

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

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

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	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 angebotenen Maßnahmen	5
7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	6
7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	6
7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	8
7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	13
7.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	14
7.4.1 Milch und Milcherzeugnisse (Situation; Strategie; Wirkungen)	18
7.4.2 Obst & Gemüse	19
7.4.3 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse	20
7.4.4 Fleisch	21
7.4.5 Speisekartoffeln	22
7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003	22
7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	22
7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	23
7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	25
7.7.2 Anhang I- Problematik	25
7.7.3 Umsetzung der Empfehlung der Halbzeitbewertung	26
7.8 ELER-Verordnung und GAP-Reform - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013	27
7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	30
7.9.1 Grundsätzliche Empfehlungen	30
7.9.2 Empfehlungen für verbleibenden Programmplanungszeitraum	31
7.9.3 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013	31
Literaturverzeichnis	35

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 7.1:	Entwicklung des verarbeitenden Ernährungsgewerbes in SH	3
Abbildung 7.2:	Bedeutung verschiedener Sektoren des verarbeitenden Ernährungsgewerbes in SH im Jahre 2003 (gemessen am Umsatz)	4

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1:	Einige Struktur- und Leistungsparameter der Landwirtschaft in SH im Jahr 2003	4
Tabelle 7.2:	Einsatz von Fördermitteln verschiedener Programme für die Ernährungswirtschaft (2000 bis 2002)	7
Tabelle 7.3:	Überblick der Förderrichtlinien und Finanzierungsquellen in SH	8
Tabelle 7.4:	Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	10
Tabelle 7.5:	Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006	14
Tabelle 7.6:	Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in SH (Bewilligungsstand: 31.12.2004)	15
Tabelle 7.7:	Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele	24

Kartenverzeichnis

Karte 7.1:	Bedeutung der Förderung in den verschiedenen Sektoren in SH (Bewilligungsstand: 31.12.2004)	16
Karte 7.2:	Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in SH (Bewilligungsstand: 31.12.2004)	17

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 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 SH werden alle Sektoren gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Land- und Ernährungswirtschaft sind für SH in den ländlichen Regionen bedeutsame Wirtschaftszweige im Hinblick auf die Bruttowertschöpfung und Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Die Förderung zielt auf

- eine verbesserte Marktorientierung und generelle Modernisierung sowie
- eine Verbesserung der Vermarktungsstrukturen.

Ferner ist mit der Förderung eine Zielgruppenorientierung verbunden: Es sollen vornehmlich standorttreue mit der Region verwurzelte Unternehmen unterstützt werden, um eine bessere Wirkung für den betroffenen ländlichen Raum zu erreichen.

Die Investitionsbereitschaft bleibt gemessen an der ursprünglichen Planung hinter den Erwartungen zurück. In den Sektoren Milch und Milcherzeugnisse sowie Obst und Gemüse (O&G) frisch wurden mehr Mittel nachgefragt als eingeplant. Insgesamt musste der Mittelansatz um 40 % reduziert werden. Hintergrund ist die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation. Die verspätete Einführung von ZAL spielt ebenfalls eine Rolle.

Die geförderten Investitionen decken sich – soweit erkennbar – mit den formulierten Zielsetzungen.

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 Klein- und Mittelunternehmen (KMU) sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt. Im Gegensatz dazu erzielt nach Ansicht des Bundeslandes die Förderung von KMU mit in der Regel eng mit der jeweiligen Region verknüpften Erzeuger- und Bezugsbindungen und ebenfalls regelmäßig hoher Standorttreue der Unternehmen größere regionalwirtschaftliche Wirkung als eine Förderung großer Unternehmen mit verschiedenen Betriebsstandorten in verschiedenen Regionen.

Sowohl Märkte als auch der Aktionsradius von Unternehmen enden nicht an Bundeslandsgrenzen. Insofern ist auch bei der Förderung eine enge Koordination zwischen Landesministerien notwendig (z. B. HB, HH, MV, NI, SH). Die Zusammenarbeit sollte sich auf eine inhaltlich gemeinsame Programmierung dieses Programmbestandteiles sowie möglichst enge Abstimmung der Programmumsetzung bis hin zu einer gemeinsamen Umsetzung erstrecken.

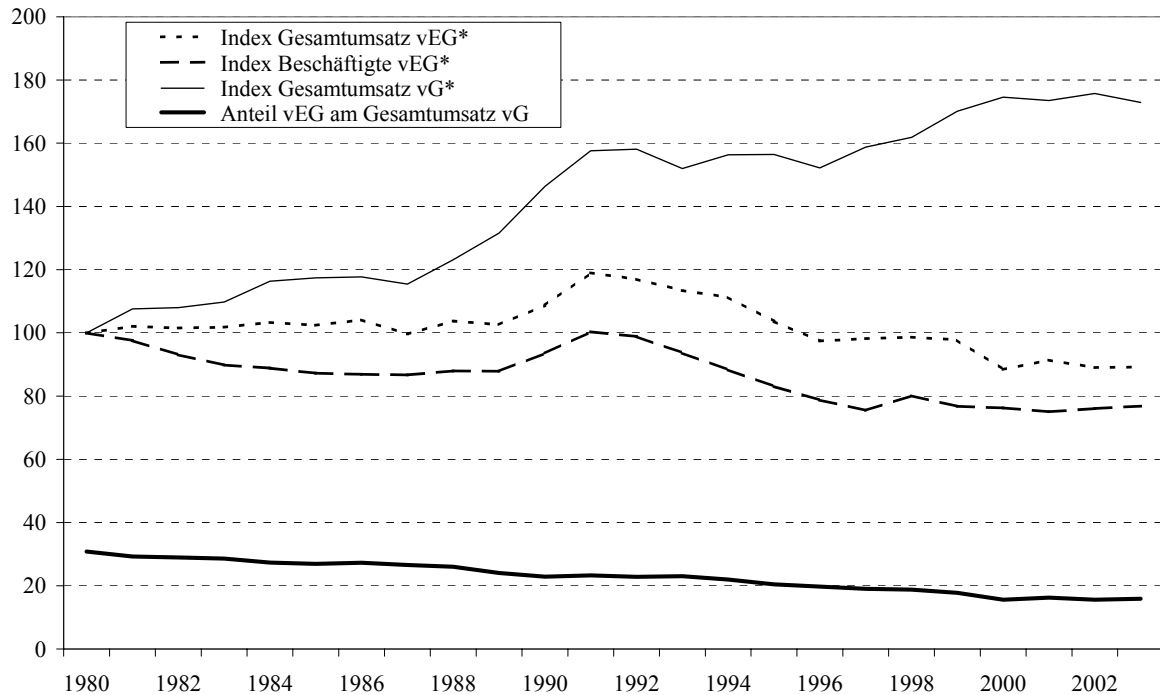
7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Die Ernährungswirtschaft ist in SH traditionell von großer Bedeutung. Die Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte weist jedoch einen Rückgang des Stellenwertes aus. Insgesamt hat sich der Anteil am Umsatz des verarbeitenden Gewerbes von ca. 30 % in 1980 auf 16 % in 2003 fast halbiert. Insbesondere in den 1990er Jahren reduzierte sich der Umsatz- und Beschäftigtenanteil des verarbeitenden Ernährungsgewerbes am gesamten verarbeitenden Gewerbe um 20 % (vgl. Abbildung 7.1). Laut Ministeriumsangaben ist dies vornehmlich auf Standortschließungen größerer Unternehmen zurückzuführen, wobei es auch zu Verlagerungen in die neuen Bundesländer gekommen sein soll. Daneben wird die ungünstige Verkehrsinfrastruktur mit insbesondere unzureichender Anbindung an das übrige Bundesgebiet als ein diffuser, aber wirksamer negativer Einflussfaktor gewertet (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2003).

In den vergangenen fünf Jahren scheint sich die Situation zu stabilisieren. Laut Ministerium ist eine gestiegene Investitionsbereitschaft der Unternehmen zu erkennen. Weiterhin wächst der Anteil des Auslandumsatzes am Gesamtumsatz des verarbeitenden Ernährungsgewerbes in den vergangenen Jahren stetig, was als Hinweis auf eine zunehmende

internationale Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen, aber auch wachsende Hinwendung zum internationalen Markt gedeutet werden kann.

