

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 7

Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – Kapitel VII der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

*Josef Efken, Rainer Klepper, Volker Krah, Jochen Nölle, Annette Trefflich,
Inge Uetrecht, Heinz Wendt*

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
7 Kapitel VII - Verarbeitung und Vermarktung Nordrhein-Westfalen	1
7.0 Zusammenfassung	1
7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels	2
7.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen	3
7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	4
7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	4
7.2 Methodischer Ansatz	7
7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	11
7.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	12
7.4.1 Gesamtübersicht	12
7.4.2 Regionale Vermarktung	16
7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm	16
7.4.2.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?	17
7.4.2.3 Wirkungsanalyse	17
7.4.3 Ökologischer Landbau	18
7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm	18
7.4.3.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?	19
7.4.3.3 Wirkungsanalyse	20
7.4.4 Nachwachsende Rohstoffe	20
7.4.5 Obst, Gemüse & Kartoffeln	22
7.4.5.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm	22
7.4.5.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?	23
7.4.5.3 Wirkungsanalyse	23
7.4.6 Blumen & Zierpflanzen	25
7.4.6.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm	25
7.4.6.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?	25

7.4.6.3	Wirkungsanalyse	26
7.5	Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003	27
7.5.1	Organisatorische und institutionelle Umsetzung	27
7.5.2	Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	27
7.5.3	Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	28
7.6	Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	29
7.6.1	Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?	30
7.6.2	Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?	34
7.6.3	Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?	38
7.6.4	Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?	41
7.6.5	Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?	44
7.7	Gesamtbetrachtung der Maßnahmen	47
7.7.1	Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	47
7.7.2	Anhang-I-Problematik	51
7.7.3	Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung	52
7.8	ELER-Verordnung und GAP-Reform - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013	52
7.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	55
7.9.1	Empfehlungen für verbleibenden Programmplanungszeitraum	55
7.9.2	Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013	55
7.9.2.1	Programm	55
7.9.3.2	Durchführung	57
	Literaturverzeichnis	58

Abbildungsverzeichnis		Seite
Abbildung 7.1:	QMS-Intensität nach Unternehmensgröße	32
Abbildung 7.2:	Wertschöpfung der wichtigen Sektoren in Nordrhein-Westfalen zu den Zeitpunkten Ist und Plan (Mehrfachnennungen enthalten)	37
Abbildung 7.3:	Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug	40
Abbildung 7.4:	Investitionsanteil des jeweiligen Zieles in den Projekten, die dieses Ziel genannt haben	43
Abbildung 7.5:	Nennungen wichtiger Umweltziele bei Investitionen im Bereich V&V	46
 Tabellenverzeichnis		
Tabelle 7.1:	Maßnahmenübersicht	6
Tabelle 7.2:	Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	7
Tabelle 7.3:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2004)	11
Tabelle 7.4:	Auswertung Projektliste (Bewilligungsstand 31.12.2004)	12
Tabelle 7.5:	Investitionssummen nach Zielen und Sektoren	30
Tabelle 7.6:	Anzahl der Zielnennungen nach Sektoren	30
Tabelle 7.7:	Zielerreichung Kapitel VII des NRW-Programms Ländlicher Raum - 1	48
Tabelle 7.8:	Zielerreichung Kapitel VII des NRW-Programms Ländlicher Raum - 2	49

Kartenverzeichnis

Karte 7.1:	Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in NRW (Bewilligungsstand 31.12.2004)	14
Karte 7.2:	Regionale Verteilung der förderfähigen Gesamtinvestitionskosten der bewilligten Projekte in NRW (Bewilligungsstand 31.12.2004)	15

7 Kapitel VII - Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

7.0 Zusammenfassung

Zur Bewertung wird das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse steht dabei die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen, die durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt werden. Zur Auswertung kommen zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor allem Soll-Ist-Angaben, die Tendenzen aufzeigen können, aber nur eingeschränkte Interpretationen zulassen.

In Nordrhein-Westfalen werden die Sektoren REP, OEP, NR, O&G, KA und B&Z gefördert. Alle anderen Sektoren werden nicht gefördert. Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für NRW bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie den Export und sichern Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten.

Die Förderung zielt auf:

- die Schaffung von international leistungsfähigen Betriebsstrukturen,
- auf die Erfüllung des wachsenden Bedürfnisses der Verbraucher nach umweltfreundlichen, tierschutzgerechten und hygienisch erzeugten Lebensmitteln,
- auf die Bedienung des wachsenden Segment ökologisch bzw. regional erzeugter Produkte.

Die Investitionsbereitschaft bleibt hinter den Erwartungen zurück. In dem Sektor B&Z entsprach die bisherige Nachfrage dem vermuteten Bedarf. Deutlich weniger ausgeprägt als erwartet war die Investitionsbereitschaft dagegen in den Sektoren REP, OEP und NR.

Eine Steigerung der **Wettbewerbsfähigkeit** der geförderten Unternehmen wird angestrebt. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist eine tragende Zielsetzung der Investoren und wird insbesondere durch die Zuordnung der Investitionssummen zu diesem Ziel deutlich. Hinzu kommen eine verstärkte Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen in den geförderten Betriebsstätten. Es gibt wenige Hinweise darauf, dass neben der verbesserten Nutzung von QMS die Förderung Bemühungen um eine **Qualitätsverbesserung** erkennbar unterstützt. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme, Ziele Verbesserung der Qualität und der Aufmachung) weisen nicht eindeutig auf eine derartige Entwicklung hin. Die Förderung hat sich positiv auf den Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgewirkt. Die **Rohwarenbezüge** in den geförderten Projekten sollen gemäß den Planungen in den meisten Sektoren ausgeweitet werden, wobei rückläufige Rohwarenbezüge in nicht geför-

derten Betrieben nicht berücksichtigt sind (Bruttobetrachtung). In den bereits abgeschlossenen Fällen wurden die Rohwarenbezüge auch tatsächlich ausgeweitet. In Kombination mit der Vertragsbindung erhöht sich damit die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten der geförderten Projekte. Die geförderten Unternehmen nehmen Belange des **Gesundheits- und Tierschutzes** ernst und investieren teilweise erhebliche Anteile der Investitionen in Qualitätssicherungssysteme sowie in die Gestaltung des Arbeitsplatzes. Allerdings zeigt die Auswertung der Daten auch, dass die Förderung zur Verbesserung des **Umweltschutzes** nur in geringem Umfang beigetragen hat.

Investitionen erfordern in der Regel längere Durchführungszeiträume. Die frühere n +2-Regelung entspricht eher dem Bedarf bei der Umsetzung in Wirtschaft und Administration.

Die bisherige Anhang-I-Regelung gerät zunehmend in Konflikt mit der Zielsetzung im Rahmen des EPLR die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen zu erhöhen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beizutragen. Hier ist eine Überprüfung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten

Auf eine Begrenzung der Förderung auf KMU sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt.

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Nordrhein-Westfalen ist traditionell ein Zentrum der industriellen Produktion und entwickelt sich zunehmend zu einem Dienstleistungsstandort. Der Anteil des primären Sektors liegt unter 2 % (Wendt et al., 2003, S.10). Trotzdem ist Nordrhein-Westfalen ein bedeutendes Agrarland mit 1,6 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche. Das Ernährungsgewerbe, welches in der wirtschaftlichen Bedeutung hinter den umsatzstärksten Branchen Chemische Industrie, Maschinenbau und Metallverarbeitung auf Platz vier liegt, tritt als Abnehmer der landwirtschaftlichen Produkte auf und ist somit ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft. Ebenfalls von Bedeutung für die nordrhein-westfälische Landwirtschaft sind der Garten- und Zierpflanzenbau. Etwa ein Viertel der bundesdeutschen Betriebe des Zierpflanzenbaus befinden sich in NRW. Als wichtiger Standortfaktor erweisen sich die leistungsfähigen Vermarktungseinrichtungen, die sich als Folge des Strukturwandels in diesem Bereich und begünstigt durch Fördermaßnahmen gebildet haben.

7.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

Das NRW-Programm Ländlicher Raum behandelt die Maßnahmen zum Schwerpunkt Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Kapitel VI. Die Strategie wurde anhand der Ergebnisse der Förderperiode 1994 bis 1999 und der Ausgangslage der zu fördernden Sektoren abgeleitet. Anpassungen an aktuelle Entwicklungen wurden im Rahmen von Änderungsanträgen durchgeführt, die von der EU-Kommission genehmigt bzw. notifiziert worden sind.

Das NRW-Programm Ländlicher Raum sieht eine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in folgenden Sektoren vor:

- Regionale Vermarktung,
- Ökologischer Landbau,
- Nachwachsende Rohstoffe,
- Obst, Gemüse und Kartoffeln,
- Blumen und Zierpflanzen.

In den Sektoren Regionale Vermarktung und Ökologischer Landbau sind neben Investitionen in Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen auch Ausgaben für die Gründung und das Tätigwerden von Erzeugerzusammenschlüssen, Ausgaben für die Erarbeitung, Einführung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungskonzeptionen und Ausgaben für die Einführung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen förderfähig. In 2002 wurden Förderdetails modifiziert und teilweise Fördersätze für die einzelnen Maßnahmen angehoben. Die Änderungen der Förderkonditionen sind auf Anpassungen der landesspezifischen Förderrichtlinien zurückzuführen, die durch Änderung des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ermöglicht worden sind. Die Änderungen in den Bereichen ökologischer Landbau und regionaler Vermarktung wurden vom Land angenommen und umgesetzt, um Förderung in diesen Bereichen attraktiver zu machen.

In den anderen drei Sektoren werden ausschließlich Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gefördert.

Begünstigte der Förderung sind je nach Förderbereich Vereinigungen von Erzeugern und/oder Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung der entsprechenden landwirtschaftlichen/gärtnerischen Produkte, die vertragliche Bindungen zu Erzeugerzusammenschlüssen, Erzeugerorganisationen oder Einzelerzeugern nachweisen können. Ziel der Förderung ist es, in den Bereichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung zu leistungsfähigen Betriebsstrukturen zu kommen, die dem wachsenden Bedürfnis der Verbraucher nach umweltfreundlich, tierschutzgerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln

nachkommen und das wachsende Segment ökologisch bzw. regional erzeugter und vermarkteter Produkte bedienen. Dadurch soll auch die Absatzsicherung bzw. -steigerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse erreicht werden. Durch gesicherten Absatz und gegebenenfalls erhöhte Erzeugerpreise soll für die landwirtschaftlichen Erzeuger ein wirtschaftlicher Vorteil generiert werden.

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die Aufnahme der aufgeführten Sektoren in den Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist durch zwei unterschiedliche Förderungsargumente gekennzeichnet. Die Förderung der Sektoren Regionale Vermarktung, Ökologischer Landbau und nachwachsende Rohstoffe soll neue und politisch gewünschte Entwicklungen unterstützen bzw. einleiten. Es wird in diesen Sektoren ein deutliches Wachstumspotential gesehen. Dazu soll durch eine erfolgreiche Entwicklung der entsprechenden Märkte eine gewünschte Veränderung der landwirtschaftlichen Produktion begleitet werden. Insbesondere die Förderung der regionalen Vermarktung und des ökologischen Landbaus soll den gesellschaftlichen Wunsch widerspiegeln, das Angebot an ökologisch bzw. regional erzeugten Produkten in Zukunft auszuweiten.

Die Sektoren Obst, Gemüse & Kartoffeln und Blumen & Zierpflanzen werden gefördert, um die erfolgreich geförderte Entwicklung in diesen Sektoren fortzusetzen. Durch weitere Stärkung der Wettbewerbskraft dieser Sektoren soll die Wettbewerbsposition langfristig gesichert und ausgebaut werden mit dem Ziel, die landwirtschaftliche Produktion für diese Sektoren dauerhaft im Land zu halten. Ein Großteil der Förderung im Bereich V&V fließt in diese Sektoren.

Nach den Vorgaben aus der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und der GAK wäre auch eine Förderung von anderen Sektoren wie z. B. Milch, Getreide und Vieh & Fleisch möglich. Auf eine Förderung dieser Sektoren wird in NRW verzichtet, weil die knappen Finanzmittel auf wenige ausgewählte Sektoren konzentriert werden sollen. Zudem wird von Seiten der Politik kein Förderungsbedarf für weitere Sektoren in NRW gesehen.

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Finanziell spielt der Bereich V&V (Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte) im NRW-Programm Ländlicher Raum eine eher untergeordnete Rolle. Laut indikativem Finanzplan (Stand Änderungsantrag 2004) sind für den Bereich V&V ca. 59 Mio. Euro an öffentlichen Ausgaben vorgesehen, was wiederum ca. 7,5 % der Ge-

samtausgaben (778 Mio. Euro) entspricht. Zu den Ausgaben für den Bereich V&V werden zusätzlich öffentliche Ausgaben für Artikel 33-Maßnahmen (Haushaltlinie m) gerechnet, die aber bis zu diesem Zeitpunkt in der Summe zu vernachlässigen sind.¹

Auf eine Aufteilung im indikativen Finanzplan auf die einzelnen Sektoren wurde in NRW verzichtet, da dieses erstens von der EU-Kommission nicht vorgeschrieben war und man sich zweitens eine Flexibilität bezüglich der Gewichtung zwischen den Sektoren erhalten wollte. Eine Aufteilung der Fördermittel im indikativen Finanzplan auf die verschiedenen Sektoren hätte aber keine negativen Auswirkungen auf die Flexibilität gehabt, da eine Umschichtung zwischen den einzelnen Sektoren ausdrücklich von der EU-Kommission gestattet ist. Dies wird durch Erfahrungen aus anderen Bundesländern bestätigt.

Tabelle 7.1 gibt einen Überblick über die Maßnahmen im Bereich V&V in NRW, in dem neben der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28; g) auch die Vermarktung von landwirtschaftlicher Qualitätsprodukten (Art. 33; m) gefördert werden. In Tabelle 7.1 sind auch Maßnahmen aufgeführt, die nicht von der EU-kofinanziert werden und daher nicht Gegenstand dieser Evaluation sind.

Grundlage für die Förderung sind vier Grundsätze im Förderbereich Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Im Einzelnen sind dies die

- Grundsätze für die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung,
- die Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte² und
- die Grundsätze für die Förderung aufgrund des Marktstrukturgesetzes.

Im Einklang mit diesen Grundsätzen sind für die einzelnen Sektoren landesspezifische Förderrichtlinien erstellt worden, nach denen die Förderung durchgeführt wird.

¹ Haushaltlinie m wurde im EPLR unter Haushaltlinie g (Verarbeitung und Vermarktung) geführt. Ab der Programmänderung 2001 und dem Lagebericht 2002 wurde sie getrennt ausgewiesen. Inhaltlich wird sie aber aufgrund des unmittelbaren Zusammenhangs zusammen mit g (Kapitel 7) abgehandelt.

² Grundsatz wurde 2002 in zwei getrennte Fördergrundsätze geteilt.

Tabelle 7.1: Maßnahmenübersicht

EPLR					
VO (EG) 1257/1999 + Nachfolgeverordnungen	NRW-Richtlinien (Grundsatz GAK)		Maßnahmen	Finan- zierung	Fördersatz
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28) g	NRW- Richtlinien (Grundsatz GAK)	Nachwachsende Rohstoffe	Investitionen	EU/GAK	bis zu 30 %
		Obst, Gemüse und Kartoffeln	Investitionen	EU/GAK	bis zu 30 %
		Blumen und Zierpflanzen	Investitionen	EU/GAK	5 bis 30 %
	Verarbeitung und Vermarktung regional oder ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte		Investitionen	EU/GAK	bis zu 40 %
	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen aufgrund des Marktstrukturgesetzes (Kartoffeln)		Investitionen	EU/GAK	bis zu 30 %
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten (Art. 33) m	Verarbeitung und Vermarktung regional oder ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte		Organisations- ausgaben	NRW/GAK	Fördersätze in Anlehnung GAK
			Qualitäts- und Umweltmanage- mentsysteme Produktions- und Vermarktungs- konzeptionen	EU/ GAK/ NRW	Fördersätze in Anlehnung GAK

Quelle: EPLR NRW, eigene Darstellung.

7.2 Methodischer Ansatz³

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse führt das im Rahmen der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Konzept fort. Der Schwerpunkt liegt dabei neben einer aktualisierten Bedarfsanalyse auf einer vertieften Wirkungs- (Zielerreichung) und Effizienzanalyse (wirtschaftliche Umsetzung von Input in Output) sowie Empfehlungen für künftige Fördermaßnahmen. Angesichts der sehr kurzen Zeitspanne von neun Monaten bis zur Abgabe des Update-Berichtes sind inhaltliche Abstriche an den Ansprüchen einer umfassenden Evaluation unvermeidlich. Grundlage der Empfehlungen und Schlussfolgerungen ist die Bewertung folgender Aspekte:

- (1) Aktuelle, sektorspezifische Bedarfsanalyse,
- (2) Wirkungs- oder Zielerreichungsanalyse,
- (3) Effizienzanalyse.

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen. Wesentliche Daten- und Informationsquellen enthält Tabelle 7.2.

Hintergrund der **Bedarfsanalyse** sind die entsprechenden Ergebnisse der Halbzeitbewertung. Sie werden im Rahmen des Updates aktualisiert und im Hinblick darauf geprüft, ob und inwieweit die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft den Erwartungen entspricht. Dies geschieht vor allem anhand

- eines Vergleichs des zu Beginn der Förderperiode ermittelten sektoralen Bedarfs mit der sektoralen Aufteilung der bis zum 31.12.2004 erteilten Bewilligungen,
- Informationen aus einem Interview im MUNLV anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Interviewleitfadens (vgl. Materialband),
- Sekundärstatistiken sowie des bei den Evaluatoren vorhandenen Expertenwissens.

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

³ Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

ter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der vorgegebenen Indikatoren.

Tabelle 7.2: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle
			administrativen Umsetzung	Vollzugs-kontrolle	Inanspruch-nahme/ Outputs	Wirkungen	
Quantitative Daten							
Primär	standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			x	x	Materialband
Primär	Projektliste Stand 31.12.04	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			x	x	
Sekundär	Monitoring-daten		(x)	(x)	(x)	(x)	
Sekundär	Jahresberichte	Meldungen BL gemäß Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfe			x	x	
Sekundär	amtl. Statistik Ernährungsgewerbe	soweit verfügbar auf sektoraler Ebene und nach fachlichen Betriebsteilen				x	Literaturverzeichnis
Qualitative Daten							
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		x	x	x	x	
Sekundär	Literatur		x	x	x	x	Literaturverzeichnis

Quelle: Eigene Darstellung. X = genutzt; (X) = begrenzte Nutzung.

Zur Datengewinnung wurde dafür im Rahmen der Halbzeitbewertung ein Erhebungsbogen (EB) entwickelt. Hintergrund und Inhalt sind ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben (Wendt et al., 2003). Er enthält Kennzahlen, die bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition als Bewilligungsvoraussetzung abgefragt werden. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Fertigstellung erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen gemäß den EU-Vorgaben anhand von Soll-Ist-Vergleichen sowie von Vorher-Nachher-Vergleichen.

Der Erhebungsbogen wurde während des Förderzeitraums in engem Dialog mit den Bewilligungsstellen mehrmals angepasst. Die Anpassungen dienten vor allem dazu, Unklar-

heiten der Definitionen der Kennzahlen möglichst auszuräumen und auch einige Fehler, die bei der Erstellung des Erhebungsbogens unbemerkt geblieben waren, zu beseitigen.

