

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

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
Tabellenverzeichnis	III
7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	1
7.0 Zusammenfassung	1
7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels	2
7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	3
7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	4
7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	4
7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	6
7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	9
7.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	10
7.4.1 Obst und Gemüse	10
7.4.2 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse	13
7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003	14
7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	14
7.6.1 Frage VII.1 - In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?	14
7.6.2 Frage VII.2 - In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?	17
7.6.3 Frage VII.3 - In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?	19
7.6.4 Frage VII.4 - In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?	19
7.6.5 Frage VII.5 - In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?	20
7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	22
7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	22
7.7.2 Anhang-I-Problematik	23

7.8	ELER-Verordnung und GAP-Reform - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013	24
7.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	26
7.9.1	Grundsätzliche Empfehlungen	26
7.9.2	Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum	28
7.9.3	Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013	28
	Literaturverzeichnis	31

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1:	Indikative Finanzpläne (2000 und 2004) in Mio. Euro	4
Tabelle 7.2:	Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	6

7 Kapitel VII – Verbesserung der 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 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 Hamburg wurde Förderung für die Sektoren Obst&Gemüse, Blumen&Zierpflanzen sowie Produkte des ökologischen Landbaus angeboten. Sie besitzen neben der Fleischverarbeitung Relevanz, wobei sich die überwiegende Erzeugungsbasis in Niedersachsen und Schleswig-Holstein befindet. Die Förderung zielt vornehmlich auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Modernisierung der Verarbeitungs-, Lagerungs- und Vermarktungseinrichtungen. Daneben soll eine Anpassung an veränderte Verbraucherpräferenzen bzgl. der Nachfrage nach Produkten aus ökologischer Erzeugung unterstützt werden.

Die Investitionsbereitschaft blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück. Nur ein Unternehmen des Sektors Obst&Gemüse stellte zwei Förderanträge, so dass zur Zeit acht Prozent des ursprünglichen Finanzansatzes ausgeschöpft werden.

Die Auswertung der Erhebungsbögen signalisiert keine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten zwei Betriebsstätten. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist zwar eine tragende Zielsetzung des Investors und kommt auch in der intensiven Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) zum Ausdruck, allerdings fehlen Hinweise auf erzielte Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen sowie eine gesteigerte Wertschöpfung.

Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt, lassen sich bei den vorliegenden Projekten aus den Zielnennungen im Erhebungsbogen ableiten. Dagegen geben untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) keine Hinweise auf eine gestiegene Qualität. Qualitätsaspekte der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme) werden intensiv verwandt, während sich der Indikator Wertschöpfung nicht positiv entwickelt.

Der Vertragsbindungsanteil von 100 % den bezogenen Rohwaren lässt auf einen Erzeugernutzen der Investitionen schließen.

Investitionen erfordern in der Regel längere Durchführungszeiträume. Die frühere n +2-Regelung entspricht eher dem Bedarf bei der Umsetzung in Wirtschaft und Administration. Entsprechende Spielräume lassen sich dadurch gewinnen, dass man am Jährlichkeitsprinzip für das Gesamtprogramm festhält, aber nicht bei einzelnen Maßnahmen des Programms.

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.

Insgesamt wird empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern (z. B. HB, HH, MV, NI, SH) zu intensivieren. Die Zusammenarbeit sollte sich auf eine inhaltlich gemeinsame Programmierung dieses Programmbestandteiles sowie eine möglichst enge Abstimmung der Programmumsetzung bis hin zu einer gemeinsamen Umsetzung erstrecken. Im Falle Hamburgs gilt die Empfehlung zur Integration zumindest des Bereichs Marktstrukturverbesserung (wenn nicht des gesamten Programms) in eine gemeinsame Programmierung mit den angrenzenden Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Sie wurde auch schon in der Ex-post-Bewertung der Periode 1994 bis 1999 und der Zwischenbewertung der Periode 2000 bis 2003 formuliert.

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Hamburg als international bedeutender Hafen besitzt große Bedeutung insbesondere im Bereich Handel mit landwirtschaftlichen Grundstoffen, Nahrungs- und Genussmitteln. Als Sitz internationaler Nahrungsmittelkonzerne nimmt Hamburg wichtige Verarbeitungs- und Handelsfunktionen wahr. Das Ernährungsgewerbe hat mit einem Anteil von ca. elf Prozent der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe in Hamburg (2000) ein großes Gewicht. Von Bedeutung sind zudem die an verkehrsgünstigen Standorten gelegenen Hamburger Großmärkte mit überregionaler Verteilungsfunktion, d. h. der Fischmarkt, der Fleischgroßmarkt sowie die Großmärkte für Blumen, Obst und Gemüse. Letztere sind für den Absatz der Gartenbauerzeugnisse der Region wichtig (Vier- und Marschlande, Altes Land). Nicht zuletzt repräsentiert Hamburg ein bedeutendes Nachfragepotenzial.

Der Wandel in der Kundenstruktur (wachsende Bedeutung von Discountern sowie allgemein weniger, großer LEH-Ketten) und damit einhergehend der Wandel in den Ansprüchen dieser Kunden erfordert von den Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen Anpassungen hin zu größeren und moderneren Anlagen aber auch angemessenen eigenen Unternehmensstrukturen.

7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Die Maßnahmen nach g werden im Plan des Bundeslandes im Kapitel 5.1 (Schwerpunkt A - Produktionsstruktur) beschrieben (WB, 2000). Sie sind aufgeteilt in A.3: „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen“ und A.4: „Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“.

Die Freie und Hansestadt Hamburg nennt folgende Sektoren, in denen eine Förderung erwogen wird:

- Obst und Gemüse,
- Blumen und Zierpflanzen.

Ferner besteht eine Fördermöglichkeit für Projekte zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Produkten ökologischer Erzeugung bzw. regionaler Herkunft.

Ursprünglich waren 1,6 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant, was ca. 15 % des Kapitel A (Produktionsstruktur) bzw. 2 % des Finanzvolumens des gesamten Planes (76,7 Mio. Euro) entsprach. Absolut wurde der Betrag reduziert auf derzeit 0,9 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen in Maßnahme g (minus 44 %). Das entspricht 1 % des Finanzvolumens des gesamten Planes. Die Reduktion ist durch die mangelnde Nachfrage begründet. Bis einschließlich Mai 2005 lagen insgesamt nur zwei Anträge aus dem Sektor Obst vor.