Abbildung 7.1: Entwicklung des verarbeitenden Ernährungsgewerbes in SH

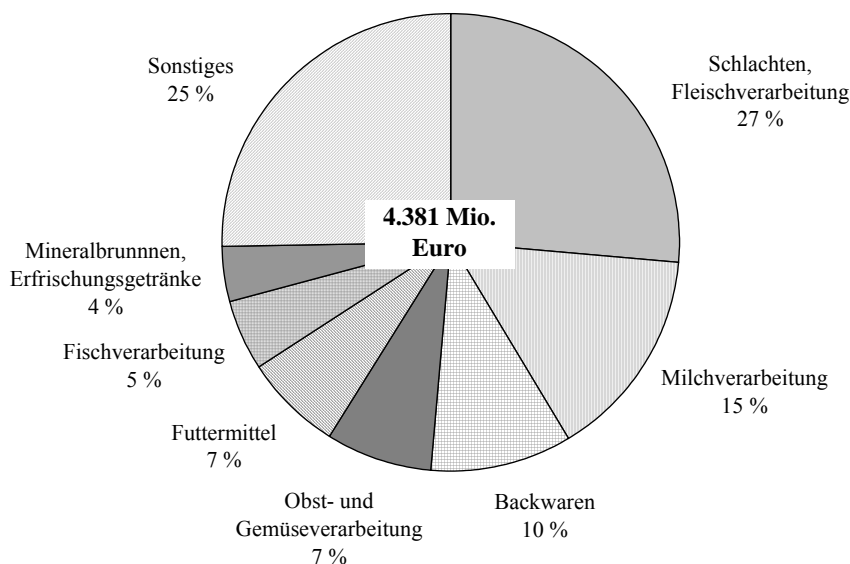


*) Index = 1980 = 100; vEG: Verarbeitendes Ernährungsgewerbe, vG: Verarbeitendes Gewerbe.

Quelle: MUNL (2005a).

Innerhalb des verarbeitenden Ernährungsgewerbes besitzt die Verarbeitung tierischer Erzeugnisse (Fleisch, Milch) eine dominierende Stellung (vgl. Abbildung 7.2), aber auch die Obst- und Gemüseverarbeitung sind traditionell wichtige Wirtschaftszweige.

Abbildung 7.2: Bedeutung verschiedener Sektoren des verarbeitenden Ernährungsgebietes in SH im Jahre 2003 (gemessen am Umsatz)



Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Destatis (o. J.); MWAV (2005b).

Die Landwirtschaft ist ein prägender Bestandteil des ländlichen Raumes sowie des Bundeslandes SH insgesamt. Entsprechend den natürlichen Bedingungen wird die Landwirtschaft mit einem hohen Grünlandanteil und daran gebundener Tierproduktion betrieben. Sie ist im nationalen Vergleich, sowohl was strukturelle Aspekte anbelangt als auch hinsichtlich der erzielten Leistungen, als überdurchschnittlich einzustufen (vgl. Tabelle 7.1).

Tabelle 7.1: Einige Struktur- und Leistungsparameter der Landwirtschaft in SH im Jahr 2003

	Deutschland	Schleswig-Holstein
Gewinn/landw. Unternehmen	27.000	31.000
Gewinn/AK in landw. Unternehmen	18.500	21.000
Durchschnittl. Betriebsgröße in ha	36	55
Durchschnittl. Weizenertrag in dt/ha	65	86
Durchschnittl. Bestand Milchkühe/Betrieb	35	57
Durchschnittl. Milchleistung/Kuh und Jahr	6.272	6.750
Durchschnittl. Bestand Schweine/Betrieb	223	561

Quelle: MUNL (2005b).

Die Landwirtschaft in SH hat im nationalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Anteil an der Bruttowertschöpfung von insgesamt allerdings marginalen ca. 2 %. Ebenfalls hinsichtlich der Beschäftigtenzahlen ist die Landwirtschaft mit ca. 3,5 % an den Erwerbstätigen relativ unbedeutend für den Arbeitsmarkt. Der Gartenbau ist traditionell in SH von großer Bedeutung und trägt in den vergangenen Jahren mit etwa 15 % zum Produktionswert der Landwirtschaft bei. Insgesamt stehen den nachgelagerten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen wirtschaftlich leistungsfähige landwirtschaftliche Marktpartner zur Verfügung.

7.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

SH nennt folgende Sektoren, in denen eine Förderung erwogen wird:

- Obst & Gemüse,
- Blumen und Zierpflanzen,
- Vieh und Fleisch,
- Milch,
- Kartoffeln,
- Nachwachsende Rohstoffe,
- Tierkörperbeseitigung.

Die Förderung von Projekten zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Produkten ökologischer Erzeugung bzw. regionaler Herkunft unterliegt keiner sektoralen Beschränkung.

Die Förderung nach dem Marktstrukturgesetz hat für SH keine praktische Bedeutung mehr. Seit 1993 werden die Organisationskosten nicht mehr gefördert, da die Mitnahmeeffekte deutlich überwogen. Für die investive Förderung hat der Fördergrundsatz keine Bedeutung, da derselbe Zweck auch über die Marktstrukturförderung erzielt werden kann.

Zwar werden indikative Finanzpläne - aufgeteilt nach Sektoren – erstellt; sie dienen jedoch nur einer formalen Berichtspflicht im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Für die Verantwortlichen im Ministerium hat eine Prognose des zukünftig erwarteten finanziellen Bedarfes innerhalb der einzelnen Sektoren einen zu sehr spekulativen Charakter. Ferner sind die EU- wie auch die GAK-Mittel der einzelnen Bereiche/Sektoren gegenseitig deckungsfähig, so dass selbst formal eine flexible Handhabung ermöglicht wird.

Ursprünglich waren 23,5 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant, was ca. 20 % des Förderschwerpunkts A (Produktionsstruktur) bzw. gut vier Prozent des Finanzvolumens des gesamten Planes entsprach. Absolut wurde der Betrag im Laufe der bisher fünf Änderungen reduziert. Derzeit sind noch ca. 14 Mio. Euro (minus 40 %) öffentliche Aufwendungen in Maßnahme g vorgesehen (vgl. Tabelle 7.5). Das entspricht rund 3 % des Finanzvolumens des gesamten Planes. Die Reduktion wurde mit der verzögerten Einführung von ZAL und zunächst mangelnder Nachfrage begründet. Im Lagebericht 2003 wird zudem die unzureichende Ausstattung mit Landesmitteln, die selbst die vollständige Inanspruchnahme der GAK-Mittel verhinderte, als Grund angeführt (IM, 2003). Der Fördersatz liegt maximal bei 25 % bzw. 30 % bei KMU sowie im Bereich Öko-Regio bei maximal 30 % bzw. 50 % für Vermarktungskonzeptionen. Aufgrund der Mittelknappheit in 2002 ist der Fördersatz für alle Maßnahmen auf 20 % reduziert worden. Dieser Prozentsatz wurde ab 2003 durchgängig eingehalten.

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Hinsichtlich der Ziele bzw. der strategischen Ausrichtungen und Schwerpunkte gab es keine Veränderungen gegenüber der Zwischenbewertung in 2003 (Wendt et al., 2004). Die Förderung soll insbesondere den Unternehmen dienen, die eng mit der Region verwurzelt sind, da man sich von diesen eine höhere Standorttreue und damit langfristig einen höheren Nutzen für das eigene Bundesland, die verbundenen Landwirte aber auch die Kunden verspricht.

Die Förderung konzentriert sich obendrein auf die Kernziele Marktorientierung, Modernisierung sowie insgesamt Verbesserung der Vermarktungsstrukturen.

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Die Bedeutung der Marktstrukturverbesserung innerhalb von ZAL liegt mit knapp 3 % am Gesamtumfang unterhalb des Durchschnitts, den andere Bundesländer dieser Maßnahme in ihren Programmen zuordnen. Generell könnten Synergien zwischen der Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und etwa der einzelbetrieblichen Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen oder anderer Maßnahmen bestehen. In Schleswig-Holstein werden konkret keine Synergieeffekte gesehen. Es erfolgt auch keine Zusammenarbeit bzw. kein gemeinsames Vorgehen zwischen den Verantwortlichen dieser Maßnahmen. Die Umsetzung des integrierten Ansatzes findet auf der Arbeitsebene praktisch nicht statt. Sie ist nach Ansicht der zuständigen Mitarbeiter des Ministeriums nur schwerlich umzusetzen, da die Maßnahme im Wirtschaftsministerium verwaltet wird, während die anderen Maßnahmen vorwiegend im Landwirtschaftsministerium ausgeführt werden.

Neben der Förderung durch ZAL bestehen Unterstützungen der Verarbeitung und Vermarktung über Bürgschaften, Kredite der Investitionsbank und die regionale Wirtschaftsförderung (vgl. Tabelle 7.2). Die Förderung der gewerblichen Wirtschaft im ländlichen Raum im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung ist insgesamt gemessen an den beantragten Projekten regelmäßig unzureichend ausgestattet. In der Förderphase gründeten sich im Bereich Obst & Gemüse zwei Erzeugerorganisationen (EO) nach der VO (EG) Nr. 2200/1996. Sie erhielten Startbeihilfen in Höhe von 620.000 Euro. Einmal wurde der Betriebsfond mit kofinanzierter EU-Förderung in Höhe von 179.000 Euro (50 % von gesamt) in Anspruch genommen. Insgesamt wird offensichtlich, dass die Ernährungswirtschaft von verschiedenen Fördermöglichkeiten Gebrauch macht, so dass beobachtete überbetriebliche Wirkungen nicht unbedingt eindeutig einer Maßnahme zugeordnet werden können.

