

**Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik**

**Heinz Wendt  
Inge Uetrecht**

**Josef Efken  
Regine Albert**

**Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für  
den ländlichen Raum des Landes Rheinland-Pfalz 2000-  
2006**

Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und  
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

**Braunschweig  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)  
2004**

**Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für  
den ländlichen Raum des Landes  
Rheinland-Pfalz 2000-2006:**

Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und  
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

von

Heinz Wendt

Josef Efken

Inge Uetrecht

Regine Albert

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

Braunschweig, November 2004

# Inhaltsverzeichnis

Rheinland-Pfalz: Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung.....	3
1 Zusammenfassung .....	3
2 Methodischer Ansatz .....	6
2.1 Vorgaben der EU sowie nationaler Stellen .....	6
2.2 Vorgehensweise .....	7
2.3 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes .....	10
3 Untersuchungsgegenstand .....	12
3.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.....	12
3.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes(Ausgangssituation) .....	13
3.2.1 Ernährungswirtschaft .....	14
3.2.2 Sektorbeschreibung .....	14
4 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland .....	21
4.1 Programmkonzeption, Strategie .....	21
4.1.1 Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen).....	21
4.1.2 Bedarf.....	22
4.1.3 Ziele und Prioritäten.....	26
4.1.4 Zielquantifizierung/ Indikatoren .....	28
4.1.5 Maßnahmen .....	29
4.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie .....	33
4.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms .	34
4.2.1 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V .....	34
4.2.2 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles.....	35
4.2.3 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung .....	37
4.2.4 Inhaltliche Durchführung .....	38
4.2.5 Finanzabwicklung .....	39
4.2.6 Das Begleitungs- und Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung.....	41
5 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen.....	42
5.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 der VO (EG) Nr. 1257/1999 .....	42
5.1.1 Auswertung Monitoringtabelle .....	42
5.1.2 Auswertung Projektliste .....	45
5.2 Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren.....	47
5.3 Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting-questions) .....	56
6 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge.....	64
6.1 Programm.....	64
6.2 Durchführung .....	64
6.3 Begleitungs- und Bewertungssystem .....	65
6.4 Änderungsvorschläge .....	66
7 Anmerkungen zum Art. 33, Maßnahme (m) .....	68

# Rheinland-Pfalz: Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung

## 1 Zusammenfassung

Zur Bewertung der verschiedenen Aspekte des Programms wurden unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt und genutzt. Die Bewertung der Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung, seine Durchführung und Umsetzung erfolgt im wesentlichen auf der Basis der Programme selbst sowie anhand von Informationen, die mit Hilfe eines speziell für diesen Zweck entwickelten Interviewleitfadens anlässlich von Besuchen im Ministerium gewonnen wurden. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Sie dienen der Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand von Indikatoren, die sie vorgeschlagen hat. Zu diesem Zweck wurde ein entsprechender Erhebungsbogen zur Datengewinnung auf Projektebene entwickelt. Er erlaubt allerdings nur die Ermittlung von Bruttoeffekten. In der Praxis sind wünschenswerte Informationen, die eine Ermittlung von Nettoeffekten erlauben würden, nicht mit vertretbarem Aufwand ergänzend zu beschaffen.

In Rheinland-Pfalz werden mit Ausnahme von Großviehschlachtung, Eier und Geflügel sowie frisches Obst und Gemüse alle Sektoren gefördert. Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für RP gesamtwirtschaftlich betrachtet von untergeordneter Bedeutung, aber die Landbewirtschaftung ist von hohem gesellschaftlichen Wert. Die Beschreibung der Sektoren erfolgt hinreichend, so dass die Förderstrategie nachvollziehbar ist.

Die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Landwirtschaft ist in RP tragende Zielsetzung. Der wirtschaftliche Vorteil für die Erzeuger hat in RP einen besonders hohen Stellenwert. Dieses wird daran erkennbar, dass die Lieferbindungsverpflichtungen gegenüber dem GA-Rahmen deutlich verschärft wurden. Diese Ziele gewährleisten die interne Kohärenz zum Gesamtprogramm, aber auch die externe Kohärenz. Die Ziele sind relevant und beziehen sich auf die in den Sektorbeschreibungen erläuterte Situation. Die Ziele sind kohärent und in sich schlüssig. Die Formulierung der Ziele auf den verschiedenen Zielebenen stützt sich auf eine brauchbare Stärken-Schwächen-Analyse.

Die Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Zielfestlegungen abzudecken, so sie von den Zielgruppen angenommen werden.

Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und europäischen Agrarpolitik, in dem sie konsequent die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern. Die Ausrichtung an den Zielen der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist gesichert.

Die Ermittlung des Bedarfs erscheint angemessen und wurde durch das Investitionsverhalten überwiegend bestätigt. In den Sektoren Vieh und Fleisch sowie verarbeitetes Obst und Gemüse wurden weniger Fördermittel nachgefragt als erwartet worden war. Diese Entwicklungen waren kaum vorhersehbar. Dagegen haben vor allem die Sektoren Wein und Milch einen hohen Nachholbedarf, der in der Vorperiode nicht realisiert werden konnte. Das Land RP hat daher im Rahmen des ersten Änderungsantrages im Jahre 2002 eine Erhöhung des Plafonds für den Maßnahmenbereich (g) vorgenommen.

Die sektorspezifischen Indikatoren für die Maßnahme (g) entsprechen den Indikatoren, die von der EU-Kommission im Rahmen der obligatorischen Bewertungsfragen vorgegeben wurden. Diese Indikatoren sind durch den von den Evaluatoren entwickelten Erfassungsbogen operationalisiert und werden im Rahmen der Evaluation ermittelt. Die Bemühungen der EU, in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken, sind zu begrüßen. Die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft konnten bislang noch nicht vollständig abgeschlossen werden. Nach wie vor hat eine Prüfung auf eine regelgerechte Vergabe den höheren Stellenwert.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V ist eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V weitgehend, wodurch die Bewertung erleichtert wird.

Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird im wesentlichen sinnvoll genutzt. Hieraus wird teilweise ein direkter Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene hergestellt.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Die Abläufe sind transparent und weitgehend effizient im Sinne positiver Fördererfolge. Inhaltliche Kontrollen und Prüfungen im Hinblick auf die Evaluation sind eher nachrangig und wenig im Bewusstsein verankert. Der Arbeitsaufwand hat sich gegenüber der Vorgängerperiode deutlich erhöht. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren

möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll.

Bis Ende des Jahres 2002 wurden bereits 53,6 % der für die Förderperiode derzeit eingeplanten öffentlichen Mittel ausgezahlt, was weit über der proportionalen Mittelverteilung auf die Jahre liegt. Bis Ende 2002 wurden 78 % des für die gesamte Förderperiode derzeit geplanten Investitionsumfangs bewilligt. Der Mittelabfluss im Maßnahmenbereich (g) übertrifft bis Ende des Jahres 2002 die Erwartungen des Landes RP. Die erfolgreiche Abwicklung der Projekte war nur dadurch gesichert, dass sich die Übertragung von Mitteln innerhalb des Landesprogramms relativ unkompliziert gestaltete.

Innerhalb des Maßnahmenbereichs V&V erfolgte keine Festlegung nach Sektoren wie in der Vorperiode. Insofern hat die Flexibilität gegenüber der Vorperiode zugenommen, indem die durch die Vorgaben der EU eröffneten Spielräume genutzt wurden.

Der integrale Ansatz der Fördermaßnahmen im EPLR erweist sich als hinderlich, insbesondere wenn in einem Maßnahmenbereich aufgrund aktueller Entwicklungen schnelle Reaktionen notwendig sind. Die dafür notwendigen programmübergreifenden Abstimmungsprozesse sind mitunter zu langwierig. Hier sind Überlegungen, innerhalb offener formulierter Rahmenbedingungen den Bundesländern mehr eigenständige Entscheidungsfreiräume im Rahmen des genehmigten Finanzplafonds einzuräumen, geeignet, den Erfordernissen der Investitionstätigkeit im Ernährungsgewerbe besser zu entsprechen.

Die sehr umfangreichen Erhebungsbögen führen sowohl bei den Unternehmen als auch den Bewilligungsbehörden trotz intensiver Informationsbemühungen durch die Evaluatoren zu Problemen bei der Beantwortung. Korrekt ausgefüllte Erhebungsbögen sind eher selten. Von den bis Ende 2002 bewilligten 47 Projekten liegen den Evaluatoren bislang für sieben Projekte auswertbare Erhebungsbögen vor. Qualität und Rücklauf der Erhebungsbögen sind zufriedenstellend. Die Korrekturarbeit hat einen vertretbaren Umfang und lässt sich im konstruktiven Dialog mit den Bewilligungsstellen leicht lösen. Vorliegende Erhebungsbögen erweisen sich als geeignetes Instrumentarium, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Die Ex-ante-Evaluation erfolgte als eigener Bestandteil des zu genehmigenden EPLR und ist im Anhang abgedruckt. Die Bewertung hebt die sachgerechte und zielgerichtete Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung hervor. Die Ziele und Maßnahmen der einzelnen Sektoren werden eingehend behandelt. Änderungen wurden nicht vorgeschlagen.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Wein, Milch, Getreide sowie Blumen und Zierpflanzen. Gemessen am Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren und der Vermarktungswege, die Verbesserung und Überwachung der Qualität sowie die Förderung der Entwicklung neuer Produkte ab. Grüne Investitionen sind als Hauptinvestitionsziel bedeutungslos.

Die maßgeblich von der EU bestimmten Rahmenbedingungen der Förderung wurden zu spät endgültig festgelegt und damit eine wichtige Voraussetzung für partnerschaftliche Zusammenarbeit verletzt. Spätestens ein Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Die lange Genehmigungsdauer sowohl des Programmantrages als auch von Änderungsanträgen ist vor dem Hintergrund des Jährlichkeitsprinzips und der Notwendigkeit einer schnellen Reaktion auf Marktentwicklungen in der Ernährungswirtschaft nicht sachgerecht und muss dringend beschleunigt werden. Eine Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Regionen im Rahmen definierter Plafonds für das Gesamtprogramm könnte hier ebenfalls Entlastung bringen und die ‚vor Ort‘ liegende Kompetenz mehr nutzen.

Insbesondere die Maßnahme (g) Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite.

## **2 Methodischer Ansatz**

### **2.1 Vorgaben der EU sowie nationaler Stellen**

Die Evaluation im Bereich des Maßnahmenbereichs der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 (Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse; Programmbestandteil V&V) orientiert sich an den Vorgaben, wie sie durch die nachfolgenden Richtlinien und Durchführungsbestimmungen auf EU-Ebene sowie im nationalen Rahmen festgelegt sind:

- Verordnungen (EG) Nr. 1257/1999, 1750/1999 bzw. 445/2002;
- STAR-Arbeitspapier: Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000–2006, Versionen VI/8865/99 bis VI/33002/02;
- Arbeitspapier 8: Die Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen vom 05.12.2000;
- Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Dokument VI/12004/00 Endg., Dezember 2000;
- Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor, (2000/C28/02), 12.08.2000;

- Fördergrundsätze Marktstrukturgesetz, Marktstrukturverbesserung, Verarbeitung und Vermarktung von regional bzw. ökologisch erzeugten Produkten des Rahmenplans der GAK.

## **2.2 Vorgehensweise**

Der Maßnahmenbereich der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 soll im Blick auf drei Aspekte bewertet werden:

- Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils,
- seine Durchführung und Umsetzung,
- Wirkungen und erste Ergebnisse.

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen.

Im ersten Bereich wird eine systematische **Programmanalyse** im Hinblick auf die Identifizierung und Ableitung des Bedarfs an Förderung sowie der Formulierung von Zielen, Maßnahmen und Wirkungsindikatoren vorgenommen und die innere Kohärenz der sich daraus ergebenden Förderstrategie beurteilt. Daraus werden notwendige Schlussfolgerungen abgeleitet, die zum einen die Strategie und Erstellung des Programms betreffen, zum anderen aber auch die Vorgaben der EU für die Programmgestaltung und Genehmigung. Die dafür benötigten Informationen stammen zu großen Teilen aus dem Programm selbst. Diese wurden ergänzt durch Informationen aus einem Interview im zuständigen Ministerium anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Interviewleitfadens (vgl. Anhang 1), Sekundärstatistiken sowie das vorhandene Expertenwissen der Evaluatoren.

Im Bereich der **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde zunächst die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt. Wesentliche Informationen dafür wurden ebenfalls anlässlich der Besuche im zuständigen Ministerium und aufgrund der dabei mit den relevanten Mitarbeitern auf Basis des erwähnten Interviewleitfadens geführten Gespräche gewonnen. Ergänzend kamen Informationen aus dem Programm hinzu. Das sich daraus ergebende Bild wird dann mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU über die VO (EG) Nr. 1257/1999, die dazu gehörenden relevanten Durchführungsverordnungen und insbesondere deren Änderungen vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung beeinflussen, und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Zur **Abschätzung der Wirkungen** der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen.



Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der von ihr vorgeschlagenen Indikatoren.

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstruktureferenten damit begonnen, einen entsprechenden Erhebungsbogen zur Datengewinnung zu entwickeln (vgl. Anhang 2 bis 4). Dabei ging es zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzuformen. Beispielhaft ist das in Abbildung 1 dargestellt.

**Abbildung 1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V**

<p><i>Indikatorvorschlag EU</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ <i>Trend der Einkaufspreise der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen</i></li></ul> <p>Umsetzung im Erhebungsbogen</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Erfassung von Menge und Wert für 5 Hauptrohwaren</li><li>➤ Anteil vertraglicher Bindung</li><li>➤ Anteil Öko am Rohwarenbezug</li><li>➤ Lieferung EZG/Erzeugerorganisationen/Erzeugerzusammenschlüsse</li><li>➤ Laufzeiten der Abnahme- und Lieferverträge</li><li>➤ Anteile mit Festpreisen, Marktpreisen, Preisaufschlägen</li><li>➤ Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n.</li><li>➤ Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise</li></ul>
---

Diese Kennzahlen werden bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition abgefragt. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Abschluss erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. Es lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Werten ermitteln, deren Ursachen nachgegangen werden kann. Das Vorgehen erfüllt die Forderung der EU, eine Wirkungsanalyse möglichst auf quantifizierbarer Basis durchzuführen.

Eine vorläufige Version des Erhebungsbogens wurde im Herbst zur Probe an alle Bewilligungsstellen verschickt, um die dort vorhandenen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen einfließen zu lassen. Die Ergebnisse wurden anlässlich eines Informationstreffens im Frühjahr 2001 in Braunschweig, zu dem alle Bewilligungsstellen

eingeladen waren und an dem sie in größerer Zahl auch teilgenommen haben, diskutiert und flossen in die erste Version des Erhebungsbogens auf EDV-Basis ein. Seine Ausfüllung durch den Begünstigten ist Bewilligungsvoraussetzung. Aufgrund der im Zuge der ersten konkreten Anträge im Jahr 2001 gewonnenen Erfahrungen, die intensiv auf zwei Informationstreffen in Nord- bzw. Süddeutschland im Mai 2002 mit den Bewilligungsstellen diskutiert wurden, sowie geänderter Vorgaben durch die EU im Bereich des Monitoring (Angabe Hauptziel mit 100 %, Gebietskulissen) wurde der ursprüngliche Erhebungsbogen ergänzt und in einigen Teilen präzisiert. Trotz dieser Bemühungen seitens der Evaluatoren zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis im Rahmen der intensiven Vorarbeiten und der Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen ist es bislang nicht gelungen, durchgängig zufriedenstellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, die eine problemlose Auswertung ermöglichen würde. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der Erhebungsbögen erhebliche Personalkapazität notwendig ist, um den unerwartet hohen Nachbearbeitungsaufwand durch die Bewilligungsbehörden und durch die Evaluatoren zu bewältigen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sie 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 ergänzend 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, in dem gewünschten Umfang Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass sie prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung und Beantwortung der Bewertungsfragen bereitstellen. Eine direkte Verdichtung des umfangreichen Datenmaterials auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist dabei nur selten möglich. Vielmehr bedarf es im Regelfall der Ermittlung einer Fülle von Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Beantwortung der Bewertungsfragen aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen.

Dies ist derzeit noch erschwert, da nur wenige auswertbare Erhebungsbögen für die einzelnen Länder vorliegen. Die Auswertungsmöglichkeiten werden aber mit zunehmender Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen im Verlauf der Förderperiode deutlich zunehmen, sofern die zur Prüfung und Pflege des Datenmaterials notwendigen Personalkapazitäten in der Administration und bei der Evaluation zur Verfügung stehen.

Erhebungsbögen liegen bisher für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen vor. Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen bislang kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den bei Antragstellung von den Begünstigten gemachten Daten. Auf dieser Basis werden im Abschnitt 5.2 die Auswertungsmöglichkeiten der erhobenen Daten im Hinblick auf die Bewertungsfragen der Kommission und die bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen dargestellt. Das dort aufgezeigte Spektrum möglicher Auswertungen wird sich mit zunehmender Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen im Laufe der Förderperiode erheblich erweitern.

Angesichts der nur begrenzt verfügbaren Erhebungsbögen werden weitere Daten für die Wirkungsanalyse in dieser Zwischenevaluation genutzt. Zum einen sind dies die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes, die Angaben zum Bewilligungsstand nach Sektoren, den Hauptinvestitionsmotiven, die Fördermaßnahmen im Bereich landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte sowie die Verteilung der geförderten Investitionen nach Gebietskulissen für die bis zum 31.12.2002 bewilligten Fördermaßnahmen enthalten. Sie geben auch Auskunft über die Bedeutung „Grüner Investitionen“. Die Ergebnisse werden in Abschnitt 5.1.1 dargestellt.

Als weitere Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereit gestellte Liste der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte genutzt, die Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren erlaubt, wobei teilweise eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich ist.

### **2.3 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes**

Grundsätzlich sind die Bestrebungen der EU zu begrüßen, die von ihr geförderten Programme unter verschiedenen Aspekten über alle Mitgliedstaaten hinweg zu bewerten und dafür vergleichbare Indikatoren zu nutzen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel ist dieser Ansatz von hoher Relevanz und angemessen. Er wird vor allem dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn es gelingt, die Handelnden auf allen Ebenen der Administration sowie der Wirtschaft davon zu überzeugen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind derzeit nicht in allen Fällen gegeben.

Zunächst ist es bedeutsam, dass die Grundlagen der Bewertung dem Prinzip der Partnerschaft folgend gemeinsam erarbeitet und verbindlich festgelegt werden. Einseitige Festlegungen sollten vermieden werden. Im Bereich V&V gibt es in dieser Hinsicht deutliche Verbesserungsmöglichkeiten.

Die ‚terms of reference‘ und ihre Interpretation sollten eigentlich vor Beginn der Förderperiode feststehen und auf EU-Ebene zwischen den einzelnen Institutionen abgestimmt sein. Diese schon in vorausgegangenen Evaluationen geforderte Vorgehensweise wurde auch in der jetzigen Förderphase sehr unzulänglich umgesetzt, wenn mehrfach nachträgliche, nicht immer gleichgerichtete Interpretationen der Vorgaben erfolgten, die einer effizienten Umsetzung der Förderung und auch einer Evaluation im Wege stehen.

Wenn zentrale Elemente der Bewertung wie die Festlegung von Indikatoren für die Beantwortung der Bewertungsfragen nicht rechtzeitig vor dem Start der Förderperiode vorliegen und wie in diesem Fall erst im Dezember des ersten Jahres der Förderperiode endgültig verabschiedet werden, führt dies zu unnötiger Nacharbeit und Nacherhebungen. Dies führt insbesondere bei EDV-gestützten Begleit- und Bewertungssystemen zu schwer zu bewältigender Mehrarbeit in der Verwaltung und auch bei den Evaluatoren. Wenn sich im Verlauf einer Förderperiode herausstellt, dass unverzichtbare Informationen über neue oder weitere Förderaspekte benötigt werden, sollte dies nur für neue Förderfälle gelten und Nacherhebungen unterbleiben. Auf intensivere rechtzeitige Vorarbeiten sollte daher künftig mehr Gewicht gelegt werden.

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die Mitgliedsländer ergeben und die Qualität der Evaluation verbessert wird, lässt sich derzeit kaum abschließend beurteilen. Wesentlich wird dies davon abhängen, ob es gelingt, für die Bewertungsindikatoren mit vertretbarem Aufwand tatsächlich Angaben zu bekommen. Dies ist dann leichter, wenn die Indikatoren Sachverhalte abfragen, die ohne zusätzlichen Aufwand bei den Begünstigten vorliegen und deren Bereitstellung ohne weitreichende Erläuterung möglich ist. Hier gibt es sicher Vereinfachungspotential und auch eine Verringerung der Indikatoren erscheint möglich. Ein abschließendes Urteil sollte aber späteren Evaluationen vorbehalten bleiben, die auf eine größere Fülle von Auswertungsmaterial und Erfahrungen zurückgreifen können. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen mit dem Bewertungssystem der EU deuten sich z. B. folgende Anpassungsnotwendigkeiten an:

Im Bereich der Erfassung von Kapazitäten gelingt es kaum, für die Vielzahl der in der Realität anzutreffenden Gegebenheiten einheitliche Definitionen vorzugeben, die eine sinnvolle Auswertung ermöglichen. Der Verzicht auf diese Angaben erscheint daher überlegenswert.

Der Indikator , *Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit*‘ lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Stückkosten können kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, da die Bezugsgröße ‚produzierte Menge an Endprodukten‘ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Inwieweit in den Monitoringtabellen die Zuordnung der gesamten Investitionssumme zu einem der Ziele der VO (EG) Nr. 1257/1999, wie es die EU vorgibt, sinnvoll ist, kann anhand des für den Bereich V&V entwickelten Erhebungsbogens bei Vorliegen von mehr Fällen geprüft werden. Die bisherigen Erfahrungen deuten auf eine Verzerrung durch diese Vorgehensweise hin.

Zurecht legt die EU in ihren Vorgaben für die Evaluation Wert auf die Ermittlung von Netto-Effekten der geförderten Investitionen. Angesichts der nicht überwindbaren Schwierigkeiten, die dafür benötigten Daten in der Praxis zu ermitteln, müssen im Bereich V&V Abstriche von dieser prinzipiell richtigen Anforderung gemacht werden.