Der Fördersatz liegt maximal bei 25 % bzw. 30 % bei KMU. Im Bereich Öko-Regio liegt er bei maximal 30 % bzw. 50 % für Vermarktungskonzeptionen. Hamburg wählt als Förderart den verlorenen Zuschuss. Die Förderung setzt sich je zur Hälfte aus EU-Mitteln und nationalen Mitteln zusammen. Die nationalen Mittel stammen aus der GAK (40 % vom Bundesland und 60 % vom Bund). Entsprechend gelten die notifizierten Grundsätze der GAK für alle hamburgischen Förderprojekte dieser Maßnahme.

Tabelle 7.1: Indikative Finanzpläne (2000 und 2004) in Mio. Euro

Zeitpunkt	Maßnahme	Öffentliche Ausgaben	EU-Beteiligung	Private Beteiligung
Stand 2004	A3 & A4 bzw. g Verbesserung der V&V	0,88	0,44	2,04
Stand 2000	A3 & A4 bzw. g Verbesserung der V&V	1,57	0,78	3,47

Quelle: BMVEL (2005), WB (200).

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Hinsichtlich der Ziele gab es keine Änderungen. Bei den maßnahmenspezifischen Zielen dominiert der Vermarktungsaspekt. Es soll eine weitere Bündelung des Warenangebots sowie allgemein eine Sicherstellung effizienter Absatzstrukturen unterstützt werden. Insbesondere einer Verbesserung der Lagerhaltung, der Produktqualität sowie der Anpassung der Angebotspalette soll mit Hilfe der Maßnahme Vorschub geleistet werden.

Effekte der Aktivitäten sollten überdurchschnittliche Erzeugerspreise bei hochwertigen Waren sein, zudem sollte der Anteil des Obst- und Gemüsebaus erhalten bleiben. Für den Blumen und Zierpflanzensektor wird das Ziel angestrebt, die unzureichende Logistik- und Vertriebsstruktur der Unternehmen weiterzuentwickeln.

Ferner dient das Programm dem Zweck, die stark steigenden Bedürfnisse der Verbraucher nach umweltfreundlich, tiergerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln zu befriedigen, indem die wachsenden Segmente ökologisch und regional erzeugter Produkte in der Verarbeitung und Vermarktung gefördert werden.

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Es ist nicht eindeutig klar, inwieweit Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse weitere Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. Hamburg kann diesbezüglich keine Mittel aus der regionalen Wirtschaftsförderung nutzen und bietet über Landesmittel verschiedene spezielle Programme der Wirtschaftsförderung an (BWA, 2005).

Eine bedeutende Strategie zur gemeinsamen Regionalentwicklung der Freien und Hansestadt Hamburg mit den umliegenden Gebietskörperschaften der angrenzenden Bundesländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist die Initiative Metropolregion Hamburg.

„Die Vertreter der drei norddeutschen Länder und Kommunen des Zusammenschlusses verabredeten drei Schwerpunkte der künftigen Zusammenarbeit:

- Internationale Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere durch ein gemeinsames Regionalmarketing, eine verbesserte Zusammenarbeit in der Wirtschaftsförderung sowie durch die Stärkung regionaler Schwerpunktbranchen;
- Daseinsvorsorge: (...);
- Raumstruktur und Flächenmanagement mit den Bereichen Siedlungsentwicklung, Natur und Verkehr. (...)“ (Metropolregion Hamburg, 2005).

Unter anderem besteht im Bereich Südelbe eine weitere Kooperation: „Die Wachstumsinitiative Süderelbe AG betreibt die Identifizierung und Förderung zukunftssträchtiger Branchen länder- und regionenübergreifend“. Bezüglich des Bereiches Ernährungswirtschaft wurde dort ein „Regionales Clustermanagement Ernährungswirtschaft“ installiert (Süderelbe AG, 2005). Insofern besteht offensichtlich eine Plattform für eine gemeinsame Strategie der Bundesländer HH, NI und SH (Blatter, 2004, S. 17ff).

Die vorstehenden Ausführungen legen den Schluss nahe, dass eine Zusammenführung der hier untersuchten Maßnahme mit anderen Fördermaßnahmen für Unternehmen zumindest in Hamburg als eine tragfähige und problemadäquate Alternative mit weniger sektoraler aber stärker integrierter Ausrichtung sinnvoll ist. Mehrere parallel installierte Aktionen, die in unterschiedlichen administrativen Zuständigkeitsbereichen liegen, gleiche oder ähnliche Zielgruppen ansprechen und ähnliche Ziele verfolgen, bergen die Gefahr von Koordinationsmängeln oder administrativer Aufblähung in sich und erschweren dem Begünstigtenkreis den Überblick. Die angespannte Haushaltslage der Öffentlichen Hand wie auch dieses Bundeslandes muss zu der Überlegung anregen, inwieweit die verschiedenen Fördergegenstände nicht gemeinsam verwaltet werden sollten, insbesondere wenn in der hier behandelten Maßnahme die Mittel kaum abfließen. Den Evaluatoren ist bewusst, dass bei einem solchen Vorgehen rechtliche Hürden zu nehmen sind (verschiedene Zuständigkeiten im Bundesland und verschiedene EU-Fonds als Kofinanzierungsmittel). Dennoch kann in einer solchen Zusammenführung eine Steigerung von Effektivität und Effizienz der Förderung für den ländlichen Raum und die Region vermutet werden.

7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen¹

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 Wirkungsanalyse (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 in der vorliegenden Untersuchung 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,
- von Informationen aus Telefongesprächen mit der zuständigen Behörde,
- von 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 geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt

¹ 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.

steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU entsprechend von ihr vorgeschlagener umfangreicher und detaillierter 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: zwei (alle bewilligten) Förderfälle			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 Ernährungs-gewerbe	soweit verfügbar auf sektoraler Ebene und nach fachlichen Betriebsteilen				x	Literatur-verzeichnis
Qualitative Daten							
Primär	diverse Telefon-gespräche		x	x	x	x	
Sekundär	Literatur		x	x	x	x	Literatur-verzeichnis

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Datengewinnung wurde dafür im Rahmen der Halbzeitbewertung ein Erhebungsbogen entwickelt. Sein Hintergrund und Inhalt sind ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben (FAL et al., 2003; 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, Unklarheiten 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 weitgehend umfassend zu erfüllen, mit vertretbarem Aufwand bei den Begünstigten, den Bewilligungsstellen und den Evaluatoren nicht zu leisten war. Neben rein technischen Problemen infolge von 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 sind², 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 Datenschutzvereinbarungen ist eine Bereinigung um diese Effekte sehr aufwändig und im Rahmen der Aktualisierung 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. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden, und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereitzustellen, und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

² 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, zumal es an einer ausreichenden Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen mangelt. Eine umfangreichere Berücksichtigung solcher Querverbindungen wird erst im Rahmen der Ex-post-Bewertung möglich sein.