Die Zusammenführung der hier untersuchten Maßnahme sowie der einzelbetrieblichen Investitionsförderung mit anderen Fördermaßnahmen für Unternehmen wird seitens des Ministeriums als eine tragfähige und problemadäquate Alternative mit weniger sektoraler aber stärker integrierter Ausrichtung beurteilt (MWAV, 2005c).

Tabelle 7.2: Einsatz von Fördermitteln verschiedener Programme für die Ernährungswirtschaft (2000 bis 2002)

Förderherkunft	Förderart	Fördersumme (Mio. Euro)	Anzahl Förderfälle	Arbeitsplätze geschaffen/gesichert
Bürgschaften über Bürgschaftsbank	Verbürgte Kreditsumme	240,40	201	735
Kredite Investitionsbank	Fördervolumen	18,96	46	2.898
GRW	Fördervolumen	6,31	9	320
V&V EAGFL	Fördervolumen	4,34	35	k.A.

Quelle: Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003).

Im Kapitel 5.1 von ZAL wird der Schwerpunkt A - Produktionsstruktur (Titel II Kap. I - III und VII) beschrieben. Hier ist die Beschreibung der Maßnahmen

- g1: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung und aufgrund des Marktstrukturgesetzes) (Titel II Kap. VII) und
- g2: Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte (Titel II Kap. VII)

zu finden. In g 2 ist auch die Förderung nach Artikel 25 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 33 (4. Tiert) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 zur Unterstützung von Vermarktungskonzeptionen integriert (vgl. Tabelle 7.3).

Tabelle 7.3: Überblick der Förderrichtlinien und Finanzierungsquellen in SH

EPLR	Nationale Fördergrundlage		Förderart	Fördersatz	Finanzierung	Förderrichtlinien des Bundeslandes (SH)
VO (EG) 1257/1999 + Nachfolgeverordnungen						
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28) g1	GAK-Grundsätze Marktstrukturverbesserung	Vieh & Fleisch Milch Obst & Gemüse Blumen & Zierpflanzen Kartoffeln Nachw. Rohstoffe	Investitionen	Max. 25 % KMU max. 30 % seit 2003 20 %	EU/GAK	Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte		Investitionen	Bis zu 30 % seit 2003 20 %	EU/GAK	Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte					
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten (Artikel 25 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 33 (4. Tired)) g2	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte		Vermarktungskonzeptionen	Bis zu 30 % max. 38.000 EURO	EU/GAK	
	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte					

Quelle: MWAV (2005b). **7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen**¹

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.

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

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

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen. Wesentliche Daten und Informationsquellen enthält Tabelle 7.4.

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,
- Informationen aus einem Interview im zuständigen Ministerium anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Interviewleitfadens (vgl. MB-VII-3),
- Sekundärstatistiken sowie des bei den Evaluatoren vorhandenen Expertenwissens.

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

Datenart	Datenquellen	Datensatz- beschreibung	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle
			administrativen Umsetzung	Vollzugs- kontrolle	Inanspruch- nahme/ Outputs	Wirkungen	
Quantitative Daten							
Primär	standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			x	x	MB-VII-1
Primär	Projektliste Stand 31.12.04	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			x	x	
Primär	Fragebogen Bewilligungsstellen	fast alle Bewilligungs- stellen der Länder			x	x	MB-VII-2
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	leitfadengestütztes Interview		x	x	x	x	MB-VII-3
Sekundär	Literatur		x	x	x	x	Literatur- verzeichnis

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung

Quelle: Eigener Entwurf.

Zur **Abschätzung der Wirkungen** war eine Auswertung von Erhebungsbögen (EB) vorgesehen. Von 56 geförderten Projekten² lagen bei Fertigstellung dieses Berichts erst fünf auswertbare EB vor. Auf dieser Grundlage konnte keine Wirkungsanalyse erstellt werden. Im Folgenden wird dargestellt, welches methodische Vorgehen mit den aus den EB gewonnenen Daten vorgesehen war:

² Insgesamt wurden 67 Bewilligungen von Projektanträgen ausgesprochen. Allerdings handelt es sich teilweise um zusammenhängende Vorhaben, die nur aus verwaltungstechnischen Gründen durch mehrere Bewilligungen abgewickelt wurden. Inhaltlich ist von 56 Projekten auszugehen.

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 anhand von ihr vorgeschlagener umfangreicher und detaillierter Indikatoren.

Zur Datengewinnung wurde dafür im Rahmen der Halbzeitbewertung ein Erhebungsbogen entwickelt. Sein Hintergrund und Inhalt sind ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben (Wendt et al., 2004). 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 (EB) 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 EBs 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 bei der überwiegenden Mehrzahl der Bundesländer 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 der Nichtbeachtung von Eingabehinweisen ergeben sich insbesondere auch dadurch Probleme, dass die Realität von so großer Vielfalt der Erscheinungsformen geprägt ist. So wurden vorgegebene Definitionen, die für eine Auswertung notwendig sind, vielfach nicht eingehalten bzw. konnten nicht eingehalten werden. Für eine künftige Förderperiode ist daraus die Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebbare, aussagekräftige Indikatoren zu begrenzen.

Da in den EB 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 EB 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 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 bereit zu stellen, und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Die EB 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 EB 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 EB mangelt. Eine umfangreichere Berücksichtigung solcher Querverbindungen wird erst im Rahmen der Ex-post-Bewertung möglich sein.

Im Falle Schleswig-Holsteins wird wegen der unzulänglichen Anzahl EB 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.

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 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 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

Wie der Tabelle 7.5 zu entnehmen ist, wurde der Mittelansatz verschiedentlich nach unten angepasst. Bis Ende 2004 wurden rund 8 Mio. Euro ausgezahlt³, was etwa 55 % des derzeit gültigen Gesamtansatzes von 14 Mio. Euro entspricht, bzw. 33 % des ursprünglichen Ansatzes von 23 Mio. Euro. Im Gegensatz zur akuten Finanzknappheit zu Beginn der Programmperiode kann das Budget lt. Ministerium derzeit bei Bedarf in gewissem Maße auch nach oben angepasst werden, was bisher nicht notwendig war.

Hinsichtlich des Umgangs mit dem Programmende ist man im Ministerium der Auffassung, dass die Fortsetzung der Förderung in der Periode 2007 bis 2013 ein abruptes Ende und einen strikten ‚Kassenschluss‘ in 2006 verhindert.

Laut Informationen des BMVEL (2005) können Projekte mit einer Umsetzung nach Oktober 2006 (Kassenschluss EU-Finanzmittel) durch Mittel der kommenden Förderperiode (2007-2013) kofinanziert werden. Nicht ausgeschöpfte EU-Mittel der aktuellen Förderperiode verfallen jedoch für das Bundesland. Generell werden bis ins späte Frühjahr Projektanträge gesammelt und dann entschieden, welche Projekte neben der Förderfähigkeit auch finanzierbar sind. Dies wird in 2006 sicherlich erheblich durch die Notwendigkeit der sehr zügigen Umsetzung erschwert.

³ Basis Zahlstellendaten, Abweichungen von den Zahlen der Monitoringberichte sind möglich.

Tabelle 7.5: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro									
Plan: ZAL	K(2000) 2625 vom 08.09.2000	3,38	3,10	3,25	3,33	3,38	3,48	3,55	23,49
Plan: 1. Änderung	K(2001) 2831 vom 09.10.2001	0,70	3,26	3,38	3,46	3,53	3,63	3,55	21,51
Plan: 2. Änderung	K (2002) 3441 vom 23.09.2002	0,70	0,70	3,10	3,58	3,58	3,63	3,70	18,99
Plan: 4. Änderung	K (2003) 2667 vom 16.07.2003	0,70	0,70	3,10	3,58	3,58	3,63	3,70	18,99
Plan: 5. Änderung	K (2004) 2835 vom 14.07.2004	0,70	0,70	3,10	0,83	2,86	2,90	2,96	14,05
Ist: Auszahlungen		0,28	0,70	3,10	0,83	2,86			
EU-Beteiligung, Mio. Euro									
Plan: ZAL	K(2000) 2625 vom 08.09.2000	1,35	1,24	1,30	1,33	1,35	1,39	1,42	9,38
Plan: 1. Änderung	K(2001) 2831 vom 09.10.2001	0,28	1,30	1,35	1,38	1,41	1,45	1,42	8,60
Plan: 2. Änderung	K (2002) 3441 vom 23.09.2002	0,11	0,24	1,24	1,33	1,35	1,39	1,42	7,59
Plan: 4. Änderung	K (2003) 2667 vom 16.07.2003	0,28	0,28	1,24	1,43	1,43	1,45	1,48	7,59
Plan: 5. Änderung	K (2004) 2835 vom 14.07.2004	0,28	0,28	1,24	0,33	1,43	1,45	1,48	6,49
Ist: Auszahlungen		0,11	0,28	1,24	0,33	1,43			

Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres).

Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 1.1.2000.

Ist-Auszahlungen ohne Vorschuss im Jahr 2000.

Planänderung Hochwasser wurde nicht berücksichtigt (Jahr 2002).

Quelle: IM SH.

7.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Da in SH von bislang 56 bewilligten Projekten erst fünf auswertbare EB eingegangen sind, können die folgenden Einschätzungen lediglich auf Basis der Projektliste, der Gespräche mit Mitarbeitern des Ministeriums, 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 nur auf die Sektoren eingegangen, die auch bezüglich der bewilligten Fördersummen von Bedeutung sind.

Kennzahlen der Projekte laut Projektliste sind in Tabelle 7.6 dargestellt. Für die Förderung von Vermarktungskonzeptionen wurden bisher keine Anträge gestellt. Das Gleiche gilt für die Förderung regional erzeugter Produkte. Insgesamt bewilligte das Land förderfähige Investitionskosten in Höhe von 50 Mio. Euro (knapp 60 Mio. Euro Gesamtinvestitionen) bei 56 Vorhaben in zehn Sektoren. Die bewilligten öffentlichen Ausgaben belaufen sich dafür auf 10 Mio. Euro, so dass 73 % des derzeitigen Gesamtbudgets durch Bewilligungen gebunden sind.

Die errechnete Förderintensität bleibt mit 20 % unter dem max. Fördersatz von 25 % bzw. 30 %, weil das Ministerium nicht zu jeder Zeit ausreichend Finanzmittel verfügbar hatte. Dennoch waren Antragsteller bereit, trotz geringerer Fördersätze zu investieren.

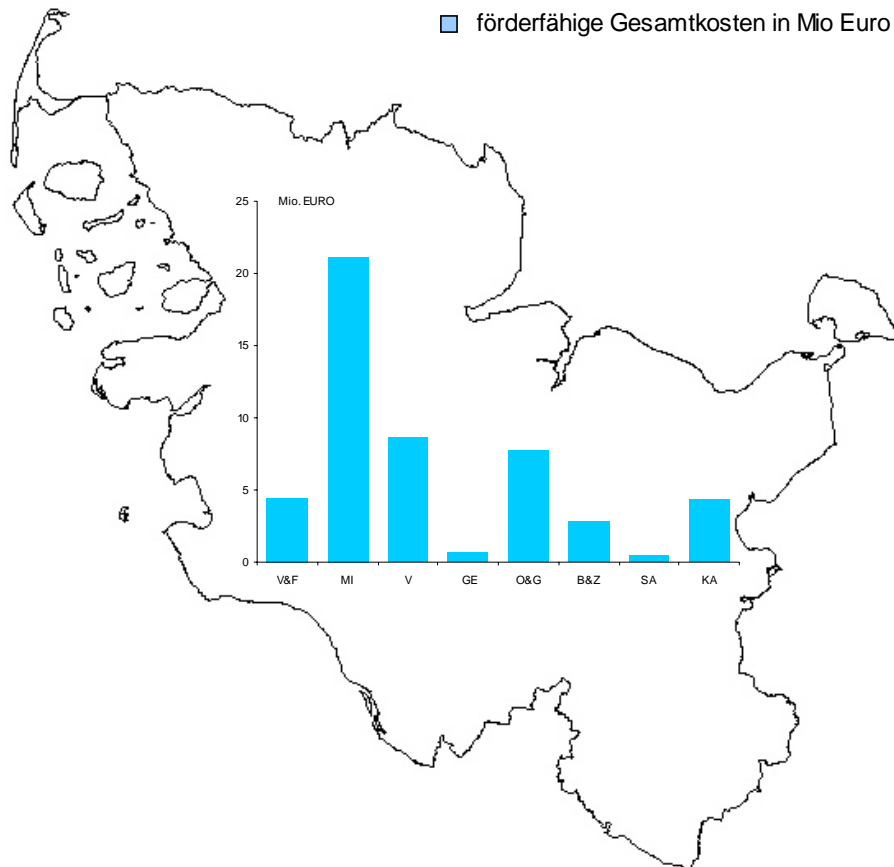
Tabelle 7.6: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in SH (Bewilligungsstand: 31.12.2004)

Sektor	Projekte Anzahl	Gesamt- investitionskosten		Förderf. Investitionskosten		Öffentliche Ausgaben		Errech- nete Förder- inten- sität in %
		Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	
Vieh&Fleisch (V&F)	7	5,07	8,6	4,10	8,2	1,00	9,8	24,4
Nicht essbare Erzeugnisse	1	0,42	0,7	0,36	0,7	0,07	0,7	20,0
Milch (MI)	16	23,76	40,2	21,17	42,1	4,54	44,5	21,4
Viehmarkt (V)	2	8,65	14,6	8,65	17,2	0,60	5,9	6,9
Getreide (ohne Reis)	4	0,89	1,5	0,70	1,4	0,17	1,7	24,5
Frisches O&G	16	6,78	11,5	6,59	13,1	1,77	17,3	26,8
Verarb. O&G	1	1,43	2,4	1,12	2,2	0,22	2,2	20,0
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	2	5,88	9,9	2,79	5,5	0,84	8,2	30,0
Saatgut (SA)	1	0,49	0,8	0,49	1,0	0,10	1,0	20,0
Kartoffeln (KA)	6	5,78	9,8	4,29	8,5	0,88	8,7	20,6
Gesamtergebnis	56	59,15	100	50,26	100	10,19	100	20,3

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten der Projektliste.

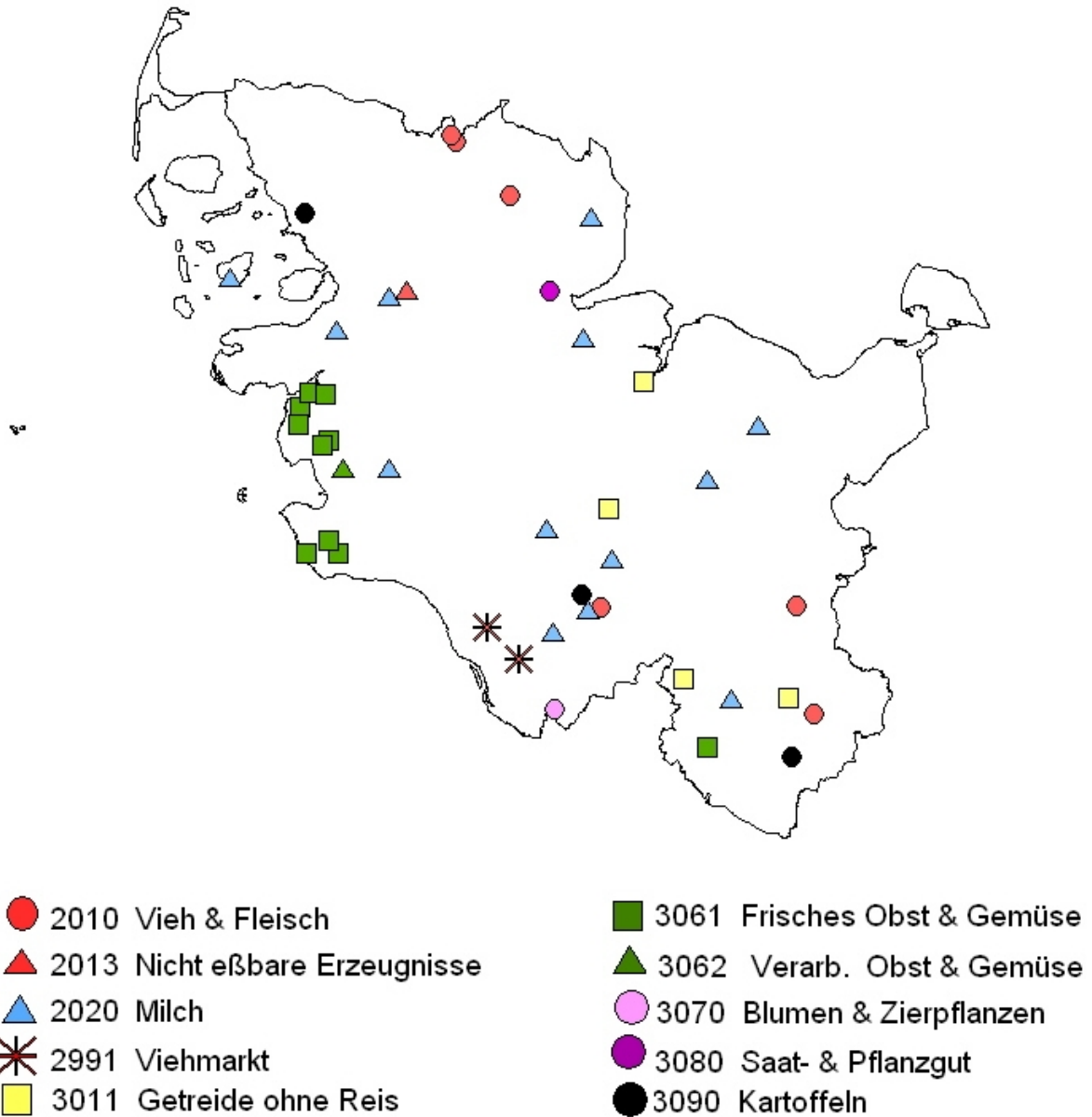
Gut 40 % der Fördermittel wie auch Investitionen entfallen auf den Sektor Milch. Bedeutende Investitionen wurden zudem im Bereich Kartoffeln, Obst & Gemüse sowie in zwei Viehmarkt-Projekten getätigt (vgl. Karte 7.1). Hinsichtlich der Anzahl stammen die Projekte mehrheitlich aus dem Sektor Obst & Gemüse sowie ferner aus den Sektoren Milch, Vieh & Fleisch und Kartoffeln. An den Investitionsstandorten lässt sich keine signifikante regionale Konzentration feststellen. Eine Ausnahme bildet der Sektor Obst & Gemüse, bei dem sich die Investitionsorte auch in der Hauptanbauregion befinden (vgl. Karte 7.2). Von den 56 Projekten befinden sich 32 Projekte (= 57 %) mit 17 Mio. Euro förderfähiger Investitionssumme (=34 %) und gut 4 Mio. Euro Fördersumme (= 41 %) in Ziel-2-Gebieten. Tendenziell sind dies somit finanziell kleinere Projekte mit überdurchschnittlichem Fördersatz; letzteres entspricht auch den Zielsetzungen. Der hohe Anteil von Projekten in Ziel-2-Gebieten kann als Erfolg gewertet werden. Eine bewusste räumliche Steuerung seitens des Ministeriums liegt nicht vor. Auch insgesamt wurden bis Ende 2004 bis auf eine Ausnahme Unternehmen der Kategorie KMU gefördert, was den gesetzten Zielen des Bundeslandes entspricht.

