

# **Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums**

## **Kapitel 7**

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

#### **Projektbearbeitung**

*Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht, Heinz Wendt*

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft





## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse</b>	<b>1</b>
7.1 Methodischer Ansatz	1
7.2 Untersuchungsgegenstand	5
7.2.1 Übersicht über das bremische Programm im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	5
7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in Bremen (Ausgangssituation)	5
7.2.2.1 Ernährungswirtschaft	5
7.2.2.2 Sektorbeschreibung	6
7.2.2.2.1 Vieh und Fleisch	6
7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programmes in Bremen	6
7.3.1 Programmkonzeption, Strategie	6
7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen	6
7.3.1.2 Bedarf	7
7.3.1.3 Ziele und Prioritäten	8
7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren	9
7.3.1.5 Maßnahmen	10
7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie	11
7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms	12
7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteils	12
7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung	12
7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung	12
7.3.2.4 Finanzabwicklung	12
7.3.2.5 Das Begleitungs- und Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich V&V	12
7.4 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen	13

7.4.1	Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999	13
7.4.1.1	Auswertung Monitoringtabelle	13
7.4.1.2	Auswertung Projektliste	13
7.4.2	Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren	13
7.5	Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge	13
7.5.1	Programm	13
7.5.2	Durchführung	14
7.5.3	Begleit- und Bewertungssystem	14
7.5.4	Änderungsvorschläge	15
7.6	Zusammenfassung	15
7.6.1	Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes	18
7.6.1.1	EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V	19
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>20</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 7.1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V	3
--	---

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	2
Tabelle 7.2: Materielle Indikatoren und Zielbeschreibungen auf Maßnahmen-ebene	9



## 7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

### 7.1 Methodischer Ansatz<sup>1</sup>

Die Evaluation im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung (V&V) landwirtschaftlicher Erzeugnisse orientiert sich an den Vorgaben, wie sie durch die Richtlinien und Durchführungsbestimmungen auf EU-Ebene sowie im nationalen Rahmen festgelegt sind. Der Maßnahmenbereich der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 soll im Blick auf drei Aspekte bewertet werden:

1. Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils,
2. seine Durchführung und Umsetzung,
3. 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. Materialband (MB)-VII-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. Informationsgrundlage war das Programm, ergänzt um die beim Interview im Ministerium gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wurde dann mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU über die genannten Verordnungen, die dazu gehörenden relevanten Durchführungsverordnungen und insbesondere deren Änderungen

---

<sup>1</sup> Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren, die den Erfolg der Förderung beeinflussen, identifiziert 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 umfangreichen und detaillierten Indikatoren.

**Tabelle 7.1:** Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf, Auswahlkri- terien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administra- tiven Umsetzung	Vollzugs	Inanspruch- nahme / Outputs	Wirkungen (ggf. unterteilt nach den Bewer- tungsfragen)	
<b>Quantitative Daten</b>							
Primär	Standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			X	X	Anhang 2-4
Sekundär	Monitoringdaten		X	X	X	X	
<b>Qualitative Daten</b>							
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X		Anhang 1
Sekundär	Literatur		X	X	X	X	Literatur- verzeichnis

Quelle: Eigene Darstellung.

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. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Dabei ging es zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzusetzen. Angesichts der fehlenden Bereitschaft der Kommission, Abstriche an den von ihr vorgegebenen Indikatoren zu machen, wurde der Erhebungsbogen sehr umfangreich. Beispielhaft ist das Vorgehen in Abbildung 7.1 dargestellt.

In intensivem Dialog mit den zuständigen Verwaltungsinstanzen in den Ländern flossen und fließen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen ein. In mehreren Schritten entstand so ein Erhebungsbogen auf EDV-Basis, den die Begünstigten ausfüllen müssen, um Fördermittel zu erhalten.

**Abbildung 7.1:** 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 Erfassungsbogen</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>
--

Quelle: Eigene Darstellung.

Die 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.

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufrieden stellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, dass eine problemlose Auswertung möglich ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der umfangreichen 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 Be-

schäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt, wie Mitnahmeeffekte, die sich z.B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und zum anderen bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereitzustellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass sie prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung vorlegen. Eine direkte Verdichtung 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 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.