Zur **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wird vor allem aufgrund von Informationen, die im Rahmen verschiedener Telefongespräche in der zuständigen Behörde 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

Der Mittelansatz musste nach unten angepasst werden, weil bis Ende 2004 erst zwei Projekte beantragt wurden, die von einem Unternehmen stammen. Eines der beiden Projekte ist abgeschlossen und abgerechnet (31.12.2004).

7.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die beiden bis zum Stichtag 31.12.2004 bewilligten Projekte des einen antragstellenden Unternehmens. Insgesamt bewilligte das Land förderfähige Investitionskosten von weniger als einer Millionen Euro im Sektor frisches Obst und Gemüse, es sind somit finanziell kleinere Projekte. Die beantragten förderfähigen Investitionskosten werden mit 30 % bezuschusst. Die Bewertung der Projekte erlaubt keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Ergebnisse und Wirkungen der gesamten Maßnahme. Letztendlich ist es eine Bewertung von zwei Projekten eines Unternehmens.

Für die Förderung von regional und ökologisch erzeugten Produkten wurden bisher keine Anträge gestellt. Das Gleiche gilt für die Förderung von Vermarktungskonzeptionen. Im Bereich Blumen-Zierpflanzen fehlen bisher ebenfalls bewilligte Anträge, was laut Fachreferat der Wirtschaftsbehörde auf die rege Investitionstätigkeit in der Vorperiode zurückzuführen ist.

7.4.1 Obst und Gemüse

Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Das Niederelbegebiet bzw. das Alte Land ist eines der größten geschlossenen Obstanbaugebiete im europäischen Raum, dessen Flächen (insgesamt 8.211 ha) sich auf die Bundesländer Niedersachsen (7.187 ha) und Hamburg (1.104 ha), verteilen (Görgens, 2003). Im Niederelbegebiet ist zwischen den Baumobsterhebungen 1997 und 2002 die Gesamtfläche an Baumobst zurückgegangen. Bedingt durch eine Änderung der Datenerhebung sind die Angaben in den Erhebungen nicht direkt vergleichbar. Um diese Änderung bereinigt, beträgt der Flächenrückgang zwei Prozent (Görgens, 2003, S. 127) Die sehr lange Tradition des Erwerbsobstbaus ist durch die günstigen klimatischen Bedingungen, die Nähe zur Metropole Hamburg und damit auch die Nähe zu Handelsverbindungen zu erklären. Aufgrund dieser Situation bestehen traditionelle Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen. Der Direktabsatz der Erzeuger besitzt dort mit mehr als zehn Prozent eine beträchtliche Bedeutung. Prägend sind die differenzierten Absatzwege und Vermarktungsformen und damit verbunden eine gewachsene, fein gegliederte, ursprünglich von privaten Großhändlern dominierte Vermarktungsstruktur. Zugleich bestanden an der Niederelbe bis Mitte der 1990er Jahre sechs Erzeugerzusammenschlüsse bzw. -organisationen. In der Förderperiode 1994 bis 1999 erfolgte eine bemerkenswerte Strukturveränderung, indem sich sechs Erzeugerorganisationen (EO) zu zwei EO zusammenschlossen. Auf diese Entwicklung hatten vor allem das niedersächsische Ministerium aber auch die hamburgische Behörde erheblichen Einfluss (Wendt et al., 2001, Teil III, S. 430ff, S. 491f).

Es besteht trotz bereits umfangreich getätigter Investitionen mit staatlicher Förderung erheblicher Struktur Anpassungsbedarf (Wendt et al., 2001, S. 424 u. 492). Insbesondere ausreichende und modernen Vermarktungsnotwendigkeiten angemessene Lagerkapazitäten sind nicht vorhanden (OVA, 2005). Im Bereich Obst sind CA/ULO-Läger notwendig³, um flexibel und kontinuierlich über zwei bis acht Monate nach der Ernte qualitativ hochwertiges Obst zu angemessenen Preisen dem Handel anbieten zu können. Damit sollen vor allem die niedrigpreisigen Absatzspitzen (z. B. kurz nach der Ernte) reduziert werden. Konkret sollte der CA/ULO-Anteil von bisher der Hälfte auf drei Viertel der gesamten Lagerkapazität angehoben werden. Nur moderne Lagerhaltung und damit verbunden modernste Aufnahme-, Sortier- und Verpackungsanlagen sichern die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen in diesem dynamischen Markt.

Bei der Vermarktung von Gemüse (speziell Blattgemüse) ist es notwendig, künftig verstärkt Vakuummöhlanlagen zur längerfristigen Qualitätserhaltung einzusetzen. Diese Anlagen werden insbesondere in den Haupterntemonaten benötigt, um die anfallenden Warenmengen, die nicht sofort an den Handel abfließen können, kurzfristig vor Welke und Verderb zu schützen. Durch das schnelle Herabkühlen des Blattgemüses kann der Frischezustand, die Haltbarkeit und damit verbunden die Qualität der Ware über mehrere Tage erhalten werden.

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

Die Situation auf dem Markt für frisches Obst und Gemüse hat sich insbesondere durch das weitere Vordringen der Discounter und national agierenden LEH-Ketten dahingehend geändert, dass zunehmend nur diejenigen Handelspartner in der Vermarktung zum Zuge kommen, die deren hohen qualitativen und vor allem logistischen Ansprüchen gerecht werden können. Wichtige Faktoren sind z. B. hohe Schlagkraft, Liefergenauigkeit, Partiengröße, Versandkapazitäten sowie Erfüllung flexibler Verpackungswünsche. Offensichtlich wird, dass hier Größeneffekte eine Rolle spielen und somit diese Entwicklung Einfluss auf den Strukturwandel der Vermarktung hat. Ferner ist ein wachsender Angebotsdruck im Bereich Obst und Gemüse festzustellen der sowohl durch inländische Erzeugung als auch durch Importe hervorgerufen wird und die Wettbewerbssituation weiter intensiviert.

Im Fruchtgroßhandelsbereich ist folgende, seit längerem zu beobachtende Tendenz zu erkennen: Es besteht ein intensiver Wettbewerb nicht nur zwischen verschiedenen Absatzeinrichtungen sondern auch zwischen verschiedenen Absatzkanälen. Das erzeugte Obst

³ CA/ULO: Controlled Atmosphere/Ultra Low Oxygen; Mit Hilfe dieser Technik wird Obst in gasdichten Räumen in einer Raumatmosphäre mit extrem niedrigen Sauerstoffwerten und erhöhten CO₂-Werten gelagert.

wird einerseits über Vertriebsorganisationen, in denen EO und private Großhändler gemeinsam den Absatz organisieren, vermarktet. Andererseits werden von den EO Parteien über private Großhändler via Einzelhandel vermarktet. Seit einigen Jahren wird Obst auch unmittelbar durch EO an den Einzelhandel geliefert. Ferner vermarkten private Großhändler Mengen direkt vom Erzeuger an den Einzelhandel und weiterhin übernehmen große Erzeugerbetriebe selbst die Vermarktung an den Einzelhandel; sie integrieren folglich die Großhandelsfunktion in den eigenen Betrieb.