Karte 7.1: Bedeutung der Förderung in den verschiedenen Sektoren in SH (Bewilligungsstand: 31.12.2004)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Projektliste.

Karte 7.2: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in SH (Bewilligungsstand: 31.12.2004)



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Projektliste.

7.4.1 Milch und Milcherzeugnisse

Aufgrund der natürlichen Gegebenheiten ist der Milchsektor sehr bedeutsam für die Landwirtschaft. Die Erzeugungsstruktur ist günstig wie auch die Produktionsleistung. Die Molkereistruktur hat einen starken Strukturwandel durchlaufen, gleichwohl sind nicht alle Verarbeitungskapazitäten überdurchschnittlich groß. Der Auszahlungspreis liegt in SH trotz der günstigen Erzeugungsgrundlage unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts. Ursache ist vornehmlich die mangelnde Ausrichtung der Milchverarbeitung auf den Markt. Es dominiert immer noch die Erzeugung von Interventionsprodukten. Wenn dies auch größtenteils in hocheffizienten Anlagen geschieht, ist diese Strategie keinesfalls geeignet, eine hohe Wertschöpfung und damit verbunden relativ hohe Milchauszahlungspreise zu erzielen. Daneben setzt sich die Branche dadurch zusätzlich dem Unsicherheitsfaktor der politischen Entscheidungsfindung in Form der zukünftigen Entwicklung der Interventionspolitik aus. Gemäß der aufgezeigten Situation sollen insbesondere Investitionen, die eine zunehmende Marktorientierung unterstützen, gefördert werden.

Die Daten der Projektliste deuten darauf hin, dass auch vorrangig Projekte in der Förderung Berücksichtigung finden, die Aktivitäten im Käsebereich umsetzen, d. h. der oben postulierten Strategie folgen. Von derzeit etwa 17 Molkereien⁴ haben 14 geförderte Investitionen umgesetzt. Insgesamt wurden lt. Projektliste in dieser Branche mehr als 23 Mio. Euro investiert. Die Zielgruppe ist damit fast vollständig in die Förderung eingebunden. Laut Ministeriumsangaben ist eine Meierei in SH als Milchlieferant von der Schließung einer Sauermilchkäserei in Niedersachsen betroffen. Die Schließung der Betriebsstätte in Niedersachsen steht in Zusammenhang mit einer in Sachsen geförderten Großinvestition des dazugehörigen Molkereiunternehmens. Evtl. sind hier negative externe Effekte einer Förderung wirksam.

Da der relativ gesättigte Markt nicht ohne weiteres zusätzliche Konsumprodukte aufnimmt und die Strategie der Marktorientierung von allen Molkereien verfolgt wird, ist die Abwendung von der Erzeugung von Interventionsprodukten zunehmend schwieriger. Insgesamt geht dieser Prozess in SH nur schleppend voran, so dass unabhängig von der Förderpolitik eine Beschleunigung dringend empfohlen wird.

⁴ 13 Meiereigenossenschaften, zwei private Meiereien, drei Betriebsstätten einer großen Molkerei außerhalb des Bundeslandes, ein Milchverarbeitungsunternehmen.

7.4.2 Obst & Gemüse

Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Im Bereich Obst fand keine Förderung statt. Hinsichtlich der Situation im Sektor Gemüse gelten weiterhin die Aussagen der Zwischenbewertung: Der regionale Schwerpunkt befindet sich in den südlicheren Kreisen mit über 80 % der gesamten Gemüseanbaufläche des Bundeslandes. Traditionelle Hauptkulturen sind die verschiedenen Kohlarten, die Anfang der 1990er Jahre auf etwa 70 % der Fläche angebaut wurden. Unter Mitwirkung der Förderung in der vorangegangenen Periode konnte der Möhrenanbau als zusätzliche Komponente etabliert werden, der vorwiegend den Weizen- und weniger den Kohlanbau substituierte. Die Etablierung einer Frosterei für Biogemüse konnte gefestigt werden. Allerdings geriet das Unternehmen in Schwierigkeiten, als eine gleichgerichtete, aber deutlich größer dimensionierte Anlage in Niedersachsen mit Förderung errichtet wurde. Diese Anlage ist bereits wieder stillgelegt, so dass die hier entstandene Konkurrenz verschwunden ist. Dies ist ein markantes Beispiel dafür, dass Investitionen von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen auch immer Auswirkungen auf die Lage konkurrierender Unternehmen haben können. Dementsprechend übt auch die Förderung solcher Unternehmen Einfluss auf konkurrierende Unternehmen aus.

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

Die Rahmenbedingungen haben sich insbesondere durch die desolate Marktsituation der vergangenen Jahre im Bereich Feldgemüsebau dahingehend verändert, dass Vermarkter – u. a. auch eine geförderte EO - aus diesem Bereich ausscheiden mussten. Der private Großhandel hat in Verbindung mit Erzeugern und anderen EOen teilweise Marktanteile ausgeschiedener Vermarkter übernommen. Insgesamt entwickelt sich die Marktstruktur dynamisch. Es bestehen erfolgreiche Modelle, bei denen Erzeuger verschiedener Regionen gemeinsam ein größeres Sortiment an Gemüse anbauen und mit Vermarktern national und international absetzen. In diesem Sektor entstehen schnell Marktungleichgewichte aufgrund unterschiedlicher Ernten mit erheblichen Auswirkungen auf das Preisgefüge. Produktionsdifferenzierung in größeren Erzeugergruppen gepaart mit professioneller Vermarktung bieten am ehesten Erfolgsaussichten. Prognosen hinsichtlich des Erfolgs einzelner Unternehmen/Zusammenschlüsse können dennoch nicht gemacht werden.

Wirkungsanalyse anhand der Projektliste

Laut Projektliste wurden 16 Projekte im Bereich Frischgemüse und ein Projekt im Bereich Gemüseverarbeitung gefördert. Die Gesamtinvestitionssumme der Projekte beläuft sich auf über 8 Mio. Euro. Investiert wurde in die Bereiche Lagerung, Kühlung sowie Aufbe-

reitung der Rohwaren und in Verpackungseinrichtungen. Die Förderung konzentriert sich auf die traditionellen Gemüseanbaugebiete, die teilweise im Ziel-2-Gebiet liegen.

