktionen für die Steigerung der Effizienz (Ziel 5) und der Innovationsfähigkeit (Ziel 6) umgesetzt. Bei letzteren liegt dies eventuell auch daran, dass in der Umsetzung Überlappungen mit anderen Zielen bestehen.

Abbildung 3.1: Bedeutung der spezifischen Förderziele nach Fördersummen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Zur Erreichung der spezifischen Ziele sind Aktionen 1. zur Optimierung der Logistik, 2. Verbesserung und Erhaltung der Produktqualität, 3. Sortimentsgestaltung und Produktionssteuerung, 4. Reduzierung des Abfallvolumens und 5. Optimierung der Aufbereitung der Produkte in dieser Reihenfolge als wichtigste genehmigte Ausgabenbereiche in den OP zu nennen. Im Bereich der Ressourcen schonenden Produktion nimmt die Reduzierung des Abfalls, worunter insbesondere die Kosten für Mehrwegverpackungssysteme fallen, die wichtigste Rolle ein (Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1: Summen der Ausgaben für Aktionen im Rahmen der OP in den Jahren 2007 bis 2011, differenziert nach spezifischen Förderzielen

Spezifisches Ziel nach der nationalen Strategie	Maßnahme, mit der das Ziel erreicht werden soll	Anzahl EO gesamt 2007-2011	Ausgaben 2007-2011 Euro
Ziel 1: Förderung der Angebotskonzentration	1.1 Kooperationsaufbau	5	4.898.724
Ziel 2: Verbesserung der Marktorientierung	2.1 Optimierung der Aufbereitung der Produkte	15	17.402.283
	2.2 Sortimentsgestaltung und Steuerung der Produktion	16	20.305.401
	2.3 Absatzförderung, Vermarktungsförderung	15	6.860.210
	2.4 Informations-, Kommunikations- und Warenwirtschaftssysteme	7	1.295.308
	2.5 Optimierung der Logistik	11	28.623.495
	2.6 Gewächshauserrichtung und -einrichtung	4	8.652.318
Ziel 3: Steigerung und Erhaltung der Qualität	3.1 Qualitätsmanagement und Rückstandsmonitoring	17	15.198.033
	3.2 Zertifizierung und Schulungen QS	15	2.902.402
	3.3 Verbesserung und Erhaltung der Produktqualität	16	23.583.919
Ziel 4: Verbesserung des Mitgliedermanagements und Anreize zur Mitgliedschaft	4.1 Aktionen zur Gewährleistung von Nachhaltigkeit	5	1.036.420
	4.2 Krisenprävention und Krisenmanagement	10	8.274.852
Ziel 5: Effizienzsteigerung	5.1 Rationalisierung	3	1.086.740
Ziel 6: Kompetenzentwicklung/Steigerung der Innovationsfähigkeit	6.1 Forschungs- und Versuchsvorhaben	7	918.595
	6.2 Kompetenzerwerb Beratungen und Schulungen	14	2.172.783
Ziel 7: Ressourcen schonende Erzeugung und Vermarktung sicherer Produkte	7.1 Verminderung von Rückständen/ unerwünschten Stoffen	8	2.066.199
	7.2 Nachhaltige Nutzung und Schutz der natürlichen Ressourcen	11	1.442.771
	7.3 Beitrag zum Klimaschutz	5	1.282.659
	7.4 Reduzierung des Abfallvolumens	15	18.760.550
Sonstiges		18	2.720.463
Genehmigte Kosten insgesamt		**18**	**166.763.662**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

3.3 Förderpolitischer Kontext der Nationalen Strategie

Im landwirtschaftlichen Sektor existieren weitere Fördermaßnahmen, die, wie die Nationale Strategie, zum Ziel haben, die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und des Sektors insgesamt zu erhöhen und eine umwelt- und ressourcenschonende Erzeugung zu unterstützen. Diese Maßnahmen werden zu einem großen Teil aus dem Europäischen Entwicklungsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und damit aus Mitteln der 2. Säule der GAP finanziert. Zusätzlich wird der nationale Anteil im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) zu 60 % durch den Bund mitfinanziert. Die für die Erzeugung von Obst und Gemüse wichtigsten sind die einzelbetriebliche Förderung und hier insbesondere das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) und die Förderung der Marktstrukturverbesserung mittels der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (VV). Darüber hinaus haben die Bundesländer die Möglichkeit, eigene Förderprogramme in diesem Bereich anzubieten, die von der EU genehmigt werden müssen.

Der nationale Rahmen für die Förderung über das AFP und VV wird in der GAK definiert (BMELV 2011). Da sowohl das AFP als auch VV Ziele verfolgen, die auch mit der Nationalen Strategie erreicht werden sollen, existiert für Betriebe des Obst- und Gemüsebaus eine

große Schnittmenge von Fördertatbeständen[7], die entweder über die Nationale Strategie oder über das AFP beziehungsweise über VV gefördert werden können. Eine Doppelförderung über mehrere Förderprogramme ist dabei ausgeschlossen und durch die Bewilligungsbehörden sicherzustellen.

Beispielsweise haben Erzeugerorganisationen die Möglichkeit, Investitionen zur Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung oder Aufbereitung der Produkte für die Vermarktung sowohl über VV als auch im Rahmen der Nationalen Strategie fördern zu lassen. Analog dazu können bestimmte Investitionen in Produktionseinrichtungen auf den Erzeugungsbetrieben der Mitglieder von EO entweder über das AFP oder im Rahmen der Nationalen Strategie förderfähig sein. Beispiele dafür sind der Bau von Gewächshäusern oder Kühllagern.

Die Etablierung von teilweise parallelen Förderstrukturen entspricht nicht dem allgemeinen Gebot der Schaffung von schlanken und effizienten Verwaltungsstrukturen. Darüber hinaus weichen die Subventionshöhen der genannten Förderprogramme deutlich voneinander ab. Die GAK legt für das AFP im Regelfall einen maximalen Förderanteil von 25 % fest (BMELV 2011). Dieser Satz wird bei einigen Bundesländern jedoch nicht erreicht. Schleswig-Holstein bietet seit dem 01.02.2010 kein AFP mehr an. Der Fördersatz kann nach Ermessen der Bundesländer jedoch für Junglandwirte um 10 %-Punkte erhöht werden[8]. Der Bonus von 10 %-Punkten auf bestimmte Investitionen im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes wird im Gartenbau nicht gewährt. Höhere Fördersätze im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung bietet Sachsen außerhalb der GAK an. Hier beträgt die Grundförderung 30 %. Zuschläge von jeweils 10 %-Punkten sind in benachteiligten Gebieten und für ausgewählte Investitionen, die dem Umweltschutz dienen, möglich. Außerdem ist die einzelbetriebliche Förderung insbesondere im AFP an strikte Förderbedingungen geknüpft, die in der Summe dazu führen, dass mit Blick auf Größe und Wirtschaftlichkeit eher mittlere Betriebe in den Genuss einer Förderung kommen können.

VV ist auf Unternehmen beschränkt, die mit weniger als 750 Personen beschäftigen oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. Euro erzielen. Dabei ist die Förderung nach der Unternehmensgröße und -form differenziert: Für Erzeugerzusammenschlüsse beträgt der Fördersatz bis zu 35 %, für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bis zu 25 % und für Unternehmen, die größer KMU sind und weniger als 750 Personen beschäftigen oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. €, 20 %.[9]

---

[7] Im Rahmen der Nationalen Strategie sind das Aktionen.

[8] Die Junglandwirteförderung im AFP ist begrenzt auf einmalig 20.000 Euro, was bei einer förderfähigen Investitionssumme von 200.000 Euro erreicht wird.

[9] Anerkannte Erzeugergemeinschaften, also Zusammenschlüsse von landwirtschaftlichen Erzeugern außerhalb der Bereiche Obst und Gemüse, werden bei Investitionen mit bis zu 25 % gefördert. Außerdem ist die Förderhöhe von der Verfügbarkeit von Fördermitteln abhängig, auf fünf Jahre begrenzt, degressiv gestaffelt und sowohl an die jährlich nachgewiesenen Umsätze als auch an die Höhe der Verwaltungskosten gekoppelt (BGBL 1969).

VV ist auf Unternehmen beschränkt, die mit weniger als 750 Personen beschäftigen oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. Euro erzielen. Dabei ist die Förderung nach der Unternehmensgröße und -form differenziert: Für Erzeugerzusammenschlüsse beträgt der Fördersatz bis zu 35 %, für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bis zu 25 % und für Unternehmen, die größer KMU sind und weniger als 750 Personen beschäftigen oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. €, 20 %[10]. Demgegenüber beträgt der Subventionswert im Rahmen der Förderung von EO über die Nationale Strategie 50 % der genehmigten Ausgaben und liegt damit in aller Regel deutlich über den Fördersätzen bei VV und AFP.

Das Förderziel einer Ressourcen schonenden Produktion ist Gegenstand sowohl der Nationalen Strategie als auch des AFP. Hierbei sind die Förderungsmöglichkeiten in bestimmten Fällen komplementär ausgestaltet. Beispielsweise können über die EO Beratungsbedarf und Fortbildungen zur Integrierten Produktion oder zum Ökologischen Anbau gefördert werden. Voraussetzung ist, dass diese Anbauweisen auch auf den Betrieben durchgeführt und im Rahmen der ELER Programme gefördert werden sowie die Beratung/Fortbildungen darauf abzielen, die Umweltwirkungen dieser Anbauweisen zu verbessern (BMELV 2008:. 57). Außerdem ist auch der Einsatz von alternativen Methoden und Verfahren zum chemischen Pflanzenschutz unter beiden Programmen förderfähig, wobei hier nur ein Förderprogramm für jeweils eine Maßnahme in Anspruch genommen werden kann.

3.4 Zweck und Umfang der Bewertung

Diese Bewertung hat das Ziel, die Umsetzung und die Wirkungen der Nationalen Strategie vor dem Hintergrund dieser Ziele zu identifizieren, um daraus nützliche Erkenntnisse für die Verbesserung künftiger Nationaler Strategien zu gewinnen. Dabei sind insbesondere etwaige Mängel bei der Festlegung von allgemeinen und spezifischen Zielen oder förderfähigen Maßnahmenbereichen von besonderer Bedeutung. Damit setzt die Bewertung auf Ebene der Aktionen der einzelnen OP der verschiedenen EO an, da die Summe der Wirkungen dieser Aktionen die Wirkung der Nationalen Strategie ergibt. Da die Nationale Strategie bezüglich der Ziele sowie des Rahmens der förderfähigen Maßnahmen mit der GMO praktisch deckungsgleich ist, kann die Zielerreichung im Rahmen der Nationalen Strategie mit der Zielerreichung der GMO gleichgesetzt werden. Aus diesem Grund können auch die Empfehlungen, die zur Nationalen Strategie erarbeitet werden, auf die GMO angewandt werden.

Der Zeitpunkt für die Durchführung der Bewertung ist ein Kompromiss zwischen dem Bedarf an Bewertungsergebnissen im Rahmen der politischen Programmierung und der Aussagekraft der Ergebnisse. Der Grund für die begrenzte Aussagekraft der Bewertung der Nationalen Stra-

[10] Anerkannte Erzeugergemeinschaften, also Zusammenschlüsse von landwirtschaftlichen Erzeugern außerhalb der Bereiche Obst und Gemüse, werden bei Investitionen mit bis zu 25 % gefördert. Außerdem ist die Förderhöhe von der Verfügbarkeit von Fördermitteln abhängig, auf fünf Jahre begrenzt, degressiv gestaffelt und sowohl an die jährlich nachgewiesenen Umsätze als auch an die Höhe der Verwaltungskosten gekoppelt (BGBL 1969).

tegie zu diesem Zeitpunkt liegt insbesondere darin, dass sich einerseits viele Maßnahmen noch in der Umsetzung befinden und dass sich andererseits die Wirkungen der umgesetzten Aktionen erst mit einiger zeitlicher Verzögerung voll entfalten. Beispielsweise besteht nach Investitionen in neue Anlagen eine Lernphase bei deren Nutzung, die zunächst durchlaufen werden muss, bevor sich die Wirkungen einer Investition voll zeigen. Außerdem können jahresbedingte Einflüsse die Wirkungen einer Investition überlagern, so dass ein möglichst langer Zeitraum zwischen Umsetzung einer Investition und der Messung ihrer Wirkungen eindeutigere Aussagen erlaubt. Insbesondere nach Schulungs- und Beratungsaktivitäten ist mit einem teilweise erheblichen Zeitversatz zu rechnen, bevor die Wirkungen solcher Aktionen sichtbar werden. Dies verdeutlicht, dass der Bewertungszeitpunkt für eine abschließende Beurteilung des Nutzens der Nationalen Strategie noch zu früh ist. Dennoch werden in dieser Bewertung insbesondere der Fortschritt in der Umsetzung der Nationalen Strategie und die Wirkungsrichtung der einzelnen Maßnahmenbereiche erfasst, so dass es möglich sein wird, Ergebnisse abzuleiten und erste Aussagen zu den Wirkungen der Nationalen Strategie vor dem Hintergrund ihrer allgemeinen und spezifischen Ziele zu formulieren.

Die Bewertung beinhaltet die Beschreibung des Grades der Inanspruchnahme der Finanzmittel und die damit umgesetzten Aktionen sowie die Analyse der Wirksamkeit der durchgeführten OP und eine Beurteilung der Effizienz dieser Programme als Grundlage für die Wirkungen der Nationalen Strategie als Ganzes. Darüber hinaus wird eine Prüfung der Kohärenz dieser Wirkungen mit den in der Nationalen Strategie festgelegten allgemeinen und spezifischen Zielen vorgenommen.

4 Methodik

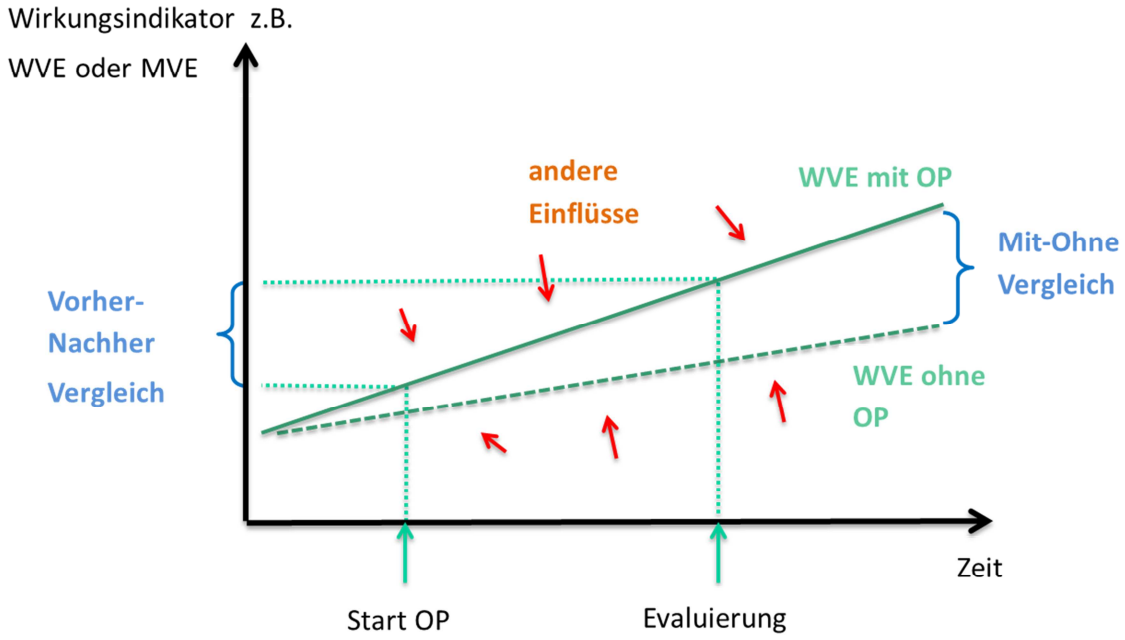
4.1 Bewertungskonzept

Das Bewertungskonzept und die methodische Vorgehensweise in dieser Evaluierung orientieren sich an den Vorgaben des Leitfadens zur Bewertung der Nationalen Strategien (EU-KOM 2011). Demnach werden zunächst das Fördergeschehen im Rahmen der Nationalen Strategie beschrieben und im Anschluss anhand der Bewertungsfragen die Wirkungen identifiziert sowie die Effizienz der Förderung untersucht.

Zur Beschreibung des Fördergeschehens wird auf die auf Ebene der EO aggregierten Input- und Outputindikatoren zurückgegriffen, die in den Jahresberichten der EO geführt werden. Für einen genaueren Einblick in die im Rahmen der OP umgesetzten Aktionen wird auf die Halbzeitbewertungen zurückgegriffen, die bereits von vielen EO vorliegen. Die umgesetzten Aktionen werden mit Blick auf die jeweils angestrebten Ziele dargestellt.

Um die Wirkungen eines Förderprogramms quantifizieren zu können, müssen die Veränderungen beim Fördermittelempfänger identifiziert werden, die direkt auf die Förderung zurückzuführen sind. Bei der Bewertung von Förderprogrammen wird anhand ausgewählter Indikatoren dafür zunächst die Entwicklung eines Fördermittelempfängers unter dem Einfluss der Förderung auf Basis von Vorher-nachher-Vergleichen ermittelt. Die durch Vorher-nachher-Vergleiche ermittelten Veränderungen können jedoch noch nicht direkt der Förderung zugeschrieben werden, da der Fördermittelempfänger neben dem Einfluss der Förderung auch weiteren sich ändernden Einflüssen ausgesetzt war, wie beispielsweise dem Wetter, den Verbraucherwünschen, dem Geschehen auf Produkt- und Faktormärkten, dem technischen Fortschritt oder den politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen (Abbildung 4.1). Um von diesen neben der Förderung wirkenden zusätzlichen Einflüssen abstrahieren zu können, werden Mit-ohne-Vergleiche durchgeführt, für die eine Vergleichsgruppe für die Fördermittelempfänger aufgestellt wird, die ähnliche Strukturen wie diese aufweisen und (fast) identische Aktionen wie sie durchgeführt haben. Über einen Vergleich der Änderungen bei der Gruppe der Fördermittelempfänger mit denen bei der Vergleichsgruppe kann auf die Wirkung der Förderung rückgeschlossen werden. Zu guter Letzt müssen bei der Bewertung eines Förderprogramms noch Mitnahmeeffekte ermittelt werden, die dadurch entstehen, dass Fördermittelempfänger Aktionen mit Förderung umsetzen, die sie auch ohne Förderung umgesetzt hätten. Die Effekte solcher Aktionen können nicht der Förderung zugeschrieben werden, da sie auch ohne Förderung eingetreten wären.

Abbildung 4.1: Bewertungskonzept: Vorher-nachher und Mit-ohne Vergleiche zum Einfluss der Förderung



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten können Vorher-nachher-Vergleiche gut durchgeführt werden. Dabei ist es jedoch schwierig, die Wirkung einzelner Aktionen zu isolieren, da mit den Wirkungsindikatoren das Aggregat der Wirkungen aller Einflüsse auf die jeweiligen Indikatoren gemessen wird.

Zunehmend problematisch wird es bei Mit-ohne-Vergleichen, da es keine adäquate Vergleichsgruppe gibt. Der Grund dafür liegt in der geringen Anzahl und der Heterogenität der EO. Obwohl es neben den EO auch andere Bündler von Obst- und Gemüseerzeugnissen gibt, die nicht in den Genuss einer Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie kommen können, sind die Strukturen dieser Betriebe mit denen der EO nicht vergleichbar. Selbst wenn es direkt vergleichbare Bündler gäbe, wäre es sehr unwahrscheinlich, dass diese zu einer Zusammenarbeit im Rahmen einer Bewertung bereit wären, da sie hierfür sehr detaillierte Betriebsdaten preisgeben und damit einen tiefen Einblick in ihre Betriebsgeheimnisse geben müssten. Um dennoch zumindest einen Schritt in Richtung eines Mit-ohne-Vergleichs unternehmen zu können, soll die Entwicklung der EO mit der des gesamten Marktes verglichen werden, soweit Statistiken dafür vorliegen. Darüber hinaus werden Experteneinschätzungen und Plausibilitätsüberlegungen einen wesentlichen Raum zur Identifizierung des Beitrags der Förderung zur Zielerreichung einnehmen.

Mitnahmeeffekte sind empirisch nur sehr schwer zu ermitteln, da ein Bewerter hierfür auf die Aussagen der Fördermittelempfänger angewiesen ist. Da diese jedoch in der Regel ein erhebliches Interesse an einem Fortbestand der untersuchten Fördermaßnahme haben, ist strategi-

sches Antwortverhalten sehr wahrscheinlich. Damit sind auf diese Weise gewonnene Aussagen zur Mitnahme der Förderung wenig glaubhaft.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Probleme insbesondere bei Mit-ohne-Vergleichen und bei der Quantifizierung von Mitnahmeeffekten erfolgt die Analyse der Entwicklung der Wirkungsindikatoren, die in der Nationalen Strategie vorgeschlagen wurden, vor dem Hintergrund der Förderung qualitativ, da eine Quantifizierung der jeweiligen Förderwirkungen nicht möglich ist (siehe hierzu auch Kapitel 4.3). Auch für diese qualitative Wirkungsanalyse ist es notwendig, den Beitrag der geförderten Aktionen und speziell der Förderung zu den beobachtbaren Entwicklungen im Einzelnen zu überprüfen, und insbesondere den Versuch zu unternehmen, das Ausmaß der vielfältigen äußeren Einflüsse auf die Wirkungsindikatoren zu identifizieren. Hierzu dienen die Bewertungsfragen, wie im Leitfaden definiert, die sich auf die jeweiligen Beiträge der verschiedenen umgesetzten Aktionen zur Zielerreichung beziehen.

Die Bewertungsfragen umfassen jeweils die Aspekte der Beschreibung der Förderung und der beobachteten Veränderungen (deskriptiver Aspekt), die Diskussion möglicher Wirkungszusammenhänge (kausaler Aspekt), sowie die Beurteilung der Effizienz der Förderung, d. h. eine Einschätzung darüber, ob die beobachtete Wirkung zu geringstmöglichen Kosten erreicht wurde (normativer Aspekt).

Die Leistungen und Fähigkeiten der EO in Bezug auf die spezifischen Maßnahmen werden im Einzelnen diskutiert und anhand der Wirkungsindikatoren, vornehmlich die Entwicklung des WVE und der Menge der vermarkteten Erzeugung (MVE) sowie des durchschnittlichen Wertes der vermarkteten Erzeugung (WVE/MVE), beurteilt. Dies entspricht der Interventionslogik, nach der eine verbesserte Produktionsplanung, Qualitätssteigerung, Vermarktungsförderung, Krisenprävention sowie auch die Investitionen in Aus- und Weiterbildung, Forschung und Innovation, die Fähigkeit der EO verbessern, qualitativ hochwertige Produkte zu erzeugen, zu bündeln und zu vermarkten, und somit zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen, die sich in einer positiven Entwicklung von Menge und Wert der vermarkteten Erzeugung niederschlägt.

Für die Klärung der Frage, ob die förderfähigen Aktionen die Bedürfnisse decken, ist zunächst zu präzisieren, welche Bedürfnisse konkret zu hinterfragen sind. Im Bewertungsleitfaden der EU-KOM (2011) wird Bezug genommen auf Bedürfnisse als „für den Obst- und Gemüsesektor und/oder für Erzeuger relevante Chance oder Schwierigkeit, auf die die Nationale Strategie für nachhaltige operationelle Programme reagieren soll“. Damit sind vermutlich zunächst die Bedürfnisse der EO gemeint. Allerdings können die Bedürfnisse der EO denen anderer Akteure des Sektors widersprechen, wie beispielsweise denen der Wettbewerber der Mitglieder der EO oder anderen Bündlern von Obst- und Gemüseerzeugnissen. Ferner werden für die Gewährung der Förderung Mittel der Steuerzahler und damit der Gesellschaft eingesetzt, die auch Bedürfnisse mit der Förderung verbinden, die denen der EO entgegenstehen können.

Die Bedürfnisse der EO hinsichtlich der Maßnahmen und der Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie können sehr unterschiedlich sein, da davon auszugehen ist, dass der Entwicklungsstand der EO aufgrund der unterschiedlichen Anerkennungstermine zwischen 1997 und 2005 stark variiert.[11] Ferner sind die Kapazitäten in Produktion und Vermarktung sowie die Ausstattung der EO mit Anbauflächen zwischen 150 ha und 21.000 ha und Umsätzen zwischen etwa 5 und 240 Mio. Euro im Jahr 2010 sehr heterogen (BLE 2011). Daher ist zu erwarten, dass die Art der durchgeführten Aktionen zwischen den EO stark voneinander abweichen. Darüber hinaus wird sich aus demselben Grund auch die Gewichtung der Ziele innerhalb der jeweiligen OP zwischen den EO deutlich unterscheiden.

Eine öffentliche Finanzierung der Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie ist nur zu rechtfertigen, wenn durch die Förderung Vorteile für die Gesellschaft entstehen, die ohne den staatlichen Eingriff nicht eingetreten wären. Daher ist eine Förderung der EO nur dann gerechtfertigt, wenn sie dazu führt, dass die Bedürfnisse und Anforderungen der Gesellschaft erfüllt werden. Dies betrifft sowohl die Versorgung mit qualitativ hochwertigem Obst und Gemüse in einer präferierten Marktstruktur und in Verbindung mit einer positiven Entwicklung der ländlichen Räume, als auch bestimmte Anforderungen an Umweltwirkungen der Erzeugung und Vermarktung von Obst und Gemüse. Darüber hinaus sollen diese Bedürfnisse unter Wahrung einer effizienten Verwendung von Steuermitteln erfüllt werden.

Bei der Evaluierung der Nationalen Strategie anhand der in Kapitel 5 Bewertungsfragen wird insbesondere darauf eingegangen, inwieweit die durchgeführten Aktionen und Maßnahmen für die EO und deren Mitglieder wirksam und nützlich sind. Außerdem wird untersucht, ob dabei auch den Ansprüchen der Gesellschaft generell und insbesondere an eine effiziente Verwendung von öffentlichen Mitteln genüge getan wurde. Aufgrund der bestehenden Einschränkungen hinsichtlich der Methodik und Datengrundlagen (siehe Kapitel 4.3), können eindeutige Kausalzusammenhänge zwischen einzelnen Aktionen und der Zielerreichung empirisch nicht belegt werden. Daher wird im Wesentlichen auf Experteneinschätzungen und Plausibilitätsüberlegungen zurückgegriffen, um einem Mit-ohne-Vergleich möglichst nahe zu kommen.

Weitere Schwerpunkte der Bewertung sind die Kohärenz und die Effizienz der Förderung, besonders auch in Bezug auf die Identifizierung von Mitnahmeeffekten und die Wirksamkeit auf Ebene der EO. Fördermaßnahmen sind effizient, wenn sie so konzipiert sind, dass der gewünschte Effekt zu geringstmöglichen Kosten bzw. zu gegebenen Kosten ein größtmöglicher Effekt erreicht wird. Wichtige Nebenbedingung dabei ist, dass über die Förderung eine Wirkung erreicht wird, die aus gesellschaftlicher Sicht gewünscht ist und welche ohne die Gewährung der Beihilfe nicht eingetreten wäre. Mit Blick auf die Frage nach der Effizienz der Mittelverwendung stellt sich anschließend die Frage nach der Relation der Effekte, die Aktionen aus diesem Maßnahmenbereich hervorgerufen haben, zu den Ausgaben, die mit diesen

[11] Ein deutlicher Schwerpunkt der Anerkennung von EO lag jedoch in den Jahren 2000 und 2001.

Aktionen verbunden sind. Dieses Verhältnis ist mit dem von ähnlich gelagerten Fördermaßnahmen aus anderen Förderprogrammen zu vergleichen. Da die Effekte der einzelnen Aktionen jedoch nicht isoliert werden können, können keine Aussagen zur Effizienz der Mittelverwendung abgeleitet werden. Daher wird in diesem Bewertungsbericht auf Aussagen zur Effizienz der im Rahmen der Nationalen Strategie förderfähigen Aktionen verzichtet.

4.2 Datengrundlage

Die Studie stützt sich auf verschiedene Datenquellen, die zum einen Teil aus eigenen Erhebungen stammen, zum überwiegenden Teil jedoch von der BLE, von den zuständigen Stellen und den Erzeugerorganisationen selbst zur Verfügung gestellt wurden.

4.2.1 Jahresberichte und Halbzeitbewertungen

Die wesentliche Datengrundlage für diese Bewertung stellen die Jahresberichte und Halbzeitevaluierungen der EO dar. Die geförderten EO sind verpflichtet, jährlich Berichte über die Durchführung der OP zu erstellen, die sogenannten Jahresberichte, und an die zuständigen Stellen zu übermitteln, welche dann übergreifende Jahresberichte auf Landesebene zusammenstellen. Diese Berichte werden dann an die BLE weitergeleitet, um dort zu einem Jahresbericht der Bundesrepublik Deutschland zusammengefasst zu werden, der an die EU-KOM geliefert wird. Die Jahresberichte haben ein festgelegtes Format und umfassen im Wesentlichen die Angaben zu den geplanten und durchgeführten Aktionen, die nach Maßnahmenbereichen aggregiert sind, die Höhe der getätigten Ausgaben (Inputindikatoren) sowie die Anzahl der von den Aktionen beteiligten Betriebe, der betroffenen Fläche oder die Anzahl der Teilnehmer als Beispiele für die wichtigsten Outputindikatoren. Des Weiteren finden sich in den Jahresberichten Angaben zu den Ausgangsindikatoren, wie z. B. die Anzahl der Mitglieder, Anbauflächen, Menge und Wert der vermarkteten Erzeugung, und Flächen mit ökologischem und integrierten Anbau. Die Ausgangsindikatoren stellen in der Regel für die drei Jahre vor dem Beginn des operationellen Programms den Durchschnittswert der Kennzahlen dar, deren Veränderung mit den Ergebnis- und Wirkungsindikatoren gemessen wird. Sie bilden damit die Vergleichsgrundlage für die Bewertung der Nationalen Strategie, indem sie die Ausgangssituation vor Beginn der Förderung abbilden. Die Ergebnisindikatoren erfassen die Veränderungen in den Bereichen der EO, die von den Wirkungen der Aktionen betroffen und für die allgemeinen und spezifischen Ziele der Nationalen Strategie relevant sind. Die Wirkungsindikatoren umfassen vor allem Veränderungen in den Anbauflächen, der Menge und dem Wert der vermarkteten Erzeugung sowie der Anzahl der aktiven Mitglieder[12] (BLE versch. Jgg.). Auch für den Bereich der Umweltmaßnahmen werden in den Jahresberichten Wirkungsindikatoren wie z. B. zum Ressourceneinsatz von Energie, Wasser, Dünger, und auch

[12] Aktive Mitglieder einer EO sind definiert als solche, die ihre Erzeugnisse der EO andienen.

zum Bereich Abfall und Verpackungen abgefragt. Allerdings sind insbesondere im Bereich der Umweltindikatoren die Daten aus den Jahresberichten teilweise lückenhaft.

Für 2011 liegen bisher nur vorläufige Jahresberichte vor, die lediglich Angaben zu einigen Wirkungsindikatoren enthalten, so dass die Indikatorwerte für 2011 daher unter dem Vorbehalt einer abschließenden Prüfung zu interpretieren sind. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass die Prüfung zu nennenswerten Veränderungen führen wird. Allerdings enthalten die vorläufigen Jahresberichte noch keine Angaben zu den Ergebnisindikatoren. Insgesamt wird auf die Jahresberichte insbesondere bezüglich der Ausgangsindikatoren sowie der Entwicklung von Anbauflächen, Mitgliederzahlen, Wert und Menge der vermarkteten Erzeugung zurückgegriffen. Diese Zahlen liegen für 2008 bis 2011 vor.

Eine genauere Aufstellung der Art der durchgeführten Aktionen und der damit angestrebten Ziele ist aufgrund des hohen Aggregationsniveaus nicht in den Jahresberichten enthalten. Daher muss hierfür auf die Halbzeitevaluierungen der EO zurückgegriffen werden, die diese gemäß Artikel 126 Abs. 3 der EU-Verordnung (EU) Nr. 543/2011 (ABL 2011) so rechtzeitig durchführen, dass ihre Ergebnisse bei der Vorbereitung des nächsten OP berücksichtigt werden können. Dies bedeutet, dass die Halbzeitbewertung bei einem dreijährigen OP spätestens im dritten Jahr und bei einem fünfjährigen OP spätestens im fünften Jahr der Laufzeit des OP vorgelegt werden muss. Einige EO haben ihre Halbzeitbewertungen allerdings früher erstellt, so dass für die Bewertung der Nationalen Strategie auf mehr Halbzeitbewertungen der EO zurückgegriffen werden kann, als zu erwarten gewesen wäre.

Halbzeitbewertungen liegen bisher von 18 EO vor. Die Grundgesamtheit besteht aus 27 EO, die im Rahmen der Nationalen Strategie ein OP durchführen und dafür Fördermittel erhalten. In Bezug auf die Gesamtausgaben bilden die Halbzeitevaluierungen 71,7 % der ausgegebenen Mittel der Betriebsfonds der EO ab (Tabelle 4.1). Der Berichtszeitraum für die Halbzeitevaluierungen umfasst die Jahre 2007 bis 2011, da diejenigen EO, die ihr operationelles Programm an die Regelungen der Nationale Strategie angepasst haben, auch in den Jahren 2007 und 2008 im Rahmen der Nationalen Strategie genehmigte Ausgaben tätigten. Die Summen in diesen Jahren sind relativ gering, verglichen mit den Summen ab 2009, dem ersten Jahr in dem neue OP nach den Vorgaben der Nationalen Strategie bewilligt wurden. Auch wenn sie dadurch kaum Einfluss auf die Ergebnisse der Bewertung haben, werden sie der Vollständigkeit halber in dieser Bewertung mit berücksichtigt.

Tabelle 4.1: Vergleich von dokumentierten Gesamtausgaben in den Jahresberichten und den Halbzeitbewertungen der EO

	Gesamtausgaben Jahresberichte	Gesamtausgaben Halbzeitevaluierungen	Anteil (%)
2007	7.817.400	7.817.400	100,0
2008	8.857.412	8.857.412	100,0
2009	71.578.487	52.628.318	73,5
2010	72.575.569	48.371.251	66,6
2011	71.734.631	49.081.300	68,4
Summe	**232.563.499**	**166.763.662**	**71,7**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.) und der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Den Empfehlungen in der Nationalen Strategie (BMELV 2008) und des Bewertungsleitfadens (EU-KOM 2011) folgend, stellen die Halbzeitevaluierungen die wichtigste Datenquelle für die Bewertung dar, da hier die detailliertesten Informationen zur Mittelverwendung zu finden sind. Ferner erfolgt in den Halbzeitbewertungen der EO eine eindeutige Zuordnung der Aktionen zu einem der sieben spezifischen Förderziele.

4.2.2 Eigene Erhebungen

Im Vorfeld dieser Bewertung der Nationalen Strategie wurden ausgewählte EO besucht und zu verschiedenen Themen bezüglich der OP und ihrer Umsetzung befragt. Der Schwerpunkt der Befragungen lag darauf, einen besseren Einblick in die Arbeit der EO zu gewinnen und die Sichtweisen und Erwartungen der EO an die EU-Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie besser zu verstehen. Besonderes Interesse galt den geförderten Umweltmaßnahmen, da insbesondere für diesen Bereich kaum empirische Daten zu Wirkungsindikatoren verfügbar sind.

Des Weiteren wurden die Referenten der Länder für Gartenbau (Markt) und die Verantwortlichen in den zuständigen Stellen der Bundesländer in einer schriftlichen Befragung um Feedback zum Programm gebeten. Insbesondere wurde nach Beispielen für besonders positive und besonders negative Aktionen gefragt. Als positiv galten solche Aktionen, bei denen die Förderung bei vergleichsweise geringen Ausgaben besonders wirksam zum Erreichen der allgemeinen und spezifischen Ziele der Förderung beitrug. Im Gegensatz dazu galten als negativ solche Aktionen, die entweder einen nur kleinen oder keinen Zielbeitrag hatten oder bei denen der Zielbeitrag in einem besonders ungünstigen Verhältnis zu der Höhe der Ausgaben für die Aktion stand. Ferner zählten zu den negativen Aktionen solche, bei denen ein hohes Maß an Mitnahme von Fördermitteln zu erwarten war. Die Antwortquote dieser schriftlichen Befra-

gung war sehr gering, so dass insgesamt nur aus 3 Bundesländern (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen) Beispiele berichtet wurden.

Zusätzliche Gespräche mit Experten wurden bedarfsabhängig geführt, beispielsweise mit Marktexperten und mit den Autoren der Studie[13], welche der Erarbeitung der Grundlagen zur Nationalen Strategie diente, mit dem Ziel, ergänzende Kontextinformationen zu bekommen und Zusammenhänge zwischen den umgesetzten Aktionen und den beobachtbaren Ergebnissen und Wirkungen besser zu verstehen. Ferner wurden die Ergebnisse von Plausibilitätsüberlegungen mit Expertenwissen gespiegelt, um Fehlinterpretationen zu vermeiden.

Die Evaluierung wurde konzeptionell und inhaltlich von den Bund-Länder-Referenten Gartenbau (Markt) und von Vertretern der zuständigen Stellen begleitet.

4.2.3 Sekundärdaten

Für die Einordnung der erhobenen Daten und die Analyse der allgemeinen Entwicklungen im Sektor wurde auf sekundäre Daten zurückgegriffen, die z. B. beim Statistischen Bundesamt und der Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (AMI) verfügbar sind. Die Daten des Statistischen Bundesamtes umfassen die Ergebnisse der Baumobsterhebung von 2007 sowie die jährlichen Angaben der Statistiken über Wachstum und Ernte von Obst und Gemüse (Statistisches Bundesamt versch. Jgg.) in Deutschland. Die AMI veröffentlicht Daten zu vermarkteten Mengen und Preisen auf Ebene der EO, die auf Meldungen und Marktbeobachtungen basieren (AMI versch. Jgg.). In diesem Bericht wird an verschiedenen Stellen auf diese Daten zurückgegriffen.

4.3 Grenzen der Methodik

Das oben beschriebene Bewertungskonzept führt vor dem Hintergrund der für diese Bewertung zur Verfügung stehenden Zeit und Ressourcen zu einem fachlich fundierten Bewertungsergebnis. Dennoch können mit dem Bewertungsansatz nicht alle Ergebnisse erarbeitet werden, die für eine umfassende Bewertung der Nationalen Strategie erforderlich sind. Dies liegt im Wesentlichen an (1.) fehlenden Daten, (2.) einem zu kurzen Betrachtungshorizont und (3.) an sich überlagernden Einflüssen, welche die beobachtbaren Änderungen der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren bedingen und die nicht separiert werden können.