### **3 Untersuchungsgegenstand**

Die detaillierte Beschreibung der Sektoren beschränkt sich im Rahmen dieser Zwischenbewertung auf die im Programm aufgeführten Sektoren.

#### **3.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

Das EPLR des Landes Rheinland-Pfalz behandelt die Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung im Abschnitt C. Die Maßnahmen werden dem Schwerpunkt 1 zugeordnet: "Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen in Rheinland-Pfalz". Die Strategie wird anhand der Ausgangslage und den Ergebnissen aus der Zwischenbewertung der Förderphase 1994–1996 begründet und daraus die zu fördernden Sektoren abgeleitet. Folgende Sektoren sind für eine Förderung zulässig (vgl. Tabelle 4):

- Vieh und Fleisch
- Milch und Milcherzeugnisse
- Kartoffeln
- Ölsaaten, Getreide, Eiweißpflanzen und Mähdruschfrüchte
- Blumen und Zierpflanzen
- Obst und Gemüse zur Verarbeitung
- Wein und Alkohol (einschließlich Sekt)
- Ökologisch oder regional erzeugte landwirtschaftliche Produkte

- Andere pflanzliche Erzeugnisse, nachwachsende Rohstoffe

Die Darstellung der Sektoren erfolgt knapp in übersichtlicher Form, so dass es möglich ist, in kurzer Zeit sowohl die wichtigen Sektoren als auch die Einbindung in die Ziele des Gesamtprogramms zu erfassen.

Entsprechend der Neugestaltung der EU-Vorgaben war es nicht notwendig, die Finanzmittel detailliert nach den Sektoren aufzuschlüsseln. Rheinland-Pfalz machte von dieser Möglichkeit Gebrauch. Eine interne Vorschätzung erfolgte entsprechend der Bedarfsermittlung, auf die in Abschnitt 4.1.2 eingegangen wird. Der Bedarf an Fördermitteln war unerwartet hoch, so dass der Bereich V&V bei der 1. Änderung des EPLR im Jahr 2002 um 11,5 % aufgestockt wurde (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Entscheidungen zum Plan des Landes Rheinland-Pfalz für 2000 bis 2006 im Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

Antrag vom	Kommissionsentscheidung		Sektoren	Förderfähige Investitionssumme		Fördersätze in %			Inhalt der Änderung	EAGFL- Beteiligung Mio. EURO
	Nr.	vom		Mio. EURO	Anteil in %	EAGFL	natio- nal	insge- samt		
15.12.1999	K(2000) 2895	29. Sep 00	keine Sektoren- aufteilung	80,01	100,0	15,0	15,0	30,0		12,00
<b>Summe:</b>				<b>80,01</b>	<b>100,0</b>	<b>15,0</b>	<b>15,0</b>	<b>30,0</b>		<b>12,00</b>
<b>1. Änderung</b>										
25.01.2002	K(2002) 3430	20. Sep 02	keine Sektoren- aufteilung	89,25	100,0	15,0	15,0	30,0	Anpassung an GAK, Erhöhung der Mittelzuweisung	13,39
<b>Summe:</b>				<b>89,25</b>	<b>100,0</b>	<b>15,0</b>	<b>15,0</b>	<b>30,0</b>		<b>13,39</b>

### **3.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes(Ausgangssituation)**

Die Wirtschaft in RP wird vom Produzierenden Gewerbe (Anteil an der Bruttowertschöpfung 1998: 35,9 %) und dem Dienstleistungsbereich (rd. 63 %) geprägt. Auch bei der Erwerbstätigkeit dominiert der Dienstleistungsbereich mit einem Anteil von rd. 64 %, vor dem Produzierenden Gewerbe mit ca. einem Drittel. Die rheinland-pfälzische Wirtschaft zeichnet sich durch hohe Vielfalt aus.

Die rheinland-pfälzische Landwirtschaft einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei hat dagegen geringe Bedeutung. 1998 hat die Landwirtschaft mit rd. 1,3 % zur Bruttowertschöpfung des Landes beigetragen (rd. 2 Mrd. DM). Dabei waren 1999 etwa 3,0 % der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft (einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei) tätig. Zwischen 1992 und 1997 nahm der nominale Produktionswert des Sektors um 5 % zu. Der Anteil der pflanzlichen Erzeugung am sektoralen Produktionswert ist während des gleichen Zeitraums von 66 % auf fast 74 % angestiegen. Übertreffende Bedeutung haben dabei Weinmost und Wein mit einem Anteil von zuletzt über 44 %.

Die Struktur der Landwirtschaftlichen Erzeugung ist in RP vorwiegend durch kleine bis mittlere Betriebe mit vergleichsweise geringen Produktionskapazitäten gekennzeichnet. Rund 39 000 landwirtschaftliche Betriebe werden im Bundesland bewirtschaftet, wobei etwa 39 % im Haupterwerb geführt werden. 1 161 Betriebe bewirtschaften mehr als 100 ha. Mit rund 21 ha lag die durchschnittliche Betriebsgröße in Rheinland-Pfalz 1998 deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 33 ha.

### **3.2.1 Ernährungswirtschaft**

Das Produzierende Ernährungsgewerbe von Rheinland Pfalz beschäftigte 1998 ca. 21 500 Personen in 327 fachlichen Betriebsteilen. Dies waren etwa 2 300 Beschäftigte mehr als 1995. Der Umsatz betrug 1998 rd. 9 Mrd. DM gegenüber 8,5 Mrd. DM 1995. Im Jahr 1998 wurden davon rd. 11 % durch Export erzielt gegenüber knapp 8 % im Jahr 1995. Detailangaben zur Bedeutung einzelner Sektoren liegen nicht vor. Bedeutsam dürften insbesondere die Weinherstellung und –verarbeitung, die Molkereien, Schlachtung und Fleischverarbeitung sowie Obst- und Gemüseverarbeitung einschließlich Fruchtsaftherstellung sein.

Auch wenn die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Landwirtschaft und Ernährungsgewerbe hinter der anderer Branchen deutlich zurückbleibt, stellen sie doch insbesondere bei regional differenzierter Betrachtung wichtige Wirtschaftsbereiche dar und leisten auch Beiträge zur Erfüllung anderer gesellschaftlicher Bedürfnisse, insbesondere bezüglich der Offenhaltung der Landschaft. Ihre strukturelle Anpassung an sich ändernde Marktverhältnisse, besonders die Konzentrationstendenzen im LEH, ist daher ein nachvollziehbares politisches Ziel, dessen Erreichung vor allem den landwirtschaftlichen Erzeugern nutzen soll.

### **3.2.2 Sektorbeschreibung**

Im folgenden wird die Ausgangslage in den bedeutenden Sektoren (vgl. Tabelle 2) beschrieben. Die Ausarbeitung der Stärken und Schwächen der Sektoren ist im EPLR relativ knapp und allgemein gehalten. Für die Beurteilung des ermittelten Bedarfs im Hinblick auf die vorgesehenen Maßnahmen und Strategien wären ausführliche Informationen hilfreich gewesen. Auf Anfrage konnten die hierzu notwendigen Ergänzungen anlässlich des Besuchs im Ministerium überzeugend vermittelt werden.

#### **3.2.2.1 Vieh und Fleisch**

Seit Anfang der 70er Jahre stagniert die Fleischproduktion in RP und seit Mitte der 1980er Jahre ist sie rückläufig. Dies kommt auch im Rückgang der Bedeutung der Fleischproduktion am Produktionswert der Landwirtschaft in RP zum Ausdruck. Im Jahr 1992 lag er noch bei 15,2 % und fiel dann auf 10,5 % im Jahr 1997 zurück. Gemessen am Bedarf des Landes von annähernd

300 000 t Fleisch beträgt die Produktion etwa ein Drittel. RP ist daher eine große Zuschussregion für Fleisch. Die regionale Erzeugung deckte im Jahre 1990 bei Rindfleisch rd. 57 % und bei Schweinefleisch rd. 26 % des Verbrauchs. Der Selbstversorgungsgrad für Schweinefleisch sank auf 21 % (1999).

Die Zahl der Rinderschlachtungen in Rheinland-Pfalz ist seit längerem rückläufig und ging zwischen 1990 und 1999 von 189 883 auf 127 352 Schlachtungen zurück. Dem entsprachen 57 432 bzw. 38 484 t Rindfleisch.

Die Zahl der Schweineschlachtungen erhöhte sich zwischen 1995 und 1999 geringfügig von 1,218 Mio. auf 1,233 Mio. Stück. Bei rückläufiger Produktion in RP war dies nur aufgrund von Schlachtschweinezufuhren aus anderen Bundesländern und den Nachbarstaaten, insbesondere Belgien, möglich. Die Schlachtmenge in Tonnen verharrte in diesem Zeitraum auf einem Niveau um die 110 000 t Schweinefleisch. 48 % der im Bundesland konsumierten Schweinefleischmenge wird im Bundesland geschlachtet.

Im Schlachtbereich fand in den letzten Jahren ein Konzentrationsprozess im Bundesland statt. Dem allgemeinen Trend folgend wurden die Schweine- und Rinderschlachtungen aus den Konsumregionen entlang des Rheins und der Mosel in die Erzeugungsregionen in den Mittelgebirgen verlagert. 1991 gab es 29 Schlachthöfe in RP, davon 27 Kombinationsschlachthöfe und 2 Rinderspezialschlachthöfe. In den Hauptproduktionsgebieten überwogen private Schlachthöfe und in den Verbrauchsregionen insbesondere in der Pfalz öffentliche Schlachthöfe.

Im Jahr 1991 war die Kapazitätsauslastung der Schlachthöfe mit 45 % bei Schweinen und 39 % bei Rindern unzureichend. Schon im Jahr 1993 wurden mit 39,9 % bei Schweinen und 12,5 % bei Rindern erhebliche Kapazitäten stillgelegt. Dennoch waren weitere Anpassungen der Schlacht- und Zerlegekapazitäten an das rückläufige einheimische Schlachtviehaufkommen notwendig, um zu wettbewerbsfähigen Strukturen zu gelangen, von denen die Schlachtvieherzeuger profitieren können.

Die Auszahlungspreise der Schlachthöfe an die Landwirte und deren Erzeugerorganisationen sind maßgeblich von den Stückkosten der Schlachtung bestimmt. Deshalb kommt dem Auslastungsgrad eine entscheidende Bedeutung bei der Auswahl der Vorhaben zu (EPLR, S.162f.).

### **3.2.2.2 Milch und Milcherzeugnisse**

Aus der Milchproduktion stammen etwa 13 % des Produktionswertes der Landwirtschaft in RP. Die Milchwirtschaft in RP konzentriert sich auf die Grünlandregionen der Mittelgebirge in Eifel, Hunsrück, Westerwald sowie der Westpfalz. Im Jahre 1999 verfügten fast 4 000 Milchlieferanten über ein Milchkontingent von 770 000 t ohne Direktvermarktungsmengen. Knapp 50 % dieser



Menge stammte aus 870 Betrieben mit einer durchschnittlichen Anlieferungs-Referenzmenge von mehr als 300 t.

Die Zahl der Milchkühe nimmt seit mehr als drei Jahrzehnten kontinuierlich ab. 1990 wurden knapp 180 500 Tiere und 1999 noch 136 400 Tiere gehalten. Der Anteil der Kuhbestände mit mehr als 50 Tieren am Gesamtbestand des Bundeslandes lag 1996 mit 40 % unter dem EU-Durchschnitt von 42 % (Niederlande 64 %). In der Milchviehhaltung hat sich die Bestandsgrößenstruktur zwar stark verbessert, erreicht aber nicht die günstigen Strukturen anderer Mitgliedstaaten.

In Rheinland-Pfalz haben seit der Fusion der beiden größten Unternehmen im Jahre 2001 nur noch zwei Molkereiunternehmen ihren Hauptsitz. Das neu entstandene Unternehmen zählt nunmehr zu den größten Unternehmen Deutschlands. Die beiden Unternehmen unterhalten vier Betriebsstätten im Lande sowie je eine im Saarland und in Nordrhein-Westfalen. Der Rohstoffeingang der hiesigen Molkereien betrug im Jahre 1998 über 1,1 Mio. t, so dass rd. 40 % der verarbeiteten Milchmenge aus den Nachbarländern bezogen wird. Mehr als 90 % des Rohmilcheinsatzes wird zu konsumfertigen Erzeugnissen verarbeitet, die eine hohe Wertschöpfung gewährleisten. Im nationalen Vergleich liegen die Milchauszahlungspreise zumeist über dem Bundesdurchschnitt.

Ein besonderes Problem stellen die zur Zeit unzureichenden Verarbeitungskapazitäten für Milch aus ökologisch wirtschaftenden Betrieben dar. Dabei fallen für die gesonderte Erfassung dieser Milch relativ hohe Kosten an.

### **3.2.2.3 Getreide und Ölsaaten**

1997 zählten etwa 8 000 oder rund 21 % der landwirtschaftlichen Betriebe zu den Marktfruchtbetrieben (EPLR, S.28). Die Standorte des Marktfruchtanbaus befinden sich vorwiegend in den strukturschwachen Höhengebieten, wo der Anbau von Mähdruschfrüchten (vor allem Winterraps und Getreide) teilweise in Verbindung mit Veredlungsproduktion erfolgt. Die Betriebsgrößenstruktur weist in diesen Regionen erhebliche Defizite auf, was zu relativ kleinen Anlieferungspartien führt. Besonders nachteilig ist diese Strukturschwäche im Bereich Braugerste, die für die Landwirtschaft in Rheinland-Pfalz überdurchschnittlich hohe Bedeutung hat (EPLR, S.99f.)

Der Anbau von Getreide und Ölsaaten umfasst in Rheinland-Pfalz gut 270 000 – 300 000 ha. Das Ernteaufkommen beträgt 1,4 bis 1,6 Mio. t je Jahr. Etwa 800 000 – 900 000 t Getreide werden vermarktet. Die Erfassung erfolgt durch genossenschaftlich orientierte Unternehmen und etwa zu einem Drittel durch den privaten Handel. Der mittelbare Absatz vom Erzeuger an Verarbeiter (Mühlen, Mälzereien, Ölmühlen) erfolgt im Lande Rheinland-Pfalz nur in sehr eingeschränktem Maße. Der Erfassungshandel betreibt derzeit ca. 110 Erfassungsstellen für Getreide, die

insbesondere bei Braugerste bezüglich der Größenordnung und der Qualitätsanforderungen nicht mehr den Ansprüchen des Marktes gerecht werden (EPLR, S.163f.).

Nach nationalem Recht anerkannte Erzeugergemeinschaften spielen als Mittler zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben und den Handels- bzw. den Verarbeitungsunternehmen eine gewisse Rolle. Sie werden in der Regel aber nicht als Eigenhändler tätig, so dass ihre kommerzielle Bedeutung auch nach langjährigem Bestehen noch relativ gering ist (EPLR, S.162).

#### **3.2.2.4 Wein**

Der Sektor Wein erbringt 44 % des Produktionswertes der Landwirtschaft in Rheinland-Pfalz. Die Fortentwicklung dieses Sektors ist deshalb für die hiesige Landwirtschaft von entscheidender Bedeutung. In den sechs rheinland-pfälzischen Anbaugebieten waren 1998 rund 67 000 ha Rebflächen bestockt, die von 19 100 Betrieben bewirtschaftet werden. Die Weinbaubetriebe sind damit die anzahlmäßig bedeutendste landwirtschaftliche Betriebsform bei einem hohen Anteil von Nebenerwerbsbetrieben.

Die Vermarktungsstrukturen von Wein sind in RP durch ein atomistisches Angebot vieler Kleinerzeuger geprägt, die ihre Ware als Trauben oder Fasswein freihändig absetzen, oftmals unter dem Druck der neuen Ernte und knappen Lagerkapazitäten zu geringen Preisen. Etwa 31 % der Betriebe (ca. 8 400 Betriebe) zählten 1997 zu den vollabliefernden Betrieben, weitere 7,5 % zählten zu den teilabliefernden Weinbaubetrieben an Genossenschaften und Erzeugergemeinschaften (EPLR, S. 164). Die Bedeutung der Erzeugerzusammenschlüsse wurde in der Vergangenheit deutlich erhöht. Anfang der 90er Jahre wurden mehr als die Hälfte der Rebflächen in den Hauptanbaugebieten von Mitgliedsbetrieben von Erzeugerzusammenschlüssen bewirtschaftet.

Dem stark zersplitterten Angebot steht eine stark konzentrierte Nachfrage gegenüber. Für den Hauptteil der Vermarktung der Weinmosternte mit einem Anteil von etwa 60 % ist der Weinhandel verantwortlich. Mit ca. 30 % fällt der Vermarktungsanteil der Direktvermarktung relativ hoch aus. Einen fast konstanten Vermarktungsanteil von etwa 11 % halten die Winzergenossenschaften und EZG. Organisationsgrad und Angebotsbündelung auf Erzeugungsebene haben zwar zugenommen, sind aber gemessen an den Markterfordernissen unzureichend. Verstärkte Zusammenfassung des Angebots und die vertikale Integration von Erzeugerzusammenschlüssen mit Kellereien bieten in dieser Situation geeignete Ansatzpunkte zur Stärkung der Position der Erzeuger. (Expost)

In den letzten Jahren haben weinabfüllende Unternehmen mit einer Ausstoßmenge von über 100 000 hl den Anteil an abzufüllenden Wein anderer Anbauregionen erhöht. Gleichzeitig haben sie im Lebensmittel-Einzelhandel Marktanteile rheinland-pfälzischer Weine aufgegeben. Insofern fehlen für ertragsstarke Weinjahre entsprechende Kapazitäten, um insbesondere die heutigen

Qualitätsanforderungen entsprechende Verarbeitung, Lagerung und bedarfsgerechte, kontinuierliche Marktbeschickung zu gewährleisten (EPLR, S. 164).

### **3.2.2.5 Obst und Gemüse**

Die Obst- und Gemüsewirtschaft, insbesondere der Gemüseanbau, ist einer der Sektoren der Landwirtschaft mit besonderer Bedeutung in Rheinland-Pfalz. Das Land hat einen Anteil an der gesamten deutschen Obst- und Gemüseproduktion von über 8 bzw. 12 %. Zum Produktionswert der Landwirtschaft in RP tragen beide Produktkategorien mehr als 11 % bei.

Mit einer Obstanbaufläche von knapp 5 200 ha im Jahr 1997 ist RP das drittgrößte Anbaugebiet Deutschlands hinter Baden-Württemberg und Niedersachsen. Haupterzeugnisse sind Äpfel, Sauerkirschen und Pflaumen. 1997 gab es 2 963 Betriebe mit Verkaufsanbau von Baumobst, von denen etwas mehr als 1 200 eine Baumobstfläche unter 0,5 ha bewirtschafteten. 231 Betriebe verfügten über Baumobstflächen von 5 ha und mehr. Gemäß der jüngsten Obstanbauerhebung 2002 ist die Anzahl der größeren Betriebe um 4 % gestiegen, während die Anzahl der Betriebe insgesamt um 41,5 % zurückgegangen ist. Dieser Rückgang ist durch die veränderte Erfassungsgrenze von mindestens 30 Ar Baumobstfläche überhöht. Die großen Betriebe wiesen 19 % mehr Flächen aus, dagegen hat die Obstfläche insgesamt um 6 % abgenommen.

RP verfügt in einigen Regionen über günstige natürliche Bedingungen für eine intensive Gemüseerzeugung im Freiland. Ein breit angelegtes Bewässerungssystem verstärkt diese Standortvorteile zusätzlich und erhöht die Ertragssicherheit. Im Jahre 2000 bewirtschafteten 940 Gemüsebaubetriebe eine Gemüseanbaufläche auf dem Freiland von fast 14 000 ha. Bei einer nahezu halbierten Anzahl der Betriebe ist die Anbaufläche im Freiland gegenüber 1996 um 3 700 ha ausgeweitet worden. Damit rangiert RP im bundesdeutschen Vergleich an zweiter Stelle nach NRW. Die Schwerpunkte des Gemüseanbaues liegen in der Vorder- und Südpfalz mit den Haupterzeugnissen Radies und Blumenkohl.

Obst und Gemüse wird in drei Unternehmen, die eine überregionale bzw. nationale Bedeutung haben, und in zahlreichen Unternehmen, die regional tätig sind, verarbeitet. Der Verarbeitung zu Convenience-Produkten (vorgeschchnittene Salate und Salatmischungen etc.) kommt zunehmende Bedeutung zu.

Die Verarbeitung von Obst und Gemüse konzentriert sich in RP auf ein Unternehmen mit dem Schwerpunkt der Herstellung von Tiefkühlprodukten mit Rohwarenbezug auf vertraglicher Basis. Für Tiefkühlkost sowie in der Herstellung von Frischsalaten bestanden bei Erstellung des EPPD noch Marktreserven. Gleiches gilt auch für den Bereich der Fruchtsaftherstellung, wo über Qualitätsverbesserungen und Sortimentsausweitung und -differenzierung zusätzliche

Marktpotentiale gegeben waren. Geplante Änderungen im Bereich der Verpackungssysteme führen zu erheblichen Unsicherheiten und hemmen die Investitionstätigkeit.

### **3.2.2.6 Kartoffeln**

Der Anbau von Kartoffeln umfasst in Rheinland-Pfalz ca. 10 000 – 11 000 ha. Zum Produktionswert der Landwirtschaft in RP trug er im Jahre 1997 etwa 1,5 % bei. Das Ernteaufkommen beträgt rd. 340 000 – 380 000 t pro Jahr. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich bis auf den Anbau für die Direktvermarktung (ca. 30 %) eine Konzentration des Anbaus auf wenigen Standorten herausgebildet. Über 50 % des Kartoffelanbaus befindet sich in der Vorderpfalz. Dabei spielt einerseits der Frühkartoffelanbau und andererseits der Anbau für die Verarbeitungsindustrie in dieser Region eine Rolle.

Schon während der Förderperiode 1994 – 1999 wurden im Bereich der Kartoffelvermarktung Schwächen in unzureichender Erfassungseffizienz sowie unzureichenden Lagerkapazitäten für Speise- und Verarbeitungskartoffeln gesehen, deren Abbau mit Fördermaßnahmen in Erwägung gezogen, aber letztendlich nicht realisiert wurde, auch weil sich kein konkreter Bedarf ergab.