Empfehlungen für die kommende Förderperiode

Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Vermarktung sowohl hinsichtlich der involvierten Unternehmen als auch der Vermarktungswege, ist eine intensive Auseinandersetzung mit diesem Markt zur Beurteilung der Sinnhaftigkeit von Projekten notwendig. Inwieweit diesbezüglich die überregionale Zusammenarbeit der Erzeuger ausbaufähig ist, kann nicht präzise beurteilt werden. Sie wird von Fachleuten des Ministeriums jedoch als eine erfolgversprechende Strategie angesehen. Empfehlenswert ist in diesem Zusammenhang sicherlich die Zusammenarbeit der Bundesländer und Regionen, wie sie auch im norddeutschen Strukturkonzept (MWAV, 2005b) zum Ausdruck kommt und etwa im Beratungswesen schon teilweise Realität ist.

Letzteres gilt umso mehr, da ein zunehmender Druck auf die Gemüsemärkte aufgrund der GAP-Reform als wahrscheinlich angesehen wird. Aufgrund der sinkenden Vorzüglichkeit bisher gestützter Anbaualternativen dürften einzelne Erzeuger verstärkt auf den Gemüseanbau ausweichen. Die Gemüsemärkte reagieren sensibel auf Produktionsüberhänge, so dass von verstärkten Markt- und Preisschwankungen ausgegangen wird, ohne die genauen Konsequenzen für die schleswig-holsteinischen Erzeuger sowie die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe einschätzen zu können.

7.4.3 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse

Der Blumen- und Zierpflanzen Sektor spielt schon traditionell und klimatisch bedingt eine bemerkenswerte Rolle in Schleswig-Holstein. Insbesondere im Baumschul- und Ziersträucherbereich ist der Sektor im nationalen bzw. internationalen Maßstab von Bedeutung. So gehört Schleswig-Holstein zu den größten Baumschulgebieten in Europa, v. a. der Kreis Pinneberg. Etwa 30 % der Umsätze dieses Sektors in Deutschland stammen aus SH. In diesem Bereich ist die Vermarktung wenig konzentriert, obwohl weit über die Hälfte der Produkte außerhalb des Bundeslandes abgesetzt werden. Dem wurde - unterstützt durch Förderung - mit einer EDV-basierten Vermarktungskoordination zur Steigerung der Markttransparenz in der Förderperiode 1994 bis 1999 begegnet. Ferner wurde in der laufenden Periode der Bau eines Logistikzentrums unterstützt.

Der Bereich Blumen durchlief in jüngster Vergangenheit eine wechselhafte Entwicklung. Zum einen löste sich eine bestehende Erzeugergemeinschaft (EZG) innerhalb eines zusammenhängenden Gebietes von Gartenbaubetrieben auf. Weiterhin stellte ein für diese Betriebe wichtiger Gartenbaubetrieb mit Vermarktungsfunktion seine Geschäftstätigkeit ein. Der Standort wurde nun durch ein mittlerweile bundesweit agierendes Vermarktungs-

unternehmen übernommen, das sich ein offensichtlich sehr erfolgreiches Vermarktungskonzept erarbeitet hat. Dieses Unternehmen hat seine Wurzeln im erzeugerbasierten genossenschaftlichen Bereich, nimmt heute jedoch als GmbH keine Gartenbaubetriebe als Mitgliedsbetriebe mehr auf, wie es etwa bei einer EZG oder Genossenschaft der Fall wäre. Den Erzeugern vor Ort werden vom Unternehmen Vertragsoptionen angeboten: Entweder ausschließliche Vermarktung der gesamten Produktion über dieses Unternehmen oder die Bindung von vorher verbindlich festgelegten Teilen der eigenen Produktion an dieses Unternehmen. Daneben vermarktet das Unternehmen auch Ware vertraglich ungebundener Gartenbaubetriebe mit der Konsequenz, dass diese Ware in der Vermarktung auch nur zweitrangig berücksichtigt wird. Wie in anderen Bundesländern auch, hat dieses Unternehmen für geplante Investitionen Fördermittel aus dieser Maßnahme beantragt.

Die Übernahme dieses Standortes durch das Unternehmen hat eindeutig eine Verbesserung der Vermarktungssituation im Bereich Blumen für SH zur Folge. Offen bleibt dabei, ob das Unternehmen auch ohne staatliche Unterstützung derartige Aktivitäten in SH umgesetzt hätte.

7.4.4 Fleisch

Die Ausgangssituation ist gegenüber der Zwischenbewertung unverändert: Infolge von Standortschließungen v. a. größerer Schlachtunternehmen werden in SH nur 60 % der dort erzeugten Schweine und ca. 80 % der Rinder geschlachtet. Andererseits bestehen in SH kleinere Unternehmen mit regionalem Vieheinkauf und Warenabsatz. Hier ist die Zielsetzung, diese KMU in der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Ein Großprojekt im Bereich Fleischzerlegung und -verarbeitung konnte nicht realisiert werden, weil der Neubau der Anlage insbesondere durch Proteste einer Bürgerinitiative vor Ort verhindert wurde. Das Unternehmen hat das Fleischwerk nun in Mecklenburg-Vorpommern mit Förderung des dortigen Bundeslandes gebaut.

Es wurden sieben Projekte von sechs Unternehmen mit insgesamt fünf Mio. Euro Investitionssumme gefördert. Es handelt sich somit um finanziell kleinere Projekte von Unternehmen, die laut Ministerium der Gruppe der KMU zuzuordnen sind. Investitionsgegenstand ist die Modernisierung und Erweiterung der Fleischverarbeitung sowie -zerlegung. Die Förderung stimmt, soweit die Datenlage diese Beurteilung erlaubt, zumindest mit der Zielsetzung überein, insbesondere Unternehmen, die mit der Region eng verwurzelt sind, zu unterstützen.

7.4.5 Speisekartoffeln

Der Kartoffelanbau spielt trotz klimatisch günstiger Voraussetzungen eine nur untergeordnete Rolle in SH. Nur ca. 35 % des schleswig-holsteinischen Speisekartoffelbedarfs wird im eigenen Bundesland erzeugt. Der Kartoffelanbau umfasst hauptsächlich die Speisekartoffelerzeugung. Daneben bestehen punktuell im Umkreis von Kartoffelverarbeitungsunternehmen Anbaukonzentrationen. Die Aufbereitung und der Handel verpackter Ware werden hauptsächlich außerhalb des Bundeslandes organisiert und durchgeführt. Der Mangel an Vermarktungseinrichtungen und modernen Anlagen besteht zunehmend weniger, da sich in jüngerer Zeit ein Unternehmen in diesem Sektor mit staatlicher Förderung engagiert und expansiv entwickelt.

Insgesamt wurden fünf Projekte von einem Unternehmen an drei verschiedenen Standorten mit gut vier Mio. Euro Gesamtinvestitionen (800.000 Euro Fördermittel) realisiert. Inhaltlich handelt es sich um Investitionen in Sortier- und Abpacktechnik. Daraus wird deutlich, dass im Bereich Verarbeitung und Vermarktung unternehmerisches Handeln von entscheidender Bedeutung ist. Einzelne Personen können durch das erfolgreiche Entdecken von Geschäftsoptionen und das ebenso notwendige erfolgreiche Umsetzen der Geschäftsoption die Situation eines Sektors markant positiv verändern. Förderung kann hier insbesondere in der Aufbauphase Hilfestellung geben, wird aber nicht die entscheidende Größe hinsichtlich der langfristigen nachhaltigen Entwicklung sein können. Ganz im Gegenteil kann es bei dauerhafter Förderung zu einer Absenkung der Wettbewerbsfähigkeit führen, da die Unternehmen vor dem „ungestützten“ Wettbewerb geschützt werden und damit Konkurrenzkraft verlieren.

7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003

In SH wird die Maßnahme gänzlich (Programmierung, finanztechnische Abwicklung, inhaltliche Steuerung **und** Projektbewilligung) im Ministerium umgesetzt. Dies erscheint der Größe des Bundeslandes angemessen. Zwar führt dies zu geringerem Koordinationsaufwand; allerdings scheint die Personalausstattung zur Verwaltung dieser Maßnahme derart dünn zu sein, dass das Bundesland nicht in der Lage war, für die meisten Projekte EB an die Evaluatoren weiterzuleiten.