Mit den von den EO und den zuständigen Stellen zur Verfügung gestellten Daten sowie den eigenen zusätzlichen Erhebungen ist eine solide Datengrundlage geschaffen worden, die auf-

[13] Ruhm et al. 2008: Forschungsvorhaben zur Nationalen Strategie für Obst- und Gemüseerzeugerorganisationen in Deutschland – Handlungsoptionen zur Ausgestaltung von nachhaltigen operationellen Programmen – Abschlussbericht.

grund des Zeitpunktes dieser Evaluierung jedoch nicht ganz vollständig sein kann. Obwohl die Jahresberichte insgesamt umfassende Daten zu den Ausgangs-, Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren bereitstellen, sind die Ergebnis- und die Wirkungsindikatoren insbesondere im Bereich der Ressourcen schonenden Erzeugung teils lückenhaft. Außerdem wurden von dem Jahresbericht für 2011 nur ausgewählte und vorläufige Daten geliefert. Die Angaben in den Jahresberichten sind notwendigerweise hoch aggregiert, so dass sie keine Informationen zu den einzelnen Aktionen enthalten, die von den EO umgesetzt wurden. Diese Lücke schließen zwar die Halbzeitbewertungen der EO, die jedoch nur 71,7 % der im Rahmen der Nationalen Strategie genehmigten Ausgaben repräsentieren. Dadurch kann auf Ebene der Aktionen kein ganz vollständiges Bild der Förderung erstellt werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die klar erkennbaren Grundzüge auch auf die noch fehlenden EO zutreffen. Da die Unterschiede in Strukturen und Entwicklungsstand zwischen den EO teilweise sehr groß sind, müssen die Ergebnisse vor dem Hintergrund der begrenzten Datenbasis vorsichtig interpretiert werden. Hierauf wird bei den relevanten Ergebnisteilen und Schlussfolgerungen jeweils gesondert hingewiesen.

Es wurde bereits erwähnt, dass viele der geförderten Aktionen ihre vollen Wirkungen erst zeitverzögert entfalten (siehe Kapitel 3.4), so dass die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung noch nicht abschließend festzustellen sind. Bei dem kurzen Zeitraum, den die Bewertung der Nationalen Strategie betrachtet, ist außerdem zu erwarten, dass einmalige äußere Einflüsse die Effekte der geförderten Aktionen relativ stark überlagern können. Bei einem längerfristigen Bewertungshorizont werden solche einmaligen Effekte deutlich, so dass davon abstrahiert werden kann. Beides führt dazu, dass die Nationale Strategie zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend bewertet werden kann.

Die wohl bedeutendste Begrenzung der angewandten Methodik ist, dass die Änderungen der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren immer das Aggregat aller auf sie einwirkenden Einflüsse abbilden. Diese Einflüsse sind jedoch nur teilweise den umgesetzten Aktionen zuzuschreiben, da auch äußere Einflüsse wirken, die zum Beispiel marktseitig oder durch das politisch-rechtliche Umfeld hervorgerufen werden. Das Ausmaß dieser Effekte könnte durch einen Mit-ohne-Vergleich identifiziert werden, der hier jedoch aufgrund einer fehlenden Vergleichsgruppe nicht durchführbar ist (siehe Kapitel 4.1). Zudem ist davon auszugehen, dass sich die Wirkungen verschiedener Aktionen überlagen, was dazu führen kann, dass sie sich additiv ergänzen, sich gegenseitig verstärken oder auch einander entgegengesetzte Wirkungen entfalten. Aufgrund dessen können keine Kausalzusammenhänge zwischen einzelnen Aktionen und dem Ausmaß beobachtbarer Indikatoränderungen hergestellt werden. Damit sind die Wirkungen einzelner förderfähiger Aktionen nicht mehr messbar, was jedoch Voraussetzung für die Bewertung von einzelnen Aktionen ist. Dieses Problem besteht grundsätzlich bei der Bewertung komplexer Fördermaßnahmen und ist unabhängig von der Qualität und der Dichte der zur Verfügung stehenden Daten. Daher muss auf ergänzende Informationen zurückgegriffen werden, beispielsweise auf Einschätzungen von Experten oder auf weiterführende Überlegungen, die auf ökonomischer Plausibilität fußen. Insbesondere allgemeine Änderungen der Produktmärkte haben großen Einfluss auf die beobachtbaren Veränderungen, so dass die Darstel-

lung des Marktkontextes für Obst und Gemüse eine wichtige Stellung in dieser Evaluierung einnimmt.

Die beschriebenen Grenzen der Methodik und der Datengrundlage bei der Bewertung der Nationalen Strategie führen dazu, dass die Wirkungen einzelner Aktionen nicht exakt quantifiziert werden können. Dennoch ermöglichen der Rückgriff auf ergänzende Experteneinschätzungen und weiterführende ökonomische Plausibilitätsüberlegungen die Ableitung fundierter Aussagen und Empfehlungen.

5 Antworten auf die Bewertungsfragen

Die Bewertungsfragen beziehen sich zunächst auf die spezifischen Maßnahmen der Nationalen Strategie (Kapitel 5.1) und dann im zweiten Teil auf die Erreichung der Ziele insgesamt (Kapitel 5.2). Dabei wird insbesondere auf die Wirkung der Maßnahmen auf die Leistungen und Fähigkeiten der EO, ihre Funktionen zu erfüllen, eingegangen, sowie auf die Frage, inwieweit die förderfähigen Aktionen mit den Bedürfnissen im Einklang stehen. Darüber hinaus wird diskutiert, inwieweit die im Rahmen der OP der EO umgesetzten Aktionen dazu beitragen, die spezifischen und die allgemeinen Ziele der Nationalen Strategie zu erreichen.

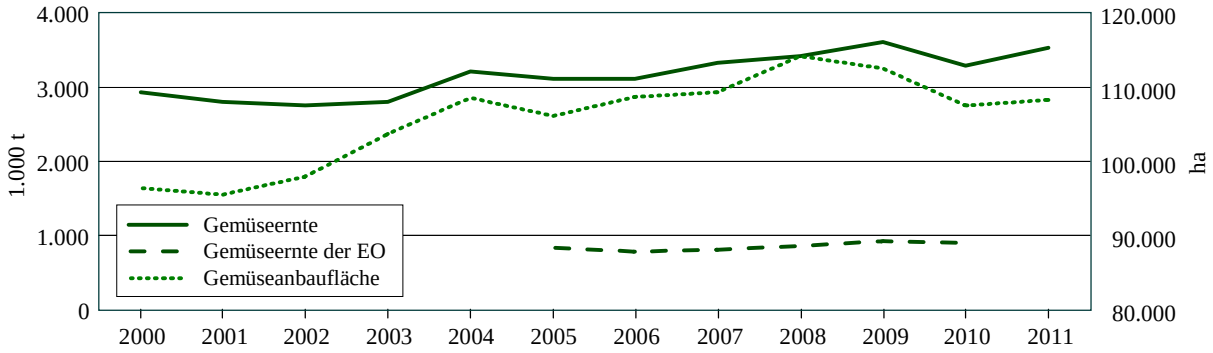
Um die Entwicklung der Leistungen der EO anhand der Wirkungsindikatoren WVE und MVE beurteilen zu können, müssen Veränderungen in diesen Kennzahlen im Kontext der allgemeinen Entwicklung in der Obst- und Gemüseproduktion und Vermarktung von Obst und Gemüse betrachtet werden. Daher werden an dieser Stelle zunächst anhand von Produktions- und Preisstatistiken Trends in diesem Sektor aufgezeigt, auf die im Folgenden für die Beantwortung der Bewertungsfragen zurückgegriffen wird.

Für den Gemüseanbau in Deutschland lässt sich für den Zeitraum von 2000 bis 2011 ein insgesamt leicht positiver Trend in den Erntemengen feststellen, obwohl es kleinere Schwankungen zwischen den Jahren gegeben hat (Abbildung 5.1). In dem Jahr 2005 gab es einen Rückgang bei der Gemüseerzeugung gegenüber den Vorjahren. Anschließend stieg die Erzeugung bis 2009 wieder an. Im Jahr 2010 erfuhr die Gemüseproduktion einen spürbaren Rückgang, der jedoch im Folgejahr wieder ausgeglichen wurde (STATISTISCHES BUNDESAMT 2012). Im Gegensatz zur langfristigen Entwicklung schwanken die in Deutschland erzeugten Gemüsemengen in dem für die Bewertung der Nationalen Strategie relevanten Zeitraum relativ stark ohne erkennbaren kurzfristigen Trend. Im gesamten Betrachtungshorizont blieb der Marktanteil der EO mit etwa 24 bis 25 % der deutschen Gesamterzeugung recht stabil (AMI versch. Jahrgänge)[14].

Abbildung 5.1 zeigt, dass der nur geringfügig gewachsenen Erntemenge von Gemüse ein deutlicher Anstieg bei der Anbaufläche gegenübersteht. Dies betrifft insbesondere die Jahre zwischen 2001 und 2008. In dem für diese Bewertung wichtigen Zeitraum ab dem Jahr 2009 weist die Statistik allerdings einen deutlichen Rückgang aus, der jedoch teilweise auch mit Änderungen bei den Erfassungsgrenzen in der Statistik zusammenhängt (STATISTISCHES BUNDESAMT 2012a).

[14] Die AMI weist in ihren Marktbilanzen die Gesamtmenge der durch EO vermarkteten Erzeugung aus. Dies erfolgt auf der Grundlage der von den EO gemeldeten Mengen und wird ergänzt um Expertenwissen. Laut Einschätzung der AMI sind diese Angaben somit vollständig und bilden das Marktgeschehen in diesem Bereich realistisch ab.

Abbildung 5.1: Gemüseernte zur Vermarktung in Deutschland (2000 bis 2011)

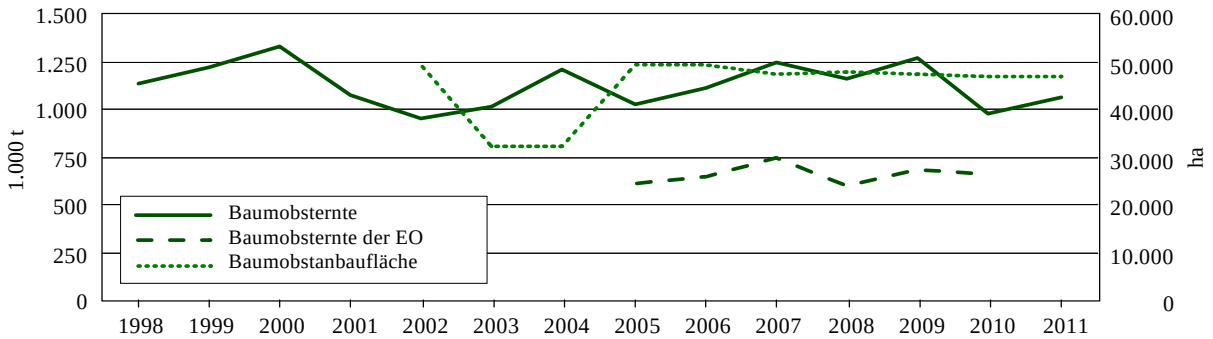


Quelle: Statistisches Bundesamt 2012a, AMI versch. Jgg.

Bei den Erntemengen von Obst hat es im Vergleich zum Gemüse deutlichere Schwankungen und keinen dauerhaften Trend über die letzten 14 Jahre gegeben (Abbildung 5.2). Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die Obsterzeugung in Deutschland erheblich von der Apfelproduktion geprägt ist, die in dem genannten Zeitraum rund 75 % der geernteten Obstmenge umfasste (BMELV versch. Jgg.). Dadurch wirken sich Schwankungen bei der Apfelerzeugung erheblich auf die gesamte Obsterzeugung in Deutschland aus. Auch in dem für die Bewertung der Nationalen Strategie relevanten Zeitraum ab dem Jahr 2007 schwanken die Erntemengen von Obst stark. Die EO haben bei der Obstproduktion mit 50 bis 60 % einen deutlich höheren Anteil an der Gesamterzeugung in Deutschland als bei der Gemüseproduktion mit 33 bis 35 %. Der Grund hierfür liegt wieder beim Apfel, dessen Erzeuger zu einem im Vergleich zu anderen Erzeugnissen sehr hohen Anteil in EO organisiert sind, so dass aktuell rund zwei Drittel der in Deutschland erzeugten Äpfel über EO vermarktet werden (AMI 2012a). Die Anbauflächen für Baumobst sind seit 2005 relativ stabil bzw. ganz leicht zurückgegangen.

Es ist davon auszugehen, dass sich die beschriebenen langfristigen Entwicklungen sowohl bei der Gemüseproduktion als auch bei der Obsterzeugung tendenziell fortsetzen. In Einzeljahren können die Entwicklungen aber vom Trend abweichen.

Abbildung 5.2: Obsternte zur Vermarktung in Deutschland (1998 bis 2011)

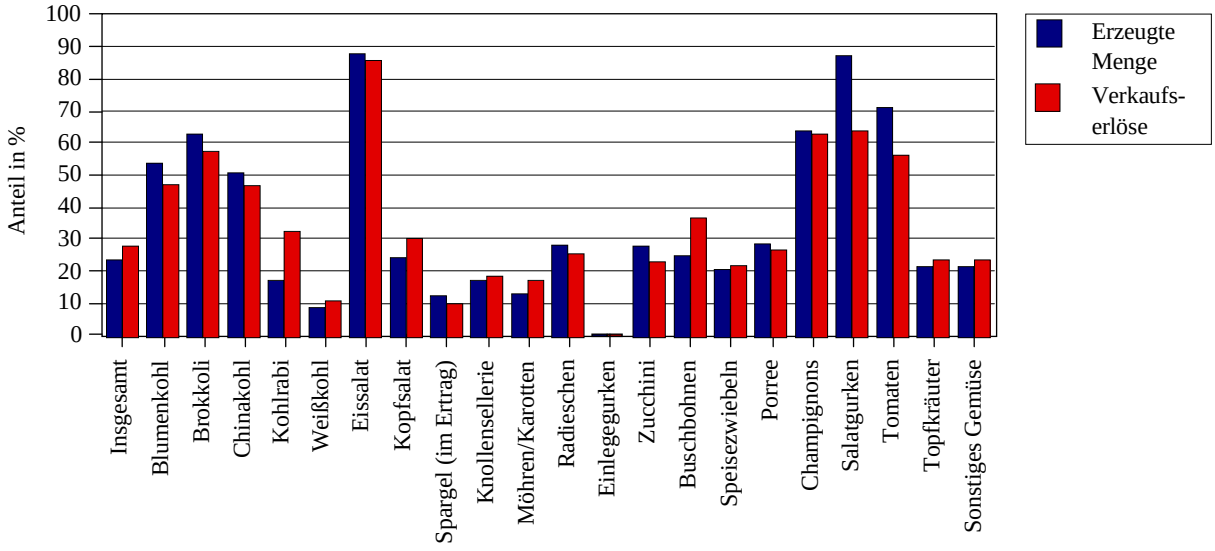


Quelle: Statistisches Bundesamt 2012b, AMI versch. Jgg.

Die Abbildungen 5.3 und 5.4 zeigen den Anteil der in Deutschland erzeugten Gemüse- und Obstarten, die über EO abgesetzt werden. Dabei ist zu beobachten, dass es erhebliche Unterschiede bei den Anteilen der verschiedenen Gemüse- und Obsterzeugnisse gibt, die über EO in den Handel gebracht werden. Ein besonders hoher Organisationsgrad ist bei Gemüse bei Eissalat, Salatgurken, Topfkräutern, Tomaten und Brokkoli zu erkennen (Abbildung 5.3) Bei Obst ist dies bei Äpfeln sowie der Gruppe aus Pflaumen und Zwetschgen der Fall (Abbildung 5.4). Kaum oder gar nicht über EO vermarktet werden Einlegegurken, Spargel und Weißkohl sowie Erdbeeren, sonstige Beeren und Kirschen (AMI 2012a).

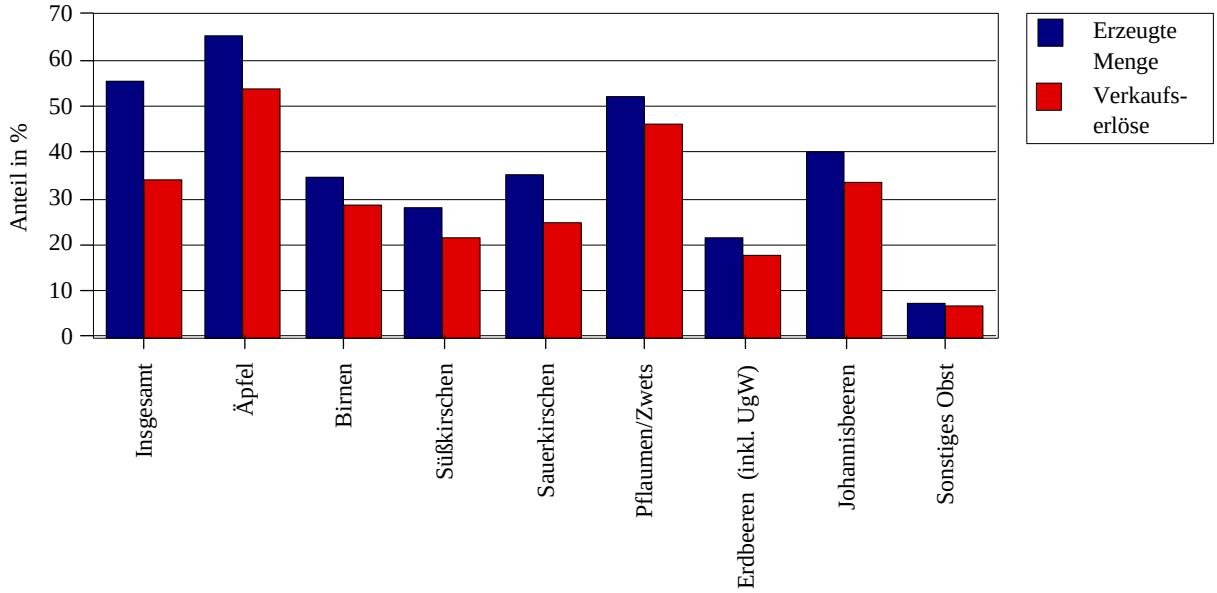
Ferner fällt sowohl für Gemüse als auch für Obst auf, dass die Mengenanteile bei einigen wichtigen Kulturen höher sind als die Umsatzanteile, was bedeutet, dass hier die Preise, die von den EO erzielt werden, geringer als für andere Anbieter sind. Für Gemüse ist der Unterschied ist besonders hoch bei Salatgurken, Tomaten und Zucchini, aber auch bei Blumenkohl, Brokkoli, Eissalat und Radieschen. Auf der anderen Seite liegen bei Kohlrabi, Kopfsalat, Knollensellerie und Buschbohnen die Umsatzanteile höher als die Mengenanteile, was in der Summe zu einem höheren Anteil der EO an den gesamten Verkaufserlösen als an der gesamten erzeugten Gemüsemenge führt. Beim Obst ist durchgängig der Mengenanteil höher als der Umsatzanteil. Dieser Befund darf jedoch nicht überbewertet werden. Einerseits führt der Direktabsatz von Obst und Gemüse mit seinen hohen Preisen dazu, dass der Umsatzanteil bei EO zwangsläufig geringer ausfällt als der Umsatzanteil. Entgegengesetzt wirkt die für die Verarbeitung bestimmte Erzeugung, die überwiegend nicht über EO abgesetzt werden, mit ihren vergleichsweise niedrigen Erzeugerpreisen (BEHR 2012).

Abbildung 5.3: Anteil des über Erzeugerorganisationen vermarkteten in Deutschland erzeugten Gemüses (2010)



Quelle: AMI 2012a, eigene Darstellung.

Abbildung 5.4: Anteil des über Erzeugerorganisationen vermarkteten in Deutschland erzeugten Obstes (2010)

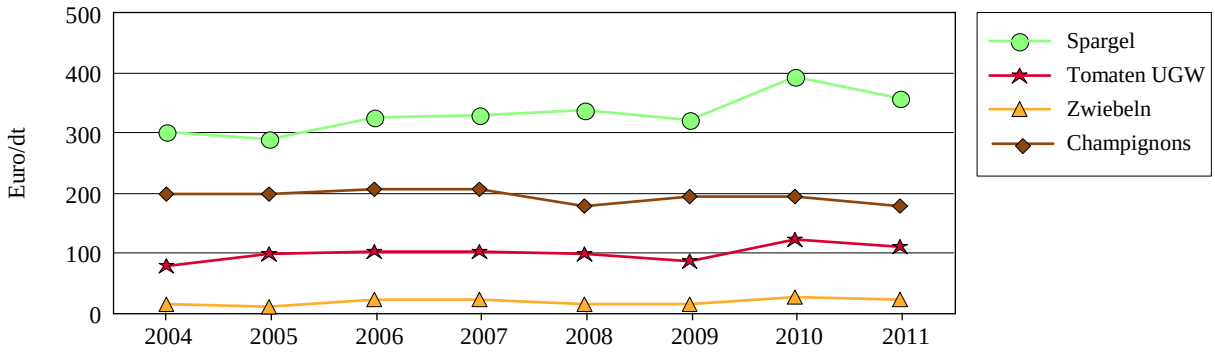


Quelle: AMI 2012a, eigene Darstellung.

Bei der AMI (2012b) liegen Zeitreihen für die Abgabepreise der EO für Gemüse (Abbildungen 5.5 und 5.6) und Obst (Abbildung 5.7) für die Jahre 2004 bis 2011 vor. In dieser Zeit sind sowohl bei Gemüse als auch bei Obst einige Schwankungen zu beobachten. Es kristallisieren sich aber nur wenige Trends heraus. Von den Gemüseerzeugnissen, die für die deutschen EO wichtig sind, hat vor allem Spargel einen deutlichen Preisanstieg erfahren. Auch die Erzeugerpreise von Tomaten aus dem Unterglasanbau sind insgesamt spürbar gestiegen. Ein leichter Anstieg lässt sich auch bei Blumenkohl erkennen. Bei den Pilzen lässt sich ein deutlicher Abwärtstrend über den beobachteten Zeitraum ausmachen. Bei den anderen Gemüseerzeugnissen gibt es zwar Unterschiede zwischen den Jahren, wie beispielsweise bei Möhren, Zwiebeln, Gurken, aber keinen deutlich erkennbaren Auf- oder Abwärtstrend. Das Jahr 2010 war für die meisten Gemüseprodukte ein Hochpreisjahr, für einige auch 2007 und 2008.

Der Abgabepreis des in Deutschland und auch aus Sicht der EO wichtigsten Obsterzeugnisses, dem Apfel, ist in dem betrachteten Zeitraum von 2004 bis 2011 auf gleichem Niveau geblieben, auch wenn der Apfelpreis jährlichen Schwankungen ausgesetzt war (AMI 2012b). Auch auf ähnlichem Niveau aber mit erheblich größeren Schwankungen blieb der Preis von Pflaumen/Zwetschgen, der zweiten für EO wichtigen Obstart. Demgegenüber haben Süßkirschen, Erdbeeren und zu einem geringeren Maß auch Birnen zwischen 2004 und 2011 einen Preisanstieg erfahren. Für die meisten betrachteten Obsterzeugnisse war 2008 ein Hochpreisjahr mit besonders deutlichem Anstieg für Pflaumen/Zwetschgen sowie Süßkirschen. Aber auch für Kernobst wurden in diesem Jahr höhere Preise als in anderen Jahren des Betrachtungszeitraumes erzielt (Abbildung 5.7). In dem kurzen für die Evaluierung relevanten Zeitraum können für die für EO wichtigen Erzeugnisse keine ausgeprägten Trends bei der Entwicklung der Abgabepreise ausgemacht werden.

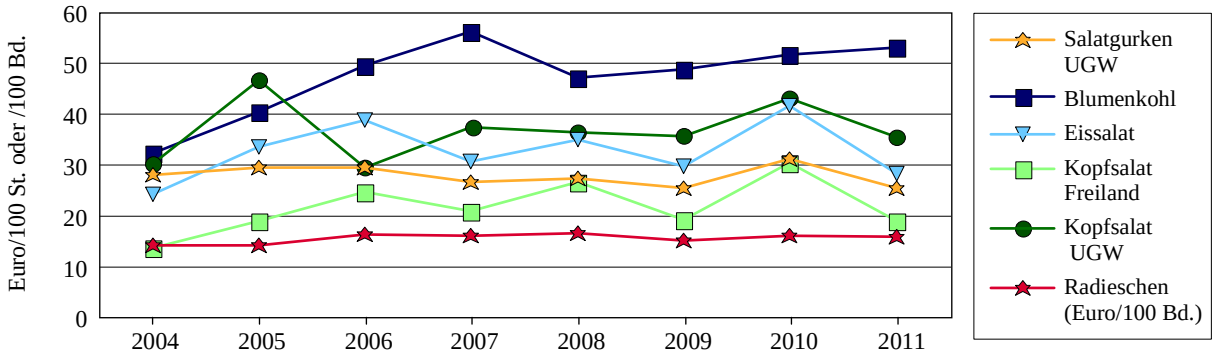
Abbildung 5.5: Abgabepreise der EO für ausgewählte Gemüsesorten in Euro/dt in den Jahren 2004 bis 2011



UGW: aus Gewächshausproduktion

Quelle: AMI 2012b, eigene Darstellung.

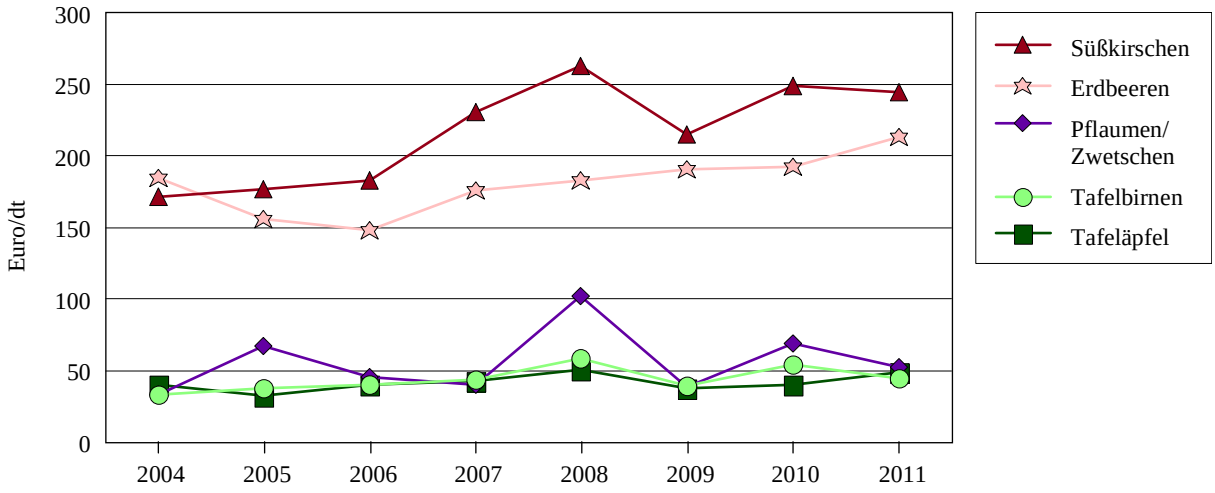
Abbildung 5.6: Abgabepreise der EO für ausgewählte Gemüsesorten in Euro/ Stück bzw. Euro/100 Bund für die Jahre 2004 bis 2011



UGW: aus Gewächshausproduktion

Quelle: AMI 2012b, eigene Darstellung.

Abbildung 5.7: Abgabepreise der EO für ausgewählte Obstsorten in Euro/dt für die Jahre 2004 bis 2011



Quelle: AMI 2012b, eigene Darstellung.

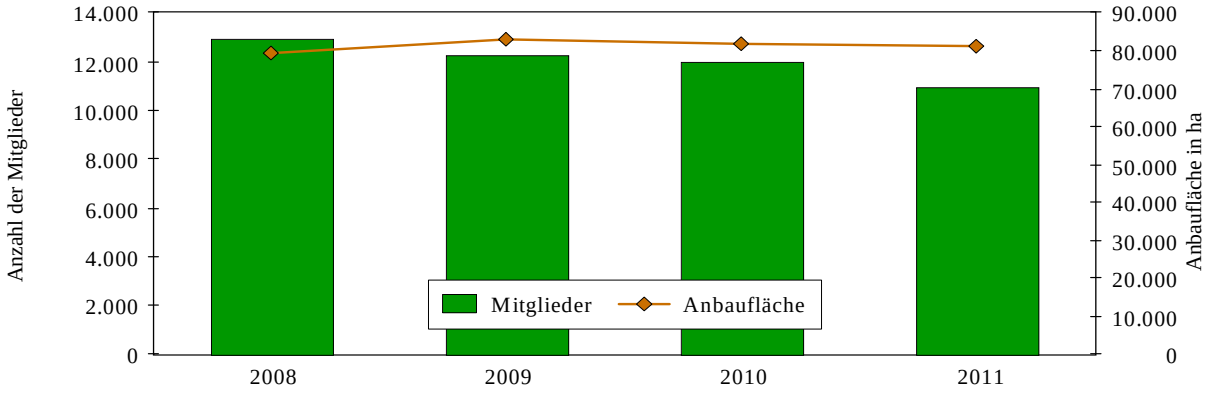
Wie auch in der Landwirtschaft findet im Gartenbau ein Strukturwandel statt, bei dem sich die Erzeugung zunehmend auf weniger aber größere Betriebe konzentriert. Dies wurde bereits anhand des Vergleichs der Anzahl der Betriebe und der Produktionsflächen aus den Gartenbauerhebungen von 1994 und 2005 dokumentiert (DIRKSMEYER 2009). Bei einem deutlichen Rückgang der Betriebszahlen blieb die Gesamtanbaufläche für Obst über den Zeitraum fast konstant, während die Anbaufläche für Gemüse in Gegensatz dazu deutlich anstieg. Im gleichen Zeitraum sank die Beschäftigung im Obstbau, während sie im Gemüsebau anstieg, allerdings in geringerem Umfang als die die Anbaufläche. Auch wenn keine neuere Gartenbauerhebung vorliegt, ist davon auszugehen, dass sich dieser Strukturwandel in den seit der letzten Erhebung vergangenen Jahren weiter fortgesetzt hat.

Für alle Bewertungsfragen wird auf Ergebnis- und Wirkungsindikatoren Bezug genommen, die für die meisten Maßnahmenbereiche die MVE, den WVE, den durchschnittlichen Wert der vermarkteten Erzeugung (WVE/MVE) und die Anzahl der aktiven Mitglieder der EO und deren Anbauflächen umfassen. Tabelle 5.1 gibt einen Überblick über die Entwicklung dieser Indikatoren. Dafür werden die Ausgangsindikatoren, die den Stand vor Beginn der OP repräsentieren, und die Wirkungsindikatoren aus dem Jahr 2011 miteinander verglichen. Dadurch kann die Entwicklung, die durch die Förderung beeinflusst wurde, beschrieben werden. Insgesamt haben sich Mitgliederzahl[15] und Fläche mit einem deutlichen Rückgang der Anzahl der Erzeuger bei insgesamt leicht gestiegener Produktionsfläche (Abbildung 5.8) parallel zum allgemeinen Strukturwandel entwickelt. Der Strukturwandel ist für Obst und insbesondere für Gemüse durch eine Entwicklung zu größeren Betrieben bei gleichzeitigem Ausscheiden der Kleinst- und Kleinbetriebe gekennzeichnet. Dem entspricht auch die Beobachtung, dass bei

[15] Die Mitgliederzahl bezieht sich in dieser Studie ausschließlich auf die Erzeugerbetriebe, die aktive Mitglieder in den EO sind.

neun der insgesamt 27 für die Bewertung der Nationalen Strategie relevanten EO eine Verringerung der Mitgliederzahl trotzdem mit einer Erweiterung der Anbaufläche einhergeht.

Abbildung 5.8: Gesamtentwicklung der Zahl der angeschlossenen Erzeuger und Anbaufläche der Mitglieder der EO von 2008 bis 2011



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Gemessen an den Produktionsflächen steigt für die Summe der EO die Bedeutung des Gemüsebaus, der den Flächenrückgang bei der Obstproduktion überkompensiert (Tabelle 5.1). Auch diese Beobachtung spiegelt den allgemeinen Trend in beiden jeweiligen Sektoren wider, wie die Entwicklung der Anbauflächen für Obst und Gemüse in Deutschland insgesamt zeigt (siehe Abbildungen 5.1 und 5.2).

Die Verteilung der positiven und negativen Veränderungen deutet auf die starke Heterogenität in der Gruppe der EO hin (Tabelle 5.1). Wenn jeweils nur die EO zusammengefasst werden, bei denen ein Indikator sich positiv bzw. negativ verändert, sind die durchschnittlichen Veränderungen häufig im zweistelligen Prozentbereich. Es ist allerdings kein direkter Zusammenhang zwischen der Entwicklung des WVE bzw. MVE und der Durchführung bestimmter Aktionen der Produktionsplanung zu erkennen.

Tabelle 5.1: Übersicht über die Veränderungen in den Wirkungsindikatoren von Ausgangsindikator zum Jahr 2011

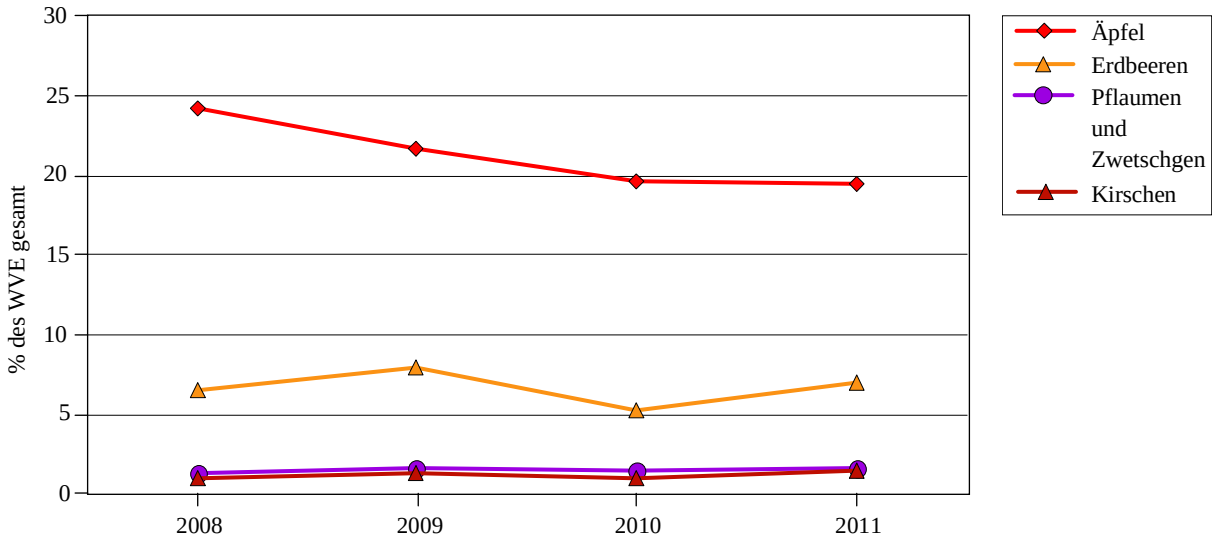
		Gesamtveränderung		EO mit Zuwächsen		EO mit Rückgang	
		Absolut	%	Anzahl	Durchschnittl. Zuwachs	Anzahl	Durchschnittl. Rückgang
Anzahl Erzeuger[1)]	Anzahl	-2.429	-27,4 %	13	12,7 %	12	-33,4 %
Gesamtfläche[1)]	ha	1.373	1,8 %	13	16,9 %	10	-10,1 %
Gemüsefläche[2)3)]	ha	3.374	7,6 %	10	28,7 %	9	-22,6 %
Obstfläche[2)]	ha	-1.542	-4,9 %	7	7,8 %	12	-14,6 %
MVE[4)]	t	168.277	12,5 %	16	26,4 %	7	-25,5 %
WVE	1000 Euro	263.881	32,4 %	17	50,5 %	9	-4,4 %
Mittlerer WVE	Euro/kg	0,09	15,3 %	19	15,2 %	4	-10,1 %

[1)] keine Veränderung bei fehlenden EO
[2)] Ausgangswert nicht in Jahresberichten ausgewiesen, Bezugsjahr 2008
[3)] für eine EO Datensatz unvollständig
[4)] für 3 EO keine Angabe für 2011

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

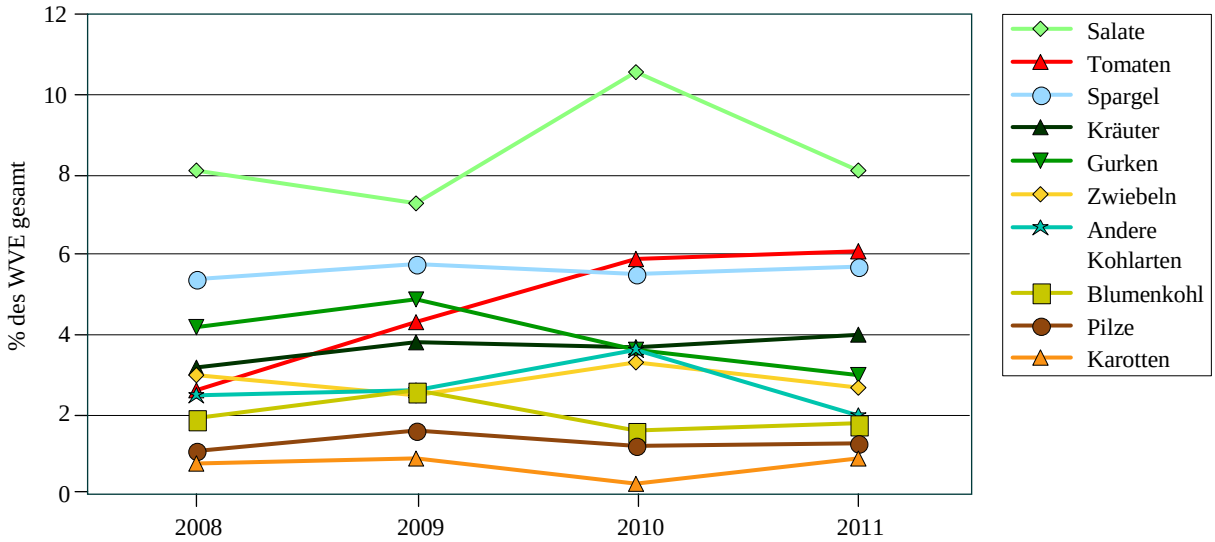
Trotz der negativen Entwicklung der Anbauflächen für Obst bleiben Äpfel das wichtigste vermarktete Erzeugnis aller EO insgesamt mit knapp 20 % des gesamten WVE über alle EO. Jedoch ist auch hier die Entwicklung rückläufig, ausgehend von 25 % des gesamten WVE in 2008. Bei Erdbeeren, beim Obst an zweiter Stelle und über beide Produktgruppen in 2008 an dritter Stelle der wichtigsten Erzeugnisse, schwankt der Anteil am WVE der EO insgesamt über die Jahre zwischen 6 % und 8 %. Demgegenüber haben bei den Gemüsearten vor allem die Tomaten eine deutliche Steigerung der Bedeutung erreicht und sind von Platz 6 der wichtigsten Gemüse in 2008 auf die 2. Stelle in 2011 hinter die Salate vorgerückt, die insgesamt auf Platz 2 in der Rangfolge der wichtigsten Erzeugnisse stehen (Abbildungen 5.9 und 5.10). Insgesamt ist der WVE mit 32,2 % noch stärker gestiegen als die MVE mit 12,5 %, woraus sich ein Anstieg des Preisniveaus d. h. des mittleren WVE von gut 15 % ergibt (Tabelle 5.1).

Abbildung 5.98: Wichtigste Obsterzeugnisse der EO nach Jahren von 2008 bis 2011



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 5.9: Wichtigste Gemüseerzeugnisse der EO nach Jahren von 2008 bis 2011



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Die Abbildungen 8.4 bis 8.6 im Anhang zeigen die Entwicklung der Anbauflächen für alle im Rahmen der Nationalen Strategie geförderten EO in Abhängigkeit von der Höhe des Ausgangs-WVE, also des WVE vor Beginn der Durchführung der aktuellen OP. Zunächst zeigt sich der erwartete Zusammenhang, dass die Höhe des WVE zum Ausgangszeitpunkt in der Regel direkt mit der Größe der Anbaufläche der EO zusammenhängt. Allerdings lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Anbaufläche und der Höhe des Ausgangs-WVE erkennen. Ganz im Gegenteil zeigen sich in jeder der drei Gruppen EO, die ihre Anbaufläche ausdehnen konnten. Ebenso sind in jeder Gruppe EO vertreten, die einen Rück-

gang der Flächen hinnehmen mussten, und solche, bei denen die Anbaufläche schwankte. Die Ausreißer bei einigen EO weisen auf Fehler in den Daten hin, wie beispielsweise bei den EO DE 0057, DE 0055 oder DE 0032.