Die Bemühungen der Evaluatoren zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis wurden von den Bewilligungsstellen trotz des hohen Aufwandes für Kontrolle, Prüfung und Nachbearbeitung im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützt. Dies hat im bisherigen Verlauf der Förderperiode zu einer deutlichen Verbesserung der Datenbasis geführt. Es zeigte sich allerdings auch, dass der ambitionierte Ansatz, die Vorgaben der Kommission hinsichtlich der Indikatoren umfassend zu erfüllen, mit vertretbarem Aufwand bei den Begünstigten, den Bewilligungsstellen und den Evaluatoren nicht zu leisten war. Neben rein technischen Problemen infolge der Nichtbeachtung von Eingabehinweisen ergeben sich insbesondere auch dadurch Probleme, dass die Realität von so großer Vielfalt der Erscheinungsformen geprägt ist, dass vorgegebene Definitionen, die für eine Auswertung notwendig sind⁴, vielfach nicht eingehalten werden bzw. nicht eingehalten werden können. Für eine künftige Förderperiode ist daraus der Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebbare, aussagekräftige Indikatoren zu begrenzen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sofern einzelne Betriebsstätten mehrfach gefördert worden sind, ergeben sich daraus Mehrfachzählungen, wenn eine Addition von Angaben der Erhebungsbögen erfolgt. Aufgrund der zu beachtenden Datenschutzregelungen ist eine Bereinigung um diese Effekte sehr aufwändig und im Rahmen des Updates nicht möglich. Die Auswertung auf Basis von Bruttoeffekten erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z. B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt wie Mitnahmeeffekte, die sich z. B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Mit-Ohne-Vergleich ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Es mangelt an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden. Erhebliche Zweifel hinsichtlich des grundsätzlichen Vorhandenseins solcher Vergleichsdaten sind angebracht. Darüber hinaus gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen. Eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

⁴ Beispielhaft können hier die Unterscheidung von Betriebsstätte und Unternehmen, die Definition von Preisen, Kapazitäten oder Herkunfts- und Gütezeichen sowie die Einbeziehung/Nichtberücksichtigung von Handelswaren bei verschiedenen Output-Kennzahlen genannt werden.

Die vorliegenden Erhebungsbögen stellen prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereit. Eine direkte Verdichtung auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist dabei nur selten möglich. Vielmehr bedarf es zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Regelfall der Ermittlung verschiedener Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Fragestellung aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen. Angesichts der kurzen Zeitspanne, die für Prüfung und Auswertung der Erhebungsbögen zur Verfügung stand, konnten im Rahmen des Update Plausibilitätskontrollen über verschiedene erhobene Kennzahlen nicht in der wünschenswerten Intensität vorgenommen werden. Eine umfangreichere Berücksichtigung solcher Querverbindungen wird erst im Rahmen der Ex-post-Bewertung möglich sein. Bei den Auswertung ist zu beachten, dass sich der Begriff ‚auswertbare Erhebungsbögen‘ nicht auf eine einheitliche konstante Basis bezieht, sondern auf die zur Analyse des jeweiligen Sachverhalts vorliegenden Erhebungsbögen.

Als weitere wichtige Informationsquelle wird eine vom MUNLV bereit gestellte Liste der bis zum 31.12.2004 bewilligten Projekte genutzt. Sie dient als Grundlage für Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren in NRW. Soweit aus den Kurzbeschreibungen der Investition ableitbar werden daraus auch Rückschlüsse auf die Förderwirkungen gezogen. Mittlerweile liegen für fast alle Projekte aus der Liste Erhebungsbögen vor.

Zur **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wird vor allem aufgrund von Informationen, die anlässlich eines Interviews im MUNLV gewonnen wurden, Stellung genommen. Dabei stehen Änderungen, die seit der Halbzeitbewertung vorgenommen wurden, im Mittelpunkt. Die Bewertung erfolgt vornehmlich anhand eines Vergleichs mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung und Begleitung, wie sie von der EU vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung beeinflussen, und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Zwischenevaluation genutzt. Vor allem sind dies von den Ländern bereit gestellte zusätzliche Informationen. Inhalt, Umfang und Herkunft werden an den entsprechenden Stellen erläutert. Allenfalls ergänzend werden die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes für die Evaluation genutzt. Dies hat seine Ursache darin, dass häufig aufgrund unterschiedlicher Meldezeitpunkte und Begriffsdefinitionen eine Vergleichbarkeit mit anderen vom Land bereit gestellten Daten nicht gegeben ist bzw. die Daten des Monitoring nicht den aktuellen Förderstand reflektieren, der wesentliche Grundlage der Evaluation ist.

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Bei Programmerstellung wurden für den Bereich Verarbeitung und Vermarktung insgesamt öffentliche Ausgaben in Höhe von 102 Mio. Euro vorgesehen. Da die vorgesehenen Jahrestanchen teilweise nicht vollständig ausgeschöpft wurden (fehlende Projekte), diese Gelder nicht in ein anderes Jahr transferiert werden dürfen (Jährlichkeitsprinzip) und aufgrund von Umschichtungen und Kürzungen innerhalb des Programms werden mittlerweile Ausgaben in Höhe von 59 Mio. Euro für die gesamte Förderperiode angesetzt. Dies entspricht einer Reduzierung um 42 % der Ausgaben gegenüber der ursprünglichen Planung. Tatsächlich ausgezahlt an Fördergeldern sind nach Stand 15.10.2004 ca. 37 Mio. Euro für den Bereich V&V ohne Artikel-33-Maßnahmen. Dies entspricht 62 % des derzeit gültigen Ansatzes. Durch Bewilligung verplant sind insgesamt 42 Mio. Euro (= 71 % des Förderungsansatzes). Ein Viertel der Fördergelder kommt aus dem EAGFL, der Rest wird mit GAK-Mitteln und Landesmitteln kofinanziert.

Tabelle 7.3: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2004)

KOM-Entscheidung vom	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt									
Plan: EPLR	29.09.2000	23,50	16,50	14,20	12,80	12,60	11,30	11,10	102,00
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	3,84	16,50	13,20	11,80	11,60	10,30	10,10	77,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	3,86	8,39	13,20	11,80	11,60	10,28	10,08	69,21
Plan: 3. Änderung	16.07.2003	3,86	8,39	10,10	11,80	11,60	10,28	10,08	66,10
Plan: 4. Änderung	06.10.2004	3,86	8,39	10,09	6,96	9,34	10,20	9,96	58,80
Ist: Auszahlungen		3,86	8,39	10,09	6,96	7,38			36,68
EU-Beteiligung, Mio. Euro									
Plan: EPLR	29.09.2000	5,88	4,13	3,55	3,20	3,15	2,83	2,78	25,50
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	0,96	4,13	3,30	2,95	2,90	2,58	2,53	19,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	0,96	2,10	3,30	2,95	2,90	2,57	2,52	17,30
Plan: 3. Änderung	16.07.2003	0,96	2,10	2,52	2,95	2,90	2,57	2,52	16,52
Plan: 4. Änderung	06.10.2004	0,96	2,10	2,52	1,74	2,34	2,55	2,49	14,70
Ist: Auszahlungen		0,96	2,10	2,52	1,74	1,85			9,17

Quelle: EPLR, indikative Finanzpläne, eigene Darstellung. Anmerkungen: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres); Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 01.01.2000.

Eine Analyse der Verteilung der Fördergelder auf die verschiedenen Sektoren erfolgt in Kapitel 7.4.

7.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

7.4.1 Gesamtübersicht

Laut Projektlisten des LEJ und der LWK NRW sind zum Stand 31.12.2004 insgesamt 42 Mio. Euro an öffentlichen Ausgaben im Bereich V&V (ohne Artikel-33-Maßnahmen) bewilligt (vgl. Tabelle 7.4). Aus den Projektlisten kann man die Schwerpunkte der Förderung erkennen. Insgesamt 68 % der Fördersumme wurde für den Bereich Blumen & Zierpflanzen (B&Z) bewilligt. Die Konzentration auf diesen Sektor lässt sich durch außergewöhnlich hohe Einzelinvestitionen erklären. Im Sektor Obst und Gemüse (O&G) und Kartoffeln (KA) wurden bisher insgesamt 11 Mio. Euro an Fördergeldern bewilligt. Dies entspricht ca. 26 % der bisher bewilligten Fördergelder. In den Sektoren Regionale Vermarktung (REP), Ökologischer Landbau (OEP) und Nachwachsende Rohstoffe (NR) sind bisher 18 Projekte mit einer Fördersumme von 2,6 Mio. Euro (6 %) bewilligt worden.

Tabelle 7.4: Auswertung Projektliste (Bewilligungsstand 31.12.2004)

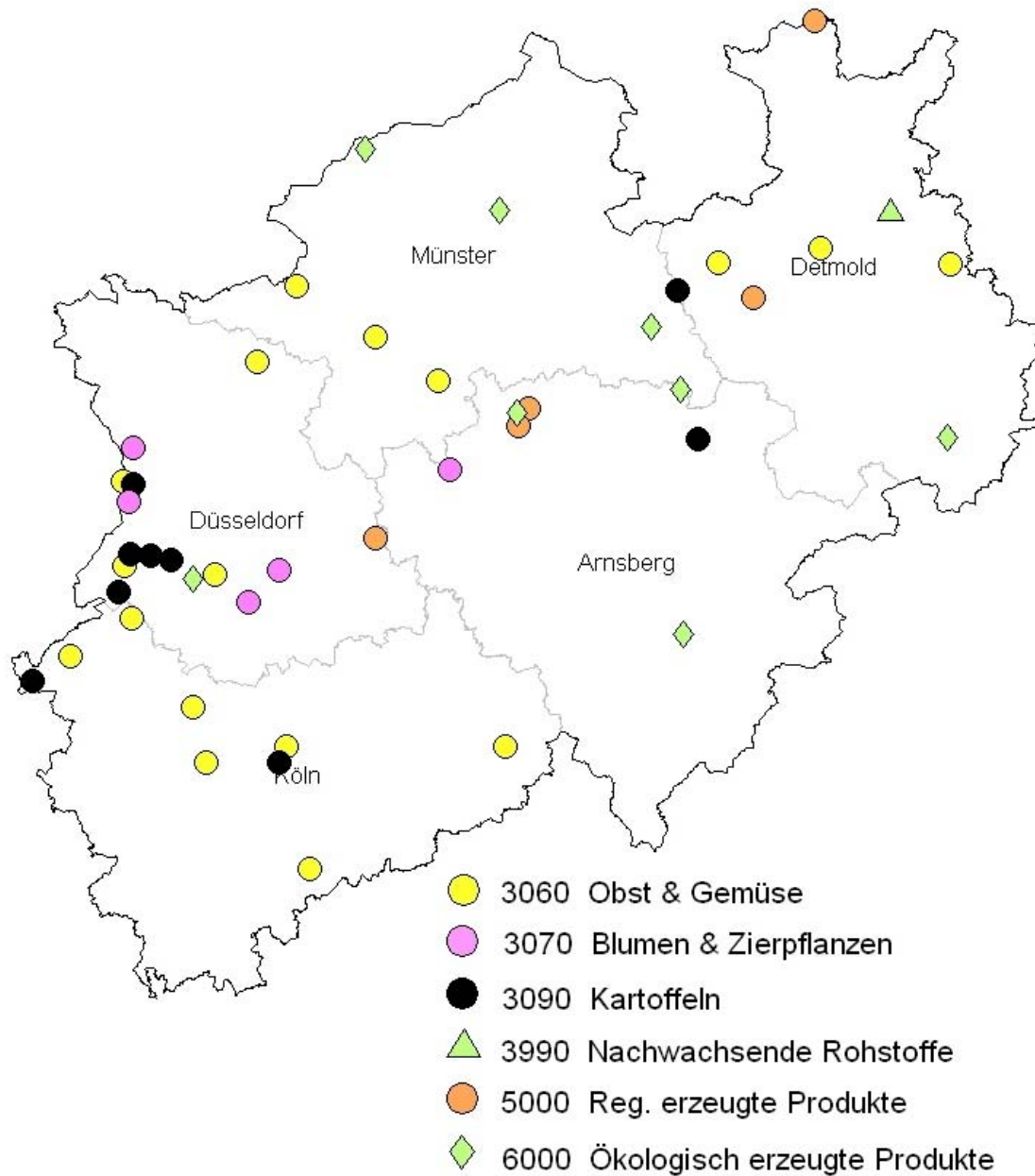
Sektor	Projekte Anzahl	Gesamt- investitionskosten		Förderf. Investitionskosten		Öffentliche Ausgaben		Errech- nete Förder- inten- sität in %
		Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	
Obst & Gemüse (O&G)	21	25,68	16,7	25,15	16,8	7,52	17,9	29,9
Blumen + Zierpflanzen (B&Z)	9	107,89	70,3	105,57	70,4	28,63	68,2	27,1
Kartoffeln (KA)	9	12,20	8,0	11,82	7,9	3,21	7,7	27,2
Nachwachsende Rohstoffe (NR)	1	1,47	1,0	1,47	1,0	0,44	1,0	30,0
Regional erzeugte Produkte(REP)	6	2,04	1,3	1,73	1,2	0,62	1,5	35,6
Ökologisch erzeugte Produkte (OEP)	11	4,18	2,7	4,18	2,8	1,57	3,7	37,7
Gesamtergebnis	57	153,46	100	149,91	100	42,00	100	28,0

Quelle: Projektliste LEJ, eigene Darstellung.

Insgesamt sind im Bereich V&V ohne Artikel-33-Maßnahmen bis zum 31.12.2004 bisher 57 Projekte bewilligt worden. Diese verteilen sich folgendermaßen auf die einzelnen Sektoren: sechs Projekte im Sektor Regionale Vermarktung, elf Projekte im Ökologischen Landbau und ein Projekt im Bereich Nachwachsende Rohstoffe. Der Sektor Obst, Gemüse und Kartoffeln unterteilt sich in 21 Projekte im Bereich Obst und Gemüse und neun Projekte im Bereich Kartoffeln. Im Bereich Blumen und Zierpflanzen sind bis Ende 2004 insgesamt neun Projekte bewilligt worden.

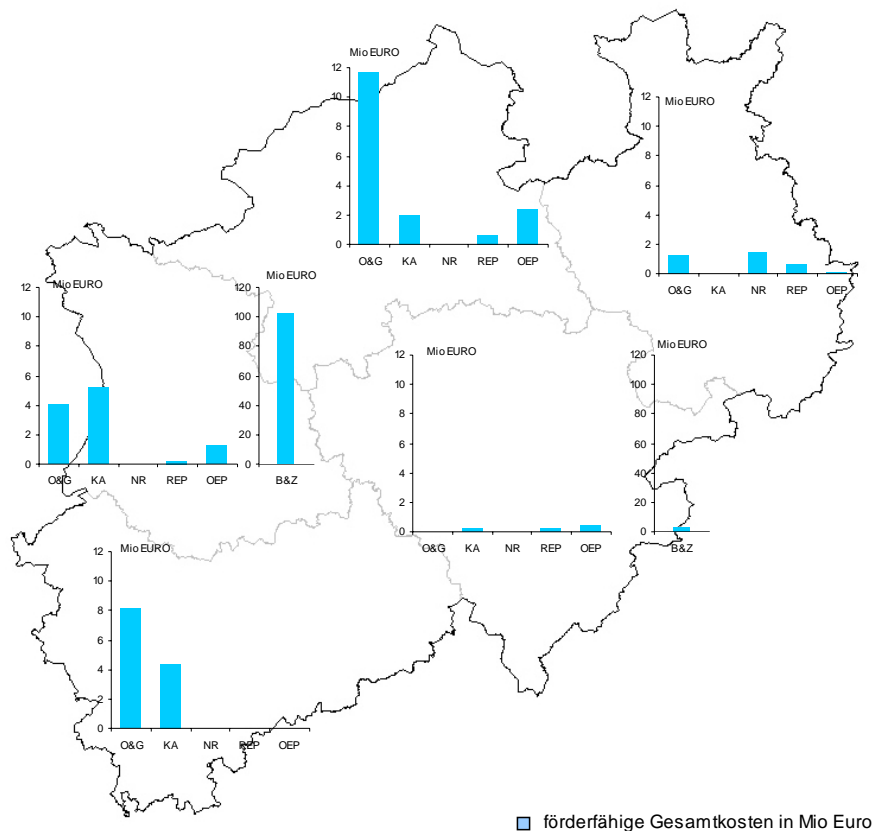
Karte 7.1 stellt die regionale Verteilung der bisher bewilligten Projekte in NRW dar. Die Verteilung entspricht zum Teil den Anbauschwerpunkten der Regionen. Die Projekte im Bereich B&Z, O&G und KA konzentrieren sich überwiegend auf die Region Rheinland, während die Projekte aus dem Bereich OEP und REP sich überwiegend gleichmäßig über Westfalen-Lippe verteilen. Diese Konzentration auf den Landesteil Westfalen lässt sich nicht durch unterschiedliche landwirtschaftliche Strukturen erklären. Die regionale Verteilung der Projekte ist durch die Sektorauswahl im Programm begünstigt, da Anbauschwerpunkte von O&G, KA und B&Z im Rheinland liegen. Daher sind dort auch die entsprechenden Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen, die Förderung in Anspruch nehmen können und dies auch machen.

Karte 7.1: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in NRW (Bewilligungsstand 31.12.2004)



Quelle: Projektliste LEJ, eigene Darstellung.

Karte 7.2: Regionale Verteilung der förderfähigen Gesamtinvestitionskosten der bewilligten Projekte in NRW (Bewilligungsstand 31.12.2004)



Quelle: Projektliste LEJ, eigene Darstellung.

Aus Karte 7.2 wird die regionale Verteilung der förderfähigen Gesamtinvestitionskosten ersichtlich⁵. Da ein Schwerpunkt der Förderung in den Bereichen O&G, KA und B&Z liegt und diese Sektoren wiederum im Rheinland ihren Anbauswerpunkt haben, fließt ein Großteil der Förderung in den Landesteil Rheinland. Die größeren Investitionen im Regierungsbezirk Münster im Sektor O&G lassen sich durch größere Einzelinvestitionen an einem Standort erklären. Insgesamt fließt ein Großteil der Fördergelder im Bereich V&V in den Landesteil Rheinland und vergleichsweise wenig in den Landesteil Westfalen-Lippe.

⁵ Bei der Interpretation von Karte 7.2 ist zu beachten, dass für den Sektor B&Z eine eigene Skalierung gewählt wurde, damit in den anderen Sektoren Unterschiede sichtbar bleiben.

7.4.2 Regionale Vermarktung

7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Die sich verändernden Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft lassen erwarten, dass es zu einem wachsenden Interesse an der regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse kommt, da sich die Landwirtschaft neuen Vermarktungswegen öffnen muss. Hinzu kommt das wachsende Bedürfnis des Verbrauchers nach transparenten Vermarktungswegen mit Produkten möglichst aus heimischer Region oder aus Regionen mit einem guten Image. Allgemein werden im Programm regionalen Produkten gute Qualitätseigenschaften und eine positivere Umweltbilanz zugeordnet, da Transportwege minimiert werden können (MUNLV, 2004, S. 114). Diese positiven Eigenschaften von regionalen Produkten und ein enormes Nachfragepotential (Ballungszentrum Rhein-Ruhr) können die Basis für eine erfolgreiche Entwicklung von regionaler Vermarktung in NRW sein. Um das Potential erfolgreich für die Landwirtschaft zu nutzen, bedarf es umfangreicher Investitionen in die Struktur der regionalen Vermarktung, damit sich eine effiziente und professionelle Verarbeitung und Vermarktung von regionalen Produkten etablieren kann. Eine Förderung im Bereich regionale Vermarktung wird in NRW seit 1997 durchgeführt, wobei im Zeitraum 1997 bis 1999 insgesamt elf Regionalvermarktungsvorhaben nach dieser Förderrichtlinie gefördert worden sind. Diese Förderrichtlinie dient auch in der Förderperiode 2000 bis 2006 als Grundlage für die aktuelle Förderung. Als Maßnahmen zur Zielerreichung wurden seit Programmbeginn die Gründung und das Tätigwerden von Erzeugerzusammenschlüssen, die Einführung von Produktions- und Vermarktungskonzeptionen und Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung von regionalen Produkten gefördert.

Die Ziele, die mit einer erfolgreichen Förderung der regionalen Vermarktung erreicht werden sollen, sind vielfältig, wie bereits angedeutet. Es soll ein Beitrag zur Existenzsicherung von bäuerlich strukturierten Familienbetrieben, aber auch von klein- und mittelständischen Unternehmen der Ernährungswirtschaft erbracht werden. Dies wiederum soll die Wirtschaftskraft ländlich geprägter Regionen erhöhen. Darüber hinaus soll mit der regionalen Vermarktung den Wünschen der Verbraucher nach Sicherheit und Transparenz bei Lebensmitteln Rechnung getragen werden. Ferner soll die Verbreitung umweltschonender und tiergerechter Produktionsverfahren unterstützt werden. Dazu sollen energieaufwändige und tier- und umweltbelastende Transporte minimiert werden.