Die vorliegenden Erhebungsbögen beziehen sich auf die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen. Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen bislang nicht oder kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den Daten der Antragstellung. Auf dieser Grundlage werden im Kap. 7.4 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.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten 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 Kap. 7.4.1 dargestellt.

Als weitere Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereitgestellte 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.

## **7.2 Untersuchungsgegenstand**

### **7.2.1 Übersicht über das bremische Programm im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

Die Maßnahmen nach ‚g‘ werden im Plan des Bundeslandes Bremen im Kapitel 5.1 (Schwerpunkt A-Produktionsstruktur [Titel II, Kap. I-III und VII], (WuH, 2000) beschrieben. Sie sind aufgeteilt in A.4: „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen – Vieh und Fleisch“ und A.5: „Verarbeitung und Vermarktung ökologischer oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“. Für diesen Bereich relevante Informationen wie Ausgangslage, SWOT-Analyse, vorangegangene Planungsperiode, Strategie, Ziele und Bewertungsrahmen werden in dem speziellen Kap 5.1. aufgezeigt. Die Ausgangslage wird ebenfalls im ersten Kap. kurz aufgezeigt. HB entscheidet sich explizit für eine Konzentration der Förderung auf den Sektor Vieh und Fleisch bzw. die vier Schlachthöfe im Bundesland einerseits und die Förderung nach Maßnahme A.5.

### **7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in Bremen (Ausgangssituation)**

#### **7.2.2.1 Ernährungswirtschaft**

Die Anbindung Bremens durch den Hafen begünstigte die Ansiedlung von international ausgerichteten Unternehmen der Ernährungsindustrie (Bier, Kaffee, Fruchtsaft, Frühstücksflocken) sowie des Handels (Baumwolle, Kaffee, Tabak und Früchte). Diese Unternehmen verarbeiten in hohem Maße Drittlandswaren. Das Land Bremen stellt mit über 680.000 Einwohnern ein wichtiges regionales Ballungszentrum und einen wichtigen Absatzmarkt für landwirtschaftliche Erzeugnisse dar.

Lokale wirtschaftliche Beziehungen bestehen mit dem niedersächsischen Umland sowohl beim Bezug als auch bei der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Verarbeitungsunternehmen mit Bezug zur inländischen Erzeugung sind vor allem im Vieh- und Fleischbereich in Form von vier in Bremen ansässigen Schlacht- und Zerlegeunternehmen aber auch von Unternehmen der Fleischverarbeitung vorhanden.

## **7.2.2.2 Sektorbeschreibung**

### **7.2.2.2.1 Vieh und Fleisch**

Im Land Bremen sind vier Schlacht- bzw. Verarbeitungsbetriebe ansässig. Die Unternehmenstätigkeit umfasst die Schlachtung von Rindern, Kälbern und Schweinen sowie deren Zerlegung. Der Einzugsbereich der Tierproduzenten liegt überwiegend im niedersächsischen Umland und nur marginal in der Bremischen Landwirtschaft. Der Anteil der bremischen Erzeuger an der Belieferung der bremischen Schlachthöfe betrug bei Schweinen rd. 2 % und bei Rindern rd. 4 %. Die Auslastung der Schlachtkapazitäten lag in den 90er Jahren bei etwa 70 %. Die Absatzmöglichkeiten in den Großstädten Bremen und Bremerhaven, in der Region und im überregionalen Raum sind laut Plan vorhanden und gesichert.

Der Plan gibt wenig Auskunft über die Bedeutung, die Stärken, Schwächen etc. des Verarbeitungs- und Vermarktungssektors für landwirtschaftliche Erzeugnisse allgemein bzw. speziell für den Bereich Vieh und Fleisch. Die Sektorbeschreibung schafft eine unzulängliche Basis für die Ermittlung des Bedarfs, die Ableitung von Zielen und die Formulierung geeigneter Maßnahmen.

Während allgemein eine Stärke in der Vermarktung land- und gartenbaulicher Erzeugnisse gesehen wird und zugleich der Gartenbau etwa hinsichtlich der Beschäftigten bedeutsamer ist als die Landwirtschaft Bremens, bleibt völlig ungeklärt, warum die Sektoren Blumen und Zierpflanzen sowie Obst und Gemüse ausdrücklich nicht beschrieben und berücksichtigt werden.

