

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen 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



6Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Kartenverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	IV
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 angebotenen Maßnahmen	4
7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	5
7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	7
7.2 Methodischer Ansatz	8
7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Umsetzungsstand	11
7.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	12
7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste	12
7.4.2 Milch und Milcherzeugnisse	16
7.4.3 Getreide und Ölsaaten	18
7.4.4 Obst und Gemüse	19
7.4.5 Erzeugnisse aus ökologischem Anbau	20
7.4.6 Fleisch	21
7.4.7 Eier und Geflügel	22
7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003	23
7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	23
7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	23
7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	23
7.7.2 Anhang-I-Problematik	24
7.8 ELER-Verordnung und GAP-Reform - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013	25
7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	28
7.9.1 Grundsätzliche Empfehlungen	28
7.9.2 Empfehlungen für den verbleibenden Programmplanungszeitraum	29
7.9.3 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013	29

Kartenverzeichnis

Karte 7.1:	Regionale Verteilung der Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2004	14
Karte 7.2:	Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderter Vorhaben in den ehemaligen Regierungsbezirken von Hessen, bewilligte Projekte per 31.12.2004	15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1:	Verkaufserlöse der Landwirtschaft nach jeweiligen Preisen nach ausgewählten Erzeugnissen in Hessen	3
Tabelle 7.2:	Entwicklung der Finanzplanung in den einzelnen Jahren der aktuellen Förderperiode	4
Tabelle 7.3:	Grundlagen der EU-kofinanzierten Förderung im Bereich V&V in Hessen	7
Tabelle 7.4:	Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	9
Tabelle 7.5:	Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006 - Maßnahme g: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung (Stand: Januar 2005)	12
Tabelle 7.6:	Kennzahlen zur Förderung im Bereich Marktstruktur in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2004 (Stand der Bewilligung 31.12.2004)	13

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

7.0 Zusammenfassung

Zur Anwendung kommt das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium. 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 Hessen werden alle Sektoren gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für Hessen in einigen ländlichen Regionen bedeutende Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung und Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Die Förderung zielt auf eine stärkere Bündelung des Angebots aus hessischer Erzeugung, Kostensenkung durch Rationalisierungsmaßnahmen, Ausrichtung der Produktion an Verbraucherbedürfnissen sowie Qualitätsverbesserungen.

Die Investitionsbereitschaft bleibt hinter den Erwartungen zurück. Nur in den Sektoren Eier und Geflügel sowie Milch und Milcherzeugnisse werden aufgrund individueller Entscheidungen von Einzelunternehmen deutlich mehr Mittel nachgefragt als eingeplant wurden. Insgesamt musste der Mittelansatz um 17 % reduziert werden. Hintergrund ist die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation.

Umsetzungsdefizite sind insbesondere darin zu sehen, dass die wiederholten Umstrukturierungen innerhalb der hessischen Verwaltung zu einer Verlangsamung der Bewilligungsverfahren geführt haben (vgl. Kapitel 7.1.1). Hinzu kommt, dass nur von zwei der 41 Projekte Erhebungsbögen vorlagen, so dass keine fundierte Bewertung der Maßnahmen erfolgen konnte und die Beantwortung der Bewertungsfragen nicht möglich war.

Investitionen erfordern in der Regel längere Durchführungszeiträume. Die 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 beizu-

tragen. 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.

Sowohl Märkte als auch der Aktionsradius von Unternehmen enden nicht an Bundeslandsgrenzen, wie das Beispiel des hessischen Molkereiwesens zeigt. Insofern ist auch bei der Förderung eine enge Koordination zwischen Landesministerien notwendig, empfehlenswert ist eine gemeinsame Programmierung dieser Bereiche oder evtl. der gesamten Maßnahme.

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Die wirtschaftliche Situation in der Ernährungsindustrie hat sich seit dem Beginn der Förderperiode dahingehend geändert, dass weniger die Expansion eines Unternehmens oder der Ausbau von Marktanteilen relevant ist, sondern bereits die Existenzsicherung bzw. der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit schon als Erfolg gesehen wird. Dies wird begründet zum einen mit der lang anhaltenden Konsumzurückhaltung der Verbraucher, dem fortschreitenden Zugewinn von Marktanteilen durch die Discounter und dem damit einhergehenden Kosten- und Preisdruck sowie zum anderen der allgemeinen wirtschaftlichen Rezession. Ferner setzt die Globalisierung die Unternehmen einem ständigen international wirksamen Wettbewerb aus; sowohl der Bezug der Rohwaren als auch der Absatz der Produkte spielt sich zunehmend auf internationalen Märkten ab. Speziell für die Ernährungsindustrie stellt sich das Problem, dass im Zuge der Agrarreform die Entwicklung auf den landwirtschaftlichen Märkten noch schwer einzuschätzen ist.

Aus diesen Gründen sind die im EPLR formulierten Ziele und Prioritäten aus heutiger Sicht nach Auffassung des Ministeriums nicht in jedem Falle mehr gültig. Ganz allgemein spiegelt sich die Situation auch in der zurückhaltenden Investitionsbereitschaft der Unternehmen wider. Entsprechend ist das Fördervolumen mit dem Änderungsantrag von 2003 um 17 % gesenkt worden und wird vermutlich nicht ganz ausgeschöpft.

Daneben hat sich zumindest auf europäischer Ebene der Standortwettbewerb verschärft, bei dem der Subventionswettbewerb zwischen den Regionen Europas eine beachtliche Rolle spielt. Daraus resultiert ein Optimierungszwang sowohl des Unternehmens als auch des Standortes, d. h. der örtlichen Rahmenbedingungen. Letzteres führt laut Ministerium dazu, dass die öffentliche Hand sich einem Förderzwang ausgesetzt sieht, nur um eine drohende (bzw. angedrohte) Abwanderung zu vermeiden.

Hinzu kommt, dass neben der allgemeinen wirtschaftlich prekären Situation der hessische Landeshaushalt weitreichenden Sparzwängen unterworfen ist. Dies hat nach Ministeriumsangaben zur Folge, dass selbst von der EU kofinanzierte Maßnahmen zur Disposition stehen. Zudem wird die Personaldecke zur Umsetzung der Förderprogramme zunehmend knapper, wodurch eine (zeitlich und inhaltlich) optimale Durchführung nicht in jedem Falle gewährleistet ist.

In der hessischen Landwirtschaft setzten sich die in der Halbzeitbewertung beobachteten Trends im Wesentlichen fort. Im Jahr 2003 gab es in Hessen 25.529 Betriebe mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von mindestens 2 ha. Der Rückgang der Betriebe seit 2001 lag damit mit 6,9 % leicht über dem Bundesdurchschnitt von 6,2 % (Statistisches Bundesamt, 2003, S. 147; Statistisches Bundesamt, 2004, S. 336). Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Haupterwerbslandwirte um 4 % auf 36 % (HMULV, 2004, S. 5). Die Bedeutung der einzelnen Sektoren geht aus Tabelle 7.1 hervor.

Tabelle 7.1: Verkaufserlöse der Landwirtschaft nach jeweiligen Preisen nach ausgewählten Erzeugnissen in Hessen

Erzeugnis	2003		2001		1999	
	Anteil an gesamt		Anteil an gesamt		Anteil an gesamt	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
Getreide	144	13,2	163	13,2	160	14,1
Kartoffeln	21	1,9	32	2,6	24	2,1
Zuckerrüben	57	5,3	52	4,2	64	5,6
Gemüse	62	5,7	69	5,6	63	5,6
Obst	29	2,6	20	1,6	21	1,8
Weinmost/Wein	29	2,6	23	1,8	38	3,4
Baumschulerzeugnisse	14	1,3	15	1,2	22	1,9
Blumen und Zierpflanzen	79	7,2	88	7,1	78	6,9
Pflanzliche Erzeugung	478	43,7	507	40,9	502	44,3
Rinder und Kälber	89	8,2	96	7,7	126	11,1
Schweine	160	14,6	202	16,3	144	12,7
Schafe und Ziegen	30	2,7	35	2,8	18	1,6
Geflügel	13	1,1	13	1,0	13	1,1
Milch	292	26,7	346	28	298	26,3
Eier	23	2,1	30	2,4	23	2,1
Tierische Erzeugung	616	56,3	731	59,1	631	55,7
Verkaufserlöse insgesamt	1.094	100,0	1.238	100,0	1.133	100,0

Quelle: http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp: Regionale landwirtschaftliche Gesamtrechnung – R-LGR. März 2005.