7.4.2.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?

Im Jahr 2002 und 2004 wurden die GAK-Grundsätze für die Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte verändert. Daher konnte das Land NRW für diesen Bereich folgende Änderungen umsetzen: Neben der Erarbeitung und Einführung von Produktions- und Vermarktungskonzeptionen ist nun auch deren Durchführung⁶ förderfähig. Weiterhin ist nun die Einführung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen als eigenständiger Fördergegenstand förderfähig. Außerdem wurden die Förderkonditionen für Organisationsausgaben von Erzeugerzusammenschlüssen verbessert und die Fördersätze für Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung von 35 % auf max. 40 % erhöht.

Eine Verbesserung der Förderkonditionen wurde für nötig gehalten, da einerseits durch die „Neuausrichtung der Agrarpolitik“ eine massivere Förderung der regionalen Vermarktung erwünscht ist, und andererseits der bisherige Förderungsverlauf eher enttäuschend war. Es wird davon ausgegangen, dass die Nachfrage nach Förderung in diesem Bereich in Zukunft steigt. Um die Aktivitäten der regionalen Vermarktung noch stärker zu unterstützen, hat das Land NRW eine Regionalvermarktungsagentur eingerichtet. Diese hat nicht nur die Aufgabe, die Förderung zu begleiten und den potentiellen Förderungskandidaten die Möglichkeiten der Förderung näher zu bringen, sondern die regionale Vermarktung in der Breite zu unterstützen und anzuschieben.

Dieser Maßnahmenkatalog spiegelt den Willen der Landesregierung wider, den Bereich regionale Vermarktung massiv zu fördern, damit die oben beschriebenen Ziele erreicht werden und die gewünschten Entwicklungen eintreten.

7.4.2.3 Wirkungsanalyse

Im Sektor Regionale Vermarktung sind seit Programmbeginn sechs Investitionsprojekte gefördert worden. Diese haben ein Gesamtinvestitionsvolumen von rund 2 Mio. Euro und haben bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 36 % insgesamt 0,6 Mio. Euro Fördergelder erhalten. Zwei Projekte wurden im Bereich Gemüse bewilligt. Zwei weitere Projekte zielen auf die regionale Vermarktung von Fleisch, und zwei Projekte dienen der Kartoffelverarbeitung- und Vermarktung. Wie bereits unter 0 erwähnt, befinden sich fünf Projekte im Landesteil Westfalen-Lippe und ein Projekt im Rheinland an der Grenze zu Westfalen. Sämtliche Investitionen wurden entweder in bauliche Anlagen oder Maschi-

⁶ Die Durchführung von Vermarktungskonzeptionen wurde in 2004 förderfähig. Die übrigen Änderungen wurden den Änderungsantrag 2002 förderfähig.

nen/Geräte getätigt. Als Hauptziel wurde jeweils die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung oder die Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten angegeben. Dies ist konsistent mit Zielen des Programms.

Da vier Projekte Neugründungen sind, können keine Aussagen über die geplante Entwicklung der Rohwarenbezüge getroffen werden, die durch die Investition erfolgen soll. Weiterhin liegt auch nur zu einem Projekt ein Abschlussbogen vor. Eine Wirkungsanalyse entfällt, da dieses Projekt eingestellt wurde. Der geplante wirtschaftliche Erfolg des Projektes ist nicht eingetreten.

Neben den investiven Maßnahmen wurden bisher bei acht Projekten Organisationskosten in Höhe von ca. 92.000 Euro erstattet und elf Vermarktungskonzeptionen mit ca. 173.000 Euro und die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems mit ca. 1.500 Euro gefördert. Eine Evaluation der beiden letzt genannten Maßnahmenbereiche erfolgt durch Fallstudien (siehe Materialband).

Eine Begrenzung zukünftiger Förderung auf kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) würde auf für diesen Sektor wenig Auswirkung haben, da alle der in der aktuellen Förderperiode unterstützten Unternehmen weiterhin förderfähig blieben.

7.4.3 Ökologischer Landbau

7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Der ökologische Landbau ist ein sich entwickelnder Bereich der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft. Die Zahl der ökologisch produzierenden Betriebe nahm in NRW in den letzten Jahren kontinuierlich zu. Während 1992 insgesamt 390 Betriebe zu den ökologisch wirtschaftenden Betrieben gezählt werden konnten, stieg die Zahl auf 565 Betriebe in 1999 und zum Stand Januar 2004 auf 1.296 Betriebe (MUNLV, 2004a, S.8; MUNLV, 1999, S.116). Diese Entwicklung ist von der zuständigen Landesregierung ausdrücklich erwünscht, da nach ihrer Meinung der ökologische Landbau in besonderer Weise den Prinzipien einer nachhaltigen und umweltschonenden Landbewirtschaftung entspricht. Einhergehend stieg in den letzten Jahren die Nachfrage nach Produkten aus dem ökologischen Landbau an, da diese Produkte dem Wunsch der Verbraucher (zumindest eine Teilmenge der Verbraucher) nach gesunden, umweltfreundlichen und tiergerecht erzeugten Nahrungsmitteln entgegenkommen. Trotz dieser an sich günstigen Rahmenbedingungen (steigende Nachfrage nach Öko-Produkten allgemein, mit 18 Mio. Einwohnern ein großer Markt direkt vor der Haustür) werden Hindernisse im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung von ökologisch erzeugten Produkten gesehen. Beispielsweise werden höhere Stückkosten bei der Verarbeitung und Vermarktung, hohe Transportkosten bedingt durch

eine geringe Erzeugerdichte und eine unzureichende Bündelung des Angebotes als Hemmnis für eine erfolgreiche Entwicklung des Sektors genannt. Aus der Erkenntnis dieser Probleme heraus wird im Rahmen des NRW-Programms Ländlicher Raum die Verarbeitung und Vermarktung von ökologischen Erzeugnissen gefördert. Maßnahmen und Förderkonditionen hierzu sind ähnlich der Maßnahmen der regionalen Vermarktung.

7.4.3.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?

Die Akzeptanz des Förderprogramms ist zu Beginn der Förderperiode relativ gering gewesen. Obwohl es in 2001 einen regelrechten Boom in der ökologischen Landwirtschaft gab, wurden in den Jahren 2000 bis 2002 nur drei Investitionen in NRW im Bereich ökologischer Landbau gefördert. Da eine verstärkte Förderung des Sektors politisches Ziel war, wurden ab dem Jahr 2003 die Förderkonditionen verbessert und neue Fördertatbestände eingeführt. Diese Änderungen waren möglich, da in 2002 die GAK-Grundsätze geändert wurden und diese Änderungen vom Land NRW übernommen werden konnten (siehe auch regionale Vermarktung). Es erfolgte zudem eine Erhöhung der Fördersätze für Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung und für Organisationsausgaben für die Gründung und das Tätigwerden von Vereinigungen von Erzeugern. Dazu wurde die Einführung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen und eine wesentliche Erweiterung von Erzeugervereinigungen förderfähig.

Nach diesen Änderungen hat sich die Anzahl der geförderten Projekte erhöht. In 2003 und 2004 wurden jeweils vier Investitionsprojekte gefördert. Allerdings ist der finanzielle Umfang geringer als der von den Programmverantwortlichen vermutete Bedarf. Nach dem Boom in 2001/2002 hat sich zwar das Wachstum der Produktion verlangsamt, unter anderem bedingt durch Skandale im ökologischen Landbau (Nitrofen) und durch eine notwendige Konsolidierung und Stabilisierung des Marktes. Trotzdem ist das Angebot schneller gewachsen als die Nachfrage. Der Markt für ökologisch erzeugte Produkte ist durch fallende Preise und durch noch nicht effiziente Strukturen bei der Verarbeitung und Vermarktung gekennzeichnet. Hieraus leitet sich ein weiterer Bedarf zur Förderung der Vermarktungsstrukturen ab. Insbesondere bei Milch und Fleisch werden Engpässe am Markt gesehen, die gerade Investitionen in diesen Bereichen erfordern, um so einerseits den Produzenten bessere Vermarktungsbedingungen zu geben und andererseits die vorhandene Nachfrage nach ökologisch erzeugten Produkten zu bedienen. Dazu werden insbesondere Investitionen in die Erfassung und Verpackung notwendig, damit ökologisch erzeugte Produkte günstiger werden und somit auch im Lebensmitteleinzelhandel (LEH) konkurrenzfähig angeboten werden können.

7.4.3.3 Wirkungsanalyse

Im Sektor Ökologischer Landbau sind seit Programmbeginn elf Investitionsprojekte gefördert worden. Diese umfassen ein Gesamtinvestitionsvolumen von 4 Mio. Euro bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 38 %. Die Investitionen wurden an acht Standorten gefördert; zwei Unternehmen wurden mehrmals gefördert. Ein Unternehmen, das dreimal gefördert wurde, befindet sich im Landesteil Rheinland. Die übrigen Projekte liegen in Westfalen. Mit zwei Projekten wurde die Verarbeitung von Bio-Milch gefördert. Drei Projekte beschäftigen sich mit der Verarbeitung und Vermarktung von Bio-Fleisch. Sechs Projekte investierten im Bereich Bio-Obst & Gemüse. Die Investitionen erfolgten in die Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechte Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung und in die Be- und Verarbeitung. Die bewilligten Maßnahmen stimmen mit den im EPLR geplanten Maßnahmen in der inhaltlichen Ausrichtung überein. Nur in der Anzahl Projekte wurden die Ziele des NRW-Programms Ländlicher Raum nicht erreicht.

Neben den Ausgaben für Investitionen wurden Organisationsausgaben von sechs Erzeugerszusammenschlüssen für deren Gründung bzw. Erweiterung mit ca. 290.000 Euro gefördert und drei Vermarktungskonzeptionen mit insgesamt ca. 17.000 Euro bezuschusst.

Die Förderung der Sektoren OEP (auch REP) erfolgt derzeit nach den Grundsätzen Öko (Regio) mit der Folge, dass geförderte Unternehmen bei Förderung nur Öko-Produkte (Regionalprodukte) mit dem geförderten Objekt und keine konventionellen Produkte verarbeiten/vermarkten können. Hier könnten dem Absatz von Öko-Produkten (Regionalprodukten) weitere Impulse gegeben werden, indem im Rahmen der Förderung der Marktstrukturverbesserung entsprechende Förderoptionen angeboten werden. Dies würde eine Ausweitung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung förderfähigen Sektoren bei Einhaltung von Mindestanteilen des Öko-Rohwarenbezugs, die nach Sektoren unterschiedlich sein können, erfordern.

Eine Begrenzung zukünftiger Förderung auf KMU würde auf diesen Sektor wenig Auswirkung haben, da viele der in der aktuellen Förderperiode unterstützten Unternehmen weiterhin förderfähig blieben. Nur in wenigen Einzelfällen könnten förderwürdige Projekte bedingt durch die Größe des Unternehmens aus der Förderung herausfallen.

7.4.4 Nachwachsende Rohstoffe

Als bedeutsamer Industriestandort wird Nordrhein-Westfalen als ein guter Standort für die Entwicklung von Verwendungs- und Einsatzmöglichkeiten für nachwachsende Rohstoffe gesehen. Beachtliche Entwicklungs- und Verarbeitungspotenziale werden in der chemischen Industrie vermutet. Dennoch haben trotz hoher Erwartungen bezüglich des Nachfra-

gepotenzials bisher nur wenige Produktlinien einen nennenswerten Anbauumfang erreicht. Wesentliches Hemmnis für eine stärkere Nachfrage ist die überwiegend nicht gegebene Wettbewerbsfähigkeit bei den Erzeugungs- und Bereitstellungskosten landwirtschaftlicher Rohstoffe im Vergleich zu fossilen bzw. petrochemischen Rohstoffen. Die seit Ende der 1980er Jahre betriebene Forschung und Entwicklung sowie darauf aufbauende Pilot- und Modellvorhaben lassen mittelfristig für einige Produktlinien jedoch Chancen erwarten. Die Märkte für Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen befinden sich überwiegend noch in der Stufe der Marktentwicklung bzw. Markterschließung.

Ausgehend von dieser Situation wurde in das NRW-Programm Ländlicher Raum der Sektor nachwachsende Rohstoffe als förderfähig im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse aufgenommen. Förderfähig sind die Erfassung, Lagerung, Aufbereitung, Vermarktung und ggf. erste Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte für die Verwendung als nachwachsender Rohstoff. Zuwendungsfähig sind Erzeugergemeinschaften und Erzeugerorganisationen sowie Unternehmen, die durch entsprechende Lieferverträge mit Erzeugergemeinschaften, Erzeugerorganisationen und Einzelerzeugern zusammenarbeiten.

Die bisherigen Erwartungen in diesem Sektor sind nicht erfüllt worden. Aus der Wirtschaft hat es praktisch keine Anfragen auf Förderung gegeben. Das Ausbleiben von Förderungen lässt sich nicht eindeutig erklären. Unsicherheit in dieser jungen Branche, die eine vertragliche Bindung erschwert, sowie die Anhang I Problematik sind sicherlich Erklärungsansätze.

Da bisher erst ein Projekt im Sektor nachwachsende Rohstoffe gefördert worden ist, wird auf eine Auswertung und Wirkungsanalyse verzichtet, da einerseits ein Projekt allein wenig Aussagekraft hat, und andererseits eine derartige Auswertung aus datenschutzrechtlichen Gründen bedenklich ist.

Die Auswirkung einer möglichen KMU-Regelung ist nicht eindeutig abzuschätzen. Einerseits gab es bisher erst ein Projekt, welches auch unter KMU förderfähig gewesen wäre. Mögliche Projekte in diesem Bereich sind oftmals Neugründungen kleinerer Unternehmen, die vermutlich auch unter KMU fallen. Andererseits würde man große Unternehmen den Einstieg in diesem Sektor erschweren, wenn man ihnen Förderungsmöglichkeiten verwehrt, die kleinere Unternehmen erhalten können.

7.4.5 Obst, Gemüse & Kartoffeln

7.4.5.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Der Sektor Obst, Gemüse und Kartoffeln wird im NRW-Programm Ländlicher Raum in drei Unterbereiche unterteilt, und zwar Obst & Gemüse (frisch), Obst & Gemüse (verarbeitet) und Kartoffeln. Der Gemüseanbau ist traditionell ein bedeutender Bereich der Landwirtschaft in NRW. Die Betriebe sind im bundesdeutschen Vergleich relativ günstig strukturiert (13 % der Betriebe, aber 20 % der Gemüseanbaufläche). So wurden in 1997 insgesamt 12.277 ha Feldgemüse angebaut, hinzu kommen noch Obstplantagen (ca. 3.000 ha Baumobstfläche) und andere Sonderkulturen wie Erdbeeren. Ein Großteil des Gemüses wird als Frischware (60 bis 65 %) vermarktet, der Rest wird zu Konserven (25 bis 30 %) oder Tiefkühlkost (10 bis 15 %) weiterverarbeitet (MUNLV, 2004). Da NRW mit seiner hohen Bevölkerungszahl gleichzeitig auch ein Zentrum des Verbrauchs mit steigender Nachfrage ist, sind die Rahmenbindungen für eine erfolgreiche Entwicklung des Sektors durchaus gegeben.

Die Absatzstruktur von Frisch-Gemüse ist zurzeit von einer tiefgreifenden Veränderung geprägt, unter anderem bedingt durch eine Veränderung der Absatzstruktur in den Niederlanden (vom Versteigerungssystem zu einem Festpreissystem) und durch eine fortschreitende Konzentration auf der abnehmenden Seite (LEH) verbunden mit massiven Preisdruck auf der Erzeugerstufe. An diesem Punkt setzt die Förderstrategie des EPLR an. Es soll versucht werden, durch gezielte Förderung der Konzentration und Rationalisierung der Absatzstrukturen den einheimischen Produzenten dauerhaft Vermarktungsmöglichkeiten zu geben. Ohne neue effiziente und wettbewerbsfähige Strukturen bei den Absatzrichtungen könnten Marktanteile verloren gehen und die Produktion von Frisch-Gemüse für den heimischen Markt abwandern, obwohl eigentlich günstige Rahmenbedingungen vorhanden sind.

Die Verarbeitung von Obst und Gemüse ist in NRW von wichtiger Bedeutung. Die Zahl der Obst- und Gemüseverarbeitungsunternehmen hat sich in den 1990er Jahren von 41 auf 49 erhöht (MUNLV, 2004, S.147). Diese haben wiederum Anbauverträge über eine Fläche von ca. 5.600 ha mit landwirtschaftlichen Betrieben in NRW abgeschlossen, was wiederum der Existenzsicherung der Betriebe dient. Doch auch diese Branche steht im harten Wettbewerb, und die Wettbewerbsfähigkeit ist gefährdet. Unter anderem hat die Branche zunehmend mit Konkurrenz aus Osteuropa zu kämpfen, die aufgrund günstigerer Kostenstrukturen (niedrige Löhne, usw...) immer wettbewerbsfähiger werden. Gleichzeitig ist der immer stärker werdende Preisdruck vom LEH ein beachtliches Problem für die Branche. Daher soll mit der Förderung versucht werden, durch Investitionen die Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsbetriebe zu erhöhen, damit die Produktion im Land NRW bleibt.

Geplant sind unter anderem Investitionen in den Umweltschutz und in die Ressourcenschonung, in die Rationalisierung der Verarbeitung und in Lagerungskapazitäten.

Die geplanten Investitionen im Bereich Obst & Gemüse (frisch und verarbeitet) werden nur dann gefördert, wenn sie als außergewöhnlich große Investitionen anzusehen sind und daher nach VO (EG) Nr. 1257/1999 gefördert werden dürfen. Investitionen, die in den Geltungsbereich der VO /EG) Nr. 2200/1996 fallen, werden grundsätzlich von der Förderung nach VO (EG) Nr. 1257/1999 ausgeschlossen, es sei denn, die oben beschriebene Ausnahmeregelung greift.

Der Kartoffelanbau gewinnt zunehmend Bedeutung für die Landwirtschaft in NRW. In 1998 wurden ca. 28.800 ha Kartoffeln angebaut mit steigender Tendenz. Auch in dieser Branche werden Defizite bei den Absatzstrukturen gesehen. Insbesondere wird ein Mangel an ausreichenden Lagerkapazitäten identifiziert. Daher werden Investitionen in die Lagerhaltung und in die Annahme, Sortierung und Verpackung von Kartoffeln als sinnvolles Instrument gesehen, um die Marktstruktur zu verbessern. Diese Investitionen werden um so notwendiger vor dem Hintergrund des angedeuteten Angebotswachstums, der unter anderem durch veränderte Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft bedingt ist. Weiterhin werden Investitionen in der Kartoffelverarbeitung als wünschenswert angesehen, damit einerseits längere Transporte von Kartoffeln in benachbarte Regionen minimiert und andererseits den Produzenten weitere Vermarktungsalternativen angeboten werden können.

7.4.5.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?

Die Rahmenbedingungen für den Sektor Obst, Gemüse und Kartoffeln haben sich seit der Halbzeitbewertung insofern verändert, als dass durch wachsende Konkurrenz aus Osteuropa und durch nationale Produktionsausweitungen die Märkte massiv unter Druck geraten sind. So wurden der Anbau von Feldgemüse und von Kartoffeln mit der Folge von größer werdenden Problemen auf dem Markt weiter ausgedehnt.

7.4.5.3 Wirkungsanalyse

Im Sektor Obst & Gemüse (frisch und verarbeitet) sind in der aktuellen Förderperiode bis zum 31.12.2004 insgesamt 21 Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 26 Mio. Euro bewilligt worden. Bei einem durchschnittlichen Fördersatz von rund 30 % wurden Beihilfen in Höhe von rund 8 Mio. Euro gewährt. Sechs geförderte Standorte befinden sich im Landesteil Westfalen und die übrigen elf im Rheinland. Drei Unternehmen

erhielten mehrmals Förderung. Dem Programm entsprechend wurde in die Verarbeitung und Vermarktung, Lagerung, Rationalisierung und Modernisierung investiert.