### **3.2.2.7 Blumen und Zierpflanzen**

Die Produktion von Blumen und Zierpflanzen ist in Rheinland-Pfalz von untergeordneter Bedeutung. Die Anzahl der Betriebe mit erwerbsmäßigem Anbau von Blumen und Zierpflanzen hat laut Zierpflanzenerhebungen der Jahre 1996 und 2000 um fast 16 % von 597 auf 502 Betriebe abgenommen. Die Betriebe erzielten 1996 einen Verkaufserlös von insgesamt 92 Mio. DM. Die Anbaufläche dieser Betriebe hat sich in diesem Zeitraum kaum verändert und belief sich im Jahre 2000 auf insgesamt 295 ha, davon 110 ha unter Glas. Diesem Erzeugungsvolumen steht auf der Basis der Verbrauchsausgaben je Kopf der Bevölkerung von 160 DM ein Nachfragevolumen im Lande Rheinland-Pfalz von ca. 500 Mio. DM gegenüber.

Die Zierpflanzetriebe nutzen verschiedene Absatzwege. Der überwiegende Anteil der Erzeugung wird zumeist über ein zur Gärtnerei gehörendes Blumengeschäft abgesetzt. Gleichzeitig bedienen die Blumen- und Zierpflanzenbetriebe indirekte Absatzwege durch den Verkauf auf Blumengroßmärkten und durch Fahrverkauf. Diese traditionelle Form der Nutzung mehrerer Absatzwege erfolgt unkoordiniert und ist wenig effizient. Eine dezentrale Vermarktung bietet nur vereinzelt Absatzchancen an den Sortimentseinzelhandel, der große Partien in einheitlicher Qualität verlangt.

Die Absatzchancen der ansässigen Zierpflanzenbetriebe können gesteigert werden, indem der Verkauf zentral organisiert wird. Um bestehende Nachfragepotenziale des Sortimentshandels und

des Fachhandels auszuschöpfen, müssen Blumengroßmärkte ein bedarfsgerechtes Sortiment an Blumen und Zierpflanzen anbieten.

In den letzten Jahren wurden an den Blumengroßmärkten Koblenz, Mainz und Kaiserslautern ganztags Verkaufseinrichtungen geschaffen. Insbesondere in Mainz und eventuell im Raum Trier ergeben sich erhebliche nicht ausgeschöpfte Verkaufspotenziale, die durch entsprechende Investitionen mobilisiert werden sollen.

### **3.2.2.8 Erzeugnisse des ökologischen Anbaus, regionale Produkte und andere pflanzliche Erzeugnisse**

Die Zahl der nach Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 anerkannten Betriebe ist in Rheinland-Pfalz in den letzten Jahren trotz einer Förderung der Umstellung nur langsam gestiegen. Nach Angaben der staatlichen Kontrollstellen stieg die Anzahl der erzeugenden Betriebe einschließlich der erzeugenden Betriebe mit Verarbeitung von 346 im Jahr 1994 auf 407 im Jahr 1999. Die Anbaufläche betrug in diesem Jahr 11 200 ha. Etwa 70 % dieser Fläche wurde von 322 verbandsgebundenen Betrieben bewirtschaftet (Stat. Landesamt 2000). Mit einem Anteil von 0,95 % ökologisch wirtschaftender Betriebe und einem Flächenanteil von 1,15 %<sup>1</sup> der LF wird der Bundesdurchschnitt nicht erreicht.

Eine Ursache der geringen Bedeutung des ökologischen Anbaus liegt darin, dass die Vermarktungs- bzw. Verarbeitungsstrukturen für regional bzw. ökologisch erzeugte Produkte im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 in Rheinland-Pfalz noch erhebliche Defizite bei der Angebotsbündelung, der Lieferfähigkeit und der Qualität aufweisen. Den Marktbedürfnissen kann nur unzureichend entsprochen werden. Der Absatz erfolgt traditionell vorwiegend über die Direktvermarktung.

Die Nachfrage nach Erzeugnissen des ökologischen Landbaus und regional erzeugten Produkten hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Angesichts der prognostizierten weiterhin positiven Nachfrageentwicklung müssen die aufgezeigten Defizite in der rheinland-pfälzischen Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen beseitigt werden. Auch wenn ein besonderes Interesse nach Erzeugnissen des ökologischen Landbaus und regional erzeugten Produkten besteht, legen Verbraucher dennoch einen großen Wert auf Qualität und Aufmachung der Produkte. Dazu ist es erforderlich, die Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung für diese Erzeugnisse zu rationalisieren und neue Märkte zu erschließen. Dies kann insbesondere auch mit Hilfe der Erstellung entsprechender Vermarktungskonzeptionen unterstützt werden (EPLR, S. 176f.).

Bewertung

Land- und Ernährungswirtschaft sind in RP bedeutsame Wirtschaftszweige, die sich weniger am Produktionswert als vielmehr am gesamtgesellschaftlichen Wert messen lassen. Die Sektoranalyse zeigt die wesentlichen Stärken und Schwächen in den jeweiligen Sektoren auf. Sie schafft eine geeignete Basis für die Ermittlung des Bedarfs, die Ableitung von Zielen und die Formulierung geeigneter Maßnahmen.

## **4 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland**

### **4.1 Programmkonzeption, Strategie**

Das Programm zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums in Rheinland-Pfalz beginnt im Hauptteil mit der Situationsbeschreibung des Planungsgebietes und der Analyse der Stärken und Schwächen der Region. Die spezifischen Ziele werden hieraus abgeleitet und im Schaubild III-1 den Schwerpunkten und Maßnahmen des EPLR zugeordnet (EPLR RP, S.83).

#### **4.1.1 Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen)**

Das Konzept basiert auf den Kenntnissen der Branche und den Beurteilungen der Marktlage aus den Fachabteilungen des Ministeriums sowie den Erfahrungen aus mehrjähriger Tätigkeit einiger Mitarbeiter der Abteilung Landentwicklung, Agrarpolitik und Markt. Die Kenntnisse basieren auf direkten Kontakten zu den Partnern in der Wirtschaft. Vorschläge von den Bewilligungsstellen wurden ebenso berücksichtigt wie schon vorliegende Anfragen von Unternehmen. Die Erfahrungen mit der Förderung in der Periode 1994 bis 1999 stellten eine weitere Grundlage dar. Die Bewertungsergebnisse der Zwischenevaluation der vorherigen Periode sind ein wichtiger Bestandteil der Bedarfsermittlung im Programm. In den Sektoren Milch und Fleisch wurden außerdem regionale Aspekte berücksichtigt.

Im EPLR werden nahezu alle bedeutenden Sektoren für eine Förderung zugelassen mit drei Ausnahmen: Da der Sektor frisches Obst und Gemüse aus Sicht des Ministeriums im Rahmen der GMO hinreichend gefördert wird und mit besseren Konditionen für die Begünstigten als in diesem Programm ausgestattet ist, wird hierfür keine Fördernotwendigkeit gesehen. Eine Ausweitung von Schlachtkapazitäten ist ausgeschlossen, weil dieser Bereich in der abgelaufenen Förderperiode ausreichend unterstützt wurde und der GA-Rahmen keine Förderung vorsieht. Der Sektor Eier und Geflügel ist in RP praktisch ohne Bedeutung.

Die Programmerstellung in RP gründet auf der gegebenen Sachkompetenz im MWVLW, auf langjähriger Erfahrung und guten Kontakten zu Unternehmen und Interessenvertretungen.

---

<sup>1</sup> Angaben beziehen sich auf 1998.

Vorhandene Marktstudien oder Entwicklungskonzepte wurden dort einbezogen, wo aktuelle verwertbare Informationen vorlagen. Diese Vorgehensweise ist rationell und durchaus angemessen. Im wesentlichen sind die Aussagen zutreffend und lassen keine Vermutung auf eine grundlegende Fehleinschätzung zu.

#### 4.1.2 Bedarf

Der sektorale Bedarf wurde bei der Programmerstellung wie folgt geschätzt (s. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Finanzplan, geschätzter Bedarf nach Sektoren**

Sektor	Code-Nr.	Förderfähige Investitionssumme		Öffentliche Ausgaben insgesamt		Ausgaben des EAGFL		Ausgaben des MS		Ausgaben der Begünstigten	
		Mio. EURO	%	Mio. EURO	%	Mio. EURO	%	Mio. EURO	%	Mio. EURO	%
1	2	3=5+11	4	5=7+9	6=5/3	7	8=7/3	9	10=9/3	11	12=11/3
Vieh und Fleisch	2010, 2990	8,00	10,3	2,40	30,0	1,20	15,0	1,20	15,0	5,60	70,0
Milch und Milcherzeugnisse	2020	8,00	10,3	2,40	30,0	1,20	15,0	1,20	15,0	5,60	70,0
Getreide	3010	20,00	25,6	6,00	30,0	3,00	15,0	3,00	15,0	14,00	70,0
Wein	3050	20,00	25,6	6,00	30,0	3,00	15,0	3,00	15,0	14,00	70,0
Obst u. Gemüse, verarbeitet	3062	8,00	10,3	2,40	30,0	1,20	15,0	1,20	15,0	5,60	70,0
Kartoffeln	3090	8,00	10,3	2,40	30,0	1,20	15,0	1,20	15,0	5,60	70,0
Nachwachsende Rohstoffe	3990	6,00	7,7	1,80	30,0	0,90	15,0	0,90	15,0	4,20	70,0
<b>Insgesamt</b>		<b>78,00</b>	<b>100,0</b>	<b>23,40</b>	<b>30,0</b>	<b>11,70</b>	<b>15,0</b>	<b>11,70</b>	<b>15,0</b>	<b>54,60</b>	<b>70,0</b>
<b>1. Änderung (2002)</b>											
Vieh und Fleisch	2010, 2990	1,00	0,8	0,30	30,0	0,11	10,7	0,19	19,4	0,70	70,0
Milch und Milcherzeugnisse	2020	35,00	28,6	10,50	30,0	3,73	10,7	6,77	19,4	24,50	70,0
Getreide	3010	10,00	8,2	3,00	30,0	1,07	10,7	1,94	19,4	7,00	70,0
Wein	3050	37,70	30,8	11,31	30,0	4,02	10,7	7,29	19,4	26,39	70,0
Obst u. Gemüse, verarbeitet	3062	26,00	21,2	7,80	30,0	2,77	10,7	5,03	19,4	18,20	70,0
Blumen u. Pflanzen	3070	8,00	6,5	2,40	30,0	0,85	10,7	1,55	19,4	5,60	70,0
Kartoffeln	3090	1,50	1,2	0,45	30,0	0,16	10,7	0,29	19,4	1,05	70,0
Ökologisch erzeugte Produkte	6000	2,20	1,8	0,88	40,0	0,33	15,0	0,55	25,0	1,32	60,0
regional erzeugte Produkte	5000	1,00	0,8	0,40	40,0	0,15	15,0	0,25	25,0	0,60	60,0
<b>Insgesamt</b>		<b>122,40</b>	<b>100,0</b>	<b>37,04</b>	<b>30,3</b>	<b>13,17</b>	<b>10,8</b>	<b>23,87</b>	<b>19,5</b>	<b>85,36</b>	<b>69,7</b>

Quelle: MWVLW des Landes Rheinland-Pfalz

#### Vieh und Fleisch

Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurde der Sektor Fleisch insgesamt in Höhe von 9,74 Mio. Euro gefördert, und zwar sowohl bei der Schlachtung und der Zerlegung. Außerdem wurden Tierkörperbeseitigungsanstalten mit 1,578 Mio. Euro unterstützt. Der Bedarf im Sektor Fleisch wird wie folgt abgeleitet:

- Rückläufige Tendenzen in der Produktion auffangen durch Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in den der Schlachtung nachgelagerten Produktionsbereichen
- Zerlegung auf die Marktanforderungen ausrichten

Der Bedarf ist nicht in allen Punkten überzeugend aus der Situationsanalyse ableitbar. Auf die Bedeutung des Auslastungsgrades wird nicht weiter eingegangen. Die Absicht, durch die geförderten Maßnahmen die Produktion zu sichern, ist nachvollziehbar. Ob die Schlachtunternehmen unter den derzeit schwierigen Marktverhältnissen diese Investitionen

realisieren werden, ist noch unsicher. Die Investitionsbereitschaft ist seuchenbedingt wenig ausgeprägt.

### **Milch und Milcherzeugnisse**

In der Vorperiode bestand Bedarf, der aber nicht realisiert wurde, da für notwendig erachtete strukturelle Anpassungen zwischen den Molkereiunternehmen nicht einvernehmlich hergestellt werden konnten. Gemäß der Auswahlkriterien war die Förderung ultrahochoerhitzter Milchprodukte in der vorherigen Förderperiode nicht zulässig. Der Bedarf wird wie folgt abgeleitet:

- Milchviehhaltung ist die Existenzsicherung vieler Betriebe in Mittelgebirgslagen
- Existenzsicherung der Milchviehbetriebe erfolgt in RP zu großen Teilen über den Milchauszahlungspreis und weniger über direkte Einkommenstransfers
- Unzureichende Verarbeitungskapazität für Milch aus ökologischer Produktion
- Stärkung und Sicherung der Position in der Erzeugung haltbarer Milchprodukte
- Rationalisierungsmöglichkeiten in den neu gebildeten Unternehmensstrukturen nutzen
- Marktchancen für neue Produkte nutzen

Die Ermittlung des Bedarfs ist vor dem Hintergrund der Situationsanalyse nachvollziehbar und realistisch. Dieses hat sich durch die hohe Investitionsbereitschaft bestätigt, die größer ist als erwartet.

### **Getreide und Ölsaaten**

In der Vorperiode wurde dieser Sektor nicht gefördert. Bedarf besteht in folgenden Bereichen:

- Angebotsbündelung und Qualitätssicherung im Bereich Braugerste
- Strukturbereinigung der Erfassungsstellen hinsichtlich der Anzahl und der verbesserten Marktausrichtung
- Steigerung der Leistungsfähigkeit der Warenannahme während der Ernte

Aus dem Programm kann der Bedarf nicht unmittelbar abgeleitet werden. Die Erläuterungen anlässlich des Besuches lassen diesen Bedarf begründet erscheinen. Die Investitionsbereitschaft ist vorhanden, bleibt aber hinter den ursprünglichen Erwartungen deutlich zurück (Tabelle 2).

### **Wein**

Der Sektor Wein und Alkohol wurde in der Periode 1994–1999 mit insgesamt 27,57 Mio. Euro gefördert, womit 44,5 % der Gesamtsumme in diesen Sektor geflossen sind. Der neuerlich sehr hoch geschätzte Bedarf leitet sich wie folgt ab:

- Viele Kleinerzeuger bzw. Nebenerwerbsbetriebe sind mit kleinen Partien ohne eigenes Qualitätsprofil bzw. Markennamen chancenlos im Fachhandel und oftmals auch wegen fehlender Kellereieinrichtungen auf große Kellereien in der Region angewiesen
- Fassweinerzeugung ist in RP mit einem Anteil von 60 % dominant, stellt aber für international agierende Verarbeiter ohne Förderung kein wettbewerbsfähiges Angebot dar



- Aus landeskulturellen und arbeitswirtschaftlichen Gründen soll der Weinbau in RP erhalten werden, insbesondere auch in den zahlreichen Kleinbetrieben
- Qualitätserhaltende Maßnahmen sind über die gesamte Produktionskette hinweg notwendig, die insbesondere Genossenschaften und Erzeugergemeinschaften vertragsmäßig im Anbau sichern
- Angebotsbündelung durch horizontale Integration und Bindung der Kellereien durch eine Förderung
- Kapazitäten für ertragsstarke Weinjahre schaffen, um den Qualitätsanforderungen entsprechende bedarfsgerechte, kontinuierliche Marktbeschickung zu gewährleisten

Aus der Situationsanalyse erschließt sich der Bedarf nicht ohne die Erläuterungen, die anlässlich des Besuchs gegeben wurden. Der Bedarf ist hinreichend begründet und artikuliert sich zunehmend.

### **Obst und Gemüse**

Dieser Sektor wurde in der Förderperiode 1994–1999 mit insgesamt 23,04 Mio. Euro gefördert, was 37,2 % der Gesamtsumme entsprach. Durch die neu geschaffenen Fördermöglichkeiten der VO (EG) Nr. 2200/96 wird frisches Obst und Gemüse jetzt nur noch nach dieser VO gefördert. Der Bedarf für verarbeitetes Obst und Gemüse wird wie folgt abgeleitet:

- Eine verbesserte Marktausrichtung der Gemüseverarbeitung ist im Bereich von Convenience-Produkten und Tiefkühlkost notwendig
- Die Verarbeitung bzw. Versaftung von nicht marktfähigen Qualitäten bei Tafelobst ist für die Stabilisierung der Einkommen der Erwerbsobstbaubetriebe notwendig
- In den Mittelgebirgsregionen der Westpfalz ist der Streuobstanbau ein landschaftsbestimmendes Element, dessen Anlage und Erhaltung im EPLR gefördert wird und gleichzeitig einer sinnvollen Verwertung zugeführt werden soll

Der Bedarf wird aus der Situationsanalyse unzureichend erkennbar. Insbesondere wird die Bedeutung der Verarbeitung von Obst und Gemüse nur wenig beschrieben, so dass die Schwächen dieses Bereiches in einer für die Frischgemüse- und Frischobstproduktion wichtigen Region erst aufgrund zusätzlicher Erläuterungen ermittelt werden konnten. Eine Nachfrage von Fördermitteln erfolgte bisher nicht, da die Entwicklung vor allem in der Saftproduktion von großer Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Verpackungssysteme geprägt ist. Diese Entwicklung war bei der Programmerstellung nicht abzusehen.

### **Kartoffeln**

Dieser Sektor wurde in der vorherigen Förderperiode nicht berücksichtigt. Ein Bedarf ergibt sich aus folgenden Gründen:

- Langfristige Verträge sichern den Standort der Kartoffelverarbeitung in der Vorderpfalz, die mit Frühzeitigkeit und Qualität im Wettbewerb bestehen muss
- Lagerkapazitäten werden an Standorten gefördert, wo Anbauflächen ausgedehnt werden
- Erfassungsstellen für Frühkartoffeln sollen auf wenige Standorte konzentriert werden, um den Markt kontinuierlich und gleichmäßig zu beschicken (Marktschwemmen vermeiden)

- Der Bedarf ergibt sich aus der Situationsanalyse nicht ohne zusätzliche Erläuterung. Der Bedarf ist begründet. Die Investitionsbereitschaft ist geringer als erwartet worden war.

### **Blumen und Zierpflanzen**

Der Sektor wurde in der vorherigen Förderperiode nicht gefördert. Der Bedarf wird wie folgt abgeleitet:

- Ausschöpfung der Verkaufspotentiale an Blumengroßmärkten durch
- Komplettierung des Angebots,
- zentrale Vermarktung und
- ganztägigen Verkauf.

Der Bedarf erschließt sich nicht ohne weitere Erläuterungen aus dem Programm. Mit Ausnahme einer großen Investition wird die Investitionsneigung eher zurückhaltend beurteilt.

### **Erzeugnisse des ökologischen Landbaus und regional erzeugte Produkte**

Die Förderung dieses Sektors wurde erstmals berücksichtigt. Der Bedarf wird wie folgt begründet:

Strukturelle Defizite der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen sowie der Produktionsbetriebe für Erzeugnisse des ökologischen Anbaus oder aus regionaler Produktion erfordern eine Bündelung des Angebots

Der Bedarf ergibt sich nachvollziehbar aus der Situationsanalyse. Entgegen den Erwartungen gab es bisher keinen Bedarf an Fördermitteln für Investitionen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung speziell für Öko-Produkte. Einerseits hat die Direktvermarktung einen hohen Stellenwert, andererseits nehmen größere Verarbeitungsunternehmen keine spezielle Förderung für ökologische Produkte in Anspruch, weil sie die Anlagen auch für konventionelle Produkte nutzen.

### **Nachwachsende Rohstoffe**

Dieser Sektor wurde erstmals in die Liste der möglichen Fördersektoren aufgenommen. Es lag zwar kein konkreter Bedarf vor, aber spätere Optionen der Förderung in diesem Bereich sollten offen gehalten werden, ohne Änderungsanträge stellen zu müssen.

Die Bedarfsermittlung erscheint angemessen zu der Situation in den Sektoren. Die Nichtberücksichtigung des Sektors Eier und Geflügel ist angesichts der geringen Bedeutung im Land RP nachvollziehbar.

Die Bedarfsermittlung im Bereich der Marktstrukturverbesserung ist von dem Bestreben getragen, für möglichst alle relevanten Sektoren Förderoptionen zu haben. Damit wird die im Rahmen der Umsetzung der VO (EG) Nr. 1257/1999 gegebene Flexibilität ausgeschöpft und spätere Änderungsanträge mit zumeist langen Genehmigungsfristen werden vermieden. Die im Programm niedergelegte sektorspezifische Bedarfsermittlung wurde von der Kommission mit der

Genehmigung des EPLR akzeptiert, obwohl sie aus Sicht der Evaluatoren den Ansprüchen der Interventionslogik „Bedarf – Ziel – Maßnahme – Ergebnis“ nicht in allen Fällen entspricht. Erst über den Programmtext hinausgehende Erläuterungen anlässlich eines Besuchs im Ministerium führen zu der Einschätzung, dass die Bedarfsermittlung in der Regel eine solide Basis hat und überzeugend begründet ist.

### **4.1.3 Ziele und Prioritäten**

Das Land RP strebt eine vielseitig strukturierte Landwirtschaft mit leistungs- und wettbewerbsfähigen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben an. Hiermit sollen die vielfältigen Anforderungen der Gesellschaft und des Umweltschutzes an die Landwirtschaft erfüllt werden. Leitbild ist der flächengebundene und umweltverträglich wirtschaftende landwirtschaftliche Betrieb (EPLR, S.31). Da die Aufgabe der landwirtschaftlichen und weinbaulichen Nutzung in bestimmten Regionen von RP schon jetzt zu negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild geführt hat, wird eine Gegensteuerung für notwendig erachtet. Insbesondere sind Regionen betroffen, die zu den von Natur aus benachteiligten Gebieten zählen sowie der Weinbau in Steillagen (EPLR, S.62).