7.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

In Hessen ist eine Förderung in insgesamt 11 Sektoren möglich. Im indikativen Finanzplan ist jeweils die Mittelaufteilung für die einzelnen Sektoren festgelegt, welche seit der Programmerstellung jährlich angepasst wurde. Dabei ist in allen im Rahmen der Förderung bedeutenden Sektoren eine wesentliche Änderung der Mittelzuweisung zu erkennen (vgl. Tabelle 7.2). So hat der von Anfang an bedeutende Milchsektor noch an Bedeutung gewonnen. Seit Programmerstellung sind die Mittel für diesen Sektor um 48 % erhöht worden, so dass nun 39,8 % aller Mittel für den Sektor Milch vorgesehen sind. Die Mittel für den Sektor Getreide und Ölsaaten wurden mit jedem Änderungsantrag um insgesamt ca. 28 % reduziert, damit stehen aktuell nur noch 37,9 % der ursprünglich vorgesehenen Mittel zur Verfügung. Eine eher moderate Kürzung erfuhr die Förderung im Bereich Obst und Gemüse. Hier reduzierte sich die förderfähige Gesamtinvestitionssumme um 36,7 % auf 15,1 Mio. Euro. Am stärksten hinzugewonnen hat mit 217,7 % der Sektor Eier und Geflügel, wohingegen die Mittel für den Sektor Ökoerzeugnisse mit 88,4 % am stärksten reduziert wurden. Die gesamte förderfähige Investitionssumme über alle Sektoren hinweg wurde mit der Planänderung 2003 um 17 % gesenkt. Gleich geblieben sind die Fördersätze, nach wie vor werden 20 % der förderfähigen Investitionssumme aus dem EAGFL und 10 % aus der GAK finanziert.

Tabelle 7.2: Entwicklung der Finanzplanung in den einzelnen Jahren der aktuellen Förderperiode

Sektoren	Förderfähige Investitionssumme											
	EPLR		1. Änderung 2003			2. Änderung 2003			3. Änderung 2003			Veränd. Insg.
	Mio. EURO	Anteil in %	Mio. EURO	Anteil in %	Veränd. in %	Mio. EURO	Anteil in %	Veränd. in %	Mio. EURO	Anteil in %	Veränd. in %	
Fleisch	7,5	6,8	7,5	6,8	-	4,5	4,9	-39,8	3,0	3,2	-34,5	-60,6
Zuchttiere	1,3	1,2	1,3	1,2	-	1,3	1,4	-	1,3	1,4	-	-
Eier und Geflügel	4,4	4,0	14,2	12,8	+219,5	14,2	15,4	-	14,1	15,3	-0,6	+217,7
Milch/	26,9	24,2	26,9	24,2	-	26,9	29,1	-	39,8	43,2	+48,2	+48,2
Milcherzeugnisse												
Getreide und Ölsaaten	24,8	22,3	18,1	16,3	-27,2	13,1	14,2	-27,7	9,4	10,2	-28,1	-62,1
Wein	2,7	2,4	2,7	2,4	-	2,7	2,9	-	2,6	2,8	-2,3	-2,3
Obst und Gemüse	23,9	21,5	23,9	21,5	-	18,9	20,5	-20,9	15,1	16,4	-20,0	-36,7
Blumen und Zierpflanzen	3,1	2,8	3,1	2,8	-	3,1	3,4	-	2,8	3,0	-10,7	-10,7
Speisekartoffeln	3,1	2,8	3,1	2,8	-	1,1	1,2	-64,6	0,6	0,7	-45,3	-80,7
Ökoerzeugnisse	11,1	10,0	8,1	7,3	-27,1	4,2	4,6	-47,9	1,3	1,4	-69,4	-88,4
NR, Arznei- und Gewürzpfl.	2,2	2,0	2,2	2,0	-	2,2	2,4	-	2,2	2,4	-	-
Summe:	111,1	100,0	111,1	100,0	-	92,2	100,0	-17,0	92,2	100,0	-	-17,0

Quelle: HMULV (2005a).

Da der tatsächliche Bedarf an Fördermitteln in vielen Sektoren von der Planung zum Zeitpunkt der Planerstellung stark abweicht, will man in Hessen bei der Bedarfsermittlung zukünftig auf Branchenbefragungen verzichten und stattdessen einzelne Experten befragen bzw. Planungen an Erfahrungswerten vergangener Förderperioden orientieren. Bei Branchenbefragungen, wie sie auch für den aktuellen Planungszeitraum durchgeführt wurden, besteht die Gefahr, dass häufig ein höherer Bedarf signalisiert wird, was zu Fehlplanungen im Ministerium führt.

In der folgenden Förderperiode soll das Förderangebot auf weniger Sektoren beschränkt werden. In der aktuellen Strategie wurde versucht, ein möglichst breites Förderspektrum anzubieten. Laut Angaben des HMULV soll die Förderung in Zukunft verstärkt auf die Sektoren Biorohstoffe, Geflügelhaltung, Apfelweinkeltereien und Wein ausgerichtet werden. Bei nachwachsenden Rohstoffen wäre es wünschenswert, wenn hier eine Förderung außerhalb der Anhang-I-Beschränkungen möglich wäre (vgl. Kapitel 7.7.2). Insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von nachwachsenden Rohstoffen ist ein Ausschluss dieses Bereichs von der Förderung nicht wünschenswert.

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Im hessischen EPLR werden sowohl programm- als auch maßnahmenspezifische Ziele definiert. Programmspezifisches Hauptziel des Förderschwerpunktes A, in dem sich unter anderem die Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen befinden, ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, d. h. die Entwicklung wettbewerbsfähiger land- und ernährungswirtschaftlicher Betriebe durch Erzeugung qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel sowie die Stärkung der Marktstellung hessischer Erzeugnisse.

Neben den programmspezifischen Zielen wurden für die Maßnahme „Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ sektorübergreifende Ziele formuliert: Die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft soll dadurch gesteigert werden, dass das Angebot aus hessischer Erzeugung stärker gebündelt wird, Kosten durch Rationalisierungsmaßnahmen gesenkt werden, die Produktion konsequenter an den Bedürfnissen der Verbraucher ausgerichtet wird, hochwertige Produktqualitäten erzielt und die Prozessketten an einem möglichst hohen Qualitäts- und Umweltschutzstandard ausgerichtet werden. Daneben wurden sektorspezifische Feinziele formuliert. Je nach Sektor wird eine Auswahl der drei Feinziele

- Sicherung der Wertschöpfung, der Arbeitsplätze und der Einkommen im ländlichen Raum;
- Gewährleistung einer angemessenen örtlichen Versorgung mit umweltfreundlich hergestellten qualitativ hochwertigen Produkten und

- Stärkung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und –einrichtungen in ihrer Marktposition

angestrebt. Einige der im Programm formulierten Ziele haben aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation der letzten Jahre an Relevanz verloren. Aufgrund der Tatsache, dass die Investitionsbereitschaft der Unternehmen stark zurückgegangen ist und damit die vorgesehenen Fördermittel vermutlich nicht ausgeschöpft werden können, liegt das Hauptaugenmerk bei der Bewilligung von Projekten nach Angaben des HMULV auf drei Kriterien: Wirtschaftlichkeit, Erzeugervorteil und Standort- bzw. Arbeitsplatzsicherung der Unternehmen.

In Hessen wird die Zielsetzung Erzeugervorteil sehr konsequent verfolgt. Langfristige Vertragsbindungen mit Landwirten werden genau geprüft. Außerdem soll ein möglichst hoher Erzeugervorteil dadurch generiert werden, dass vorrangig nach dem Fördergrundsatz Marktstrukturgesetz gefördert wird, d. h. Unternehmen vertragliche Bindungen zu Erzeugergemeinschaften (EZG) nachweisen müssen. Existiert keine entsprechende EZG, wird durch das HMULV die Gründung einer solchen forciert. Der zusätzliche Erzeugervorteil bei EZG wird darin gesehen, dass durch Angebotsbündelung sowie eine bestimmte Qualitätspolitik eine bessere Marktposition erreicht wird. Daher legt das HMULV auch großen Wert auf funktionierende EZG (vgl. Kapitel 7.4).

Das zweite wesentliche Ziel, Standort- und Arbeitsplatzsicherung, gewann vor dem Hintergrund der problematischen Arbeitsmarktsituation an Bedeutung. Zudem existiert ein „Förderwettbewerb“ zwischen europäischen Regionen: Hessen konkurriert, was das Angebot an Fördermitteln angeht, mit anderen Regionen. Laut HMULV würde ein Wegfall der Fördermaßnahmen häufig zur Folge haben, dass Unternehmen in Regionen abwandern, in denen gefördert wird. Ein gleichmäßiger Wegfall der Förderung in allen Regionen wird im HMULV in den meisten Fällen als unproblematisch erachtet.