Mit den getätigten Investitionen ist ein Betrag zur Erreichung der im NRW-Programm Ländlicher Raum genannten Ziele erbracht worden. Ein Ziel ist die Bündelung und Stärkung der Absatzeinrichtungen für Obst & Gemüse (frisch). Dies konnte durch Investitionen in den Aus- und Umbau von Absatzeinrichtungen sowie Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen gefördert werden. Im Bereich Obst & Gemüse (verarbeitet) ist die Sicherung des Vertragsgemüseanbaus ein wichtiges Ziel der Förderung, damit die Produktion nicht abwandert, z. B. nach Osteuropa. Bei den geförderten Unternehmen ist der Vertragsbindungsanteil geplant nach Abschluss der Investition mit 90 % leicht gestiegen und der absolute Wert der vertraglich gebundenen Ware ist mit 4,4 Mio. Euro leicht gestiegen (+12 %). Die Förderung ist zumindest in dem Maße erfolgreich, dass für diese vertraglich gebundene Menge der Absatz gesichert worden ist. Bei den wenigen bereits abgeschlossenen Projekten wurden die Erwartungen sogar übertroffen. Es wurde mehr Rohware vertraglich gebunden als geplant. Ein weiteres Ziel ist die Positionierung von geförderten Unternehmen aufgrund von Leistungen im Umweltbereich. Gut 11 % der Gesamtinvestitionskosten wurden von den Unternehmen als Grüne Investitionen angegeben. Somit konnte mit der Förderung Investitionen in den Umweltbereich angestoßen werden, und die Unternehmen können sich am Markt als umweltschonend positionieren.

Im Sektor Kartoffeln wurden neun Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 12 Mio. Euro bewilligt. Bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 27 % erhielten die Unternehmen Beihilfen in Höhe von rund 3 Mio. Euro. Im Landesteil Westfalen befinden sich zwei Projekte; im Rheinland sind sieben Projekte angesiedelt. Insgesamt befinden sich die geförderten Unternehmen in Anbaugebieten. So können, wie im EPLR geplant, Transportwege minimiert werden. Entsprechend der Strategie im Programm wurde in Lagertechnik, Annahme- und Verpackungstechnik investiert. Investitionen in die Kartoffelverarbeitung, die seit der genehmigten Programmänderung 2001 möglich sind, haben bisher nicht stattgefunden. Damit konnte das Ziel, die Entwicklung eines nachgelagerten Bereichs für Kartoffeln zu fördern, nicht erreicht werden. Somit konnte bisher auch nicht das Ziel erreicht werden, dass der Anteil der Wertschöpfung, der durch Veredelung erzielt wird und im Bundesland verbleibt, sich wesentlich vergrößert. Die Wertschöpfung insgesamt konnte aber durch die Förderung verbessert werden, da durch Investitionen in Lagerhaltung, Verpackung, etc. die Ertragskraft der Unternehmen gestärkt wurde.

Bei einer Begrenzung zukünftiger Förderung auf KMU wäre der Sektor O&G stärker betroffen als der Sektor KA. In diesem Sektor blieben viele der in der aktuellen Förderperiode unterstützten Unternehmen weiterhin förderfähig, während die Verarbeitungsunternehmen im Sektor O&G aus der Förderung herausfallen würden.

7.4.6 Blumen & Zierpflanzen

7.4.6.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Der Blumen- und Zierpflanzenbau hat traditionell in NRW den wichtigsten Standort innerhalb von Deutschland. Etwa ein Viertel der bundesdeutschen Betriebe aus diesem Bereich wirtschaften in NRW, wobei die absolute Anzahl der Betriebe sinkt, die relative Bedeutung innerhalb des landwirtschaftlichen Sektors jedoch zunimmt. Insgesamt kann man die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors als günstig ansehen. Ursachen hierfür sind unter anderem eine relativ gut qualifizierte und strukturierte Produktions- und eine leistungsfähige Vermarktungsebene. Die Vermarktungsebene hat frühzeitig auf den Strukturwandel im Sektor reagiert, indem sie die Strategie der Vergrößerung, der Konzentration und Fusion konsequent mit staatlicher Unterstützung umgesetzt hat. Insbesondere ein Vermarktungsunternehmen besitzt in NRW eine dominierende Stellung. Dieses Unternehmen besitzt ein erfolgreiches Organisationskonzept und expandiert mit staatlicher Unterstützung der jeweiligen Bundesländer nahezu deutschlandweit.

Da die Weiterentwicklung der Vermarktungsstrukturen als noch nicht abgeschlossen angesehen werden kann, soll der Sektor Blumen und Zierpflanzen auch in der aktuellen Förderperiode gefördert werden. Durch die Förderung soll die Wettbewerbsfähigkeit weiter erhalten bzw. ausgebaut werden, und die Erzeugung von Blumen und Zierpflanzen in NRW gesichert und ausgeweitet werden. Als konkrete Maßnahmen werden Investitionen im Schnittblumenvermarktungszentrum Straelen und im Zentrum für Topfpflanzenvermarktung in Geldern-Lüllingen genannt. Dazu sollen auch weitere Abholmärkte und sonstige lokal-regionale Absatzeinrichtungen zwecks Weiterentwicklung gefördert werden.

7.4.6.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?

Generell haben sich die Rahmenbedingungen für den Sektor Blumen und Zierpflanzen seit der Halbzeitbewertung nicht verändert. Die Branche ist weiterhin von einem Strukturwandel und einem Konzentrationsprozess gekennzeichnet. Die bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführten Investitionen an den Standorten Straelen und Geldern-Lüllingen verdeutlichen den Versuch der Konzentration auf wenige Standorte. Am Markt für Schnittblumen zeichnet sich eine Spaltung auf zwei Segmente ab:

- Einerseits behauptet sich ein Top-Segment mit hoher Qualität und hohen Preisen,
- auf der anderen Seite wächst der Anteil eines Niedrigpreissegmentes,

wobei das Mittelsegment zunehmend wegbricht. Im Discountbereich, welcher überwiegend Blumen und Zierpflanzen aus dem Niedrigpreissegment vermarktet, sinken die Mar-

gen tendenziell mit der Wirkung, dass der Wettbewerbsdruck auf der Vermarktungsebene mit negativen Auswirkungen für die Produzenten zunimmt. Eine neuere Entwicklung ist die Vermarktung von verbrauchsfertig zusammengestellten Blumensträußen. So werden insbesondere die Wünsche der Discounter berücksichtigt, und die Vermarktungsebene kann den Anteil an der Wertschöpfungskette erhöhen. Daher werden in Zukunft Investitionen auch in diesem Bereich als notwendig angesehen.

7.4.6.3 Wirkungsanalyse

Im Sektor Blumen & Zierpflanzen sind bisher neun Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von rund 108 Mio. Euro bewilligt worden. An öffentlichen Investitionsbeihilfen wurden 29 Mio. Euro ausgezahlt, dies entspricht einer durchschnittlichen Förderintensität von 27 %. Ein Projekt wurde in Dortmund (Landesteil Westfalen) gefördert. Die übrigen acht Projekte im Rheinland wurden an vier Standorten realisiert. Herausragend ist der Neubau einer Blumenversteigerungshalle, der mit insgesamt vier Teilprojekten gefördert wurde und insgesamt 22 Mio. Euro Förderung erhalten hat.

Ein Ziel der Förderung ist die weitere Unterstützung eines innovativen expansiven Vermarktungssystems in Form eines integrierten Konzeptes, von dem auch die Erzeugerbetriebe profitieren. Dies ist erreicht worden. Das geförderte Unternehmen hat sich in den letzten Jahren gut entwickelt und expandiert mit dem Vermarktungskonzept mittlerweile in ganz Deutschland und ins benachbarte Ausland.

Die Erzeuger profitieren von der Förderung in der Form, dass einerseits die Vermarktungsgebühren im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz günstig sind. Andererseits bestehen erst durch diese Vermarktungseinrichtungen Chancen zum Verkauf an Großabnehmer, die bei kleineren Vermarktungseinrichtungen nicht einkaufen würden, sondern ihren Bedarf im benachbarten Ausland decken würden (MUNLV, 2005b). Ein genaue Quantifizierung des Erzeugervorteils in Form von verkauften Rohwaren ist nicht möglich, da kein Vergleich der Vermarktungsgebühren durch geführt wurde.

Fragwürdig ist, ob die Förderung des großen Vermarktungsunternehmens weiterhin sinnvoll ist. Trotz eher positiver Wirkung der bisherigen langjährigen Förderung bestehen erhebliche Zweifel, dass dieses Unternehmen weitere notwendige Investitionen nicht aus eigener Kraft umsetzen kann. Zweifel an der aktuell vorhandenen Wettbewerbsfähigkeit und auch guten Marktposition bestehen nicht. Sollte nachweisbar die Förderung vergleichbarer Unternehmen in anderen EU-Staaten erfolgen, wäre Förderung eventuell zu rechtfertigen.

Ein Begrenzung zukünftiger Förderung auf KMU-Unternehmen hätte für den Sektor B&Z zur Folge, dass die für den Sektor entscheidenden Vermarktungseinrichtungen nicht mehr förderfähig sind.

7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003

7.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum bzw. für deren Förderung ist in NRW das Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) zuständig (siehe auch Kapitel 2). Die Programmkoordination obliegt dem Referat II-1. Die Abwicklung des Förderprogramms (Bewilligung, Verbuchung, Auszahlung) ist den zwei in Nordrhein-Westfalen zugelassenen EG-Zahlstellen übertragen. dem LEJ, zuständig für die Sektoren Regionale Vermarktung, Ökologischer Landbau, Nachwachsende Rohstoffe, Obst- und Gemüseverarbeitung und Kartoffeln und der LWK NRW, zuständig für Obst und Gemüse frisch und Blumen und Zierpflanzen. Sie arbeitet eng mit den jeweiligen Fachreferaten und dem Programmkoordinierungsreferat im MUNLV zusammen.

Da die regionale Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen ein wichtiges Ziel der bisher zuständigen Landesregierung ist und dieser Bereich verstärkt gefördert werden soll, ist vom Land NRW zum 01.01.2003 eine Regionalvermarktungsagentur eingerichtet worden. Diese hat ihren Sitz innerhalb des LEJ. Die Hauptaufgabe der Regionalvermarktungsagentur ist die Beratung von mögliche Antragsteller bei der Umsetzung von Projekten. Ziel ist unter anderem, die Nachfrage nach den Förderangeboten des Landes im Bereich regionale Vermarktung zu stärken.

7.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Das LEJ in Düsseldorf als zentrale Bewilligungsstelle für die Sektoren REP, OEP, NR, KA und O&G (Verarbeitung) führte in 2003 eine einheitliche Antragsfrist (15.03.; ab 2004: 31.03.) für beabsichtigte Fördermaßnahmen in den Bereichen Marktstrukturgesetz und -verbesserung ein. Über diese Frist wurden/werden die Interessenten per Rundschreiben (soweit Adressen bekannt) oder über Bekanntmachungen/Veröffentlichungen am Anfang des Jahres informiert. Die Gründe hierfür waren bzw. sind:

- die Fördermaßnahmen einem möglichst großen, in Frage kommenden Interessentenkreis bekannt zu machen,
- den Mittelbedarf für das laufende Haushaltsjahr wie auch für die kommenden Haushaltjahre rechtzeitig und dem Bedarf entsprechend planen zu können,

- das Antragsverfahren transparenter zu gestalten und
- eine Gleichbehandlung von Interessenten zu gewährleisten.

Gleichzeitig erfolgt mit Bekanntgabe der Antragsfrist die Information, dass – sofern Fördermittel in einer Höhe bereitgestellt werden, mit der nicht alle förderfähigen Anträge bedient werden können - zuerst die fristgerecht eingegangenen, mit einer gesichert erscheinenden Gesamtfinanzierung ausgestatteten und vollständigen Anträge berücksichtigt werden.

Diese Anforderungen geben u.a. einen Handlungsraum für Priorisierungen der Fördermöglichkeiten von Anträgen im Fall knapper Haushaltsmittel. D.h. konkret, dass nach den fristgerechten Anträgen mit zweiter Priorität unvollständige Anträge, bei denen z. B. die Gesamtfinanzierung noch nicht eindeutig klar ist, berücksichtigt werden. Diesen wird weitere Zeit (ca. vier Wochen) eingeräumt, um Unklarheiten zu beseitigen. Seit Einführung des neuen Verfahrens in 2003 hat sich gezeigt, dass

- Anträge nur von denjenigen gestellt werden, die großes Interesse an einer Förderung haben (Vermeidung von Mitnahmeeffekten),
- qualitativ befriedigende Anträge eingereicht werden und
- sich die Antragsabwicklung und die Zusammenarbeit mit den Antragstellern somit effizienter gestaltet, und
- sich die Verlässlichkeit des Bewilligungsverfahrens verbessert, weil die Antragsteller rechtzeitig über Chancen und Zeiträume Auskunft erhalten.

Anträge, die nach der Frist (im Laufe des Jahres) eingereicht werden, können dann nur noch bedient werden, wenn nach erfolgtem o. g. Priorisierungsverfahren noch Fördermittel in erforderlicher Höhe zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2005 wird erstmalig eine „inhouse-Evaluierung“ mit Abfrage der Kundenzufriedenheit (per Fragebogen) bei bereits geförderten Unternehmen durchgeführt. Ergebnisse dazu werden voraussichtlich am Anfang des Jahres 2006 vorliegen.

7.5.3 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Eine zentrales Werkzeug der Evaluierung stellt der unter 0 erwähnte Erhebungsbogen da, der von den Begünstigten auszufüllen ist und von den Evaluatoren ausgewertet wird. Im Rahmen der Halbzeitbewertung musste festgestellt werden, dass der Rücklauf an Erhebungsbögen nicht zufriedenstellend war, und diese häufig unzureichend ausgefüllt waren, obwohl das Ausfüllen der Erhebungsbögen eigentlich Bewilligungsvoraussetzung gewesen ist. Nach einem Workshop mit den Bewilligungsstellen im Januar 2005 und der inten-

siven Vorarbeit der zuständigen Behörden (LEJ und LWK) hat sich die Situation wesentlich verbessert. Von den 56 bis zum 31.12.2004 bewilligten Projekten liegen 54 EB vor, von denen 47 in der Auswertung verwendet werden. Sieben EB können aufgrund diverser Mängel nicht berücksichtigt werden. Somit steht den Evaluatoren ein hilfreiches Tool zur Beantwortung der für die Evaluation relevanten Fragen bereit.

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Für die folgende Beantwortung der Bewertungsfragen der EU gelten die im Kapitel ‚Methodischer Ansatz‘ gemachten Einschränkungen der Interpretationsmöglichkeiten. Bevor darauf im Einzelnen eingegangen wird, geben Tabellen 5 und 6 einen Gesamtüberblick über die von den Begünstigten angegebenen Zielsetzungen der Projekte und deren jeweilige Anteile an der Summe der förderfähigen Investitionen. Darauf wird im weiteren Verlauf öfter Bezug genommen. Abgefragt wurden die Anteile, die die Begünstigten jedem der zwölf vorgegebenen Ziele zuordnen, wobei die Summe der Anteile 100 % betragen musste.

Die im Erhebungsbogen vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) Nr. 1257/1999 sowie des Monitoringsystems für den Bereich V&V:

- Ziel 1:** Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung,
- Ziel 2:** Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten,
- Ziel 3:** Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege,
- Ziel 4:** Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren,
- Ziel 5:** Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse,
- Ziel 6:** Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle,
- Ziel 7:** Anwendung neuer Techniken,
- Ziel 8:** Förderung innovativer Investitionen,
- Ziel 9:** Verbesserung und Überwachung der Qualität,
- Ziel 10:** Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen,
- Ziel 11:** Umweltschutz (z. B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung),
- Ziel 12:** Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene).

Tabelle 7.5: Investitionssummen nach Zielen und Sektoren

Sektor	Projekte	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Ziel 4	Ziel 5	Ziel 6	Ziel 7	Ziel 8	Ziel 9	Ziel 10	Ziel 11	Ziel 12	Summe
	Anzahl	1.000 Euro												
O&G	13	7.340	1.262	608	2.371	1.344	172	801	831	1.438	1.120	726	55	18.070
B&Z	8	0	52.276	40.491	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92.766
KA	8	1.469	1.378	2.665	182	234	0	591	754	3.220	190	371	0	11.053
NR	1	0	0	0	0	0	1.469	0	0	0	0	0	0	1.469
REP	3	44	354	8	8	34	0	0	8	237	152	8	0	855
OEP	11	1.583	666	521	326	39	0	68	79	599	73	207	9	4.170
Sonst.	3	210	210	43	96	11	11	11	100	43	0	96	43	875
Summe	47	10.646	56.145	44.337	2.983	1.662	1.653	1.472	1.773	5.537	1.535	1.408	108	129.259

Quelle: Auswertung EB, eigene Darstellung.

Tabelle 7.6: Anzahl der Zielnennungen nach Sektoren

Sektor	Projekte	Ziel 1	Ziel 2	Ziel 3	Ziel 4	Ziel 5	Ziel 6	Ziel 7	Ziel 8	Ziel 9	Ziel 10	Ziel 11	Ziel 12	Summe
	Anzahl	Anzahl Nennungen												
O&G	13	10	8	9	9	6	4	5	3	10	5	3	1	73
B&Z	8	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
KA	8	4	6	2	2	2	0	4	1	7	1	2	0	31
NR	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
REP	3	2	2	1	1	1	0	0	1	3	2	1	0	14
OEP	11	4	6	4	4	1	0	3	3	8	4	5	1	43
Sonst.	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	15
Summe	47	23	33	17	17	11	6	13	9	29	12	12	3	185

Quelle: Auswertung EB, eigene Darstellung.

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

Ein hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist sowohl für die geförderten Unternehmen als auch für die Erzeuger der Rohwaren von zentraler Bedeutung. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen sind mehr denn je darauf angewiesen, sich an den Marktbedürfnissen zu orientieren. Sie agieren häufig auf gesättigten Märkten mit der Tendenz zu Überkapazitäten. Um auf diesen Märkten bestehen zu können, ist es wichtig, dass effizient produziert wird und qualitativ hochwertige Produkte hergestellt werden (Qualitäts- und/oder Kostenführerschaft). Eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsunternehmen kommt in den meisten Fällen auch direkt den Erzeugern der Rohwaren

zugute. Der Absatz der Rohwaren wird durch wettbewerbsfähige Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen gesichert; evtl. können Qualitätsaufschläge realisiert werden.

Die Auswertung der Erhebungsbögen signalisiert eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen, wobei positive Rationalisierungseffekte in weniger als der Hälfte der Projekte erkennbar sind. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist eine tragende Zielsetzung der Investoren und kommt auch in der verstärkten Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), erzielten Rationalisierungseffekten und Kostensenkungen zum Ausdruck. Dies wirkt sich auch positiv auf die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen aus. Diese Einschätzung stützt sich auf die folgenden Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

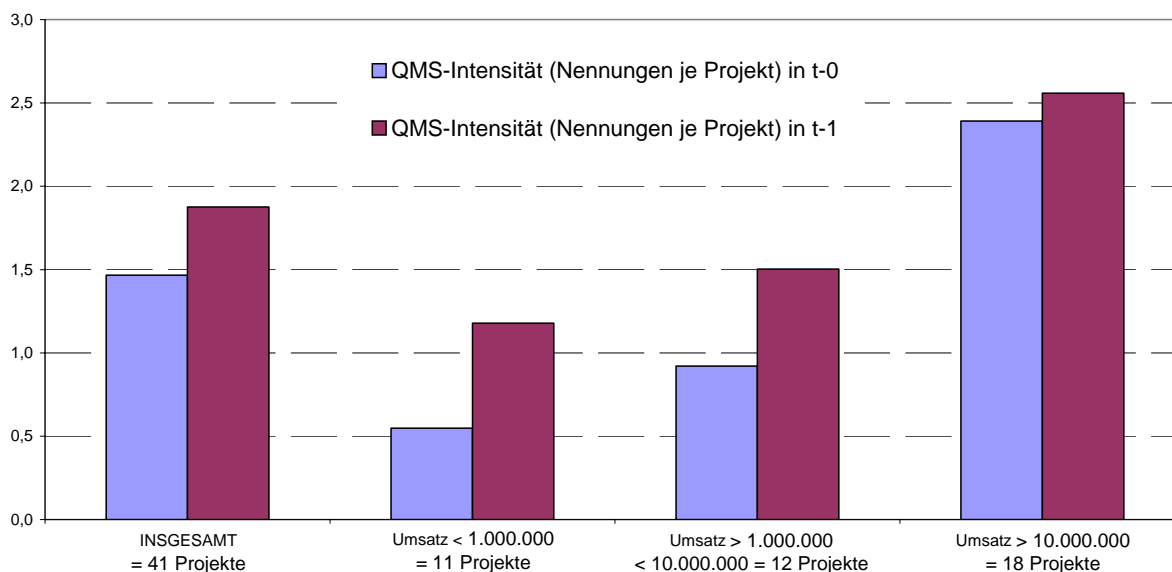
Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der förderfähigen Investitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen Zielen zuzuordnen ist (vgl. Tabelle 7.5). Relevant für die Frage der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sind insgesamt acht Ziele, davon steht bei vier Zielen die Absatzorientierung im Vordergrund (Ziele 1, 2, 5 und 8). Bei vier weiteren Zielen liegt der Fokus auf Prozessoptimierung. (Ziele 3, 4, 7 und 9).