Die spezifischen Ziele werden aus einer Stärken-Schwächen-Analyse (EPLR, S.85) abgeleitet und im Schaubild III-1 den Schwerpunkten und Maßnahmen des EPLR zugeordnet (EPLR RP, S.83). Die Maßnahme Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist dem Schwerpunkt Verbesserung der Agrarstruktur zugeordnet und soll insbesondere folgende **programmspezifische Ziele** erfüllen:

1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe
2. Sicherung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung
3. Schaffung von Einkommensalternativen

Im einzelnen werden folgende **sektorübergreifende Ziele** definiert:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Handels- und Verarbeitungsunternehmen durch:
  - Entwicklung und Erschließung neuer Absatzpotenziale
  - Förderung neuer innovativer Produkte und Absatzwege
  - Wertsteigerung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Produkte
- Verbesserung der Situation der Landwirtschaft durch:
  - Erzielung eines wirtschaftlichen Vorteils für landwirtschaftliche Betriebe
  - Verbesserung der vertikalen Integration durch den Abschluss mittel- bis langfristiger Liefer- und Abnahmeverträge zwischen Erzeugern bzw. Erzeugerzusammenschlüssen mit Handels- und Verarbeitungsunternehmen
  - Verbesserung der Gesundheit und des Wohlergehens durch Hygienestandards
  - Schutz der Umwelt (EPLR, S.89 f. und S.171 f.)

Da der ländliche Raum in RP sehr unterschiedlich strukturiert ist, werden die Maßnahmen zwar flächendeckend angeboten, aber den regionalen Notwendigkeiten angepasst. Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in folgenden Regionen des Landes große Bedeutung, um die strukturellen Schwächen auszugleichen:

- Auf den Sonderkulturstandorten der Vorderpfalz gleichzeitig mit der ländlichen Bodenordnung und der Förderung der Beregnung
- In Regionen mit Schwerpunkt im Marktfruchtbau
- In den Weinbauregionen vor allem die Förderung von Investitionen in der Kellerwirtschaft gemeinsam mit der ländlichen Bodenordnung und dem Ausbau der Direktvermarktung (EPLR, S. 94)

Im einzelnen haben folgende **sektorspezifische Ziele** Priorität:

### **Vieh und Fleisch**

- Horizontale und vertikale Integration der Erzeugungsstufe in die Erfassungs- und Verarbeitungsstufe
- Schlachtstätten in den Regionen des Landes durch Erhöhung der Wertschöpfung erhalten, um die Dauer der Tiertransporte gering zu halten
- Versorgung des regionalen Metzgerhandwerks

### **Milch und Milcherzeugnisse**

- Erhalt der flächendeckenden Landbewirtschaftung in den Mittelgebirgslagen durch hohe Milchauszahlungspreise
- Erhalt der Milchverarbeitungsbetriebe an diesen Standorten im Land RP

### **Getreide und Ölsaaten**

- Reduzierung der Erfassungsstellen und Rationalisierung der verbleibenden Erfassungsstellen
- Verbesserung der Qualitätsdifferenzierung und –erhaltung vor allem bei Braugerste

### **Wein**

- Horizontale und vertikale Integration der Erzeugungsstufe mit der Kellerwirtschaft in Verbindung mit Erzeugerorganisationen
- Verbesserung der Vermarktungschancen und der Wettbewerbsstellung
- Steigerung der Qualität und der Wertschöpfung für die selbstverarbeiteten Erzeugnisse
- Erhöhung der Flaschenweinvermarktung und Qualitätsverbesserung des Fassweins

### **Obst und Gemüse, verarbeitet**

- Erhalt der Verarbeitungsbetriebe, insbesondere der Saffhersteller, um das nicht frisch zu vermarktende Tafelobst (Qualitätsmängel, Überschüsse) in der Region verarbeiten zu können

### **Kartoffeln**

- Horizontale und vertikale Integration der Erzeugungsstufe, um die Effizienz im Handel zu erhöhen und dem Konzentrationsprozess im Lebensmittelhandel entgegen zu wirken
  - Erhalt der Kartoffelverarbeitung in der Vorderpfalz

Die Ziele sind kohärent und in sich schlüssig. Sie sind im wesentlichen nachzuvollziehen bis auf die Ausnahme, dass die Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Betriebe verbessert werden soll (EPLR, S.101, 171). Der Begriff Wertschöpfung ist in diesem Zusammenhang falsch, weil hier nicht die Wertschöpfung im engeren Sinne gemeint ist, sondern allenfalls eine Steigerung des Verkaufspreises bzw. die Erhöhung der Absatzsicherung durch Lieferbindung. Der eingangs

gewählte Begriff des wirtschaftlichen Vorteils für die landwirtschaftlichen Erzeuger ist hier zutreffend.

Der wirtschaftliche Vorteil für die Erzeuger hat in RP einen sehr hohen Stellenwert. Dieses wird daran erkennbar, dass die Lieferbindungsverpflichtungen gegenüber dem GA-Rahmen deutlich verschärft wurden. Die Lieferbindung ist restriktiv auf zehn Jahre ausgelegt und führt zu Abzügen beim Fördersatz, wenn dieser Zeitraum kürzer ist, wobei sechs Jahre als Mindestbindung eingehalten werden müssen. Weitere Mindestvoraussetzungen zur Förderung betreffen z.B. die Mindestaufnahmekapazität oder den Lagerraum für Getreide, so dass eine Konzentration durch den restriktiven Ausschluss zu kleiner Erfassungsbetriebe erfolgt. Ein weiterer bedeutender Aspekt besteht darin, dass mittelfristig nicht wettbewerbsfähige und nicht entwicklungsfähige Strukturen von der Förderung ausgeschlossen werden.

Die strategische Ausrichtung des Programmbestandteils zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung bleibt unzureichend. Nach Ansicht der Programmverfasser ist es Aufgabe der politischen Ebene, die langfristigen Strategien für das Programm und dessen Schwerpunkte vorzugeben. Die Zielsetzung war von der langfristigen Strategie geprägt, wirtschaftliche Einheiten zu fördern, deren Lebensfähigkeit vorhanden ist. Indem die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen gestärkt wird, soll die Existenzfähigkeit der Landwirte gesichert und verbessert werden.

#### **4.1.4 Zielquantifizierung/ Indikatoren**

Der Umfang der in den einzelnen Sektoren zu erwartenden Investitionsbereitschaft ist abhängig von der konjunkturellen Lage der Branche und der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Investoren. Die Investitionsbereitschaft ist somit von zahlreichen Unwägbarkeiten geprägt. Das EPLR von RP enthält deshalb keine Angaben zu den finanziellen Inputs in den Sektoren, sondern quantifiziert lediglich die Anzahl der anvisierten Projekte. Insgesamt waren 94 Projekte vorgesehen, die sich wie in Tabelle 3 gezeigt auf die Sektoren verteilen.

**Tabelle 3: Zielquantifizierung im Planungszeitraum 2000–2006 nach Sektoren**

Sektor	Anzahl der Projekte
Vieh und Fleisch	8
Milch und Milchprodukte	4
Getreide, Öl- und Hülsenfrüchte, Eiweißpflanzen	15
Obst und Gemüse zur Verarbeitung	10
Kartoffeln	8
Wein und Alkohol einschl. Sekt	40
Blumen und Zierpflanzen	3
andere pflanzliche Erzeugnisse	6

Quelle: EPLR Rheinland-Pfalz, S. 183

Die im EPLR (S. 183f.) aufgezählten Wirkungsindikatoren sind identisch mit den Indikatoren, die von der EU-Kommission im Rahmen der obligatorischen Bewertungsfragen vorgegeben wurden. Diese Indikatoren sind durch den von den Evaluatoren entwickelten Erfassungsbogen operationalisiert und werden im Rahmen der Evaluation ermittelt.

Die Bewertungsfragen der EU-Kommission wurden erst im September 1999 endgültig verabschiedet und daraus vorläufige Indikatoren abgeleitet. Den hieraus resultierenden umfangreichen Ansprüchen an die Festlegung von Indikatoren zur Bewertung konnte angesichts der knappen Zeit, die bis zur Abgabe des Programms Ende 1999 zur Verfügung stand, in dem Programm nur unzulänglich entsprochen werden. Dieser Mangel veranlasste die Kommission auch nicht, dem Programm die Genehmigung zu versagen. Die von RP für den Bereich V&V sowie die Sektoren formulierten Indikatoren mussten auch nicht operationalisiert werden, da im Verlauf des Jahres 2000 für alle Bundesländer eine einheitliche Erhebung von Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Bereich der Marktstrukturverbesserung vereinbart wurde. Diese sind ausführlich im Abschnitt 2.1 dargestellt. In der Regel sollten die so gewonnenen Informationen auch dafür ausreichen, sektorspezifische Aussagen zum Zielerreichungsgrad abzuleiten und quantitativ zu untermauern.

#### **4.1.5 Maßnahmen**

Das EPLR begrenzt die Förderung auf die in Tabelle 4 genannten Sektoren und Richtlinien des GA-Rahmens. Nur drei Sektoren sind aus unterschiedlichen Gründen von der Förderung ausgeschlossen. Der Sektor frisches Obst und Gemüse wird nicht einbezogen, weil dieser Sektor im Rahmen der VO (EG) Nr. 2200/96 nach Ansicht des MWVLW hinreichend gefördert wird. Der Sektor Eier und Geflügel ist in RP von untergeordneter Bedeutung und wurde daher ebenfalls nicht berücksichtigt. Schlachtkapazitäten für Rinder und Schweine werden von der Förderung ausgeschlossen, weil dieser Sektor in den Vorperioden ausreichend unterstützt wurde und im GA-

Rahmen keine Förderung vorgesehen wurde. Hiervon ausgenommen sind Investitionen zur Entfernung und unschädlichen Entsorgung von spezifiziertem Risikomaterial.

**Tabelle 4: Die Förderung in RP berücksichtigt folgende Sektoren und Richtlinien:**

Marktstrukturverbesserung	Marktstrukturgesetz	ökologisch oder regional erzeugte landwirtschaftliche Produkte
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vieh und Fleisch</li> <li>• Milch und Milcherzeugnisse</li> <li>• Kartoffeln</li> <li>• Ölsaaten</li> <li>• Getreide, Eiweißpflanzen und Mähdruschfrüchte</li> <li>• Blumen und Zierpflanzen</li> <li>• Obst und Gemüse zur Verarbeitung</li> <li>• Wein und Alkohol (einschließlich Sekt)</li> <li>• andere pflanzliche Erzeugnisse</li> <li>• nachwachsende Rohstoffe (sofern Produkte des Anhangs I des EGV betroffen sind)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schlacht- und Zuchttiere</li> <li>• Milch- und Milcherzeugnisse</li> <li>• Wein</li> <li>• Getreide, Öl- und Hülsenfrüchte</li> <li>• Kartoffeln</li> <li>• Blumen und Zierpflanzen</li> <li>• Pflanzliche Erzeugnisse zur technischen Energiegewinnung oder Verwendung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• alle Sektoren</li> </ul>

Quelle: EPLR Rheinland-Pfalz 2000, 180

Folgende Maßnahmen sind in den einzelnen Sektoren für eine Förderung vorgesehen:

#### **Vieh und Fleisch**

- Zerlegung
- Zubereitung von Convenience-Produkten, selbstbedienungsgerecht verpackte Ware

#### **Milch und Milcherzeugnisse**

- Förderung von Investitionen, die im Zusammenhang mit Kooperationen stehen
- Kapazitätserweiterungen sind nur im Rahmen der verfügbaren Referenzmenge vorgesehen
- Verbesserung der Umwelt- und Hygienesituation in den Betrieben
- Förderung innovativer Produkte
- Spezifische Absatz- und Verarbeitungsmöglichkeiten für ökologisch erzeugte Milch

#### **Getreide und Ölsaaten**

- Investitionen in der Erfassung von Getreide bei gleichzeitiger Reduzierung der Erfassungsstellen
- Verbesserung der Standards der Lagereinrichtungen und der Qualitätsdifferenzierung und –erhaltung für Braugerste durch Teilnahme am NIT-NET-Programm
- Schaffung von Lagerräumen für eine Erstlagerung ab einer Kapazität von 3 000 t

#### **Wein**

- Ausbau von Erfassungs- und Verarbeitungskapazitäten, wenn diese von Erzeugerorganisationen ausgehen
- Weiterverarbeitung von Wein zu Sekt
- Maßnahmen zur nachhaltigen Qualitätsdifferenzierung

## Obst und Gemüse, verarbeitet

- Investitionen in die Saftherstellung, Tiefkühlkost oder Convenience-Produktion

## Kartoffeln

- Investitionen in die Erfassung, Lagerung und Verarbeitung von Markterzeugnissen

Als Förderinstrument wurde der verlorene Zuschuss vom Ministerium festgesetzt, der sich im Zeitraum 1994–1999 bewährt hat.

Um die Bedeutung des Erzeugerbezugs zu verstärken, wurde die Ausgestaltung der **Fördermodalitäten** gegenüber dem GA-Rahmenplan und der Vorläuferperiode verschärft: Unternehmen wird der Förderhöchstsatz von 30 % nur dann gewährt, wenn die Laufzeit der Verträge auf 10 Jahre lautet und eine anteilige Auslastung der Kapazitäten von 100 % gesichert ist. Bei einer sinkenden Auslastung oder einer verkürzten Laufzeit wird die Beihilfeintensität sukzessiv gekürzt, wie in Tabelle 5 dargestellt. Erzeugergemeinschaften sind von dieser Regelung ausgenommen.

**Tabelle 5: Differenzierung der Beihilfeintensitäten für Unternehmen**

Anteilige Auslastung der Kapazitäten durch Verträge	Laufzeit der Verträge in Jahren	
	10	6
100 %	30 %	15 %
67 %	15 %	10 %

*Quelle: EPLR, S.180*

Ein Mindestinvestitionsvolumen von 100 000 Euro ist bei Unternehmen des Handels und der Be- und Verarbeitung sowie bei Erzeugerzusammenschlüssen vorgesehen. Eine Ausnahme gilt bei der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter Produkte, die mindestens 10 000 Euro investieren müssen. Der Nachweis, dass Fördermittel nur zugunsten von Erzeugnissen eingesetzt werden, für die normale Absatzmöglichkeiten bestehen, muss in jedem Einzelfall durch den Antragsteller geführt werden.

Für die einzelnen Sektoren werden folgende zusätzliche **Bedingungen** festgelegt:

## Vieh und Fleisch

Die Beihilfeintensität für Fleisch wurde ähnlich wie die zuvor beschriebene Regelung (Tabelle 5) mit einer Änderung festgelegt. Es reicht eine Auslastung von 50 % aus, um einen Fördersatz von 10 % bei einer Vertragslaufzeit über 6 Jahre zu erhalten (s. Änderungsantrag 2002, S.14).

## Milch und Molkereierzeugnisse

- Kapazitätserweiterung nur im Rahmen der Referenzmenge
- Kooperationen mehrerer Unternehmen haben Vorrang. Im Falle von Investitionen einzelner Unternehmen ist vom Antragsteller nachzuweisen, dass eine Verbesserung der regionalen Strukturen auch ohne Kooperation mit anderen Unternehmen erreicht wird.



### **Getreide und Ölsaaten (außer ökologisch erzeugtem Getreide und Ölsaaten)**

- Mindestkapazität von neu zu schaffenden Lagerraum grundsätzlich 3 000 t
- Mindestaufnahmekapazität je Tag grundsätzlich 200 t
- Bei Braugerste: Teilnahme am NIT-NET-Qualitätssicherungsprogramm des Landes

### **Kartoffeln (außer ökologisch erzeugte Kartoffeln)**

- Mindestlagerkapazität von neu zu schaffenden Lagerraum 5 000 t
- Kooperationen mehrerer Unternehmen haben Vorrang. Im Falle von Investitionen einzelner Unternehmen ist vom Antragsteller nachzuweisen, dass eine Verbesserung der regionalen Strukturen auch ohne Kooperation mit anderen Unternehmen erreicht wird.

### **Wein**

- Förderung nur unter Beachtung der Hektarhöchstmengenregelung
- Anwendung schonender Ausbauverfahren
- Verbesserung der Vermarktungschancen

### **Obst und Gemüse zur Verarbeitung**

- Die geforderten Verträge müssen mit nach VO (EG) Nr. 2200/96 anerkannten Erzeugerorganisationen oder nach Marktstrukturgesetz anerkannten Erzeugergemeinschaften abgeschlossen werden.
- Die Förderung von Brennereien ist ausgeschlossen.

### **Ökologisch oder regional erzeugte landwirtschaftliche Produkte**

- Im Bereich „frisches Obst und Gemüse“ erfolgt eine Förderung von Vermarktungseinrichtungen nur für ökologisch wirtschaftende Gemischtbetriebe.
- Im Bereich „regional erzeugte landwirtschaftliche Produkte“ erfolgt eine Förderung nur bei Produkten hoher Qualität.
- Die Mindestkapazität bei der Schaffung von Lagerraum beträgt bei Getreide und Ölsaaten sowie Kartoffeln aus ökologischer Produktion 1 000 t.

Als Förderinstrument wurde der verlorene Zuschuss vom Ministerium festgesetzt, der sich im Zeitraum 1994–1999 bewährt hat. Im GA-Rahmen sind Zinsverbilligungen nicht vorgesehen.

Bislang existiert kein **Auswahlverfahren**, weil alle bewilligten Anträge auch bedient werden konnten. Falls die Mittel in der zweiten Hälfte der Förderperiode knapp werden, würde eine Änderung der Förderhöchstsätze als erste Option eingeräumt. An zweiter Stelle wäre ein Ranking nach Wertigkeit denkbar, dass in den Bewilligungsstellen nach einem gemeinsamen Schema durchzuführen wäre. Das Windhundverfahren wäre die letzte Option.

Die Fördermaßnahmen sind weitgehend geeignet, um die angestrebten Ziele zu verfolgen. Die Ziele stehen in vielen Sektoren im Einklang mit dem Bedarf. Die hohe Nachfrage nach Fördermitteln in RP hat zu einer Aufstockung des Finanzrahmens für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte um 11,5 % im Jahre 2002 geführt. Insbesondere die Sektoren Milch und Wein haben mehr Fördermittel aufgenommen als erwartet worden war.

Insgesamt wurden bis Ende des Jahres 2002 deutlich mehr Mittel bewilligt als im Änderungsplan (Tabelle 1) vorgesehen wurde. Der geschätzte Finanzplan aus dem Jahr 2002 (1. Änderung) zeigt einen deutlich über die bisher beantragten Finanzmittel hinausgehenden Bedarf (Tabelle 2).

Das EPLR des Landes RP erlaubt eine gewisse Flexibilität in der Durchführung der Förderung, weil eine Zuordnung nach Sektoren nicht anhand der finanziellen Mittel quantifiziert wurde. Deshalb wurde eine Änderung im Jahr 2002 nur für die Sektoren ökologisch und regional erzeugte Produkte sowie die Beihilfesätze und die Gesamthöhe der Fördermittel vorgesehen.

In wichtigen Sektoren wirkt die Förderung als Impulsgeber. Die Förderung im Milchsektor wurde an die Vorlage eines Entwicklungsplans durch die geförderten Unternehmen gekoppelt. Ähnliche Wirkungen sind in den Sektoren Wein, Getreide und Kartoffeln zu erwarten, wo hohe Mindestkapazitäten verlangt werden, die nur von führenden Unternehmen bzw. Erzeugergemeinschaften der Region erfüllt werden können. Eine breite Streuung der Fördermittel wird dadurch vermieden und der Strukturwandel wirksam unterstützt. Die gegenüber dem GA-Rahmen verschärften Restriktionen lassen insgesamt deutlich positive Effekte der geförderten Investitionsmaßnahmen auf die wirtschaftlichen Vorteile der Erzeugerstufe erwarten.

#### **4.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie**

Die Formulierung der Ziele auf den verschiedenen Zielebenen stützt sich auf die Stärken-Schwächen-Analysen, die in den Situationsbeschreibungen der Sektoren im Programm nicht immer ausreichend erkennbar werden. Anlässlich des Besuchs im Ministerium wurden diese inhaltlich gut und nachvollziehbar untermauert. Diese Ziele sind relevant und beziehen sich auf die in den Sektorbeschreibungen erläuterte Situation.

Die Zielebenen sind kohärent zum Gesamtprogramm. Die Zielhierarchie wird deutlich hervorgehoben. Die horizontale und vertikale Integration der Erzeugungsstufe in die Erfassungs- und Verarbeitungsstufe ist auf allen Zielebenen wichtig. Dieses Oberziel gewährleistet insbesondere die interne Kohärenz zum Gesamtprogramm, aber auch die externe Kohärenz.

Die Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Zielfestlegungen abzudecken, so sie von den Zielgruppen angenommen werden.

Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und europäischen Agrarpolitik, in dem sie konsequent die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern. Die Ausrichtung an den Zielen der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist in besonderem Maße dadurch gesichert, dass jede bewilligte Maßnahme mindestens vier Zielen des Artikels 25 der genannten Verordnung dient.

Der Bedarf besteht weiterhin, auch wenn in einigen Sektoren zur Zeit keine Fördermittel nachgefragt werden. Die Ursachen sind mit der aktuell schwierigen Marktlage z. B. im Sektor Vieh und Fleisch oder Saftverarbeitung zu erklären.

Die Operationalisierung der Ziele in Maßnahmen überzeugt, hängt aber im Blick auf die Konkretisierung von dem Investitionswillen und den Investitionsmöglichkeiten der Wirtschaft ab, die sich sektorspezifisch unterscheiden und teilweise durch aktuelle Marktereignisse erheblich beeinflusst werden.

Die Indikatoren sind messbar und stehen mit der allgemeinen Stärken-Schwächen-Analyse mittelbar in Verbindung.