## **7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programmes in Bremen**

### **7.3.1 Programmkonzeption, Strategie**

Grundsätzlich folgt der Programmaufbau dem von der EU-Kommission vorgegebenen Duktus, über die Beschreibung von Ist-Zustand, SWOT und bisherigen Erfahrungen eine Strategie und Fördernotwendigkeit sowie Maßnahmen zu formulieren.

#### **7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen**

HB setzt die Strategie der Förderung in der Vorperiode fort. Für die Festlegung der strategischen Ausrichtung wird beinahe ausschließlich auf das Wissen und die Kenntnisse der zuständigen Behörde zurückgegriffen sowie auf eventuelle Signale der Wirtschaft. Die

Ex-ante-Evaluation diente der vorgabengetreuen Programmerstellung und hatte für den Bereich V&V keine erkennbaren Auswirkungen. Die Ex-post-Evaluation 1994 bis 1999 konnte zur Planerstellung aufgrund der erst späteren Verfügbarkeit nicht genutzt werden.

### 7.3.1.2 Bedarf

Übergeordneter Bedarf wird seitens HB darin gesehen, dass „für die stadtnahe Landwirtschaft die Verarbeitung und Vermarktung der agrar- und gartenbaulichen Erzeugnisse eine hohe Priorität hat. Durch den Ausbau und die Modernisierung der betreffenden Unternehmen kann der Absatz in der Region Bremen/Niedersachsen (ca. 1 Mio. Einwohner) und darüber hinaus (z.B. unter Mitwirkung des Bremer Großmarktes) gesichert werden“ (siehe WuH, 2000, S. 31).

Des Weiteren bestehen noch im Bereich der einzelbetrieblichen und kooperativen Direktvermarktung nennenswerte Entwicklungspotenziale, insbesondere hinsichtlich der Förderung von Hofläden, Teilnahme an Wochen- und Bauernmärkten sowie bei der Etablierung neuer Regionalmarken (z.B. „Wümmefleisch“). Erste Initiativen sind in den 90er Jahren entstanden. Sollte Bedarf seitens der Akteure gemeldet werden, stehen Mittel zur Verfügung.

Die Situation innerhalb des Sektors Vieh und Fleisch sowie dessen Rahmenbedingungen haben sich laut Plan nicht wesentlich gegenüber der Periode 1994 bis 1999 geändert. Die während dieser Zeit begonnenen Maßnahmen zu Verbesserung der Arbeits- und Hygienebedingungen sowie Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen sind nicht abgeschlossen, so dass eine Fortführung der Förderung dadurch gerechtfertigt wird.

Alle in der Förderperiode 1994 bis 1999 beantragten Vorhaben sind bis Ende 2001 innerhalb des vorgesehenen Zeitraumes komplett abgeschlossen worden.

Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurden mit dem Programmplanungsdokument zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte in Bremen 8'94.DE.06.029 – nach Artikel 2 der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 – in den vier in HB vorhandenen Schlacht- bzw. Verarbeitungsbetrieben Investitionen in Höhe von 6,38 Mio. DM durchgeführt. Diese wurden mit insgesamt 1,54 Mio. DM und davon 0,91 Mio. DM EAGFL-Mittel gefördert. Diese Unternehmen wurden bereits in der Vorperiode 1991 bis 1993 mit anderer Zielsetzung (Kapazitätsausdehnung) gefördert und erhielten teilweise auch vor 1991 Fördermittel aus entsprechenden Vorgängerprogrammen.

In der Beschreibung der Ausgangslage werden die Absatzmöglichkeiten in den Großstädten Bremen und Bremerhaven, in der Region und im überregionalen Raum als vorhanden und gesichert dargestellt.

Ein Widerspruch in der Bedarfsermittlung ergibt sich aus der Tatsache, dass einerseits der Absatz als gesichert gilt, andererseits in der Zielsetzung und Strategie der Absatz gesichert werden soll (WuH, 2000, S. 31 und S. 72).