Grundsätzlich zeigt sich, dass es schwierig ist, zu Beginn einer 7-jährigen Förderperiode konkrete Feinziele zu formulieren, die mit entsprechenden abstrakten Indikatoren überprüft werden sollen. Sich ändernde Rahmenbedingungen, die einen erheblichen Einfluss auf den Grad der Zielerreichung haben können, können nicht antizipiert werden. Seitens des HMULV wird es als sinnvoller erachtet, zukünftig gröbere Ziele zu formulieren, die dann jährlich überprüft und konkretisiert werden könnten. Dies könnte in Form von Beratungsgesprächen oder mithilfe von Moderatoren geschehen.

Der Begriff der „Regionalität“ soll in Zukunft in Hessen weiter gefasst werden. An der Idee „aus der Region für die Region“ soll zwar festgehalten werden, dabei sollen jedoch auch Bundeslandsgrenzen überschritten werden können. Eine erhöhte Marktorientierung

soll dadurch gewährleistet werden, dass regionale Grenzen dem Aktionsradius des Lebensmittel Einzelhandels angepasst werden.

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Die Förderung im Bereich V+V im Rahmen der VO (EG) 1257/1999 findet in Hessen im Rahmen unterschiedlicher Maßnahmen statt. Tabelle 7.3 gibt Aufschluss über Rechtsgrundlagen und Finanzierung der einzelnen Maßnahmen und darüber, welche Kosten förderfähig sind.

Tabelle 7.3: Grundlagen der EU-kofinanzierten Förderung im Bereich V&V in Hessen

	EG Rechts- grundlage	Förder- grundlagen (GAK)	Förder- grundlagen (Land)	Förderfähig	Finanzierungs- quellen
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	VO 1257/99, Art. 25-28 (g)	GAK Grundsatz Marktstruktur- verbesserung	keine eigene Landesrichtlinie	Investitionen	EU/GAK
		GAK Grundsatz Marktstruktur- gesetz	keine eigene Landesrichtlinie	Investitionen Startbeihilfen (nur noch bis Ende 2005)	EU/GAK
		GAK Grundsatz Öko	keine eigene Landesrichtlinie	Investitionen Organisationsausgaben Vermarktungskonzeptionen Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme	EU/GAK
		GAK Grundsatz Regio	keine eigene Landesrichtlinie	Investitionen Organisationsausgaben Vermarktungskonzeptionen Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme	EU/GAK
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen	VO 1257/99, Art. 33 (m)	-----	Richtlinien zur Förde- rung der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten	Qualitätssicherungssysteme Vermarktungskonzeptionen	EU/Land
-----	-----	-----	Richtlinien zur Förde- rung von Produktin- novationen und Ver- marktungsalternativen	Investitionen Vermarktungskonzeptionen	Land

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Neben diesen Maßnahmen gibt es für Erzeugerorganisationen im Bereich Obst und Gemüse die Möglichkeit, nach der GMO gefördert zu werden. Das Investitionsvolumen liegt hier bei 400.000 Euro jährlich (EAGFL-Anteil 200.000 Euro). Für die Förderung im Er-

nahrungsgewerbe ist ausschließlich das HMULV zuständig. Eine Förderung mit Mitteln anderer Ressorts (z. B. regionale Wirtschaftsförderung, Mittelstandsförderung) ist in Hessen im Ernährungsgewerbe nicht möglich.

Zwischen der Förderung im Bereich V&V und anderen Maßnahmen des EPLR entstehen Synergien in den meisten Fällen zufällig. Insbesondere im Sektor Geflügel sind Synergieeffekte zwischen AFP und V&V zu erkennen. Aber auch negative Effekte sind zu beobachten. Beispielsweise wurde in einer hessischen Region der Bereich Getreidelagerung sowohl aus AFP- als auch aus V&V-Mitteln gefördert. Hier wäre eine bessere Abstimmung wünschenswert gewesen.

7.2 Methodischer Ansatz¹

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 Bewertung unvermeidlich. Grundlage der Empfehlungen und Schlussfolgerungen ist die Betrachtung 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 7.4.

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,

¹ Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Bewertung 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.

- Informationen aus einem Interview im zuständigen Ministerium anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenbewertung entwickelten Interviewleitfadens (siehe Materialband diesem Textband (MB, Anhang 3),
- Sekundärstatistiken sowie des im Institut der Bewerter vorhandenen Expertenwissens.

Tabelle 7.4: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle
			Adminstrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen	
Quantitative Daten							
Primär	Standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			X	X	MB, Anhang 1
Primär	Projektliste (Stand 31.12.04)	Grundgesamtheit: Alle Förderfälle			X	X	
Sekundär	Monitoringdaten		(X)	(X)	(X)	(X)	
Sekundär	Jahresberichte	Meldungen BL gemäß Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen			X	X	
Sekundär	Amtl. Statistik Ernährungsgewerbe	Soweit verfügbar auf sektoraler Ebene und nach fachlichen Betriebsteilen				X	Literaturverzeichnis
Qualitative Daten							
Primär	Diverse Telefongespräche		X	X	X	X	
Sekundär	Literatur		X	X	X	X	Literaturverzeichnis

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung

Zur **Abschätzung der Wirkungen** war eine Auswertung von Erhebungsbögen vorgesehen. Von 41 geförderten Projekten lagen bei Fertigstellung dieses Berichts erst zwei Erhebungsbögen vor. Auf dieser Grundlage konnte keine Wirkungsanalyse erstellt werden. Das zuständige Ministerium ist der Ansicht, dass zum Zeitpunkt des Updates noch nicht ausreichend abgeschlossene Projekte vorliegen, und daher die Wirkungsanalyse auch nur begrenzte Aussagekraft hat. Dieser Ansicht können sich die Bewerter anschließen. Im Folgenden wird dargestellt, welches methodische Vorgehen mit den aus den Erhebungsbögen gewonnenen Daten vorgesehen war:

Für die Wirkungsanalyse sollte im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-Nachher-Vergleich und einen Soll-Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU entsprechend von ihr vorgeschlagener umfangreicher und detaillierter Indikatoren.

Zur Datengewinnung wurde dafür im Rahmen der Halbzeitbewertung ein Erhebungsbogen entwickelt. Sein Hintergrund und Inhalt ist ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben. 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 drei Erfassungsbogen (Vorbogen, Hauptbogen und Abschlussbogen) enthält der Materialband zu diesem Textband (MB-VII, Anlage 1.1 bis 1.3).

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 Datenschutzabmachungen 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 Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Die 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.

Im Falle Hessens wird wegen der absolut unzulänglichen Anzahl Erhebungsbögen nur eine vom Bundesland 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 im Bundesland. Soweit aus den Kurzbeschreibungen der Investition, ableitbar werden daraus auch Rückschlüsse auf die Förderwirkungen gezogen. Die Zahl der Projekte in dieser Liste übersteigt die Zahl der Projekte, für die auswertbare Erhebungsbögen vorliegen um das Zwanzigfache.

Zur **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wird vor allem aufgrund von Informationen, die anlässlich eines Interviews im Ministerium gewonnen wurden, Stellung genommen. Dabei stehen Änderungen, die seit der Halbzeitbewertung vorgenommenen 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 Zwischenbewertung genutzt. Vor allem sind dies von den Ländern bereit gestellte zusätzliche Informationen. Inhalt, Umfang und Herkunft wird an den entsprechenden Stellen erläutert. Allenfalls ergänzend werden die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes für die Bewertung 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 Bewertung ist.

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Umsetzungsstand

In Hessen liegt der Fördersatz für alle Sektoren unverändert bei 30 % der förderfähigen Investitionskosten. 1/3 der öffentlichen Ausgaben werden aus GAK-Mitteln beglichen, 2/3 stammen aus dem EAGFL. Die Entwicklung von Ausgaben und die Finanzplanung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist aus Tabelle 7.5 ersichtlich. Auszahlungen von Fördermitteln sind in Hessen bis zum 30.6.2006 möglich. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen für geförderte Projekte alle Rechnungen vorliegen.

Tabelle 7.5: Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006 - Maßnahme g: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung (Stand: Januar 2005)

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K(2000) 2906	0,00	5,24	5,37	5,48	5,62	5,74	5,87	33,33
Plan: 1. Änderung	K(2002) 3452	0,60	0,15	5,20	5,48	5,79	5,74	5,87	28,83
Plan: 2. Änderung	K(2003) 3113	0,60	0,15	4,03	5,48	5,79	5,74	5,87	27,66
Plan: 3. Änderung	K(2004) 3316	0,60	0,15	4,03	2,73	5,79	5,74	5,87	24,91
aktuelle (Juni 2005)		0,60	0,15	4,03	2,73	2,14	4,63	4,26	18,53
Ist: Auszahlungen ¹⁾		0,00	0,15	4,03	2,73	2,14			9,05
EU-Beteiligung, Mio. Euro insgesamt									
Plan: EPLR	K(2000)2906	3,41	3,50	3,58	3,65	3,75	3,83	3,91	25,63
Plan: 1. Änderung	K(2002)3452	0,40	0,10	3,47	3,65	3,86	3,83	3,91	19,22
Plan: 2. Änderung	K(2003)3113	0,40	0,10	2,69	3,65	3,86	3,83	3,91	18,44
Plan:3. Änderung	K(2004)3316	0,40	0,10	2,69	1,82	3,86	3,83	3,91	16,61
aktuelle (Juni 2005)		0,40	0,10	2,69	1,82	1,60	3,47	3,20	13,27
Ist: Auszahlungen		0,00	0,10	2,69	1,82	1,60			6,21

1) Ohne Vorschuss im Jahr 2000 und Auszahlungen Vorruhestand.