Programmänderungen wurden im wesentlichen unter Berücksichtigung des neuen GA-Rahmens im Jahre 2002 durchgeführt und die Sektoren ökologisch sowie regional erzeugte Produkte getrennt. Der Gesamtbetrag der Fördermittel wurde für die Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse aufgestockt, aber weiterhin ohne eine Zuteilung auf die Sektoren. Eine weitere Erhöhung des Plafonds wird angestrebt, um die am Jahresende 2002 vorliegenden Bewilligungen bedienen zu können (Tabelle 6).

## **4.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms**

Die Umsetzung des EPLR erfolgt in RP federführend durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (MWVLW) in Mainz. Die Programmsteuerung für die Marktstrukturförderung ist im Referat 8601 „Grundsatzfragen der Agrar- und Marktpolitik“ angesiedelt.

Die Programmgenehmigung war ein langwieriges Verfahren, das nach der Antragstellung am 15. Dezember 1999 bis zum 29. September 2000 dauerte.

### **4.2.1 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V**

Infolge der verzögerten Programmgenehmigung wurden die grundlegenden Rahmendaten zu spät gesetzt, um die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen rechtzeitig auf den Weg zu bringen. In RP führte die lange Genehmigungsphase dazu, dass eine Übergangsregelung getroffen werden musste. In der Bewilligungspraxis wurden im Jahr 2000 Auszahlungen unter Vorbehalt durchgeführt, womit die Begünstigten das Risiko hätten tragen müssen, falls die Genehmigung des Programms nicht erteilt worden wäre. Nur mit einem derartigen Vorabgenehmigungsverfahren war es überhaupt möglich, den Folgen dieser langen Genehmigungsprozedur entgegen zu wirken.

Änderungsanträge sind zwar jährlich möglich, aber es vergehen auch hierbei etwa acht Monate von der Antragstellung im Januar bis zur Genehmigung im September des Jahres (vgl. Tabelle 1). Folglich verbleibt nur ein winziges Zeitfenster, um Bewilligungen für das laufende EU-Haushaltsjahr bis zum 15. Oktober zu erteilen.

Die Flexibilität der Programmerstellung für den Maßnahmenbereich V&V hat gegenüber der VO (EG) Nr. 951/97 zugenommen. Die Möglichkeit, sich im Maßnahmenbereich wenig festzulegen, wurde von der Programmkonzeption gern aufgenommen. Die langjährigen Erfahrungen mit der Programmerstellung im Bereich der Marktstrukturverbesserung waren überaus nützlich, erleichterten die Erstellung und führten zu einer Vorreiterrolle innerhalb des EPLR. Ein weiterer Vorteil ergibt sich daraus, dass das Auswahlkriterium fehlt, das in der Vorläuferperiode eine Förderung der haltbaren Milcherzeugnisse ausgeschlossen hat. Dagegen sind weiterhin Investitionen auf der Einzelhandelsstufe ausgeschlossen, was aus rheinland-pfälzischer Sicht ein großer Nachteil ist, weil eine Förderung der Vermarktung in gemeinschaftlichen Einrichtungen insbesondere im Sektor Wein eine geeignete Ergänzung zur Förderung in der Vorläuferperiode gewesen wäre.

Im Hinblick auf das Gesamtkonzept der integrierten Programmplanung ist die Flexibilität hingegen deutlich eingeschränkt und erforderte bei der Programmerstellung einen sehr hohen Aufwand auf der Koordinierungsebene des EPLR. Dieser Aufwand führt oft zu erheblichen Verzögerungen, die gerade die im investiven Bereich von V&V notwendige schnelle Reaktionsfähigkeit auf aktuelle Marktereignisse behindert. Die Vorgaben der VO (EG) Nr. 1750/1999 stellen aus der Sicht des Landes RP insgesamt betrachtet eine Überregulierung dar, die für ein relativ übersichtliches Land nicht unbedingt sinnvoll und notwendig sind.

Im Rahmen der Partnerschaft bei den Vorarbeiten zur VO (EG) Nr. 1257/1999 wurden die Interessen von Rheinland-Pfalz ausreichend berücksichtigt. Die Zusammenarbeit mit der EU-Kommission gestaltete sich zwar mehr indirekt, aber über die Beteiligung des Bundes wurden die Landesinteressen gut vertreten und Mitgestaltungsversuche auch akzeptiert. Insbesondere im GA-Rahmenplan wurden spezielle zuvor bundeslandesinterne Regelungen übernommen. Die Informationspolitik des Marktstruktureferats im BMVEL war vorbildlich und die Ansprechpartner kompetent. Dagegen gab es auf der Ebene der Programmbereiche keine direkten Kontakte zur EU-Kommission.

#### **4.2.2 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles**

Die Erarbeitung des Programmbestandteiles zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung dauerte von Mai bis November 1999. Es waren zwei Personen aus dem MWVLW mit einem Aufwand von ca. 0,3 AK maßgeblich mit der Erstellung betraut. Außerdem wurden zwei Personen

aus den Bewilligungsstellen mit etwa 0,1 AK beratend hinzugezogen. Weitere Ressorts und Dienststellen wurden nicht einbezogen. Die Verbände und die Wirtschaft wurden beteiligt, aber deren Mitarbeit ist nicht quantifizierbar.

Die organisatorische Abwicklung erfolgte informell und ohne Änderungen gegenüber der Vorperiode. Innerhalb der Abteilung fanden Besprechungen über das Gesamtprogramm statt, um die generelle Strategie und die Finanzierung zu erarbeiten. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung fanden keine formellen Besprechungen zur Strategie statt, aber es wurden Stellungnahmen der Fachreferenten eingeholt. Die Strategie wurde im wesentlichen aus dem Vorläuferprogramm weiterentwickelt. Gravierende Änderungen stellen die verschärften Restriktionen bezüglich der Vertragslaufzeiten und der Staffelung der Fördersätze dar (vgl. Abschnitt 4.1.5). Die Förderschwerpunkte wurden auf Basis der vorhandenen Marktkenntnisse und -analysen politisch festgelegt. In diesem Rahmen wurde die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen vorgenommen.

Die Beteiligung von 55 relevanten Gruppen ist in den Anlagen 12 und 17 zum EPLR dokumentiert. Zum Programmbestandteil Verarbeitung und Vermarktung wurden nur wenige schriftliche Anmerkungen und Änderungswünsche vorgelegt. Begründete Anliegen wurden bei der Programmerstellung berücksichtigt. Die wesentlichen Befunde und Zielabsichten wurden von den relevanten Gruppen akzeptiert.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die Belange des Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung wurden aus Sicht der betreffenden Mitarbeiter und der Evaluatoren entsprechend dem Bedarf im Gesamtprogramm berücksichtigt. Durch Einbeziehung der relevanten Wirtschaftskreise ist ein angemessenes Ergebnis entstanden. Die Förderschwerpunkte sowie die vorgesehenen Maßnahmen sind nachvollziehbar und in ihrer inhaltlichen Ausrichtung geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Vorgehensweise erlaubt Spielräume für flexible Anpassungen an nicht vorhersehbare Marktentwicklungen.

Die nachgeordneten Dienststellen, insbesondere die drei Bewilligungsstellen wurden jeweils zeitnah und umfassend über den Entwurf, die Änderungen, die endgültige Fassung sowie die Umsetzung schriftlich informiert. Der Informationsbedarf lag deutlich höher als in der Vorläuferperiode, weil die aus der VO (EG) Nr. 1257/1999 resultierenden Voraussetzungen und administrativen Anforderungen neu sind. Insgesamt ist der Marktstrukturbereich relativ gut informiert gewesen, so dass die Erstellung und Einführung des Programmbestandteils einigermäßen störungsfrei verlaufen sind.

Die Öffentlichkeit wurde auf die Fördermöglichkeiten im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung durch die Fachpresse und Rundschreiben an Bewilligungsstellen, sowie im Rahmen von Besuchen vor Ort und direkten persönlichen Kontakten hingewiesen. Die Internet-Homepage enthält das gesamte Programm mit den Förderschwerpunkten zum Download. Darüber hinaus enthalten die Seiten nur wenig zusätzliche Informationen. Verschiedene Wirtschaftsverbände informierten zusätzlich über das Programm.

Eine Informationsbroschüre des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau gibt einen Überblick zur gesamten Wirtschafts- und Agrarförderung des Landes RP im Jahre 2001. Die Agrarförderung nimmt darin einen breiten Raum ein. Neben der kurzen Darstellung des Förderzwecks und des Gegenstands werden u. a. Antragsfristen und die bearbeitenden Stellen für die einzelnen Programmbestandteile angegeben. Die Broschüre informiert umfassend und vollständig über alternative Fördermöglichkeiten des Landes RP. Dennoch hat diese Broschüre nach Einschätzung der Verantwortlichen wenig Bedeutung bei den Förderberechtigten.

Die Informationspolitik ist nach Einschätzung der Verantwortlichen ausreichend und erreicht den überwiegenden Teil der potenziellen Antragsteller. Eine Verbesserung wäre mit einer zentralen Broschüre möglich, die das gesamte Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums beinhaltet.

#### **4.2.3 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung**

Die Marktstrukturförderung wird im Referat 8601 „Grundsatzfragen der Agrar- und Marktpolitik“ des MWVLW gesteuert. Die Leitung der Zahlstelle, der Interne Revisionsdienst und die Auszahlende Stelle sind im Referat 8607 „Haushaltbeauftragter für den EAGFL, Abt. Garantie“ untergebracht. Die Bewilligungsfunktion wurde an die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier (ADD) delegiert und wird von den drei Kulturämtern für Landentwicklung und Ländliche Bodenordnung in Mayen, Neustadt a.d.W. und Trier wahrgenommen. Die Bescheinigende Stelle ist unabhängig von der Förderung dem Finanzministerium angegliedert.

Die Bewilligungsstellen haben mehr Kompetenzen als im Vorläuferprogramm, lediglich die Zuweisung der erforderlichen Kassenmittel erfolgt zentral im Ministerium. Die Verwaltungs- und Kontrollabläufe sind klar strukturiert und die Aufgaben delegiert.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Der Zahlstellenaufbau behindert die Abwicklung nicht. Die Neutralität ist durch die Verteilung der Funktionen auf verschiedene Referate und Dienststellen gegeben. Die offensichtlich gute Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden und deren hohe Kompetenz lässt positive Auswirkungen erwarten.

#### **4.2.4 Inhaltliche Durchführung**

Die Abwicklung der Antragsbearbeitung, von Zwischenauszahlungen und Schlusszahlungen folgt den einschlägigen Verwaltungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes.

Im Vorfeld der Antragstellung findet zumeist eine Beratung des Antragstellers statt. Auch bei der Antragstellung leisten die Bewilligungsstellen beratende Unterstützung und geben Anleitungen zu den Fragen. Da die Beratung umfassend erfolgt und das Verfahren bei vielen Antragstellern gut bekannt ist, sind die Anträge zumeist fast vollständig.

Ein Projektauswahlverfahren existiert nicht, weil der finanzielle Rahmen noch nicht ausgeschöpft wurde (Abschnitt 4.1.5). Eine gewisse Reihenfolge der Bearbeitung und Bewilligung entsteht durch fehlende Anlagen zum Antrag. Dadurch ergibt sich eine unterschiedlich lange Dauer der Antragsbearbeitung von einem Monat bis zu zwei Jahren.

Nach der Verwaltungskontrolle der Antragsunterlagen und der Ermittlung der förderfähigen Kosten kann eine Genehmigung auf vorzeitigem Investitionsbeginn erfolgen. Etwa 90 % der Antragsteller machen hiervon Gebrauch, weil dadurch eine schnelle Inanspruchnahme von Fördermitteln im Rahmen der Restriktionen, die sich aus dem Jährlichkeitsprinzip der Haushaltsführung ergeben, ermöglicht wird. Wenn die Unterlagen vollständig geprüft sind und ausreichend Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stehen, erfolgt die Bewilligung und der Versand des Bewilligungsbescheides. Die Überprüfung der Kofinanzierung erfolgt im Referat 8601, während die übrigen Abläufe in den Bewilligungsstellen durchgeführt werden.

Die Verwaltungskontrolle und die Inaugenscheinnahme vor Ort werden vollständig und mindestens einmal vor dem Projektabschluss nach dem Vier-Augen-Prinzip durchgeführt. Die Beteiligung des Baufachdezernats erfolgt nur bei Bedarf, da diese Dezernate seit der Verwaltungsreform anderen Dienststellen zugeordnet sind und die Zusammenarbeit dadurch erschwert ist. Bei mindestens 5 % der Förderfälle findet eine Vor-Ort-Kontrolle vor der Abschlusszahlung statt. Diese findet zur gleichen Zeit wie die Inaugenscheinnahme und durch dieselbe Bewilligungsbehörde statt. In diesem Falle wird streng darauf geachtet, jeweils eine zuvor am Bewilligungsverfahren nicht beteiligte vierte Person hinzuziehen.

Bei einer Zwischenauszahlung wird die Verwaltungskontrolle durchgeführt, aber auf eine Inaugenscheinnahme wird zumeist verzichtet. Abschließend wird die Höhe der förderfähigen Kosten sowie der EAGFL- und GA-Mittel festgelegt und an das Marktreferat weitergeleitet. Von dort erfolgt die Zuweisung der erforderlichen Kassenmittel. Danach erstellt die Bewilligungsstelle einen Auszahlungsvermerk. Der Technische Prüfdienst kontrolliert die Auszahlungsunterlagen und leitet sie an die Auszahlende Stelle weiter. Die Fördermittel werden abschließend an die Begünstigten in einem Vorgang überwiesen.

Die Kontrollen nach der Abschlusszahlung werden im wesentlichen durch jährliche Meldungen und Kontrollen der Bewilligungsstelle während der gesamten Zweckbindungsfrist überprüft. Die Vor-Ort-Kontrolle wird über das gesamte Programm hinweg für 5 % der Förderfälle festgelegt und vom Technischen Prüfdienst (Referat 43) durchgeführt, der als Sonderkontrolldienst bei der ADD Trier angesiedelt ist. Verstöße gegen die Förderrichtlinien sind vor allem dann aufgetreten, wenn die Erzeuger die vereinbarten Mengen aufgrund von Ernteschwankungen nicht liefern konnten (z. B. bei Äpfeln oder Kartoffeln). Rückforderungen sind schon vorgekommen.

Die Abläufe zur Antragsabwicklung, Genehmigung und zum Projektabschluss sind sinnvoll und konzentrieren sich auf die wesentlichen Vorgänge. Die mehrfache Kontrolle ein und desselben Sachverhaltes wird durch die gemeinsame Durchführung der Inaugenscheinnahme und der Vor-Ort-Kontrolle vermieden. Der hohe Kontrollaufwand erscheint für die Verwaltungsleiter zwar aufwendig, aber zugleich sinnvoll. Checklisten und genaue Dienstanweisungen erleichtern den Sachbearbeitern vor Ort den gegenüber der Vorgängerperiode erhöhten Arbeitsaufwand. Die Bewilligungsfunktion wurde nahezu vollständig an die Bewilligungsstellen delegiert.

Die Umsetzung wird von der Finanzabwicklung und den Vorgaben des Rechnungsabschlussverfahrens geprägt. Die im Hinblick auf die Evaluation notwendigen inhaltlichen Kontrollen und Prüfungen sind eher nachrangig und wenig im Bewusstsein verankert.

#### **4.2.5 Finanzabwicklung**

Die Finanzmittel aus dem EAGFL, Abt. Garantie und die GA-Mittel aus dem Bundeshaushalt werden in der Auszahlenden Stelle zusammengeführt und den Begünstigten über die Landeshauptkasse in Mainz angewiesen (vgl. Abschnitt 4.2.4). Die Auszahlung kann schneller erfolgen als in der Vorperiode, weil im Zuge des nachträglichen Erstattungsverfahrens eine vollständige Vorfinanzierung aus Landesmitteln erfolgt. Die Refinanzierung wird nach der Tabelle 104, die von der Auszahlenden Stelle an die EU-Kommission übermittelt wird, indirekt über die Bundeskasse vorgenommen. Die Finanzabwicklung erfordert im Marktreferat nur geringen Aufwand, weil die finanztechnische Bearbeitung im wesentlichen zentral von der Auszahlenden Stelle vorgenommen wird.

In zeitlicher Hinsicht wurden deutlich mehr Auszahlungen vorgenommen als ursprünglich geplant war (Tabelle 6). Gegenüber der ersten Änderung des Plans im Jahr 2002 wurden die tatsächlichen Auszahlungen in den Jahren 2001 bis 2003 übertroffen. Insgesamt waren bis zum 31. 12. 2002 mehr als die Hälfte (53,6 %) der vorgesehenen öffentlichen Ausgaben ausgezahlt. Dieses war möglich, weil Verschiebungen innerhalb des EPLR vorgenommen wurden bzw. andere Maßnahmen die vorgesehenen Mittel nicht ausgeschöpft hatten.



Am Jahresende 2002 waren insgesamt 20,42 Mio. Euro an öffentlichen Ausgaben bewilligt. Das bedeutet, dass zur Halbzeit der Förderperiode 78 % der veranschlagten öffentlichen Ausgaben schon fest verplant sind. Die Verantwortlichen im Bereich V&V hoffen darauf, dass weitere Umschichtungen innerhalb des EPLR und länderübergreifend im Rahmen der GAK möglich sein werden.

Die Finanzplanung ist bezüglich des EAGFL-G sicherer als in der Vorperiode, weil die Finanzmittel aus dem EAGFL, Abt. Garantie schon zum Jahresbeginn zur Verfügung stehen und fest eingeplant werden können. Dagegen ist die Planbarkeit der nationalen Kofinanzierungsmittel mit Unsicherheiten behaftet. Im Bereich V&V wiegen diese Unsicherheiten weniger schwer, da V&V von den gesamten GA-Mitteln des Landes einen relativ kleinen Anteil beansprucht und von Kürzungen meist kaum betroffen ist.

**Tabelle 6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Rheinland-Pfalz 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2002)**

	KOM-Entscheidung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
<b>Öffentliche Ausgaben, Mio. EURO, insgesamt</b>									
Plan: EPLR	K(2000) 2895	0,81	0,95	5,01	3,16	3,42	4,02	6,63	24,00
Plan: 1. Änderung	K(2002) 3430	--	--	6,18	3,86	3,42	5,00	4,36	26,34
Ist: Auszahlungen		0,51	2,79	8,05	2,77	--	--	--	14,12
<b>EU-Beteiligung, Mio. EURO</b>									
Plan: EPLR	K(2000) 2895	0,41	0,48	2,50	1,58	1,71	2,01	3,31	12,00
Plan: 1. Änderung	K(2002) 3430	--	--	3,09	1,93	1,71	2,50	2,08	13,17
Ist: Auszahlungen		0,26	1,39	4,03	1,39	--	--	--	7,07

*Quelle: EPLR RP 2000, Planänderung 2002, Auswertung Tabelle 104, Oktober des jeweiligen Jahres.*

*Anmerkungen: 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; Für das Jahr 2003 beziehen sich die Angaben auf die Zeit vom 15.10. – 31.12.2002.*

In zeitlicher Hinsicht führen die genannten Planungsunsicherheiten aber zu erheblichen Engpässen. Die Zuweisung der GA-Mittel war teilweise bis Mai eines Jahres unklar. Dadurch verblieb ein sehr kurzer Zeitraum von Juni bis zum EU-Haushaltsjahresende am 15.10. eines Jahres, um Bewilligung und Projektabschluss vorzunehmen. Das Land RP genehmigt aus diesem Grund bei 90 % der Anträge einen vorzeitigen Investitionsbeginn. Dieser Handlungsrahmen gewährleistet, dass die Projekte genehmigt und innerhalb des kurzen verfügbaren Zeitfensters auch abgeschlossen werden können. Die Auszahlungen erfolgten tatsächlich zum überwiegenden Teil in den Monaten August bis Dezember des jeweiligen Jahres, wobei ab dem 16.10. EAGFL-Mittel des Folgejahres eingesetzt werden.

Das Jährlichkeitsprinzip des EAGFL-G führt zu weiterem Mehraufwand, der durch die unterschiedlichen Haushaltsjahre der EU und des Landes RP verursacht wird. Der Landeshaushalt gibt vor der Verabschiedung des Haushalts im Parlament nur ein Zwölftel des vorherigen

Jahresbudgets pro Monat frei. Hierdurch können die Anforderungen der Ernährungswirtschaft insbesondere bei großen Investitionsobjekten nur unzulänglich erfüllt werden. Auch aus diesem Grund wird häufig ein vorzeitiger Investitionsbeginn genehmigt. Folglich tragen die Unternehmen die Investitionskosten und das Risiko bezüglich der Unsicherheit der Kofinanzierung zunächst selbst.

Der Mittelabfluss im Bereich V&V übertrifft bis Ende des Jahres 2002 die Erwartungen des Landes RP. Die erfolgreiche Abwicklung der Projekte war nur dadurch gesichert, dass sich die Übertragung von Mitteln innerhalb des Landesprogramms relativ unkompliziert gestaltete.

Das Jährlichkeitsprinzip wird dem Investitionsverhalten in der Ernährungswirtschaft nicht gerecht. Die Unternehmen reagieren kurzfristig und flexibel auf unvorhergesehene Marktentwicklungen. Diesen Ansprüchen wird das MWVLW dadurch gerecht, dass zumeist eine Genehmigung zum vorzeitigen Investitionsbeginn erteilt wird. Damit hat sich RP den notwendigen Freiraum geschaffen, um die Nachteile bezüglich der Unsicherheit bei der Kofinanzierung und des Jährlichkeitsprinzips aus dem EAGFL, Abt. Garantie zu umgehen.

#### **4.2.6 Das Begleitungs- und Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung**

Das Bewertungssystem setzt sich aus den Monitoring-Tabellen der EU-Kommission und des BMVEL sowie den Erfassungsbögen für die Evaluation zusammen. Die Datenerfassung für das Monitoring erfolgt zentral im Marktreferat des MWVLW und wird an das BMVEL gesandt. Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen. Diese werden von den Bewilligungsstellen direkt an die Evaluatoren weitergeleitet (vgl. Abschnitt 2.2). Von den insgesamt 47 bewilligten Vorhaben sind bisher 22 Erfassungsbögen eingegangen, von denen zur Zeit sieben auswertbar sind.