Es kann keine Prognose oder Beurteilung abgegeben werden, welche Absatzwege leistungsfähiger sind und für die Erzeuger die besseren Konditionen bieten. Dies hängt erheblich vom jeweiligen unternehmerischen Geschick der involvierten Personen ab.

Wirkungsanalyse anhand der Auswertung der Erhebungsbögen

Insgesamt bewilligte das Land für zwei Projekte förderfähige Investitionskosten von weniger als eine Millionen Euro, es sind somit finanziell kleinere Projekte. Die beantragten förderfähigen Investitionskosten werden mit 30 % bezuschusst. Die Projekte beziehen sich auf die Verbesserung der Lagerung und die Modernisierung von Vermarktungseinrichtungen. Die Projekte sollen die Ausrichtung auf die Marktentwicklung unterstützen und einen Beitrag zur Qualitätsverbesserung bewirken. Da es sich um ein genossenschaftlich organisiertes Unternehmen handelt, und die Rohwaren von den verbundenen Erzeugern bezogen werden, ist ein positiver Erzeugernutzen mit großer Wahrscheinlichkeit gegeben. Mit den Projekten ist eine markante Ausdehnung der Vermarktungsmengen verbunden. Inwieweit dies zu Verdrängungseffekten oder zu einer Erhöhung des Absatzes und der Produktion vor Ort (Netto) führt, kann hier nicht beurteilt werden.

Insgesamt entsprechen die zwei Projekte den formulierten Zielen der Maßnahme.

Empfehlungen für die kommende Förderperiode

Das Nachbarland Niedersachsen hat in der Niederelberegion Investitionen von insgesamt knapp 14 Mio. Euro in elf Projekten im Bereich frisches Obst und Gemüse gefördert. Der Förderschwerpunkt liegt im Bereich Lagerung (CA-ULO-Lager) sowie Verpackung und Logistik. Eine koordinierte Vorgehensweise der beiden Bundesländer konnte nicht festgestellt werden, obwohl dies bei einem derart zusammenhängenden Erzeugungsgebiet und einer sehr komplexen Vermarktungsstruktur zwingend geboten erscheint. Aus Sicht des Fachreferates der Wirtschaftsbehörde liegen Defizite nicht im Bereich Hamburgs. Ein gemeinsames Vorgehen beider Länder sollte im Rahmen der Programmplanung unbedingt festgelegt werden und auch bei der Bewilligung von Projekten ist es vom Sachverhalt kaum zu rechtfertigen, dass zwei Bewilligungsstellen den identischen ‚Kundenkreis‘ und das nahezu identische Gebiet bearbeiten.

7.4.2 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse

Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Der hamburgische Blumengroßmarkt ist aufgrund der Konzentration der Nachfrage und der Zusammensetzung des Angebotes das wichtigste Vermarktungszentrum für Blumen, Zierpflanzen und Zubehör im norddeutschen Raum. Er wird durch eine Marktgemeinschaft von etwa 350 Unternehmen (leicht rückläufige Anzahl) der Fachsparten Schnittblumen, Topf- und Zierpflanzen betrieben. Die Mitglieder sind zu ca. 75 % Familienbetriebe, die ihre Produktion zu 90 % über den Blumengroßmarkt Hamburg vermarkten. Die genossenschaftliche Einrichtung hat die Flächen von der Stadt Hamburg gepachtet, die sie an ihre Mitglieder weitervermietet. Der Blumengroßmarkt steht unter Anpassungsdruck, insbesondere da der traditionelle Handel mit dem örtlichen Blumeneinzelhandel an Bedeutung verliert. Zudem gewinnen neben dem Präsenzhandel andere Vermarktungsformen an Gewicht. Diese Entwicklung verläuft unabhängig von den mit Förderungen durchgeführten Erweiterungsinvestitionen in der Periode 1994 bis 1999. Als Reaktion auf die Veränderungen stehen Überlegungen an, die Vermarktung über den Großhandel zu intensivieren bzw. auf den Großhandel auszudehnen. An diesem Punkt besteht gegebenenfalls ein Ansatz zur Förderung der Vermarktung innerhalb dieses Sektors.

Für den Bereich Blumen ist die Errichtung eines gemeinschaftlichen Blumen-Absatz-Zentrums vorgesehen. Die auf dem Hamburger Blumengroßmarkt gehandelte Ware wird überwiegend an Blumengeschäfte verkauft. Um für die Zukunft den Absatz zu sichern, ist es jedoch notwendig, auch den Großhandel zu bedienen, der bisher nur eine untergeordnete Rolle am Blumengroßmarkt Hamburg spielt. Die Errichtung eines gemeinschaftlichen Blumenabsatzzentrums stellt eine Investition dar, die von der „Marktgemeinschaft Blumengroßmarkt Hamburg e.G.“ geplant wird.

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

Die Vermarktung im Bereich Blumen und Zierpflanzen ist in den vergangenen Jahren von einer intensiven Diskussion um geeignete Vermarktungsformen geprägt gewesen. Neben den traditionellen Großmärkten treten verstärkt andere Formen der Vermarktung wie Abholmärkte, Telefonhandel etc. auf, um einerseits den geänderten Einkaufsbedürfnissen der Blumenfachgeschäfte entgegenzukommen aber auch andererseits den stark wachsenden Vertriebszweig Lebensmitteleinzelhandel problemgerecht bedienen zu können. Unternehmen, die auf diese veränderten Marktgegebenheiten reagiert haben, weisen eine dynamische Entwicklung auf. Derzeit ist nicht abschätzbar, inwieweit der Marktplatz Hamburg eine adäquate Antwort auf die hier beschriebenen Rahmenbedingungen hat. Zumindest deutet die mangelnde Investitionsbereitschaft derzeit noch nicht auf eine offensive Entscheidung und Strategie der Wirtschaftsbeteiligten hin.

Empfehlungen für die kommende Förderperiode

Trotz fehlender Projekte scheint es vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Vermarktungsstrukturen in diesem Sektor dringend geboten, dass sich die norddeutschen Bundesländer auf eine Koordination der Tätigkeiten und Förderaktivitäten in diesem Sektor verständigen, wie sie auch im norddeutschen Strukturkonzept (MWAVL-SH, 2005) zum Ausdruck kommen und etwa im Beratungswesen schon teilweise Realität sind. Einzugs- wie Absatzgebiete sind in diesem Sektor relativ großflächig, so dass eine abgestimmte Vorgehensweise zur Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit von Vermarktungseinrichtungen notwendig ist und zudem zukunftsfähige Trend wesentlich effizienter aufgegriffen werden können.