Quelle: HMULV (2005b).

7.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Da in Hessen von bislang 41 bewilligten Projekten erst zwei Erhebungsbögen eingegangen sind, können die folgenden Einschätzungen lediglich auf Basis der Projektliste, der Gespräche im HMULV, eigenem Expertenwissen sowie verfügbarer Literatur gegeben werden. Inwieweit die im Plan formulierten Ziele erreicht wurden, kann aufgrund der fehlenden Erhebungsdaten in den meisten Fällen nicht beurteilt werden. Bei der Betrachtung der einzelnen Sektoren wird dabei nur auf die Sektoren eingegangen, die auch bezüglich der bewilligten Fördersummen von Bedeutung sind.

7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste

In der aktuellen Förderperiode wurden zehn Sektoren gefördert. Lediglich im Sektor Speisekartoffeln fand noch keine Förderung statt. Zu den am intensivsten geförderten Sektoren gehören **Milch, Obst und Gemüse, Eier und Geflügel** sowie **Getreide**. Bei **Milch** und **Eiern und Geflügel** kam der Großteil der Förderung jeweils einem Unternehmen zugute während in den übrigen intensiv geförderten Sektoren die Fördersumme auf mehrere Pro-

jekte unterschiedlicher Unternehmen verteilt war. Die Verteilung der Fördermittel auf die einzelnen Sektoren ist aus Tabelle 7.6 ersichtlich.

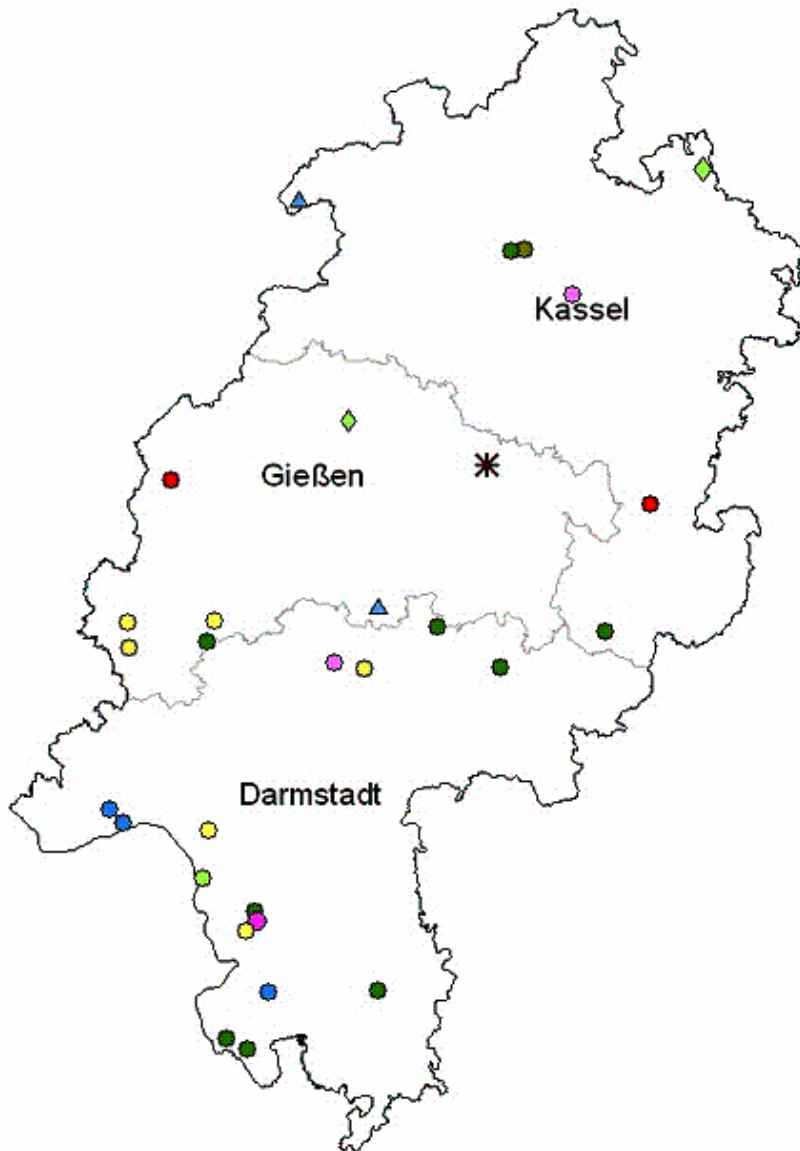
Tabelle 7.6: Kennzahlen zur Förderung im Bereich Marktstruktur in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2004 (Stand der Bewilligung 31.12.2004)

Sektor	Projekte Anzahl	Förderfähige Investitionskosten		Öffentliche Ausgaben		Errechnete Förder- intensität
		Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	
Vieh & Fleisch (V & F)	2	2,38	4,4	0,71	4,44	30,0 %
Milch (MI)	3	19,98	37,2	5,99	37,32	30,0 %
Eier & Geflügel (E & G)	2	9,12	17,0	2,70	16,79	29,6 %
Viehmarkt (V)	1	1,16	2,2	0,35	2,17	30,0 %
Getreide (GE)	7	7,49	14,0	2,25	13,99	30,0 %
Wein & Alkohol (W & A)	5	1,31	2,4	0,39	2,43	29,8 %
Obst & Gemüse (O & G)	13	8,83	16,4	2,65	16,49	30,0 %
Blumen & Zierpflanzen (B & Z)	3	2,88	5,4	0,86	5,37	30,0 %
Gewürzpflanzen (GP)	3	0,26	0,5	0,08	0,49	30,0 %
Ökol. erzeugte Produkte (OEP)	2	0,27	0,5	0,08	0,51	30,0 %
Summe	41	53,68	100	16,06	100,00	29,9 %

Quelle: HMULV (2005b).

Karte 7.1 und Karte 7.2 verdeutlichen die räumliche Verteilung der Projekte innerhalb Hessens. Die Nähe zum Ballungszentrum Rhein-Main erklärt in einigen Sektoren eine verstärkte Investitionstätigkeit im südhessischen Raum. So ist bei Investitionen im Frischmilchbereich und Frischobst- und Frischgemüsehandel die Nähe zu diesem wichtigen Absatzmarkt von Bedeutung.