Die Ex-ante-Bewertung ist in der Anlage 16 zum EPLR vollständig abgedruckt. Die Bewertung hebt die sachgerechte und zielgerichtete Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung hervor. Die Ziele und Maßnahmen der einzelnen Sektoren werden eingehend behandelt. Die Kohärenz mit den Wettbewerbsregeln bzw. den agrarpolitischen Zielen wird besonders herausgestellt. Änderungen oder Ergänzungen wurden nicht vorgeschlagen.

Der Programmbestandteil Verarbeitung und Vermarktung enthält mit Ausnahme der Projektanzahl keine speziellen Indikatoren, die über die Vorgaben in den Leitfäden zur Bewertung der EU-Kommission hinausgehen.

Das Begleitsystem wird von insgesamt sieben Personen, je zwei in den jeweiligen Bewilligungsstellen und einer Person im Marktreferat, betreut. Die Bewilligungsstellen erfassen die Daten und übermitteln sie an das Marktreferat, in dem die Verarbeitung zentral erfolgt.

Die Belastung durch Meldepflichten, Jahresberichte und Agrarstrukturbericht wird als zu hoch empfunden. Es wird bemängelt, dass immer mehr Aufgaben hinzukommen, die häufig nur in Nuancen voneinander abweichen. Außerdem führen unnötige Ergänzungen und Nacherhebungen häufig zu erheblichem Mehraufwand. Bei frühzeitiger Kenntnis über diese zusätzlichen Angaben wäre es möglich gewesen, die Checklisten und Erfassungslisten von Anfang an entsprechend zu gestalten.

Der Bereich V&V im EPLR stellt auf die Kriterien und Wirkungsindikatoren ab, die von der EU-Kommission vorgesehen wurden. Das Begleitungs- und Bewertungssystem ist geeignet, die Anforderungen des internen Fördermanagements in vollem Umfang zu erfüllen. Die zentrale Aufbereitung der Daten im MWVLW ermöglicht jederzeit eine Bereitstellung der für das Monitoring und die Evaluation erforderlichen Daten. Qualität und Rücklauf der Erhebungsbögen sind zufriedenstellend. Die Korrekturarbeit hat einen vertretbaren Umfang und lässt sich im konstruktiven Dialog mit den Bewilligungsstellen leicht lösen.

## **5 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen**

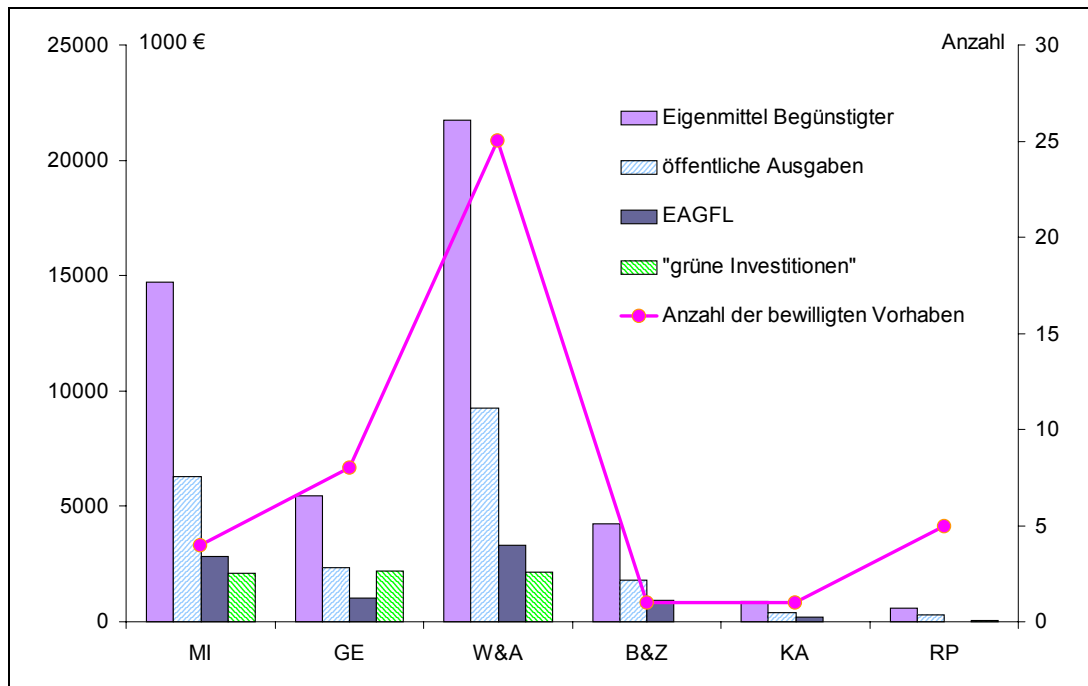
### **5.1 *Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 der VO (EG) Nr. 1257/1999***

#### **5.1.1 Auswertung Monitoringtabelle**

Die Auswertung der Monitoringtabellen geht von folgenden Annahmen aus: Die Tabellenblätter g.1, g.2 und T.5.2 geben den im Berichtsjahr realisierten Umfang von Projekten hinsichtlich der Verteilung auf Sektoren, Investitionsmotive sowie Gebietskulissen wieder. Im Tabellenblatt m&l wird in der Zeile ‚Vermarktung von Qualitätsprodukten‘ der im Berichtsjahr realisierte Umfang von Projekten nach Art. 33 wiedergegeben.

Die Gesamtsumme aller im Bereich der Maßnahmengruppe (g) bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben betrug bis Ende 2002 entsprechend der Angaben in den Monitoringtabellen 67,99 Mio. €, die sich auf 44 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien ist Abbildung 2 zu entnehmen.

**Abbildung 2: Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und ‚Grünen Investitionen‘ in Rheinland-Pfalz**



Quelle: Monitoringtabellen

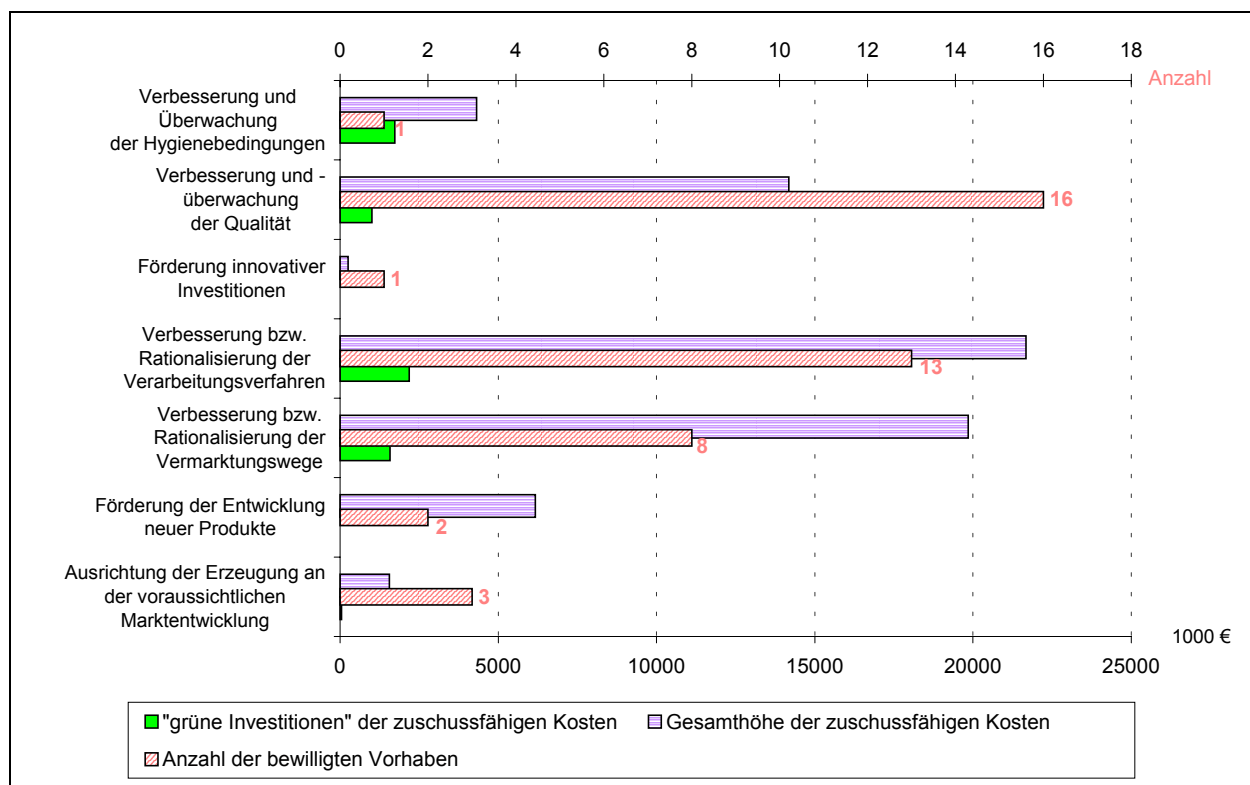
Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Wein (W&A), Milch (MI), Getreide (GE) sowie Blumen und Zierpflanzen (B&Z).

Grüne Investitionen hatten in den Sektoren Milch, Wein und Getreide Bedeutung. In den übrigen Sektoren sind sie bedeutungslos.

Entsprechend den Vorgaben der Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren und der Vermarktungswege, die Verbesserung und Überwachung der Qualität sowie die Förderung der Entwicklung neuer Produkte ab (Abbildung 3). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen sind als Hauptinvestitionsziel bedeutungslos. Im Bereich der übrigen Investitionsziele spielen ‚grüne Investitionen‘ teilweise eine Rolle. Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen sind als Hauptinvestitionsziel bedeutungslos. Im Bereich der übrigen Investitionsziele spielen ‚grüne Investitionen‘ teilweise eine Rolle.

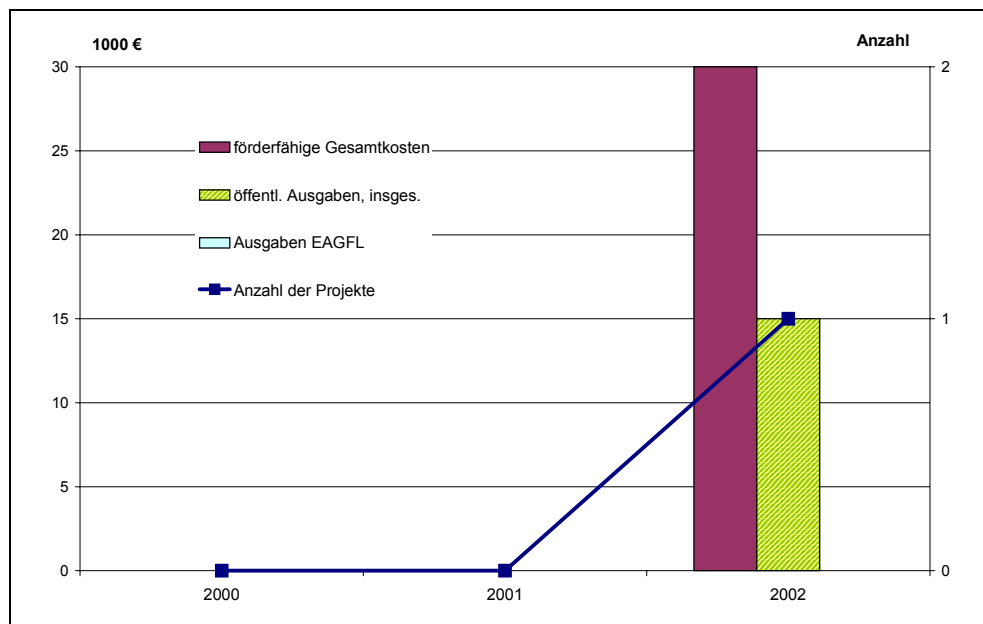
Die förderfähigen Gesamtkosten eines im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen im Jahr 2002 geförderten Projektes lag bei 0,03 Mio. €. Die Förderung erfolgte aus nationalen Mitteln ohne Beteiligung des EAGFL-G (Abbildung 4).

**Abbildung 3: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen‘ in Rheinland-Pfalz**



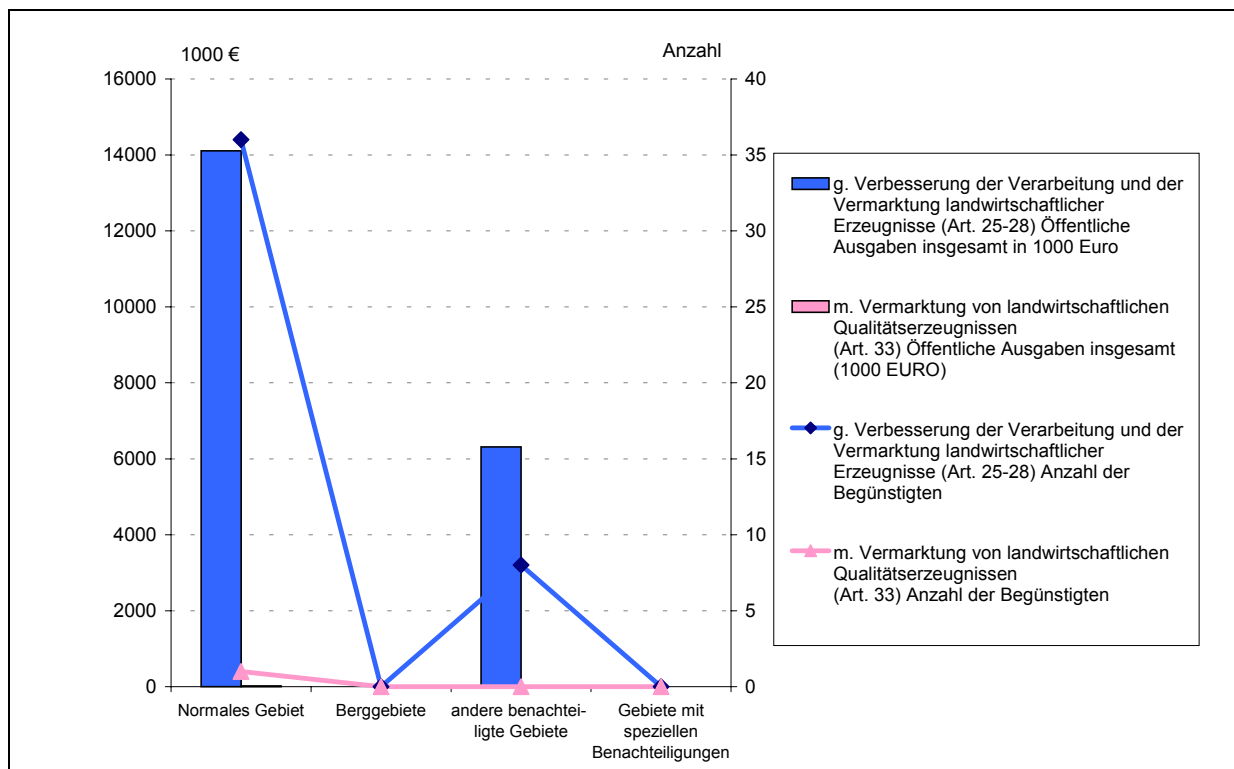
Quelle: Monitoringtabellen

**Abbildung 4: Umfang der Investitionen im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen (Kap. IX, Art. 33, Maßnahme m1) und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien in Rheinland-Pfalz**



Quelle: Monitoringtabellen

**Abbildung 5: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in Rheinland-Pfalz**



Quelle: Monitoringtabellen

Bezogen auf den Umfang der öffentlichen Ausgaben lag der überwiegende Teil der im Rahmen der Maßnahme (g) geförderten Projekte in normalen Gebieten (82 %; Abbildung 5). Auf benachteiligte Gebiete entfiel im Rahmen dieser Fördermaßnahme ein Anteil von 18 %. Das im Bereich der Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse (Art. 33; innerhalb Maßnahme m) geförderte Projekt lag in einem normalen Gebiet.

### 5.1.2 Auswertung Projektliste

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die vom Bundesland RP für den Bereich der Marktstrukturverbesserung (Art. 25-28) bis zum Stichtag 31.12.2002 bewilligten Projekte. Kennzahlen dieser Projekte sind zusammengefasst in Tabelle 7 dargestellt. Mit öffentlichen Fördermitteln in Höhe von 20,51 Mio. € wurden insgesamt Investitionen von 72,26 Mio. € angestoßen. Insgesamt wurden 47 Investitionsvorhaben in sieben Sektoren gefördert.

Die Förderintensität entsprach mit rd. 30 % dem vereinbarten Fördersatz (Tabelle 7). Die sonstigen Fördermaßnahmen, hauptsächlich Vermarktungskonzeptionen, werden mit einem Fördersatz von 50 % aus nationalen Mitteln unterstützt. Regional erzeugte Produkte wurden mit gut 36 % als Top-up-Maßnahmen oder aus nationalen Mitteln gefördert. Da diese Maßnahmen nur geringe Investitionskosten aufweisen, verändern sie den Mittelwert nur unbedeutend.

**Tabelle 7: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Rheinland-Pfalz (Stand: 31.12.2002)**

Sektor	Projekte		Gesamtinvestitionskosten		förderf. Investitionskosten		öffentliche Ausgaben		errechnete Förderintensität
	Anzahl	Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	%	
Milch (MI)	4	21,77	30,1	21,00	30,8	6,30	30,7	30,0	
Getreide (GE)	8	8,10	11,2	7,80	11,4	2,34	11,4	30,0	
Wein und Alkohol (W&A)	25	33,84	46,8	31,00	45,5	9,28	45,2	29,9	
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	1	6,21	8,6	6,06	8,9	1,82	8,9	30,0	
Kartoffeln (KA)	1	1,25	1,7	1,24	1,8	0,37	1,8	30,0	
Regional erzeugte Produkte (RP)	6	1,05	1,5	1,04	1,5	0,38	1,9	36,4	
Sonstige (S: u.a.Verm.-Konzept)	2	0,05	0,1	0,05	0,1	0,02	0,1	53,3	
Summe	47	72,27	100,0	68,20	100,0	20,51	100,0	30,1	

Quelle: Angaben des Bundeslandes

**Abbildung 6: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Projekte in Rheinland-Pfalz (Bewilligungsstand 31.12.02)**

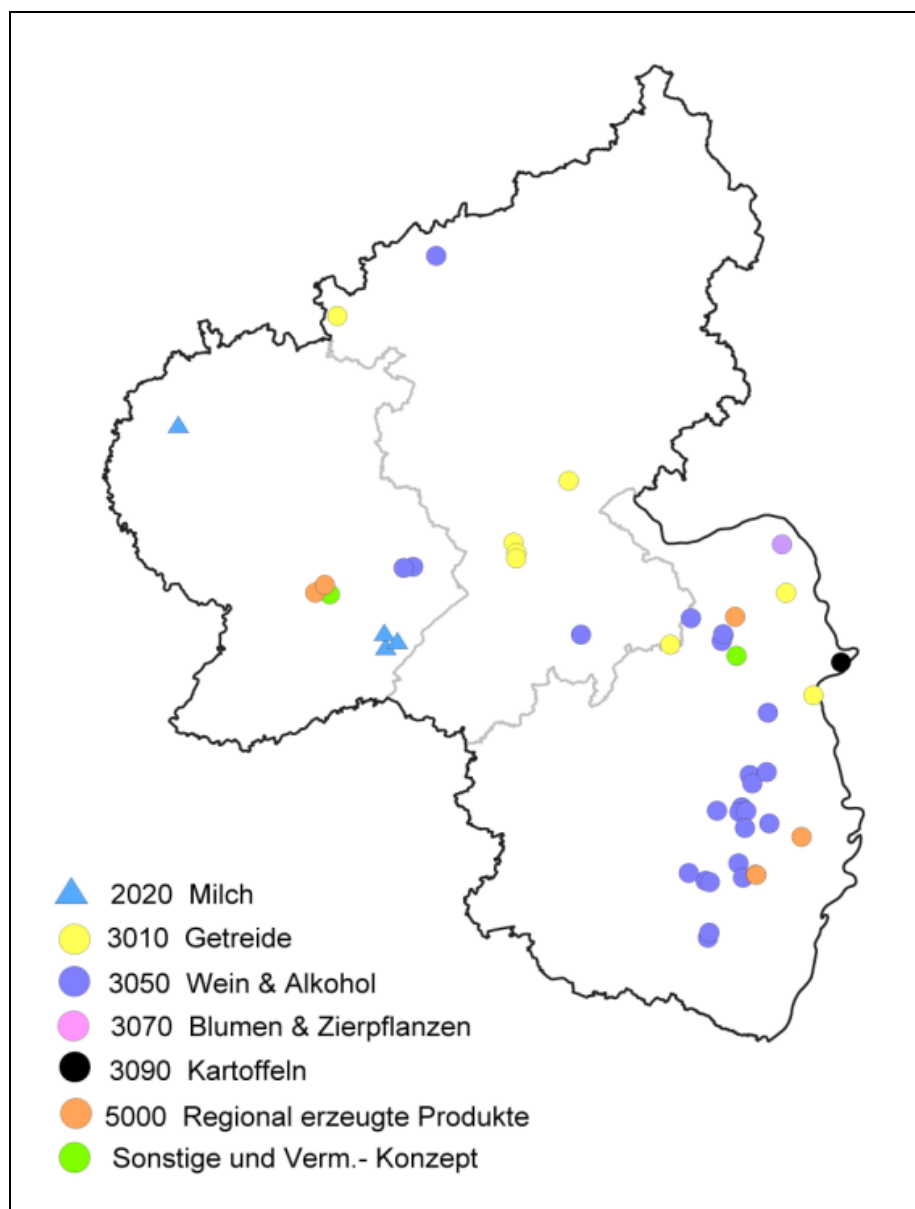
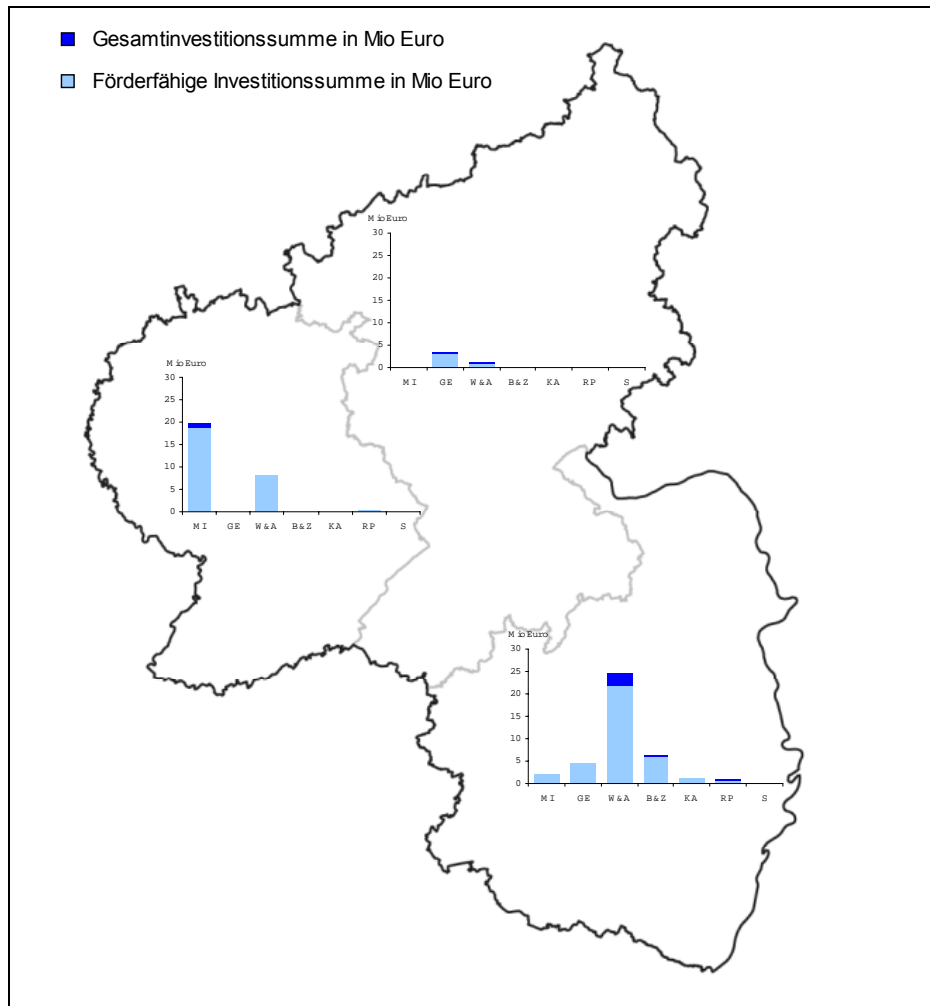


Abbildung 6 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 47 Projekte nach Sektoren. Sie entspricht weitgehend den regionalen Erzeugungsschwerpunkten der jeweiligen landwirtschaftlichen Rohprodukte im Land.