Die Analyse ergibt, dass die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bei der Investition von herausragender Bedeutung ist. Insbesondere die Zielsetzung ‚Absatzorientierung‘ hatte bei den meisten Unternehmen einen hohen Stellenwert. In 40 von 47 Erhebungsbögen wird mindestens eines der Ziele aus der Gruppe ‚Absatzorientierung‘ genannt. Ziele aus der Gruppe ‚Prozessoptimierung‘ wurden immerhin in 32 Bögen genannt. Im Durchschnitt aller Erhebungsbögen entfallen 54 % der Investitionssumme auf die Ziele ‚Absatzorientierung‘, dies entspricht 70 Mio. Euro. Auf die Ziele ‚Prozessoptimierung‘ entfallen 42 % oder 54 Mio. Euro der Investitionssumme, so dass die Investitionssumme fast komplett in Zielsetzungen mit Bezug zur Wettbewerbsfähigkeit fließen.

Ein weiterer Indikator für eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit ist die Verbesserung der Qualität der Erzeugnisse. Aspekte der Produktqualität werden bei der nachfolgenden Bewertungsfrage II detailliert behandelt. Hier ist die Analyse auf die Nutzung qualitätsbeeinflussender Prozesse und ihrer Steuerung und Überwachung begrenzt. Im Erhebungsbogen wurde die Anwendung verschiedener Qualitätsmanagementsysteme abgefragt (Mehrfachnennungen waren möglich). Es ist davon auszugehen, dass bei Verwendung von QMS die Wettbewerbsposition der Unternehmen mit QMS besser ist als die der Unternehmen ohne QMS, weil Prozesse detaillierter hinterfragt und Verbesserungen kontinuierlich angestrebt werden (Kostensenkung, Effizienzsteigerung). Nicht zuletzt wird eine Listung im LEH zunehmend überhaupt erst dadurch ermöglicht. Insgesamt ist ein nennenswerter Anstieg der Verwendung von QMS zu verzeichnen. Von insgesamt 47 Betriebsstätten verfügten vor Projektbeginn 25 Betriebsstätten über mindestens ein QMS. In elf Betriebsstätten

wurde geplant mindestens ein QMS einzuführen. Bei den 13 Projekten mit Abschlussbögen hatten vor Investitionsbeginn sechs Unternehmen mindestens ein QMS. Nach Projektabschluss stieg die Zahl der Unternehmen mit QMS auf sieben. Darüber hinaus haben alle vier Neugründungen mit mit Abschlussbögen mindestens ein QMS eingeführt. Eine Tendenz in Richtung QMS-Verwendung ist erkennbar.

Abbildung 7.1: QMS-Intensität nach Unternehmensgröße



Quelle: Erhebungsbögen.

Wie Abbildung 7.1 zeigt, sind QMS bei größeren Betriebsstätten mit einem Umsatz von mehr als 10 Mio. Euro stärker verbreitet als bei kleinen (Umsatz: 1 bis 10 Mio. Euro)⁷. Die kleineren Betriebsstätten zeigen allerdings bei ihren Planungen eine größere Neigung, verstärkt QMS einzuführen, und holen entsprechend auf.

Dieser Trend lässt sich auch bei einer Betrachtung der Förderfälle mit und ohne QMS erkennen: In der Größenklasse der Betriebsstätten mit einem Umsatz zwischen 1 und 10 Mio. Euro verwendeten sieben der elf befragten Unternehmen überhaupt kein QMS. Von diesen sieben planten vier Betriebsstätte mindestens ein QMS einzuführen. Von den 18 Betriebsstätten mit einem Umsatz von über 10 Mio. Euro hatten sechs bei Projektbeginn kein QMS. Diese Betriebsstätten planen keine Einführung von QMS.

Bei der Nennung der Investitionsziele zeigt sich, dass die Verbesserung der Qualität von Bedeutung ist. Das Ziel wurde bei 29 von 47 Projekten genannt und ist mit durchschnitt-

⁷ Die Unternehmen mit einem Umsatz unter 1 Mio. Euro werden hier aufgrund der geringen Anzahl Erhebungsbögen nicht weiter betrachtet.

lich 13 % (ungewichtet) für die investierenden Unternehmen von Relevanz. Mit der Höhe der Investition gewichtet entspricht dies einer Investitionssumme von 5,5 Mio. Euro (rund 4 % der Gesamtinvestitionssumme). Die angegebene Summe erscheint relativ gering. Es muss aber berücksichtigt werden, dass die Projekte im Bereich B&Z die Verbesserung der Qualität nicht ausdrücklich als Ziel angeben und bedingt durch das hohe Investitionsvolumen im Bereich B&Z die Relativzahlen wenig Aussagekraft haben.

Eine entscheidende Einflussgröße der Wettbewerbsfähigkeit ist die Kapazitätsauslastung, da sie unmittelbare Auswirkungen auf die Kosten des Verfahrens hat. Im Erhebungsbogen wurde die Tages-, Jahres- und Lagerkapazität abgefragt. Anhand der produzierten Mengen sollte der Auslastungsgrad vor und nach der Investition errechnet werden. Dies gestaltete sich jedoch bei der Auswertung der Erhebungsbögen als sehr schwierig. Zwar wurden in den meisten Bögen Angaben zu den Kapazitäten gemacht (Tageskapazität: 30 von 47 EB, Jahreskapazität: 37 von 47 EB, Lagerkapazität: 20 von 47 EB), jedoch ist die Vergleichbarkeit der errechneten Auslastungsgrade aufgrund verschiedener Begriffsdefinitionen und Bezugsgrößen nicht möglich. Probleme ergeben sich beispielsweise dadurch, dass in Verarbeitungsunternehmen Kapazitäten an verschiedenen Stellen der Prozesskette ermittelt werden können (z. B. Annahmekapazität, Kapazität einer bestimmten Produktlinie, ...). Aber auch wenn für die produzierten Erzeugnisse unterschiedliche Einheiten angegeben werden, oder es sich um eine Betriebsstätte mit stark saisonaler Produktion handelt, ist die Errechnung von Auslastungsgraden wenig sinnvoll. Zudem enthielten die Erhebungsbögen oftmals widersprüchliche Angaben.

Auf eine Auswertung dieses Indikators wird verzichtet, da sie mit vertretbarem Aufwand nicht möglich ist.

Als weiterer Indikator soll die Veränderung der Stückkosten dienen. Diese errechnen sich als Summe aus Material- und Personalaufwand dividiert durch die Menge produzierter Erzeugnisse. Dieser Indikator lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, als Vergleichsgröße eignet er sich jedoch lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten. Diese Voraussetzung ist meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben. Eine bessere Aussagekraft bietet eine Auswertung der Veränderungsrichtung der Stückkosten (sinkend, gleichbleibend, steigend), da so das Problem unterschiedlicher Niveaus und verschiedener Bezugsgrößen entfällt. Von den 37 für die Auswertung verwendbaren EB wurde in 17 EB eine Senkung der Stückkosten angestrebt. Das geringe Niveau der Stückkostenreduktion kann mit einer höherwertigen Verarbeitung in Zusammenhang stehen. Einen Hinweis auf diesem Zusammenhang gibt die tendenziell gestiegene Wertschöpfung in den betrachteten Projekten.

Neben den Stückkosten kann die Arbeitsproduktivität (Wert produzierter Erzeugnisse dividiert durch Summe Anzahl Beschäftigter) als Indikator für rationellere Produktionsverfahren und damit eine veränderte Wettbewerbsfähigkeit herangezogen werden.

Ähnlich wie bei den Stückkosten sind auch hier große Schwankungen zwischen unterschiedlichen Produktbereichen zu verzeichnen, so dass absolute Zahlen nur sehr wenig Aussagekraft hätten. Die Auswertung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass in den Bögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurden. Die von den Evaluatoren gewünschte Abfrage von Full-Time-Equivalents (FTE) konnte nicht durchgesetzt werden. Da die vorliegenden Angaben nur sehr bedingt über die tatsächliche Arbeitsintensität der einzelnen Arbeitskräfte Aufschluss gibt, wird in der folgenden Auswertung lediglich auf die Gesamt-AK eingegangen. Diese ist bei den Projekten, für die Abschlussbögen vorliegen und für diesen Parameter auswertbar sind, in zehn von zwölf Fällen gestiegen. Bei der Gesamtzahl der Projekte ist in 17 von 47 Fällen eine Erhöhung der AK-Produktivität geplant.

Eine Einschätzung der in geförderten Betrieben erzielten Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit kann sich somit vor allem auf die Abfrage von Investitionszielen, der Anwendung von QMS, Veränderungen der Produktionskosten und der Arbeitsproduktivität stützen, die sich auch mit vertretbarem Aufwand ermitteln lassen. Dagegen sind Abfragen zur konkreten Kapazitätsauslastung nicht nur aufwändig, sondern auch nicht sinnvoll auswertbar. Auf sie sollte zukünftig verzichtet werden.

7.6.2 Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?

Bewertungsfrage II analysiert die Abhängigkeit der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Erzeugnisse von förderbedingten Qualitätsverbesserungen. In drei Schritten werden erstens die Qualität der landwirtschaftlichen Rohprodukte und zweitens der nach geförderter Verarbeitung und/oder Vermarktung produzierten Erzeugnisse untersucht. In einem dritten Schritt wird versucht, anhand der Entwicklung der Wertschöpfung Rückschlüsse auf Qualitätsverbesserungen der produzierten Erzeugnisse zu ziehen. Schwierigkeiten entstehen dadurch, dass die Daten nicht direkt ermittelt werden können. Die Wertschöpfung ist zur Entlohnung von Arbeit und Kapital vorgesehen und nicht ausschließlich ein Spiegelbild der Produktqualität.

Es gibt wenige Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und

-abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme, Ziele Verbesserung der Qualität und der Aufmachung) stützen dieses Ergebnis. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass wesentliche Impulse für diese Entwicklung vom Marktgeschehen bestimmt werden. Hohe Qualität hat ergänzend zum Aspekt der Kostenvorfüherschaft insbesondere in gesättigten Märkten eine wichtige Bedeutung zur Absatzsicherung.

Diese Bewertung basiert auf Angaben eines Vorher-Nachher-Vergleichs der nachfolgend detailliert dargestellten Kennzahlen. Vorliegende Plandaten weichen von den realisierten Daten z. T. gering ab.

Die Bedeutung der **Rohstoffqualität** wird indirekt daraus abgeleitet, ob bei den vertraglich gebundenen Rohwarenbezügen Qualitätszu- oder -abschläge bei den Preisen vereinbart sind. Eine Qualitätskontrolle ist dazu Voraussetzung und erhöht gleichzeitig die Homogenität innerhalb einer Partie oder von Partie zu Partie. Die Auszählung der Nennungen von Qualitätszu- und -abschlägen ergibt keine deutliche Veränderungen: Zur Antragstellung werden in 41 auswertbaren Projekten 97 Rohwaren genannt, von denen bei 22 Rohwaren Qualitätsvereinbarungen vorliegen. Geplant wird eine Zunahme um vier Vereinbarungen auf 26 Rohwaren (106 gesamt). Dies bedeutet eine relative Zunahme von 18 %. Zum Abschluss werden die geplanten Vereinbarungen jeweils erreicht, soweit hierzu Ergebnisse vorliegen. Bei Berücksichtigung der dadurch gebundenen Rohwarenmengen würde vermutlich eine Steigerung erkennbar, weil die per Vertrag gebundenen Mengen häufig zugenommen haben (Zur Vertragsbindung siehe Bewertungsfrage III). Eine Ermittlung der Mengen und deren Entwicklung ist im Rahmen des Updates nicht möglich.

Systematische Qualitätskontrollen können zum Ablehnen von Rohstoffen oder Produkten im Verarbeitungsprozess bzw. bei der Endkontrolle führen, womit die Kennzahl qualitätsbedingt verworfene Produktion pro Jahr ein weiteres Kriterium ist. Da für diese Kennzahl nur ein Vorher-Nachher-Vergleich möglich ist und häufig keine Zahlen vorliegen oder Null eingegeben wurde, liegen nur wenige Angaben vor. Somit ist die Repräsentanz nicht gegeben. Insgesamt ist für die bereits abgeschlossenen Projekte der durchschnittliche Anteil qualitätsbedingt verworfener Produktion gesunken, und zwar von 0,19 % auf 0,06 % verworfene Produktion. Im Einzelnen treten große Unterschiede auf, wobei eine Erhöhung wie auch Senkung der verworfenen Produktion ein Kennzeichen systematischer Qualitätsförderung sein kann. Diese Kennzahl ist daher wenig aussagekräftig.

Ökologisch erzeugte Rohwaren gelten allgemein als qualitativ höherwertig. In NRW nennen 14 Projekte der 41 auswertbaren Projekte zur Antragstellung mindestens eine Öko-Rohware. Weitere fünf Projekte planen die Einführung mindestens einer Öko-Rohware. Veränderungen der Rohwarenmengen werden oft erst sichtbar, wenn allein die Projekte betrachtet werden, die im Öko-Bereich tätig sind. Diese ‚Öko-Verarbeiter‘ verfügen über

einen durchschnittlichen Anteil von Öko-Rohwaren an den Gesamtrohwaren von rd. 52 %. Die acht vorliegenden Abschlussbögen weisen 41 % Öko-Rohwarenbezug aus (vgl. Bewertungsfrage V). 14 Öko-Verarbeiter planen eine mittlere Zuwachsrate beim Öko-Rohwarenbezug von 12 %. Im Sektor Obst und Gemüse incl. Fruchtsaft planen drei Projekte mit Öko-Rohwaren mit 30 % die höchste Zuwachsrate. In NRW gibt es in der Förderung für V&V insgesamt sieben Projekte, die ausschließlich Öko-Rohwaren verwenden.

Als Qualitätsmerkmal der **Endprodukte** wird der Anteil der Produkte erfasst, die nach geförderter Verarbeitung/Vermarktung mit Gütezeichen verkauft wurden. Zeichen werden nach Güte- und Markenzeichen oder Herkunftszeichen getrennt. Nach der Reichweite wird jeweils in EU-weite, nationale bzw. regionale und unternehmenseigene Zeichen unterschieden. Die Nutzungshäufigkeit der Markenzeichen ist mit 24 von 47 Projekten nur wenig höher als die von Herkunftszeichen (17 Nennungen). Es wird zusätzlich die Verwendung von fünf Marken- und vier Herkunftszeichen geplant. Zusätzliche Marken- und Herkunftszeichen werden im Sektor OEP und REP geplant. EU-Zeichen werden bereits in sieben Fällen verwendet und in einem weiteren Fall wird ein EU-Zeichen eingeführt.

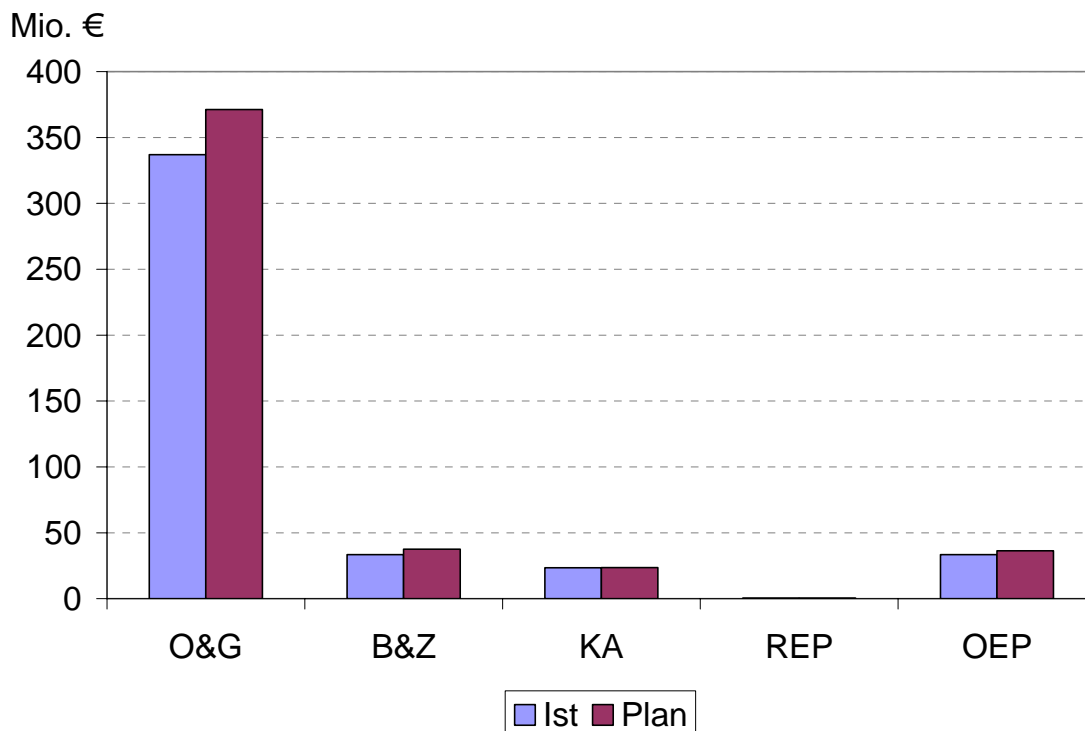
Die in Bewertungsfrage I behandelten Qualitätsmanagementsysteme geben Auskunft, ob systematische Kontrollen der Rohwaren, Prozesse und Produkte erfolgen. Eine Zunahme der Verbreitung und Intensität von QMS erfolgt.

Das Ziel ‚Verbesserung und Überwachung der Qualität‘ (Ziel 9) trägt zur Klärung bei, wie bedeutsam Qualität im gesamten Förderkontext ist. Als summarischer Maßstab verschiedener Qualitätsmerkmale eignen sich die abgefragten Ziele ‚Verbesserung und Überwachung der Qualität‘ und ‚Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse‘ (Ziel 5, vgl. Frage I). Das Ziel 9 wird in 29 von 47 Projekten genannt mit einer gemittelten Investitionssumme von rund 6 Mio. Euro (vgl. Tabelle 7.5). Der Vergleich mit Ziel 5 gibt zu erkennen, dass die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung vor allem im Sektor Obst & Gemüse wichtig ist, während bei Kartoffeln, OEP und REP die Verbesserung und Überwachung der Qualität vorrangig sind. Diese Angaben decken sich mit den Zielsetzungen des Programms sowie der Nennung der Hauptinvestitionsziele und sind vermutlich repräsentativ für die Förderfälle.

Ausgehend von der Vorstellung, dass Qualitätsverbesserungen auch in einer Erhöhung der **Wertschöpfung** bzw. des Wertes der produzierten Erzeugnisse zum Ausdruck kommen, wird die Entwicklung der Wertschöpfung in den wichtigen Sektoren betrachtet (Abbildung 7.2). Die Berechnung erfolgt näherungsweise aus dem Umsatz abzüglich der Handelswaren und dem Materialaufwand. Die Interpretation dieser Werte wird von Preisentwicklungen des Materialeinsatzes und der Produkte beeinflusst. Die sektorspezifische Marktentwicklung muss hierbei berücksichtigt werden, ebenso die Mehrfachnennung ein-

zelter Betriebe mit Folgeprojekten. Insgesamt steigt die errechnete Wertschöpfung in allen Sektoren, nur im Sektor Kartoffeln ist die Wertschöpfung annähernd gleich geblieben.