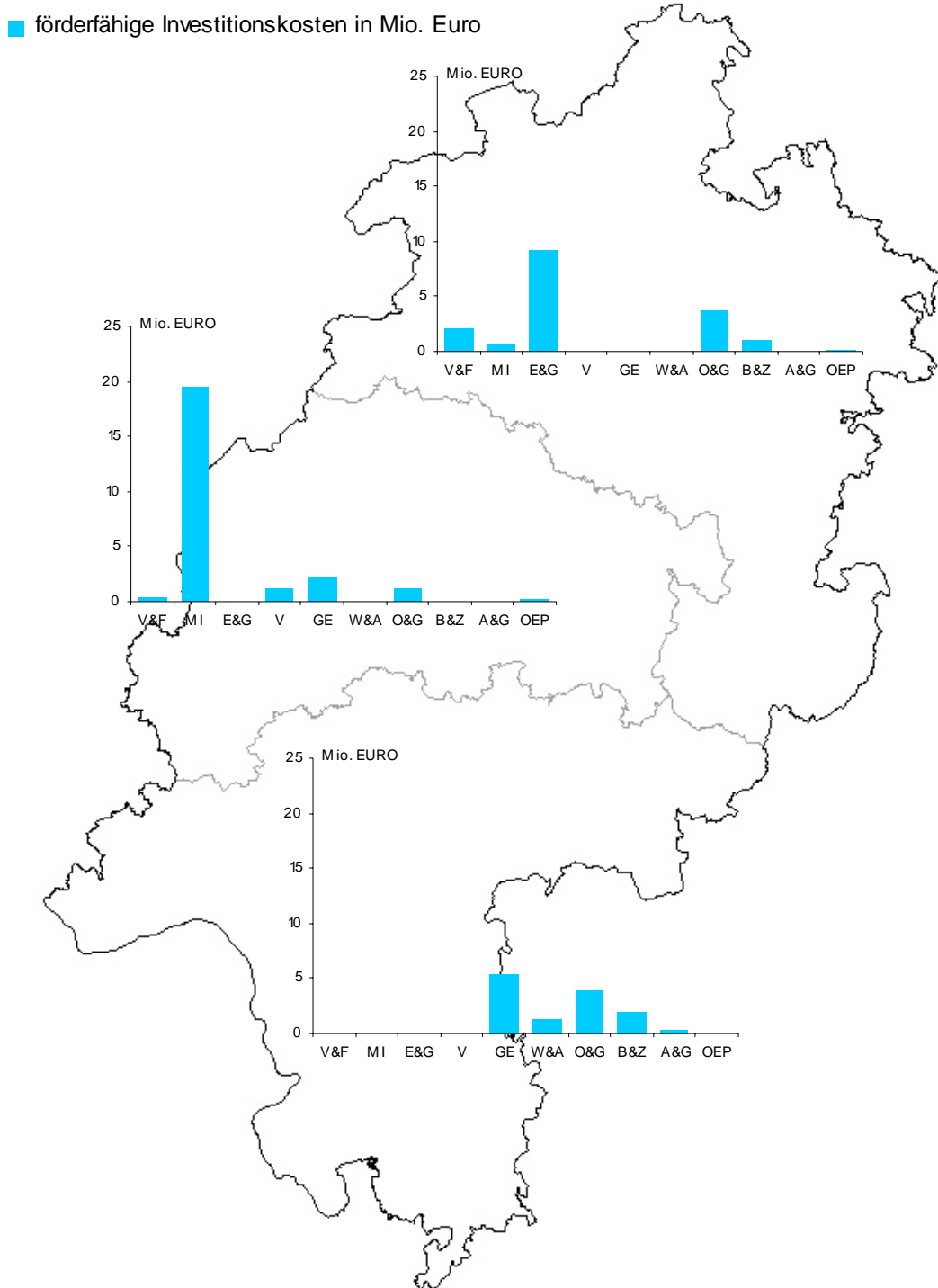
Karte 7.1: Regionale Verteilung der Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2004



- | | |
|------------------------|-------------------------------------|
| ● 2010 Vieh & Fleisch | ● 3050 Wein & Alkohol |
| ▲ 2020 Milch | ● 3060 Obst & Gemüse |
| ● 2030 Eier & Geflügel | ● 3070 Blumen & Zierpflanzen |
| * 2991 Viehmarkt | ● 4990 Gewürzpflanzen |
| ● 3010 Getreide | ◆ 6000 Ökologisch erzeugte Produkte |

Quelle: Eigene Zusammenstellung .

Karte 7.2: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderter Vorhaben in den ehemaligen Regierungsbezirken von Hessen, bewilligte Projekte per 31.12.2004



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

7.4.2 Milch und Milcherzeugnisse

Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Der Trend in der hessischen Milchproduktion ging in den vergangenen Jahren hin zu größeren Beständen bei gleichzeitigem Rückgang von Milchkuhhaltern und Milchkühen: Der Durchschnittsbestand an Milchkühen stieg von 2001 bis 2004 von 26,4 auf 30,8 Tiere pro Halter. Die Zahl der Halter reduzierte sich im gleichen Zeitraum von 5.984 auf 4.900 (HMULV, 2005b, S. 16). Insgesamt besteht eine ungünstige Erzeugerstruktur.

Die hessische Milchwirtschaft war zum Zeitpunkt der Programmerstellung durch eine sehr heterogene Molkereistruktur gekennzeichnet, die sowohl große, überregional tätige als auch kleine, auf regionale Spezialitäten ausgerichtete Unternehmen umfasste. Aufgrund des herrschenden Preis- und Konkurrenzdrucks wurde bereits bei der Programmplanung davon ausgegangen, dass es zu einem weiteren Konzentrationsprozess kommen würde (HMULF, 2000, S. 336) Die Förderstrategie war deshalb darauf ausgerichtet, die strukturelle Anpassung langfristig überlebensfähiger Molkereiunternehmen durch gezielte Investitionsbeihilfen zu unterstützen. Dabei sollte die Förderung nicht nur auf weitere Konzentration, Rationalisierung und Stückkostendegression ausgerichtet sein sondern auch auf die Stärkung kleinerer Molkereien, die vorwiegend Spezialprodukte herstellen.

Aufgrund einer Branchenumfrage wurde im HMULV Investitionsbedarf in 9 von 15 Molkereien ausgemacht. Konkrete Investitionsvorhaben von 6 Molkereien werden im Programm beschrieben. Es wurde mit einem Investitionsvolumen von 31 Mio. Euro für den gesamten Planungszeitraum gerechnet. Als Auswirkung der Investition wurde bei den begünstigten Molkereien eine nachhaltige Erhöhung des Milchauszahlungspreises um 0,5 cent/kg erwartet.

Änderung der Rahmenbedingungen

Seit der Programmerstellung war die hessische Molkereistruktur wesentlichen Änderungen unterworfen. In der Halbzeitbewertung wurde bereits ein zunehmender Konzentrationsprozess in der hessischen Molkereiwirtschaft beschrieben. Dieser Prozess hat sich seitdem fortgesetzt. Die Zahl der Molkereiunternehmen ist von ursprünglich 15 auf weniger als 10 zurückgegangen, wovon die meisten kleinere Käsereien sind. Wichtigster Impuls der Konsolidierung war die Fusion eines hessischen mit einem rheinland-pfälzischen Molkereiunternehmen im Januar 2005 (HMULV, 2005a).

Wirkungsanalyse

Angesichts des sich strukturell verändernden Sektors konnten auch die strategischen Ziele nur teilweise erreicht werden. So sollten durch die Förderung kleinere Molkereien mit Spezialprodukten gestärkt werden. Bis Anfang 2005 entfielen jedoch 97 % der bewilligten

Fördermittel auf einen Molkereistandort des oben erwähnten fusionierten Unternehmens. Lediglich ein Projekt einer kleineren Biomolkerei war bis dahin bewilligt worden.

Die finanzielle Planung gestaltete sich, nach Angaben des HMULV, schwierig. Nachdem eine Molkerei für einen Standort Anfang 2003 Fördermittel für eine Investition in Höhe von 20 Mio. Euro beantragte, wurde 2004 bei der KOM eine Erhöhung der Mittelzuweisung für den Sektor Milch um 48 % auf eine förderfähige Investitionssumme von rund 40 Mio. Euro beantragt und bewilligt. Das Unternehmen senkte jedoch nach Antragstellung mehrmals die Gesamtinvestitionssumme, so dass inzwischen ein Investitionsvolumen von 10 Mio. Euro erreicht wurde (Stand: Februar 2005).

Bezüglich der Anzahl der geförderten Projekte weichen die Planungen des HMULV von der Anzahl der bislang bewilligten Anträge ab. Zum Zeitpunkt der Planerstellung wurden Investitionen in neun Molkereien erwartet. Im EPLR werden Vorhaben aus sechs Molkereien näher beschrieben. Bis Anfang 2005 konnten jedoch erst drei Projekte gefördert werden, zwei davon an einem Molkereistandort. Da wegen des Endes der Förderperiode Zahlungen an Zuwendungsempfänger nur bis zum 30.06.2006 getätigt werden, ist auch nicht mehr damit zu rechnen, dass die angepeilte Projektanzahl erreicht wird.

An der Entwicklung des hessischen Molkereisektors kann beispielhaft die Schwierigkeit der Langfristplanung von Fördermaßnahmen aufgezeigt werden. Trotz einer Befragung der Zielgruppe Molkereien zur Programmplanung entwickelte sich der Markt insbesondere durch bedeutende individuelle Unternehmensentscheidungen anders als vermutet. So wurde durch die Anfang 2005 vollzogene Fusion der größten hessischen mit der rheinland-pfälzischen Molkerei der seit langem für notwendig erachtete Prozess der Strukturanpassung hin zu größeren Unternehmen vollzogen. Die Betriebsstätte weist durch ihre zentrale, verkehrstechnisch günstige Lage und räumliche Nähe zum Verbraucherzentrum Rhein-Main vorteilhafte Standortbedingungen auf, welche durch die Förderung unterstützt wurden.