**Abbildung 7: Investitionsumfang nach Sektoren der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Projekte in Rheinland-Pfalz nach Regierungsbezirken (Bewilligungsstand 31.12.02)**



Der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen lag gemessen am förderfähigen Investitionsvolumen bisher in den Sektoren Wein (W&A), Milch (MI), Getreide (GE) sowie Blumen und Zierpflanzen (B&Z). Im Bereich Wein war von den Gesamtinvestitionen nur ein Teilbetrag förderfähig (vgl. Abbildung 7).

## **5.2 Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren**

Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel sind die in Kapitel 2 dargestellten Bewertungsfragen sowie der zu deren Beantwortung im Rahmen der Evaluation entwickelte Erhebungsbogen (s. Anhang 2 bis 4). Wie dort dargelegt, können aus den Erhebungsbögen nur Ergebnisse für die geförderten Projekte abgeleitet werden, die keine betriebsübergreifenden Effekte



berücksichtigen, wie z. B die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen.

Für das Land Rheinland-Pfalz liegen sieben auswertbare Erhebungsbögen aus drei Sektoren vor. Diese enthalten Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Nur in einem Erhebungsbogen wurden auch die Angaben nach Abschluss des Projektes eingefügt, die über die tatsächliche Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach der Fertigstellung der Investition Auskunft geben.

Lediglich anhand der projektspezifischen Antragsangaben, die der Bewilligungsentscheidung zugrunde lagen, wird daher im Folgenden im Sinne von Fallbeispielen dargelegt, inwieweit die Erhebungsbögen Antworten auf die Bewertungsfragen der Kommission zulassen und welche Restriktionen bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachten sind. Es wurde ein Fallbeispiel ausgewählt mit einem Gesamtinvestitionsumfang von 0,22 Mio. €, der insgesamt förderfähig ist. Als öffentliche Zuschüsse sind hierfür rd. 0,067 Mio. € geplant.

### **VII 1: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?**

Die Wettbewerbsfähigkeit im Markt des betrachteten geförderten Unternehmens soll gemäß der Planungen aufrechterhalten und gestärkt werden mit gleichgerichteten Wirkungen auf die bezogenen landwirtschaftlichen Rohstoffe. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt wird, ableiten.

*VII.1-1: Bedeutung des Investitionszieles Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung sowie der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten:* Diese Zielsetzung wird mit 10 % als bedeutend beurteilt. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte (+0,19 Mio. €). Dagegen soll der Umsatz leicht sinken (-1,4 %). Die widersprüchliche Aussage dieser Indikatoren hängt vermutlich mit der Lagerdauer der im Fallbeispiel erzeugten Produkte zusammen, die in der Regel ein Jahr überschreitet. Diese Indikatoren erscheinen in den meisten Fällen weit aussagekräftiger als die von der Kommission zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage vorgeschlagenen Kennzahlen.

*VII.1-2: Anzahl Unternehmen, die im Zuge der Investitionen Qualitätssicherungs- bzw. -managementsysteme etabliert haben:* Keine Veränderung geplant, entsprechende vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben sind bereits vorhanden.

*VII.1-3: Bedeutung des Investitionszieles Verbesserung und Überwachung der Qualität:* Dieses Investitionsziel dominiert mit 70 % Bedeutung, was einem Wert von 0,16 Mio. € entspricht.

Grundsätzlich hat die Interpretation zu berücksichtigen, dass eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht zwingend auch die Rohstoffqualität einbezieht.

Ergänzend können auch die bei Frage VII.2 behandelten Innovationsaktivitäten zur Klärung dieser Bewertungsfrage herangezogen werden.

*VII.1–4: Veränderung der Kapazitätsauslastung:* Hinsichtlich dieser Kennzahl bestehen erhebliche Definitionsprobleme im Blick auf z.B. die Tageskapazität bei unterschiedlicher Anzahl von Schichten, Kapazitätsangaben bei saisonaler Produktion oder der Differenzierung zwischen Produktions-, Lager- oder Annahmekapazität bei Vermarktungs- bzw. Verarbeitungsunternehmen. Diese Problematik lässt sich nicht mit vertretbarem Aufwand für die Begünstigten aber auch die Evaluation lösen. Ohne solche zusätzlichen Differenzierungen sind die Angaben aber nicht interpretationsfähig. Insoweit kann auf die Erhebung dieser Angaben verzichtet werden. Im Fallbeispiel bleiben sowohl die Tages- und Jahreskapazität als auch die Kapazitätsauslastung unverändert. Fragwürdig bleibt die Aussage dieses Indikators bei Verlassen der Ebene von Einzelunternehmen und einer Summenbildung über mehrere Unternehmen hinweg.

*VII.1–5: Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit:* Dieser Indikator lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Für Betriebszweiganalysen oder den Vergleich ähnlicher Betriebe wäre diese Kennzahl auch geeignet, solche Betrachtungen werden aber im Rahmen der Evaluation nicht angestellt. Selbst die Ermittlung der Förderfälle mit Reduktion/Erhöhung der Stückkosten kann kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, da die Bezugsgröße ‚produzierte Menge an Endprodukten‘ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt. Im Fallbeispiel sollen sich die Stückkosten geringfügig um +2,3 % aufgrund der geplanten Qualitätsverbesserung und der gesunkenen Outputmenge erhöhen. Die Problematik der Nutzung dieses Indikators wird erst über den Einzelfall hinaus deutlich.

Entwicklung der Arbeitsproduktivität: Eine investitionsinduzierte Wertsteigerung der produzierten Produkte geht in die Ermittlung der Arbeitsproduktivität ein. Diese steigt im Fallbeispiel um +10 %, womit eine höhere Aussagekraft erzielt wird als mit den Stückkosten.

Bedeutung Rationalisierung als Investitionsziel: Mit den Erhebungsbögen ist eine differenzierte Erhebung einzelner Investitionsmotive in Richtung Rationalisierung möglich. Im Fallbeispiel wird die Anwendung neuer Techniken mit 10 % bzw. 0,022 Mio. € für wichtig gehalten.

Am ehesten ist die Kombination von angegebenen Zielen der Investition und Veränderungen hinsichtlich von Menge und Wert der erzeugten Produkte und/oder des Umsatzes geeignet, Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfrage zu liefern. Angesichts der dargelegten fallspezifischen Unterschiede sowie bei der Interpretation zu beachtenden Restriktionen wird die Schwierigkeit deutlich, Beobachtungen von Einzelfällen zu einer Kennzahl über die Wirksamkeit der Förderung zu verdichten. Hier wird es notwendig sein, durch Kombination verschiedener Kennzahlen belastbare Aussagen abzuleiten. Dies ist derzeit angesichts der Einzelfallstudie nicht möglich, sollte sich aber im Verlauf der Förderperiode umsetzen lassen.

**VII.2: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu steigern, und zwar indem die Qualität dieser Produkte verbessert wurde?**

Die Wertschöpfung im Fallbeispiel soll gemäß der Planungen nahezu gehalten werden mit gleichbleibenden Wirkungen auf die bezogenen landwirtschaftlichen Rohstoffe. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt wird, ableiten.

*VII.2-1: Verbesserung der Qualität der verarbeiteten/vermarkteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse:* Dies ist auf Unternehmensebene direkt schwer zu ermitteln. Die Bedeutung der Rohstoffqualität für das Verarbeitungs- bzw. Vermarktungsunternehmen kann indirekt daraus abgeleitet werden, ob bei den vertraglich gebundenen Rohwarenbezügen Qualitätszu- oder -abschläge bei den Preisen vereinbart sind. Im Fallbeispiel gibt es nur eine Rohwarenkategorie. Hierzu gibt es keine Angaben bezüglich der Vertragsbedingungen. Da es sich um eine Erzeugergemeinschaft handelt, waren diese Angaben nicht obligatorisch. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass beim Bezug von Rohwaren, die nicht von Erzeugern direkt bezogen werden, Qualitätszu- oder -abschläge eher nicht anzutreffen sind.

Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor-nach der Investition) hinsichtlich der bei behördlichen Kontrollen festgestellten Beanstandungen sowie der qualitätsbedingt verworfenen Produktion pro Jahr geben.

Als indirekte Indikatoren können auch die bei Frage VII.1-2 und VII.1-3 beschriebenen herangezogen werden. Darüber hinaus kann auch die Innovationsaktivität der geförderten Unternehmen als Hinweis für Anstrengungen im Bereich Produktqualität angesehen werden. Hier erweist sich allerdings der Vergleich vorher/nachher als problematisch in der Auswertung. Wenn ein Unternehmen laufend durch Produktinnovationen seine Wettbewerbsfähigkeit erhöht, kommt es bei gleichbleibender Innovationsaktivität zu keiner Änderung im Vergleich zur Vorperiode. Insoweit ist es sinnvoll, hier allein die Innovationen zu berücksichtigen, die sich nach

Antragstellung ergeben haben. In dem hier betrachteten Fall ist keine Innovation geplant. Hierzu werden sich mit zunehmender Anzahl auswertbarer Fälle auch die Auswertungsmöglichkeiten erweitern.

Bemühungen um Qualitätsverbesserungen und Absatzsicherung sind aus dem Ziel ‚Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse‘ abzuleiten. Im betrachteten Fall wird diesem Ziel keine Bedeutung zugewiesen.

Betrachtet man die Herstellung von Öko-Erzeugnissen als Qualitätsmerkmal, so kann der mengenmäßige Anteil dieser Produktionsweise am Rohwarenbezug als Indikator dafür genutzt werden. Im Fallbeispiel werden keine Rohwaren aus ökologischer Produktion eingesetzt.

*VII.2–2: Verstärkte Anwendung von Gütezeichen:* Die von der Kommission vorgeschlagene Ermittlung von Kennzahlen auf Produktebene ist mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Stattdessen wird die Nutzung von Gütezeichen durch die Begünstigten generell abgefragt.

Im Fallbeispiel werden Gütezeichen vor und nach der Investition unverändert genutzt. Die Produkte tragen zu 2 % der Menge bzw. 5 % des Wertes unternehmenseigene Herkunftszeichen. Inhaltlich handelt es sich um Herkunftszeichen, Güte- bzw. Markenzeichen werden nicht genutzt.

Die Bedeutung der Nutzung von Gütezeichen nimmt gemessen am Umsatz in diesem Fallbeispiel zu. Die Zunahme ist auf die Umsatzreduzierung zurückzuführen. Fallspezifische Gegebenheiten schränken im Blick auf die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen die Aussagekraft des Ergebnisses nicht ein.

*VII.2–3: Höhere Wertschöpfung aufgrund von Qualitätsverbesserungen:* Die Wertschöpfung wird anhand der Erhebungsbögen näherungsweise berechnet, indem der Materialeinsatz, der Umsatz mit Handelswaren sowie der Personalaufwand vom Umsatz abgezogen werden. Im Fallbeispiel wird eine Reduzierung der Wertschöpfung um –3,5 % erwartet. Das Ergebnis klingt widersprüchlich zur geplanten qualitativen Verbesserung, ist aber bei erwarteten Preissenkungen für die verkauften Produkte verbunden mit steigenden Arbeitskosten und großer Zeitverzögerung zwischen Verarbeitung und Absatz einigermaßen erklärbar. Dieser Indikator ist leicht ermittelbar und auch im Hinblick auf die Wirksamkeit der Förderung in der Regel gut interpretierbar.

Insgesamt können aus den Abfragen des Erhebungsbogens deutliche Hinweise auf den Stellenwert von Qualitätsaspekten in den geförderten Unternehmen und seine Veränderungen gewonnen werden.

**VII.3: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?**

Der Rohwarenbezug soll im Fallbeispiel leicht ansteigen. Die Erzeuger profitieren direkt durch zunehmende Vertragsbindung. Aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt wird, lässt sich diese Beurteilung ableiten.

*VII.3–1: Sicherung oder Steigerung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen und von deren Preisen:* Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt die fünf wichtigsten Rohwaren in Bezug auf Mengen, Werte sowie Vertragsregelungen und Preisregelungen abgefragt. Eine Aggregation der Mengen setzt die Verwendung gleicher Einheiten voraus, die nicht immer gegeben ist<sup>2</sup>, und ist nur spezifisch für gleiche Rohwaren sinnvoll und evtl. noch auf Projektebene. Bei der letztgenannten Betrachtungsebene ist aber zu berücksichtigen, dass der Rohwarenbezug sich auf „Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs“ bezieht und insoweit z. B. auch Rohwarenbezüge von anderen Unternehmen oder Halbfertigprodukten enthalten kann, wie z.B. im Molkereibereich den Zukauf von Rahm. Eine Auswertung der Mengenangaben für die fünf Hauptprodukte ist daher problematisch und nur in Einzelfällen sinnvoll.

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des Rohwareninputs nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. Im Fallbeispiel ist eine leichte Erhöhung der insgesamt bezogenen Menge geplant, wobei nur eine Rohwarenkategorie eingesetzt wird.

Hinsichtlich der Wertangaben kann sowohl eine Betrachtung der Summe der fünf wichtigsten bezogenen Rohwaren wie auch des Wertes aller bezogenen Rohwaren Hinweise auf die Wirkungen der Förderung geben. Im Fallbeispiel sollen die Menge und der Wert der bezogenen Rohwaren investitionsbedingt um jeweils +1 % steigen. Die Erlössituation der landwirtschaftlichen Erzeuger verbessert sich somit bei Realisierung der Planungen in dem geförderten Projekt.

Hinsichtlich der für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise sind genaue Angaben nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten. In den Erhebungsbögen wurde daher nach bestimmten Merkmalen der Preisvereinbarungen gefragt. Dies erlaubt eine Fülle von Auswertungen im Blick auf investitionsinduzierte Veränderungen, die hier nicht alle dargestellt werden können und auch mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Ableitung allgemeiner, projektübergreifender Wirkungen verbunden sind. Darauf einzugehen würde den Rahmen der Zwischenevaluation sprengen. Die Abfrage der prozentualen Differenz zum Durchschnittspreis vor und nach der Investition

---

<sup>2</sup> Beispielsweise erfolgen im Sektor Obst und Gemüse Mengenangaben in t bzw. kg oder auch in Bund oder Kisten. In solchen Fällen ist eine Addition ohne zusätzliche Informationen und Nachfragen nicht möglich.

liefert Erkenntnisse über die angestrebte Preisgestaltung. Im Fallbeispiel sind hierzu keine Angaben vorhanden, da es sich um eine Erzeugergemeinschaft handelt und vorausgesetzt werden kann, dass die Erzeuger direkt profitieren. Bei Betrachtung von vielen Fällen müsste man sich allerdings mit der Ermittlung der Anzahl der Projekte mit angestrebter positiver Entwicklung der Erzeugerpreise begnügen. Hier ergeben sich durch eine Erhöhung der Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen weitere Auswertungsmöglichkeiten z. B. nach Sektoren.

*VII.3–2: Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Erzeugern der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse und den verschiedenen Stufen der Verarbeitung/Vermarktung:* Der Anteil vertraglich gebundener Rohwaren wird nach den Kategorien Bezug von Erzeugergemeinschaften einerseits und Einzelerzeugern bzw. sonstigen Zusammenschlüssen andererseits abgefragt. Verzerrungen ergeben sich hier, wenn es sich bei einzelnen der bezogenen Rohwaren um von anderen Verarbeitern bezogene Rohwaren, Halbfertigwaren oder Zwischenprodukte landwirtschaftlichen Ursprungs handelt, deren Vertragsbindung nicht ausgewiesen wird und auch nicht nachgewiesen werden muss, wenn die in den Förderbedingungen geforderten Vertragsbindungsanteile anderweitig erfüllt sind. Im Fallbeispiel liegen keine Angaben vor, weil es sich um eine Erzeugergemeinschaft handelt, deren Vertragsbedingungen anerkannt sind. Die Gegebenheiten sind in der Realität diesbezüglich sehr vielfältig, so dass zusammenfassende Auswertungen und deren sinnvolle Interpretation im Hinblick auf die Förderungswirkungen erschwert werden bzw. nicht zugelassen sind. Inwieweit diese Probleme bei einer größeren Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen umgangen werden können, bleibt künftigen Evaluationen vorbehalten.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich Erkenntnisse darüber gewinnen, ob die landwirtschaftlichen Rohwarenerzeuger von der Förderung profitiert haben. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezuges. Für einen Vergleich mit Landwirten, die ihre Produkte an nicht geförderte Unternehmen absetzen, fehlt leider die Datengrundlage. Hinsichtlich der in den geförderten Projekten gezahlten Erzeugerpreise werden allgemeinere Einschätzungen und Sachverhalte erhoben. Angaben bezüglich der Vertragsbindung sind ohne Einbeziehung der Rahmenbedingungen des Einzelfalles schwer verallgemeinernd zu interpretieren.

#### **VII.4: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?**

Diese Frage bezieht sich auf unterschiedliche Sachverhalte. Der Aspekt des Tierschutzes ist auf wenige Sektoren begrenzt und darüber hinaus hat auch die Schlachtung von Tieren wenig Bedeutung in der laufenden Förderperiode. Insoweit sind dazu, wenn überhaupt, nur wenige Angaben verfügbar bzw. zu erwarten. Hinsichtlich der Aspekte Gesundheit und Arbeitssicherheit

sind in den geförderten Projekten Verbesserungen zu erwarten. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt wird, ableiten.

*VII.4–1: Zweckdienliche Aufnahme von Belangen der Gesundheit und des Tierschutzes in das Programm:* Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise auf diese Frage Antworten zu liefern: Verbesserung und Überwachung der Qualität sowie Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen mit positiven Auswirkungen auf den Ernährungswert; die Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene); Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Unfallschutzes. Bezogen auf die förderfähigen Investitionskosten kann für jedes dieser Ziele projektspezifisch der Wert errechnet werden und über die Projekte summiert werden.

Im Fallbeispiel ist die Verbesserung und Überwachung der Qualität mit 70 % das Hauptinvestitionsziel, was einem Wert von 0,16 Mio. € entspricht. Die anderen Ziele sind hier nicht relevant.

*VII.4–2: Tiere, die verbracht oder zum Schlachten bestimmt sind, stellen keine Infektionsquelle dar:* Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier keine weiteren Angaben gemacht werden. Die Relevanz dieses Indikators ist auch nicht sehr hoch, da er auf wenige Sektoren begrenzt ist und die Schlachtung in dieser Förderperiode nur in geringem Umfang Gegenstand der Förderung ist.

*VII.4–3: Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Personen, die mit der Verarbeitung und Vermarktung zu tun haben:* Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier derzeit keine weiteren Angaben gemacht werden. Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären aber Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor-nach der Investition) hinsichtlich der meldepflichtigen Unfälle pro Jahr geben.

#### **VII.5: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zum Umweltschutz beigetragen?**

Die von der EU vorgegebenen Kriterien bzw. Indikatoren zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage erfassen nicht die auf Ebene der Verarbeitung und Vermarktung relevanten und erfassbaren Kennzahlen. Es ist kaum möglich, auf Ebene dieser Unternehmen auswertbare Auskunft über umweltrelevante Merkmale bei der Erzeugung der bezogenen Rohwaren zu erhalten. Im Rahmen des entwickelten Erhebungsbogens lassen sich aus den Angaben indirekt Rückschlüsse auf Umweltaspekte ziehen, da diese auch unter die Qualitätsmerkmale fallen. Insoweit gelten die an anderer Stelle bereits zu dieser Problematik dargelegten Aussagen (Frage VII.2).