7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003

Hinsichtlich der Administration ergaben sich gegenüber der Zwischenbewertung keine markanten Änderungen. Zuständig für die Programmierung, Einführung, Umsetzung und als Zahlstelle benannt ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft, Abteilung Landwirtschaft, Agrarstruktur.

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

7.6.1 Frage VII.1 - In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?

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 und eventuell können Qualitätsaufschläge realisiert werden.

Die Auswertung der Erhebungsbögen signalisiert keine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebsstätten. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist zwar eine

tragende Zielsetzung des Investors und kommt auch in der intensiven Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) zum Ausdruck, allerdings fehlen Hinweise auf erzielte Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen sowie eine gesteigerte Wertschöpfung. Die Einschätzung stützt sich auf die folgenden Einflussfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen Zielen⁴ zuzuordnen ist. 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 Auswertung der beiden Projekte ergibt, dass die Wettbewerbsfähigkeit bei der Investition von herausragender Bedeutung ist. Dabei dominierte bei einem Projekt die Zielsetzung „Absatzorientierung“ mit 80 %, bei dem anderen Projekt die Zielsetzung „Prozessorientierung“ mit 70 % der Investitionssumme. Für beide Projekte entfiel auf die Zielsetzung „Absatzorientierung“ eine Investitionssumme von 183.691 Euro, auf die Zielsetzung „Prozessorientierung“ entfielen 178.834 Euro.

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 (QMS) 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 Lis-

⁴ Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) Nr. 1257/1999 sowie des Monitoringsystemes 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).

tung im LEH zunehmend überhaupt erst dadurch ermöglicht. Insgesamt ist kein Anstieg der Verwendung von QMS zu verzeichnen. In beiden Betriebsstätten wurden zum Antragszeitpunkt drei der im EB vorgegebenen QMS verwendet. Die Einführung von weiteren QMS wurden nicht geplant.

Bei der Investitionszielnennung zeigt sich, dass die Verbesserung der Qualität von hoher Bedeutung ist. Das Ziel wurde in einem Projekt genannt und ist hier mit 60 % von hoher Relevanz. Mit der Höhe der Investition gewichtet entspricht dies einer Investitionssumme von 118.143 Euro.

Als weiterer Indikator soll die **Veränderung der Stückkosten** dienen. Diese errechnen sich als Summe aus Material- und Personalaufwand dividiert durch die Menge produzierter Erzeugnisse. In beiden hier untersuchten Projekten ist sogar eine Erhöhung der Stückkosten geplant. In dem Projekt mit Abschlussbogen ist auch eine Erhöhung der Stückkosten realisiert worden. Wie noch in der zweiten Bewertungsfrage aufgezeigt wird, steigt auch die Wertschöpfung nicht, so dass eine Erklärung des Sachverhaltes schwer fällt und eventuell mit den erwarteten bzw. eingetretenen Produktpreissenkungen zu begründen sind.

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. Die Auswertung wird dadurch erschwert, dass in den Bögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurde, 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, soll in der folgenden Auswertung lediglich auf die Gesamt-AK eingegangen werden. Diese ist bei dem Projekt, für das ein Abschlussbogen vorliegt, gefallen. Bei dem zweiten Projekt ist eine Steigerung 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 VII.2 - 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 VII.2 analysiert die Abhängigkeit der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Erzeugnisse von förderbedingten Qualitätsverbesserungen. Es wird erstens die Qualität der landwirtschaftlichen Rohprodukte und zweitens die Qualität der produzierten Erzeugnisse untersucht.

Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt, lassen sich bei den vorliegenden Projekten aus den Zielnennungen im Erhebungsbogen ableiten. Dagegen geben untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) keine Hinweise auf eine gestiegene Qualität. Qualitätsaspekte der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme) werden intensiv verwendet, während sich der Indikator Wertschöpfung nicht positiv entwickelt. Hohe Qualität hat ergänzend zum Aspekt der Kostenführerschaft insbesondere in gesättigten Märkten eine wichtige Bedeutung zur Absatzsicherung.

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. Bei den ausgewerteten Erhebungsbögen wurden keine Qualitätszu- oder -abschläge vereinbart.

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. Qualitätsbedingt verworfene Produktion gab es in beiden Projekten nicht.

Ökologisch erzeugte Rohwaren gelten allgemein als qualitativ hochwertig. In beiden Betriebsstätten wurde keine Öko-Rohware bezogen und dieses ist auch nicht geplant.

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 gemeinschaftsweite, nationale bzw. regionale und unternehmenseigene Zeichen unterschieden. In beiden Betriebsstätten wurden regionale/nationale Güte- und Markenzeichen für die gesamte Ware genutzt.

Die in Bewertungsfrage VII.1 behandelten Qualitätsmanagementsysteme (QMS) geben Auskunft, ob systematische Kontrollen der Rohwaren, Prozesse und Produkte erfolgen. Die Verwendung von QMS war in beiden Betriebsstätten bereits vor Projektbeginn auf hohem Niveau. Eine weitere Ausweitung war nicht geplant.

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 1). Das Ziel 9 wurde in einem Projekt genannt. Ihm wurde ein Anteil an der Investitionssumme von 60 % zugedacht. In dem anderen Projekt wurde Ziel 5 genannt, 40 % der Investitionssumme entfallen auf dieses Ziel.

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 beiden Projekten betrachtet. 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. In beiden Projekten wird eine sinkende Wertschöpfung erwartet. In dem abgeschlossenen Projekt ist dies auch eingetreten. Dies ist jedoch vermutlich eher ein Ausdruck der schlechten Marktsituation im Gemüsebereich als ein Zeichen von Qualitätsverschlechterungen.

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 VII.1) wird nur die Veränderung der Produktpreise hinterfragt. Zum Zeitpunkt der Antragstellung erwartet eine Betriebsstätte leicht sinkende Preise. Die realisierten Preise nach Abschluss der Investition lagen auch unter den Preisen des Geschäftsjahres vor Beginn der Investition. Dies ist jedoch wahrscheinlich auf die allgemein schlechte Marktlage im Gemüsebereich zurückzuführen und nicht auf Qualitätsveränderungen. In der zweiten geförderten Betriebsstätte wurde keine Preisveränderung erwartet.

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 nicht gegeben ist.

7.6.3 Frage VII.3 - 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 landwirtschaftlichen 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.