Empfehlungen kommende Förderperiode

Aller Voraussicht nach wird in der kommenden Förderperiode nur noch eine Förderung von KMU möglich sein. Größere Molkereien, wie sie aktuell in Hessen vornehmlich gefördert wurden, werden dann diese Förderung nicht mehr in Anspruch nehmen können. Insofern sollten, wie im aktuellen Plan bereits vorgesehen, kleinere Unternehmen mit innovativen Produkten gefördert werden. Allerdings sollte die langfristige Tragfähigkeit der der Investition zugrundeliegenden Strategien sorgfältig geprüft und von den Unternehmen nachgewiesen werden. Die wechselvolle Entwicklung im Sektor Milch kann als Beispiel dienen, weniger eine sektorale Fokussierung vorzunehmen sondern vielmehr das Hauptaugenmerk auf inhaltliche, leistungsorientierte sowie zielorientierte Projekte zu legen. Dafür sind präzise Ziele und daran ausgerichtete Projektauswahlparameter notwendig. Beides

sollte bei sich ändernden Marktentwicklungen angepasst werden können, ohne eine Wirkungsmessung zu beeinträchtigen.

7.4.3 Getreide und Ölsaaten

Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Die Anbaufläche für Mähdruschfrüchte ist in Hessen seit Jahren stabil. Bei Getreide lag sie kontinuierlich bei knapp über 300.000 ha, bei Raps liegt sie um die 50.000 ha. Getreide und Ölsaaten nehmen zusammen einen Anteil von 70 % der Ackerfläche ein (HMULF, 2000, S. 339; HMULV, 2004, S. 14). Laut EPLR führte die Absenkung der Getreide-Interventionspreise und die Angleichung der Ölsaaten-Ausgleichszahlungen sowohl bei der Landwirtschaft als auch bei ihren direkten Marktpartnern zu einem verstärkten Wettbewerbsdruck. Aus Gründen der deshalb notwendigen Rationalisierung und Kosteneinsparung beim Erfassungshandel wurden Investitionen erwartet, und zwar vor allem im Bereich Separierung und getrennte Lagerung bestimmter Qualitäten.

Erwartet wurden Anträge von 20 Unternehmen mit einem Investitionsvolumen von rund 29 Mio. Euro. In den Bereichen Erfassung, Kühlung und Lagerung sowie Aufbereitung wurden mit insgesamt 75 % der Gesamtinvestitionssumme die meisten Investitionen erwartet.

Als Auswirkung der Förderung werden Kapazitätserweiterungen in Höhe von 15 % erwartet. Aufgrund von besserer Qualitätsdifferenzierung und -sicherung sowie Kosteneinsparung durch Rationalisierungseffekte wird erwartet, dass Preiszuschläge eher realisiert werden können. Bevorzugt berücksichtigt werden sollen Antragsteller, die vertragliche Bindungen mit nach dem Marktstrukturgesetz anerkannten Erzeugergemeinschaften nachweisen können. Hierdurch soll ein Zusammenschluss von EZGen forciert werden, welcher hilft, die Marktposition der Erzeuger zu stärken.

Wirkungsanalyse

Der Bedarf an Fördermitteln im Bereich Getreide und Ölsaaten stellte sich als wesentlich geringer heraus als zu Beginn der Planungsperiode erwartet. Ursprünglich war eine förderfähige Gesamtinvestitionssumme von 24,82 Mio. Euro vorgesehen. Mit jedem Änderungsantrag wurde diese Summe reduziert, so dass sie aktuell eine Höhe von 9,4 Mio. Euro erreicht hat (Stand Februar 2005). Bisher sind sieben Projekte mit förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von 7,5 Mio. Euro bewilligt worden. Die meisten Investitionen fanden im Bereich Erfassung und Lagerung mit besonderer Ausrichtung auf differenzierte Annahme und Lagerung statt. Nach Ministeriumsangaben gab es bei fast allen Projekten eine markante Erhöhung der Erzeugerbindung.

In Hessen wird im Getreidebereich den Erzeugergemeinschaften eine große Bedeutung beigemessen. Grund dafür ist, dass am Markt unterschiedliche Qualitäten verlangt werden und EZGen diese Nachfrage besser bedienen können als Einzelerzeuger. Daher wurde in Hessen eine „Flurbereinigung“ bei EZGen durchgeführt und solchen EZGen, die nur pro forma existierten, der Status aberkannt. Zusätzlich wurden Fusionen forciert. Ab 2006 sollen grundsätzlich keine Startbeihilfen für EZGen mehr gewährt werden, um zu verhindern, dass Gründungen hauptsächlich stattfinden, um öffentliche Mittel zu akquirieren.

7.4.4 Obst und Gemüse

Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Die gärtnerische Produktion nimmt an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Hessen zwar nur einen Anteil von 1,3 % ein, sie erwirtschaftet aber mit 250 Mio. Euro rund die Hälfte der Wertschöpfung der pflanzlichen Erzeugung der gesamten Landwirtschaft (HMULV, 2003; HMULV, 2005b, S. 33). Zwischen 2000 und 2004 dehnte sich die Freilandgemüseanbaufläche um 9,1 % aus. Damit folgte Hessen dem Bundestrend: Bundesweit konnte eine Ausdehnung von rund 13 % verzeichnet werden (Balz, 2005, S. 29) Im Bereich Obstanbau ist in Hessen v. a. der Anbau von Äpfeln von Bedeutung. Er nimmt mit 317 ha einen Anteil von knapp 60 % der gesamten Baumobstfläche ein. Wichtiger Abnehmer ist die Apfelwein- und Fruchtsaftindustrie (HMULV, 2005b, S. 35)

Der hessische Gemüseanbau ist durch eine Konzentration von Erzeugern und Vermarktungsunternehmen im südhessischen Raum geprägt, welche die nahegelegenen Ballungsräume Rhein-Main und Rhein-Neckar mit Frischgemüse versorgen, sowie die Erzeugung von Kohl in Nordhessen, welcher vornehmlich in der dort ansässigen Konservenindustrie verarbeitet wird (HMULF, 2000, S. 344 f.). Insbesondere für die Erzeuger in der Nähe der hessischen Ballungsgebiete gewinnt neben den Absatzkanälen Handel, Großküchen und Gastronomie auch der Direktverkauf über Wochenmärkte sowie der Ab-Hof-Verkauf an Bedeutung (HMULV, 2005b, S. 34)

Die Förderung im Bereich Obst und Gemüse soll laut Programm die Einkommenssituation der Erzeuger verbessern und die Verarbeitungs- und Vermarktungskosten der geförderten Unternehmen auf einem wettbewerbsfähigen Niveau halten. Insbesondere im Frischmarkt-bereich soll die Förderung auch den Erzeugerbetrieben durch einen gesicherten marktgerechten Absatz zugute kommen. In der Obst und Gemüse verarbeitenden Industrie wird neben der Absatzsicherung für die Erzeugerbetriebe die Stabilisierung der Beschäftigungssituation auch in industrie- bzw. marktfernen Standorten angestrebt. Außerdem soll die traditionsreiche Apfelweinherstellung unterstützt werden, da Apfelwein für Hessen ein „Image-bildendes“ Produkt ist (HMULV, 2005a).

Änderung der Rahmenbedingungen

Wurde im Programm noch die Notwendigkeit von Investitionen im Warenbereich Apfelwein und Fruchtsaft mit einer „in qualitativer und quantitativer Hinsicht gestiegenen Nachfrage“ (HMULF, 2000, S. 347) begründet, so beklagen die hessischen Apfelweinkeltereien in letzter Zeit zunehmend Absatzprobleme. Die etwa 70 hessischen Keltereien sehen sich einem erhöhten Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Insbesondere von jüngeren Verbrauchern wird nur wenig Apfelwein konsumiert – wechselnde Konsumtrends bzw. Konkurrenzangebote sind vermutlich der Hauptgrund hierfür.

Die Förderung hat gerade in dieser, für Keltereien schwierigen Situation, an Bedeutung gewonnen und kann die Unternehmen dabei unterstützen, Strategien zu entwickeln, um auf Dauer wettbewerbsfähig zu sein. Der Fokus muss noch stärker als bisher auf den Bereichen Produktinnovationen und Vermarktung liegen.

Wirkungsanalyse

Auch im Bereich Obst und Gemüse ist die Nachfrage nach Fördermitteln niedriger ausgefallen als ursprünglich geplant. Zur Planerstellung wurden Investitionen in Höhe von 23,9 Mio. Euro erwartet. Diese Summe wurde bei der 2. und 3. Planänderung um insgesamt 36,7 % auf 15,1 Mio. gesenkt. Bislang wurden 13 Projekte aus dem Bereich Obst und Gemüse bewilligt. Die Gesamtinvestitionssumme liegt bei rund 9 Mio. Euro, davon rund 3 Mio. Euro im Frischbereich.