Eine Erklärungslücke besteht darin, dass in der Förderperiode 1994 bis 1999 zwar zum Zeitpunkt der Planerstellung für 2000 bis 2006 im Jahre 1999 noch nicht alle Vorhaben abgeschlossen waren, allerdings fristgerecht bis 2001 umgesetzt wurden. Dadurch ist die Begründung für eine Fortführung der Förderung in 2000 bis 2006 aufgrund der nicht abgeschlossenen Projekte nicht mehr gültig.

Ferner erweckt eine weitere Förderung in 2000 bis 2006 den Eindruck, dass entweder diese Unternehmen ohne Förderung gar nicht überlebensfähig sind. Diesem Umstand sollte Rechnung getragen werden, indem Standorte und Strategien zur Disposition gestellt werden und durch die Förderung eine nachhaltige Sicherung erreicht wird. Das bedeutet, dass kein weiterer Förderbedarf nach dieser Periode entstehen dürfte, weil sich Unternehmen nach über 15 Jahren Dauerförderung aus eigener Kraft weiterentwickeln sollten. Möglich ist jedoch ebenfalls, dass hier aufgrund langjähriger Fördertradition und der expliziten Prioritätensetzung durch das Land HB der Bedarf überbewertet wird. Die Unternehmen sind vielleicht schon jetzt in der Lage, die weitere Entwicklung ohne Förderung zu bewältigen zumal der Absatz schon jetzt als gesichert beurteilt wird. In HB ist neben diesem Sektor kein Förderbedarf erkennbar, so dass evtl. gar keine Notwendigkeit der Förderung im Bereich g (A.4) in HB besteht.

### 7.3.1.3 Ziele und Prioritäten

Die **Gesamtstrategie** Bremens zielt darauf ab, dass städtische und ländliche Gebiete einander ergänzen müssen. Hier ist dies im Sinne einer Kompensation und gegenseitigen Nutzung der jeweiligen Vorzüge zwischen dem ländlichen Raum und den angrenzenden Ballungsräumen zu verstehen (siehe WuH, 2000, S. 30). **Teilstrategie** bzgl. Verarbeitung und Vermarktung ist der Ausbau und die Modernisierung von Unternehmen zur Sicherung des Absatzes in der Region, um so der Erzeugerseite ihren Absatz zu sichern.

Auffallend ist die schon seit über einem Jahrzehnt verfolgte Schwerpunktsetzung der Programme ausschließlich im Bereich Vieh und Fleisch sowie dort ausgerichtet auf die vier existierenden Schlacht- bzw. Zerlegebetriebe.

Folgende **spezifischen Ziele** werden maßnahmenbezogen genannt (siehe Tabelle 7.2):

**Tabelle 7.2:** Materielle Indikatoren und Zielbeschreibungen auf Maßnahmenebene

<b>Maßnahme</b>	<b>Materielle Indikatoren und deren Quantifizierung</b>	<b>Zielbeschreibung</b>
A.4 Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen	- Förderung der vier vorhandenen Schlachtbetriebe	- Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen - Verbesserung der Arbeitsbedingungen
A.5 Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter Produkte	- Bildung/Förderung von mindestens zwei Erzeugerzusammenschlüssen - Durchführung von mehreren Studien (Angebot/Nachfrage) und Vermarktungskonzepten	- Angebotsbündelung über die Zusammenschlüsse - Absatzsicherung - Ausweitung der ökologisch bewirtschafteten Fläche

Quelle: WuH, 2000, S. 35.

Als **sektorspezifische Ziele** des Sektors Vieh und Fleisch werden herausgestellt (vgl. WuH, 2000, S. 72), dass zukünftig die Hygienebedingungen der Schlachtstätten, die Verbesserung der Fleischqualität, Umweltschutzaktivitäten und die Fleischetikettierung als Prioritäten gelten.

Während das allgemeine Ziel unspezifisch ist und kaum beurteilt werden kann, steht die als Teilstrategie benannte Zielsetzung der Unterstützung der bremischen landwirtschaftlichen Erzeuger zwar verbal im Vordergrund, kann aber mangels Menge nicht im Plan Priorität besitzen, da vor allem niedersächsische Erzeuger von der Unterstützung der bremischen Schlacht- und Zerlegebranche profitieren.