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die Erhebungsbögen (EB) wurden in Zusammenarbeit mit den Bundesländern als zentrale Informationsquelle zur Evaluation der Maßnahme erarbeitet (vgl. Kap. 7.2). Die Auswertung der Projektdaten aus den EB bildet den Kern der Update- wie auch der Ex-post-

Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung, da nur durch diese Informationsquelle die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen fundiert erfolgen kann. Es besteht eine Vereinbarung zwischen den Bundesländern und den Evaluatoren, dass ein ausgefüllter EB Bestandteil der Bewilligungsvoraussetzungen eines Projektes ist und den Evaluatoren zur Verfügung gestellt wird. Leider ist SH trotz mehrfacher Aufforderung der Verpflichtung zur Lieferung der notwendigen EB nicht nachgekommen und übermittelte nur für fünf von 56 bewilligten Projekten EB. Durch die unzureichende Anzahl EB ist der Evaluation dieser Maßnahme der größte Teil der Beurteilungsgrundlage genommen. Die Bewertungsfragen können daher nicht angemessen beantwortet werden, so dass die Beantwortung entfällt. Die Gründe für das Fehlen der EB liegen laut Mitteilung der Mitarbeiter in der unzureichenden Personalausstattung für die administrative Abwicklung der Maßnahme.

7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

Die angebotene Maßnahme wurde gegenüber der ersten Finanzplanung (23,5 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen) bis Ende 2004 um 40 % auf 14 Mio. Euro reduziert.

Bis Ende 2004 wurden rund 8 Mio. Euro ausgezahlt, was etwa 55 % des derzeit gültigen Gesamtansatzes entspricht. Auf der Basis der ausgesprochenen Bewilligungen sind derzeit 10,6 Mio. Euro, d. h. 75 % der derzeit veranschlagten Mittel gebunden.

Tabelle 7.7: Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele

Sektor	Ziele	Zielerreichung*
sektor- übergreifend	Anzahl der Beschäftigten im Ernährungsgewerbe relativ zum Verarbeitenden Gewerbe stabil halten	?
	Anteil und Umfang der „Grünen Investitionen“; Anteil über 10 %	0 < 3 %
	Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Schleswig-Holstein statistisch aufbereitet werden kann	?
	ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen von rund 100 Mio. Euro (kein Wirkungsindikator)	+ (50 Mio. Euro)
Strategie V&V insgesamt	mindestens 75 % der Vorhaben von KMU beantragt	++ bis Ende 2004 nahezu 100 %
V&F	Abnahme des Anteils der überregional vermarkteten lebenden Schweine auf unter 35 %	0 40 % außerhalb SH ¹
	Rind- und Schweineerzeugerpreis im Vergleich zum Bund	? Angleichung nicht erreicht ²
MI	Milchauszahlungspreis erreicht Bundesdurchschnitt	+ (Richarts, 2005)
	Anteil der Butter- und Magermilchpulverproduktion an der verarbeiteten Milchmenge auf unter 40 % reduzieren	+ 35,8 % ³
O, G, KA	Steigerung der Anbaufläche um 8 %	0 ⁴
	Qualität (Handelsklassen)	?
B, Z	Anteil der mithilfe elektronischer Kommunikationssysteme vermarkteten Menge mindestens 30 %	Nicht mehr relevant aufgrund Internetexpansion
	Entwicklung des Produktionswertes gegenüber Referenzbetrieben	?
NR	200 ha Anbaufläche Nachwachsende Rohstoffe ohne Non-food-Raps	0 keine Förderung
	zusätzliche Erlöse in Betrieben der Land- und Forstwirtschaft	0 keine Förderung
Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter land- wirtschaftlicher Produkte	Größe der ökologisch bewirtschafteten Fläche; Ausweitung um 50 %	0 kaum Förderung; allerdings Ausweitungsziel erreicht (wohl durch andere Maßnahmen)
	Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Schleswig-Holstein statistisch aufbereitet werden kann	
	4,5 Mio. ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen	
	Angebotsbündelung über Erzeugerzusammenschlüsse	

* ++ (gut erreicht); + (teilweise erreicht); **0** (gering/gar nicht erreicht); ? (z.Zt. nicht bewertbar).

¹ 2,2 Mio. produzierte Schweine und 1,31 Mio. Schlachtungen = 40 % außerhalb SH (MWAV, 2005b).

² Jungbullen HdKl. R3: SH = 2,41 Euro/kg; Bund = 2,63 Euro/kg.
Schweinefleisch: SH = 1,35 Euro/kg; Bund = 1,38 Euro/kg.

³ in 2004 Anteil Magermilchpulver + Butter = 35,8 % (MWAV, 2005b)

⁴ bzgl. Möhren +; 2000 bis 2004 insgesamt +3,7 %, Möhren +21 %. Keine selektive Wirkung messbar, da Effekte der Witterung und des Marktverlaufes dominieren; kein Trend vorhanden.

Quelle: Eigene Darstellung.

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

In Anbetracht der unzureichenden Datengrundlage können nur wenige Bemerkungen zur Beurteilung der Wirkungen der Maßnahme gemacht werden.

Im Gegensatz zur Anfangsphase der Förderperiode entschieden sich später zunehmend Unternehmen zu Investitionen. Die geförderten Investitionen decken sich soweit erkennbar mit den Zielsetzungen (Marktorientierung, Modernisierung, Markttransparenz und v. a. Unterstützung standorttreuer KMU).

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 kohlensäurehaltiges Wasser, mit Zusatz von Zucker, anderen Süßmitteln oder Aromastoffen, und andere nichtalkoholhaltige“

ge Getränke, ausgenommen Frucht- und Gemüsesäfte des KN-Codes 2009“ fällt, die nicht zu Anhang I gehört.

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

Probleme der Zugehörigkeit zu Anhang I resultieren darüber hinaus auch daraus, dass auf EU-Ebene unterschiedliche Zuordnungen zu Anhang I vorgenommen werden. So ist die Zollposition 0403 10 (Joghurt) sowohl im Anhang I zu Artikel 32 des EG-Vertrages als auch im Anhang B der „Verordnung (EG) Nr. 1520/2000 der Kommission vom 13. Juli 2000 zur Festlegung der gemeinsamen Durchführungsvorschriften für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen und der Kriterien zur Festsetzung des Erstattungsbetrags für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse, die in Form von nicht unter Anhang I des Vertrages fallenden Waren ausgeführt werden“ (Abl L 177 v. 15.7.2000) aufgeführt. Unklar ist, welche Zuordnung gilt.

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

7.7.3 Umsetzung der Empfehlung der Halbzeitbewertung

Wie in der Halbzeitbewertung bzgl. dieser Maßnahme angemerkt, herrschte derartige Finanzmittelknappheit in SH, dass das Bundesland Gefahr lief, zeitweilig nicht alle Kofinanzierungsmittel des Bundes und der EU ausschöpfen zu können. Diesbezüglich erreichte man im Rahmen des Änderungsverfahrens 2004 eine Erhöhung des EU-Kofinanzierungssatzes von 40 % auf 50 %.

Dagegen ist die Empfehlung zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen der hier behandelten Maßnahme mit anderen Maßnahmen des Programms sowie weiteren ähnlichen Maßnahmen anderer Programme nicht verfolgt worden. Auch derzeit wird diese Maßnahme

relativ isoliert von den zuständigen Mitarbeitern umgesetzt. Eine Hürde stellt die institutionelle Abspaltung dieser Maßnahme (Umsetzung im Wirtschaftsministerium) vom restlichen Programm (hauptsächlich im Landwirtschaftsministerium) dar (MWAV, 2005c).

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 Lebensmitteleinzelhandel (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-Verordnung⁵ vorgesehene Begrenzung der Förderung auf Klein- und Mittelunternehmen (KMU) für größere Teile des Rohwarenabsatzes die Gefahr in sich, den Rohwarenabsatz nicht zu sichern, sondern unsicherer zu machen. Unter dem Gesichtspunkt, für landwirtschaftliche Rohwaren den Absatz zu sichern, sollte demzufolge auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung verzichtet werden. Dies schließt nicht aus, dass eine größenabhängige Staffelung der Fördersätze vorgenommen wird, um dem Aspekt einer oft geringen Eigenkapitalausstattung von KMU gerecht zu werden.

In SH würde eine Begrenzung der Förderung auf KMU insbesondere in den Sektoren Milch sowie Vieh und Fleisch eine deutliche Reduktion der Fördermöglichkeiten ergeben. In anderen Bereichen überwiegen KMU, für die sich keine Änderungen ergeben.

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

⁵ 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).

te 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.