7.4.5 Erzeugnisse aus ökologischem Anbau

Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Ende 2004 gab es in Hessen 1.467 Ökobetriebe die insgesamt 56.578 ha bewirtschafteten. Dies entspricht 7,4 % der gesamten LF Hessens (HMULV, 2005b, S. 50). Insbesondere in hessischen Ballungsgebieten ist ein wachsendes Nachfragepotenzial nach ökologisch erzeugten Lebensmitteln vorhanden, welchem laut EPLR bislang kein angemessenes regionales Angebot gegenübersteht. Investitionsbedarf wird im EPLR in nahezu allen Sektoren gesehen, insbesondere jedoch bei Getreide, Milch, Obst, Gemüse, Kartoffeln und Fleisch (HMULF, 2000, S. 350).

Wirkungsanalyse

In diesem Sektor konnte ein wesentlich geringeres Investitionsvolumen gefördert werden als ursprünglich geplant. Ging man bei der Planerstellung noch von einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von rund 11 Mio. Euro aus, so musste diese in der laufenden Förderperiode mehrmals reduziert werden. Bei der letzten Planänderung war nur noch eine Investitionssumme von 1,3 Mio. Euro vorgesehen, was einer Senkung von 69 % ent-

spricht. Insgesamt wurden zwei Projekte bewilligt. Die förderfähige Gesamtinvestitionssumme belief sich auf 272.740 Euro.

7.4.6 Fleisch

Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Die Rind- und Schweinefleischerzeugung zählt mit zu den wichtigsten Produktionszweigen der hessischen Landwirtschaft (HMULF, 2000, S. 351). Sowohl in den Rinder- als auch in den Schweinebeständen ist ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Betriebe rapide. Zwischen 2001 und 2004 ging die Zahl der rinderhaltenden Betriebe um 18,5 % auf 10.456 Betriebe zurück. Im selben Zeitraum reduzierte sich die Zahl der Rinder in Hessen um 8,3 % auf 467.520. Die Zahl der schweinehaltenden Betriebe ging zwischen 2001 und 2003 um 14 % auf 10.821 Betriebe zurück. Der Schweinebestand sank im gleichen Zeitraum um 6 % auf 814.218 Tiere (HMULV, 2005b, S. 16 ff.)

Die hessischen Schlachthöfe sind durch einen sehr niedrigen Auslastungsgrad gekennzeichnet. Dennoch fand in der vorherigen Förderperiode eine Förderung des Ausbaus von Schlachtkapazitäten statt, was den Auslastungsgrad und damit die Wirtschaftlichkeit der Schlachthöfe noch verschlechterte (Wendt et al., 2001, S. 304). In der aktuellen Förderperiode soll eine höhere Auslastung der Schlachthöfe dadurch gefördert werden, dass Investitionen im Bereich Qualitäts- und Umweltmanagement sowie in innovative Produktlinien der Fleischverarbeitung getätigt werden. Dabei sollen insbesondere Leistungen von Unternehmen gefördert werden, die deutlich über die gesetzlich vorgegebenen Qualitäts- und Umweltschutzstandards hinausgehen. Auf diese Weise soll eine „Konsolidierung“ des Schlachtsektors erreicht werden.

Durch die Investitionsförderung soll eine weitere Verbesserung des Qualitäts- und Umweltschutzniveaus erzielt werden. Erhofft wird eine Stabilisierung der hessischen Schweineproduktion (HMULF, 2000, S. 353).

Wirkungsanalyse

Die ursprünglich vorgesehene förderfähige Investitionssumme von 7,5 Mio. Euro wurde wegen mangelnder Nachfrage nach Fördermitteln um 60 % auf 3 Mio. Euro reduziert. Insgesamt wurden bislang zwei Projekte mit einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von 2,4 Mio. Euro bewilligt.

Bei dem geringen Ausmaß der Investitionen ist eine zielführende Wirkung nicht zu erwarten. Wie Gespräche im HMULV ergaben, ist der Bestand einiger Schlachthöfe aufgrund des desolaten Auslastungsgrades weiterhin gefährdet.

Empfehlungen kommende Förderperiode

Die Zielsetzung, eine Konsolidierung der Schlachthofstruktur durch weitere staatliche Eingriffe im nachgelagerten Bereich zu erreichen, wird von den Bewertern kritisch gesehen. Auch bei Erfüllung höherer Qualitätsstandards wird es schwierig sein, die Auslastung der Schlachthöfe zu erhöhen, da sich dies nicht auf das hessische Schlachtviehaufkommen auswirken wird. Eine Reduzierung von Schlachtkapazitäten scheint unvermeidbar. Statt einer weiteren Förderung in diesem Sektor mit o. g. Zielsetzung sollte ein Strukturwandel dem Einfluss von Marktkräften überlassen werden.

7.4.7 Eier und Geflügel

Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Die Eier- und Geflügelwirtschaft ist in Hessen von untergeordneter Bedeutung. Zu Beginn der Förderperiode konnte ein Selbstversorgungsgrad bei Eiern von nur 34 % erreicht werden. Mit der Förderung wird beabsichtigt, die Vermarktung von Eiern aus alternativen Haltungsformen zu erhöhen und Anreize für eine Ausdehnung der hessischen Putenproduktion zu schaffen (HMULF, 2000, S. 354 f.).

Änderung der Rahmenbedingungen

Ein größeres Geflügelfleischverarbeitungsunternehmen, das Waren für einen Discounter herstellt hat eine Produktionsstätte in Nordhessen errichtet. Im HMULV wird diese Ansiedlung als Schritt hin zu einer Etablierung des Produktionszweiges in Hessen gesehen, der als Einkommensalternative zu der ansonsten üblichen landwirtschaftlichen Produktion dienen kann.

Wirkungsanalyse

Die Neuerrichtung einer Betriebsstätte eines Geflügelfleischverarbeitungsunternehmens veränderte den Bedarf an Fördermitteln im Sektor Eier und Geflügel. Zur Programmplanung belief sich der Ansatz in diesem Sektor auf eine förderfähige Investitionssumme von 4,4 Mio. Euro. Dieser wurde mit dem ersten Änderungsantrag aus dem Jahr 2002 auf 14 Mio. Euro erhöht. Bislang wurden zwei Projekte des Unternehmens mit einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von 9 Mio. Euro bewilligt.

Empfehlungen kommende Förderperiode

Für die Standortentscheidung des Geflügelschlachtunternehmens spielte die Förderung nur eine nachrangige Rolle, da diese in allen Bundesländern gewährt worden wäre. Das Bundesland sollte die Situation zur Etablierung einer neuen Produktionsrichtung (Geflügelmast) nutzen und durch Beratung etc. Landwirte in dieser Richtung unterstützen.

7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003

Die Umorganisation der hessischen Verwaltung hat dazu geführt, dass zeitweise Verzögerungen bei der Bewilligung auftraten. (vgl. Kapitel 7.1.1). Zudem besteht nur ein eingeschränkter Zugriff seitens des HMULV auf das für die Bewilligung zuständige Regierungspräsidium Gießen², was mit als Grund für die Nicht-Bearbeitung der Erhebungsbögen angeführt wurde.

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die Erhebungsbögen (EB) wurden in Zusammenarbeit mit den Bundesländern als zentrale Informationsquelle zur Bewertung der Maßnahme erarbeitet (vgl. Kapitel 7.2). Die Auswertung der Projektdaten aus den EB bildet den Kern des Updates wie auch der Ex-post-Bewertung im Bereich Marktstrukturverbesserung, da nur durch diese Informationsquelle die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen fundiert erfolgen kann. Es besteht eine verbindliche Vereinbarung zwischen den Bundesländern und den Bewertern, dass ein ausgefüllter EB Bestandteil der Bewilligungsvoraussetzungen eines Projektes ist und den Bewertern zur Verfügung gestellt wird. Leider ist Hessen trotz mehrfacher Aufforderung der Verpflichtung zur Lieferung der notwendigen EB nicht nachgekommen und übermittelte nur für zwei von 41 bewilligten Projekten Erhebungsbögen. Durch die absolut unzureichende Anzahl EB ist der Bewertung dieser Maßnahme der größte Teil der Beurteilungsgrundlage genommen. Die Bewertungsfragen können daher nicht annähernd angemessen beantwortet werden, so dass die Beantwortung entfällt. Umso dringlicher ist es, dass zumindest zur Ex-post-Bewertung von allen Projekten komplette Erhebungsbögen vorliegen. Die Ex-post-Bewertung bietet ohnehin das größere Potential für eine Wirkungsanalyse.

7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

Seit Beginn der Förderperiode wurden die für V&V vorgesehenen Mittel gesenkt. Die geplanten Ausgaben wurden aufgrund mangelnder Nachfrage nach Fördermitteln seit Beginn der Förderperiode um 17 % gekürzt. Im Juni 2005 wies der Finanzplan noch öffentliche Ausgaben in Höhe von rund 19 Mio. Euro aus. Einzig in den Sektoren Eier und Geflügel sowie Milch fand eine Erhöhung des geplanten Fördervolumens statt.