Aus Sicht der Evaluatoren erscheint es unter der Überschrift „Umweltschutz“ zweckmäßiger, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die dort feststellbaren Wirkungen der Investitionsförderung auf die Umwelt zu erfassen.

Im Fallbeispiel soll gemäß der Planungen der Energieeinsatz bezogen auf 1 000 € Umsatz vermindert werden. Dagegen wird ein erhöhter Trinkwassereinsatz erwartet. Es kann somit eine Reduktion umweltbelastender Emissionen erwartet werden sowie teilweise ein schonender Umgang mit endlichen Ressourcen. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im folgenden dargelegt wird, ableiten.

*VII.5–1: Schaffung ertragreicher Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse, die mit umweltfreundlichen Methoden angebaut wurden:* Bezogen auf die Wirkungen hinsichtlich des Rohwarenbezugs wird auf die Ausführungen zur Frage VII.2 verwiesen.

Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise Antworten hinsichtlich der Bedeutung des Umweltschutzes in geförderten Projekten zu liefern: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung); Anwendung neuer Techniken; bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle. Im Fallbeispiel werden der Umweltschutz und die Anwendung neuer Techniken mit einer geschätzten Bedeutung von je 10 % genannt.

Anhand des Erhebungsbogens kann ermittelt werden, wie sich der Energieeinsatz in dem geförderten Unternehmen verändern soll. Dazu ist zunächst die Umrechnung der hauptsächlich eingesetzten Energieart auf eine einheitliche Messgröße (kWh) notwendig. Der Energieeinsatz je 1 000 € Umsatz soll sich gemäß der Planungen um -0,6 % verringern. Insofern kann von einer gewissen Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. Bei einer kumulierten Betrachtung über viele Projekte hinweg ist diese Kennzahl weniger aussagekräftig. Hinweise auf Unterschiede zwischen den Projekten erhält man dadurch, dass man die Projekte nach solchen mit Energieeinsparungen und solchen mit gestiegenem Energieeinsatz unterscheidet.

Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen ist im betrachteten Projekt nicht geplant.

Der mengenmäßige Verbrauch von Trinkwasser soll im Fallbeispiel bezogen auf 1 000 € Umsatz um 59 % steigen. Insofern können von der Förderung keine weiteren ressourcenschonenden Effekte erwartet werden. Einem kumulierten Ergebnis aus vielen Projekten liegen sehr unterschiedliche Entwicklungen in Einzelfällen zugrunde, auf die einzugehen, diese Evaluation überfordern würde.



Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen sowie von Abwasser hat im Fallbeispiel bezogen auf den Umsatz eine geringe Bedeutung von gut 2 %. Bezogen auf 1 000 € Umsatz ist ein leichter Rückgang der zu entsorgenden Mengen geplant.

*VII.5–2: Die geförderten Maßnahmen in den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung gehen über die Mindestanforderungen des Umweltschutzes hinaus:* Hier ist eine Abfrage sehr schwierig. Dies liegt zum einen in der Schwierigkeit, die Mindestanforderungen so zu definieren, dass sie von allen in gleicher Weise interpretiert werden. Zum anderen ist es schwierig, eine geeignete Maßzahl für den Umfang bezogen auf die Gesamtinvestition zu bestimmen. Unter beiden Gesichtspunkten erscheint es daher zweckmäßig, auf Kennzahlen hinsichtlich dieses Aspektes zu verzichten, zumal die übrigen Kennzahlen hinreichende Informationen über den Stellenwert des Umweltschutzes in den geförderten Projekten liefern.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich somit für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung Erkenntnisse darüber gewinnen, wie die Förderung hinsichtlich der Zielsetzung des Umweltschutzes gewirkt hat. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des Energieeinsatzes und des Wasserverbrauchs. Die Abfallentsorgungsproblematik spielt im Fallbeispiel eine untergeordnete Rolle, wäre aber prinzipiell auch zu analysieren.

### **5.3 Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting-questions)**

Die Erhebung von Daten/Indikatoren im Rahmen der Erhebungsbögen liefert auch für viele kapitelübergreifende Fragen Auswertungsmöglichkeiten, die in der nachfolgenden Tabelle 8 dargestellt sind. Die Erhebungsbögen enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Projektspezifische Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen kaum vor. Insoweit beschränken sich die Ausführungen in dieser Zwischenevaluation darauf, mögliche Auswertungen der Erhebungsbögen im Hinblick auf die Beantwortung der Bewertungsfragen der Kommission tabellarisch aufzuzeigen sowie die bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen darzulegen.

In den Erhebungsbögen werden nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst, eine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen, ist nicht möglich. Die Erhebungsbögen erlauben Vergleiche der Situation vor und nach der Investition. Vergleiche von Unternehmen/Betriebsstätten, die gefördert werden, mit solchen, die nicht gefördert werden ("with - without"), sind im Bereich Verarbeitung und Vermarktung nicht möglich. Zum einen mangelt es an ausreichenden

Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden, zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen in dem gewünschten Umfang Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

**Tabelle 8: Beiträge des Maßnahmebereichs ‚g‘ zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen**

	von Relevanz		Beitrag für cross cutting zum				Art der Wirkung				Begründung für „nein“ in Spalte 3 oder 5 / Methodik der Informationsgewinnung und ggf. Bezugsgröße
	ja	nein	mid-term		ex-post		direkt		dauerhaft		
			ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	
Querschnittsfrage 1: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Bevölkerung auf dem Land zu halten?											
1	X										
1-1	X										
1-1.1	X			X		X					In landwirtschaftlichen Betrieben erfolgt keine Datenerhebung
1-2	X										
1-2.1	X		X		X		X		X		direkt in begünstigten Unternehmen beschäftigte Frauen und Männer
1-3	X										
1-3.1	X			X		X					keine Angaben erfasst
Querschnittsfrage 2: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben zu sichern?											
2	X										
2-1	X										
2-1.1	X			X		X					keine Angaben zu der Beschäftigung in landwirtschaftl. Betrieben

2-1.1 a	X			X		X					dto.
2-1.1 b	X			X		X					dto.
2-1.1 c	X			X		X					
2-1.1 d	X			X		X					
2-1.1 e	X			X		X					
2-1.1 f	X		X		X			X		X	Lieferbindung der Erzeuger mit Verarbeitern und Vermarktern wird erfasst, anhand der Mengenentwicklung ist qualitative Einschätzung möglich (z.B. verarbeitete Rohstoffmengen)
2-2	X										nur direkte Auswirkungen auf geförderte Unternehmen
2-2.1	X										
2-2.1 a	X		X		X			X		X	Frauenanteil in geförderten Unternehmen erfasst
2-2.1 b	X			X		X					keine Daten zur Verfügung (evtl. Auszubildende)
2-2.1 c	X			X		X					dto.
2-2.1 d	X			X		X					dto.
Querschnittsfrage 3: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, das Einkommensniveau der ländlichen Bevölkerung zu erhalten oder zu verbessern?											
3	X										
3-1	X		X		X						nur auf indirekte Weise qualitative Aussagen möglich

										(Rohstoffeinsatzmengen, Preisentwicklung)	
3-1.1	X			X		X				keine Daten zur Verfügung	
3-1.1 a	X			X		X				dto.	
3-1.1 b	X			X		X				dto.	
3-1.1 c	C			X		X				dto.	
3-1.1 d	X		X		X			X		X	nur qualitative Aussagen
3-2	X		X		X						
3-2.1	X		X		X			X		X	Lohnsumme der in den geförderten Unternehmen Beschäftigten (direkt)
3-2.1 a	X			X		X					keine Daten erfasst
3-2.1 b	X			X		X					dto.
3-2.1 c	X		X		X						nicht systematisch erfasste Angaben
Querschnittsfrage 4: In welchem Umfang hat das Programm die Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?											
4	X										
4-1	X		X		X						Bedeutung der Investitionsziele und -motive erfasst
4-1.1	X		X		X			X		X	Umsatz, Materialaufwand, Gewinn aus G+V-Rechnung erfasst
4-2	X		X		X			X		X	Produktqualität und Änderung der Lieferbindung an der Schnittstelle Landwirt - Verarbeiter oder Vermarkter
4-2.1	X		X		X			X		X	nur Gesamtbetrachtung wichtiger Produkte möglich

4-2.2	X		X		X		X		X	ökologische Produkte, Qualität, Tierschutz etc. erfasst für Verarbeiter bzw. Vermarkter
4-2.3	X		X		X		X		X	Umsatzveränderung von Markenzeichen, ökologischen Produkten
4-3	X									
4-3.1	X			X		X				Nur Bereich Landwirt/ Verarbeiter-Vermarkter erfasst nicht Gesamtkette zur erfassten Stufe siehe 4.2
4-3.2	X		X		X		X		X	Lieferbindung der Rohware (Preise/Einheit) vorher/ nachher
Querschnittsfrage 5: In welchem Umfang hat das Programm zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?										
5	X									
5-1	X		X		X					
5-1.1	X		X		X		X		X	Investitionsziele, -motive abgefragt
5-1.2	X		X		X		X		X	werden abgefragt
5-1.2 a	X		X		X		X		X	Anwendung neuer Techniken, Input an Energie, Wasser, Verpackung
5-1.2 b	X			X		X				nicht erfasst
5-1.3	X		X		X		X		X	eventuell stehen Daten zur Verfügung
5-1.3 a	X			X		X				keine Daten erfasst
5-1.3 b	X		X		X					möglich, dass z. B. höherer Verpackungsaufwand erfasst wird. Problem: Zielkonflikte: z.B. erhöhte Wettbewerbsfähigkeit versus erhöhten



5-4.1 a		X									
5-4.1 b		X									
Querschnittsfrage 6: In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des Programms beigetragen?											
6	X										
6-1	X										
6-1.1	X		X		X			X		X	allenfalls sehr allgemeine qualitative Äußerungen
6-2	X		X		X			X		X	Befragungsergebnisse
6-2.1	X		X		X			X		X	für Erzeugerzusammenschlüsse oder andere Rechtsformen der geförderten Unternehmen, aber keine Großunternehmen oder KMU
6-2.2	X		X		X			X		X	Befragungsergebnisse
6-3	X		X		X			X		X	
6-3.1	X		X		X			X		X	Fördersatz = Investitionskosten / Fördersumme
6-4	X		X		X			X		X	
6-4.1	X		X		X			X		X	keine quantitative Aussagen, Abfrage bei Bewilligungsstellen
6-5	X			X		X					
6-5.1	X			X		X					keine systematischen Informationen erhoben



## **6 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge**

### **6.1 Programm**

Die Beurteilung der Bestandteile des Programms mit Relevanz für die Maßnahme (g) lautet vorwiegend gut. Dies gilt vornehmlich für die Ausgestaltung der Interventionslogik des Programmbestandteils. Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird sinnvoll genutzt. Hieraus wird teilweise direkt ein Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene hergestellt.

Die Situationsbeschreibungen, der Bedarf und die Ziele sind für die meisten förderfähigen Sektoren zusammenhängend und mit einigen zusätzlichen Ergänzungen nachvollziehbar. Die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Landwirtschaft ist neben der Bündelung der Vermarktungsstrukturen tragende Zielsetzung im Bereich V&V. Die Nichtberücksichtigung der Sektoren frisches Obst und Gemüse sowie Eier und Geflügel ist nachvollziehbar.

RP nutzte den rechtlichen Spielraum und scheint im Marktstrukturbereich die institutionellen Rahmenbedingungen zu beherrschen. Deutlich wird dies unter anderem daran, dass keine Aufteilung der Fördermittel nach Sektoren vorgenommen wurde. Hingegen wurde die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen gegenüber dem GA-Rahmen maßgeblich verschärft. Dadurch setzt die Förderung wichtige Impulse für die Bündelung der regionalen Vermarktungsstrukturen.

Der integrierte Ansatz des Programms bewirkt eine Zunahme an Komplexität verbunden mit einem Zwang zu verstärkter Koordination auch auf Ministeriumsebene. RP ist im Bereich Marktstruktur bereits zentralisiert, so dass aus dieser Sicht gewährleistet ist, dass die Maßnahmen im Marktstrukturbereich effizient umgesetzt werden.

### **6.2 Durchführung**

Die Umsetzung des Programms erfolgte im Marktstrukturbereich im wesentlichen in den Strukturen der vorausgegangenen Förderperiode. Durch die späte EU-Rechtsetzung (VO (EG) Nr. 1257/1999, VO (EG) Nr. 1750/1999) etc.) lastete ein enormer Zeitdruck auf der Erstellung und Einführung. Nach den Anfangsschwierigkeiten gab es keine inhaltlichen Probleme mit dem Wechsel zur Garantie. Die Durchführung bzw. Umsetzung des Programms bereitete mit dem Wechsel zum EAGFL-G anfangs administrative Probleme. Hier war es vor allem der Wechsel zum Rechnungsabschlussverfahren. Da die späte Genehmigung schon in der aktiven Programmperiode

lag, war zu wenig Zeit für eine ordnungsgemäße Einführung in die verwaltungsmäßige Abwicklung vorhanden.

Nachhaltiger Mehraufwand entstand durch das neuartige Berichts- und Kontrollwesen. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll. Dies würde auch die Glaubwürdigkeit von Erhebungen bei den Begünstigten und damit deren Bereitschaft zur Mitarbeit erhöhen.

Das Jährlichkeitsprinzip verursacht in der Maßnahme (g) zum Ende des EU-Haushaltsjahres enormen Zeitdruck. Einerseits ist bei den in der Regel größeren Investitionsvorhaben im Bereich V&V oft nicht sicher, ob die formalen Voraussetzungen für Auszahlungen noch termingerecht vorliegen. Zum Anderen müssten dann, wenn im Bereich V&V keine Mittel mehr zur Auszahlung kommen, größere Summen in kürzester Zeit auf andere Maßnahmen transferiert werden, um eine Rückgabe der Mittel zu vermeiden.

Investitionsentscheidungen in der Ernährungswirtschaft sind in erheblichem Umfang von den jeweiligen Marktgegebenheiten und Markteinschätzungen geprägt, die oftmals kaum vorhersehbaren Änderungen unterliegen. Sie erfordern häufig eine schnelle Reaktion durch die Unternehmen. Für eine Förderung solcher Anpassungen sind teilweise Programmänderungen erforderlich, die einmal pro Jahr zum 31. Januar möglich sind. Diese Fixierung auf ein Datum wird dem Bedarf der Wirtschaft unzulänglich gerecht, zumal wenn man berücksichtigt, dass die Genehmigung von Änderungsanträgen derzeit viel zu lange dauert.

### **6.3 Begleitungs- und Bewertungssystem**

Wichtiges Element der Begleitung sind die Monitoringtabellen. Hier bestehen Ungereimtheiten im Bereich ‚Grüne Investitionen‘: Sie setzen sich aus dem Ziel ‚Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung)‘ und ‚Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)‘ zusammen. Allerdings wird im Monitoring nur das Ziel Umweltschutz abgefragt, so dass ein systematischer Erhebungsfehler vorliegt. Ferner gab es nachträgliche Anpassungen. Das Projekt muss zu 100 % einem Hauptziel zugeordnet werden und außerdem sind verschiedene Gebietskategorien zu erfassen. Trotz der Erleichterungen infolge des gestiegenen Einsatzes von EDV führen nachträgliche Anpassungen nicht nur zu zusätzlichem Programmieraufwand sondern haben auch organisatorisch Aufwendungen zur Folge und vor allem verursachen sie Beratungs- und Betreuungsaufwand bei den Anwendern und wachsende

Fehlerwahrscheinlichkeiten. Hier ist das Motto ‚weniger Anpassung ist mehr‘ durchaus eine sinnvolle strategische Zielsetzung.

Die Erhebungsbögen mussten ebenfalls aufgrund von nachträglichen Informationswünschen der EU-Kommission angepasst werden, was erheblichen Aufwand verursachte. In den Leitfäden zur Evaluation formulierte die EU-Kommission sehr viele Bewertungsfragen, die möglichst mit quantifizierten Daten beantwortet werden sollten. Dies führte zu derart umfangreichen Erhebungsbögen, dass sowohl die Unternehmen als auch die Bewilligungsbehörden Probleme mit der Beantwortung der Erhebungsbögen/Fragebögen haben, die Voraussetzung für die Bewilligung sind. Daneben ist nur ein verhaltenes Interesse vor allem seitens der Begünstigten zu erkennen, diese Erhebungsbögen korrekt auszufüllen, so dass insgesamt nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Hier bieten sich zwei Alternativen als Ausweg an: (1) Schaffung von Kapazitäten zur neutralen Beratung verbunden mit einer konsequenteren Durchsetzung der festgelegten Anforderungen gegenüber den Begünstigten hinsichtlich der korrekten Ausfüllung der Erhebungsbögen und (2) eine Reduktion der abgefragten Tatbestände.

Zur Alternative (2) ist anzumerken, dass sich die auswertbaren Erhebungsbögen als geeignetes Instrumentarium erweisen, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Das Hauptgewicht der Ergebnis- und Wirkungsmessung beruht auf den so gewonnenen Daten. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Das Informationssystem innerhalb des Ministeriums (MWVLW) funktioniert tadellos. Der Informationsstand der Bewilligungsbehörden ist ausreichend.

Die Bemühungen der EU, die Wirksamkeitskontrolle in dieser Förderperiode zu verstärken, sind zu begrüßen. Die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft konnten bislang noch nicht vollständig abgeschlossen werden. Nach wie vor hat eine Prüfung auf eine regelgerechte Vergabe den höheren Stellenwert.

#### **6.4 Änderungsvorschläge**

Dringend geboten erscheint eine 1) den zeitlichen Vorgaben angemessene 2) verbindliche 3) sachgerechte partnerschaftliche Zusammenarbeit, die insbesondere bzgl. Deutschlands seitens der EU-Kommission dem föderalen Staatsaufbau Rechnung trägt.

Zu 1) Voraussetzung ist eine rechtzeitige Festlegung des institutionellen Rahmens auf EU-Ebene. Die EU-Ebene ist diesbezüglich die maßgebliche Gestaltungsebene, die richtungsweisend für die

Ebenen Mitgliedstaat, Bundesland und Bewilligungsbehörde ist. Spätestens ein Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Eine Genehmigungsdauer sowohl des Programmantrages als auch von Änderungsanträgen von bis zu einem Jahr ist vor dem Hintergrund des Jährlichkeitsprinzips kaum partnerschaftlich und sachgerecht, da im Januar gestellte Änderungsanträge knapp vor Ende des EU-Haushaltsjahres genehmigt werden und damit nicht mehr angemessen in dem Jahr umgesetzt werden können. Ein Genehmigungsverfahren sollte die Dauer von drei Monaten möglichst nicht überschreiten. Die Kompetenz hinsichtlich der Situation und der Erfordernisse ‚vor Ort‘ liegt zweifellos in den Regionen bzw. den Bundesländern. Will man diesem Kenntnisstand gerecht werden, sollte den Regionen ein höheres Maß an Flexibilität hinsichtlich der Ausrichtung der Förderung im Rahmen definierter Plafonds für das Gesamtprogramm gegeben werden.

Auch bei Änderungen im Bereich der GAK sind erhebliche Verzögerungen festzustellen, die Bewilligungen behindern. Eine deutliche Beschleunigung der notwendigen Verfahren ist auch hier geboten.

Zu 2) Bei rechtzeitiger Festlegung des Rahmens für die Förderung ist ausreichend Zeit, um Interpretationsspielräume und konkrete verbindliche Auslegungen der Rechtstexte bis zur Ebene der konkreten Förderentscheidung zu transportieren und damit Unsicherheit schon zu Beginn zu beheben. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Am Beispiel des rheinland-pfälzischen EPLR wird deutlich, dass eine hinreichende Abbildung der Interventionslogik auf sektoraler Ebene die Bewertung vereinfacht. Die Kommission hat dagegen auch andere Programme ohne weitere Ergänzungen im Bereich V&V genehmigt. Dies wirft die Frage nach der Verbindlichkeit von Vorgaben durch die Kommission auf und schafft unnötige Unsicherheiten. Vorgaben, deren Einhaltung bzw. Nichteinhaltung ohne Konsequenz bei der Genehmigung bleiben, sind verzichtbar.

Zu 3) Die Finanzierungsmodalitäten der Maßnahme (g) erfolgen nicht problemadäquat: Insbesondere die Maßnahme (g) Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite.

Ein vorausschauender systematischer Dialog über „EU-konforme Förderung im Bereich der Maßnahme (g)“ findet nicht erkennbar statt. Hier sind sowohl das Bundesland wie auch die EU-

Kommission gefordert, nach neuen Wegen zu suchen, die den Interessen beider Seiten gleichermaßen gerecht werden. Die mangelnden Möglichkeiten der Einflussnahme des Ministeriums auf Regelungen der konkreten Umsetzung der Programme wurde von diesen bemängelt. Dies gilt in besonderer Weise für eine rechtzeitige Abstimmung und Systematisierung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren oder auch der angestrebten Wirkungsanalyse. Nach Ansicht der Administration erlauben die Kenntnisse ‚vor Ort‘ eine Beurteilung praktikabler oder eher hinderlicher Handlungsanweisungen und können so zu Effizienzsteigerungen in der administrativen Abwicklung führen. Dieser Ansicht stimmen die Evaluatoren zu.

## **7 Anmerkungen zum Art. 33, Maßnahme (m)**

Im Land RP wurde im Jahr 2002 eine Marketingkonzeption für regional erzeugte Produkte im Sektor Obst für das länderübergreifende Projekt Luxemburg/ Trier bewilligt. Diese Maßnahme umfasst insgesamt drei Förderfälle, weil die Startbeihilfe zusammen mit der Vermarktungskonzeption nur aus Landeshaushaltsmitteln gefördert werden konnte. Der Fördersatz betrug 50 %. Außerdem wurden zwei Investitionen für regional erzeugte Produkte getätigt, von denen eine aus nationalen Mitteln mit einem Fördersatz von 42,32 % kofinanziert wurde und eine weitere als Top-up-Maßnahme nach VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 52 mit 40 % unterstützt wurde.

Zur Zeit ist kein weiterer Bedarf vorhanden. Die bisher vorgelegten Vermarktungskonzeptionen waren realitätsfern und ohne Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg. Der Fördersatz beträgt für die Vermarktungskonzeptionen 50 %.