Abbildung 7.2: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren in Nordrhein-Westfalen zu den Zeitpunkten Ist und Plan (Mehrfachnennungen enthalten)



Quelle: Auswertung von 47 Erhebungsbögen.

Eine Steigerung der Produktpreise je Mengeneinheit (Durchschnittspreis im Bereich, der gefördert wurde) kann Hinweise auf eine gestiegene Qualität geben. Ähnlich wie bei den Stückkosten (siehe Frage I) wird nur die Veränderung der Produktpreise hinterfragt. Zum Zeitpunkt der Antragstellung erwarten die Betriebe mehr Preissteigerungen (52 Produkte) als -senkungen (40 Produkte).

Sowohl für Entwicklungen der Rohwarenqualität als auch der Endproduktqualität lassen sich aus den Kennzahlen Hinweise ermitteln. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass es sich dabei nur um allgemeine Feststellungen handelt. Außerdem werden die ermittelten Entwicklungen von vielen Faktoren beeinflusst, so dass eine kausale Zuordnung zur Förderung gewagt ist.

7.6.3 Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?

Einer der zentralen Punkte in der Argumentationskette für eine Begründung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist die Sicherung und eventuell ein Ausbau von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren. Mit verbesserten Vermarktungsstrukturen sollen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Einkommenserzielung landwirtschaftlicher Betriebe stabilisiert bzw. verbessert werden.

Inwieweit dies erreicht werden konnte, wird im Folgenden, soweit umsetzbar in Anlehnung an die Vorgaben der Kommission, anhand der Entwicklung des Rohwarenbezugs der geförderten Betriebsstätten, der Bedeutung und Entwicklung der Vertragsbindung sowie spezifischer Vertragsbedingungen abgeleitet.

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat sich positiv auf den Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgewirkt. Die Rohwarenbezüge sollen gemäß den Planungen in den meisten Sektoren ausgeweitet werden. In den bereits abgeschlossenen Fällen wurden die Rohwarenbezüge auch tatsächlich ausgeweitet. In Kombination mit der Vertragsbindung hat sich die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten etwas erhöht. Zu beachten ist, dass für den Sektor B&Z eine Vertragsbindung mit den Erzeugern für die Begünstigten nicht Bewilligungsvoraussetzung ist.

Unabhängig von den nachfolgend zum Beleg dieser Aussagen dargestellten Aspekten profitieren Landwirte zunächst auch von der zuvor schon beschriebenen gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe (Siehe BF I).

Eine Darstellung des mengenmäßigen Rohwarenbezugs scheidet an der Vielzahl nicht addierbarer Angaben der Mengeneinheiten (kg, Kiste, Stk, Bund usw.). Dargestellt werden kann, wie sich die wertmäßige Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen in den geförderten Unternehmen entwickelt hat. Der Wert des Rohwarenbezugs soll nach Abschluss des Projektes (Planzahlen) über alle Sektoren mit Ausnahme B&Z um rund 18 Mio. Euro auf 133 Mio. Euro steigen (+16 %). In den bereits abgeschlossenen Projekten ist der wertmäßige Rohwarenbezug um ca. 27 % angestiegen. Der Sektor B&Z wird separat betrachtet, da durch mehrmalige Doppelzählung eines Großprojektes die Zahlen sehr verzerrt werden. Andererseits werden auch Waren über die geförderte Einrichtung vermarktet, die im EB wertmäßig nicht erfasst werden können. Daher sind die ange-

gegebenen Zahlen unter großem Vorbehalt zu interpretieren. Bei den abgeschlossenen Projekten innerhalb des Sektors stieg der Wert der vermarkteten Ware laut EB von 263 Mio. Euro um 38 % auf 365 Mio. Euro.

Insofern konnten wichtige Beiträge zur Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen erzielt werden. Dabei ist zu beachten, dass dieser Wert lediglich Bruttoangaben der geförderten Betriebsstätten darstellt und keine Rückschlüsse für Nettoeffekte im Programmgebiet zulässt. Außerdem sind bei mehreren Projektanträgen für eine Betriebsstätte während der Förderperiode Doppelzählungen enthalten, die zu erheblichen Verzerrungen führen können. Darüber hinaus beinhalten die Wertangaben zum Teil größere Marktschwankungen, die mit der Förderung nicht im Zusammenhang stehen.

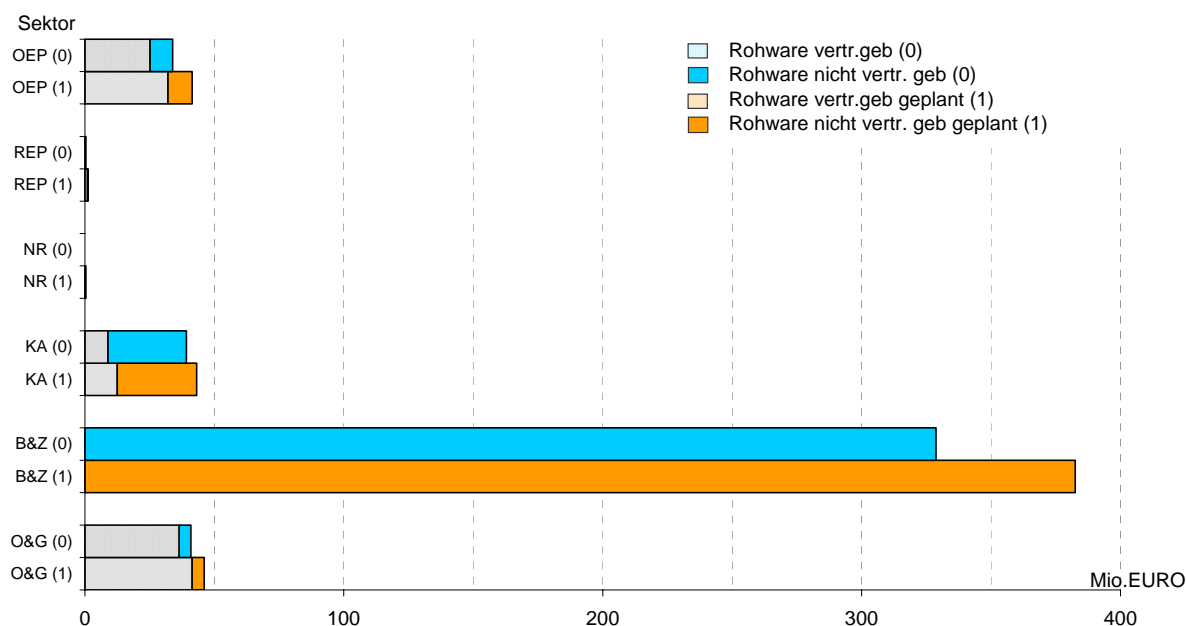
Die Sicherheit des Absatzes ist in gesättigten Märkten ein wichtiges Argument. Der Umfang der Vertragsbindung liefert Anhaltspunkte für das Ausmaß solcher Sicherheiten. Für die fünf wichtigsten Rohwaren der einzelnen Projekte ist die Vertragsbindung erfasst worden.

Von den insgesamt erfassten 47 Projekten liegen dazu Angaben für 106 Rohwaren bei Antragstellung, 120 bei Planung und 38 bei Abschluss vor. Gemäß der Planungen bei Antragstellung soll sich die Anzahl der Rohwaren mit Vertragsbindung von 59 auf 83 erhöhen. In den 13 bereits abgeschlossenen Projekten ergibt sich eine Erhöhung von 14 auf 17 vertraglich gebundenen Rohwaren gegenüber der Ausgangssituation. Der Anteil der Vertragsbindung am Gesamtwert der Rohwaren erhöht sich in den Planungen gegenüber der Ausgangssituation etwas und liegt bei 66 % ohne den Sektor B&Z (siehe Abbildung 7.3).

Bei der Interpretation sind sektorale Unterschiede zu beachten. Mit Ausnahme der Sektoren B&Z, OEP und REP⁸ sind bei allen anderen Sektoren im Falle der Inanspruchnahme von GAK-Mitteln vertragliche Bindungen von mindestens 50 % vorgeschrieben. Im Sektor B&Z wurden keine Vertragsbindungen angegeben, obwohl es durchaus vertragliche Bindungen gibt, da diese nicht Bewilligungsvoraussetzung sind.

Weitere Einschränkungen für die Interpretation der ermittelten Ergebnisse ergeben sich aus den Erhebungsmodalitäten. Teilweise wird bei der Vertragsbindung nur die Rohwarenmenge angegeben, die Gegenstand der jeweiligen Investition bzw. Fördervoraussetzung ist und möglicherweise nur einen Teil der insgesamt in der Betriebsstätte verarbeiteten Rohwaren darstellt. Dadurch kann der ausgewiesene Vertragsbindungsanteil unter die nach GAK notwendigen Vertragsbindungsanteile fallen.

⁸ Im Sektor B&Z sind Vertragsbindungen nicht Bewilligungsvoraussetzungen. In den Sektoren OEP und REP sind 40 % Vertragsbindung Mindestvoraussetzung für die Bewilligung.

Abbildung 7.3: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug

Quelle: Auswertung Erhebungsbogen, eigene Darstellung.

Leider sind die für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten, obwohl sie für die Landwirte von zentraler Bedeutung sind und von der Förderung oft höhere Erzeugerpreise erwartet werden. In den Erhebungsbögen wurden Merkmale von Preisvereinbarungen bezüglich der (vertraglich gebundenen) Rohwaren erfasst, um Hinweise auf die angestrebte bzw. erreichte Preisgestaltung zu erhalten. Die Auswertung dieser Angaben erfolgt unter großen Vorbehalten, da Zweifel bestehen, ob die dazu in den Erhebungsbögen enthaltenen Angaben aufgrund unterschiedlicher Begriffsinterpretationen und Bezugsgrößen sowie unterschiedlich präziser Ausfüllung tatsächlich vergleichbar sind. Soweit Angaben zu den vertraglich gebundenen Rohwaren vorliegen, werden in der überwiegenden Zahl der Projekte durchschnittliche Marktpreise gezahlt und in den Planungen angestrebt. Aufschläge gegenüber dem durchschnittlichen Marktpreis sind in den Planungen für acht von insgesamt 118 Rohwaren vorgesehen. Bei den bereits abgeschlossenen Projekten haben sich gegenüber den Planungen keine Veränderungen ergeben.

Die vorstehenden Ausführungen führen zu der Einschätzung, dass es sehr schwierig und aufwändig ist, belastbare Angaben zu förderbedingten Preisentwicklungen zu ermitteln. Auf Indikatoren zu diesem Aspekt sollte daher in Zukunft verzichtet werden. Unter den aufgezeigten Vorbehalten sind die Wertentwicklung des Rohwarenbezugs und der Umfang der Vertragsbindung am ehesten geeignete Indikatoren zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung auf die Landwirte, die sich auch mit vertretbarem Aufwand ermitteln lassen.

7.6.4 Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird zunehmend davon bestimmt, inwieweit es gelingt, dem allgemein gewachsenen Interesse der Verbraucher nicht nur an gesunden Lebensmitteln sondern auch ethisch unbedenklichen Produktionsprozessen zu entsprechen. Durch eine Vernachlässigung von Qualitätssicherungs- bzw. -managementsystemen steigt das Risiko von Produkt- und Produktionsmängeln. Produkt- und Produktionsmängel können neben Regressforderungen oder unmittelbaren Gesundheitsgefährdungen zu existenzbedrohenden Marktentwicklungen für Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der betroffenen Branchen führen.

Die gesetzlichen Mindestanforderungen in Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der einzelnen Branchen spiegeln die aktuell und EU-weit gültige rechtliche Grundlage wider. Die Mindestanforderungen müssen unabhängig von der Förderung durch die Betriebe eingehalten werden und sind von den amtlichen Kontrollorganen zu prüfen. Damit agieren die Unternehmen immer auf einem rechtlich abgesicherten Niveau.

Mit modernen Anlagen sind i.d.R. auch Arbeitsplatzbedingungen nach dem neuesten Stand der Technik verbunden, so dass ein Spill-over-Effekt von Modernisierung zu den Arbeitsplatzbedingungen unterstellt werden kann.

Nicht zuletzt durch Skandale haben die Wirtschaftsakteure insbesondere des LEH verschiedene Initiativen, wie etwa spezielle QMS gestartet, um der Gefahr vermeidbarer Unzulänglichkeiten von Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung verstärkt zu begegnen. Aspekte der Hygiene, der Arbeitsbedingungen und des Umgangs mit Tieren werden in den verschiedenen QMS in unterschiedlicher Ausprägung behandelt⁹. Die Nutzung von QMS ist ein klares Indiz für die intensive Berücksichtigung von Gesundheits- und Tierschutzaspekten. Der Förderung kommt in diesem Zusammenhang weniger die Rolle des Initiators als vielmehr die der begleitenden Unterstützung der Entwicklung zu.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Rahmenbedingungen legen die verfügbaren Daten den Schluss nahe, dass die geförderten Unternehmen Belange des Gesundheits- und

⁹ Vgl. <http://www.eurep.org/Languages/German/index.html> (Zitat am 03.05.05): „Den Erwartungen der Verbraucher folgend, haben Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels zusammen mit landwirtschaftlichen Erzeugern aus der ganzen Welt eine Anzahl von produktspezifischen Farmzertifizierungsstandards entwickelt und angewendet. Unser Ziel ist es, alle weltweit existierenden landwirtschaftlichen Standards dieser Art zu integrieren, zu harmonisieren und transparent zu machen. Berücksichtigt werden dabei Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, den Arbeitsschutz, den Umweltschutz und den Tierschutz.“; <http://www.q-s.info/de> Themen sind u.a. Personalschulungen und Anforderungen an den Tierschutz.

Tierschutzes ernst nehmen und teilweise erhebliche Anteile der Investitionen in Qualitätssicherungssysteme sowie in die Gestaltung des Arbeitsplatzes fließen.

Diese Bewertung basiert auf Angaben zu den Investitionszielen

- Verbesserung und Überwachung der Qualität;
- Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen;
- Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere und dem Ziel
- Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen und des Unfallschutzes

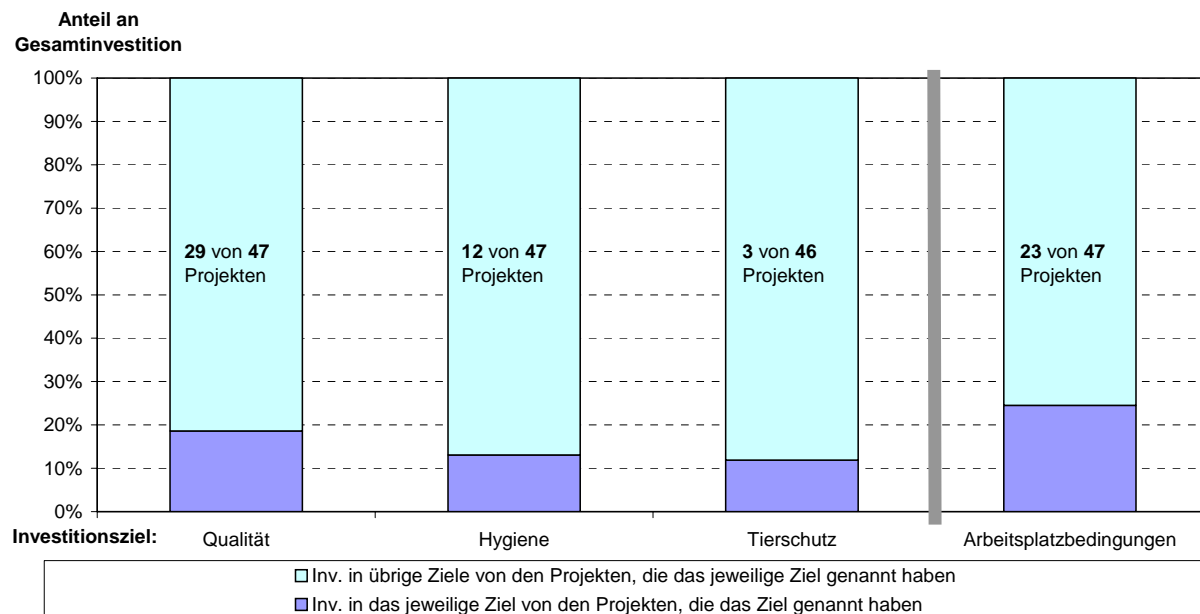
sowie den Indikatoren

- Einsatz von QMS-Systemen,
- Ausmaß amtlicher Kontrollen,
- Beanstandungen und amtlich festgestellte Tierschutzverletzungen sowie
- dem Vorkommen von Arbeitsunfällen.

Von den 47 untersuchten EB wird die Verbesserung und Überwachung von Qualität von 29 sowie Hygienebedingungen von zwölf Projekten als relevantes Ziel genannt (vgl. Abbildung 7.4). Durchschnittlich werden bei den Projekten mit Qualitätszielsetzung ca. 18 % der Investitionssumme für dieses Ziel eingesetzt. 13 % sind es bei den Projekten mit Hygienezielsetzung. Das entspricht einem Anteil von rund 6 % an den Investitionsmitteln aller Projekte für diese beiden Ziele. Das Ziel Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere ist in den Projekten von Relevanz, in denen tierische Erzeugnisse verarbeitet/vermarktet werden. In drei Projekten werden ca. 11 % der förderfähigen Investitionssumme diesem Ziel zugeordnet.

Arbeitsplatzbedingungen können durch verschiedene Maßnahmen beeinflusst werden, wie z. B. Hygieneaspekte, moderne Anlagen mit verbesserter Bedienung von Maschinen, Sozialräume. Dieses Ziel ist ein Querschnittsziel, welches nur schwer zu quantifizieren ist und zudem eher ‚Begleiteffekte‘ repräsentiert. Seine Bedeutung wurde bezogen auf die Gesamtinvestitionen getrennt von den übrigen Investitionszielen abgefragt. 23 der 47 Projekte unterstützen explizit das Ziel verbesserter Arbeitsplatzbedingungen, wobei in dieser Gruppe der Anteil dieses Ziels an den Gesamtinvestitionen bei durchschnittlich 25 % liegt (= 5 % an allen Projekten).

Abbildung 7.4: Investitionsanteil des jeweiligen Zieles in den Projekten, die dieses Ziel genannt haben



Quelle: EB-Angaben des Bundeslandes

Hinsichtlich des Niveaus von Betriebsunfällen ist eine sektorspezifische Betrachtung notwendig, da das Gefährdungspotenzial von den Produktionsabläufen abhängt. Die Betrachtung von Veränderungen durch einen Vergleich vor und nach der Investition kann sektorübergreifend Hinweise auf Verbesserungen geben. Allerdings müssen ausreichend viele Fälle in die Betrachtung einfließen, um Zufallseinflüsse zu minimieren. Insgesamt ist keine Reduktion der Betriebsunfälle festzustellen. Aufgrund der geringen Fallzahl kann jedoch keine Tendaussage getroffen werden.

Der Einsatz von QMS hat sich im Vorher-Nachher-Vergleich in zweifacher Hinsicht verbessert: QMS werden von immer mehr Betrieben überhaupt eingesetzt, und die Intensität pro Unternehmen (Anzahl QMS/Betrieb) hat zugenommen.

Aussagen über Wirkungen der Förderung hinsichtlich des Gesundheits- und Tierschutzes lassen sich am Besten aus den Angaben zu den Investitionszielen ableiten. Daneben lässt die Anwendung von QMS indirekt Rückschlüsse zu. Dagegen ist auf die Abfrage von Kontrollen, Beanstandungen sowie Ordnungswidrigkeiten im Rahmen der Evaluation zu verzichten, weil insbesondere bei der Erhebung Unzulänglichkeiten auftreten¹⁰, und die

¹⁰ Probleme ergeben sich, weil nicht klar ist, ob ein Kontrollbesuch mit einer/mehreren inhaltlichen Kontrolle(n) einfach/mehrfach zählt. Ebenso können mehrere Beanstandungen bei einer oder eben bei ver-

Fälle zumeist mit Verzögerungen eintreten. Ausschließlich meldepflichtige Arbeitsunfälle sind eindeutig definiert und anzugeben, so dass bei ausreichend großer Grundgesamtheit (eher nationale Auswertung) beurteilungsfähige Daten ermittelt werden.