² Dienstaufsichtlich unterstehen die Regierungspräsidien dem Hessischen Innenministerium.

Aufgrund der zu geringen Anzahl Erhebungsbögen können keine Aussage bezüglich der meisten im Plan formulierten Ziele wie Wettbewerbsfähigkeit, Qualitätsverbesserungen, Umweltwirkungen, etc. getroffen werden. Aufgrund der Gespräche im HMULV sowie der Auswertung der Projektliste sind jedoch qualitative Anmerkungen bezüglich einiger im Programm formulierten Ziel für folgende Sektoren möglich:

Milch und Milcherzeugnisse: Wie in Kapitel 0 bereits beschrieben, wurden insbesondere größere Investitionen an einem Molkereistandort gefördert. Aufgrund individueller Unternehmensentscheidungen wurde der strukturelle Anpassungsprozess beschleunigt. Dieser Prozess konnte durch die Förderung positiv begleitet werden.

Eier und Geflügel: Es kann davon ausgegangen werden, dass die Investition des Geflügelschlachtunternehmens in dem strukturarmen nordhessischen Raum zur Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung beiträgt.

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.

7.8 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 (LEH). 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. Klein- und Mittelunternehmen 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-Verordnung³ 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.

³ In der Endfassung der ELER-Verordnung (September 2005) ist die Beschränkung auf KMU entfallen. Die Obergrenze der Förderfähigkeit liegt nun bei 750 Beschäftigten (Art. 28 ELER-VO).

In Hessen würde eine Begrenzung der Förderung auf KMU vermutlich einen leichten Antragsrückgang zur Folge haben. Laut einer BMVEL Umfrage bei den Ländern waren in Hessen von 28 geförderten Unternehmen fünf große Unternehmen, die nach der neuen KMU-Regelung nicht mehr förderfähig wären.

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 die zuvor dargelegten Aspekte außer Acht. Die Realisierung von Mitnahmeeffekten durch Großunternehmen greift darüber hinaus auch in den Fällen, in denen geförderte erfolgreiche KMU nach Abschluss der Investition von Großunternehmen übernommen werden.

Unabhängig von den Schwierigkeiten, Mitnahmeeffekte in der Realität zu ermitteln, liegen den Bewertern empirische Belege dafür, dass Mitnahmeeffekte in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße in unterschiedlichem Ausmaß realisiert werden, nicht vor. Die Bewertung 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 wissen-

schaftlichen Begleitung sind allerdings kaum wesentliche Erkenntnisse zu erwarten, so dass darauf verzichtet werden kann.

Auswirkungen der Agrarreform (Entkoppelung, 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.

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 Grundsätzliche Empfehlungen

Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode, die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken, sind zu begrüßen. Allerdings würde man sich eine konsequentere Umsetzung seitens der EU-Kommission wünschen. Zwar formuliert sie das Ziel fundierter Bewertung, 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 Updates als Grundlage für das Konzept der künftigen Förderperiode genutzt, obwohl zu diesem Zeitpunkt noch wenige belastbare Ergebnisse im Bereich investiver Förderung vorliegen, bedingt durch zeitliche Verzögerung der investitionsbedingten Wirkungen. 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 (Aktivitäten) macht es sehr schwer, Ursache-Wirkungsbeziehungen zu identifizieren und v. a. zu isolieren und 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 Bewerber die Empfehlung ab, dass durch die EU nur wenige, möglichst konfliktfreie Ziele vorgegeben werden sollten, verbunden mit einer strikten Verpflichtung der Regionen bzw. Mitgliedstaaten zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades und Vorlage eines Projektauswahlrasters. Hinsichtlich der jeweils geeigneten Methodenwahl und Indikatorenfestlegung in den Programmregionen sollten dabei Freiräume für die Bewerber unter partizipativer Einbindung von Wirtschaft und Verwaltung gelassen und Einengungen durch vereinheitlichende Vorgaben weitestgehend vermieden werden. Durch Anreize für die Bewerber zur inhaltlichen Abstimmung der Bewertung 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 Bewertungsberichte, 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 Bewertungsergebnisse ist in erheblichem Maße von der Motivation der Beteiligten abhängig. Besonderes Gewicht hat dabei die Grundeinstellung gegenüber der Bewertung. 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 Bewertungsnutzens für Wirtschaft, Administration und Politik erreicht werden, z. B. dadurch, dass sie Belege über Wirkungen und damit Rechtfertigungen gegenüber Geldgebern und Gesellschaft ermöglicht, eine Differenzierung 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. Die Bereitstellung von Daten für die Bewertung muss entscheidend verbessert werden, damit zumindest ex-post eine adäquate fundierte Wirkungsanalyse umgesetzt werden kann.

7.9.3 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013

Programm

In der Halbzeitbewertung wurde kritisiert, dass bei der Programmerstellung nur in unzureichendem Maße Marktanalysen herangezogen wurden und zu viel Gewicht auf die Ein-

beziehung von Wirtschafts- und Sozialpartnern gelegt wurde, welche nicht das nötige Maß an Kompetenz besaßen. Dieser Missstand soll nach Ministeriumsangaben in der kommenden Förderperiode korrigiert werden. Auf Branchenbefragungen soll verzichtet werden (vgl. Kapitel 7.1.1). Stattdessen sollen einzelne Experten befragt werden und Planungen sich an Erfahrungswerten vergangener Förderperioden orientieren. Dies wird von den Bewertern unterstützt.

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 Bewertern. Ferner ist ein an den Zielen und evtl. auch an den Indikatoren ausgerichtetes Projektbeurteilungsraster zu erstellen.

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

- die Möglichkeit innerhalb der Maßnahme V&V und des dafür verfügbaren Budgets Verschiebungen zwischen den Sektoren vorzunehmen,
- die Zulässigkeit von Mittelerhöhungen und Mittelumschichtungen innerhalb der Maßnahmen des EPLR zuzulassen,
- die während der Förderperiode erfolgte Einigung auf eine nationale Tabelle zur Nutzung und Verteilung der nationalen EU-Fördermittel zwischen den Bundesländern, die eine bedarfsgerechtere Nutzung der EU-Mittel erlaubt.

Orientiert am Subsidiaritätsprinzip sollte die Flexibilität vor Ort weiter ausgebaut werden.

Unter 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, in denen kein oder nur geringer aktueller Förderbedarf besteht. Grundsätzlich sollte mehr Wert auf inhaltliche Anforderungen an das Projekt (Projektbeurteilungsraster) als auf dessen Zugehörigkeit zu einem Sektor gelegt werden.

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 Erzeugernutzen abnimmt, da große Unternehmen ihre Beschaffung aus anderen Regionen organisieren, ohne Vertragsbindungen eingehen zu müssen. Eine 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 Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Durchführung

Im Bereich der Investitionsförderung sind längere Durchführungszeiträume notwendig, als in anderen Maßnahmebereichen. Die n+2-Regelung entspricht eher dem Bedarf bei der Umsetzung in Wirtschaft und Administration. Eine Rückkehr zur dieser 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 wenige, aussagekräftige Kenngrößen, die im Falle der Investitionsförderung von den Begünstigten zur Bewilligung und Bewertung 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 zur 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;
- Nutzbarkeit/ Nutzbarmachung einmal erhobener Daten für andere Zwecke ;
- rechtzeitige Festlegung der zu erhebenden Kennzahlen und weitgehender Verzicht auf Änderungen während der Förderperiode;
- Flexibilisierung des Jährlichkeitsprinzips der Haushaltsführung bei Abwicklung von Investitionsvorhaben.

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

Literaturverzeichnis

- Balz, Matthias (2005): Branchen im Blickpunkt: Gemüseanbau in Deutschland - 2004 stetige Ausdehnung bei niedrigen Erzeugerpreisen. ifo Schnelldienst 58, H. 9, S. 27-29.
- ELER-Verordnung – Verordnung über die Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Vorschlag, Stand 16.9.2005.
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2003): Gartenbau. Internetseite
<http://www.hmuly.hessen.de/laendlicher_raum/garten_weinbau/gartenbau/index.php>. Zitiert am 1.6.2005.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2004): Jahresagrarbericht 2004. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005a): Interview.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005b): Jahresagrarbericht 2005. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003): Statistisches Jahrbuch 2003. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004): Statistisches Jahrbuch 2004. Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2005): Regionale landwirtschaftliche Gesamtrechnung. Internetseite
http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp. Stand: März 2005.
- VO (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.
- Wendt, H.; Efken, J.; Klepper, R. und v. Ledebur, O. (2001): Ex-post-Bewertung der Fördermaßnahmen im Rahmen der VO (EG) Nr. 951/1997 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Braunschweig.