In den beiden Projekten des geförderten Unternehmens liegt bei den bezogenen Rohwaren durchgängig ein Vertragsbindungsanteil von 100 % vor. In beiden Fällen war geplant, den Rohwarenbezug auszudehnen. In dem abgeschlossenen Projekt fand auch für die meisten Produktgruppen eine marginale Erhöhung des Rohwarenbezuges statt, allerdings nicht in dem Maße wie geplant. Preisaufschläge sind nicht vorgesehen.

Aufgrund der geringen Anzahl Projekte können keine Aussagen über Auswirkungen auf die gartenbauliche Grunderzeugung getroffen werden. Positiv bewertet wird der hohe Vertragsbindungsanteil, der zur Absatzsicherung in einem gesättigten Markt beiträgt.

7.6.4 Frage VII.4 - In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird mehr und mehr 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 was neben Regressforderungen oder unmittelbaren Gesundheitsgefährdungen zu existenzbedrohenden Marktentwicklungen für Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der betroffenen Branchen führen kann.

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 in der Regel 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 Qualitätsmanagementsysteme (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 behandelt (vgl. EurepGAP, 2005). 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.

In einem Projekt wird die Verbesserung und Überwachung von Qualität (60 %) sowie Hygienebedingungen (20 %) als relevantes Ziel genannt. Arbeitsplatzbedingungen können durch verschiedene Maßnahmen beeinflusst werden. Hygieneaspekte, modernere Anlagen mit verbesserter Bedienung von Maschinen, Sozialräume etc. beeinflussen diesen Faktor. Von keinem Projekt wurde das Ziel verbesserter Arbeitsplatzbedingungen genannt. Betriebsunfälle gab es in beiden geförderten Betriebsstätten laut deren Angaben nicht.

7.6.5 Frage VII.5 - 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.

Angaben zu umweltrelevanten Merkmalen der bezogenen/verarbeiteten Rohwaren auf der Ebene der landwirtschaftlichen Unternehmen sind zumeist 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 effektiverem Ressourceneinsatz je Produkteinheit oder dem Einsatz regenerativer Energiequellen.

Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes nur marginal beigetragen hat. Ableiten lässt sich dies von der Nutzung spezifischer umweltschonender Produktionsweisen von verarbeiteten Rohwaren, den Zielsetzungen der Investition sowie der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs pro 1.000 Euro produzierter Erzeugnisse.

Wie bereits in Bewertungsfrage VII.2 erwähnt wurden in den beiden Projekten keine Öko-Rohwaren bezogen. Eine Verbesserung des Umweltschutzes als direktes Ziel oder zusätzlicher Nutzen der Investition spielen in beiden Projekten keine Rolle: Die Umweltschutzziele „Ressourcenschonung und Abwasseraufbereitung“, „Anwendung neuer Techniken“ und „Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle“ wurden nicht genannt.

Ein effektiverer Einsatz der benötigten Ressourcen Energie und Trinkwasser kann als Kriterium für direkte oder indirekte Umweltschutzinvestitionen verwendet werden. In beiden Projekten ist eine wertmäßige Steigerung des Energieeinsatzes geplant. In dem abgeschlossenen Projekt ist entgegen der Planung der Energieeinsatz gesunken. Bezogen auf den Wert der verarbeiteten Rohwaren ist in dem Projekt mit Abschlussbogen eine leichtere Verschlechterung der Energieeffizienz realisiert worden. Bei dem zweiten Projekt ist ebenfalls ein etwas höherer Energieverbrauch im Verhältnis zum wertmäßigen Rohwarenbezug geplant.

Auch der im Zuge der geförderten Investition geplante Einsatz alternativer Energien kann durch verminderten Verbrauch an Ressourcen einen Beitrag zum Umweltschutz leisten. In beiden Projekten werden allerdings keine alternativen Energien eingesetzt.

Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Vorhaben ergibt, dass bei beiden Projekten keine Änderung bei Trink- und Abwasser geplant sind. Bei dem bereits abgeschlossenen Projekt ist nach Projektende der Trinkwassereinsatz sogar um zehn Prozent gesunken. Da in beiden Projekten sowohl Rohwareneinsatz als auch Menge und Wert der produzierten Erzeugnisse steigen, sinkt der relative Trinkwassereinsatz pro Menge Rohwaren bzw. Menge produzierter Erzeugnisse.

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 spezifische 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 angebotenen Maßnahme

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

Ursprünglich waren 1,6 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant, der Betrag wurde um 44 % auf derzeit 0,9 Mio. Euro öffentliche Mittel reduziert.

Die angebotene Maßnahme wurde bisher von nur einem Unternehmen mit zwei Projekten in Anspruch genommen, so dass derzeit knapp acht Prozent des ursprünglichen Finanzansatzes bzw. 14 % des aktuellen Finanzansatzes gebunden sind. Weder im Bereich regional und ökologisch erzeugter Produkte noch im Bereich Blumen-Zierpflanzen sowie für die Förderung von Vermarktungskonzeptionen bestand Nachfrage nach Förderung, was laut Fachreferat der Wirtschaftsbehörde auf die rege Investitionstätigkeit in der Vorperiode zurückzuführen ist.

Mit der Zielsetzung der Maßnahme, eine Verbesserung der Lagerhaltung, der Produktqualität sowie der Anpassung der Angebotspalette zu unterstützen, stehen die zwei bewilligten Projekte im Einklang. Allerdings werden bezüglich Wertschöpfung und Rationalisierung kaum sichtbare positive Veränderungen realisiert bzw. geplant. Weitere Wirkungen wurden mangels Projekten nicht erzielt.

Die Freie und Hansestadt Hamburg ist keine ausreichend große Region, um für derartige Maßnahmen ein angemessenes Nachfragepotenzial zu besitzen. Die Wirkung der Maßnahme bezüglich der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Erzeugung liegt ohnehin vornehmlich in den benachbarten Flächenländern. Insofern ist eine Wirkungsanalyse der Maßnahme kaum adäquat möglich.

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 man 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 man 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.

7.8 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. Kleine und mittlere Unternehmen sind zwar tendenziell in ihrer Rohwarenbeschaffung eher in den heimischen nationalen Märkten verankert, sind 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 wäre 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 kleine und mittlere Unternehmen (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 Hamburg würde laut Fachreferat der Wirtschaftsbehörde eine Begrenzung der Förderung auf KMU insbesondere in den Sektoren O&G sowie B&Z eine deutliche Reduktion der Fördermöglichkeiten ergeben, was dem größten Teil der Zielgruppe entspricht.