7.6.5 Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?

Diese Frage stellt für die Kommission einen äußerst wichtigen Aspekt dar, denn der Bereich des Umweltschutzes wird außer in den kapitelspezifischen auch im Komplex der kapitelübergreifenden Fragen aufgegriffen bzw. zieht sich als Querschnittsfrage durch alle Programmschwerpunkte.

Die Förderung hat neben den vordringlichen Zielen wie Steigerung der ökonomischen Leistungssteigerung der Unternehmen auch Relevanz für ökologische Verbesserungen, da nicht nur die gesetzlichen Anforderungen an eine nachhaltige, umweltgerechte Produktion ständig wachsen, sondern gestiegene Preise z. B. für Energie und Wasser zunehmend auch einen ökonomischen Faktor darstellen.

Wie in der Halbzeitbewertung bereits erläutert, sind Angaben zu umweltrelevanten Merkmalen der bezogenen/verarbeiteten Rohwaren auf der Ebene der landwirtschaftlichen Unternehmen nur unvollständig zu erhalten. Es erscheint sinnvoll, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die im Rahmen von V&V geförderten Projekte selbst auf Aspekte ihres Beitrages zum Umweltschutz zu untersuchen. Anhaltspunkte für Umweltverbesserungen ergeben sich z. B. aus der Anwendung neuer Techniken in den V&V-Unternehmen sowie aus effektivem Ressourceneinsatz je Produkteinheit oder dem Einsatz regenerativer Energiequellen.

Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes in geringem Umfang beigetragen hat. Ableiten lässt sich dies aufgrund spezifischer umweltschonender Produktionsweisen von verarbeiteten Rohwaren, den Zielsetzungen der Investition sowie der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs pro 1 000 Euro produzierter Erzeugnisse.

Der Erzeugung von Produkten nach den Regeln des ökologischen Landbaus werden umweltschonende Effekte zuerkannt. Der Entwicklung des Anteils ökologisch erzeugter Rohwaren oder des Anteils der „nachwachsenden“ Rohwaren an der gesamt verarbeite-

schiedenen Kontrollen auftreten. Ferner haben Beanstandungen unterschiedliche Bedeutung, die aber nicht eindeutig differenziert aufgezeigt werden kann. All dies ist mit vertretbarem Aufwand nicht lösbar.

ten/vermarkteten Rohwarenmenge kann daher Aufschluss über geplante bzw. realisierte Veränderungen bezüglich des Umweltschutzes durch die getätigte (geförderte) Investition geben. Wie in Kapitel 0 im Zusammenhang mit Qualitätsverbesserungen bereits diskutiert, soll nach den Planungen der Anteil der Öko-Rohwaren erhöht werden.

Die Analyse der Daten lässt insgesamt die Aussage zu, dass der Anteil an Öko-Rohwaren bei den Verarbeitungsunternehmen in Nordrhein-Westfalen noch immer recht klein ist. Es ist zwar eine Tendenz zu erkennen, diesen Anteil zu erhöhen. Gemessen an der Gesamtmenge der verarbeiteten Rohwaren ist der Anteil Öko-Rohware jedoch gering. Erklärungsansätze für die geringen Öko-Anteile sind aber auch von statistischer Natur. Die Sektoren O&G, KA und B&Z haben relativ große Rohwarenbezüge aus konventioneller Produktion. Die Projekte aus dem Bereich Öko sind dagegen relativ klein und daher errechnen sich sehr kleine Öko-Anteile. Die ausgewerteten Daten gestatten keinen Überblick über die tatsächlich im Bundesland (BL) verarbeiteten Mengen an Öko-Rohwaren.

Bei einer Förderung nach der Richtlinie Ökologisch erzeugter Produkte besteht die Vorgabe einer vollständigen Trennung der Produktionslinien für konventionelle und Öko-Produkte. Für viele Unternehmen ist diese Doppelgleisigkeit zu aufwändig, so dass teilweise auf den höheren Fördersatz für Öko-Produkte verzichtet und eine Förderung innerhalb der MSV oder anderer Programme beantragt wird.

Nachwachsende Rohstoffe werden zum Zeitpunkt $t=0$ in keinem Projekt verarbeitet/vermarktet. Ein Projekt als Neugründung plante die Verarbeitung von nachwachsenden Rohstoffen; doch dieses wurde mittlerweile wieder eingestellt.

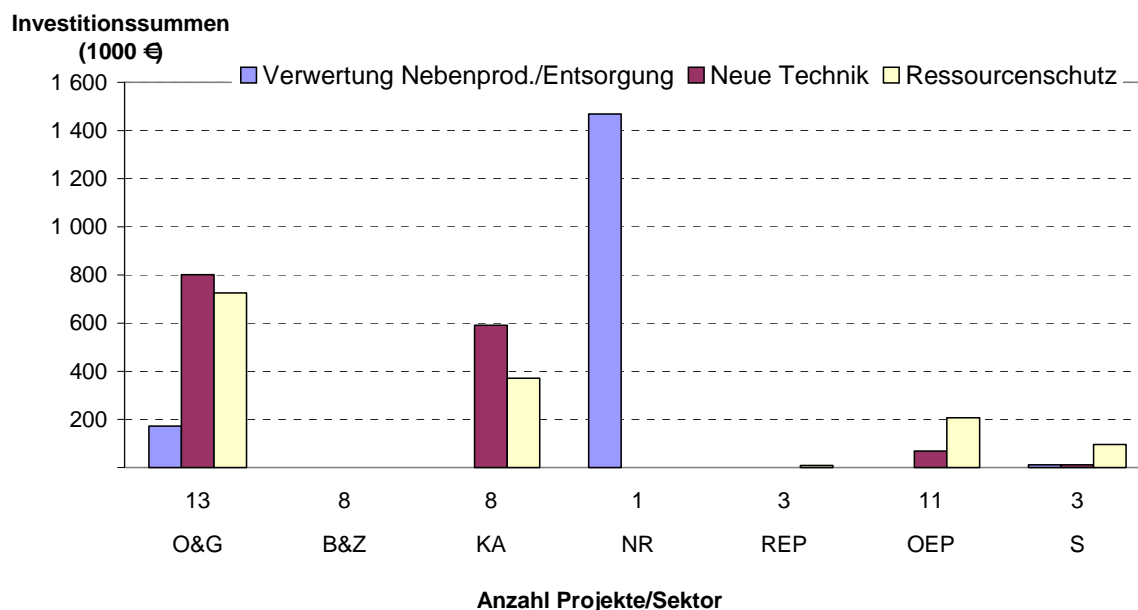
Eine Verbesserung des Umweltschutzes als direktes Ziel oder zusätzlicher Nutzen der Investition spielen bei den meisten Unternehmen eine untergeordnete Rolle. So werden Ziele zum Thema Umweltschutz zwar bei 20 von 47 EB wenigstens einmal genannt, es werden ihnen aber nur kleinere Summen zugeordnet. Ihr durchschnittlicher Anteil liegt bei rund 4 % der Gesamtinvestitionssumme. Die Förderung leistet damit eher einen geringen Beitrag zum Umweltschutz (Abbildung 7.5).

Basis dieser Einschätzung stellen die Nennungen der drei Ziele zum Umweltschutz ‚Ressourcenschonung und Wasseraufbereitung‘, ‚Anwendung neuer Techniken‘ und ‚Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle‘ dar. Rund 43 % der Vorhaben nennen mindestens eines der drei Ziele. Häufig verfolgen jedoch die Investitionen auch mehrere Umweltziele.

Ein effektiverer Einsatz der benötigten Ressourcen Energie und Trinkwasser kann als Kriterium für direkte oder indirekte Umweltschutzinvestitionen verwendet werden. Die analysierten Daten zeigen, dass eine wertmäßige Steigerung des Energieeinsatzes geplant ist.

Bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse bzw. auf den Wert der verarbeiteten Rohwaren ist jedoch eine leicht verbesserte Energieeffizienz vorgesehen. Zur Realisierung dieser Planung sind derzeit noch keine Aussagen möglich, da noch zu wenige Abschlussbögen vorliegen.

Abbildung 7.5: Nennungen wichtiger Umweltziele bei Investitionen im Bereich V&V



Quelle: Auswertung EB, eigene Darstellung.

Auch der im Zuge der geförderten Investition geplante Einsatz alternativer Energien kann durch verminderten Verbrauch an Ressourcen einen Beitrag zum Umweltschutz leisten. In NRW kamen vor Beginn der geförderten Investitionen in fünf Projekten alternative Energien zum Einsatz. Es wird Energie aus Wärmerückgewinnung genutzt. In einem weiteren Projekten wird geplant, im Zuge der geförderten Investition in diesem Bereich aktiv zu werden. Anlagen zum Einsatz von Wind, Solar, Biogas oder anderen nachwachsenden Rohstoffen sind weder in Betrieb noch geplant.

Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Vorhaben ergab im Mittel über alle Sektoren für fast die Hälfte (17 von 41) der ausgewerteten EB eine geplante Zunahme des absoluten Verbrauches, 12 % der Betriebsstätten (5 von 41) planen eine Reduktion der eingesetzten Trinkwassermengen, die übrigen sehen keine Änderung vor bzw. blieben als Neugründungen unberücksichtigt. Bezieht man den Ressourcenverbrauch Trinkwasser jedoch auf eine Einheit des Produktionswertes, so kann für die Mehrzahl der Vorhaben ein reduzierter Trinkwasserverbrauch festgestellt werden. Es muss allerdings einschränkend zu diesen Ergebnissen betont werden, dass die Angaben mit vielen Unsicherheiten und teilweise groben Fehlern (u.a. Eingabefehler) behaftet sind, so dass die Aussagen nicht überbewertet werden dürfen.

Beiträge der Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes können aus spezifischen Merkmalen der verarbeiteten Rohstoffe wie dem Anteil von Öko-Rohwaren oder nachwachsenden Rohstoffen, einer Abfrage der Investitionsziele oder dem Ressourcenverbrauch je 1.000 Euro produzierte Erzeugnisse ermittelt werden. Diese Kennzahlen erlauben vor allem dann Rückschlüsse auf Umweltwirkungen, wenn zusätzliche Informationen über die spezifischen Rahmenbedingungen vorliegen und bei der Ergebnisinterpretation einfließen können. Da dies nur selten mit vertretbarem Aufwand zu erreichen ist, sollte auf eine breite Erhebung solcher Daten verzichtet werden.

7.7 Gesamtbetrachtung der Maßnahmen

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

In Tabelle 7.7 und Tabelle 7.8 wird dargestellt, inwieweit die im Programm für den Bereich Verarbeitung und Vermarktung formulierten Ziele erreicht wurden.

Tabelle 7.7: Zielerreichung Kapitel VII des NRW-Programms Ländlicher Raum - 1

Sektor	Ziele	Zielerreichung	
		++	(gut erreicht)
		+	(teilweise erreicht)
		0	(gering/gar nicht erreicht)
		?	(z.Zt. nicht bewertbar)
Programm	Verbesserung der Produktionsstruktur	+	In den Sektoren O&G und B&Z
	Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung	?	
	Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Forstwirtschaft	0	
Programmspezifische	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft von der Produktion über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung	+	O&G, B&Z
	Förderung nachhaltiger Produktionssysteme, um damit Beiträge zur Verbesserung der Umwelt zu leisten sowie Anreize zur produktionsintegrierten Erbringung freiwilliger ökologischer Leistungen zu schaffen	0	
	Land- und forstwirtschaftliche Produktion mit den gesellschaftlichen Erfordernissen und Bedürfnissen in Einklang bringen, z. B. über die Erzeugung qualitativ hochwertiger, umweltfreundlich und tierschutzgerecht produzierter Nahrungsmittel oder über die Bereitstellung nachwachsender Rohstoffe zur Schaffung endlicher Ressourcen	0	Mengenmäßig geringer Umfang
	Flächendeckende Landbewirtschaftung und attraktive Dörfer sicherstellen, um lebenswerte ländliche Räume zu erhalten	0	
	Ausgleich von für den Einzelbetrieb unabweisbaren Benachteiligungen, unabhängig davon, ob diese aufgrund natürlicher oder rechtlicher Rahmenbedingungen zustande gekommen sind	0	
Sektorübergreifend	Förderangebote sollen in den bereichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung zu international leistungsfähigen Betriebsstrukturen führen, dem wachsenden Bedürfnis der Verbraucher nach umweltfreundlich, tierschutzgerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln nachkommen und das wachsende Segment ökologisch bzw. regional erzeugter und vermarkteter Produkte bedienen	+	O&G, B&Z
	Weiterhin sollen für die landwirtschaftlichen Betriebe neue Einkommensperspektiven im Bereich nachwachsender Rohstoffe und über Diversifizierungsmöglichkeiten erschlossen werden, die die Existenzfähigkeit der Betriebe mittel- und langfristig verbessern	0	Mengenmäßig geringer Umfang mit hohem Einsatz öffentlicher Mittel
Regionale Vermarktung	Beitrag zur Existenzsicherung bäuerlich strukturierter Familienbetriebe sowie klein- und mittelständischer Unternehmen der Ernährungswirtschaft	+	Relativ wenige Projekte, aber Wirkung erkennbar
	Mehr Sicherheit und Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher	+	+ Herkunftsnachweis
	Stärkung der Wirtschaftskraft ländlich geprägter Räume durch die Bindung von Wertschöpfung und Beschäftigung an die Region	0	
	Stärkere Verbreitung umweltschonender und tiergerechter Produktionsverfahren	0	
	Vermeidung energieaufwendiger sowie tier- und umweltschutzbelastender Transporte	0	

Quelle: Eigene Angaben.

Tabelle 7.8: Zielerreichung Kapitel VII des NRW-Programms Ländlicher Raum - 2

Sektor	Ziele	Zielerreichung	
		++	(gut erreicht)
		+	(teilweise erreicht)
		o	(gering/gar nicht erreicht)
		?	(z. Zt. nicht bewertbar)
Ökologischer Landbau	Wachsende Nachfrage aus eigener Produktion bedienen	+	Wirkung auf niedrigem Niveau
	Verfahrensbedingter Preisabstand zwischen Öko- und konventionell auf ein für den Verbraucher akzeptierbares Maß beschränken	?	
	Auf- und Ausbau von Betrieben, die sich allein oder als zweites Standbein auf die Verarbeitung und Vermarktung von Öko-Produkten spezialisieren wollen	+	Erfolgsversprechende Projekte
	Schaffung von wirtschaftlichen und konkurrenzfähigen Produktionseinheiten. Bündelung des Angebotes für den Lebensmitteleinzelhandel	+	2 größere Projekte, ansonsten Projekte vielfach zu klein für LEH
Nachwachsende Rohstoffe	Der Anbau und die Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen soll in Nordrhein-Westfalen in den Bereichen unterstützt werden, in denen eine Wettbewerbsfähigkeit der Rohstoffe und positive Umwelteffekte im Lebenszyklus der Produkte zu erwarten sind	0	Nur 1 Projekt, mittlerweile eingestellt
	Ziel ist die Bündelung und Zusammenfassung des Angebotes mit vertraglichen Liefervereinbarungen sowie eine marktgerechten Unterstützung der ersten Aufbereitung der Rohstoffe	0	
	Beabsichtigt ist die Initiierung des Aufbaus von Produktions- und Verarbeitungslinien für nachwachsende Rohstoffe	0	
	Ziel ist die verstärkte Nutzung von Rohstoffen, die dem Anspruch einer Kreislaufwirtschaft gerecht werden. Dies dient dem Ziel der Umwelt- und Ressourcenschonung sowie Nachhaltigkeitsaspekten	0	
Obst und Gemüse frisch	Bündelung und Stärkung der Absatzeinrichtungen im Bereich Obst und Gemüse. Dazu sind Investitionen zum Ausbau und Umbau der Absatzeinrichtungen sowie Investitionen zur Modernisierung und Rationalisierung erforderlich	0	
Obst und Gemüse verarbeitet	Stärkung der Verarbeitungsindustrie führt zu einer Sicherung des Vertragsgemüseanbaus im Bundesland bzw. verhindert Abwanderungstendenzen in Richtung osteuropäischer Produktionsgebiete	++	Standorte gesichert, Rohwarenbezug teilweise ausgedehnt
	Insbesondere soll die Positionierung von Unternehmen aufgrund von Leistungen im Umweltschutzbereich unterstützt werden	++	Umweltwirkung erkennbar
Kartoffeln	Die teilweise von außerhalb des Bundeslandes initiierte Ausdehnung der Produktion in Nordrhein-Westfalen soll durch die Förderung der nachgelagerten Bereiche ergänzt werden, um diese momentane Entwicklung auf eine bundeslandesinterne, eigenständige tragfähige Grundlage zu stellen.	0	
	Die Wertschöpfung des Veredlungsprozesses soll im Bundesland verbleiben	0	
Blumen und Zierpflanzen	Prioritäre Förderung der innovativen expansiven Vermarktungssysteme in Form eines integrierten Konzeptes, von dem auch die Erzeugerbetriebe profitieren	++	Starke Expansion mit Bemühungen um Erzeugerbindung
	Unterstützung der Anpassung an die wachsende Nachfrage an convenience Produkten	++	In den Investitionen berücksichtigt

Quelle: Eigene Angaben.

Seit Beginn der Förderperiode wurden die für V&V vorgesehenen Mittel kontinuierlich gesenkt. Die geplanten Ausgaben im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden aufgrund von Umschichtungen und Kürzungen innerhalb des Programms und aufgrund nicht vollständiger Ausschöpfung der Jahrestanchen (fehlende Projekte/Jährlichkeitsprinzip) um 42 % reduziert. Im Oktober 2004 wies der Finanzplan noch öffentliche Ausgaben in Höhe von rund 59 Mio. Euro aus. Ausgezahlt wurden bisher mit ca. 37 Mio. Euro insgesamt 62 % der eingeplanten Finanzmittel. Inklusive Bewilligung sind derzeit 71 % der aktuell geplanten Finanzmittel gebunden.

In Anlehnung an die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen können zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahme folgende Aussagen getroffen werden:

Eine Steigerung der **Wettbewerbsfähigkeit** der geförderten Unternehmen wird angestrebt. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist eine tragende Zielsetzung der Investoren und wird insbesondere durch die Zuordnung der Investitionssummen zu diesem Ziel deutlich. Hinzu kommen eine verstärkte Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen in den geförderten Betriebsstätten.

Es gibt wenige Hinweise darauf, dass neben der verbesserten Nutzung von QMS die Förderung Bemühungen um eine **Qualitätsverbesserung** erkennbar unterstützt. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme, Ziele Verbesserung der Qualität und der Aufmachung) weisen nicht eindeutig auf eine derartige Entwicklung hin.

Die Förderung hat sich positiv auf den **Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse** ausgewirkt. Die Rohwarenbezüge in den geförderten Projekten sollen gemäß den Planungen in den meisten Sektoren ausgeweitet werden, wobei rückläufige Rohwarenbezüge in nicht geförderten Betrieben nicht berücksichtigt sind (Bruttobetrachtung). In den bereits abgeschlossenen Fällen wurden die Rohwarenbezüge auch tatsächlich ausgeweitet. In Kombination mit der Vertragsbindung erhöht sich damit die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten der geförderten Projekte.

Die geförderten Unternehmen nehmen Belange des **Gesundheits- und Tierschutzes** ernst und investieren teilweise erhebliche Anteile der Investitionen in Qualitätssicherungssysteme sowie in die Gestaltung des Arbeitsplatzes.

Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des **Umweltschutzes** nur in geringem Umfang beigetragen hat.