5.1 Gemeinsame Bewertungsfragen zu spezifischen Maßnahmen der Nationalen Strategie

5.1.1 Aktionen zur Produktionsplanung

Im Maßnahmenbereich zur Produktionsplanung gibt es einen breiten Katalog an Aktionen, die von den EO umgesetzt worden sind. Diese umfassen einerseits Investitionen zur Aufbereitung und Verpackung der Produkte und der Steuerung der Produktion, wie z. B. Verpackungsanlagen, Aufbereitungsanlagen, die Optimierung der EDV-Anlagen und Klimacomputer, andererseits auch direkte Investitionen zur Erweiterung oder Modernisierung der Erzeugung. Dabei fallen in die letztere Gruppe vor allem Investitionen auf Mitgliedsbetrieben im Vorerntebereich, wie zum Beispiel die Pflanzung von Dauerkulturen, die Errichtung von Gewächshäusern oder die Anschaffung von Gewächshauseinrichtungen.

5.1.1.1 Inwieweit haben die Aktionen zur Produktionsplanung zu besseren Leistungen der Erzeugerorganisationen in Bezug auf die Produktionsplanung beigetragen?

Die Aktionen zur Produktionsplanung stellen mit knapp 24 % der Gesamtausgaben im Rahmen der Nationalen Strategie einen der wichtigsten Maßnahmenbereiche dar (Tabelle 5.2). Bis auf eine haben alle EO Aktionen zur Produktionsplanung durchgeführt (Tabelle 5.3). In der Summe der OP, für die schon Halbzeitevaluierungen vorliegen, ist die relative Bedeutung des Maßnahmenbereichs Produktionsplanung mit 28 % etwas höher als für alle EO insgesamt. Die relative Bedeutung dieser Aktionen in den einzelnen operationellen Programmen schwankt von 10 bis 48 % der Gesamtausgaben (Tabelle 5.4). Dabei lässt sich kein Zusammenhang mit der Größe einer EO, gemessen am Ausgangswert des WVE vor Beginn des OP, herstellen. Im Zeitverlauf haben die Investitionen in die Sortimentsgestaltung und Steuerung der Produktion zugenommen, während in die Aufbereitung und Optimierung der Produkte im Jahr 2011 deutlich geringere Summen als in den beiden Vorjahren geflossen sind. Die Erweiterung der Produktionskapazitäten durch Gewächshauserrichtung zeigt keine eindeutige zeitliche Entwicklung (Abbildung 5.11).

Tabelle 5.2: Anteil der Maßnahmenbereiche an den genehmigten Kosten der OP von 2007 bis 2011 insgesamt (%) (n=27)

Maßnahmenbereich nach Leitfaden zur Evaluierung	Relative Bedeutung (%)
Bereich 1: Aktionen zur Produktionsplanung	23,7
Bereich 2: Aktionen zur Steigerung und Erhaltung der Qualität	25,7
Bereich 3: Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung	25,8
Bereich 4: Aktionen zur Forschung und zum Versuchslandbau	0,6
Bereich 5: Ausbildungsaktionen und Aktionen zur Verbesserung des Zugangs zur Beratung	1,8
Bereich 6: Krisenpräventions- und Krisenmanagementinstrumente	5,0
Bereich 7: Umweltaktionen	14,9
Bereich 8: Sonstige Aktionen	2,5
Genehmigte Kosten insgesamt	**100,0**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.).

Tabelle 5.3: Anzahl der EO, die Aktionen zur Produktionsplanung durchgeführt haben, und genehmigte Ausgaben von 2007 bis 2011 (n=27)

Aktionen zur Produktionsplanung	Anzahl EO gesamt 2007-2011	Ausgaben 2007-2011 (Euro)
Erwerb Anlagegüter	25	49.066.268
Andere Formen des Erwerbs von Anlagegütern	9	1.250.394
Sonstige Aktionen	11	4.701.383
Summe	**26**	**55.018.046**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.).

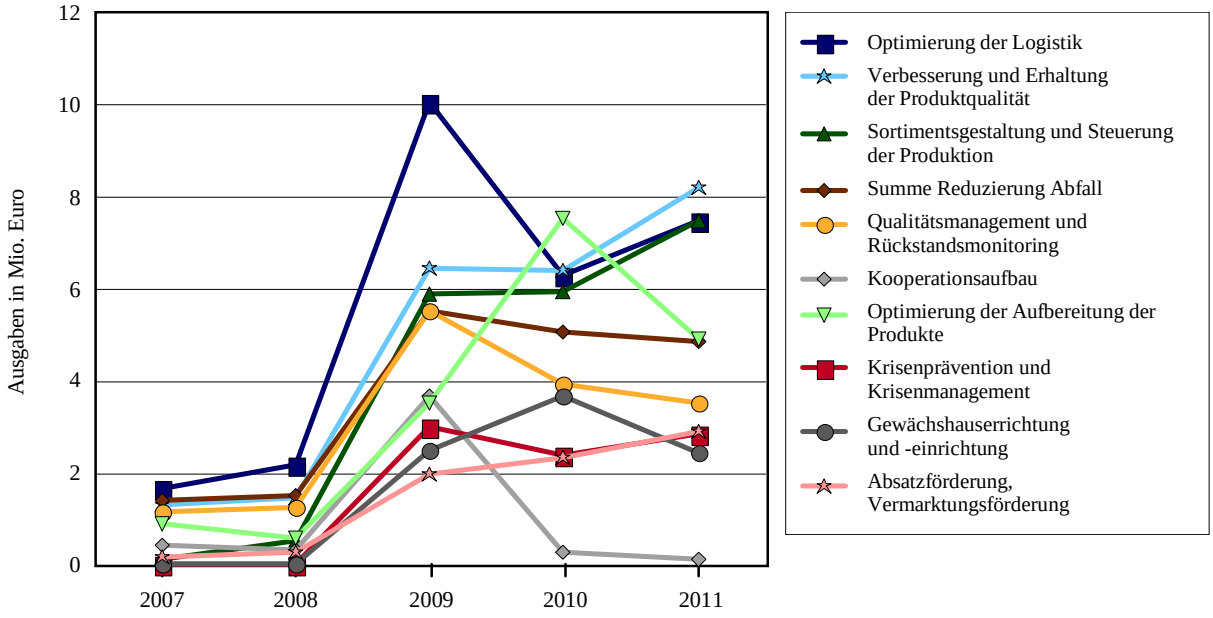
Tabelle 5.4: Genehmigte Ausgaben zur Produktionsplanung nach EO (2007 bis 2011) (n=18)

EO Nummer	Summe Produktionsplanung (Euro)	% Produktionsplanung von OP gesamt
DE 0103	10.584.411	32,9
DE 0057	2.232.994	10,5
DE 0061	3.952.821	26,0
DE 0041	3.292.615	16,3
DE 0005	5.040.404	41,7
DE 0100	4.810.348	43,3
DE 0040	1.421.506	14,4
DE 0094	2.992.699	30,9
DE 0013	3.102.769	46,0
DE 0002	2.978.163	42,8
DE 0093	2.022.078	28,7
DE 0053	1.127.072	37,4
DE 0055		
DE 0010	388.459	14,5
DE 0098	1.460.905	48,1
DE 0105	600.400	25,2
DE 0083	811.197	33,7
DE 0095	536.465	44,9
Gesamt	**47.065.511**	**28,1**

EO mit > 50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit 10 -50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit < 10 Mio. Ausgangs-WVE

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Abbildung 5.11: Wichtigste Aktionen im Rahmen der Nationalen Strategie gemäß der getätigten Ausgaben in den Jahren 2007 bis 2011

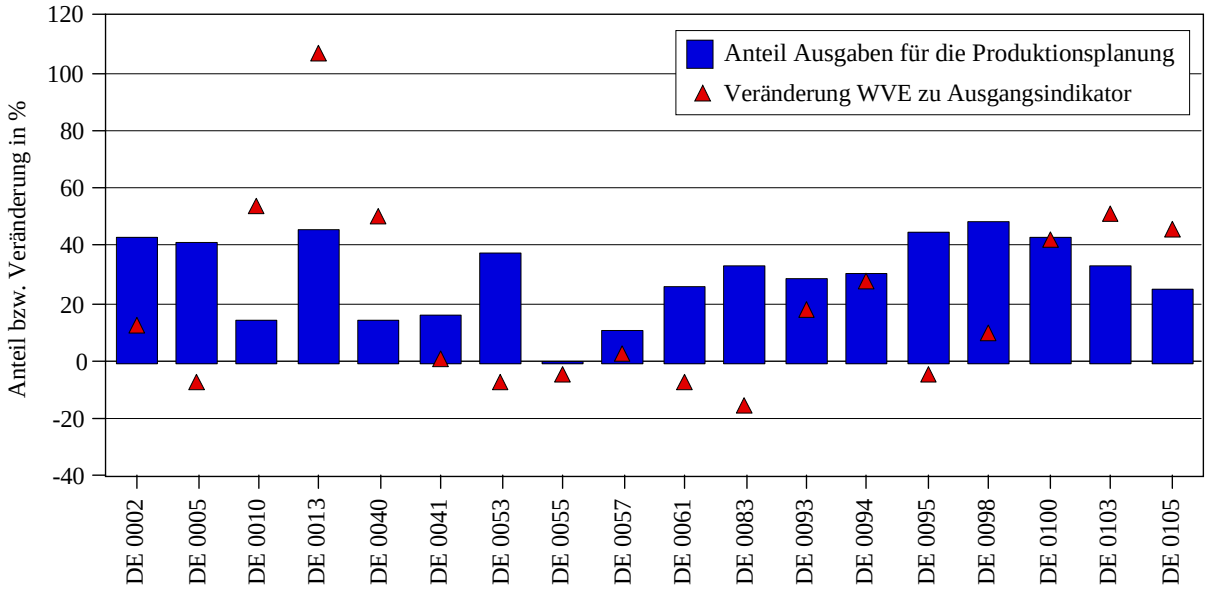


Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Die Art der einzelnen Investitionen und die hohe Beteiligung an den Aktionen in dem Maßnahmenbereich Produktionsplanung deuten darauf hin, dass eine Erhöhung der Kapazitäten sowohl für die Aufbereitung und Verpackung als auch bei der Erzeugung der Produkte erreicht worden ist. Beispiele dafür sind Investitionen in eine nachfragegerechte Aufbereitung der Produkte, in die Sortierung und in die Etikettierung einerseits sowie in die Diversifizierung der Produktpalette und die Anschaffung von Spezialmaschinen andererseits. Diese Aktionen sind im Rahmen der Befragung teilweise von den zuständigen Stellen als besonders positiv herausgestellt worden, wie zum Beispiel die Diversifizierung der Produktpalette durch Neupflanzungen von Dauerkulturen (Baumobst), die es der beteiligten EO ermöglichen, unter Berücksichtigung der Nachfrage nach speziellen Sorten auf den Zielmärkten langfristig die Vermarktungsmenge zu steigern. In einem anderen Fall wurde die Neupflanzung von Dauerkulturen im Sinne einer Sortenanpassung als Voraussetzung dafür genannt, die Produktion insgesamt aufrechtzuerhalten und überhaupt marktfähige Erzeugnisse anzubieten, was als unabdingbare Voraussetzung für die mittel- und langfristige Aufrechterhaltung der Produktion bei den angeschlossenen Erzeugern angesehen wurde.

Abbildung 5.12 zeigt den Zusammenhang zwischen dem Anteil der Ausgaben für Aktionen zur Produktionsplanung von den bisher getätigten Gesamtausgaben der OP der EO im Vergleich zur Veränderung des WVE in 2011 zum Ausgangsindikatorwert. Es ist deutlich zu erkennen, dass die Änderung des WVE unabhängig von dem Anteil der Ausgaben für die Produktionsplanung ist. Beispielsweise haben die EO DE 0013 und DE 0098 zwischen 45 % und 50 % der bisherigen Ausgaben ihrer OP für Aktionen zur Produktionsplanung verwendet. Die Änderung des WVE verhält sich allerdings sehr unterschiedlich. Während EO DE 0013 den WVE zwischen 2008 und 2011 mehr als verdoppeln konnte, stieg er bei DE 0098 nur um 10 %. Ähnliche Beispiele lassen sich auch für die EO finden, die bisher vergleichsweise wenig für die Produktionsplanung ausgegeben haben. Von den EO DE 0010, DE 0040, DE 0055 und DE 0057 sind jeweils weniger als 15 % der bisherigen Ausgaben für ihre OP in Aktionen zur Produktionsplanung geflossen. Auch im Vergleich dieser EO entwickelte sich die Änderung des WVE deutlich unterschiedlich und variiert zwischen -4,4 % und 54 %. Der Blick auf die Veränderungen des MVE nach EO zeigt ein ähnliches Bild (Tabelle 8.6 im Anhang). Dies verdeutlicht, dass es äußerst schwierig ist, einen kausalen Zusammenhang zwischen den Ausgaben für die Produktionsplanung und den Änderungen des WVE und des MVE herzustellen. Dies kann entweder daran liegen, dass es diesen Zusammenhang nicht gibt, oder daran, dass er durch sich überlagernde Einflüsse nicht isolierbar und damit nicht messbar ist.

Abbildung 5.10: Vergleich der relativen Bedeutung der Ausgaben für Produktionsplanung mit der Veränderung des WVE in 2011 gegenüber dem Ausgangsindikator nach EO



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Inwieweit die Aktionen zur Produktionsplanung zu den aufgezeigten Änderungen beigetragen haben, kann hier empirisch nicht ermittelt werden, daher wird mit ökonomischen Argumenten die Plausibilität der Wirkung der Aktionen überprüft. Plausibel ist, dass Investitionen zur Erweiterung der Kapazitäten zur Erzeugung von Obst und Gemüse dazu beitragen, dass die MVE steigt. Werden konstante Preise unterstellt, steigt dadurch automatisch der WVE. Allerdings kann nicht die gesamte beobachtete Veränderung bei WVE und MVE den Aktionen der Produktionsplanung zugeschrieben werden, da dies automatisch bedeutete, dass alle anderen Aktionen keinen Effekt erzielt oder sich deren Wirkungen aufgehoben hätten. Allerdings wird von der EU-KOM im Leitfaden über „Gemeinsame Leistungsindikatoren für die Überwachung und Bewertung der Operationellen Programme“ (EU-KOM 2011a) nicht verlangt, dass die Effekte nach Maßnahmen bzw. Maßnahmenbereichen isoliert zu betrachten sind. Dadurch werden sowohl in den Jahresberichten als auch in den Halbzeitevaluierungen jeweils die Gesamtänderung bei wichtigen Indikatoren wie WVE, MVE und die Anzahl der Mitglieder für jeden Maßnahmenbereich komplett auf die verschiedenen Aktionen bezogen, wodurch ein Kausalzusammenhang zwischen den jeweiligen Aktionen und den Indikatoränderungen impliziert wird, was sachlich nicht gerechtfertigt ist.

Wie oben erläutert, ist davon auszugehen, dass die Aktionen zur Produktionsplanung zur Erhöhung des WVE beigetragen haben. Auch dienen die durchgeführten Aktionen sehr Wahrscheinlich zur Mitgliederbindung. Dies liegt insbesondere daran, dass in diesem Maßnahmenbereich Investitionen gefördert werden, welche die Produktionskapazitäten in den Erzeugerbetrieben ausdehnen.

5.1.1.2 Inwieweit stehen die Aktionen zur Produktionsplanung im Einklang mit a) den Bedürfnissen? b) anderen Aktionen der Nationalen Strategie? und c) Maßnahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, die dieselben Ziele verfolgen?

Aufgrund der Bedeutung der Aktionen zur Produktionsplanung in den operationellen Programmen der EO mit einem Anteil von 23,7 % (insgesamt) bzw. 28 % (auf die EO mit Halbzeitevaluierungen bezogen) der Gesamtausgaben im Rahmen der Nationalen Strategie kann davon ausgegangen werden, dass diese spezifischen Maßnahmen in hohem Maße für die EO interessant sind und ihren Bedürfnissen entsprechen. Dass es keinen Zusammenhang zwischen der Größe der EO und der relativen Bedeutung der Aktionen zur Produktionsplanung bei den einzelnen EO gibt, ist ein weiterer Hinweis darauf, dass die Produktionsplanung für alle EO ein relevanter Bereich ist, um die Aktivitäten der EO zu erweitern die Bedeutung der EO zu stärken und damit die Relevanz der EO für ihre Mitglieder zu erhöhen. Damit ist klar davon auszugehen, dass der Maßnahmenbereich zur Produktionsplanung wichtige Bedürfnisse der EO trifft.

Es ist des Weiteren davon auszugehen, dass die Förderung von Aktionen zur Produktionsplanung nicht im Interesse der Obst- und Gemüseerzeuger ist, die nicht einer EO angeschlossen sind. Der Grund dafür liegt darin, dass diese Erzeuger Investitionen in beispielsweise die Aufbereitung der Erzeugnisse oder in Anlagen, die der Produktion von Obst und Gemüse dienen, in der Regel aus eigenen Mitteln finanzieren müssen. Im Vergleich zu den Mitgliedern von EO leidet darunter die Rentabilität und auch die Liquidität der Erzeuger, die nicht in EO organisiert sind, gleiche oder ähnliche Investitionen vorausgesetzt. Dies hat negative Auswirkungen auf die Wettbewerbs- und Wachstumsfähigkeit dieser Betriebe und führt damit zu Verzerrungen im Wettbewerb der Erzeugungsbetriebe untereinander. Diese Argumentation gilt grundsätzlich für alle Maßnahmenbereiche der Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie, und trifft damit auch für die GMO insgesamt zu, ist aber bei Aktionen zur Produktionsplanung besonders auffällig, da in diesem Bereich zu einem erheblichen Teil Investitionen auf den Erzeugerbetrieben gefördert werden[16] (Tabelle 5.5).

Es ist schwer zu erkennen, dass die von den EO umgesetzten Aktionen zur Produktionsplanung Bedürfnisse der Gesellschaft berühren, die ohne die Förderung nicht eingetreten wären. Eine steigende Nachfrage nach bestimmten Produkten oder auch nach Erzeugnissen aus bestimmten Regionen führt bei knappem Angebot zu steigenden Erzeugerpreisen, die wiederum von den Produzenten als Signale aufgefasst werden, die Erzeugung in diese Richtung zu verändern. Diese Marktsignale sollten im Normalfall ausreichen, Anreize für eine Anpassung der Produktion zu setzen. Eine Förderung könnte diese Entwicklung zwar beschleunigen. Es be-

[16] Die besondere Auffälligkeit der angesprochenen Problematik gilt für alle Maßnahmenbereiche der Nationalen Strategie, bei denen Investitionen auf Ebene der Erzeugerbetriebe umgesetzt werden. Dies sind vor allem die Bereiche Produktionsplanung, einige der Aktionen zur Verbesserung und Erhaltung der Produktqualität und zur Verbesserung der Vermarktung, sowie die Förderung von Ernteversicherungen im Maßnahmenbereich Krisenmanagement.

steht aber insbesondere bei einer Förderung des Anbaus bestimmter Kulturen oder Sorten immer die Gefahr, dass übertriebene Reaktionen initiiert werden, wie beispielsweise bei der Förderung von Biogas- oder Photovoltaikanlagen. Auch wenn derartig überzogene Anpassungsreaktionen im Kontext der Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie bisher nicht erkennbar sind, kann angenommen werden, dass die Anpassung der Erzeugung allein aufgrund von Marktsignalen in der Regel die Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllt.

Im Hinblick auf andere Aktionen im Rahmen der Nationalen Strategie sind die Aktionen zur Produktionsplanung häufig mit Aktionen der Bereiche Qualität und Vermarktung eng verknüpft und bauen zum Teil aufeinander auf. Damit scheinen die Aktionen zur Produktionsplanung sinnvoll in das Förderspektrum im Rahmen der Nationalen Strategie eingebunden zu sein. Allerdings sagt dies noch nichts darüber aus, ob die Förderung auch sinnvoll ist, da dafür weitere Kriterien erfüllt sein müssen, wie beispielsweise ein gesellschaftlicher Bedarf an Veränderungen, die ohne Förderung nicht eintreten würden.

Mit Blick auf die Kohärenz der Förderung von Aktionen zur Produktionsplanung im Rahmen der Nationalen Strategie mit dem AFP und VV muss näher untersucht werden, welche Aktionen in diesem Maßnahmenbereich umgesetzt wurden. Dabei fällt auf, dass ein hoher Anteil an Aktionen gefördert wird, welche die Leistungsfähigkeit von angeschlossenen Mitgliedsbetrieben im Vorerntebereich bzw. in der Erzeugung selbst verbessern. Beispiele für solche Aktionen sind die Anpflanzung von Dauerkulturen oder die Errichtung und Ausstattung von Gewächshäusern die in 17 der 18 EO implementiert wurden, von denen Halbzeitbewertungen vorliegen. Um das Ausmaß dieser Aktionen beziffern zu können, wurden von den Aktionen zur Produktionsplanung alle diejenigen Investitionen identifiziert, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Vorerntebereich zielen. Dazu zählen die Anschaffung von Energieschirmen und anderen Gewächshauseinrichtungen, der Bau von Gewächshäusern oder anderen Kulturräumen wie z. B. Folientunnel und die Pflanzung von Dauerkulturen. Es zeigt sich, dass 61 % der Gesamtausgaben im Maßnahmenbereich Produktionsplanung den genannten zuzuordnen sind (Tabelle 5.5).

Tabelle 5.1: Investitionen in Erzeugerbetrieben zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Vorerntebereich

	Summe Investitionen in Betrieben (Euro)	Anzahl EO	Anteil am Maßnahmenbereich (%)
Produktionsplanung	28.943.621	17	61,1
Qualitätsverbesserung	9.930.139	13	23,6
Verbesserung der Vermarktung	1.014.470	5	2,7
Krisenmanagement	8.245.442	10	99,6
Umweltmaßnahmen	566.630	1	2,4

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Die Förderung dieser Art von Investitionen hat schon zu Konflikten zwischen EO geführt, die innerhalb einer Region agieren und in deutlich unterschiedlichem Ausmaß Aktionen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Einzelbetrieben im Vorerntebereich mit ihren Erzeugern umsetzen. Der Grund dafür ist, dass solche Investitionen unter Kollegen aufgrund der wahrgenommenen Wettbewerbsverzerrung besonders kritisch aufgenommen werden, so dass in der EO, die sich weniger intensiv in diese Richtung orientiert, der Ruf nach entsprechenden Aktionen laut wird. Dies kann sogar so weit führen, dass Mitglieder dieser EO aus ihrer EO austreten oder in die andere EO wechseln, in der sie mehr Investitionen für den eigenen Betrieb erwarten können.

Andererseits können diese Aktionen, die in den Mitgliedsbetrieben von EO die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Vorerntebereich verbessern, zweifelsohne auch positive Auswirkungen auf die EO insgesamt haben, da sich dadurch die Menge und gegebenenfalls auch die Qualität und der WVE einer EO erhöht. Je nach Alter und Ausstattung der EO können diese Maßnahmen sogar eine grundlegende Voraussetzung für den Bestand und die Wettbewerbsfähigkeit der EO darstellen. Dies ist insbesondere der Fall bei kleineren Zusammenschlüssen von Erzeugern mit traditionellen Produktionsstrukturen und dem Anbau im Nebenerwerb, die ohne Fördermittel und ohne ein marktorientiertes Konzept kaum in die Modernisierung der Produktion investieren und dadurch vermutlich mittelfristig vom Markt verschwinden würden.

Andererseits ist grundsätzlich zu überprüfen, inwieweit Aktionen auf Einzelbetrieben zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Vorerntebereich innerhalb der operationellen Programme der EO wirklich direkt mit den Zielen der Nationalen Strategie verknüpft sind, oder ob es sich dabei eher um Mitnahmeeffekte handelt. Bei diesen Aktionen entstehen die Effekte zunächst bei dem einzelnen Erzeuger und erst in zweiter Linie und nur indirekt bei der EO. Daher liegt es nahe, solche Investitionen eher Förderprogrammen zur Verbesserung der innerbetrieblichen Strukturen auf Erzeugerebene und damit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zuzuordnen, als der Nationalen Strategie, die primär auf die direkte Stärkung von EO zielt. Aufgrund geringerer Fördersätze im AFP im Vergleich zur Nationalen Strategie ist die Förderung von Investitionen über OP für Erzeugerbetriebe jedoch erheblich interessanter.

5.1.2 Aktionen zur Verbesserung oder Erhaltung der Produktqualität

Die Aktionen im Bereich der Erhaltung und Verbesserung der Produktqualität umfassen einerseits das Qualitätsmanagement auf Ebene der EO durch Kontrollen und Qualitätssicherungssysteme inklusive Laboruntersuchungen und Rückstandskontrollen sowie die Beschäftigung von Qualitätsbeauftragten. Darüber hinaus fallen in diesen Bereich auch Maßnahmen zur Qualitätserhaltung in der Erzeugung, wie z. B. Hagelschutznetze, Frostschutzberegnung, Einnetzung von Kirschenanlagen, Bewässerungsanlagen und Investitionen zur Qualitätssicherung bei Aufbereitung und Transport der Produkte. Letztgenannte Aktionen können zu den

Investitionen gezählt werden, die der Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Vorerntebereich auf den Mitgliedsbetrieben der EO dienen.

5.1.2.1 Inwieweit haben die Aktionen zur Verbesserung oder Erhaltung der Produktqualität zu besseren Leistungen in Bezug auf die Produktqualität beigetragen?

Fast alle EO haben im Evaluierungszeitraum qualitätsverbessernde Maßnahmen durchgeführt (Tabelle 5.6). Für Aktionen zur Verbesserung und Erhaltung der Produktqualität haben die EO bisher insgesamt fast 60 Mio. Euro ausgegeben. Dies entspricht im Durchschnitt aller EO 25 % der Gesamtausgaben (Tabelle 5.2). Wie aus den Halbzeitevaluierungen im Detail hervorgeht, wurden im Einzelfall zwischen knapp 10 und 49 % der Gesamtsumme der operationellen Programme investiert (Tabelle 5.7). Damit hat dieser Maßnahmenbereich eine hohe Bedeutung in den operationellen Programmen der EO. Wie schon bei der Produktionsplanung zu beobachten, gibt es keinen offensichtlichen Zusammenhang zwischen den Ausgaben für Aktionen der Qualitätsverbesserung und der Größe der EO (Tabelle 5.7).

Tabelle 5.2: Ausgaben für Qualitätsverbesserung und Beteiligung der EO (2007 bis 2011) (gesamt)

Aktionen zur Verbesserung der Qualität	Anzahl EO gesamt 2007-2011	Ausgaben 2007-2011 (Euro)
Erwerb Anlagegüter	23	35.225.216
Andere Formen des Erwerbs von Anlagegütern	8	350.922
Sonstige Aktionen	25	24.113.173
Summe	**26**	**59.689.312**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.).

Tabelle 5.3: Ausgaben zur Verbesserung der Qualität nach EO (2007 bis 2011) (n = 18)

EO Nummer	Summe Verbesserung Qualität (Euro)	% Qualitätsverbesserung von OP gesamt
DE 0103	3.673.231	11,4
DE 0057	6.188.662	29,2
DE 0061	2.985.373	19,6
DE 0041	1.890.867	9,4
DE 0005	5.797.589	48,0
DE 0100	4.544.294	40,9
DE 0040	2.881.467	29,3
DE 0094	3.980.391	41,1
DE 0013	1.368.241	20,3
DE 0002	1.579.885	22,7
DE 0053	833.355	27,6
DE 0055	210.284	12,6
DE 0010	710.720	26,5
DE 0098	834.851	27,5
DE 0105	1.163.539	48,8
DE 0083	757.600	31,4
DE 0093	2.263.288	32,1
DE 0095	457.173	38,2
Gesamt	**42.113.856**	**25,0**

EO mit > 50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit 10 -50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit < 10 Mio. Ausgangs-WVE

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Bei Betrachtung der Ausgaben für den Maßnahmenbereich Qualität im zeitlichen Verlauf wird deutlich, dass die Ausgaben für Qualitätsmanagement, Kontrollen und Rückstandsmonitoring in 2008 noch vergleichsweise hoch waren und seitdem zurückgegangen sind, während die Investitionen in die Steigerung und Erhaltung der Qualität in der Produktion an Bedeutung zugenommen haben (Abbildung 5.11).

Eine verbesserte Produktqualität schlägt sich erwartungsgemäß in einer Stabilisierung oder Ausdehnung des Absatzes bei mindestens konstanten und eventuell höheren Preisen nieder. Insgesamt ist der Wert der von den EO vermarkteten Erzeugung um 32 % angestiegen (Tabelle 5.1), während in Deutschland insgesamt das Angebot an Gemüse in den Vergleichsjahren 2008 und 2011 praktisch auf gleichem Niveau lag, für Obst in 2011 sogar deutlich geringer als 2008, was auf eine positive Entwicklung der EO im Vergleich zum Gesamtsektor hindeutet. Die Entwicklung auf Ebene der einzelnen EO ist allerdings sehr unterschiedlich. In allen Größenklassen gibt es EO mit deutlichen Zuwächsen, EO mit deutlichem Rückgang und solche mit geringen Schwankungen auf stabilem Niveau des WVE. Dabei ist kein Zusammenhang zwischen der Größe einer EO, gemessen am WVE und der Entwicklung des WVE festzustellen (Abbildungen 8.10 bis 8.12 im Anhang).

Insgesamt hat sich die Beteiligung der EO an spezifischen Qualitätssicherungssystemen erhöht, was zum allgemeinen Anstieg des WVE beigetragen haben könnte. So hat beispielsweise der zertifiziert ökologische Landbau um 47 % und die Zertifizierung nach privaten Qualitätsstandards um 25 % gegenüber dem Ausgangswert zugenommen (Tabelle 5.8).

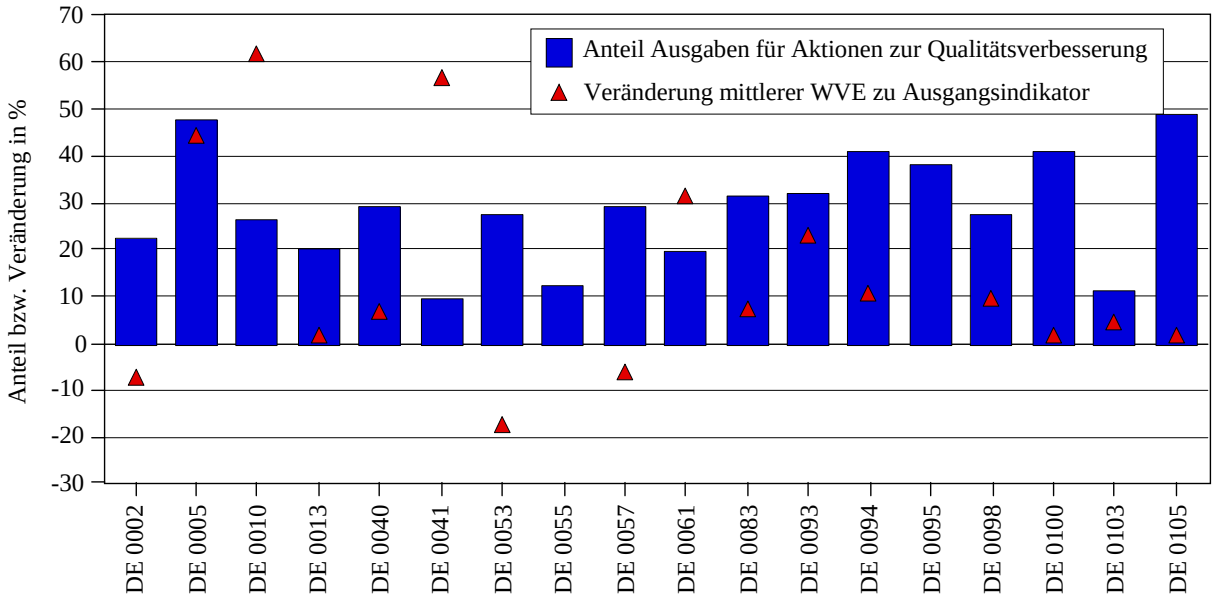
Tabelle 5.4: Menge der vermarkteten Erzeugung die die Anforderungen eines spezifischen Qualitätssicherungssystems erfüllt (n = 27)

	Menge der vermarkteten Erzeugung Ausgangsindikator	Veränderung der Menge zum Ausgangsindikator
	t	%
Zertifizierter ökologischer Landbau	26.005	47%
Geschützte geografische Angaben und geschützte Ursprungsbezeichnungen	33.242	-4%
Zertifizierter integrierter Landbau	1.031.685	7%
Private zertifizierte Qualitätssicherungssysteme	771.274	**25%**

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.)

Auch beim durchschnittlichen Handelswert (WVE/MVE) der Erzeugung verzeichnen die EO einen Anstieg um rund 15 % (Tabelle 5.1). Im Vergleich zu den durchschnittlichen Obstpreisen hat sich der Handelswert der EO deutlich positiver entwickelt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund erstaunlich, dass 2008 ein Jahr mit vergleichsweise hohen Obstpreisen war, und der durchschnittliche Preis für Äpfel in 2011 deutlich niedriger lag als in 2008. Möglicherweise trugen die Zertifizierungen nach verschiedenen Qualitätssystemen zu dieser positiven Entwicklung bei. Allerdings verlief die Entwicklung des WVE und des Handelswertes nicht für alle EO gleich, sondern es gibt große Unterschiede. Aus den verfügbaren Daten lässt sich daher kein erkennbarer Zusammenhang zwischen der Investition in qualitätsverbessernde Maßnahmen und der Entwicklung des WVE bzw. des Handelswertes belegen. Ein vergleichsweise hoher Anteil der Ausgaben für Aktionen im Bereich Qualität kann sowohl mit hohen als auch mit niedrigen oder sogar negativen Änderungen beider Indikatoren einhergehen (Abbildung 5.13 und Abbildung 8.13 im Anhang).

Abbildung 5.11: Vergleich der relativen Bedeutung der Ausgaben für Qualitätsverbesserung mit der Veränderung des mittleren WVE gegenüber dem Ausgangsindikator nach EO



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.) und Halbzeitevaluierungen (zuständige Stellen 2012)

Es muss jedoch konstatiert werden, dass es neben der Qualität der Erzeugnisse auch andere Einflüsse auf den mittleren Produktpreis gibt. Beispielsweise führen Änderungen im Sortiment hin zu Erzeugnissen mit einem höheren Produktpreis automatisch zu einer Erhöhung des mittleren Wertes der vermarkteten Erzeugung. Informationen zum Sortiment der EO liegen allerdings nur teilweise in den Jahresberichten vor[17], so dass Analysen zu diesem Aspekt nicht möglich sind. Dies bedeutet, dass allein aufgrund eines Anstiegs des Handelswertes nicht geschlossen werden kann, dass eine vom Markt honorierte Qualitätsverbesserung eingetreten ist.

5.1.2.2 Inwieweit stehen die Aktionen zur Verbesserung oder Erhaltung der Produktqualität im Einklang mit a) den Bedürfnissen? b) anderen Aktionen der Nationalen Strategie? c) Maßnahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, die dieselben Ziele verfolgen?

Die relativ hohe Bedeutung der Aktionen zur Verbesserung oder Erhaltung der Produktqualität in den operationellen Programmen deutet darauf hin, dass diese spezifischen Maßnahmen

[17] Tabelle 2.2 in den Jahresberichten weist die vier wichtigsten Produkte bzw. Produktgruppen samt des jeweiligen WVE aus. Aufgrund der teilweise hohen Aggregation in Produktgruppen (z. B. Salate, Beerenobst) und der teils erheblichen WVE für Erzeugnisse, die nicht differenziert ausgewiesen sind, können diese Daten nicht für eine Auswertung in diesem Kontext genutzt werden.

in hohem Maße für die EO und die ihnen angeschlossenen Mitglieder interessant sind, so dass davon auszugehen ist, dass sie den Bedürfnissen der EO und ihrer aktiven Mitglieder entsprechen. Dass es keinen Zusammenhang zwischen der Größe der EO und der relativen Bedeutung dieser Aktionen an den Gesamtausgaben für die OP gibt, ist ein weiterer Hinweis darauf, dass die Steigerung oder Erhaltung der Qualität ein grundsätzlich wichtiger und das Mitgliederinteresse unterstützender Bereich für das Funktionieren der EO ist und der durch die Nationale Strategie vorgegebene Rahmen den verschiedenen Bedürfnissen der einzelnen EO gerecht wird.

Mit etwa 15 % der Ausgaben für die Verbesserung und Erhaltung der Qualität sind Personalkosten für Qualitätsbeauftragte und Produktmanager ein wichtiger Bestandteil der operationellen Programme (Tabelle 5.9). Aufgrund der spezifischen Bedingungen vieler EO, insbesondere bei einer stark heterogenen Struktur der Mitgliedsbetriebe, kann es für EO im Vergleich zu anderen Bündlern und Vermarktern einen größeren Aufwand bedeuten, neue Qualitätssicherungs- und -managementsysteme einzuführen und durchzusetzen, weshalb eine Förderung solch spezifischer Aktionen möglicherweise sinnvoll ist, um strukturbedingte Wettbewerbsnachteile der EO auszugleichen. Von solchen zeitlich und thematisch begrenzten Aktionen zu unterscheiden ist allerdings der Einsatz von ständigem Personal für das Qualitäts- oder Produktmanagement, das zum Kerngeschäftsbereich jedes Unternehmens, das Obst und Gemüse bündelt und vermarktet, gehört. Eine Förderung dieser regelmäßigen Personalkosten führt zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen vergleichbaren Unternehmen, die die gleichen Funktionen in Bezug auf die Versorgung des Marktes mit qualitativ hochwertigem Obst und Gemüse, ohne einen 50 %-igen Lohnzuschuss für den Personaleinsatz erfüllen.

Tabelle 5.5: Summen und Anteile der Personalkosten am jeweiligen Maßnahmenbereich

Maßnahmenbereich	Summe Personalkosten (Euro)	Anzahl EO	Anteil vom Maßnahmenbereich (%)
Qualitätsverbesserung	6.340.873	9	15,1
Förderung der Vermarktung	1.231.498	4	3,3
Lohnkosten des Personals zur Beratung der Erzeuger	613.373	3	28,6

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Die hohe Bedeutung der Produktqualität für die Erzeuger liegt an dem Gewicht, das die Gesellschaft diesem Bereich zuschreibt. Damit treffen die in diesem Bereich förderfähigen Maßnahmen auch die Bedürfnisse der Gesellschaft. Dies gilt insbesondere dann, wenn von den Aktionen die Nahrungsmittelsicherheit beeinflusst wird. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die positiven Wirkungen auf die Nahrungsmittelsicherheit auch ohne Förderung eingetreten wären, da es hierfür sehr eng gefasste gesetzliche Vorschriften gibt, wie zum Beispiel die Vorgaben zu erlaubten Pflanzenschutzmittelrückständen oder zur Rückverfolgbarkeit der Produkte zeigen. Daher ist davon auszugehen, dass die Wirkungen in diesem Bereich auch ohne Förderung erreicht worden wären. Andere Qualitätsaspekte, beispielsweise der

Schutz vor Hagelschäden oder Vogelfraß dürfte weniger im Fokus der Gesellschaft stehen sondern eher den wirtschaftlichen Interessen der Erzeuger folgen.