Insgesamt ist es eine Fortführung der Ziele der Vorgängerperioden. Inhaltlich sind sie als solches nicht zu beanstanden mit Ausnahme der Zielsetzung der Verbesserung der Hygienebedingungen. Dieses Ziel sollte von den Unternehmen schon in der Vorperiode erfüllt sein.

#### 7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren

In der Tabelle 7.2 werden neben Zielen auch Indikatoren aufgeführt. In der Maßnahmebeschreibung werden weitere Indikatoren genannt (vgl. WuH, 2000, S. 73):

#### Finanzielle Wirkungsindikatoren

- Zahl der Förderfälle
- Höhe des beihilfefähigen Investitionsvolumens
- öffentliche Aufwendungen insgesamt, davon EAGFL

#### Materielle Wirkungsindikatoren

- Fördergegenstände
- Arbeitsplatzentwicklung der geförderten Unternehmen

Die aufgeführten Indikatoren sind, mit Ausnahme der Messung von Arbeitsplatzentwicklungen, kaum geeignet die Leistung des Programms zu beurteilen.

Die von HB formulierten Indikatoren sind nicht mehr ausschließlich relevant, 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 7.4.2 dargestellt. In der Regel sollten die so gewonnenen Informationen dafür ausreichen, sektorspezifische Aussagen zum Zielerreichungsgrad abzuleiten und quantitativ zu untermauern.

### **7.3.1.5 Maßnahmen**

HB wählt als Förderart den verlorenen Zuschuss. Die Förderung setzt sich je zur Hälfte aus EU-Mitteln und nationalen Mitteln zusammen. Die nationalen Mittel stammen aus den GAK-Mitteln, so dass 40 % vom Bundesland und 60 % vom Bund stammen. Entsprechend gelten die notifizierten Grundsätze der GAK für alle Förderprojekte dieser Maßnahme. Die Förderintensität beträgt 25 %.

Die Fördermittel sollen eingesetzt werden

- zur Strukturanpassung der Schlachtstätten bei Erfassung und Kühlung
- in der Zerlegung und Verarbeitung einschließlich der Etikettierung
- zur Erfüllung der gemeinschaftlichen Gesundheitsvorschriften
- für Umweltschutzmaßnahmen.

Generell setzen die Maßnahmen in Bereichen an, in denen Investitionsbedarf bei den Unternehmen bestehen könnte, sodass von einer an der Realität ausgerichteten Förderung gesprochen werden kann.

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

Alle Ausarbeitungen wurden in der zuständigen Behörde des Landes Bremen ausgeführt. Grundsätzlich ist die Ausrichtung eingebunden in die Politik des Landes und der EU. Die Ziele beziehen sich auf konkrete Investitionsbereiche im Bereich der Schlachtung und Fleischverarbeitung. Daneben wird der Bezug zu den Erzeugern herausgestellt, der durch die GAK-Kofinanzierung mit entsprechender Vertragsbindungspflicht auch gewährleistet ist. Die angebotenen Indikatoren lassen keine Wirkungsmessung zu.

Die Bewertungsfragen der EU-Kommission und die daraus von ihr abgeleiteten Indikatoren wurden erst im September 1999 vorläufig verabschiedet. Den daraus 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.

Insgesamt ist im Plan aus der Situationsanalyse und SWOT kein tatsächlich bestehender Bedarf zu erkennen. Ebenso ist diesbezüglich die Genehmigungspraxis seitens der EU-Kommission zu hinterfragen, da sie ihre gestellten Ansprüche in der Praxis hier nicht durchsetzt.

Problematisch an der Maßnahme ‚A.4‘ im Bereich g ist jedoch insbesondere, dass schon seit über zehn Jahren dieselben Unternehmen gefördert werden. In einer solchen Situation sollte eine eingehende Begründung unumgänglich sein, um die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu minimieren. Dies ist nicht erfüllt. Unter solchen Umständen ist eine unsubventionierte eigenständig erbrachte Wirtschaftlichkeit der Unternehmen nicht gegeben. Es sollte eine grundlegende Überprüfung der Förderstrategie stattfinden. Sind die Unternehmen allerdings in der Lage, sich ohne Subventionen im gegebenen Umfeld eigenständig weiterzuentwickeln, bedürfen sie nach über zehn Jahren wiederholter Förderung keiner staatlichen Unterstützung mehr.