7.7.2 Anhang-I-Problematik

Die Begrenzung der Förderung auf Produkte der ersten Verarbeitungsstufe, wie sie vor allem zur Begrenzung der Sonderregelungen für die Landwirtschaft mit dem Anhang I zum EG-Vertrag gedacht ist, stößt in der praktischen Umsetzung zunehmend an Grenzen. In der Praxis bedeutet eine zunehmende Marktorientierung im Blick auf höhere Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit konkret, auf Verbraucherwünsche nach Produkten mit Zusatznutzen und Convenience-Eigenschaften z. B. in Form von Teil- und Fertiggerichten einzugehen. Einige Beispiele sollen exemplarisch zeigen, welche Konsequenzen daraus in der Praxis resultieren.

Unter Anhang I fällt z. B. die Zollposition

0404 10 – Molke und modifizierte Molke, auch eingedickt oder mit Zusatz von Zucker oder anderen Süßmitteln.

Wenn ein Unternehmen versucht, marktorientierte Wertschöpfung für diese Produkte zu erreichen, indem es die Produkte aufwertet z. B. im Bereich Babynahrung unter der Zollposition

1901 10 00 – Zubereitungen zur Ernährung von Kindern, in Aufmachungen für den Einzelverkauf,

oder im Bereich der Sportlernahrung (Molkenproteinkonzentrat) unter der Zollposition

3502 20 – Molkenproteine (Lactalbumin), einschließlich Konzentrate aus zwei oder mehr Molkenproteinen,

fällt es aus Anhang I und damit aus der Förderung heraus.

Ebenso fällt man aus Anhang I und damit aus der Förderung heraus, wenn Joghurt (Anhang I, Zollposition 0403 10) zu Trinkjoghurt aufgewertet wird und damit unter die Zollposition „2202 Wasser, einschließlich Mineralwasser und kohlenensäurehaltiges Wasser, mit Zusatz von Zucker, anderen Süßmitteln oder Aromastoffen, und andere nichtalkoholhaltige Getränke, ausgenommen Frucht- und Gemüsesäfte des KN-Codes 2009“ fällt, die nicht zu Anhang I gehört.

Auch eine Aufwertung der Milch zu Pudding (KN-Code 1901 und 2106) führt zur Einstufung in Zollpositionen außerhalb Anhang I und damit zum Verlust der Förderfähigkeit mit Mitteln des EAGFL.

Probleme der Zugehörigkeit zu Anhang I resultieren darüber hinaus auch daraus, dass auf EU-Ebene unterschiedliche Zuordnungen zu Anhang I vorgenommen werden. So ist die Zollposition 0403 10 (Joghurt) sowohl im Anhang I zu Artikel 32 des EG-Vertrages als auch im Anhang B der „Verordnung (EG) Nr. 1520/2000 der Kommission vom 13. Juli

2000 zur Festlegung der gemeinsamen Durchführungsvorschriften für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen und der Kriterien zur Festsetzung des Erstattungsbetrags für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse, die in Form von nicht unter Anhang I des Vertrages fallenden Waren ausgeführt werden“ (Abl L 177 v. 15.7.2000) aufgeführt. Unklar ist, welche Zuordnung gilt.

Wenn die Förderung im Bereich V&V zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beitragen soll, so ist eine Überprüfung der bisherigen Anhang-I-Regelung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten, um mangelnde Konsistenz der Fördermaßnahmen mit den Zielen (höhere Wertschöpfung führt zum Verlust der Förderfähigkeit) zu vermeiden. In den Gesprächen zu dieser Thematik mit verschiedenen Marktbeteiligten und der zuständigen Administration wurde die Widersprüchlichkeit, ja sogar Willkürlichkeit des bestehenden Systems heftig beklagt. Als Lösungsvorschlag wurde genannt, die Förderung statt auf Anhang I auf die in den Gemeinsamen Marktordnungen erfassten Produktbereiche zu begrenzen. Dieser Vorschlag wird hier ungeprüft wiedergegeben, da eine intensive Prüfung im Rahmen des Updates nicht möglich war.

7.7.3 Umsetzung der Empfehlungen der Halbzeitbewertung

Die in der Halbzeitbewertung genannten Änderungsvorschläge sind überwiegend nicht für die aktuelle Förderperiode gedacht sondern für die nächste Förderperiode 2007-2013 und richten sich in erster Linie an die EU-Kommission. Daher bestand kaum Handlungsbedarf für das Land NRW.

In der Halbzeitbewertung wurden von Seiten der Evaluatoren der mangelnde Rückfluss an EB beklagt. Dieses Problem ist nicht mehr gegeben. Für nahezu sämtliche Projekte liegen mittlerweile EB vor, deren Ausfüllungsqualität den Anforderungen entspricht.

7.8 ELER-Verordnung und GAP-Reform - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013

Wesentlicher Grund für die Finanzierung der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Rohwaren aus dem EAGFL ist die Zielsetzung, auf diesem Weg den liefernden Landwirten Absatzmöglichkeiten und damit Einkommen zu sichern bzw. zu schaffen (Erzeugernutzen). Um diesem Ziel gerecht werden zu können, bedarf es wettbewerbsfähiger Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen. Wettbewerbsfähigkeit definiert sich dabei in dem jeweils zu betrachtenden spezifischen Marktsegment und den dort relevanten Einflussparametern.

Die Zielmärkte weisen ein Spektrum von kleinen Nischenmärkten bis zu Massenmärkten oder von lokalen bzw. regionalen Märkten bis zu internationalen Märkten auf. Wesentlicher Absatzmittler zum Verbraucher ist dabei weit überwiegend ein stark konzentrierter, international einkaufender Lebensmittelhandel. Seine Belieferung setzt insbesondere im Bereich der Massenprodukte erhebliche Liefermengen und entsprechende logistische Leistungsfähigkeit voraus. Aus der skizzierten Vielschichtigkeit der jeweiligen Marktgegebenheiten lässt sich ableiten, dass sich a priori nicht sagen lässt, ob Klein-, Mittel- und Großunternehmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung die erwünschte Wettbewerbsfähigkeit im Absatz der landwirtschaftlichen Rohwaren am ehesten erreichen bzw. sichern können.

Die Absatzsicherheit der Rohwaren hängt zum überwiegenden Teil davon ab, dass die Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung ihre Produkte in den Regalen des hoch konzentrierten LEH platzieren können und immer weniger vom Absatz im klein strukturierten LEH. Unternehmen oberhalb der KMU-Schwellenwerte erreichen oft leichter eine Listung im LEH. Kleinere und mittlere Unternehmen sind zwar tendenziell in ihrer Rohwarenbeschaffung eher in den heimischen nationalen Märkten verankert, aber weniger gefragte Partner des LEH. Entscheidungen über den Rohwarenbezug und auch die Produktionsstandorte sind demgegenüber bei international agierenden Unternehmen flexibler und ein Rückzug aus heimischen Beschaffungsmärkten bei Wegfall der in Deutschland geforderten Vertragsbindung mit landwirtschaftlichen Rohwarenlieferanten nicht auszuschließen.

Insofern birgt die im Entwurf der ELER-Verordnung vorgesehene Begrenzung der Förderung auf Klein- und Mittelunternehmen (KMU) für größere Teile des Rohwarenabsatzes die Gefahr in sich, den Rohwarenabsatz nicht zu sichern sondern unsicherer zu machen. Unter dem Gesichtspunkt, für landwirtschaftliche Rohwaren den Absatz zu sichern, sollte demzufolge auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung verzichtet werden. Dies schließt nicht aus, dass eine größenabhängige Staffelung der Fördersätze vorgenommen wird, um dem Aspekt einer oft geringen Eigenkapitalausstattung von KMU gerecht zu werden.

In NRW würde eine Begrenzung der Förderung im Bereich V&V auf KMU insbesondere in den Sektoren O&G und B&Z eine deutliche Reduktion der Fördermöglichkeiten ergeben. In anderen Bereichen wie OEP und REP überwiegen KMU, für die sich keine Änderungen ergeben.

Die Grenzwerte für KMU führen auch zu Verzerrungen zwischen einzelnen Sektoren, wenn diese z. B. aufgrund hoher Preise für landwirtschaftliche Veredelungserzeugnisse im Bereich der tierischen Produktion die Umsatzgrenzwerte von 50 Mio. Euro schneller überschreiten als im Bereich pflanzlicher Erzeugnisse und damit die Fördermöglichkeit verlie-

ren. Ähnliches gilt im Bereich der Beschäftigung, wo branchenspezifisch sehr unterschiedliche Beschäftigungsintensitäten vorliegen. Insbesondere dort, wo auch die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen neben dem Erzeugernutzen wesentliches Ziel der Förderung ist, wäre eine Begrenzung auf KMU in Fällen mit hoher Beschäftigungsintensität eher kontraproduktiv.

Eine Begründung der Begrenzung der Förderung auf KMU lautet, dass größere Unternehmen Förderung vor allem als Mitnahmeeffekt in Anspruch nehmen. Diese Argumentation lässt die zuvor dargelegten Aspekte außer Acht. Die Realisierung von Mitnahmeeffekten durch Großunternehmen greift jedoch auch in den Fällen, bei denen geförderte erfolgreiche KMU nach Abschluss der Investition von Großunternehmen übernommen werden.

Unabhängig von den Schwierigkeiten, Mitnahmeeffekte in der Realität zu ermitteln, liegen den Evaluatoren empirische Belege dafür, dass Mitnahmeeffekte in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße in unterschiedlichem Ausmaß realisiert werden, nicht vor. Die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung zeigt vielmehr, dass auch in befragten landwirtschaftlichen Betrieben Mitnahmeeffekte in nennenswertem Umfang bestehen. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre ein vollständiger konsequenter Ausstieg aus der Förderung auf allen Stufen der Wertschöpfungskette der geeignetere Weg. Dies müsste dann allerdings zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen europaweit einheitlich umgesetzt werden.

Ein Ausweg könnte auch darin liegen, das Instrument der Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Förderausgaben würden dabei lediglich in Höhe der tatsächlichen Inanspruchnahme der Bürgschaften anfallen. Mitnahmeeffekte wären dabei eher gering. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden. Auch eine Förderung risikobehafteter Investitionen im Bereich von Innovationen in neuen unbekanntem Marktsegmenten und entsprechend schwierigem Nachweis normaler Absatzbedingungen könnte damit erreicht werden. Zu begrüßen ist, dass der Förderung von Innovationen im Entwurf der ELER-Verordnung besonderer Stellenwert zuerkannt wird. Von der dort vorgesehenen wissenschaftlichen Begleitung sind allerdings kaum wesentliche Erkenntnisse zu erwarten, so dass darauf verzichtet werden kann.

Auswirkungen der Agrarreform (Entkoppelung, Cross Compliance) auf die Landwirtschaft in NRW sind noch nicht absehbar. Davon hängen Inhalt und Ausgestaltung der Maßnahme im Bereich V&V in der kommenden Förderperiode aber in erheblichem Umfang ab. Angesichts dieser Unwägbarkeiten ist es wenig sinnvoll, zu diesem Zeitpunkt darauf näher einzugehen. Lediglich in Einzelfällen gibt es gewisse Einschätzungen dazu, die bereits bei der Darstellung der einzelnen Sektoren erwähnt wurden.

Anpassungen hinsichtlich der derzeit laufenden Fördermaßnahmen im Bereich V&V sind nicht notwendig und angesichts der für Investitionen benötigten Zeiträume auch nicht mehr sinnvoll umzusetzen.

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

7.9.1 Empfehlungen für verbleibenden Programmplanungszeitraum

Anpassungen hinsichtlich der derzeit laufenden Fördermaßnahmen im Bereich V&V sind nicht notwendig und angesichts der für Investitionen benötigten Zeiträume auch nicht mehr sinnvoll umzusetzen.

7.9.2 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013

7.9.2.1 Programm

Die Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahme-Ergebnis) sollte beibehalten werden, wobei zukünftig die Einbeziehung externer Quellen wünschenswert ist (Wendt et al., 2003). Die methodischen Ansprüchen an die Ableitung der Interventionslogik sollten dabei nicht zu hoch angesetzt werden und mit vertretbarem Aufwand umsetzbar sein. Die Bedarfsabfrage bei den Wirtschaftsbeteiligten sollte durch externes neutrales Fachwissen ergänzt werden.

Wenn mehr Freiräume für die Ausgestaltung im Rahmen des genehmigten Programms eröffnet werden, ist eine Zielformulierung für die angebotenen Fördermaßnahmen zwingend vorzunehmen und auch die dafür benötigten Indikatoren festzulegen, letzteres während der Laufzeit in Absprache mit den Evaluatoren.

Genehmigungen von Programmänderungen müssen beschleunigt werden sowie nach Bedarf und nicht nach Stichtagen ermöglicht werden, um Anpassungen an schnell wechselnde Marktverhältnisse zu ermöglichen; alternativ können grundsätzlich die Entscheidungsfreiräume vor Ort im Rahmen der bewilligten Budgets ausgeweitet werden.

Die Einführung nicht genehmigungspflichtiger flexibler Elemente bei der Programmumsetzung hat sich bewährt. Hierzu zählen beispielsweise die Möglichkeiten, innerhalb der Maßnahme V&V und des dafür verfügbaren Budgets Verschiebungen zwischen den Sektoren vorzunehmen und Mittelerhöhungen und Mittelumschichtungen innerhalb der Maßnahmen des EPLR zuzulassen. Orientiert am Subsidiaritätsprinzip sollte die Flexibilität vor Ort weiter ausgebaut werden.

Bei Beibehaltung der jetzigen Verfahrensweise hinsichtlich der Programmerstellung und notwendiger Änderungsanträge ist es angesichts der Länge der Förderperiode durchaus sinnvoll, für eine möglichst breite Palette von Maßnahmen Förderoptionen aufrecht zu erhalten, um Änderungsanträge zu vermeiden. Dies gilt auch für die Sektoren, wo kein oder nur geringer aktueller Förderbedarf besteht. In diesem Rahmen können dann laufend bedarfsangepasste Schwerpunktsetzungen in der Programmregion erfolgen.

Die Förderung der Sektoren OEP und REP erfolgt derzeit nach den Grundsätzen Öko und Regio mit der Folge, dass geförderte Unternehmen bei Förderung nur Öko- oder Regionalprodukte mit dem geförderten Objekt und keine konventionellen Produkte verarbeiten/vermarkten können. Hier können dem Absatz von Öko-Produkten weitere Impulse gegeben werden, indem im Rahmen der Förderung der Marktstrukturverbesserung entsprechende Förderoptionen angeboten werden. Dies würde eine Ausweitung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung förderfähigen Sektoren bei Einhaltung von Mindestanteilen des Öko-Rohwarenbezugs, die nach Sektoren unterschiedlich sein können, erfordern.

Wenn die Förderung im Bereich V&V Beiträge zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beitragen soll, so ist eine Überprüfung der bisherigen Anhang-I-Regelung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten, um mangelnde Konsistenz der Fördermaßnahmen mit den Zielen (höhere Wertschöpfung führt zum Verlust der Förderfähigkeit) zu vermeiden.

Auf eine Begrenzung der Förderung auf KMU sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt. Es besteht die Gefahr, dass der Erzeugernutzen abnimmt, da große Unternehmen ihre Beschaffung aus anderen Regionen organisieren, ohne Vertragsbindungen eingehen zu müssen. Die KMU-Regelung wirkt außerdem diskriminierend zwischen Sektoren, die sich z. B. hinsichtlich der Höhe der Rohwarenpreise und damit der Umsätze oder der Beschäftigungsintensität erheblich unterscheiden. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften eine Förderalternative, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedsstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Insbesondere im Sektor Blumen und Zierpflanzen sind die von dieser Maßnahme tangierten Märkte nicht zwischen den Bundesländern zu trennen. Ebenso sind die mit dieser Maßnahme unterstützten Investitionen vornehmlich eines großen Unternehmens nicht isoliert zu betrachten: Dieses Unternehmen hat sich erfolgreich nahezu bundesweit an verschiedenen Standorten etabliert, in denen auch Investitionen von den jeweiligen Bundesländern gefördert werden. Die geförderten Investitionen erzielten Wirkungen in Richtung

Wettbewerbsfähigkeit, was kaum überraschen kann und auch Wirkungen für die Erzeuger, die in der Regel vertragliche Bindungen mit dem Unternehmen besitzen. Dessen ungeachtet ist fraglich, inwiefern ein so erfolgreiches und wettbewerbsfähiges Unternehmen (MUNLV, 2005a) im Rahmen seiner Investitionspläne noch der staatlichen Unterstützung bedarf. Nach mehr als weit über zehnjähriger Förderung des Unternehmens und seiner unmittelbaren Vorgängerunternehmen sollte es zukünftig in der Lage sein, eigenständig die weitere Entwicklung in Angriff zu nehmen. Nur wenn nachweisbar die Förderung vergleichbarer Unternehmen in anderen EU-Staaten erfolgen sollte, wäre Förderung eventuell zu rechtfertigen.

Unabhängig von diesen Ausführungen bedarf die Förderung in diesem Falle einer bundesländerübergreifenden Abstimmung.

7.9.3.2 Durchführung

Im Bereich der Investitionsförderung sind längere Durchführungszeiträume notwendig, als in anderen Maßnahmebereichen. Die frühere n +2-Regelung entspricht eher dem Bedarf bei der Umsetzung in Wirtschaft und Administration. Eine Rückkehr zur früheren Regelung wäre im Bereich V&V problemadäquater.

Der sehr hohe Aufwand für das Begleit- und Monitoringsystem sollte reduziert werden. Einen Ansatzpunkt bietet die Begrenzung auf wenige, aussagekräftige Kenngrößen, die im Falle der Investitionsförderung von den Begünstigten zur Bewilligung und Evaluation vorgelegt werden müssen.

Bei den Wirkungsindikatoren zeigen die bisherigen Auswertungen, dass Primärerhebungen unverzichtbar sind, um fundierte Bewertungen der angebotenen Maßnahmen abgeben bzw. die Bewertungsfragen der EU Kommission beantworten zu können. In diesem Zusammenhang sind

verzichtbare Kenngrößen

Kapazitätsangaben; Preise; Mengenangaben, wenn nicht vergleichbar zwischen geförderten Projekten bzw. Sektoren; quantitative Angaben Qualitätsentwicklung; Abfragen zu Beanstandungen und Kontrollen;

beizubehaltende Kennzahlen

Zielsetzungen der Investition entsprechend Programm bzw. VO (EG) 1257/1999; Arbeitsproduktivität (Wert produzierte Erzeugnisse je AK); Produktionskosten ('Stück'kosten je 1.000 Euro Wert produzierte Erzeugnisse; Anwendung QMS; qualitative Angaben zur Qualitätsentwicklung; Entwicklung Wert Rohwarenbezug; Umfang Vertragsbindung; Abfragen Ressourcenverbrauch.

Weitere Ansatzpunkte könnten sein:

- die Vereinheitlichung der Begriffsdefinitionen bei gleichen oder sehr ähnlichen Tatbeständen,
- die Nutzbarmachung einmal erhobene Daten für andere Zwecke;
- eine rechtzeitige Festlegung der zu erhebenden Kennzahlen und weitgehender Verzicht auf Änderungen während der Förderperiode.

Wenn mehr Freiräume für Ausgestaltung im Rahmen des genehmigten Programms zugelassen werden, ist eine Zielformulierung für zusätzlich angebotene Fördermaßnahmen zwingend vorzunehmen und auch die dafür benötigten Indikatoren festzulegen. Letzteres sollte während der Laufzeit in Absprache mit dem jeweiligen Evaluator erfolgen.

Unabhängig davon, ob knappe Finanzmittel dazu zwingen, sind Verfahren zur Projektauswahl zu entwickeln, die bei Bedarf anhand Kriterien anwendbar und transparente nachvollziehbar sind.

Literaturverzeichnis

- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999. Konsolidierte Fassung nach der Entscheidung der EU-Kommission vom 6.10.2004. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004a): Biomarkt NRW - Erzeugung, Verarbeitung und Handel mit Ökolebensmitteln in Nordrhein-Westfalen.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005a): Schriftliche Mitteilung.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005b): Informationsbesuch zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Ländlicher Raum" NRW, Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.
- Wendt, H.; Efken, J.; Albert, R. und Uetrecht, I. (2003): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Nordrhein-Westfalen 2000-2006: Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.