Hinsichtlich der anderen Aktionsbereiche der Nationalen Strategie ist eine hohe Qualität der Erzeugnisse ein zentrales Element der Marktorientierung und eine grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Vermarktung.

Bezüglich der Kohärenz der Förderung von Aktionen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität im Rahmen der Nationalen Strategie mit dem AFP und VV fällt auf, dass ähnlich wie im Maßnahmenbereich der Produktionsplanung, ein signifikanter Anteil der Ausgaben der Investitionen zuzurechnen sind, die auf Ebene der Mitgliedsbetriebe auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Vorerntebereich zielen (Tabelle 5.5). Ein Anteil von 24 % der Ausgaben für Qualitätssteigerung oder Qualitätserhaltung entfallen auf Investitionen wie beispielsweise Bewässerungsanlagen oder Hagel- und Vogelschutznetze. Diese wurden in 13 der 18 EO, von denen Halbzeitbewertungen vorliegen, also von 72 % der EO durchgeführt. Hier sind dieselben Bedenken bezüglich Mitnahmeeffekte, und die nur sekundäre Wirkungen auf Ebene der EO, relevant, die schon bei den Aktionen zur Produktionsplanung zum Aspekt der Kohärenz der Förderung ausgeführt wurden (Kapitel 5.1.1.2). Außerdem sei hier nochmals die Zugehörigkeit solcher Aktionen eher zum AFP als zur GMO erwähnt, auch im Hinblick auf mögliche Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Erzeugern, die nicht einer EO angehören bzw. deren EO von der Durchführung von Investitionen in einzelnen Erzeugerbetrieben absieht.

Insgesamt erscheinen die durchgeführten Aktionen zur Erhaltung und Verbesserung der Produktqualität zielgerichteter im Sinne der Interventionslogik als die Aktionen zur Produktionsplanung, da ein Beitrag zur beobachteten Gesamterhöhung des WVE und des durchschnittlichen Wertes der vermarkteten Erzeugung plausibel ist. Darauf weisen auch die berichteten Zunahmen der Menge der Erzeugung, die die Anforderungen eines spezifischen Qualitätssicherungssystems erfüllt, und der Anstieg des WVE und durchschnittlichen Wertes der vermarkteten Erzeugung, die über den allgemeinen Markttrend hinausgehen, hin. Einschränkend sei jedoch nochmals darauf hingewiesen, dass sich aus den vorliegenden Daten kein Kausalzusammenhang zu den durchgeführten Aktionen in diesem Maßnahmenbereich herstellen lässt, und auf Ebene der einzelnen EO die Entwicklung der Indikatoren sehr unterschiedlich und unabhängig von den durchgeführten Aktionen ist.

5.1.3 Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung, einschließlich Vermarktungsförderungs- und Kommunikationsaktivitäten

Die Aktionen, die mit dem Ziel der Verbesserung der Vermarktung durchgeführt wurden, erstrecken sich auf Investitionen zur Einführung von Warenwirtschaftssystemen, Verbesserung des Datenmanagements, zum inner- und überbetrieblichen Transport der Produktion so-

wie vor allem zur Verkaufsförderung, Öffentlichkeitsarbeit, Besuch von Messen sowie die Beschaffung von Marktinformationen und Beratung zur Vermarktung.

5.1.3.1 Inwieweit haben die Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung zu besseren Leistungen in Bezug auf die Vermarktung der Erzeugnisse beigetragen?

Die Vermarktungsförderung im Rahmen der Nationalen Strategie ist eines der von den zuständigen Stellen genannten Positivbeispielen für geförderte Aktionen, da diese Aktionen überwiegend vergleichsweise kostengünstig sind, sich aber in dem geschilderten Fall direkt auf die Absatzsteigerung auswirkten. Dabei muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass eine positive Entwicklung für eine EO durch Öffentlichkeitsarbeit und Messebesuche möglicherweise zu Lasten der konkurrierenden EO geht und nicht unbedingt den Marktanteil der EO als Ganzes vergrößert. Insgesamt belaufen sich die Ausgaben für diesen Maßnahmenbereich im Rahmen der Nationalen Strategie auf rund 60 Mio. Euro, also 25 % der genehmigten Ausgaben und bis auf eine haben alle EO Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung durchgeführt (Tabelle 5.10). Die Spannbreite der relativen Bedeutung der Vermarktungsaktionen zwischen den EO, die Halbzeitevaluierungen vorgelegt haben ist mit zwei bis 66 % des jeweiligen operationellen Programms recht groß und liegt hier im Durchschnitt bei rund 22 %. Die Summen der Ausgaben für die Verbesserung der Vermarktung, für Qualitätsverbesserung und für Produktionsplanung liegen in einer ähnlichen Größenordnung (Tabelle 5.2), wobei im Verlauf der Zeit die Ausgaben für die Vermarktungsaktionen leicht gestiegen sind (siehe auch Abbildung 5.11).

Tabelle 5.6: Ausgaben für Vermarktungsförderung und Beteiligung der EO (2007 bis 2011) (gesamt)

Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung	Anzahl EO gesamt 2007-2011	Ausgaben 2007-2011 (Euro)
Erwerb Anlagegüter	24	44.437.001
Andere Formen des Erwerbs von Anlagegütern	12	4.142.207
Vermarktungsförderungs- und Kommunikationstätigkeiten	24	4.298.116
Sonstige Aktionen	12	7.201.057
Summe	**25**	**60.078.381**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.).

Tabelle 5.7: Gesamtausgaben für Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung nach EO für 2007 bis 2011

EO Nummer	Summe Verbesserung Vermarktung (Euro)	% Vermarktung von OP gesamt
DE 0103	8.824.200	27,4
DE 0057	6.880.393	32,4
DE 0061	2.727.160	17,9
DE 0041	7.641.132	37,8
DE 0005	264.587	2,2
DE 0100	1.000.998	9,0
DE 0040	3.351.722	34,0
DE 0094	901.470	9,3
DE 0013	640.200	9,5
DE 0002	783.755	11,3
DE 0053	621.200	20,6
DE 0055	1.099.676	65,9
DE 0010	404.553	15,1
DE 0098	109.700	3,6
DE 0105	348.842	14,6
DE 0083	347.064	14,4
DE 0093	1.604.378	22,8
DE 0095	0	0,0
Gesamt	**37.473.430**	**22,3**

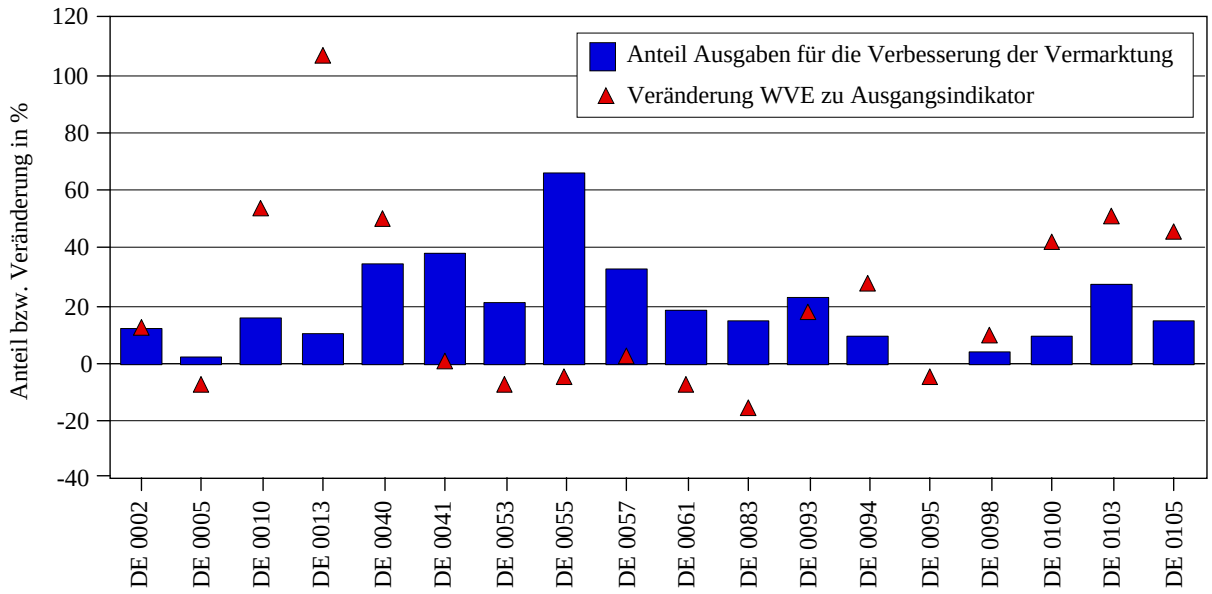
EO mit > 50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit 10 -50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit < 10 Mio. Ausgangs-WVE

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Der Vergleich des Anteils der Ausgaben für Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung von den gesamten Ausgaben für die jeweiligen OP mit den Veränderungen des WVE während der Laufzeit der OP zeigt keinen Zusammenhang (Abbildung 5.14). Auch die Entwicklungen von Anbauflächen und MVE der EO über den Bewertungszeitraum sind sehr unterschiedlich und lassen nicht auf Zusammenhänge mit den Investitionen in die Verbesserung der Vermarktung oder auch auf die Größe der EO schließen (Abbildungen 8.4 bis 8.9 im Anhang). Dabei war insbesondere bei diesem Maßnahmenbereich zu erwarten, dass sich eine Korrelation zwischen den Ausgaben für Vermarktungsaktionen und der WVE-Änderung zumindest andeutet, da es sich um diejenigen Aktionen handelt, die durch die direkte Einwirkung auf die Vermarktung auf eine unmittelbare Stärkung der EO zielen. Bezüglich der Wirksamkeit der spezifischen Vermarktungsaktionen auf die Zielgrößen Menge und Wert der vermarkteten Erzeugung lässt sich daher kein direkter empirischer Zusammenhang mit der Investitionshöhe feststellen. Die höchsten Ausgaben im Maßnahmenbereich der Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung, die allesamt für die Erweiterung der baulichen Anlagen getätigt wurden, haben beispielsweise die EO DE 0040, DE 0041, DE 0057 und DE 0103 getätigt. Die Entwicklung des WVE ist aber sehr unterschiedlich mit einem Zuwachs von etwa 50 % gegenüber 2008 für die EO DE 0040 und DE 0103 und nur geringen Zuwächsen für DE 0041 und DE 0057 von 1 % bzw. 3 %. Von den EO, die eine negative Entwicklung des WVE zu verzeichnen haben, liegen

z. B. die EO DE 0053 und DE 0083 mit 20 % bzw. 14 % der Ausgaben für ihr OP im mittleren Bereich der Ausgaben für Vermarktungsförderung. Bei DE 0095 und DE 0098 konnte bei sehr geringen oder sogar gänzlich fehlenden Ausgaben für Vermarktungsförderung ein leichter Rückgang von 5 % des WVE bzw. sogar ein Zuwachs von 10 % gegenüber 2008 beobachtet werden (siehe auch Tabelle 8.7).

Abbildung 5.12: Zusammenhang zwischen den Ausgaben zur Verbesserung der Vermarktung und der Veränderung des WVE



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Äußere Effekte, z. B. im allgemeinen Marktgeschehen, die die Effekte der Aktionen überlagern können, sind bereits diskutiert worden. Ein weiterer Grund dafür, dass keine Effekte der in diesem Maßnahmenbereich getätigten Ausgaben beobachtet werden können, liegt vermutlich auch in der Art der durchgeführten Aktionen, da ein Großteil der Summe in Erweiterungen der Anlagen investiert wurde (Tabelle 5.10). Im Unterschied zu kurzfristig wirkenden Aktionen, wie beispielsweise Messeauftritten, entfalten diese Investitionen ihre Wirkungen eher langfristig. Dies zeigt, dass die Bewertung insbesondere von Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung sehr vom konkreten Einzelfall abhängt.

Es ist plausibel anzunehmen, dass sich die meisten Vermarktungsaktionen, wie beispielsweise Werbung, Messebesuche und Erweiterung der Infrastruktur zur Vermarktung, nicht direkt negativ auf WVE und MVE auswirken. Da allerdings keine Daten zur Situation ohne diese Aktionen vorliegen, kann nicht beurteilt werden, ob in den Fällen, wo keine oder nur geringe Zuwächse des WVE erzielt wurden, durch die Aktivitäten beispielsweise eine Sicherung der derzeitigen Absatzmöglichkeiten erfolgt ist, oder in einer ansonsten schwierigen wirtschaftlichen Situation eventuell noch größere Verluste vermieden werden konnten. Andersherum hat sich der Marktanteil der EO insgesamt am Markt für Obst und Gemüse in Deutschland nicht verändert, was ein Hinweis darauf ist, dass sich Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung

eher auf die Konkurrenzsituation zwischen den EO als zwischen EO und anderen Marktteilnehmern auswirken. Dieser Umstand, der gesamtwirtschaftlich keinerlei Vorteil bedeutet, wurde auch von einigen der befragten Experten berichtet.

5.1.3.2 Inwieweit stehen die Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung im Einklang mit a) den Bedürfnissen? b) anderen Aktionen der Nationalen Strategie? c) Maßnahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, die dieselben Ziele verfolgen?

Die Art der durchgeführten Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung unterscheidet sich sehr stark zwischen den EO. Diese starke Heterogenität ist auch im Vergleich zu den bisher diskutierten Maßnahmenbereichen zur Produktionsplanung und zur Qualität auffällig. Insbesondere große EO haben ihre baulichen Anlagen erweitert und dadurch die Logistik verbessern können. Teilweise, allerding in eher geringem Umfang, wurden auch Aktionen auf Mitgliedsbetrieben zur Verbesserung der innerbetrieblichen Logistik durchgeführt. Speziell für kleinere EO sind die Einführung bzw. die Verbesserung von Warenwirtschaftssystemen sicherlich notwendige Aktionen, da diese eine wesentliche Voraussetzung für die Vermarktung und auch für die Erfüllung der Ansprüche von Erzeugern und Abnehmern an das Management der EO sind. Messebesuche, Werbung und sonstige verkaufsfördernde Maßnahmen können nicht nur direkte Wirkungen auf den Absatz haben, sondern auch dem Bedürfnis der Mitglieder nach einem positiven Erscheinungsbild der EO in der Öffentlichkeit Rechnung tragen. Auch ermöglicht die Förderung der Vermarktungsaktivitäten gerade in kleineren EO den Erwerb von Marktinformationen. Beratungsaktivitäten zur Vermarktung und zum Supply Chain Management auf Erzeugerebene dürften sich positiv auf die Marktorientierung der EO auswirken. Dieser Bereich wurde in der Nationalen Strategie ausdrücklich als Problembereich vieler EO identifiziert. Aufgrund der Vielfältigkeit der beschriebenen Maßnahmen und der Flexibilität des Förderangebotes insbesondere bei den Aktivitäten zur Vermarktung berücksichtigt die Nationale Strategie in diesem Bereich die Bedürfnisse der EO in einem erheblichen Maß. Allerdings stellt sich wieder die Frage, ob die Nutzen der Maßnahmen die Benachteiligung anderer Bündler von Obst und Gemüse rechtfertigt, die mit den EO im Wettbewerb stehen und keinen Zugang zu den Fördermitteln der Nationalen Strategie haben[18].

Ob über die Umsetzung von Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung in EO Bedürfnisse der Gesellschaft erfüllt werden, darf bezweifelt werden. Aufgrund des breiten und ganzjährigen Angebotes von sehr vielen Obst- und Gemüsearten, vielfach auch aus heimischer Produktion, herrscht für die Verbraucher kein Mangel bei der Warenverfügbarkeit. Die Erfüllung gesellschaftlicher Bedürfnisse könnte allenfalls indirekt gerechtfertigt werden, indem postuliert wird, dass von den Konsumenten deutsche Erzeugnisse gefordert werden, deren Bereit-

[18] Es gibt für Direktvermarkter unter best. Umständen die Möglichkeit, über die 2. Säule der GAP gefördert zu werden. Allerdings besteht, im Unterschied zu den 1. Säule Maßnahmen kein Rechtsanspruch auf diese Förderung. Der Subventionswert liegt in der Regel deutlich unter 50 %.

stellung über die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von EO und Erzeugern sicherzustellen sei. Allerdings liegt insbesondere beim Gemüse der Marktanteil der EO an der deutschen Erzeugung bei nur etwa 25 %. Darüber hinaus, und wie oben schon diskutiert, kann davon ausgegangen werden, dass Nachfrageverschiebungen hin zu Obst und Gemüse aus Deutschland über den Markt hinreichend Anreize aussenden werden, um die Produktion in Deutschland auszudehnen. Aufgrund dessen kann davon ausgegangen werden, dass kein spezifisches gesellschaftliches Interesse besteht, dass öffentliche Mittel in die Stärkung der Vermarktungsposition von EO in Deutschland fließt.

In Bezug auf die anderen Aktionen der Nationalen Strategie stellen die Aktionen in die Verbesserung der Vermarktung einen der drei wichtigsten Bereiche dar. Obwohl auch hier ein Großteil der Ausgaben in den Erwerb von Anlagegütern fließt, dies jedoch überwiegend auf Ebene der EO und nur sehr eingeschränkt bei den Mitgliedsbetrieben, ergänzen die Aktionen zur Kommunikation und zur Verbesserung der Logistik sowie des Verkaufsmanagements Vermarktungsaktionen und zielen darauf ab, die durch Infrastruktur Investitionen geschaffenen Kapazitäten besser auszulasten.

Im Hinblick auf die Förderung über das AFP und VV gibt es insbesondere bei VV Förderziele und -maßnahmen, die den Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung im Rahmen der Nationalen Strategie sehr nahe kommen. Es ist kein Grund zu erkennen, warum die Bereiche Obst und Gemüse im Vergleich zu anderen landwirtschaftlichen Bereichen auf eine zusätzliche Förderschiene zurückgreifen können und einer höheren Förderung bedürfen. Ebenso gibt es Überschneidungen im Förderangebot im Rahmen der Nationalen Strategie und dem im AFP. Dies betrifft insbesondere Investitionen auf Ebene der Mitgliedsbetriebe, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Vorerntebereich zielen, beispielsweise in den innerbetrieblichen Transport. Diesen sind 2,7 % der Ausgaben zuzurechnen (siehe Tabelle 5.5). In fünf EO wurden solche Investitionen umgesetzt, was 28 % der EO entspricht von denen eine Halbzeitbewertung vorliegt. Hier gelten dieselben Einwände, die auch schon bei den Aktionen zur Produktionsplanung und zur Erhaltung und Verbesserung der Produktqualität vorgebracht wurden, auch wenn die Investitionen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Erzeugerbetriebe im Maßnahmenbereich Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung keinen derart hohen Stellenwert einnehmen, wie insbesondere bei den Investitionen zur Produktionsplanung.

5.1.4 Forschung, einschließlich Versuchslandbau

Die Aktionen im Bereich Forschung und Versuchslandbau im Rahmen der Nationalen Strategie umfassen die Beteiligung an der Entwicklung von Spezialmaschinen, die Unterstützung bzw. die Durchführung von Sortenversuchen und Sortendemonstrationen, Prozess- und Produktinnovation, Forschung zum Pflanzenschutz zur Schließung von Lückenindikationen und in einem Fall auch die Durchführung von Anbauversuchen. Bei den Aktionen dieses Maß-

nahmenbereichs sind Ausgaben für Anlagen und Verbrauchsgüter sowie für Personal förderfähig.

5.1.4.1 Inwieweit haben die Aktionen zu Forschung und Versuchslandbau zur Entwicklung neuer Erzeugnisse und/oder neuer Techniken beigetragen?

Insgesamt 12 der 27 berichtenden EO haben Forschungs- und Versuchslandbau umgesetzt mit einem Ausgabenvolumen von 1,4 Mio. Euro (Tabelle 5.12). Die Ausgaben in diesem Maßnahmenbereich machen nur den sehr geringen Teil von 0,5 % der bisherigen Gesamtausgaben für die OP im Rahmen der Nationalen Strategie aus, was auch dem Anteil der in den Halbzeitevaluierungen berichteten Ausgaben entspricht. Im Einzelnen wurde etwa die Hälfte dieser Summe für Aktionen im Bereich der Produkt- und Prozessinnovationen ausgegeben. Ein weiteres Drittel der Ausgaben erfolgte für die Entwicklung von Spezialmaschinen.

Tabelle 5.8: Beteiligung der EO und Aufwendungen für Forschungs- und Versuchsvorhaben von 2007 bis 2011

Aktionen zu Forschungs- und Versuchsvorhaben	Anzahl EO gesamt 2007-2011	Ausgaben 2007-2011 (Euro)
Erwerb Anlagegüter	4	237.728
Andere Formen des Erwerbs von Anlagegütern	2	2.346
Sonstige Aktionen	11	1.193.618
Summe	**12**	**1.433.692**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.)

Bei einem Vergleich der Ausgaben der EO für Aktionen Forschungs- und Versuchslandbau auf Basis ihrer Größe, gemessen am WVE, wird deutlich, dass insbesondere die größeren EO Forschungs- und Versuchsvorhaben initiieren und umsetzen. Keine der EO mit einem Ausgangswert des WVE von unter 10 Mio. Euro hat Forschungsvorhaben durchgeführt, aber rund 75 % der mittleren und großen EO mit einem Ausgangswert des WVE 10 bis 50 Mio. Euro oder von mehr als 50 Mio. Euro (Tabelle 5.13).

Tabelle 5.9: Aufwendungen für Forschungs- und Versuchsvorhaben nach EO (2007 bis 2011)

EO Nummer	Summe Forschung (Euro)	% Forschung von OP gesamt
DE 0103	221.000	0,7
DE 0057	0	0,0
DE 0061	272.047	1,8
DE 0041	75.000	0,4
DE 0005	105.873	0,9
DE 0100	35.000	0,3
DE 0040	113.935	1,2
DE 0094	16.384	0,2
DE 0013		
DE 0002	10.000	0,1
DE 0093	67.480	1,0
DE 0053		
DE 0055		
DE 0010	1.875	0,1
DE 0098		
DE 0105		
DE 0083		
DE 0095		
Gesamt	**918.595**	0,5

EO mit > 50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit 10 -50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit < 10 Mio. Ausgangs-WVE

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

5.1.4.2 Inwieweit haben Aktionen zu Forschung und Versuchslandbau zur Entwicklung der technischen und wirtschaftlichen Leistung und zur Förderung der Innovation beigetragen?

Die im Rahmen der Nationalen Strategie umgesetzten Aktionen zu Forschung und Versuchslandbau umfassen die Entwicklung von Spezialmaschinen, die beispielsweise für die Ernte von Kopfkohl, die Desinfektion von Waschwasser oder die Weiterentwicklung von Transportsystemen zwischen Feld und Zentrallogistik dienen. Ferner wurden Anbauversuche zur Entwicklung von neuen Verfahren zum Sorten-Screening, zur Minimierung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und zu deren Abbauverhalten sowie für die Testung neuer Sorten durchgeführt. Dabei liegt es in der Natur dieser Versuchs-, Forschungs- und Entwicklungsprojekte, dass sie zunächst über einen längeren Zeitraum durchgeführt werden und erst nach erfolgreichem Abschluss breiteren Eingang in die Produktionspraxis finden. Dadurch können die Wirkungen nicht kurzfristig nach Beginn solcher Aktionen einsetzen.

5.1.4.3 Inwieweit stehen die Aktionen zu Forschung und Versuchslandbau im Einklang mit a) den Bedürfnissen? b) anderen Aktionen der nationalen Strategie? c) Maßnahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, die dieselben Ziele verfolgen?

Bei den Aktionen zum Maßnahmenbereich Forschung und Versuchslandbau werden für sehr spezielle Fragestellungen Antworten gesucht. Daher kann davon ausgegangen werden, dass sie auf Grundlage vorherrschender Probleme initiiert wurden und damit direkte Bedürfnisse der EO erfüllen. Für den Fall, dass die Ergebnisse zumindest mittelfristig auch für die Allgemeinheit zugänglich werden, werden über diese Vorhaben potenziell auch Bedürfnisse von Erzeugern erfüllt, die keinen EO angeschlossen sind. In den Fällen, in denen die Untersuchungen auf qualitative Aspekte der Produkte oder auf Umwelteffekte der Erzeugung zielen oder auf die Gesundheit des Konsumenten betreffen, kann auch ein gesellschaftliches Interesse an diesen Versuchen bestehen. In den anderen Fällen, die mehr auf eine wirtschaftlichere Produktion zielen, ist die gesellschaftliche Relevanz eher untergeordnet.

In diesen Maßnahmenbereich gibt es keine Überschneidungen des Förderangebots mit dem der GAK. Auch wenn es weitere Programme zur Förderung von Innovationen im Agrarbereich gibt, zum Beispiel das Programm zur Innovationsförderung des BMELV (2009), scheinen sich diese Angebote zwar ähnliche Ziele aber unterschiedliche Zielgruppen im Fokus zu haben und sich daher tendenziell eher zu ergänzen, als dass sie in parallelen Strukturen identische Fördertatbestände anbieten.

Es wurde gezeigt, dass die Wirkungen der Aktionen im Maßnahmenbereich Forschung und Versuchslandbau in vielen Fällen erst mit erheblicher Verzögerung einsetzen werden. Daher kann zu diesem frühen Zeitpunkt der Evaluierung der Nationalen Strategie noch keine Aussage zu den Effekten dieser Aktionen getroffen werden.

5.1.5 Ausbildungsaktionen und Aktionen zur Verbesserung des Zugangs zu Beratungsdiensten

In dem Maßnahmenbereich mit Aktionen zur Verbesserung des Zugangs zu Beratungsdiensten werden Schulungen und Weiterbildungen der Mitglieder und des Personals der EO, Beratungen auf Ebene der Mitglieder und der EO, Lohnkosten für die Beratung der Mitglieder über Mitarbeiter der EO und die Kosten von Informationsdiensten gefördert.

5.1.5.1 Inwieweit haben die Aktionen zu Ausbildung und Beratungsdiensten dazu beigetragen, den Zugang zu Schulungen und Wissen für Mitglieder und/oder Angestellte von Erzeugerorganisationen sicherzustellen?

Insgesamt haben 17 EO Ausbildungs-, Beratungs- und Schulungsaktionen umgesetzt, wofür sich die Ausgaben auf 4,2 Mio. Euro beliefen (Tabelle 5.14), was 1,4 % der insgesamt genehmigten Ausgaben entspricht (siehe Tabelle 5.2). Dies entspricht in etwa auch der relativen Bedeutung des Maßnahmenbereichs wie in den Halbzeitevaluierungen berichtet, wonach 14 EO Aktionen umgesetzt haben. Allerdings schwanken die Ausgaben stark zwischen den EO. Entgegen den Erwartungen steigen die Ausgaben für diesen Maßnahmenbereich nicht zwingend mit der Größe der EO. Daher sind auch erhebliche Unterschiede in den Ausgaben je Mitglied zu erkennen (Tabelle 5.15). Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass der Zugang für Mitglieder und Beschäftigte von EO zu Beratungsdiensten oder Fort- und Weiterbildungen zwischen den EO erheblich voneinander abweicht. Dennoch ist zu konstatieren, dass die Angebote der EO in jedem Fall dazu beitragen, das Grundangebot im Bereich Aus- und Weiterbildung sowie Beratung auszudehnen. Auf die Intensität der Inanspruchnahme dieses zusätzlichen Angebotes haben die EO jedoch keinen direkten Einfluss.

Tabelle 5.10: Beteiligung der EO und gesamte Aufwendungen für Aktionen zur Weiterbildung und Beratung (2007 bis 2011)

Aktionen zur Weiterbildung und Beratung	Anzahl EO gesamt 2007-2011	Ausgaben 2007-2011 (Euro)
a) Ökologischer Landbau	2	225.017
b) Integrierter Landbau bzw. integrierte Schädlingsbekämpfung	9	1.533.014
c) Andere Umweltfragen	4	491.005
d) Rückverfolgbarkeit	2	108.758
e) Produktqualität, einschließlich Pestizidrückstände	9	1.282.109
f) Sonstige Fragen	11	541.449
Summe	**17**	**4.181.351**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.)

Tabelle 5.11: Ausgaben für Weiterbildung und Beratung und durchschnittliche Ausgaben pro Mitglied nach EO (2007 bis 2011)

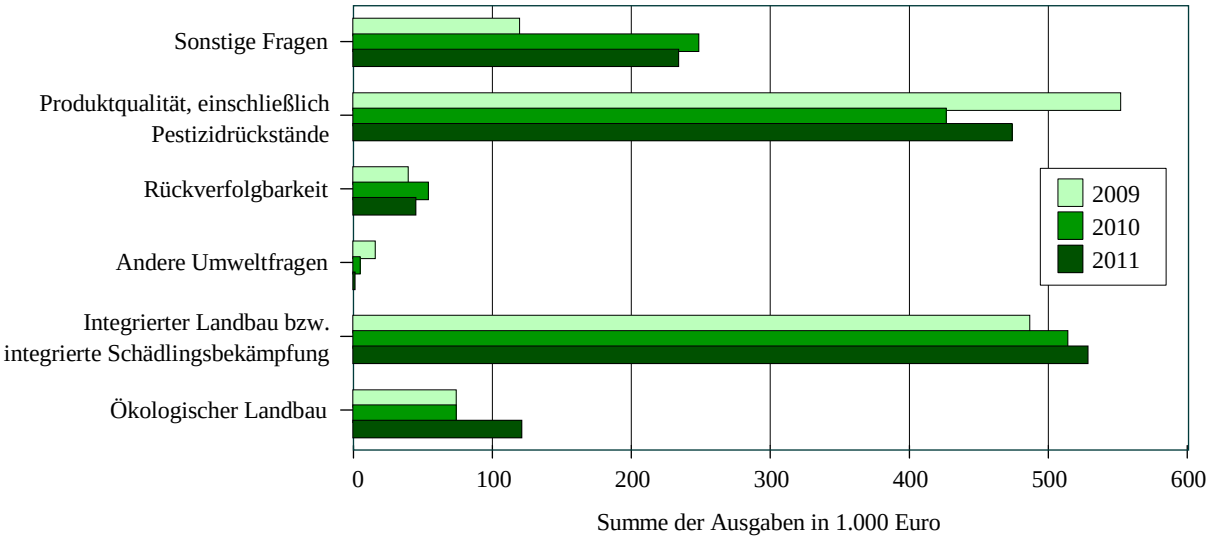
EO Nummer	Summe Weiterbildung (Euro)	% Weiterbildung von OP gesamt	Durchschnitt pro Mitglied (Euro)
DE 0103	12.617	0,0	22
DE 0057	947.288	4,5	4.883
DE 0061	200	0,0	7
DE 0041	54.300	0,3	127
DE 0005	256.063	2,1	491
DE 0100	7.392	0,1	185
DE 0040	15.386	0,2	385
DE 0094	403.228	4,2	174
DE 0013			
DE 0002	62.981	0,9	557
DE 0093	223.080	3,2	1.430
DE 0053			
DE 0055	48.000	2,9	407
DE 0010	13.500	0,5	127
DE 0098			
DE 0105	42.213	1,8	6.030
DE 0083			
DE 0095	55.084	4,6	2.040
Gesamt	**2.141.330**	**1,3**	**1.183**

EO mit > 50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit 10 -50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit < 10 Mio. Ausgangs-WVE

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Rund zwei Drittel der Ausgaben für Aktionen zu Beratung und Schulung entfielen auf Weiterbildungen bzw. Schulungen. Weitere knapp 30 % der Ausgaben in diesem Maßnahmenbereich sind für Personal angefallen, das die Mitgliedsbetriebe im Auftrag der EO berät.
Ausgehend von den Ausgaben nach Themen, haben Beratungen und Weiterbildungen zur Produktqualität und zum Pflanzenschutz die mit Abstand größte Bedeutung. Mit großem Abstand folgen die ökologische Erzeugung und die Rückverfolgbarkeit (Abbildung 5.15).

Abbildung 5.13: Gesamtausgaben für Weiterbildung und Beratung nach Themen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.)

5.1.5.2 Inwieweit haben Aktionen zu Ausbildung und Beratungsdiensten zur Wissensförderung und zur Stärkung des menschlichen Potenzials zugunsten von Mitgliedern und/oder Angestellten von Erzeugerorganisationen beigetragen?

Es ist davon auszugehen, dass die Aktionen im Maßnahmenbereich Ausbildung und Beratung dazu beigetragen haben, das Wissen der Teilnehmenden an diesen Aktionen zu verbreitern. Inwieweit dieses neue Wissen dazu führt, dass Teilbereiche des Managements, der Erzeugung und der Vermarktung auf Ebene der Betriebe und der EO angepasst werden, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Es ist wahrscheinlich, dass neue Kenntnisse aus Beratungen und Weiterbildungen von insbesondere Angestellten der EO angewandt werden, da das Angebot an Aktionen auf dieser Ebene zusammengestellt wird und somit vermutlich auf spezifische Defizite der EO zielt.

5.1.5.3 Inwieweit waren die Aktionen zu Ausbildung und Beratungsdiensten im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele effizient?

Da die Datenlage in diesem Maßnahmenbereich relativ abstrakt ist und die Wirkungen tendenziell erst zeitverzögert eintreten, kann derzeit keine Aussage zur Effizienz der Aktionen zu Ausbildung und Beratungsdiensten abgeleitet werden.

5.1.5.4 Inwieweit stehen die Aktionen zu Ausbildung und Beratungsdiensten im Einklang mit a) den Bedürfnissen? b) anderen Aktionen der Nationalen Strategie? c) Maßnahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, die dieselben Ziele verfolgen?

Aktionen zu Aus- und Weiterbildung und zur Beratung werden von einem Großteil der EO angeboten. Zudem betreffen sie wichtige aktuelle Themen (Tabelle 5.14). Da die EO weder verpflichtet sind, Aktionen aus diesem Maßnahmenbereich anzubieten, noch die Themenbereiche vorgegeben sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Ausbildungs- und Beratungsaktionen die Bedürfnisse der EO und ihrer Mitglieder treffen. Da Erzeuger von Obst und Gemüse, die keiner EO angeschlossen sind, zu diesen Aktionen keinen Zugang haben, könnten wirtschaftlich relevante Inhalte diese Produzenten im Wettbewerb benachteiligen.

Aktionen, welche die Bereiche Konsumentengesundheit, Produktqualität und Umwelt betreffen, haben auch gesellschaftliche Relevanz. Allerdings ist davon auszugehen, dass Wissensdefizite in diesen Bereichen aufgrund von gesetzlichen Vorgaben und Marktsignalen auch ohne die Förderung von Aktionen zu Aus- und Weiterbildung reduziert werden würden.

Aufgrund der freien Gestaltungsmöglichkeiten bei Ausbildungs- und Beratungsaktionen können sie sinnvoll in andere im Rahmen eines OP umgesetzte Aktionen eingebettet werden. Ähnlich wie bei den Aktionen zu Forschung, Versuchen und Entwicklung ist davon auszugehen, dass sich die Angebote zu Ausbildungs- und Beratungsaktionen im Rahmen der Nationalen Strategie sinnvoll mit denen ergänzen, die über die GAK förderfähig sind.

5.1.6 Krisenpräventions- und Krisenmanagementinstrumente

In der Nationalen Strategie können zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement spezifische Aktionen zur Vermarktungsförderung und im Bereich der Aus- und Weiterbildung gefördert werden, die speziell der präventiven oder akuten Krisenabwehr dienen. Ferner können Ernteversicherungen gefördert werden, die witterungsbedingte Verluste von Produkten auf Ebene der EO oder ihrer Mitglieder abdecken.

5.1.6.1 Inwieweit haben die im Rahmen der Nationalen Strategie ausgewählten Krisenpräventions- und Krisenmanagementinstrumente zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement beigetragen?

Von den Gesamtausgaben im Rahmen der Nationalen Strategie sind für den Maßnahmenbereich Krisenpräventions- und Krisenmanagementinstrumente knapp 5 % verwendet worden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass von den sechs EU-rechtlich möglichen Krisenmaßnahmen nur drei in die Nationale Strategie aufgenommen wurden. Damit belaufen sich die

bisherigen Ausgaben für diesen Maßnahmenbereich auf 11,5 Mio. Euro (Tabelle 5.16). Fast die gesamte Summe wurde für Ernteversicherungen eingesetzt.

Die Aktionen zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement wurden von über der Hälfte aller EO durchgeführt. Die Ausgabenanteile für Aktionen dieses Maßnahmenbereichs bezogen auf die Gesamtausgaben der jeweiligen OP schwanken bei den EO, die Halbzeitevaluierungen vorgelegt haben, zwischen 1,9 % und 14,6 %. Dabei sind keine Unterschiede bei der Intensität der Inanspruchnahme in Abhängigkeit der Größe der EO zu erkennen (Tabelle 5.17).

Neben den Ernteversicherungen sind in dem Maßnahmenbereich andere Aktionen zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement förderfähig, die jedoch von den EO nicht angenommen werden. Nur vier EO führen eine entsprechende Aktion durch, wofür nur 0,3 % der für diesem Maßnahmenbereich anfallenden Ausgaben eingesetzt wurden.

Tabelle 5.12: Beteiligung der EO und gesamte Aufwendungen für Aktionen zur Krisenprävention (2007 bis 2011)

Aktionen zur Krisenprävention	Anzahl EO gesamt 2007-2011	Ausgaben 2007-2011 (Euro)
a) Marktrücknahmen	n.a.*	-
b) Ernten vor der Reifung oder Nichternten von Obst und Gemüse	n.a.*	-
c) Vermarktungsförderungs- und Kommunikationsaktivitäten	4	102.410
d) Ausbildungsaktionen	0	0
e) Ernteversicherung	18	11.442.140
f) Zuschuss zu den Verwaltungskosten der Errichtung von Risikofonds auf Gegenseitigkeit	n.a.*	-
Summe	**18**	**11.544.550**

*n.a.: nicht angeboten im Rahmen der Nationalen Strategie aber EU-rechtlich möglich.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Tabelle 5.13: Ausgaben für Krisenprävention nach EO (2007 bis 2011)

EO Nummer	Summe Krisenprävention (Euro)	% Krisenprävention von OP gesamt
DE 0103	2.840.799	8,8
DE 0057	589.152	2,8
DE 0061		
DE 0041	2.202.323	10,9
DE 0005	223.784	1,9
DE 0100	495.387	4,5
DE 0040		
DE 0094	357.626	3,7
DE 0013		
DE 0002	521.418	7,5
DE 0093	656.414	9,3
DE 0053		
DE 0055		
DE 0010		
DE 0098		
DE 0105		
DE 0083	351.827	14,6
DE 0095	36.124	3,0
Gesamt	**8.274.852**	**4,9**

EO mit > 50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit 10 -50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit < 10 Mio. Ausgangs-WVE

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

5.1.6.2 Haben sich bestimmte Krisenpräventions- und Krisenmanagementinstrumente oder Kombinationen davon als besonders wirksam für die Krisenprävention und das Krisenmanagement zugunsten der Mitglieder von Erzeugerorganisationen erwiesen?

Die einzige bedeutende Aktion in diesem Maßnahmenbereich ist die Ernteversicherung. Diese dient ausschließlich der Abfederung eines wirtschaftlichen Schadens durch witterungsbedingte Ernteverluste. Damit werden im Rahmen der Nationalen Strategie nur im Bereich des Krisenmanagements Aktionen umgesetzt.

Laut GMO wären für diesen Bereich weitere Maßnahmen möglich, wie z. B. die Entschädigung von Erzeugern bei Marktrücknahmen oder für das Ernten vor der Reife oder Nichternten von Obst und Gemüse. In Deutschland sind diese Maßnahmen von der Förderung ausgeschlossen, die zwar möglicherweise eine kurzfristige Abmilderung von Tiefstpreisen bewirken könnte, aber gleichzeitig die Anreize für die Erzeuger vermindert, ihre Produktion strategisch auf den Markt auszurichten.