Die Maßnahme A.5 (ökologisch und regional erzeugte Produkte) wird derartig erstmalig angeboten. Die Perspektiven insbesondere von Erzeugern mit Nähe zu Verbrauchszentren sind diesbezüglich günstig. Hier stehen Situation und Ziele im Einklang mit der programmatischen Ausrichtung. Ein konkreter Bedarf muss sich noch herausstellen. Die Beurteilung wird erst nach Ablauf der Förderperiode sinnvoll möglich sein, da konkrete Projekte bisher fehlen.

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

### **7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteils**

Im Plan wird auf die Verpflichtung und tatsächliche Bemühung um eine ausreichende Öffentlichkeitsarbeit hingewiesen. Für den Bereich Verarbeitung und Vermarktung liegen keine näheren Informationen vor.

### **7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung**

Zuständig für die Programmierung, Einführung, Umsetzung und als Zahlstelle benannt ist der Senator für Wirtschaft und Häfen, Referat 11 (Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Verbraucherfragen).

### **7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung**

Die genaue Umsetzung der administrativen Umsetzung wird im Plan des Landes Bremen verbal und grafisch dargelegt. Die Anträge auf Gewährung einer Beihilfe durchlaufen die im Verfahren für den EAGFL, Abteilung Garantie, vorgesehenen drei Stationen: Bewilligung, Zahlung und Verbuchung. Die Abwicklung der Antragsbearbeitung, von Zwischenauszahlungen und der Schlusszahlung folgt den einschlägigen Abwicklungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes.

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher kein Projektantrag vorliegt.

### **7.3.2.4 Finanzabwicklung**

Eine konkrete Finanzabwicklung liegt nicht vor, da noch kein Projekt beantragt wurde. Die somit nicht verwendeten Finanzmittel des Finanzplanes werden nicht innerhalb des Planes in andere Maßnahmen transferiert sondern anderen Bundesländern mit zusätzlichem Bedarf zur Verfügung gestellt.

### **7.3.2.5 Das Begleitungs- und Bewertungssystem des Bundeslandes im Bereich V&V**

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher kein Projektantrag vorliegt.

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

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher kein Projektantrag vorliegt.

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

#### **7.4.1.1 Auswertung Monitoringtabelle**

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher kein Projektantrag vorliegt.

#### **7.4.1.2 Auswertung Projektliste**

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher kein Projektantrag vorliegt.

### **7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren**

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

## **7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge**

### **7.5.1 Programm**

Insgesamt ist im Plan aus Ausgangslage und Strategie sowie SWOT kein tatsächlich bestehender Bedarf zu erkennen. Diesbezüglich ist die Genehmigungspraxis seitens der EU-Kommission zu hinterfragen, da sie ihre gestellten Ansprüche in der Praxis hier nicht durchsetzt.

Eine Erklärungslücke für die Fördernotwendigkeit ergibt sich speziell dadurch, dass zum Ende der Förderperiode 1994 bis 1999 im Jahre 1999, d.h. zum Zeitpunkt der Planerstellung für 2000 bis 2006, noch nicht alle Vorhaben abgeschlossen waren; Ende 1999 war Bewilligungsschluss für die Förderperiode 1994 bis 1999. Diese wurden allerdings fristgerecht bis 2001 umgesetzt (vorgeschriebener tatsächlicher Projektabschluss war Ende 2001). Dadurch ist die Begründung für eine Fortführung der Förderung in 2000 bis 2006 aufgrund der nicht abgeschlossenen Projekte nicht mehr gültig.