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 verlieren. 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 zum einen die zuvor dargelegten Aspekte außer Acht. Die Realisierung von Mitnahmeeffekten durch Großunternehmen greift jedoch auch in den Fällen, wo 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 genutzt werden.

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 die Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden. Auch eine Förderung risikobehafteter Investitionen im Bereich von Innovationen in neuen unbekanntem Marktsegmenten bei 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 (Entkopplung, Cross Compliance) auf die Landwirtschaft des Bundeslandes 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.

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

7.9.1 Grundsätzliche Empfehlungen

Eine Wirksamkeitskontrolle von Förderung dient der Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Förderung. Beides muss erfolgen, um die Verwendung öffentlicher Mittel rechtfertigen zu können. Dies wird durch die Bemühungen der EU zur zunehmend intensiven Evaluation unterstützt. Allerdings würde man sich eine konsequentere Umsetzung seitens der EU-Kommission wünschen. Zwar formuliert sie das Ziel fundierter Evaluation; aber es fehlen ausreichende Vorkehrungen, die sicher stellen, dass deren Ergebnisse in die Gestaltung künftiger Förderprogramme einfließen können.

Der Zeitplan wird mehr von den politischen Vorgaben als vom Vorliegen fundierter Wirkungsanalysen bestimmt. So werden Ergebnisse des Update als Grundlage für das Konzept der künftigen Förderperiode genutzt, obwohl zu diesem Zeitpunkt noch wenige belastbare Ergebnisse im Bereich investiver Förderung vorliegen, bedingt durch die zeitlich

verzögerte Wirkungsentfaltung von Investitionen. Daraus ist zu folgern, dass seitens der EU-Kommission Vorkehrungen zu treffen sind, die eine fundierte Ex-Post-Analyse sowie die verbindliche Berücksichtigung der gefundenen Ergebnisse in den Konzeptionen und Programmen künftiger Förderung vorsehen.

Die Vielzahl und Inkonsistenz der maßnahmeninternen, programminternen sowie programmexternen Ziele und Aktivitäten macht es sehr schwer, Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu identifizieren und v. a. zu isolieren, sowie konkrete Empfehlungen oder Handlungsoptionen abzuleiten. Der integrierte Programmansatz ist diesbezüglich überfrachtet und verhindert eine trennscharfe Wirkungsanalyse wegen mangelnder Präzision der Zielformulierung. Im Ergebnis bedeutet dies, dass weniger quantifizierende Bewertung möglich ist und vorrangig qualitative Bewertungen der komplexen Programme akzeptiert werden müssen.

Aus ihren Erfahrungen leiten die Evaluatoren die Empfehlung ab, dass durch die EU nur wenige, möglichst konfliktfreie Ziele vorgegeben werden, verbunden mit einer strikten Verpflichtung der Regionen bzw. Mitgliedstaaten zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades und Vorlage eines Projektauswahlrasters. Letzteres geschieht derzeit noch in unzulänglicher Art und Weise. Diesbezüglich fehlen in Deutschland etwa verbindliche Anforderungen an die Maßnahmen im Bereich Beschäftigung, obwohl dieser Aspekt einhellig als Hauptproblem eingestuft wird.

Hinsichtlich der jeweils geeigneten Methodenwahl und Indikatorenfestlegung in den Programmregionen sollten dabei Freiräume für die Evaluatoren unter partizipativer Einbindung von Wirtschaft und Verwaltung gelassen und Einengungen durch vereinheitlichende Vorgaben weitestgehend vermieden werden. Durch Anreize für die Evaluatoren zur inhaltlichen Abstimmung der Evaluation zwischen den Mitgliedstaaten, z. B. in Form einer Unterstützung entsprechender Workshops, könnten Impulse gegeben werden, über den Zielerreichungsgrad hinaus mehr Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen.

Für Evaluationsberichte, die den Mindeststandards nicht gerecht werden, sind Sanktionsmechanismen vorzusehen, die sich entsprechend auch auf den Ebenen bis hin zum Begünstigten fortsetzen sollten.

Die Qualität der Evaluationsergebnisse ist in erheblichem Maße von der Motivation der Beteiligten abhängig. Besonderes Gewicht hat dabei die Grundeinstellung gegenüber der Evaluation. Oft wird sie mehr als Verpflichtung denn als Basis zur zielgerichteten Verbesserung der Maßnahme und ihrer Wirkungen empfunden. Ein Bewusstseinswandel muss hier über stärkere Verdeutlichung des Evaluationsnutzens für Wirtschaft, Administration und Politik erreicht werden, z. B. dadurch, dass sie Belege über Wirkungen und damit Rechtfertigungen gegenüber Geldgebern und Gesellschaft ermöglicht, eine Differenzie-

rung nach Wirkungsgrad einzelner Maßnahmen erlaubt oder Hilfestellungen für ein gefordertes Projektauswahlraster gibt.

7.9.2 Empfehlungen für den 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.

Eine enge Kooperation auf Bewilligungsebene zwischen den benachbarten Bundesländern sollte unmittelbar umgesetzt werden. Hier besteht Handlungsbedarf.

7.9.3 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013

In der Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahme-Ergebnis-Wirkung) kommt die Strategiegrundlage der Förderung zum Ausdruck. Inwieweit eine sektorale Eingrenzung notwendig ist, bleibt fragwürdig. Es ist nicht klar, ob in den nicht berücksichtigten Sektoren evtl. Projekte mit Förderung hätten verwirklicht werden können, die den Programmzielen mindestens ebenso sehr entsprochen hätten. Aus diesen Gründen sollte mehr Wert auf inhaltliche Anforderungen an das Projekt (Projektbeurteilungsraster) als auf dessen Zugehörigkeit zu einem Sektor gelegt werden.

Ein weiteres Argument für die Vermeidung sektoraler Eingrenzungen ist bei Beibehaltung der jetzigen Verfahrensweise hinsichtlich der Programmerrstellung und notwendiger Änderungsanträge, dass es angesichts der Länge der Förderperiode durchaus sinnvoll ist, für eine möglichst breite Palette von Maßnahmen Förderoptionen aufrecht zu erhalten, um Änderungsanträge überhaupt zu vermeiden. Dies gilt auch für die Sektoren, in denen kein oder nur geringer aktueller Förderbedarf besteht. In diesem Rahmen können dann laufend bedarfsangepasste Schwerpunktsetzungen in der Programmregion erfolgen.

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

Wenn diesbezüglich mehr Freiräume für die Ausgestaltung im Rahmen des genehmigten Programms eröffnet werden, ist eine präzise Zielformulierung für die angebotenen Fördermaßnahmen zwingend vorzunehmen. Die dafür benötigten Indikatoren sind während der Laufzeit in Absprache mit den Evaluatoren präzise festzulegen. Ferner ist ein an den Zielen und Indikatoren ausgerichtetes Projektbeurteilungsraster zu erstellen.