Im Jahr 2011 hatten die Erzeuger von Gemüse unter den Folgen der EHEC-Krise zu leiden[19]. Der Absatz von Gemüse insgesamt aber insbesondere von Gurken, Tomaten, Salaten und Sprossen brach extrem ein, so dass Erzeuger dieser Produkte ihre Erzeugung nicht vermarkten konnten sondern vernichten mussten.

Eine Anwendung von Entschädigungsaktionen, wie sie über die GMO mittels der operationellen Programme möglich sind, hätte in dieser Krise eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung zugunsten derjenigen Gemüseproduzenten dargestellt, die EO angeschlossen sind, da andere Erzeuger nicht in den Genuss von Entschädigungen kommen könnten. Daher wurde auf der Grundlage der GMO (Art. 191) durch die EU-KOM eine zeitlich befristete Verordnung beschlossen, die eine Kompensation aller Gemüseerzeuger ermöglichte (ABL 2011). Dies Beispiel unterstreicht, dass die Fördertatbestände zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement bei außergewöhnlichen Krisen innerhalb der Regelungen über die operationellen Programme der GMO nicht richtig verortet sind.

Allerdings sind begleitende Maßnahmen, wie beispielsweise Aktionen zur Vermarktungsförderung und Kommunikation, beihilfefähig. Diese sind jedoch im Kontext der EHEC-Krise nicht zum Einsatz gekommen, da auch im Jahr 2011 keine Ausgaben in diesem Bereich angefallen sind. Daher ist fraglich, ob die in der Nationalen Strategie angebotenen Aktionen zum Krisenmanagement und zur Krisenprävention zielführend sind.

5.1.6.3 Inwieweit stehen förderfähige Krisenpräventions- und Krisenmanagementinstrumente im Einklang mit den Bedürfnissen?

Die starke Nachfrage nach Ernteversicherungen, die 18 EO ihren Mitgliedern anbieten, zeigt, dass in diesem Bereich grundsätzlich ein hoher Bedarf besteht, eine Absicherung vor witterungsbedingten Schäden zu erlangen. Mit der gewährten Förderung können Mitglieder von EO Ernteversicherungen erheblich günstiger erlangen, als dies für andere Erzeuger der Fall ist. Aufgrund der damit verbundenen Kosten werden von den Erzeugern, die nicht Mitglied einer EO sind, weniger eine Ernteversicherung eingehen, als im umgekehrten Fall. Damit sind bei nicht-Mitgliedern entweder das wirtschaftliche Risiko oder die Produktionskosten höher, was zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

Aus gesellschaftlicher Sicht ist die Förderung von Ernteversicherungen wenig zielführend, da selbst bei witterungsbedingten Ernteausfällen aufgrund der Einbettung Deutschlands in den

[19] EHEC ist die Abkürzung für Enterohämorrhagische *Escherichia coli*, einen Krankheit auslösenden Stamm der *Escherichia coli*-Bakterien. Als Folge des Auftretens, das auf eine Kontaminierung von Sprossensaatgut zurückzuführen war, waren 53 Todesopfer zu verzeichnen. Da der Ursprung der Erreger über mehrere Wochen nicht eindeutig zuzuordnen war, wurden verschiedene Gemüseprodukte verdächtigt, Ursache seiner Verbreitung zu sein. Als Folge dieser Verunsicherung brach die Nachfrage insbesondere nach Gurken, Tomaten, Salaten und Sprossen aber auch anderen Gemüseprodukten ein. Im Gegenzug stieg die Nachfrage nach Obst.

internationalen Handel eine spürbare Verknappung des Angebotes von Obst und Gemüse wenig wahrscheinlich ist.

Im Gegensatz dazu scheinen die darüber hinaus in diesem Maßnahmenbereich förderfähigen Aktionen auf wenig Interesse bei den EO zu treffen, da nur vier EO über die Ernteversicherungen hinaus aktiv waren und dafür insgesamt 0,3 % der in diesem Maßnahmenbereich verausgabten Mittel eingesetzt haben.

5.1.7 Umweltaktionen

Die Aktionen im Maßnahmenbereich für Umweltaktionen betreffen mehrere Themenbereiche. Darunter fallen Aktionen (1.) zur Verminderung von Rückständen und anderen unerwünschten Stoffen zum Schutz der menschlichen Gesundheit, (2.) zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz natürlicher Ressourcen, (3.) zum Klimaschutz und (4.) zur Reduzierung des Abfallvolumens. Dazu gehören Aktionen zur Beratung, Betreuung und Fortbildung im Kontext von zertifizierten Anbausystemen wie dem ökologischen oder dem integrierten Landbau, zum Einsatz von Energie sparenden Technologien wie Energieschirmen, umweltfreundlichen Heizanlagen, Ressourcen sparenden Spezialmaschinen, zur Vermeidung oder Einsparung von Pflanzenschutzmitteln durch alternative Methoden und zur Vermeidung von Abfall durch Mehrwegverpackungen bzw. der Förderung des Recycling von Verpackungen und Produktionsmitteln.

5.1.7.1 Inwieweit haben Umweltaktionen zur Erbringung von Umweltleistungen beigetragen?

Die Umsetzung von Umweltaktionen ist verpflichtende Voraussetzung für eine Förderung der OP im Rahmen der Nationale Strategie. Daher setzen alle EO-Umweltaktionen um. Etwa 80 % der Ausgaben von insgesamt 34,7 Mio. Euro für Umweltaktionen entfallen auf das umweltverträgliche Verpackungsmanagement (UVVM)[20]. Dazu zählen die Aktionen zur Verringerung der Menge eingesetzter Verpackungen bzw. des in der weiteren Vermarktungskette anfallenden Verpackungsabfalls durch Nutzung von Mehrwegsystemen, und zur Verbesserung des Verpackungsabfall-Managements durch Recycling von Einwegverpackungen sowie der Einsatz von umweltfreundlichen Verpackungsmaterialien. Aktionen zur Reduzierung von Produktionsabfällen im engeren Sinn, z. B. Folien, sind von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung. Weitere wichtige Aktionen im Bereich der Umweltmaßnahmen sind der Erwerb von Anlagegütern z. B. für Anlagen zum Wasserrecycling, Wetterstationen, Ressourcen schonende Spezialgeräte oder auch Energieschirme (9 %) und Aktionen zur Beratung im Bereich

[20] Unter dem Stichwort Vermarktung werden in den Jahresberichten die Ausgaben für Duale Systeme und sogenannte umweltfreundliche Verpackungen subsummiert. Daher sind die Ausgaben in diesem Bereich den Ausgaben für das UVVM zuzuordnen.

des integrierten Landbaus (4 %). Andere Formen des Erwerbs von Anlagegütern sind bei den Umweltaktionen unbedeutend (Tabelle 5.18).

Die Förderauflage besagt, dass entweder mindestens zwei Aktionen aus diesem Maßnahmenbereich stammen müssen oder mindestens 10 % der Ausgaben eines OP dafür einzusetzen sind. Im Durchschnitt aller EO liegt der Anteil der Umweltmaßnahmen mit knapp 14 % der Gesamtausgaben höher als diese Mindestvorgaben, wie die Auswertungen der Halbzeitbewertungen zeigen. Acht der 18 EO unterschreiten diese Grenze jedoch zum Teil deutlich. Diese EO haben zwei oder mehr verschiedene Umweltaktionen durchgeführt. Für eine EO liegen keine Angaben zur Durchführung von Umweltaktionen in den Halbzeitbewertungen vor. Mehrere EO erreichen einen Anteil von um 20 % und ein Einzelfall deutlich über 40 % der Gesamtausgaben ihrer OP (Tabelle 5.19).

Tabelle 5.14: Teilnahme der EO an Umweltaktionen und gesamte Ausgaben (2007 bis 2011)

Umweltaktionen	Anzahl EO gesamt 2007-2011	Ausgaben 2007-2011 (Euro)
a) Erwerb von Anlagegütern	21	3.319.295
b) Andere Formen des Erwerbs von Anlagegütern	2	13.330
c) Sonstige Aktionen		
1) Produktion i) ökologischer Landbau	4	105.267
1) Produktion ii) integrierter Landbau	7	1.429.570
1) Produktion iii) bessere Nutzung und/oder Bewirtschaftung von Wasser, einschließlich Wassereinsparung und -ableitung	0	0
1) Produktion iv) Aktionen zur Bodenerhaltung (z. B. Arbeitstechniken zur Verhütung/Verringerung der Bodenerosion, Flächenbegrünung, Bodenpflege,	3	414.058
1) Produktion v) Aktionen zur Schaffung und Unterhaltung von Lebensräumen, die die biologische Vielfalt begünstigen (z. B. Feuchtgebiete), oder zur Landschaftspflege, einschließlich der Erhaltung historischer Merkmale (z. B. Steinwälle, Terrassenkulturen, Haine)	1	890
1) Produktion vi) Aktionen zur Energieeinsparung	2	16.471
1) Produktion vii) Aktionen zur Verringerung der Abfallproduktion und zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftung	17	16.391.730
1) Produktion viii) sonstige Aktionen	9	1.425.089
2) Transport	1	262.619
3) Vermarktung	16	11.341.065
Summe	**27**	**34.719.384**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Tabelle 5.15: Ausgaben für Umweltmaßnahmen nach EO (2007 bis 2011)

EO Nummer	Summe Umweltmaßnahmen (Euro)	% Umweltmaßnahmen von OP gesamt
DE 0103	6.062.246	18,8
DE 0057	4.391.031	20,7
DE 0061	3.322.450	21,8
DE 0041	1.408.793	7,0
DE 0005	150.109	1,2
DE 0100	213.963	1,9
DE 0040	2.061.394	20,9
DE 0094	1.038.481	10,7
DE 0013	1.595.850	23,7
DE 0002	519.803	7,5
DE 0093	211.095	3,0
DE 0053[1)]		
DE 0055	311.017	18,6
DE 0010	1.163.203	43,4
DE 0098	371.253	12,2
DE 0105	229.820	9,6
DE 0083	141.369	5,9
DE 0095	111.019	9,3
Gesamt	**23.302.895**	**13,8**

EO mit > 50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit 10 -50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit < 10 Mio. Ausgangs-WVE

[1)] Laut Jahresberichten hat die EO DE 0053 Aktionen im Maßnahmenbereich umgesetzt, die aber in der von der EO vorgelegten Halbzeitevaluierung ihres operationellen Programms nicht speziell ausgewiesen sind.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

5.1.7.2 Inwieweit haben Umweltaktionen im Bereich der Produktion zum Schutz und zur Erhaltung der Umwelt beigetragen?

Konkrete Aussagen zu der Wirkung der verschiedenen Aktionen auf die Umweltkompartimente Boden, Wasser und Luft können nicht abgegeben werden. Die Intensität der Nutzung von entsprechenden Aktionen ist sehr gering. Die Ausgaben dafür beziffern sich auf 1,7 %, wenn die Aktionen zur Energieeinsparung mitgerechnet werden. Einen zwar etwas größeren aber immer noch unbedeutenden Umfang von 4 % der Ausgaben für Umweltaktionen nehmen die Ausgaben für die Unterstützung der integrierten und ökologischen Anbauweise ein (siehe Tabelle 5.18). Allerdings sind auch hieraus keine spezifischen Effekte zu den Umweltkompartimenten oder auf den Zustand der Lebensräume und die Biodiversität abzuleiten, da die Wirkungen dieser Aktionen einerseits sehr komplex sind und andererseits Detailkenntnisse zu diesen Aktionen den vorliegenden Unterlagen nicht entnommen werden können.

Über die Umweltwirkungen der Investition in Ressourcen schonende Spezialgeräte, Wetterstation und Wasserrecyclinganlagen, sowie der Aktionen zur Bodenpflege und der Energie-

einsparung liegen keine quantitativen Informationen vor. Außerdem wurde von einer EO eine Umweltaktion im Bereich Transport durchgeführt mit einem Niveau von 0,7 % der Ausgaben des Maßnahmenbereichs. Es liegen allerdings keine spezifischen Angaben zur Art der Aktion und zu möglichen Umweltwirkungen vor.

5.1.7.3 Inwieweit haben Umweltaktionen im Bereich der Vorbereitung der Erzeugnisse für den Verkauf und die Vermarktung oder die Verarbeitung zur Verringerung des Abfallaufkommens beigetragen?

Das umweltverträgliche Verpackungsmanagement (UVVM) verursacht die mit Abstand meisten Ausgaben für Umweltaktionen im Rahmen der Nationalen Strategie. Auf sie entfallen mit 27,8 Mio. Euro über 11 % der gesamten Ausgaben für die OP der EO. Allerdings wird diese Aktion für zukünftige operationelle Programme aus der Förderung ausgeschlossen im Hinblick auf Unsicherheit des Umweltnutzens und eines hohen Kontrollaufwandes (ABL 2012). Daher wird an dieser Stelle auf eine weitergehende Bewertung dieser Aktionen verzichtet.

5.1.7.4 Inwieweit waren die Umweltaktionen im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele effizient?

Aufgrund der unzureichenden Datengrundlage der Wirkungsindikatoren im Bereich Umwelt und des geringen Umfangs der über das UVVM hinausgehenden Umweltaktionen sind keine Aussagen zur Effizienz dieser Aktionen möglich.

5.1.7.5 Inwieweit stehen die förderfähigen Umweltaktionen im Einklang mit a) den Bedürfnissen? b) anderen Aktionen der Nationalen Strategie? c) Maßnahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, die dieselben Ziele verfolgen?

Ein Zusammenhang mit anderen Aktionsbereichen der Nationalen Strategie ist für die Umweltaktionen nicht zu erkennen. Selbiges gilt für das AFP und VV. Aufgrund der Komplexität der Wirkungen und häufig fehlender Informationen über genaue Ausgestaltung der anderen Umweltaktionen können für diese keine Aussagen zu der Kohärenz mit anderen Aktionen der Nationalen Strategie und der GAK getätigt werden.

5.1.8 Sonstige Aktionen

In die Rubrik der sonstigen Aktionen fallen Aktionen zum Mitgliedermanagement und zur Schaffung von Anreizen für eine Mitgliedschaft in EO im Rahmen von Information und Werbung. Außerdem sind diesem Bereich die Kosten bei Vermarktungskooperationen sowie zur

Vorbereitung von Zusammenschlüssen mit anderen EO und dem Erwerb von Unternehmen zugeordnet.

5.1.8.1 Inwieweit haben sonstige Aktionen zur Verbesserung der Leistung der Erzeugerorganisationen und/oder der ihnen angehörenden landwirtschaftlichen Betriebe durch besseren Einsatz der Produktionsfaktoren beigetragen?

Tabelle 5.20 zeigt, dass mit einer Ausnahme alle EO sonstige Aktionen durchführen. Rund 38 % der Ausgaben für diese Aktionen betreffen den Erwerb von Anlagegütern, der Rest floss in sonstige Aktionen dieses Maßnahmenbereichs. Allerdings sind letztere Ausgaben zu über 90 % bei einer EO angefallen, bei der die Übernahme eines Verarbeitungsbetriebes über diese Aktionen gefördert wurde.

Tabelle 5.16: Teilnahme der EO an sonstigen Aktionen und gesamte Ausgaben (2007 bis 2011)

Sonstige Aktionen	Anzahl EO gesamt 2007-2011	Ausgaben 2007-2011 (Euro)
Erwerb Anlagegüter	6	2.178.657
Andere Formen des Erwerbs von Anlagegütern	0	0
Sonstige Aktionen	26	3.720.126
Summe	**26**	**5.898.783**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Laut vorgelegter Halbzeitevaluierungen hat ein Drittel der EO, die diese schon vorgelegt haben, sonstige Maßnahmen durchgeführt. Dafür wurden im Mittel 3 % aller Ausgaben für ihre OP eingesetzt (Tabelle 5.21). Die Differenz zu den Angaben in den Jahresberichten, nach denen alle EO Ausgaben zum Bereich Sonstige Aktionen ausgewiesen haben, erklärt sich dadurch, dass die Europäische Kommission zwischenzeitlich verlangte, dass die Verwaltungskostenpauschale unter „Sonstige Aktionen – Sonstige“ subsumiert werden sollte. Darüber hinaus können sonstige Aktionen in den Halbzeitevaluierungen teilweise anderen Zielbereichen zugeordnet worden sein.

Neben der Übernahme des Verarbeitungsbetriebes wurden von den EO, die bisher eine Halbzeitbewertung vorgelegt haben, für gut eine Mio. Euro Fahrzeuge beschafft, was rund 20 % der von diesen EO im Rahmen der sonstigen Aktionen verausgabten Mittel ausmacht. Auch Personalkosten zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen (5 %) wurden in diesem Maßnahmenbereich gefördert.

Aus den zur Verfügung stehenden Informationen können keine Aussagen zu Änderungen bei der Effizienz des Einsatzes von Produktionsfaktoren abgeleitet werden.

Tabelle 5.17: Ausgaben für sonstige Aktionen nach EO (2007 bis 2011)

EO Nummer	Summe sonstige Aktionen (Euro)	% sonstige Aktionen von OP gesamt
DE 0103	0	0,0
DE 0057	0	0,0
DE 0061	0	0,0
DE 0041	3.623.331	17,9
DE 0005	249.284	2,1
DE 0100	0	0,0
DE 0040	0	0,0
DE 0094	0	0,0
DE 0013	34.886	0,5
DE 0002	496.643	7,1
DE 0093	0	0,0
DE 0053	435.500	14,4
DE 0055	0	0,0
DE 0010	0	0,0
DE 0098	259.202	8,5
DE 0105	0	0,0
DE 0083	0	0,0
DE 0095	0	0,0
Gesamt	**5.098.846**	**3,0**

EO mit > 50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit 10 -50 Mio. Ausgangs-WVE
EO mit < 10 Mio. Ausgangs-WVE

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

5.1.8.2 Inwieweit haben sonstige Aktionen zur Entwicklung der Logistik, der Aufbereitung der Erzeugnisse und des Verkaufspotenzials anerkannter Erzeugerorganisationen beigetragen?

Die den Maßnahmenbereich der sonstigen Aktionen dominierende Aktion ist die Übernahme eines Verarbeitungsbetriebes durch eine der EO. Diese Übernahme erfolgte im Jahr 2009. Anschließend waren noch Umstrukturierungsmaßnahmen erforderlich, um eine Anpassung der Produktpalette vornehmen zu können. Daher ist der Zeitpunkt für eine Bewertung dieser Aktion noch erheblich zu früh. Die Übernahme zielt darauf ab, das Verkaufspotenzial für Ware der EO zu erhöhen, die andernfalls nur zu einem sehr niedrigen Erzeugerpreis abzusetzen wäre. Wenn die Erwartungen der EO in diese Investition eintreffen, dann wäre die Wertschöpfungstiefe durch die vertikale Integration eines Unternehmens deutlich erhöht. Die daraus resultierende Wertschöpfung käme den angeschlossenen Erzeugern direkt durch höhere Erzeugerpreise und indirekt durch Ausschüttungen der EO zugute.

Die darüber hinaus weitere wichtige Aktion dieses Maßnahmenbereichs, die Beschaffung von Fahrzeugen, sollte immer positive Auswirkungen auf die Logistik haben, da sie andernfalls eine Fehlbeschaffung wäre. Das Ausmaß der Effekte auf die Logistik kann nicht spezifiziert werden, da Angaben zur Art der Fahrzeuge nicht vorliegen.

5.1.8.3 Inwieweit haben sonstige Aktionen zur Verbesserung der operativen Leistungsfähigkeit anerkannter Erzeugerorganisationen beigetragen?

Siehe Kapitel 5.2.5.2.

5.1.8.4 Inwieweit stehen die sonstigen Aktionen im Einklang mit a) den Bedürfnissen? b) anderen Aktionen der Nationalen Strategie? c) Maßnahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum, die dieselben Ziele verfolgen?

Der Maßnahmenbereich sonstige Aktionen ist sehr unspezifisch, wie es für einen Bereich, in dem alle Aktionen, die keinem Maßnahmenbereich zugeordnet werden können, auch zu erwarten ist. Daher ist es nicht zu erwarten, dass sich für einen solchen Bereich ein klar erkennbares Bild bei der Durchführung von Aktionen abzeichnet. Dies bedingt, dass keine klaren Aussagen zu den Effekten der Aktionen abgeleitet werden können.

Die Ausgaben für diesen Maßnahmenbereich werden von einer Aktion einer EO maßgeblich beeinflusst. Aus diesem Einzelfall können jedoch keine grundsätzlichen Aussagen für alle EO herausgearbeitet werden.

5.2 Gemeinsame Bewertungsfragen zur Nationalen Strategie insgesamt

Betrachtung der spezifischen Ziele

Die Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie hat drei allgemeine und sieben spezifische Ziele (vergleiche Kapitel 3.1). Die allgemeinen Ziele sind (1.) die Stärkung der Angebotsseite, (2.) die Verbesserung der Wettbewerbsposition und (3.) die Wahrnehmung von Verantwortung für Verbraucher und Gesellschaft. Die Wirkungen der Nationalen Strategie mit Blick auf diese allgemeinen Ziele werden ab Kapitel 5.2.7 erörtert. Direkt im Anschluss folgen die Betrachtungen zu den spezifischen Zielen. Diese Ziele lauten: (1.) Förderung der Angebotskonzentration, (2.) die Verbesserung der Marktorientierung, (3.) die Steigerung und Erhaltung der Qualität, (4.) die Verbesserung des Mitgliedermanagements und Anreize zur Mitgliedschaft, (5.) die Effizienzsteigerung, (6.) die Kompetenzentwicklung und Steigerung der Innovationsfähigkeit und (7.) die Ressourcen schonende Erzeugung und Vermarktung sicherer Produkte.

Für die Grundgesamtheit aller EO liegen nur Daten aus den Jahresberichten vor (vergleiche Kapitel 4.2). Da die Angaben in den Jahresberichten jedoch nach Maßnahmenbereichen und nicht nach Förderzielen differenziert angegeben werden, beschränken sich die Ausführungen zu den verschiedenen Förderzielen auf die Daten der 18 EO, von denen schon eine Halbzeitbewertung vorliegt.

Die Tabelle 8.9 (im Anhang) zeigt die Summe der Ausgaben der EO, die eine Halbzeitevaluierung vorgelegt haben, nach spezifischen Zielen differenziert. Ferner sind die Ausgaben für die verschiedenen Aktionen vermerkt, die den jeweiligen spezifischen Zielen zugeordnet sind. Es zeigt sich, dass fast die Hälfte der Ausgaben dem spezifischen Ziel der Verbesserung der Marktorientierung dient. Ein Viertel der Ausgaben entfallen auf den Bereich der Erhaltung und Steigerung der Qualität. Weitere 14 % der Ausgaben werden zur Erreichung von Umweltzielen getätigt. Die übrigen spezifischen Ziele wie die Verbesserung des Mitgliedermanagements und Anreize zur Mitgliedschaft (5,5 %), die Förderung der Angebotskonzentration (2,9 %), Kompetenzentwicklung und Steigerung der Innovationsfähigkeit (1,8 %) und die Effizienzsteigerung (0,6 %) sind relativ unbedeutend.

Die Veränderung der Bedeutung der verschiedenen spezifischen Ziele im Rahmen der OP, gemessen an den Ausgaben für die entsprechenden Aktionen, zeigt Tabelle 5.22. Es wird deutlich, dass die Verbesserung der Marktorientierung im Zeitverlauf immer wichtiger wurde. Dafür sind insbesondere Investitionen in Gewächshäuser sowie zur Steuerung der Produktion und der Sortimentsgestaltung maßgeblich, die stark in ihrer Bedeutung gewonnen haben. Andere spezifische Ziele haben in ihrer Relevanz verloren. Dies betrifft insbesondere die Umweltmaßnahmen, denen von politisch-administrativer Seite während der Programmierung der GMO und der Nationalen Strategie ein besonderer Stellenwert zugemessen wurde, was sich in den Förderauflagen widerspiegelt (vgl. Kapitel 3.1). Hier hat vor allem die Bedeutung der Abfallreduzierung verloren.

Tabelle 5.18: Anteile der Ausgaben zu spezifischen Zielen im Rahmen der Nationalen Strategie nach Jahren (2007 bis 2011)

Spezifisches Ziel nach der Nationalen Strategie	Maßnahme, mit der das Ziel erreicht werden soll	2007-2011	2007	2008	2009	2010	2011	Bewertung Änderung der Bedeutung 2007-2011
		% Anteil an Gesamtkosten						
Ziel 1: Förderung der Angebots-konzentration	1.1 Summe Kooperationsaufbau	3,45	5,81	3,53	7,04	0,61	0,27	o
	Ziel 1: Summe	**3,45**	**5,81**	**3,53**	**7,04**	**0,61**	**0,27**	**o**
Ziel 2: Verbesserung Marktorientierung	2.1 Summe Optimierung Aufbereitung der Produkte	9,99	11,34	6,38	6,73	15,57	9,94	o
	2.2 Summe Sortimentsgestaltung, Steuerung der Produktion	9,90	3,02	7,61	11,39	12,33	15,15	++
	2.3 Summe Absatzförderung, Vermarktungsförderung	3,66	2,21	3,27	3,76	3,90	5,16	+
	2.4 Summe Informations- und WWS	1,30	3,26	1,37	0,35	0,82	0,69	-
	2.5 Summe Logistikoptimierung	19,12	21,62	24,78	19,09	14,08	16,06	o
	2.6 Summe Gewächshauserrichtung	3,48	0,00	0,00	4,75	7,64	5,01	++
	Ziel 2: Summe	**47,45**	**41,44**	**43,42**	**46,08**	**54,33**	**51,99**	**+**
Ziel 3: Steigerung und Erhaltung der Qualität	3.1 Summe Qualitätsmanagement	10,88	14,58	14,37	10,02	8,24	7,18	-
	3.2 Summe Zertifizierungen	1,47	0,82	1,00	1,36	2,08	2,09	o
	3.3 Summe Verbesserung Produktqualität	14,60	15,29	15,59	12,04	13,29	16,78	o
	Ziel 3: Summe	**26,95**	**30,69**	**30,95**	**23,43**	**23,62**	**26,05**	**o**
Ziel 4: Verbesserung des Mitglieder-managements und Anreize zur Mitgliedschaft	4.1 Summe Nachhaltigkeit	0,42	0,00	0,00	0,27	0,92	0,91	+
	4.2 Summe Krisenprävention	3,30	0,00	0,00	5,70	4,96	5,86	+
	Ziel 4: Summe	**3,72**	**0,00**	**0,00**	**5,97**	**5,88**	**6,78**	**+**
Ziel 5: Effizienz-steigerung	5.1 Summe Rationalisierung	0,77	0,90	1,14	0,72	0,49	0,61	o
	Ziel 5: Summe	**0,77**	**0,90**	**1,14**	**0,72**	**0,49**	**0,61**	**o**
Ziel 6: Kompetenzent-wicklung/Steigerung der Innovations-fähigkeit	6.1 Summe Forschungs-, Versuchs-vorhaben	0,37	0,00	0,00	0,46	0,65	0,74	+
	6.2 Summe Beratungen, Schulungen	1,78	2,87	2,69	1,82	0,81	0,73	-
	Ziel 6: Summe	**2,15**	**2,87**	**2,69**	**2,28**	**1,46**	**1,48**	**-**
Ziel 7: Ressourcen schonende Erzeugung und Vermarktung sicherer Produkte	7.1 Summe Verminderung Rückstände	1,02	0,01	1,09	0,64	1,71	1,64	+
	7.2 Summe Ressourcenschutz	0,57	0,00	0,00	1,17	0,84	0,86	+
	7.3 Summe Klimaschutz	0,50	0,00	0,00	1,59	0,55	0,37	o
	7.4 Summe Reduzierung Abfall	13,41	18,29	17,19	11,09	10,51	9,96	-
	Ziel 7: Summe	**15,50**	**18,30**	**18,28**	**14,49**	**13,61**	**12,82**	**-**

Legende der Bewertungen: ++ Starke Zunahme der relativen Bedeutung
+ Zunahme der relativen Bedeutung
o Unbestimmte Änderung der relativen Bedeutung
- Abnahme der relativen Bedeutung

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

5.2.1 Bessere Vermarktung der Erzeugnisse der Mitglieder

5.2.1.1 Inwieweit haben die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme zur besseren Vermarktung der Erzeugnisse der Mitglieder von Erzeugerorganisationen beigetragen?

Die Aktionen zur Produktionsplanung führen überwiegend zu einer Ausdehnung der Produktionskapazitäten auf Ebene der Mitgliedsbetriebe. Dadurch haben sie in der Regel keinen direkten Einfluss auf die Vermarktung der Erzeugnisse, erhöhen aber die Menge an Produkten, die vermarktet werden muss.

Aktionen zur Erhaltung und Verbesserung der Produktqualität helfen dabei, eine hohe Qualität der Produkte entlang der Wertschöpfungskette bis zum Konsumenten zu gewährleisten. Kontrollen und Analysen helfen dabei, angestrebte Qualitätsniveaus in der Erzeugung und Vermarktung nachhaltig zu sichern. Zertifizierungen dienen der Kommunikation nach außen, um zu demonstrieren, dass die Verbraucher ein hohes Maß an Qualität beim Kauf der Produkte erwarten können. Ferner werden in diesem Maßnahmenbereich Beratungsaktivitäten und Schulungen durchgeführt, welche dabei unterstützen, die Produktion stärker an den gesetzlichen und marktseitigen Anforderungen auszurichten. In der Summe sollten diese Aktionen die Vermarktung der Erzeugnisse unterstützen.

Zur Verbesserung der Vermarktung werden Aktionen durchgeführt, die hauptsächlich aus dem breiten Feld der Optimierung der Logistik, der Aufbereitung der Produkte und der Absatzförderung stammen. Einige dieser Bereiche zählen zu den ausgabenstärksten Aktionen der Nationalen Strategie: die Logistikoptimierung und die Verbesserung der Aufbereitung der Produkte. Da diese Aktionen darauf ausgerichtet sind, einerseits die Anforderungen der Verbraucher anzusprechen und andererseits den Ablauf der Vermarktung wirtschaftlicher zu gestalten, kann davon ausgegangen werden, dass sie einen spürbar positiven Einfluss auf die Vermarktung der Erzeugnisse haben. Aufgrund der geringen Bedeutung und Spezifität der sonstigen Aktionen sind verallgemeinerbare Aussagen zu deren Wirkungen auf die Vermarktung nicht möglich.

Der wichtigste Wirkungsindikator zur Messung der Effekte der Aktionen mit dem Ziel der Verbesserung der Vermarktung ist der WVE, der im Durchschnitt aller EO in der bisherigen Laufzeit der OP deutlich um 32 % gesteigert werden konnte. Für diese Steigerung waren 16 EO verantwortlich. Demgegenüber ist in 10 EO der WVE gesunken, wenn auch im Mittel nur um 1,5 %. Ein weiterer geeigneter Indikator zur Messung des Erfolgs der Vermarktungsaktivitäten ist die MVE, die im Durchschnitt um gut 12 % wuchs, wobei jedoch 7 EO eine negative Entwicklung berichten (vgl. Tabelle 5.1).

Die Wirkungen einzelner Aktionen auf die Vermarktung können jedoch nicht quantifiziert werden, da die Einflüsse auf den WVE und MVE vielschichtig sind. Selbiges gilt auch für die

anderen Maßnahmenbereiche, da auch diese von anderen internen und externen Einflüssen überlagert werden (vergleiche Kapitel 4.3). Es ist jedoch zu vermuten, dass ein Zusammenhang zwischen dem gestiegenen WVE und den Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung besteht, da die Preise der für die EO wichtigen Erzeugnisse in dem betrachteten Zeitraum überwiegend konstant blieben und nur bei einigen leicht gestiegen sind.

5.2.1.2 Inwieweit waren die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme im Hinblick auf das Ziel, die Vermarktung der Erzeugnisse der Mitglieder von Erzeugerorganisationen zu verbessern, effizient?

Eine unabdingbare Voraussetzung für die Messung der Effizienz einer Fördermaßnahme ist, dass der Wirkungsbeitrag einzelner geförderter Aktionen vor dem Hintergrund der definierten Ziele einer Fördermaßnahme quantifiziert werden kann. Da dies wie in Kapitel 4.3 erläutert aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge der inneren und äußeren Einflüsse auf die verschiedenen Wirkungsindikatoren nicht möglich ist, können zur Effizienz der Aktionen, die im Rahmen der Nationalen Strategie gefördert werden, keine fundierten Erkenntnisse geliefert werden. Daher wird auf die Analyse der Effizienz der Aktionen im Rahmen der Nationalen Strategie verzichtet.

5.2.2 Anpassung der Produktion an die Nachfrage unter Qualitäts- und Quantitätsgesichtspunkten

5.2.2.1 Inwieweit haben die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme dazu beigetragen, die Produktion der anerkannten Erzeugerorganisationen unter Qualitäts- und Quantitätsgesichtspunkten an die Nachfrage anzupassen?

Von den Maßnahmenbereichen Produktionsplanung, Vermarktung, Qualität und sonstige Aktionen hat überwiegend der Bereich der Aktionen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität einen Einfluss auf die Produktqualität, indem in diesem Bereich vielfältige Aktionen gefördert werden, die dazu führen, die Qualität an die Anforderungen der Verbraucher anzupassen (siehe Kapitel 5.2.1.1). Darüber hinaus können auch Aktionen zur Optimierung der Aufbereitung der Produkte einen positiven Qualitätseffekt haben, beispielsweise wenn Investitionen in Sortierungs- und Verpackungsanlagen dazu führen, dass die Obst- und Gemüseerzeugnisse schonender behandelt werden. Als Beispiel kann eine vollautomatische, komplett wasserbasierte Sortierungsanlage für Äpfel gelten, bei der Produktschäden im Vergleich zu herkömmlichen Anlagen auf ein Minimum reduziert werden. Dies trägt dazu bei, ein hohes Maß an äußerer Produktqualität zu erhalten.

Insbesondere die Aktionen zur Produktionsplanung, die vielfach eine Ausdehnung der Produktionskapazitäten auf den Mitgliedsbetrieben zur Folge haben, erleichtern eine Anpassung an die in vielen Bereichen hohe Nachfrage nach Obst und Gemüse aus deutscher Produktion. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass starke Signale einer steigenden Nachfrage nach bestimmten Erzeugnissen in der Regel auch ohne Förderung dazu führen, dass die Produktionskapazitäten auf Erzeugerebene angepasst werden. Darüber hinaus führt eine Beihilfe in diesem Kontext zu einer starken Wettbewerbsverzerrung zwischen Erzeugern, die Mitglied einer EO sind und anderen, die dies nicht sind. Vor diesem Hintergrund ist äußerst fraglich, ob eine Anpassung von Produktionskapazitäten im Rahmen der Nationalen Strategie und der GMO förderfähig sein sollten.

5.2.2.2 Inwieweit waren die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme im Hinblick auf das Ziel, die Produktion der anerkannten Erzeugerorganisationen unter Qualitäts- und Quantitätsgesichtspunkten an die Nachfrage anzupassen, effizient?

Siehe Kapitel 5.2.1.2.

5.2.3 Förderung des Handelswerts der Erzeugnisse

5.2.3.1 Inwieweit haben die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme zur Förderung des Handelswerts der Erzeugnisse der anerkannten Erzeugerorganisationen beigetragen?

Wie in Kapitel 5.2.1.1 bereits ausgeführt, haben Aktionen zur Produktionsplanung meistens eine Erhöhung der Produktionskapazitäten in den Erzeugungsbetrieben zur Folge. Dies führt aber nicht zu einer Erhöhung des Handelswertes der erzeugten Produkte, wenn nicht gleichzeitig Technologien zur Verbesserung der Qualität der Erzeugnisse implementiert werden. Ähnlich ist dies bei Vermarktungsaktionen zu interpretieren. Im Gegensatz dazu ist es das Ziel vieler Aktionen den Handelswert der Erzeugnisse direkt, zum Beispiel mittels Aktionen zum ökologischen Landbau oder der Zertifizierung regionaler Produkte, oder indirekt, beispielsweise über Beratungen und Schulungen, zu erhöhen.

Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt im Wesentlichen von den Angebots- und Nachfrageverhältnissen am Markt ab. Nur wenn qualitative Verbesserungen den Anforderungen der Konsumenten entsprechen, besteht die Chance zu einer Steigerung des Handelswertes der Produkte. Allerdings ist das auch in diesem Fall nicht zwangsläufig so, da es möglich ist, dass Wettbewerber ähnliche Verbesserungen bei der Produktqualität erreichen und die Erzeugnisse damit weiterhin austauschbar sind. Aus den Berichten der geförderten EO ist zu beobachten,

dass über den Bewertungszeitraum der mittlere Handelswert der Erzeugnisse um etwa 15 % angestiegen ist (Tabelle 5.1), während insgesamt das Preisniveau von Obst und Gemüse konstant geblieben ist. Allerdings lässt sich aus den vorliegenden Daten nicht ableiten, welches die Gründe für diese Steigerung sind, da keine Preiszeitreihendaten nach EO und einzelnen Produkten vorliegen.

Es ist wahrscheinlich, dass Steigerungen beim Handelswert von Erzeugnissen, die über die allgemeinen Marktentwicklungen hinausgehen, zum großen Teil auf Änderungen bei der Produktpalette zurückzuführen sind, da die meisten Obst- und Gemüseprodukte in starkem Ausmaß standardisiert sind. Eine stärkere Integration hochpreisiger Produkte in die Angebotspalette einer EO bietet also hier die Chance, die Rentabilität der Produktion von Obst und Gemüse zu erhöhen. Allerdings birgt eine solche Strategie auch Risiken, da beispielsweise die Produktionskosten steigen können oder die Höchstlagerdauer kürzer sein kann als bei der bisher üblichen Produktpalette.

Auch mit Blick auf die Integration neuer Erzeugnisse in die Produktpalette stellt sich die Frage, ob dafür eine Förderung sinnvoll ist. Analog zu der Argumentation im Rahmen der Kritik an den Beihilfen zur Ausdehnung von Produktionskapazitäten dürften auch bei der Anpassung der Produktpalette die Marktsignale ausreichend Anreize bieten und ein Verzicht auf eine Förderung Wettbewerbsverzerrungen zwischen Nichtmitgliedern und Mitgliedern von EO vorbeugen.

5.2.3.2 Inwieweit waren die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme im Hinblick auf das Ziel, den Handelswert der Erzeugnisse der anerkannten Erzeugerorganisationen zu fördern, effizient?

Siehe Kapitel 5.2.1.2.

5.2.4 Optimierung der Produktionskosten

5.2.4.1 Inwieweit haben die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme zur Optimierung der Produktionskosten anerkannter Erzeugerorganisationen und/oder ihrer Mitglieder beigetragen?

Eine Verringerung der Produktionskosten resultiert in der Regel entweder aus gezielt dafür umgesetzten Rationalisierungsinvestitionen oder aus der Modernisierung und Kapazitätserweiterung und der daraus resultierenden Übernahme von technischem Fortschritt. Im Kontext der Aktionen, die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführt wurden, wurden Rationalisierungs- und Modernisierungsinvestitionen sowie Investitionen zur Kapazitätserweiterung

auf Ebene der Erzeugerbetriebe und der EO umgesetzt. Beispiele für solche Investitionen auf Ebene der Mitgliedsbetriebe sind der Bau neuer Gewächshäuser oder die Optimierung des innerbetrieblichen Transports und auf Ebene der EO die Modernisierung der Sortierungs- und Aufbereitungsanlagen oder die Verbesserung der Logistik. Das Ausmaß der Rationalisierungseffekte aufgrund der durchgeführten Aktionen lässt sich auf Basis der verfügbaren Daten nicht quantifizieren und ließe sich auch nicht verallgemeinern, da in der Regel betriebsindividuelle Lösungen gefunden werden müssen, die individuelle Wirkungen haben.