Im Gegensatz zu den hier geäußerten Empfehlungen begrüßt SH die Begrenzung der Förderung auf KMU. Nach Ansicht des Bundeslandes erzielt die Förderung von KMU mit in der Regel eng mit der jeweiligen Region verknüpften Erzeuger- und Bezugsbindungen und ebenfalls regelmäßig hoher Standorttreue der Unternehmen größere regionalwirtschaftliche Wirkung als eine Förderung großer Unternehmen mit verschiedenen Betriebsstandorten in verschiedenen Regionen. Bei letzteren stehen Standorte aufgrund sich wandelnder Marktverhältnisse schneller zur Disposition als bei KMU. Die Förderpraxis zeige zudem, dass große Unternehmen mit verschiedenen Standorten eher dazu neigen, den Förderwettbewerb der Regionen zu ihren Gunsten zu nutzen, auch indem über informelle Verhandlungsprozesse ausgelotet wird, in welcher Region die günstigste Fördersituation erzielt werden kann.

Den Argumenten des Bundeslandes kann von Seiten der Evaluatoren weder widersprochen noch zugestimmt werden, da über die vom Bundesland genannten Sachverhalte keine belegbaren Informationen vorliegen. Allerdings erhielten die Evaluatoren von verschiedenen Seiten Hinweise auf die zunehmende Ausnutzung des Standort- und Förderwettbewerbs der Bundesländer durch investitionswillige Unternehmen, um den maximalen Förderbetrag zu erzielen.

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.

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 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 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-Wirkungsbeziehungen 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 sollten, 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 Differenzierung nach Wirkungsgrad einzelner Maßnahmen erlaubt oder Hilfestellungen für ein gefordertes Projektauswahlraster gibt.

7.9.2 Empfehlungen für verbleibenden Programmplanungszeitraum

Anpassungen hinsichtlich der derzeit laufenden Fördermaßnahmen im Bereich V&V sind nicht notwendig und angesichts der für Investitionen benötigten Zeiträume auch nicht mehr sinnvoll umzusetzen. Die Bereitstellung von Daten für die Evaluation muss entscheidend verbessert werden, damit zumindest ex post eine adäquate fundierte Evaluation umgesetzt werden kann.

7.9.3 Empfehlungen für die neue Programmierung 2007 bis 2013

Aufgrund der sehr guten Struktur der landwirtschaftlichen Erzeugung sollte das Bundesland intensiv die Entwicklung wettbewerbsfähiger Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse beobachten und ggf. mit Förderung positiv unterstützen, damit die günstigen Produktionsbedingungen nicht durch unzureichende Vermarktungsoptionen gehemmt werden. Dabei ist innovativen zukunftssträchtigen Investitionen der Vorrang zu geben und evtl. unternehmerisches Potenzial z. B. durch die Förderung von Gründungsmanagement auszubauen.

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. Damit im Einklang steht z. B. in SH die Betonung der Berücksichtigung standorttreuer KMU in der Förderung.

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. Auch die während der Förderperiode erfolgte Akzeptanz einer nationalen Tabelle zur Nutzung und Verteilung der nationalen EU-Fördermittel zwischen den Bundesländern erlaubt eine bedarfsgerechtere Nutzung der EU-Mittel. 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 festzulegen. Ferner ist ein an den Zielen und evtl. auch an den 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 regelmäßig bundesländerübergreifend. Bzgl. der Stadtstaaten HH und HB befinden sich die Erzeuger mehrheitlich in den angrenzenden Bundesländern. Das norddeutsche Strukturkonzept (MWAV, 2005b) sowie auch die Initiative Metropolregion Hamburg (Senatskanzlei Hamburg, 2005) weisen auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit hin. Insgesamt ist 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.

Die Unterstützung der Landwirtschaft ist über eine Förderung der aufnehmenden Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen möglich. Wenn die Hauptzielsetzung des Programms die Förderung des ländlichen Raumes ist, ist fragwürdig, ob die Vorfestlegung auf die Agrarwirtschaft verbunden mit einer Eingrenzung auf den landwirtschaftlichen Erzeugernutzen hinsichtlich dieser Gesamtzielsetzung nicht eher eine Senkung der Effektivität verursacht. Insbesondere vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit ist nicht a priori sichergestellt, dass die Förderung des Agrarbereiches hier die größte Wirkung erzielt und den höchsten Bedarf hat (vgl. Kap. 7.1.3). Beschäftigungswirkung etwa wird bei dieser Maßnahme nicht einmal als Fördervoraussetzung angesehen.

Eine überlegenswerte Alternative könnte die integrierte Programmierung und Umsetzung der Förderung der gewerblichen Wirtschaft ohne sektorale Hervorhebungen und Sonderkonditionen zur Unterstützung des ländlichen Raumes sein. Zumindest wird eine derartige Vorgehensweise der Realität stärker gerecht, in der auch in den ländlichen Räumen Land- und Agrarwirtschaft wirtschaftlich nur eine untergeordnete Rolle spielen. Perspektivisch, insbesondere bzgl. der Beschäftigungsentwicklungen bieten sektorale Ausrichtungen geringes Potenzial, während inhaltlichen Ausrichtungen etwa in Richtung innovative, zukunftsorientierte Bereiche und Branchen das größere Erfolgspotenzial unterstellt wird. Die landwirtschaftliche Primärproduktion kann diesem Potenzialbereich kaum zugeordnet werden⁶. Für eine derartige Strategie wäre eine ressortübergreifende und bei EU-Kofinanzierung fonds-übergreifende koordinierte Vorgehensweise bei der Förderung notwendig. Dies gilt insbesondere, wenn sektorale Vorfestlegungen aufgegeben werden und einer Strategie zur Förderung des ländlichen Raumes über die Unterstützung der gesamten gewerblichen Wirtschaft weicht.

Es kann hier kein fundiertes Urteil gefällt werden, sondern die Ausführungen stellen eine Diskussionsgrundlage dar.

Speziell zur **Durchführung** sollte neben der Betonung 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.

⁶ So findet in der Landwirtschaft seit Jahrzehnten trotz massiver Förderung ein intensiver Beschäftigungsrückgang statt.

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.

Verzichtbare Kenngrößen sind:

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

Beizubehaltende Kennzahlen sind:

Zielsetzungen der Investition entsprechend Programm bzw. VO (EG) 1257/1999; Beschäftigung auf Basis FTE; Arbeitsproduktivität (Wert produzierte Erzeugnisse je AK); Produktionskosten ('Stückkosten je 1000 Euro Wert produzierte Erzeugnisse; Anwendung QMS; Qualitative Angaben zur Qualitätsentwicklung; Entwicklung Wert Rohwarenbezug; Umfang Vertragsbindung; Abfragen Ressourcenverbrauch.

- Begriffdefinitionen bei gleichen oder sehr ähnlichen Tatbeständen vereinheitlichen;
- einmal erhobene Daten müssen auch für andere Zwecke nutzbar sein bzw. gemacht werden;
- rechtzeitige Festlegung der zu erhebenden Kennzahlen und weitgehender Verzicht auf Änderungen während der Förderperiode;
- Jährlichkeitsprinzip der Haushaltsführung bei Abwicklung von Investitionsvorhaben aufheben, Gültigkeit nur für Gesamtprogramm aufrecht erhalten.

Literaturverzeichnis

- Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 15. November 2000 – VIII 406/7.09.04-11-
- Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 08. März 2001 – VIII 406/7392.12 –
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2005): Informationen im Rahmen der Marktstrukturreferentensitzung am 01.06.2005 in Bonn
- IM, Innenministerium Schleswig-Holstein (2003): Lagebericht für den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 für das Land Schleswig-Holstein gemäß Artikel 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 Kalenderjahr 2002, S. 5/6.
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft Schleswig-Holstein (2005a): Daten über die Betriebe der Ernährungswirtschaft und des Verarbeitenden Gewerbes insgesamt in Schleswig-Holstein, Internetzitat vom 02.03.2005:
http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar_tab_zr_zeilen.php?nseite=120&ntabnr=0
- MUNL, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft Schleswig-Holstein (2005b): Die Landwirtschaft Schleswig-Holsteins im Vergleich, Internetzitat vom 02.03.2005:
http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar_tab_sonder_vergleich.php
- MWAV, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005a): E-Mail.
- MWAV, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005b): Bereitgestellte Unterlagen im Rahmen des Besuches im Ministerium 08./09.03.2005
- MWAV, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005c): Leitfadengestütztes Expertengespräch am 08./09.03.2005.
- Richarts, E. (2005): Anpassungsdruck. Neue Landwirtschaft, H. 4.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003): Drucksache 15/2990 Bericht der Landesregierung; Ernährungswirtschaft in Schleswig-Holstein Drucksache 15/2905 vom 28.10.2003, S.16.

Senatskanzlei Hamburg (2005): Metropolregion Hamburg. Internetseite www.metropolregion.hamburg.de/; zitiert am 03.06.2005.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Destatis (o. J.): Struktur des Verarbeitenden Ernährungsgewerbes in Schleswig-Holstein

Wendt, H.; Efken, J.; Uetrecht, I. und Albert, R. (2004): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2000-2006 : Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. 55 p. Braunschweig.