Die von dieser Maßnahme tangierten Märkte sind nicht zwischen den nördlichen Bundesländern zu trennen. Erzeuger-Verarbeiter- bzw. Erzeuger-Vermarkter-Beziehungen sind bundesländerübergreifend. Bezüglich Hamburg befinden sich die Erzeuger mehrheitlich in den angrenzenden Bundesländern. Mit der Metropolregion Hamburg und unter anderem der verbundenen Wachstumsinitiative Süderelbe AG bestehen offensichtlich Plattformen für eine gemeinsame Strategie der Bundesländer HH, NI und SH. Ferner weist das entworfene norddeutsche Strukturkonzept (MWAVL-SH, 2005) darauf hin, dass auch im Bereich der hier analysierten Maßnahme (Verarbeitung und Vermarktung landw. Erzeugnisse) recht konkrete Überlegungen zur Zusammenarbeit existieren. In den betroffenen Bundesländern besteht offensichtlich die Erkenntnis und der Wille über administrative Grenzen hinweg gemeinsam zu handeln.

Eine übergreifende Sicht- und Handlungsweise sollte allerdings gleichgerichtete Aktionen mit Relevanz für den ländlichen Raum integrieren, um nicht durch ein Nebeneinander regionaler Initiativen und weiterer Programme und Pläne der Bundesländer eine Zergliederung der Förderoptionen hervorzurufen. Dies führt zu komplexen Gebilden mit zunehmender Gefahr von Zielkonflikten sowie bei den Zielgruppen vor Ort zum Problem der durch Vielfalt hervorgerufenen Unübersichtlichkeit, die auch als „Förderdickicht“ beschrieben wird (Axt, 2000). Ein koordiniertes und integriertes Vorgehen bietet hier insbesondere die Chance, dass die Förderung zur Marktstrukturverbesserung den Marktgegebenheiten entsprechend und hinsichtlich der Ziele kohärent arrangiert wird. Dessen ungeachtet kann die Umsetzung effizient und zielgruppenorientiert gestaltet werden und würde den Bezug zur Landwirtschaft auf eine deutlich erweiterte Basis stellen.

Insgesamt wird diesbezüglich empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern (z. B. HB, HH, MV, NI, SH) zu intensivieren. Die Zusammenarbeit sollte sich auf eine inhaltlich gemeinsame Programmierung dieses Programmbestandteils sowie möglichst enge Abstimmung der Programmumsetzung bis hin zu einer gemeinsamen Umsetzung erstrecken. Im Falle Hamburgs gilt die Empfehlung zur Integration zumindest des Bereiches Marktstrukturverbesserung, wenn nicht des gesamten Programms, in eine gemeinsame Programmierung mit den angrenzenden Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Sie wurde auch schon in der Ex-post-Bewertung der Periode 1994 bis 1999 und der Zwischenbewertung der Periode 2000 bis 2003 formuliert.

Speziell zur **Durchführung** sollte neben der verstärkten Zusammenarbeit allgemein berücksichtigt werden, dass im Bereich der Investitionsförderung längere Durchführungszeiträume notwendig sind, 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. Entsprechende Spielräume lassen sich dadurch gewinnen, dass man am Jährlichkeitsprinzip für das Gesamtprogramm festhält, aber nicht bei einzelnen Maßnahmen des Programms.

Der sehr hohe Aufwand für das Begleit- und Monitoringsystem sollte reduziert werden. Ansatzpunkte dafür sind:

- Begrenzung auf weniger, 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 zu können, 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; Beschäftigung auf Basis FTE; Arbeitsproduktivität (Wert produzierte Erzeugnisse je AK); Produktionskosten; Stückkosten je 1.000 Euro Wert produzierte Erzeugnisse; Anwendung QMS; Qualitative Angaben zur Qualitätsentwicklung; Entwicklung Wert Rohwarenbezug; Umfang Vertragsbindung; Abfragen Ressourcenverbrauch.
- Vereinheitlichung der Begriffsdefinitionen bei gleichen oder sehr ähnlichen Tatbeständen,
- einmal erhobene Daten müssen für andere Zwecke auch nutzbar sein bzw. gemacht werden;
- rechtzeitige Festlegung der zu erhebenden Kennzahlen und weitgehender Verzicht auf Änderungen während der Förderperiode sowie
- Jährlichkeitsprinzip der Haushaltsführung bei Abwicklung von Investitionsvorhaben aufheben, Gültigkeit nur für Gesamtprogramm aufrecht erhalten.

Die Auswertungsmöglichkeiten des EB konnten aufgrund der wenigen Projekte in Hamburg nur aufgezeigt werden. Hier könnten durch die Zusammenarbeit a) administrative Entlastungen generiert werden und b) eine angemessene Beurteilung der Maßnahme deutlich verbessert werden.

Literaturverzeichnis

- Axt, H.-J. (2000): Solidarität und Wettbewerb - die Reform der EU-Strukturpolitik. Gütersloh.
- BWA, Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Stadt Hamburg (2005): Telefonat.
- Blatter, J. (2004): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Formen der politischen Steuerung, Grundlage für einen Vortrag auf der Tagung „Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“ der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW vom 23.-25. September 2004 in Konstanz, Universität Konstanz.
- EurepGAP (2005): Internetseite http://www.eurep.org/Languages/German/index_html (Zitat am 03.05.05).
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft; ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung; BFH, Bundesanstalt für Holzforschung und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg.
- Görgens, M. (2003): Baumobsterhebung 2002, Ergebnisse für das Niederelbegebiet. Mitteilungen der OVR 58, H. 4, S. 126-129.
- Metropolregion Hamburg (2005): www.metropolregion.hamburg.de/artikel/1,3327,JGdlbz0yJG10ZW09NDE3NDgwMCQ_,00.htm, Zitat vom 03.06.2005.
- MWAVL-SH, Ministerium für Wirtschaft Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005): E-Mail.
- OVA, Obstbauversuchsanstalt Jork (2005): Telefonat OVA Jork Investitionsbedarf Obst.
- Süderelbe AG (2005): www.suederelbe.info/content.asp?id=5 [Zitat vom 03.06.2005]
- WB, Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.
- Wendt, H.; Efken, J.; Klepper, R. und von Ledebur, O. (2001): Ex-post-Evaluation der Fördermaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 951/1997 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland (Bundesländer außerhalb Ziel-1), Teil III Ergebnisse Länderbericht Hamburg. Braunschweig.
- Wendt, H.; Efken, J.; Utrecht, I. und Albert, R (2003): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Hamburg 2000-2006: Maßnahmen im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.