5.2.4.2 Inwieweit waren die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme im Hinblick auf das Ziel, die Produktionskosten anerkannter Erzeugerorganisationen und/oder ihrer Mitglieder zu optimieren, effizient?

Siehe Kapitel 5.2.1.2.

5.2.5 Förderung der Konzentration des Angebots

5.2.5.1 Inwieweit haben die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme zur Förderung der Konzentration des Angebots beigetragen?

Eine Konzentration liegt dann vor, wenn der Mengenanteil der deutschen Erzeugung, der über EO vermarktet wird, in Bezug auf die gesamte Produktionsmenge aus Deutschland bei Obst und Gemüse zunimmt. Nach Angaben des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2012a) ist die jährliche Erntemenge in den Jahren von 2007 bis 2011 bei Gemüse von 3.332.000 t auf 3.532.000 t gestiegen, während sie bei Obst von 1.254.000 t auf 1.069.000 t gesunken ist (STATISTISCHES BUNDESAMT 2012b). In der Summe ist die Erntemenge von Obst und Gemüse in dem betrachteten Zeitraum bei 4,6 Mio. t nahezu konstant geblieben, unterlag allerdings jährlichen Schwankungen. Nach Angaben der AMI (versch. Jahrgänge) beträgt der Anteil der EO an der insgesamt in Deutschland erzeugten Menge von Obst und Gemüse 32,1 % (2008) bis 36,6 % (2010) bzw. 34,9 % (2011). Das heißt, dass der Anteil der EO am Gesamtmarkt deutscher Obst- und Gemüseerzeugnisse um 34 % schwankt.

In dem relativ kurzen Zeitraum, auf den sich diese Bewertung bezieht, können jahresbedingte Schwankungen ein stärkeres Gewicht haben als langfristige Trends. Um die Daten der Statistiken mit den Angaben der EO vergleichen zu können, müssen also gleiche Jahre betrachtet werden. Die EO haben in ihren Jahresberichten als Ausgangswert den Durchschnitt der MVE in den Jahren 2005 bis 2007 angegeben, woraus sich im Vergleich zu 2011 ein Zuwachs von 12,5 % ergibt. Für die Gesamterzeugung in Deutschland laut Statistischem Bundesamt liegt

die Veränderung von 2005 bis 2007 zu 2011 bei 6,6 % und bei der Erzeugung der Erzeugergemeinschaften[21] laut AMI bei 7,9 %. Der beobachtete Zuwachs in den Jahresberichten ähnelt der allgemeinen Entwicklung der erzeugten Mengen, bzw. liegt leicht über den Werten aus anderen Statistiken. Allerdings kann, auch aufgrund des sehr kurzen Zeitraums nicht ermittelt werden, inwieweit dies den zufälligen jährlichen Schwankungen zuzuschreiben ist, oder auf eine zunehmende Konzentration des Angebots seitens der geförderten EO hinweist.

5.2.5.2 Inwieweit waren die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme im Hinblick auf das Ziel, die Konzentration des Angebots zu fördern, effizient?

Siehe Kapitel 5.2.1.2.

5.2.6 Stabilisierung der Erzeugerpreise

5.2.6.1 Inwieweit haben die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme zur Stabilisierung der Erzeugerpreise zugunsten der Mitglieder von Erzeugerorganisationen beigetragen?

Im Rahmen der Aktionen für Krisenprävention und Krisenmanagement entstehen nahezu ausschließlich Ausgaben für Ernteversicherungen. Diese haben jedoch keinen direkten Einfluss auf die Entwicklung der Erzeugerpreise, da solche Versicherungen im Fall witterungsbedingter Kalamitäten ausschließlich den wirtschaftlichen Schaden bei den betroffenen Gärtnern durch Zahlung von Entschädigungen verringern.

Auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten ist unbekannt, in wie vielen Fällen und in welcher Höhe die Ernteversicherungen fällig wurden. Daher kann keine Aussage darüber getroffen werden, wie hoch der Anteil der Mitglieder von EO ist, die vom Abschluss einer Ernteversicherung profitiert haben. Ferner ist es nicht möglich zu ermitteln, ob die Kosten für die Ernteversicherung in einem angemessenen Verhältnis zu den Entschädigungen stehen.

Dass die anderen, laut GMO möglichen Aktionen der Krisenprävention wie Marktrücknahmen und das Nichternten von Gemüse und Obst, in Deutschland von der Förderung ausgeschlossen sind, ist aus langfristiger Perspektive positiv zu beurteilen. Die Wirkung solcher Maßnahmen auf kurzfristige Absatzkrisen durch Überangebot ist unsicher, langfristig können

[21] Die Daten der AMI schließen einige große EO ein, die nicht in den Jahresberichten enthalten sind, da nicht für diese Bewertung relevant, beinhalten andererseits die Meldungen einiger Vereinigungen, die nicht anerkannte EO sind.

solche Aktionen eher kontraproduktiv sein, da sich die Anreize für die Erzeuger, ihre Produktion am Markt auszurichten und Überproduktion zu vermeiden, verringern würden.

5.2.6.2 Inwieweit waren die im Rahmen der nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme im Hinblick auf das Ziel, die Erzeugerpreise zugunsten der Mitglieder von Erzeugerorganisationen zu stabilisieren, effizient?

Siehe Kapitel 5.2.1.2.

5.2.7 Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

5.2.7.1 Inwieweit haben die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nationaler/regionaler Erzeugerorganisationen im Obst- und Gemüsesektor beigetragen?

Im Rahmen der OP der EO im Kontext der Nationalen Strategie wurden insbesondere Aktionen zur Verbesserung der Vermarktung zur Erhaltung und Steigerung der Qualität sowie für eine ressourcenschonende Erzeugung und Vermarktung sicherer Produkte durchgeführt. Insbesondere hatten Aktionen zur Verbesserung der Logistik, der Qualität, der Aufbereitung der Produkte sowie zur Reduzierung des Abfallvolumens hohe Ausgabenanteile innerhalb der OP. Aktionen zur Verbesserung der Aufbereitung der Erzeugnisse und zur Optimierung der Logistik haben in aller Regel zur Folge, dass die Kosten in diesen Bereichen bei den EO oder ihren Mitgliedern sinken und stärken damit direkt deren Wettbewerbsfähigkeit.

Aktionen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität zielen eher auf den Erzeugerpreis der Produkte und nicht auf die Produktionskosten. Im Gegenteil, aufgrund der Kosten, die mit qualitätssichernden und –erhöhenden Maßnahmen verbunden sind, steigern sie die Kosten der Erzeugung.

In der Summe ist davon auszugehen, dass die Mehrzahl der Qualitätsaktionen keinen direkten Einfluss auf die Erzeugerpreise hat, da hauptsächlich die Qualitätssicherung und -kontrolle sowie die Zertifizierung im Fokus stand. Anders zu beurteilen sind jedoch Aktionen zum ökologischen Anbau und zur Implementierung regionaler Marken, die zu einer Erhöhung der Produktpreise führen. Allerdings sind die Aktionen in diesem Bereich von untergeordneter Bedeutung.

Insgesamt haben die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten Aktionen der EO zur Erhaltung und Steigerung der Produktqualität eher einen Absatz sichernden als einen den Erzeugerpreis steigernden Effekt, indem die Qualität der Erzeugnisse gemäß der vorherr-

schenden Standards gesteigert, das Qualitätsniveau gesichert, zertifiziert und nach außen kommuniziert wird.

5.2.7.2 Inwieweit hat die Nationale Strategie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des nationalen/regionalen Obst- und Gemüsesektors beigetragen?

Die Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie beschränkt sich auf anerkannte EO für Obst und Gemüse und ihre Mitglieder. Dies führt in erheblichem Maß zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen den Mitgliedern von EO einerseits und Nichtmitgliedern andererseits zugunsten der Mitglieder von EO.

Wie sich die Mittel, die über die Förderung in den Obst- und Gemüsesektor fließen, auf die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Sektors auswirken, hängt stark von der Entwicklung des Marktes ab. Der Inlandsmarkt für Gemüse in Deutschland ist zwischen 7,9 Mio. t und 8,4 Mio. t von 2005/06 bis 2009/10 vergleichsweise konstant. Der Selbstversorgungsgrad erreichte Werte von 35,1 bis 38,9 % und schwankt längerfristig um einen leicht steigenden Trend (AMI 2011a, 2012 c). Von diesem steigenden Selbstversorgungsgraden sind sowohl Kulturen betroffen, die zu hohen Anteilen über EO vermarktet werden, als auch solche, bei denen dies nicht der Fall ist (BEHR 2012). Bei Obst liegt der Inlandsmarkt auf einem Niveau von 9,8 Mio. t bis 10,7 Mio. t und ist damit ein wenig volatiler als der Gemüsemarkt. Der Selbstversorgungsgrad bei Obst liegt im Vergleich zu Gemüse deutlich niedriger bei 10,9 % bis 13,4 % und schwankt längerfristig um ein vergleichsweise stabiles Niveau von rund 12 % (AMI 2011b, 2012d).

Die niedrigen Selbstversorgungsgrade sind sowohl bei Obst als auch bei Gemüse darin begründet, dass die Erzeugung einer starken Saisonalität unterliegt, die bei teils sehr schlecht lagerfähiger Frischware automatisch Importe nach sich zieht. Insbesondere bei Obst kommt die ausgeprägte Vorliebe der Verbraucher für exotische Früchte hinzu. Dennoch scheint es grundsätzlich möglich, den Selbstversorgungsgrad sowohl für Obst als auch für Gemüse zu erhöhen. Dies ist in der Vergangenheit allerdings bei Obst nur kaum und bei Gemüse nur in eher geringem Ausmaß erfolgt.

In dem für die Bewertung der Nationalen Strategie relevanten Zeitraum von 2007 bis 2011 liegen leider nur Marktdaten für drei Jahre bei der AMI vor (2007/08 bis 2009/10), so dass aus diesem kurzen Zeitraum keine echten Trends zu erkennen sind. Es gibt keinen Grund davon auszugehen, dass sich die Verhältnisse, die sich über viele Jahre nur wenig verändert haben, in der jüngeren Vergangenheit deutlich geändert hätten (BEHR 2012). Dass der Selbstversorgungsgrad bei Obst in Deutschland in den letzten zehn Jahren auf gleichem Niveau geblieben ist, bedeutet, dass die Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie offensichtlich nicht zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Obstsektors beitragen konnte. Trotz des leichten Anstiegs bei Gemüse ist die Situation nicht grundlegend anders zu interpre-

tieren, da dieser Anstieg des Selbstversorgungsgrades nicht nur bei Kulturen erfolgte, die zu hohen Anteilen über EO abgesetzt werden. Folglich stehen die Mitglieder von EO insbesondere mit Kollegen aus Deutschland im Wettbewerb, also mit Erzeugern, die keiner EO angeschlossen sind oder auch mit denen anderer EO. In diesem Wettbewerb sind die Mitglieder von EO aufgrund der Förderung bevorteilt. Trotzdem ist der Marktanteil der in EO organisierten Erzeuger relativ konstant geblieben. Darauf basiert der Eindruck, dass die Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie eher geringe Effekte auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Erzeugern von Obst und Gemüse gehabt hat.

5.2.8 Verbesserung der Attraktivität der Mitgliedschaft in einer EO

5.2.8.1 Inwieweit haben die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme zur Verbesserung der Attraktivität der Mitgliedschaft in einer Erzeugerorganisation beigetragen?

Im Rahmen der Nationalen Strategie werden verschiedenste Aktionen gefördert, die direkt in den Mitgliedsbetrieben der EO umgesetzt werden. Dies sind beispielsweise der Bau von Lagerräumen, Gewächshäusern und Gewächshauseinrichtungen, die Anlage von Obstplantagen, Ernteversicherungen oder in die Logistik. Es kann davon ausgegangen werden, dass viele dieser Investitionen auch ohne Förderung zumindest in ähnlicher Form umgesetzt worden wären, da sie mit Blick auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsbetriebe notwendig sind. Aus diesem Grund treffen viele der im Rahmen der OP der EO umgesetzten Aktionen die Bedürfnisse der Mitglieder der EO, was wiederum zur Folge hat, dass die Mitgliedschaft in einer EO für viele Erzeuger attraktiv ist.

Ein Vergleich der Anzahl der Mitglieder der EO in 2011 mit dem Ausgangswert zeigt, dass sie um über 27 % gesunken ist (Tabelle 8.12 im Anhang). Um diesen Rückgang interpretieren zu können, muss er noch mit der Veränderung der Anzahl der Obst- und Gemüsebetriebe insgesamt in Deutschland verglichen werden. In Ermangelung einer aktuellen Datengrundlage werden hierfür die beiden jüngsten Gartenbauerhebungen aus den Jahren 1994 und 2005 herangezogen. Die sich aus diesen beiden Zeitpunkten ergebenen jährlichen Änderungen der Anzahl der Betriebe werden fortgeschrieben. Demnach ist die Summe der Obst und Gemüse erzeugenden Betriebe zwischen 2011 und dem Zeitraum 2005 bis 2007, in dem der Ausgangswert bestimmt wurde, um gut 19 % und die der spezialisierten Obst- und Gemüsebetriebe um gut 17 % gesunken. Auch wenn diese Extrapolation nur eine Annäherung an die tatsächliche Entwicklung sein kann, ist dies ein Hinweis darauf, dass die Anzahl der aktiven Mitgliedsbetriebe von EO eher stärker gesunken ist als die Anzahl der Obst- und Gemüsebetriebe insgesamt. Gründe dafür sind ausgehend von den zur Verfügung stehenden Daten nicht zu erkennen und liegen vermutlich in den individuellen Entwicklungen der verschiedenen EO.

5.2.9 Erhaltung und Schutz der Umwelt

5.2.9.1 Inwieweit haben die im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten operationellen Programme zur Erhaltung und zum Schutz der Umwelt beigetragen?

Wie in Kapitel 5.1.7.1 bereits erläutert, wurde der Beitrag der operationellen Programme zur Erhaltung und zum Schutz der Umwelt aufgrund der bereits beschlossenen Änderungen des Förderrahmens in diesem Bereich nicht weiter untersucht.

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

6.1 Schlussfolgerungen

6.1.1 Grad der Inanspruchnahme der Finanzmittel

Die im Rahmen der Förderung über die Nationale Strategie maximal mögliche Fördersumme wird durch den WVE der anerkannten EO begrenzt (vergleiche Kapitel 3.1). Die Obergrenze wurde für den Normalfall auf 4,1 % des WVE einer EO festgesetzt. Da der von den EO bei der Erstellung eines OP zu etablierende Betriebsfonds zu gleichen Teilen einerseits über die Fördermittel und andererseits durch Mittel der EO und ihrer Mitglieder zu finanzieren ist, resultiert daraus eine maximal mögliche Ausgabenhöhe von in der Regel 8,2 % des WVE einer EO für ihr OP. Da der jährliche WVE in der Planungs- und Umsetzungsphase eines OP für eine EO eine unsichere Größe ist, wird die Förderobergrenze in den meisten Fällen leicht unterschritten.

Ein Vergleich des WVE aller EO mit den Gesamtausgaben für die OP zeigt, dass das maximal mögliche Förderniveau nicht erreicht wird (Tabelle 6.1). Dadurch wird auch die höchstmögliche Fördersumme unterschritten. Der Anteil der Fördersumme vom gesamten OP liegt im Durchschnitt der Jahre bei rund 3,5 % des WVE und damit etwa 0,6 %-Punkte unter der Förderobergrenze. Damit wird im Mittel aller EO in dem betrachteten Zeitraum die maximal mögliche Förderung zu rund 84 % ausgeschöpft.

Tabelle 6.1: Gesamtausgaben für OP und Ausschöpfung der Fördermittel (2007 bis 2011)

		Einheit	2007[1)]	2008[1)]	2009	2010	2011
WVE gesamt	(1)	Mio. Euro	121,9	129,5	943,6	1087,8	1077,9
Gesamtausgaben für OP	(2)	Mio. Euro	7,8	8,9	71,6	72,6	73,7
Max. mögliche Gesamtausgaben für OP	(3)	Mio. Euro	10,0	10,6	77,4	89,2	88,4
Differenz (3) - (2)	(4)	Mio. Euro	2,2	1,8	5,8	16,6	14,7
Anteil Ausgaben OP an WVE	(5)	%	6,41	6,84	7,59	6,67	6,84
Fördersumme Nationale Strategie	(6)	Mio. Euro	3,9	4,4	35,8	36,3	36,9
Max. mögliche Fördersumme	(7)	Mio. Euro	5,0	5,3	38,7	44,6	44,2
Anteil Fördersumme von Gesamt-OP (6)/(1)	(8)	%	3,21	3,42	3,79	3,34	3,42
Ausschöpfung der Fördersumme (6)/(7)	(9)	%	78,2	83,4	92,5	81,4	83,4

[1)] Daten aus Halbzeitevaluierungen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.) und der Halbzeitevaluierungen der EO (zuständige Stellen 2012).

6.1.2 Ergebnisse und Wirkung der operationellen Programme im Hinblick auf die in der Nationalen Strategie festgelegten allgemeinen und besonderen Ziele sowie Endziele und gegebenenfalls andere, in Artikel 103c Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 festgelegte Ziele

Im Rahmen der Nationalen Strategie wurden drei allgemeine und sieben spezifische Ziele festgelegt. Die allgemeinen Ziele sind 1. die Stärkung der Angebotsseite, 2. die Verbesserung der Wettbewerbsposition und 3. die Wahrnehmung von Verantwortung für Verbraucher und Gesellschaft. Die spezifischen Ziele lauten: 1. Förderung der Angebotskonzentration, 2. die Verbesserung der Marktorientierung, 3. die Steigerung und Erhaltung der Qualität, 4. die Verbesserung des Mitgliedermanagements und Anreize zur Mitgliedschaft, 5. die Effizienzsteigerung, 6. die Kompetenzentwicklung und Steigerung der Innovationsfähigkeit und 7. die Ressourcen schonende Erzeugung und Vermarktung sicherer Produkte. Damit wurden in der Nationalen Strategie alle in der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, d. h. in der GMO, in Artikel 103c Absatz 1 und in Artikel 122 c) genannten Ziele aufgenommen (BMELV 2008, ABL 2007).

Die wichtigsten Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, mit denen der Erfolg der Nationalen Strategie gemessen werden soll, sind der WVE und die MVE. Darüber hinaus sind die Anzahl der Mitglieder von EO, die Fläche, auf denen die Mitglieder ihre Produkte erzeugen, sowie der Anteil der EO am Gesamtwert und an der Gesamtmenge der Obst- und Gemüseerzeugung in Deutschland relevant. Im Bereich Umwelt sind verschiedene Indikatoren definiert, die aufgrund der Komplexität dieses Maßnahmenbereichs und der Schwierigkeiten, die Indikatorwerte zu messen, nicht für eine übergreifende Analyse nutzbar waren.

Der Gesamt-WVE der EO für Obst und Gemüse ist am Ende des Bewertungszeitraums im Jahr 2011 um knapp 32 % gegenüber dem Ausgangswert gestiegen. Mit einem Niveau von 1,085 Mrd. Euro wurde der Zielwert der Nationalen Strategie von über 1 Mrd. Euro für das Jahr 2013 bereits im Jahr 2010 erstmalig überschritten und fiel durch das schwierige Umfeld während der EHEC-Krise in 2011 dann wieder auf 1,078 Mrd. Euro ab. Bei der MVE wurde als Zielwert lediglich eine Steigerung erwartet, die beim Vergleich von 2011 mit dem Ausgangswert ein Niveau von knapp 12 % erreichte (Tabelle 6.2). Es zeigen sich jedoch erhebliche Unterschiede bei der Entwicklung der verschiedenen EO (vergleiche Tabelle 5.1). Während 16 bzw. 17 der geförderten EO die MVE und den WVE steigern konnten, hatte etwa 1 Drittel (7 bzw. 9) der geförderten EO teils deutliche Einbußen gegenüber dem Ausgangszeitraum.

Der mittlere Handelswert der über EO abgesetzten Ware, also das Verhältnis von WVE zu MVE, konnte in dem betrachteten Zeitraum um 0,1 Euro/kg und damit gut 15 % gesteigert werden (Tabelle 6.2). Steigende Handelswerte hatten etwa 80 % der EO zu verzeichnen (vergleiche Tabelle 5.1). Ein gestiegener durchschnittlicher Handelswert ist nicht zwingend mit einer Erhöhung des Marktwertes der gehandelten Erzeugnisse zu begründen, wie er bei-

spielsweise durch vom Abnehmer honorierte Steigerungen der Produktqualität hervorgerufen werden könnte. Eine solche Entwicklung ist aufgrund des intensiven Wettbewerbs der EO untereinander und mit anderen Bündlern sogar eher unwahrscheinlich. Es ist viel mehr davon auszugehen, dass Änderungen beim mittleren Handelswert auf Verschiebungen bei der Produktpalette der EO zurückzuführen sind. Steigerungen beim durchschnittlichen Handelswert werden durch Substitution von niedrigpreisigen Erzeugnissen (geringer Kilopreis), wie beispielsweise bei Äpfeln, mit hochpreisigen, wie zum Beispiel bei Kirschen oder Erdbeeren, verursacht (BEHR 2012).

Die insgesamt positive Entwicklung bei diesen vier Indikatoren ist ein Hinweis auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EO. Im Bewertungszeitraum ist darüber hinaus der Selbstversorgungsgrad bei Gemüse leicht angestiegen von etwa 36 % in 2007 auf 38,9 % in 2011, wobei allerdings jährliche Schwankungen um 1-2 Prozentpunkte regelmäßig auftreten, während er beim Obst seit Jahren mit 1-2 Prozentpunkten um den langjährigen Mittelwert von etwa 12 % schwankt.

Für die Anzahl der den EO angeschlossenen aktiven Erzeuger wurde trotz der Förderung über die Nationale Strategie ein Rückgang erwartet, was vor dem Hintergrund des seit Jahrzehnten andauernden Strukturwandels im Gartenbau plausibel ist. Der Rückgang aktiver Erzeuger betrug zwischen dem Ausgangwert und dem Jahr 2011 mehr als 27 % (Tabelle 8.12 im Anhang). Dies ist spürbar mehr, als im Rahmen des Strukturwandels zu erwarten gewesen wäre (vergleiche Kapitel 5.2.8). Dies zeigt, dass ein wesentliches Ziel der GMO und der Nationalen Strategie, die Schaffung attraktiver EO zur Stärkung der Erzeuger, offensichtlich verfehlt wurde. Dies ist erstaunlich, da in den Jahren 2007 bis 2011 mit 116,25 Mio. Euro erhebliche Mittel in die Förderung von EO in Deutschland geflossen sind.

Mit Blick auf die Anbaufläche, die von Mitgliedern der EO bewirtschaftet wird, ist das Ziel der Nationalen Strategie, diese zu erhöhen. Mit Stand im Jahr 2011 ist dies im Vergleich zum Ausgangswert auch gelungen, da die Produktionsfläche leicht um knapp 2 % ausgedehnt werden konnte (Tabelle 6.2). Die Entwicklung der Produktionsflächen war im Vergleich der EO sehr heterogen. Nur rund die Hälfte der EO konnte sie steigern. Ein Vergleich der beiden Sparten Obst- und Gemüsebau zeigt, dass die Gesamtanbaufläche für Obst sank (-4,6 %), während sie für Gemüse deutlich anstieg (7,6 %) und dadurch die Flächenverluste im Obstbau überkompensieren konnte (vergleiche Tabelle 5.1)[22]. Dennoch ist die mit Blick auf den WVE mit deutlichem Abstand wichtigste Kultur der EO weiterhin der Apfel.

[22] Die Angaben zu den spartenspezifischen Änderungen der Anbaufläche basieren auf einem Vergleich der Werte aus dem Jahr 2008 mit denen aus dem Jahr 2011, da hier mit Bezug auf die Sparten keine spezifischen Ausgangswerte erfasst wurden.

Tabelle 6.2: Vergleich von Ausgangsindikatorwerten mit den Ergebnis- und Wirkungsindikatorwerten aus dem Jahr 2011

	Indikator	Einheit	Ausgangswert	Zielgröße 2013	Stand 2011
Allgemeine Ziele					
Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	Wert der vermarkteten Erzeugung	Euro	814.019.802	>1 Mrd. Euro	1.077.900.561
Verbesserung des Anreizes für die Mitgliedschaft in Erzeugerorganisationen	Anzahl Obst- und Gemüseerzeuger, die aktiver Mitglieder einer EO sind	Anzahl	8.869	Rückgang	6.440
	Gesamtanbaufläche für Obst und Gemüse, die von Mitgliedern einer EO kultiviert wird	ha	75.903	Zunahme	77.275
Spezifische Ziele					
Förderung der Angebotskonzentration	Gesamtmenge der vermarkteten Erzeugung	t	1.340.940	Zunahme	1.509.217
Verbesserung der Marktorientierung	Durchschnittlicher Wert der vermarkteten Erzeugung	Euro/kg	0,61	Steigerung	0,71
Steigerung und Erhaltung der Qualität	Menge der vermarkteten Erzeugung, die die Anforderungen eines spezifischen Qualitätssicherungssystems erfüllt			Steigerung	
	Zertifizierter ökologischer	t	26.005		38.241 [1)]
	Geschützte geografische Angaben und geschützte Ursprungsbezeichnungen	t	33.242		32.006 [1)]
	Zertifizierter integrierter Landbau	t	1.031.685		1.106.281 [1)]
	Private zertifizierte Qualitätssicherungssysteme	t	771.274		966.402 [1)]

1) Zahlen liegen nur bis 2010 vor

Quelle: BMELV (2008), eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte (BLE versch. Jgg.).

6.1.3 Wirksamkeit, Effizienz und Nutzen der im Rahmen der operationellen Programme durchgeführten Maßnahmen

Die gemessen an den Ausgaben wichtigsten Aktionen betrafen (1.) die Erweiterung baulicher Anlagen auf Ebene der EO und der Mitgliedsbetriebe, (2.) das UVVM, (3.) Investitionen zur Erhaltung der Produktqualität bei der Aufbereitung und Verpackung der Produkte, (4.) Investitionen zur Förderung einer nachfragegerechten Erzeugung und Aufbereitung der Produkte, (5.) die Pflanzung von Dauerkulturen und (6.) Ernteversicherungen.

Die Erweiterung baulicher Anlagen im Rahmen der Optimierung der Lagerung, Aufbereitung, Verpackung und Logistik gehört zum Kerngeschäft einer EO. Diese Investitionen stehen in direktem Zusammenhang mit dem Ziel der Bündelung der Erzeugung, der Aufbereitung und des Absatzes der Produkte, um die Handelsposition der Angebotsseite, d. h. der Erzeuger von Obst und Gemüse, gegenüber dem Einzelhandel zu stärken. In diesen Kontext fallen auch viele Investitionen, die der Erhaltung der Produktqualität bei der Aufbereitung und der Verpackung dienen. Es kann davon ausgegangen werden, dass solche Investitionen den Absatz sichern und dadurch den WVE der EO stabilisieren. Jedoch wird der Wettbewerb zwischen den EO und anderen Bündlern durch die Förderung mit ihrem hohen Subventionswert von 50 % stark verzerrt.

Demgegenüber stehen Investitionen in eine Erweiterung der Produktionskapazitäten der den EO angeschlossenen Mitgliedsbetriebe, beispielsweise der Bau von Gewächshäusern oder die Etablierung von Dauerkulturen, welche der Förderung einer nachfragegerechten Erzeugung dienen sollen. Solche Investitionen haben einen überwiegend indirekten Einfluss auf die EO, indem sie die MVE erhöhen, die Produktpalette der EO verschieben und möglicherweise den WVE sowie den durchschnittlichen Handelswert der Erzeugnisse steigern. Die direkten Wirkungen jedoch entstehen in den Erzeugungsbetrieben.

Die Wirkung einer Förderung von Ernteversicherungen, die zunächst den versicherten Erzeugern zugutekommen, in dem diese bei einem Schadensfall entschädigt werden, auf Ebene der EO entsteht allenfalls über weite Umwege. Zudem führt die Förderung von Ernteversicherungen zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedern von EO und Nichtmitgliedern.

Aussagen zur Effektivität der im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführten Aktionen können in dieser Bewertung nicht getroffen werden. Dies liegt insbesondere daran, dass aufgrund der vorliegenden Daten kein kausaler Zusammenhang zwischen den umgesetzten Aktionen einerseits und den beobachtbaren Veränderungen der verschiedenen Ergebnis- und Wirkungsindikatoren andererseits hergestellt werden kann. Der wichtigste Grund dafür ist, dass sich die Effekte mehrerer im Rahmen der Nationalen Strategie durchgeführter Aktionen überlagern und darüber hinaus noch weitere innere und äußere Einflüsse der EO auf die Indikatoren wirken.

Insgesamt lassen sich aus den vorliegenden Daten kaum Hinweise darauf finden, dass die Förderung positive Wirkungen hatte. Zwar haben sich der WVE und die MVE positiv entwickelt, dem stehen allerdings die negative Entwicklung der Mitgliederzahl und ein unveränderter Organisationsgrad gegenüber.

Wie bereits erläutert wurde (Kap. 5.2.1.2), können in dieser Studie keine Aussagen zur Effizienz der Förderung abgeleitet werden.

6.1.4 Wirksamkeit, Effizienz und Nutzen der durchgeführten operationellen Programme insgesamt

Allgemeine Aussagen über die Wirkung und den Nutzen der OP der EO können nur ansatzweise hergeleitet werden, da die verschiedenen EO und damit auch ihre OP sehr unterschiedlich sind. Bereits in der Studie von RUHM et al. (2008) wurde eine zeitliche Entwicklung in der Inanspruchnahme der Fördermittel mit einer Verschiebung der Schwerpunkte zwischen 2003 und 2006 von Aktionen zur Vermarktung hin zu Aktionen im Bereich der Erzeugung beobachtet. Diese Entwicklung scheint sich zu verstärken, wie aktuelle Daten zu den umgesetzten Aktionen zeigen. Die Entwicklung von EO scheint sich in typischen Schritten zu vollziehen, die nachfolgend dargelegt werden.

In den ersten Jahren der Förderung einer EO werden überwiegend investive Aktionen durchgeführt, die auf eine Etablierung oder Verbesserung der Aufbereitungstechnologien, der Lagerkapazitäten, der Verpackungsanlagen und der Logistik zielen. Diese Investitionen werden überwiegend am Standort der EO durchgeführt und seltener in den angeschlossenen Mitgliedsbetrieben. Insbesondere beim Apfel stellt die Investition in dezentrale Lagerkapazitäten jedoch eine nicht seltene Ausnahme dar. In einer zweiten Phase, die sich fließend an die erste anschließt, werden zunehmend Investitionen auf Ebene der Mitgliedsbetriebe getätigt, die in direktem Zusammenhang mit der Erhöhung und Erhaltung der Qualität der Erzeugnisse und der Verbesserung der Logistikkette stehen. Parallel zu diesen ersten beiden Phasen werden im Rahmen der OP Maßnahmen durchgeführt, die der Qualitätskontrolle und -zertifizierung dienen. Beispiele dafür sind die Einführung von Qualitätskontrollen, die Untersuchung der Erzeugnisse auf Pflanzenschutzmittelrückstände, die Implementierung von Systemen zur Rückverfolgbarkeit der Produkte oder die Zertifizierung nach definierten Qualitätsstandards. In der anschließenden dritten Phase, wiederum mit einem gleitenden Übergang, werden die Investitionen auf Ebene der Mitgliedsbetriebe spürbar verstärkt. Beispielsweise werden Investitionen in energiesparende Maßnahmen bei der Erzeugung unter Glas durchgeführt und die Produktionskapazitäten durch Gewächshausbauten oder die Anlage von Dauerkulturen erweitert. In der vierten Phase verstärkt sich dieser Trend, so dass erhebliche Teile der Ausgaben im Rahmen von OP nun auf Ebene der Mitgliedsbetriebe anfallen.

Wenn davon ausgegangen wird, dass die Stärkung der Erzeugerseite durch Bündelung des Angebots, der Sicherung einer hohen Qualität, der Gewährleistung einer nachhaltigen Lieferfähigkeit und der Anpassung der Erzeugung insbesondere bei Aufbereitung und Verpackung an die Erfordernisse des Marktes über EO das Hauptziel der Förderung von EO ist, kann festgestellt werden, dass die verschiedenen Phasen der Förderung von EO in deutlich unterschiedlichem Maß zur Erreichung dieses Ziels beitragen. Die Aktionen, die überwiegend in den ersten beiden Phasen umgesetzt werden, liefern einen direkten Beitrag zum Ziel, da sie helfen, die Erzeugung zu bündeln, die Ware den Anforderungen entsprechend aufzubereiten, zu verpacken und zu verteilen. Mit Eintritt in die dritte Phase wird der Zielbeitrag jedoch verstärkt indirekt über eine Stärkung der Erzeuger. Ab diesem Zeitpunkt entsteht zunehmend der Eindruck, dass die hohe Flexibilität der GMO und der Nationalen Strategie, die ihren Ursprung in der Heterogenität der EO hat, genutzt wird, um die Fördermöglichkeiten optimal auszuschöpfen.

Umweltmaßnahmen im klassischen Sinn, beispielsweise der Einbau von Filteranlagen, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, oder die Anlage von Biotopen, sind bisher nicht Bestandteil der OP der EO.

6.1.5 Mängel bei der Festlegung von allgemeinen und besonderen Zielen oder förderfähigen Maßnahmen

In der Nationalen Strategie sind drei allgemeine und sieben spezifische Ziele der Förderung definiert (siehe Kap. 3.1). Ausgehend von den Ergebnissen der SWOT-Analyse in der Nationalen Strategie scheinen die allgemeinen Ziele sinnvoll festgelegt zu sein. Die spezifischen Ziele sind geeignet, die Erreichung der allgemeinen Ziele zu unterstützen.

Die EU-Vorgaben und entsprechend auch die Nationale Strategie öffnen ein breites Feld an Fördermöglichkeiten für EO für Obst und Gemüse. Den acht Maßnahmenbereichen ordnet die nationale Strategie verschiedenste Aktionen zu, die im Rahmen der einschlägigen EU-Vorgaben förderfähig sind. Dieser Katalog von beihilfefähigen Aktionen ist nicht abschließend definiert, so dass ein hohes Maß an Förderflexibilität im Rahmen der Nationalen Strategie besteht. Dies scheint auch sinnvoll zu sein, da die EO mit Blick auf die Erzeugnisse, Struktur und Abnehmer sehr heterogen sind. Andererseits lädt diese Flexibilität die EO geradezu dazu ein, den Rahmen der geförderten Aktionen immer weiter auszudehnen. Auf Grund der flexiblen EU-Vorgaben und da ein rechtlicher Anspruch auf die Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie als 1. Säule-Maßnahme der GAP besteht , ist es für die zuständigen Stellen schwer, diese immer stärkere Ausdehnung des Förderspektrums zu begrenzen, so dass in jüngerer Vergangenheit zunehmend Personalkosten der EO und Investitionen in den Mitgliedsbetrieben zur Ausdehnung der Produktionskapazitäten auf Erzeugerebene gefördert werden.

Es konnte gezeigt werden, dass sich die Wirkungen von Ernteversicherungen nahezu ausschließlich auf Ebene der Erzeuger von Obst und Gemüse entfalten. Es ist auch nicht davon auszugehen, dass durch den Ausgleich von witterungsbedingten Schäden auf Ebene der Produzenten nennenswerte indirekte Effekte für die EO generiert werden. Es kann mit Ausnahme der Schaffung von Anreizen zur Mitgliedschaft in EO auch kein Förderziel der Nationalen Strategie ausgemacht werden, dem die Förderung von Ernteversicherungen dient. Die Anreize zu einer Mitgliedschaft in einer EO sollten allerdings aus den Ergebnissen der wirtschaftlichen Aktivitäten einer EO resultieren und nicht aus ergänzenden Aktivitäten, die nichts mit dem eigentlichen Geschäft einer EO zu tun haben.

6.2 Empfehlungen auf der Grundlage der Bewertungsergebnisse, einschließlich etwaiger Vorschläge für eine Anpassung der Nationalen Strategie und der EU-Politik

6.2.1 Empfehlungen für das zur Überwachung und Bewertung der Nationalen Strategie eingerichtete System

Für die Überwachung und Bewertung der Nationalen Strategie werden in vergleichsweise großem Umfang Daten erfasst und aufbereitet. Diese Daten fließen in die Jahresberichte der EO und in die Halbzeitevaluierungen ein. Insbesondere die verschiedenen Ausgangs-, Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren bilden eine erste Grundlage für die Bewertung der Nationalen Strategie.

Um ihren Berichtspflichten nachkommen zu können, sollen die EO gemäß der Nationalen Strategie ein geeignetes System zur Erhebung und Speicherung der Daten installieren. Die Befragungen bei verschiedenen EO und die Arbeit mit ihnen im Rahmen dieser Bewertung haben jedoch gezeigt, dass die erforderlichen Daten bei Bedarf ad hoc aus bestehenden Systemen extrahiert werden. Dies erschwert die Datenerfassung immer dann, wenn, beispielsweise für die Bewertung, Informationen benötigt werden, die über die Standardangaben hinausgehen. Insbesondere bei den Umweltindikatoren, aber auch bei allen Angaben, die sich auf Veränderungen beziehen, scheint es Probleme in der Berechnung und auch der Übertragung in die Jahresberichte zu geben. Eine Möglichkeit der Vereinfachung in der Berichterstattung für die EO wäre es, jährlich lediglich die „Ist“-Werte abzufragen und die gewünschten Veränderungsindikatoren zentral zu berechnen. Dies würde auch die Datenauswertung und Interpretation für die Bewertung erleichtern. Dabei ist sicherzustellen, dass für alle Ergebnis- und Wirkungsindikatoren Ausgangsindikatoren definiert werden, damit alle Entwicklungen berechnet werden können. Darüber hinaus sollten die Vorgaben der Nationalen Strategie in diesem Kontext auf Ebene der EO strikter befolgt und deren Einhaltung konsequent kontrolliert werden, um die Erstellung der Jahresberichte, der Halbzeitbewertungen und auch der Bewertung der Nationalen Strategie zu erleichtern.

In der Nationalen Strategie werden mehr oder weniger unabhängig von den spezifischen Förderzielen Maßnahmenbereiche definiert, für die verschiedene förderfähige Aktionen vorgeschlagen werden. Entsprechend dieser Maßnahmenbereiche sind auch die Input-, Output- und Ergebnisindikatoren festgelegt, die nicht mit den spezifischen Förderzielen kongruent sind. Da bei der Bewertung der Nationalen Strategie insbesondere das Maß der Zielerreichung im Vordergrund steht, wird dadurch die Bewertung erheblich erschwert. Stattdessen sollten die Maßnahmen zukünftig den verschiedenen spezifischen Zielen zugeordnet werden, für die dann auch die Indikatoren definiert und quantifiziert werden. Dadurch wird die Bewertung der Nationalen Strategie vereinfacht und präziser.

Die Wirkungen der verschiedenen Aktionen werden mit Blick auf die allgemeinen Ziele der Nationalen Strategie insbesondere anhand der Indikatoren WVE, MVE und durchschnittlicher

Handelswert (WVE/MVE) gemessen. Auch wenn dies mit Blick auf das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EO und der ihnen angeschlossenen Mitglieder nachvollziehbar ist, können jedoch keine kausalen Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Indikatorwerte und einzelnen Aktionen hergestellt werden. Dies ist damit zu begründen, dass sich die verschiedenen Aktionen, die gleichzeitig in einer EO durchgeführt werden, weitere innere Einflüsse der EO sowie äußere Einflüsse auf die EO, wie zum Beispiel Veränderungen am Markt oder in den rechtlichen Rahmenbedingungen, in ihren Wirkungen überlagern und die Veränderung eines Indikators dadurch das Ergebnis dieser komplexen Einflüsse widerspiegelt. Aufgrund der Fülle gleichzeitig oder nur wenig zeitversetzt durchgeführter Aktionen können daher keine spezifischen Wirkungen einzelner Aktionen ermittelt werden, was aber eine Voraussetzung für eine aussagekräftige Bewertung der Nationalen Strategie wäre.

Zudem fällt in den Halbzeitevaluierungen der EO auf, dass bei der Analyse verschiedener Maßnahmenbereiche und Aktionen jeweils die Gesamtänderung der relevanten Ergebnis- und Wirkungsindikatoren auf die jeweils betrachteten Aktionen beziehungsweise Maßnahmenbereiche zurückgeführt wird. Diese Vorgehensweise ist auch im Leitfaden beschrieben (EU-KOM 2011a). Da diese Indikatoren jedoch das Aggregat verschiedener Wirkungen reflektieren, werden die Effekte und Wirkungen der Aktionen nicht korrekt widergegeben. Bei den vorliegenden Halbzeitbewertungen kam es daher jeweils zu erheblichen Überschätzungen, da eine positive Indikatorentwicklung mehrfach komplett einer Aktion beziehungsweise einem Maßnahmenbereich zugeschrieben wurde. Methodisch korrekt wäre hier die Identifizierung der Einzelwirkung jeder einzelnen Maßnahme, die sich dann unter Berücksichtigung der Wirkungsrichtung auf die beobachtbare Gesamtänderung eines Indikators summieren. Diesem Ansatz stehen natürlich die methodischen Schwierigkeiten bei der Quantifizierung von Einzelwirkungen gegenüber. Ein möglicher Ausweg könnte sein, dass die EO in der Halbzeitbewertung ihrer OP ausgehend von ihren Erwartungen und Erfahrungen eine Differenzierung der Wirkungen der einzelnen Aktionen auf die verschiedenen Wirkungsindikatoren vornehmen. Im Rahmen einer Bewertung der Nationalen Strategie können diese differenzierten Wirkungen dann mit Unterstützung von Experten auf ihre Plausibilität überprüft werden.

Der Zeitpunkt der Bewertung der Nationalen Strategie liegt vor dem Hintergrund der langfristigen Wirkungen vieler in diesem Kontext umgesetzter Aktionen zu früh, auch wenn der Bedarf an Bewertungsergebnissen für eine Anpassung der Nationalen Strategie für die neue EU-Förderperiode und auch für die Erstellung der neuen OP der einzelnen EO erkannt wird. Zum Zeitpunkt der Durchführung der Bewertung waren zwar bereits erste Wirkungen erkennbar, doch sollte darüber nachgedacht werden, analog zu den Entwicklungsprogrammen für die ländlichen Räume im Rahmen der 2. Säule der GAP, eine ex-post Evaluierung der Nationalen Strategie etwa drei Jahre nach Beendigung der Laufzeit der OP durchzuführen. Zur langfristigen Sicherstellung einer unabhängigen Bewertung der Nationalen Strategie scheint es sinnvoll zu sein, dass die Kosten für diese Evaluierung aus der 1. Säule der GAP der EU getragen werden. Nur auf diese Weise kann ein ausreichender Bearbeitungsumfang und eine hinreichende Bearbeitungstiefe und damit eine sinnvolle Bewertung der Fördermaßnahme durch unabhängige Bewerter gewährleistet werden. Diese unabhängigen Bewertungen könnten zum

Beispiel von Universitäten, anderen unabhängigen Forschungseinrichtungen oder von Consultings, die nicht in die Beratung von EO involviert sind, durchgeführt werden. Ergänzend zur Bewertung anhand der vorliegenden Ergebnis- und Wirkungsindikatoren könnten Fallstudien zu spezifischen Maßnahmenbereichen oder für bestimmte Gruppen von EO durchgeführt werden, um die Wirkung der Förderung im Einzelnen besser zu verstehen.

6.2.2 Empfehlungen zur Beseitigung von Mängeln bei den im Rahmen der Nationalen Strategie ausgewählten allgemeinen und besonderen Ziele oder Maßnahmen sowie im Hinblick auf die Notwendigkeit der Festlegung neuer Instrumente

Bei der Bewertung der Nationalen Strategie sind etliche Mängel identifiziert worden. Die wichtigsten davon betreffen (1.) die zunehmende Kreativität seitens der EO bei der Identifizierung neuer förderfähiger Aktionen, (2.) das Ausmaß an Personalkosten, die im Rahmen der Nationalen Strategie gefördert werden, und (3.) die Förderung von Ernteversicherungen.

Im Verlauf der Förderung von EO über die Nationale Strategie wurden vier verschiedene Phasen abstrahiert. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass zunehmend Investitionen auf Ebene der Erzeugungsbetriebe durchgeführt werden, die in immer stärker werdendem Maß auf eine Erweiterung der Produktionskapazitäten zur Erzeugung von Obst und Gemüse hinauslaufen. Dadurch entstehen die direkten Wirkungen der Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie zunehmend bei den Mitgliedsbetrieben der EO und nur noch indirekt für die EO. Dies widerspricht dem Hauptziel der Förderung, die Mitgliedsbetriebe von EO über eine Förderung der EO zu stärken, da die beschriebene Entwicklung dieses Ziel umkehrt. Daher sollten die Fördermöglichkeiten im Rahmen der Nationalen Strategie stärker eingegrenzt und auf die Aktionen fokussiert werden, deren Wirkungen direkt auf Ebene der EO einsetzen. Beispiele dafür sind die Förderung von Anlagen zur Lagerung, Sortierung, Aufbereitung und Verpackung der Erzeugnisse sowie die Förderung der Distributionslogistik. Darüber hinaus sollte die Förderung einzelner EO analog zur Förderung der Gründung von Erzeugergemeinschaften nach dem Marktstrukturgesetz (BGBL 1969) auf höchstens fünf Jahre begrenzt werden[23], um dadurch ein Interesse auf Seiten der Fördermittelempfänger auf eine stärkere Fokussierung auf die in dem beschriebenen Kontext relevanten Aktionen zu erreichen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Die von den EO betriebene immer stärkere Konzentration auf Aktionen, die im Wesentlichen auf Ebene der Erzeugerbetriebe umgesetzt werden, laufen auf eine zunehmend intensivere Förderung der Erweiterung von Produktionskapazitäten auf einzelbetrieblicher Ebene hinaus. Als Begründung hierfür wird die Anpassung der Erzeugung an eine steigende Nachfrage an-

[23] Die Durchführung von Erstinvestitionen kann bis zu sieben Jahre nach Gründung einer Erzeugergemeinschaft mit einem Subventionswert von bis zu 25 % gefördert werden, soweit Fördermittel dafür verfügbar sind.

geführt. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Markt hier hinreichend regulierende Anreize setzt. Außerdem ergeben sich aus der Förderung solcher Investitionen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern von EO. Zudem kann eine Förderung zur Ausdehnung von Produktionskapazitäten falsche Anreize setzen und somit zu übereilten Entscheidungen zur Produktionsausdehnung beitragen.

Der Anteil, den die Förderung von Personalkosten bei einigen EO einnimmt, ist beträchtlich. Sie fallen insbesondere für Aktionen im Bereich des Qualitätsmanagements und der Qualitätskontrolle, der Beratung und der Vermarktung an. Viele der Aufgaben, die dieses Personal übernimmt, sind Kernaufgaben auf Ebene der EO (Qualitätsmanagement und -kontrolle) und ihrer Mitglieder (Inanspruchnahme von Beratung), die zwangsläufig durch die wirtschaftlichen Aktivitäten auf beiden Ebenen verursacht werden.[24] Solche Aufgaben des Personals sollten im Rahmen der Nationalen Strategie nicht mehr gefördert werden. In diesem Zusammenhang ist eine strenge Kontrolle erforderlich. Davon abzugrenzen sind zeitlich befristete Aktionen, wie die Einführung neuer Qualitäts- und Umweltsicherungssysteme. Solche Aktionen, an denen ein besonderes öffentliches Interesse besteht, stellen insbesondere EO mit sehr heterogener Mitgliederstruktur unter Umständen vor besondere Herausforderungen, so dass in diesen Fällen die Förderung sinnvoll erscheint.

Mitglieder von EO können über ihre EO Ernteversicherungen abschließen, obwohl diese Versicherungen keine Effekte auf Ebene der EO hervorrufen. Demgegenüber verursachen sie jedoch erhebliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedern und nicht-Mitgliedern von EO. Aus diesem Grund sollte die Förderung von Ernteversicherungen abgeschafft werden. Demgegenüber scheint es jedoch sinnvoll zu sein, wenn außerhalb der GMO die Möglichkeit geschaffen wird, im Fall von Lebensmittelskandalen, wie beispielsweise der EHEC-Krise, mit Maßnahmen einzugreifen, die den finanziellen Schaden für Erzeuger von Obst und Gemüse auf ein tragbares Maß reduzieren. Diese Maßnahmen sollten allen betroffenen Erzeugern offen stehen, um Wettbewerbsverzerrungen zu minimieren.

6.2.3 Empfehlungen zur Kohärenz und Komplementarität mit anderen Instrumenten auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene

Für viele der im Rahmen der Nationalen Strategie förderfähigen Investitionen existieren sowohl auf Ebene der EO als auch für ihre Mitglieder im Rahmen der GAK Fördermöglichkeiten. Diese sind jedoch durch ein erheblich geringeres Subventionsniveau und in vielen Fällen höhere Förderauflagen gekennzeichnet und sind daher für die EO und ihre Mitglieder weniger interessant. Auch wenn das Nebeneinander verschiedener Förderinstrumentarien EU-rechtlich aktuell zulässig ist, und eine Doppelförderung ausgeschlossen ist, führen solche Parallelstrukturen in der Förderung zu einer Ungleichbehandlung der Investierenden in Abhängigkeit da-

[24] Diese Aktionen entsprechen grundsätzlich den EU-rechtlich zulässigen Fördermaßnahmen.

von, zu welchem Förderangebot sie Zugang haben: im Rahmen der Nationalen Strategie, der GAK oder auch gar nicht. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den jeweiligen auf Ebene der Erzeuger oder der EO tätigen Akteuren. Auf der anderen Seite führen parallele Förderstrukturen in der Regel zu parallelen Strukturen bei der Administration der Förderprogramme, die vor dem Hintergrund der Verwaltungsvereinfachung und -verschlankung vermieden werden sollten. Weiter verkompliziert wird die Lage dadurch, dass die Förderung von EO überregional und sogar international erfolgen kann, was die Genehmigung durch die Bewilligungsbehörden und die Koordination ihrer Arbeit bei einer kombinierten Förderung über verschiedene Förderprogramme erheblich erschwert.

Insbesondere Investitionen in die Erweiterung von Produktionseinrichtungen auf Ebene der Erzeugungsbetriebe sind vom Charakter der Förderprogramme eher der einzelbetrieblichen Förderung und damit dem AFP zuzuordnen als der Förderung von EO im Rahmen der Nationalen Strategie. Der Grund dafür ist, dass diese Investitionen dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu fördern und die Arbeits- und Produktionsbedingungen im ländlichen Raum zu verbessern. Dies sind die im Rahmen der GAK formulierten Ziele für das AFP. Erst durch diese Wirkungen auf einzelbetrieblicher Ebene tragen die Investitionen indirekt auch zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EO und ihrer Marktorientierung bei. Um die Kohärenz und Komplementarität der Förderung zu verbessern, sollte daher die Zuordnung der Förderung solcher einzelbetrieblicher Investitionen zur Erweiterung der Produktionskapazitäten mit dem Ziel überprüft werden, sie ausschließlich den Förderprogrammen der GAK zuzuordnen. Dies ist nicht nur sinnvoll, damit Wettbewerbsverzerrungen zwischen Erzeugern von Obst und Gemüse abgebaut werden, sondern trägt auch zur Vereinheitlichung der Förderregime zwischen dem Obst- und Gemüsesektor sowie anderen gartenbaulichen und landwirtschaftlichen Sektoren bei. Hierbei ist jedoch ein gleichberechtigter Zugang von Investitionen aller landwirtschaftlichen Sektoren zur Förderung über die GAK sicherzustellen.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, warum die Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen im Rahmen der GMO und damit der Nationalen Strategie auf EO für Obst und Gemüse beschränkt ist. Andere Bereiche der landwirtschaftlichen Urproduktion sind von dieser Art der Förderung ausgeschlossen. Vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung müsste diese Förderung entweder allen landwirtschaftlichen Erzeugern offen stehen oder überhaupt nicht gewährt werden. Eine weitere Begründung für die Sonderstellung des Obst- und Gemüsesektors könnten spezifische sektorale Probleme sein, die jedoch aktuell im Vergleich zu anderen landwirtschaftlichen Bereichen hier nicht gesehen werden.

6.2.4 Empfehlungen für die Gestaltung der künftigen Nationalen Strategie

Die Empfehlungen zur Gestaltung zukünftiger Nationaler Strategien ergeben sich direkt aus den Empfehlungen in Kapitel 6.2.2. Grundsätzlich sollte die Förderung von EO für Obst und Gemüse im Rahmen der Nationalen Strategie abgeschafft werden, da die nur sehr geringen positiven Wirkungen nicht die mit der Förderung einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen im Sektor rechtfertigen. Dabei muss die Nationale Strategie allerdings im europaweiten Kontext der GMO gesehen werden. Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedsstaaten durch unterschiedlichen Zugang von EO zur Förderung in verschiedenen Mitgliedsstaaten sind zu vermeiden.

Um die Förderung auf die aus der Sicht der Fördermittelempfänger wirklich notwendigen Maßnahmen zur Stärkung der EO zu begrenzen, sollten die Fördermöglichkeiten in Zukunft sowohl zeitlich begrenzt als auch vom Förderspektrum her eingeschränkt werden. Für die zeitliche Begrenzung der Förderung wird in Anlehnung an das Marktstrukturgesetz (BGBL 1969) ein Zeitraum von fünf Jahren vorgeschlagen, der ausreichen sollte, um die EO zielgerichtet zu modernisieren und dadurch in die Lage zu versetzen, die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit aus sich selbst heraus langfristig sicherzustellen. Wie in Kapitel 6.2.3 erläutert, sollten Investitionen zur Erweiterung der Produktionskapazitäten auf einzelbetrieblicher Ebene von der Förderung im Rahmen der Nationalen Strategie ausgeschlossen werden. Stattdessen ist zu gewährleisten, dass sie im Rahmen der GAK gleichberechtigt mit den Investitionen in andern landwirtschaftlichen Sektoren, wie beispielsweise in der Milcherzeugung, gefördert werden können. Des Weiteren sollte die Förderung von Ernteausfallversicherungen gemäß der Argumentation in Kapitel 6.2.2 grundsätzlich von der Förderung in zukünftigen Nationalen Strategien ausgeschlossen werden, sowie die Förderung von Personalkosten zur Qualitätsverbesserung kontrolliert und gegebenenfalls eingeschränkt werden.

Unter diesen Bedingungen sollte die Förderhöhe im Rahmen von Nationalen Strategien der Zukunft sollte weiterhin bei höchstens 4,1 % des WVE und bei maximal 50 % der im Rahmen eines OP genehmigten und förderfähigen Kosten liegen.

Die Erfassung von Daten zur Begleitung und Bewertung der Nationalen Strategie sollte für die Zukunft entsprechend der Empfehlungen in Kapitel 6.2.1 angepasst werden.

6.2.5 Empfehlungen für die Gestaltung der künftigen EU-Politik im Obst- und Gemüsesektor

Aufgrund der wettbewerbsverzerrenden Wirkung, die durch die Förderung vielfältiger Aktionen im Rahmen der Nationalen Strategie beziehungsweise über die GMO auf Ebene der Erzeuger aber auch auf Ebene der Bündler von Obst und Gemüse hervorgerufen wird, wird empfohlen, die Förderung von EO im Rahmen der GMO europaweit abzuschaffen. Ein weite-

rer Grund für die Abschaffung der Förderung von EO ist, dass aus gesellschaftlicher Sicht allenfalls ein geringer Nutzen bei jedoch vergleichsweise hohen Kosten aus der Förderung resultiert. Nationalstaatliche Alleingänge zur Abschaffung der Fördermöglichkeiten von EO sind aufgrund der daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der europäischen Obst- und Gemüsesektoren aber nicht empfehlenswert.

Wenn eine Abschaffung der Förderung über die GMO scheitert, sollte zukünftig auch auf europäischer Ebene darauf geachtet werden, dass auf die Etablierung paralleler Förderprogramme verzichtet wird. Das heißt, dass vergleichbare Investitionen nicht mehr in verschiedenen Förderprogrammen förderfähig sein sollen, wie derzeit beispielsweise bei der Förderung von Gewächshausbauten über die GMO oder über ELER der Fall ist. Insbesondere sind für vergleichbare Investitionen die Fördersätze anzugleichen. Dies gilt auch für Investitionen mit ähnlichem Charakter aber aus verschiedenen landwirtschaftlichen Sektoren, wie beispielsweise Investitionen zur Erweiterung landwirtschaftlicher Produktionskapazitäten. Dies bedeutet, dass insbesondere die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen aus der GMO herausgelöst und der 2. Säule der GAP und damit ELER zugeordnet werden sollten, da dies dem Charakter der verschiedenen Förderprogramme eher entspricht.

Darüber hinaus gelten auch auf europäischer Ebene die Empfehlungen für die Anpassung zukünftiger Nationaler Strategien, die in Kapitel 6.2.4 dargelegt wurden.

7 Literatur

ABL, Amtsblatt der Europäischen Union (2012): Durchführungsverordnung (EU) Nr. 755/2012 der Kommission vom 16. August 2012 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 543/2011 in Bezug auf die Beihilfefähigkeit der spezifischen Kosten von Umweltaktionen im Rahmen der operationellen Programme von Erzeugerorganisationen im Sektor Obst und Gemüse. ABl. L 223/6 vom 21.08.2012.

ABL, Amtsblatt der Europäischen Union (2011): Durchführungsverordnung (EU) Nr. 543/2011 der Kommission vom 7. Juni 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates für die Sektoren Obst und Gemüse und Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse. ABl. L 157/1 vom 15.06.2011.

ABL, Amtsblatt der Europäischen Union (2011a): Durchführungsverordnung (EU) Nr. 585/2011 der Kommission vom 17. Juni 2011 mit befristeten Sondermaßnahmen des Sektors für Obst und Gemüse. ABl. L 160/71 vom 18.06.2011.

ABL, Amtsblatt der Europäischen Union (2007): Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO). ABl. L 299 vom 16.11.2007.

ALBRECHT S, BECK T, BARTHEL L, FISCHER M, DEIMLING S, BAITZ M (2007): The Sustainability of Packaging Systems for Fruit and Vegetable Transport in Europe based on Life-Cycle-Analysis. Stiftung Initiative Mehrweg, Michendorf, 161 S.

AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (2012a): Warenstromanalyse Obst und Gemüse – Verkaufserlöse. Studie im Auftrag des vTI. Unveröffentlicht.

AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (2012b): Abgabepreise für Obst und Gemüse der Erzeugerorganisationen ohne MwSt. Download am 09.08.2012.

AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (2012c): Marktbilanz Gemüse 2012, 194 S.

AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (2012d): Marktbilanz Obst 2012, 224 S.

AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (2011a): Marktbilanz Gemüse 2011, 168 S.

AMI, Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (2011b): Marktbilanz Obst 2011, 208 S.

BEHR HC (2012): Informationen zum Obst- und Gemüsemarkt. Bereichsleiter Gartenbau, Öko-Landbau und Verbraucherforschung, Agrarmarkt-Informationsgesellschaft mbH, Telefonat, 03.09.2012.

BGBL, Bundesgesetzblatt (2008): Verordnung zur Durchführung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte bei Obst und Gemüse (EU-Obst- und Gemüse- Durchführungsverordnung). Ausfertigungsdatum: 16.06.2008, zuletzt geändert am 07.12.2011.

BGBL, Bundesgesetzblatt (1998): Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung - VerpackV). Ausfertigungsdatum: 21.08.1998, zuletzt geändert am 24.02.2012.

BGBL, Bundesgesetzblatt (1969): Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz). Ausfertigungsdatum: 16.05.1969, zuletzt geändert am 09.12.2010.

BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (versch. Jgg.): Jahresbericht. Per email.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2011 bis 2014 und Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“: Maßnahmen des Küstenschutzes in Folge des Klimawandels (2009 bis 2025). Stand Juni 2011, 125 S. www.bmelv.de, Download am 24.08.2012.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Programm zur Innovationsförderung. Dezember 2009. 20 S.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Nationale Strategie für nachhaltige operationelle Programme der Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse in Deutschland für den Zeitraum 2008 bis 2013. BMELV, Hrsg., November 2008, 65 S.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland.

DIRKSMEYER, Walter (2009): Betriebsstrukturen im Produktionsgartenbau. In: Dirksmeyer, Walter (Hrsg., 2009): Status quo und Perspektiven des deutschen Produktionsgartenbaus. Sonderheft 330, Landbauforschung, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, Deutschland, S. 3-42.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011): Leitfaden – Bewertung der nationalen Strategien für nachhaltige operationelle Programme im Obst- und Gemüsesektor (2012). Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung, AGRI-C.2/DOCTRAV/003/ 2011, Fassung vom 18.10.2001, 43 S.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011a): Leitfaden: Gemeinsame Leistungsindikatoren für die Überwachung und Bewertung der operationellen Programme, AGRI-C.2/DOCTRAV/002/2008 (Corr.1), endgültige Fassung vom 20.06.2011, 19 S.

RUHM G, MÜLLER K, STEINBORN P, BOKELMANN W (2008): Forschungsvorhaben zur Nationalen Strategie für Obst- und Gemüseerzeugerorganisationen in Deutschland – Handlungsoptionen zur Ausgestaltung von nachhaltigen operationellen Programmen – Abschlussbericht. No. 07HS006. Humboldt- Universität zu Berlin. Berlin, Deutschland, 100 S.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2012a): Fachserie 3: Reihe 3.2.1, Gemüse 2011, download am 25.07.2012.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2012b): Fachserie 3: Reihe 3.2.1, Obst 2011, download am 25.07.2012.

ZUSTÄNDIGE STELLEN, FÜR DIE DURCHFÜHRUNG DER NATIONALEN STRATEGIE IN DEN BUNDESLÄNDERN ZUSTÄNDIGE STELLEN (2012): Halbzeitbewertungen der Erzeugerorganisationen. Per Post und email.

8 Anhang

Tabelle 8.1: Obstanbau zur Vermarktung in Deutschland (2002 bis 2011)

	Baumobst Gesamt-fläche	Baumobst						
		Äpfel	Birnen	Süß-kirchen	Sauer-kirchen	Pflaumen/ Zwetschen	Mirabellen/ Renekloden	Pfirsiche u. Aprikosen
Jahr	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha
2002	49.519	32.405	2.188	5.504	4.231	4.562	473	156
2003	32.350	32.350	.	.	.	.	.	.
2004	32.345	32.345	.	.	.	.	.	.
2005	49.473	32.339	2.189	5.528	4.226	4.562	472	157
2006	49.556	32.504	2.226	5.561	4.202	4.590	473	.
2007	47.781	31.721	2.097	5.443	3.426	4.533	561	.
2008	47.842	31.800	2.090	5.449	3.405	4.539	559	.
2009	47.698	31.813	2.093	5.440	3.259	4.534	559	.
2010	47.309	31.819	2.088	5.389	2.908	4.549	556	.
2011	46.965	31.608	2.077	5.338	2.855	4.545	542	.

1) Endgültige Ergebnisse der jährlichen Ernte- und Betriebsberichterstattungen über Obst sowie der Baumobstanbauerhebungen, die alle 5 Jahre durchgeführt werden (1997, 2002 und 2007). Pfirsiche und Aprikosen werden ab 2006 nicht mehr erhoben.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 3.2.1, Obst 2011.

Tabelle 8.2: Erntemengen im Marktobstanbau in Deutschland (1998 bis 2011)

	Obst-ernte insgesamt	Baumobst						
		Äpfel	Birnen	Süß-kirchen	Sauer-kirchen	Pflaumen/ Zwetschen	Mirabellen/ Renekloden	Pfirsiche u. Aprikosen
Jahr	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t
1998	1.136,4	977,2	55,4	31,8	23,3	45,4	2,4	0,9
1999	1.221,1	1.036,1	54,0	37,9	37,3	51,4	3,5	0,9
2000	1.338,0	1.130,8	65,2	41,6	38,9	57,0	3,2	1,3
2001	1.079,6	922,4	46,8	34,2	34,7	38,8	2,1	0,6
2002	961,5	786,2	77,5	27,8	23,1	42,7	3,4	0,8
2003	1.024,0	848,8	54,7	34,0	33,8	48,1	4,1	0,5
2004	1.218,3	979,7	78,8	39,1	35,5	77,8	6,0	1,4
2005	1.027,9	891,4	38,3	27,9	24,6	40,1	4,6	1,0
2006	1.121,9	947,6	48,6	31,6	37,1	51,5	5,5	.
2007	1.254,4	1.070,0	49,9	34,4	28,8	65,3	6,0	.
2008	1.160,9	1.047,0	38,1	25,2	14,9	31,4	4,3	.
2009	1.275,2	1.070,7	52,3	39,5	30,2	73,1	9,4	.
2010	976,3	835,0	38,9	30,8	18,3	49,3	4,0	.
2011	1.068,7	898,4	46,9	37,0	22,3	58,7	5,4	.

1) Endgültige Ergebnisse der jährlichen Ernte- und Betriebsberichterstattungen über Obst sowie der Baumobstanbauerhebungen, die alle 5 Jahre durchgeführt werden (1997, 2002 und 2007). Pfirsiche und Aprikosen werden ab 2006 nicht mehr erhoben.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 3.2.1, Obst 2011.

Tabelle 8.3: Gemüseanbau zur Vermarktung in Deutschland (1999 bis 2011)

	Gemüse insgesamt [2]	Darunter Anbau im Freiland von						
		Spargel (im Ertrag)	Kohlgemüse zusammen	Darunter Weißkohl	Möhren/ Karotten	Speise-zwiebeln	Eissalat	Kopfsalat
Jahr	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha	ha
1999	.	11.429	22.515	7.350	8.484	6.618	3.924	3.704
2000	96.397	11.597	23.562	6.934	9.375	7.526	4.018	3.263
2001	95.544	12.904	22.355	6.487	8.879	7.197	4.031	2.993
2002	97.999	14.222	22.228	6.449	8.961	6.911	4.596	3.017
2003	103.683	15.106	23.634	7.173	9.255	7.865	4.519	2.918
2004	108.614	16.744	23.737	7.025	10.504	9.111	4.901	3.009
2005	106.193	18.117	21.571	6.108	9.858	7.907	4.260	3.228
2006	108.684	18.408	21.991	6.391	10.043	8.525	4.289	2.623
2007	109.331	18.610	21.275	6.295	10.217	8.388	4.439	2.536
2008	114.125	18.436	22.569	6.767	10.226	8.942	4.585	2.392
2009	112.548	18.190	21.653	6.241	10.471	8.632	4.819	2.213
2010 [3]	107.511	18.794	20.992	6.130	10.367	8.762	4.359	2.259
2011 [3]	108.337	18.611	21.281	6.560	9.683	9.442	4.797	1.985

1) Ergebnisse der jährlichen Ernte- und Betriebsberichterstattungen über Gemüse sowie der Gemüseanbauerhebungen. 2000, 2004 und 2008 allgemein, in den Zwischenjahren repräsentativ bei höchstens 12.000 Gemüseanbaubetrieben.

2) Ohne nichtertragfähige Spargelflächen; ab 2006 auch ohne Chicorée.

3) Durch die Anhebung der Mindesterfassungsgrenze und Ausschluss der Kräuter in der Gemüseanbauerhebung 2010 sind die Ergebnisse nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 3.2.1, Gemüse 2011.

Tabelle 8.4: Gemüseernte zur Vermarktung in Deutschland (1999 bis 2011)

	Gemüse insgesamt [2]	Darunter Anbau im Freiland von						
		Spargel (im Ertrag)	Kohlgemüse zusammen	Darunter Weißkohl	Möhren/ Karotten	Speise-zwiebeln	Eissalat	Kopfsalat
Jahr	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t	1.000 t
1999	.	45,2	1.056,5	559,5	379,5	262,0	91,9	92,2
2000	2.935,6	50,8	995,6	524,2	431,5	316,7	91,0	82,4
2001	2.809,8	52,2	912,7	482,8	444,4	287,3	89,7	76,8
2002	2.752,9	57,2	849,5	409,4	415,0	292,7	116,0	79,1
2003	2.807,4	65,3	950,8	488,1	426,0	271,5	104,9	74,5
2004	3.216,2	72,5	976,0	475,6	554,3	425,9	145,9	83,4
2005	3.105,8	82,8	896,6	425,4	516,3	364,5	124,8	89,8
2006	3.107,2	82,0	895,1	448,6	504,2	337,3	109,2	74,6
2007	3.331,5	94,3	926,7	463,7	562,3	377,6	118,3	71,4
2008	3.419,7	92,7	960,6	482,7	547,1	407,6	102,4	70,6
2009	3.609,8	98,2	1.007,9	505,2	570,2	433,0	121,0	66,4
2010	3.290,7	92,4	937,9	470,6	554,0	387,1	100,9	62,9
2011	3.531,6	103,5	971,7	506,7	533,7	505,6	133,3	55,1

1) Ergebnisse der jährlichen Ernte- und Betriebsberichterstattungen über Gemüse sowie der Gemüseanbauerhebungen. 2000, 2004 und 2008 allgemein, in den Zwischenjahren repräsentativ bei höchstens 12.000 Gemüseanbaubetrieben.

2) Ohne nichtertragfähige Spargelflächen; ab 2006 auch ohne Chicorée.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 3, Reihe 3.2.1, Gemüse 2011.

Tabelle 8.5: Veränderungen der Anbauflächen in 2011 gegenüber dem Ausgangswert (nach EO)

	Obst-fläche in 2008	Veränderung Obstfläche 2008-2011	Gemüse-fläche in 2008	Veränderung Gemüsefläche 2008-2011	Gesamt. anbaufläche in 2008	Veränderung Gesamtanbaufläche 2008-2011
EO Nummer	ha	%	ha	%	ha	%
DE 0002	790	-20,1	1.131	17,9	1.921	2,3
DE 0005	4.100	4,5			4.100	4,5
DE 0010			140	20,0	140	20,0
DE 0013			1.253		1.253	44,0
DE 0032	80	-25,0	920	-17,4	1.000	-18,0
DE 0038	894	19,5	4.094	-1,0	4.988	2,7
DE 0040			230	7,8	230	7,8
DE 0041	5.884	-12,6			5.884	-12,6
DE 0053	2.010	-10,0	85	5,9	2.095	-9,3
DE 0055	220	-86,4	4.380	-54,3	4.600	-55,9
DE 0057	850	17,6	14.150	41,3	15.000	40,0
DE 0061	1.106	1,9	5.327	-11,5	6.433	-9,2
DE 0064	665	-13,5	26	-16,9	691	-13,6
DE 0065	1.375	-22,0	5	-54,3	1.379	-22,1
DE 0068	3.128	-8,4			3.128	-8,4
DE 0071			948	-58,9	951	-59,0
DE 0083	526	-0,8	351	12,4	878	4,5
DE 0093	2.405	11,8			2.405	11,8
DE 0094	3.667	3,2			3.667	3,2
DE 0095			844	9,8	844	9,8
DE 0098			1.908	-4,5	1.908	-4,5
DE 0100	368	30,6	2.478	20,0	2.846	21,4
DE 0103	2.064	-14,6	5.418	3,9	7.482	-1,2
DE 0105	k.A.		k.A.		k.A.	
DE 0106			630	-43,0	630	-43,0
DE 0107	990	-31,4			990	-31,4
Gesamt	**31.122**	**-4,9**	**44.318**	**7,6**	**75.443**	**1,8**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Tabelle 8.6: Veränderung des MVE in 2011 gegenüber dem Ausgangswert (nach EO)

	MVE in 2005-2007	Veränderung MVE zu 2011	
EO Nummer	(t)	(t)	(%)
DE 0002	10.000	7.145	71,45
DE 0005	86.252	10.010	11,61
DE 0010	15.791	-1.760	-11,14
DE 0013	40.480	81.210	200,62
DE 0032	11.672	[1)]	
DE 0038	88.782	4.725	5,32
DE 0040	24.047	11.487	47,77
DE 0041	159.270	177	0,11
DE 0053	15.626	2.292	14,67
DE 0055	18.021	[1)]	
DE 0057	150.421	7.879	5,24
DE 0061	156.507	-37.555	-24,00
DE 0064	12.277	-3.563	-29,02
DE 0065	16.353	588	3,59
DE 0068	74.919	-15.666	-20,91
DE 0071	34.388	-12.735	-37,03
DE 0083	23.558	3.113	13,21
DE 0093	53.824	20.541	38,16
DE 0094	42.599	3.095	7,27
DE 0095	22.278	[1)]	
DE 0098	43.483	8.415	19,35
DE 0100	11.493	4.653	40,48
DE 0103	212.778	91.863	43,17
DE 0105	3.111	2.573	82,70
DE 0106	61.670	-19.606	-31,79
DE 0107	3.309	-603	-18,22
Gesamt	**1.392.911**	**168.277**	**12,50**

[1)] Keine Angabe für 2011, daher nicht in Veränderung eingerechnet

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Tabelle 8.7: Veränderung des WVE in 2011 gegenüber dem Ausgangswert (nach EO)

	WVE 2005-2007	Veränderung WVE zu 2011	
EO Nummer	(Euro)	(Euro)	(%)
DE 0002	21.800.000	12.938.895	59,4
DE 0005	41.228.132	25.349.740	61,5
DE 0010	11.830.524	5.208.982	44,0
DE 0013	22.286.094	45.799.592	205,5
DE 0032	6.289.468	-191.896	-3,1
DE 0038	66.435.377	15.623.943	23,5
DE 0040	36.864.578	21.302.180	57,8
DE 0041	52.497.582	30.136.211	57,4
DE 0053	12.605.319	96.710	0,8
DE 0055	14.983.110	-78.756	-0,5
DE 0057	103.880.966	-1.334.028	-1,3
DE 0061	89.695.131	-584.318	-0,7
DE 0064	6.113.502	-399.914	-6,5
DE 0065	8.020.642	2.105.543	26,3
DE 0068	27.714.341	4.052.090	14,6
DE 0071	21.060.590	-220.577	-1,0
DE 0083	7.487.168	1.634.958	21,8
DE 0093	20.991.360	14.669.464	69,9
DE 0094	35.232.700	6.814.967	19,3
DE 0095	5.524.021	-377.188	-6,8
DE 0098	9.271.000	2.674.067	28,8
DE 0100	37.013.858	15.969.465	43,1
DE 0103	126.881.148	64.729.985	51,0
DE 0105	7.539.524	6.445.489	85,5
DE 0106	16.584.277	-7.822.142	-47,2
DE 0107	4.189.392	-662.704	-15,8
Gesamt	**814.019.802**	**263.880.759**	**32,4**

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

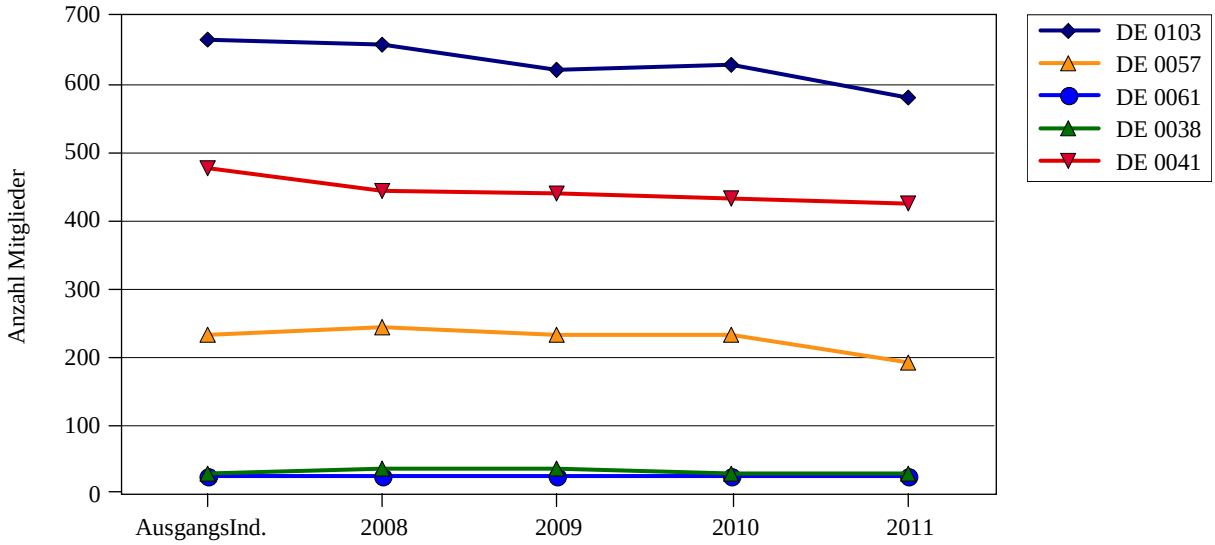
Tabelle 8.8: Veränderung des durchschnittlichen Handelswertes in 2011 gegenüber dem Ausgangswert (nach EO)

	Durchschnittlicher Wert der vermarkteten Erzeugnisse 2005-2007	Gesamtveränderung bis -2011	
EO Nummer	(Euro/kg)	(Euro/kg)	(%)
DE 0002	2,18	-0,15	-7,06
DE 0005	0,48	0,21	44,69
DE 0010	0,75	0,46	61,91
DE 0013	0,55	0,01	1,73
DE 0032		[1]	
DE 0038	0,75	0,13	17,01
DE 0040	1,53	0,11	6,99
DE 0041	0,33	0,19	57,05
DE 0053	0,86	-0,15	-17,19
DE 0055		[1]	
DE 0057	0,69	-0,04	-6,12
DE 0061	0,57	0,18	31,43
DE 0064	0,50	0,16	31,67
DE 0065	0,49	0,11	21,87
DE 0068	0,37	0,17	44,93
DE 0071	0,61	0,35	57,15
DE 0083	0,32	0,02	7,62
DE 0093	0,39	0,09	22,96
DE 0094	0,83	0,09	10,87
DE 0095		[1]	
DE 0098	0,21	0,02	9,60
DE 0100	3,22	0,06	1,90
DE 0103	0,60	0,03	4,83
DE 0105	2,42	0,04	1,68
DE 0106	0,27	-0,06	-22,85
DE 0107	1,27	0,04	2,93
Gesamt	**0,61**	**0,09**	**16,2**

[1] Keine Angabe zu MVE in 2011, daher keine Berechnung des Handelswertes möglich

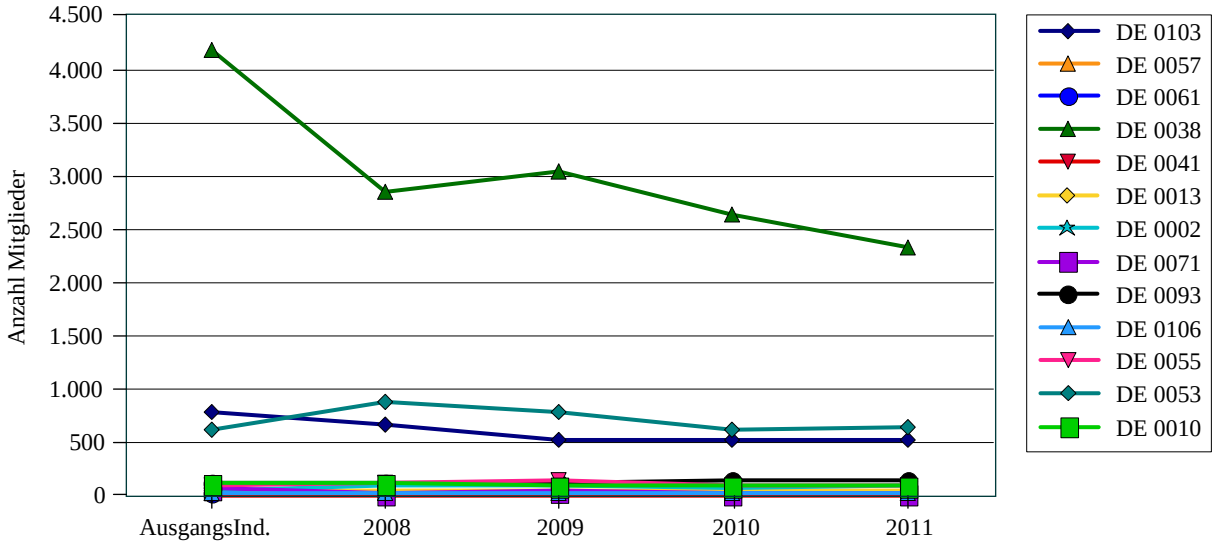
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.1: Entwicklung der Mitgliederzahlen für EO mit Ausgangs-WVE > 50 Mio. Euro



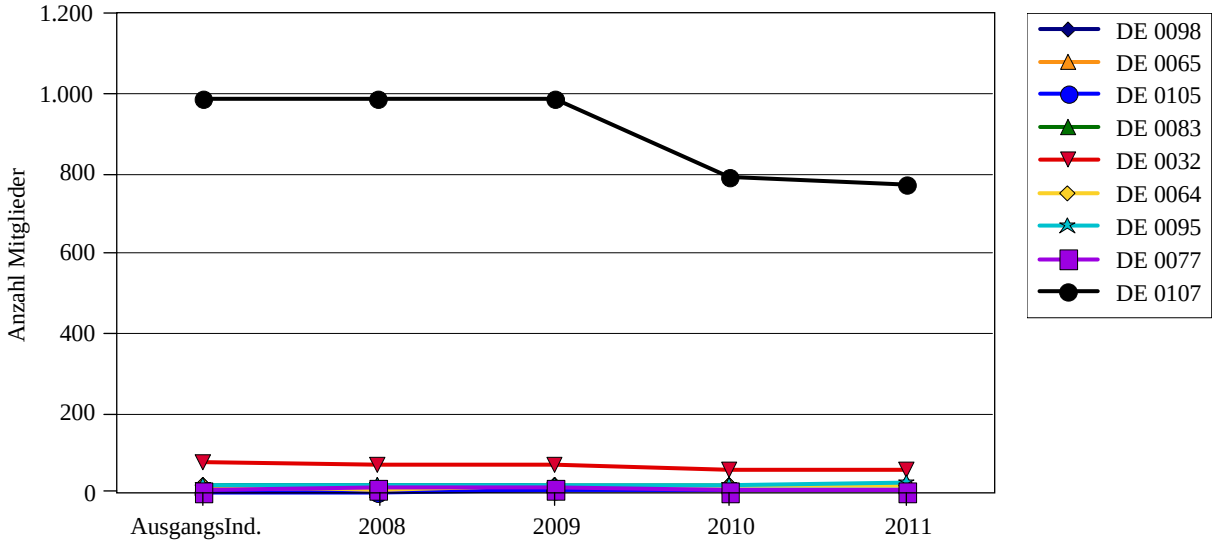
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.2: Entwicklung der Mitgliederzahlen für EO mit Ausgangs-WVE von 10 bis 50 Mio. Euro



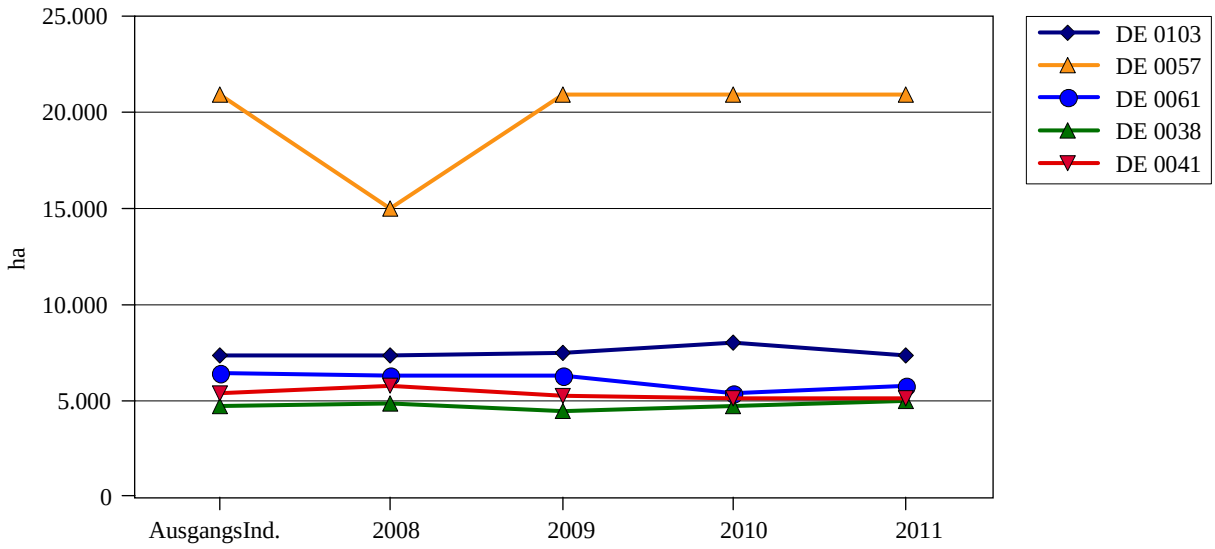
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.3: Entwicklung der Mitgliederzahlen für EO mit Ausgangs-WVE < 10 Mio. Euro



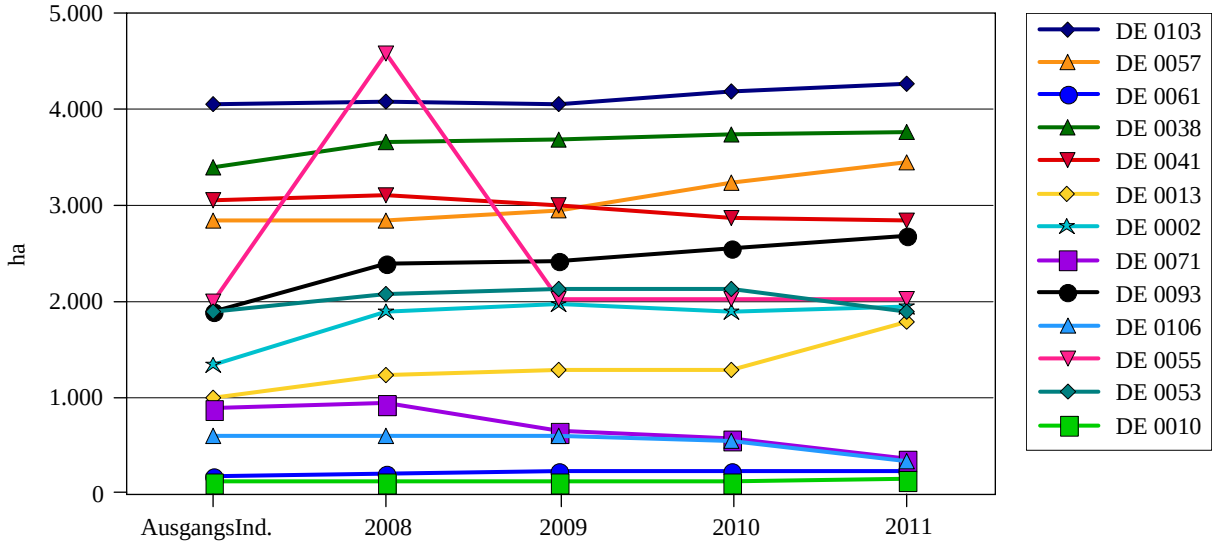
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.4: Entwicklung der Anbauflächen für EO mit Ausgangs-WVE > 50 Mio. Euro EO



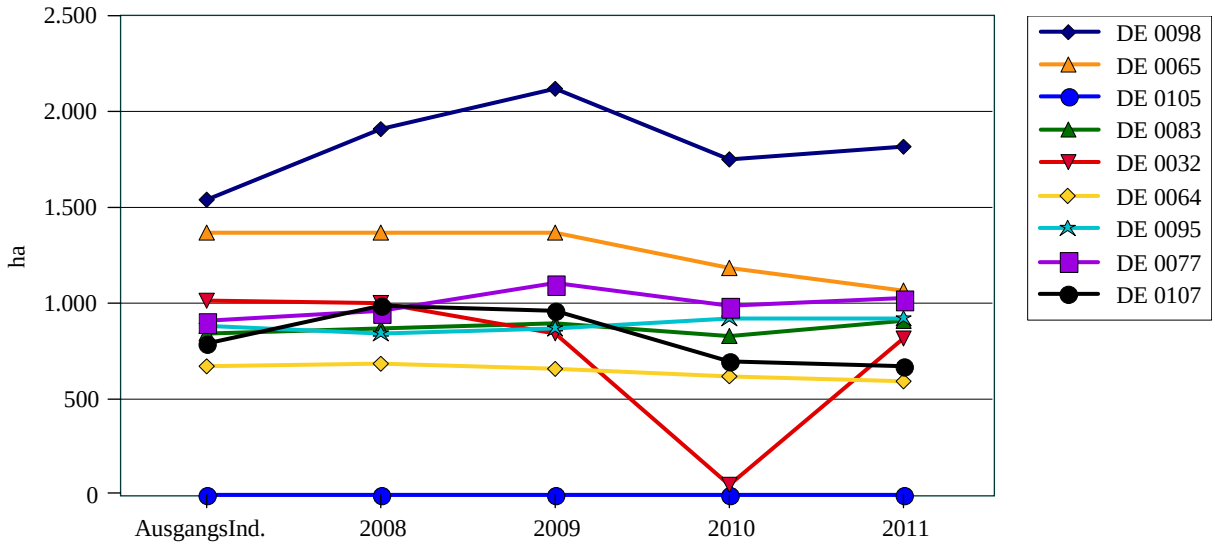
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.5: Entwicklung der Anbauflächen für EO mit Ausgangs-WVE von 10 bis 50 Mio. Euro



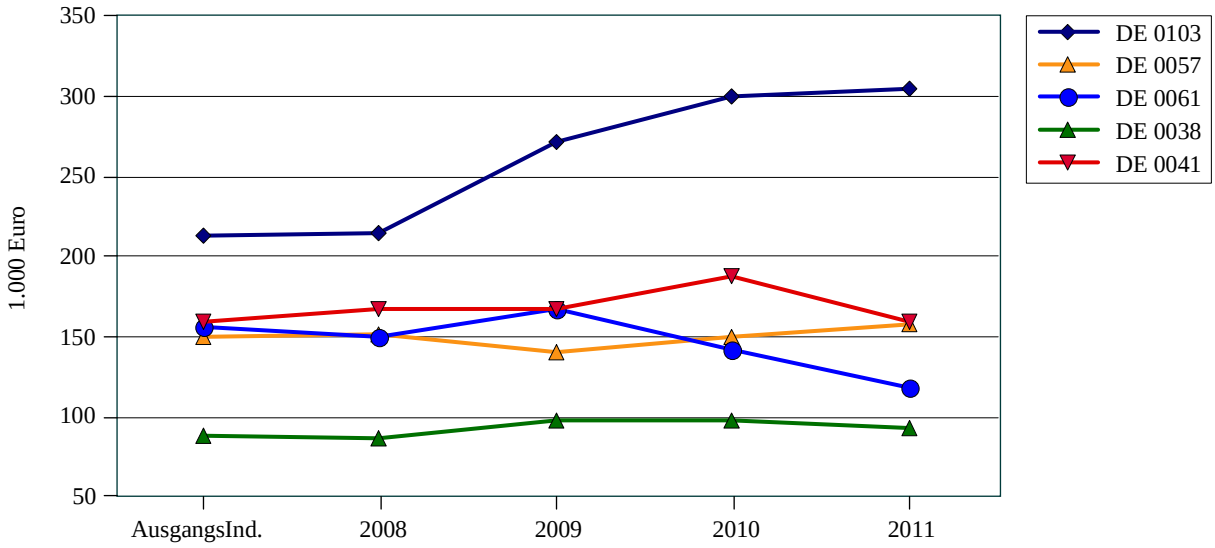
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.6: Entwicklung der Anbauflächen für EO mit Ausgangs-WVE < 10 Mio. Euro



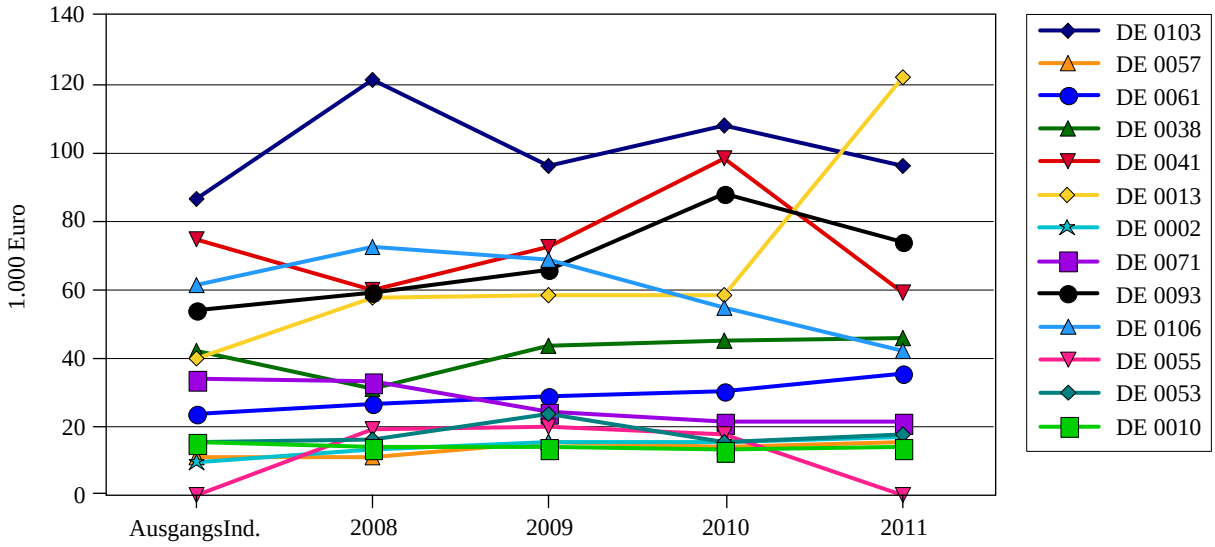
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.7: Entwicklung von MVE für EO mit Ausgangs-WVE > 50 Mio. Euro



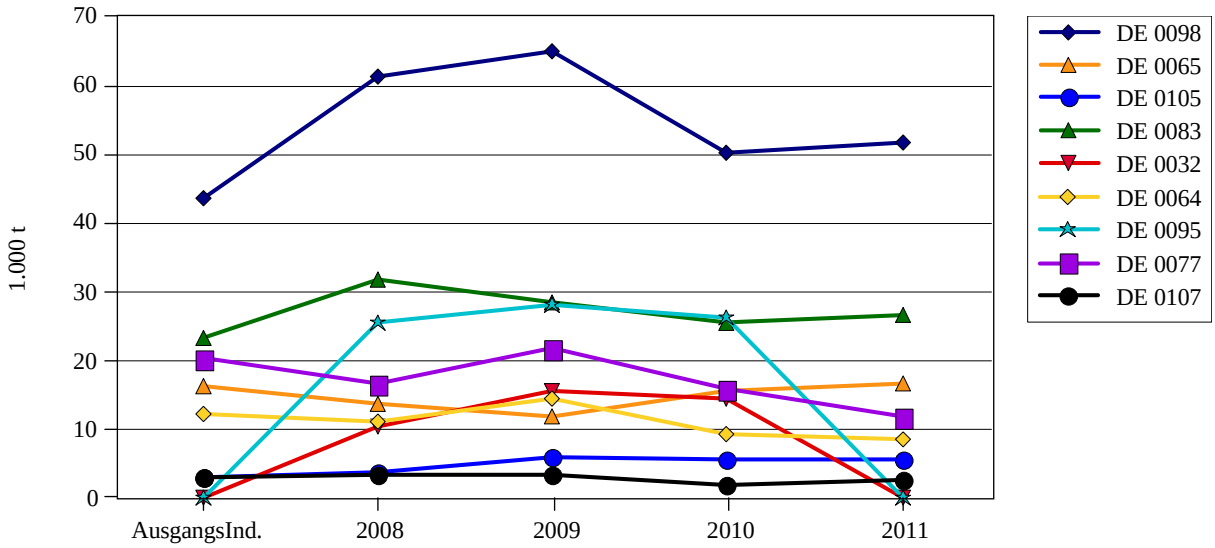
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.8: Entwicklung der MVE für EO mit Ausgangs-WVE von 10 bis 50 Mio. Euro



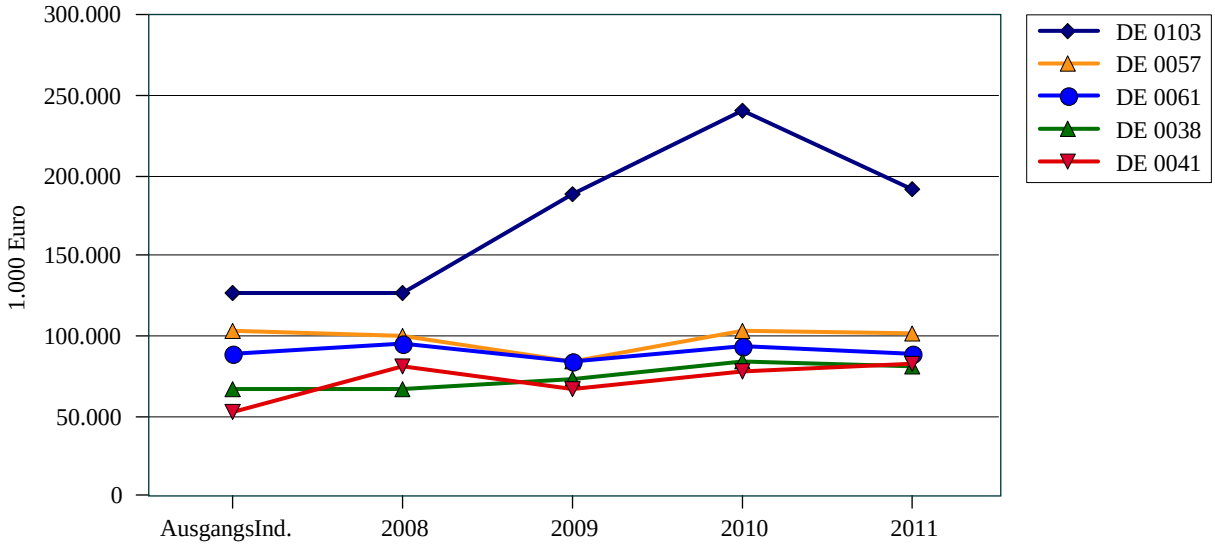
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.9: Entwicklung der MVE für EO mit Ausgangs-MVE < 10 Mio. Euro



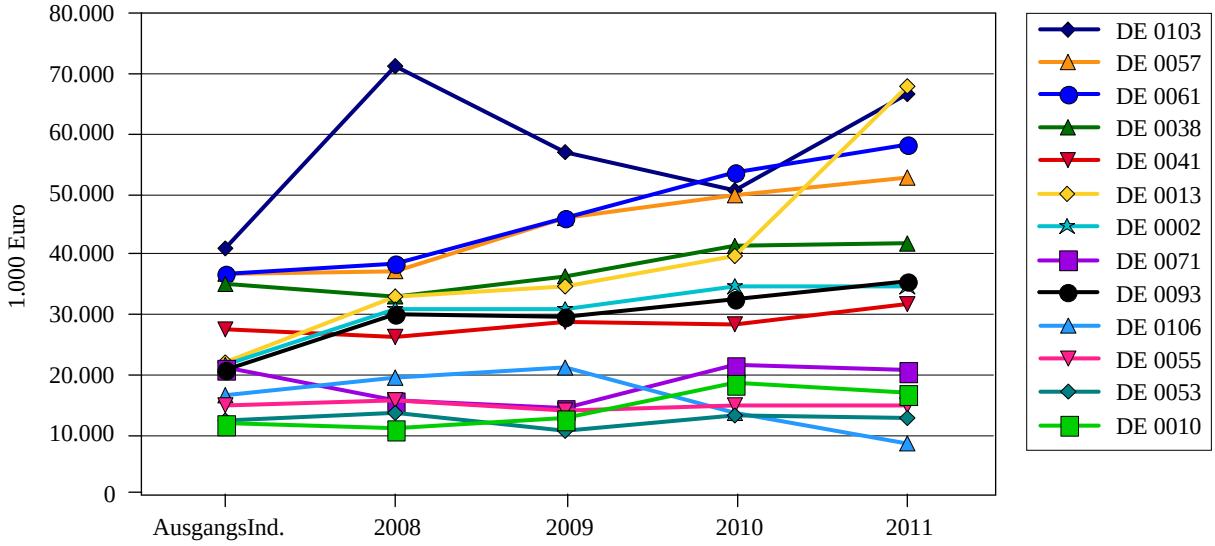
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.10: Entwicklung von WVE für EO mit Ausgangs-WVE > 50 Mio. Euro



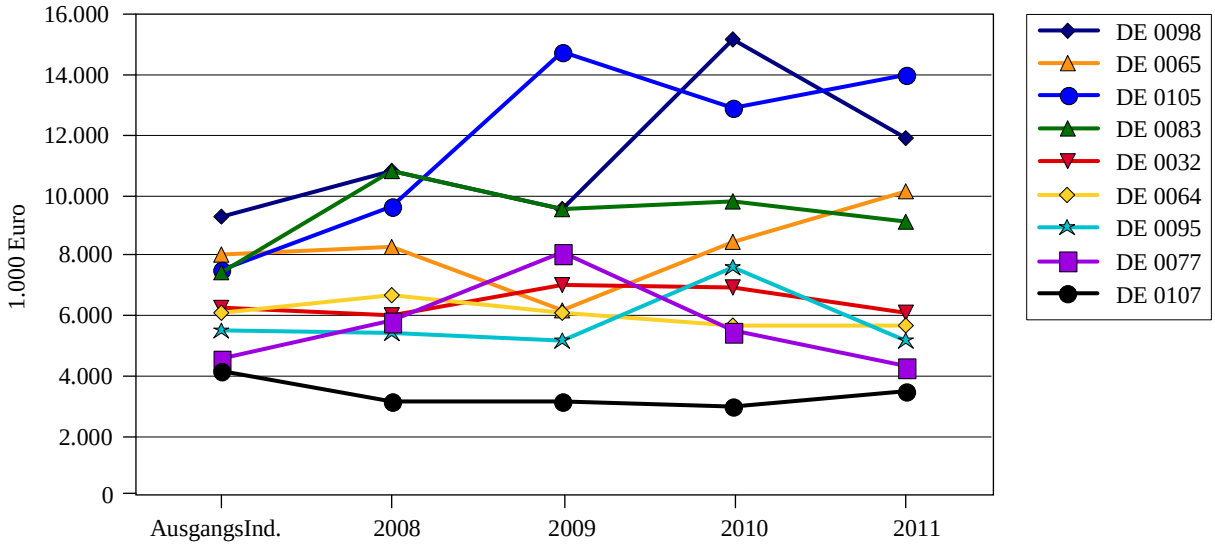
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.11: Entwicklung des WVE für EO mit Ausgangs-WVE von 10 bis 50 Mio. Euro



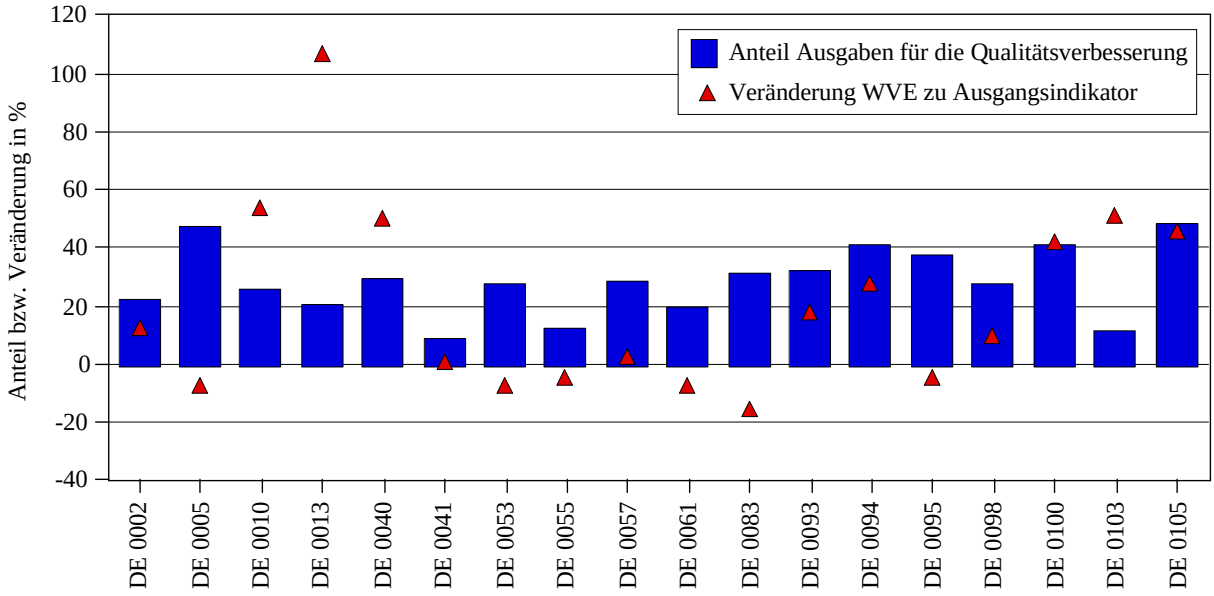
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.12: Entwicklung des WVE für EO mit Ausgangs-WVE < 10 Mio. Euro



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).

Abbildung 8.13: Vergleich der relativen Bedeutung der Ausgaben für Qualitätsverbesserung mit der Veränderung des WVE gegenüber dem Ausgangsindikator (nach EO)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Tabelle 8.9: Maßnahmen nach spezifischen Zielen, Summe der Ausgaben und relative Bedeutung der Maßnahmen

Maßnahme, mit der das Ziel erreicht werden soll	Aktion	Summe alle EO (2007 bis 2011)	% Anteil an Gesamt-kosten	Bewertung der Bedeutung der Ziele	Bewertung der Bedeutung der Aktionen
1.1 Kooperationsaufbau	Externe Beratungskosten	34.886	0,02		o
	Anschaffung von Farhzeugen für den innerbetrieblichen Transport	694.702	0,41		o
	Betriebsübernahmen	3.438.236	2,04		+
	EDV Anpassungen	77.600	0,05		o
	Vermarktungsförderung	653.300	0,39		o
1.1 Summe Kooperationsaufbau		**4.898.724**	**2,90**		
		4.898.724	**2,90**	**+**	
2.1 Optimierung der Aufbereitung der Produkte	Verpackung	2.610.169	1,55		+
	Sortierung	2.427.841	1,44		+
	Kennzeichnung (Etikettendrucker etc.)	279.580	0,17		o
	Anschaffung eines Staubbandes für die Spargelfoodtaineranlage	2.580	0,00		o
	Wiegen	258.109	0,15		o
	Diversifizierung der Produktpalette	475.551	0,28		o
	Förderung Öko	66.518	0,04		o
	Erwerb von Spezialmaschinen	1.093.233	0,65		o
	Investitionen zur Förderung einer nachfragegerechten Aufbereitung der Produkte	9.898.909	5,87		++
	Verwaltungskosten	289.793	0,17		o
2.1 Summe Optimierung Aufbereitung der Produkte		**17.402.283**	**10,31**		
2.2 Sortimentsgestaltung und Steuerung der Produktion	Investitionen zur Förderung einer nachfragegerechten Produktion	11.021.794	6,53		++
	Pflanzung Dauerkulturen	9.269.510	5,49		++
	Computersteuerung	14.097	0,01		o
2.2 Summe Sortimentsgestaltung, Steuerung der Produktion		**20.305.401**	**12,04**		
2.3 Absatzförderung, Vermarktungsförderung	Werbung, Öffentlichkeitsarbeit, Verkaufsförderung	2.090.620	1,24		+
	Förderung von Bio-Waren	60.000	0,04		o
	Messebesuche und -beteiligungen	592.051	0,35		o
	Personaleinsatz	1.231.498	0,73		o
	Betreuung u. Beratung der Erzeuger	1.363.015	0,81		o
	Beschaffung von Marktinformationen (AMI usw.)	40.239	0,02		o
	Supply Chain Management	1.482.787	0,88		o
2.3 Summe Absatzförderung, Vermarktungsförderung		**6.860.210**	**4,07**		

Tabelle 8.9: Fortsetzung 1

Spezifisches Ziel nach der nationalen Strategie	Maßnahme, mit der das Ziel erreicht werden soll	Aktion	Summe alle EO (2007 bis 2011)	% Anteil an Gesamt-kosten	Bewertung der Bedeutung der Ziele	Bewertung der Bedeutung der Aktionen
	2.4 Informations-, Kommunikations- und Warenwirtschafts-systeme	Verbesserung Warenwirtschaft	214.034	0,13		o
		Projektierung, Programmierung, Etablierung WWS	1.047.713	0,62		o
		EDV Betreuung und -optimierung	33.561	0,02		o
	2.4 Summe Informations- und WWS		**1.295.308**	**0,77**		
	2.5 Optimierung der Logistik	Innerbetrieblicher Transport	1.014.470	0,60		o
		Erweiterung der baulichen Anlagen	24.560.392	14,56		+++
		Mobilien	2.086.891	1,24		o
		Miete Geräte, Maschinen	81.203	0,05		o
		Miete Gebäude, Raumkosten	880.538	0,52		o
	2.5 Summe Logistikoptimierung		**28.623.495**	**16,97**		
	2.6 Gewächshauserrichtung und -einrichtung	Klimacomputer	237.687	0,14		o
		Gewächshausbau	7.948.289	4,71		+
		Energieschirm	466.342	0,28		o
	2.6 Summe Gewächshauserrichtung		**8.652.318**	**5,13**		
Ziel 2: Summe			**83.139.015**	**49,28**	+++	
Ziel 3: Steigerung und Erhaltung der Qualität	3.1 Qualitätsmanagement und Rückstandsmonitoring	Qualitätskontrolle	4.075.442	2,42		+
		Qualitätssicherungssysteme	1.502.861	0,89		o
		Forschungsprojekte	168.053	0,10		o
		Qualitätsbeauftragter, Personalkosten	6.340.873	3,76		+
		Reichenauer Topfkultur	1.050	0,00		o
		QSS Rückstandsanalysen	2.867.350	1,70		+
		Laboruntersuchungen	225.868	0,13		o
		Bodenproben	16.537	0,01		o
	3.1 Summe Qualitätsmanagement		**15.198.033**	**9,01**		
	3.2 Zertifizierung und Schulungen QS	Ökozertifizierung	6.954	0,00		o
		Zertifizierung (QS, Global Gap, …)	2.228.377	1,32		+
		Schulungen bzgl. Qualität	98.040	0,06		o
		IT Systeme	569.030	0,34		o
	3.2 Summe Zertifizierungen		**2.902.402**	**1,72**		

Tabelle 8.9: Fortsetzung 2

Spezifisches Ziel nach der nationalen Strategie	Maßnahme, mit der das Ziel erreicht werden soll	Aktion	Summe alle EO (2007 bis 2011)	% Anteil an Gesamt-kosten	Bewertung der Bedeutung der Ziele	Bewertung der Bedeutung der Aktionen
	3.3 Verbesserung und Erhaltung der Produktqualität	Bewässerungsanlage	1.506.001	0,89		o
		Investitionen zur Qualitätsverbesserung bei Aufbereitung, und Transport	13.613.338	8,07		++
		Frostschutzberegnung	40.442	0,02		o
		Verbesserung Produktqualität bei Produktion (Einnetzung, usw.)	8.424.139	4,99		+
	3.3 Summe Verbesserung Produktqualität		**23.583.919**	**13,98**		
Ziel 3: Summe			**43.631.654**	**25,86**	**+++**	
Ziel 4: Verbesserung des Mitglieder-managements und Anreize zur Mitgliedschaft	4.1 Aktionen zur Gewährleistung von Nachhaltigkeit	Informationsbereitstellung, Beratung und Betreuung der Erzeuger	1.031.950	0,61		o
		Strategisches Controlling	4.235	0,00		o
		EDV-Programmierungen	235	0,00		o
	4.1 Summe Nachhaltigkeit		**1.036.420**	**0,61**		
	4.2 Krisenprävention und Krisenmanagement	Krisenmanagement	8.245.442	4,89		+
		Marketingmaßnahmen bei Krisen	29.410	0,02		o
	4.2 Summe Krisenprävantion		**8.274.852**	**4,90**		
Ziel 4 : Summe			**9.311.272**	**5,52**	**+**	
Ziel 5: Effizienz-steigerung	5.1 Rationalisierung	Fahrzeuge	376.867	0,22		o
		Bauliche Maßnahmen	304.871	0,18		o
		Maschinen	234.002	0,14		o
		Effizienzsteigerung in Aufbereitung und Vermarktung	171.000	0,10		o
	5.1 Summe Rationalisierung		**1.086.740**	**0,64**		
Ziel 5: Summe			**1.086.740**	**0,64**	**o**	
Ziel 6: Kompetenz-entwicklung/ Steigerung der Innovationsfähigkeit	6.1 Forschungs- und Versuchsvorhaben	Förderung der Entwicklung von Spezialmaschinen	297.025	0,18		o
		Sortentestung im Kompetenzzentrum Bavendorf	53.847	0,03		o
		Sortentestungen u. -demonstrationen in Erzeugerbetrieben	56.436	0,03		o
		Analysen, Werkzeuge u. Dünger für die Durchführung von Versuchen	3.559	0,00		o
		Peronalkosten für die Betreuung der Versuche	32.679	0,02		o
		Unterstützung der Produkts- und Prozessinnovationen	451.755	0,27		o
		Unterstützung der Arbeit zur Schließung von Lückenindikatoren	23.293	0,01		o
	6.1 Summe Forschungs-, Versuchsvorhaben		**918.595**	**0,54**		

Tabelle 8.9: Fortsetzung 3

Spezifisches Ziel nach der nationalen Strategie	Maßnahme, mit der das Ziel erreicht werden soll	Aktion	Summe alle EO (2007 bis 2011)	% Anteil an Gesamt-kosten	Bewertung der Bedeutung der Ziele	Bewertung der Bedeutung der Aktionen
	6.2 Kompetenzerwerb Beratungen und Schulungen	Beratungen und Schulungen	1.398.883	0,83		o
		Lohnkosten des Personals zur Beratung der Produzenten	613.373	0,36		o
		Weiterbildung/Dienstreisen des Personals	14.528	0,01		o
		Geräte und Werkzeuge des Personals	8.798	0,01		o
		Paletten	31.453	0,02		o
		Information (Wetterfax,…)	105.748	0,06		o
	6.2 Summe Beratungen, Schulungen		**2.172.783**	**1,29**		
Ziel 6: Summe			**3.091.378**	**1,83**	**o**	
Ziel 7: Ressourcen schonende Erzeugung und Vermarktung sicherer Produkte	7.1 Verminderung von Rück-ständen/unerwünschten Stoffen	Förderung der Anwendung alternativer Methoden zur Reduzierung des Einsatzes chemischer PSM (Nützlingseinsatz,…)	1.863.631	1,10		+
		Rückstandsverminderung	21.235	0,01		o
		Optimierung der Ausbringung von PSM	177.636	0,11		o
		Fortbildung	3.696	0,00		o
	7.1 Summe Verminderung Rückstände		**2.066.199**	**1,22**		
	7.2 Nachhaltige Nutzung und Schutz der natürlichen Ressourcen	Einsatz thermischer Bodendesinfektion	263.981	0,16		o
		Untersuchungen zur Wirksamkeit von Pflanzenbehandlungen	14.523	0,01		o
		ökologische Produktion	47.065	0,03		o
		Integrierte Produktion	21.776	0,01		o
		Personalkosten	249.284	0,15		o
		Wasserrecycling	50.100	0,03		o
		Betrieb von Wetterstationen	5.940	0,00		o
		Einsatz von Geräten mit Ressourcen schonender Sonderausstattung	265.703	0,16		o
		Einsatz umweltfreundlicher Kulturverfahren, resistente Sorten	99.053	0,06		o
		Wasserfiltereinbau	424.848	0,25		o
		Einführung von Precision Farming	500	0,00		o
	7.2 Summe Ressourcenschutz		**1.442.771**	**0,86**		

Tabelle 8.9: Fortsetzung 4

Spezifisches Ziel nach der nationalen Strategie	Maßnahme, mit der das Ziel erreicht werden soll	Aktion	Summe alle EO (2007 bis 2011)	% Anteil an Gesamt-kosten	Bewertung der Bedeutung der Ziele	Bewertung der Bedeutung der Aktionen
	7.3 Beitrag zum Klimaschutz	Umweltfreundliche Heizanalgen	663.457	0,39		o
		Biomulchfolien	52.571	0,03		o
		Energieeinsparung in der Produktion (Energieschirme und Steuerun	566.630	0,34		o
	7.3 Summe Klimaschutz		**1.282.659**	**0,76**		
	7.4 Reduzierung des Abfall-volumens	Einsatz von Mehrwegverpackungen	11.141.450	6,60		++
		DSD-Gebühren	403.333	0,24		o
		Umweltfreundliche Verpackung	6.473.892	3,84		+
		Abfallvermeidung in der Produktion	36.800	0,02		o
		Umweltfreundliche Entsorgung von Einwegverpackungen	705.075	0,42		o
	7.4 Summe Reduzierung Abfall		**18.760.550**	**11,12**		
Ziel 7: Summe			**23.552.178**	**13,96**	++	
Genehmigte Kosten insgesamt			**168.710.962**	**100,00**		

Legende der Bewertungen:

herausragend	+++	> 20 %	> 10 %
erheblich	++	20 bis >10 %	10 bis > 5 %
bedeutend	+	10 bis > 3 %	5 bis > 1 %
wenig bedeutend	o	3 % und kleiner	1 % und kleiner

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Halbzeitevaluierungen der EO (Zuständige Stellen 2012).

Tabelle 8.90: Veränderungen der Anzahlen der Erzeuger von Obst und Gemüse und der Mitglieder der EO von 2005 bis 2011

		Betriebe mit Anbau von Obst und Gemüse	Betriebe der Sparten Obst und Gemüse	Anzahl der Mitglieder der EO
Mittel 2005-07	Anzahl	27.447	10.984	8.869
Wert 2011	Anzahl	22.215	9.081	6.440
Änderung absolut	Anzahl	-5.232	- 1.904	-2.429
Änderung relativ	%	19,1	- 17,3	-27,4

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der EO (BLE versch. Jgg.).