Problematisch an der Maßnahme ‚A.4‘ im Bereich ‚g‘ ist insbesondere, dass nun schon seit Ende der 80er Jahre, folglich seit über 10 Jahren dieselben Unternehmen gefördert werden. In einer solchen Situation sollte eine eingehende Begründung unumgänglich sein, um die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu minimieren. Dies ist nicht erfüllt. Unter solchen Umständen ist entweder eine unsubventionierte eigenständig erbrachte Wirtschaftlichkeit der Unternehmen nicht gegeben. Dann sollte eine grundlegende Überprüfung der Förderstrategie stattfinden. Sind die Unternehmen im anderen Falle in der Lage, sich ohne Subventionen im gegebenen Umfeld eigenständig weiterzuentwickeln, bedürfen sie nach über zehn Jahren wiederholter Förderung keiner staatlichen Unterstützung mehr.

Die Maßnahme A.5 (ökologisch und regional erzeugte Produkte) wird derartig erstmalig angeboten. Die Perspektiven insbesondere von Erzeugern mit Nähe zu Verbrauchszentren sind diesbezüglich günstig. Hier stehen Situation und Ziele im Einklang mit der programmatischen Ausrichtung. Ein konkreter Bedarf muss sich noch herauschälen. Die Beurteilung wird erst nach Ablauf der Förderperiode sinnvoll möglich sein, da konkrete Projekte bisher fehlen.

Der Programmbestandteil Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (A.4) macht, wie schon für das entsprechende Programm in der Förderperiode 1994 bis 1999 in der dazugehörigen Ex-post-Evaluation erläutert, erneut deutlich, dass eine bundesländerübergreifende Herangehensweise über alle Aufgabenbereiche hinweg dringend geboten ist. Damit ist eine den Märkten gerecht werdende insgesamt sachgerechte Behandlung des Themas gewährleistet. Nicht zuletzt haben integrierte Programme ein Ausmaß erreicht, das kleinere politische und entsprechend auch administrative Einheiten vor erhebliche Probleme stellt, was bei der Maßnahme A.4 an geringer Tiefe zu erkennen ist. Zudem sollten Aspekte der effizienten administrativen Vorgehensweise nicht unumgänglich durch politisch festgelegte Verwaltungseinheiten blockiert werden.

### **7.5.2 Durchführung**

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

### **7.5.3 Begleit- und Bewertungssystem**

Eine Beurteilung ist nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

### 7.5.4 Änderungsvorschläge

Für HB mit marginaler Bedeutung im Bereich Landwirtschaft wird bzgl. der Maßnahme ‚g‘, wie schon für das entsprechende Programm in der Förderperiode 1994 bis 1999 in der dazugehörigen Ex-post Evaluation empfohlen, erneut deutlich, dass eine bundesländerübergreifende Herangehensweise über alle Aufgabenbereiche hinweg dringend geboten ist. Damit ist eine den Märkten gerecht werdende, sachliche und systematische Förderung gewährleistet. Nicht zuletzt haben integrierte Programme ein Ausmaß erreicht, das kleinere politische und entsprechend auch administrative Einheiten vor erhebliche Probleme stellt, was bei der Maßnahme ‚g‘ an geringer Tiefe zu erkennen ist. Zudem sollten Aspekte der effizienten administrativen Vorgehensweise nicht unumgänglich durch politisch festgelegte Verwaltungseinheiten blockiert werden.

### 7.6 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 des Programmes selbst sowie anhand von Informationen, die mit Hilfe eines speziell für diesen Zweck entwickelten Interviewleitfadens im Rahmen eines Telefoninterviews 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, die der Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand von ihr vorgeschlagener Indikatoren dienen. 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.

Dieses Bewertungsinstrument konnte in HB bisher nicht eingesetzt werden, da noch kein Projektantrag gestellt wurde.

In HB wird ausschließlich der Sektor Vieh und Fleisch gefördert, der für dieses Bundesland besondere Relevanz hat. Die Beschreibung der Sektoren reicht nicht aus, um die Förderstrategie im Bereich V&V und insbesondere die Nichtberücksichtigung der Sektoren Blumen und Zierpflanzen sowie Obst und Gemüse nachzuvollziehen.

Die Ziele sind relevant und beziehen sich auf die in der Sektorbeschreibung erläuterte Situation. Die Ziele sind kohärent und in sich schlüssig. Die Ziele beziehen sich auf konkrete Investitionsbereiche in Schlacht und Fleisch verarbeitenden Unternehmen. Daneben

wird der Bezug zu den Erzeugern herausgestellt, der durch die GAK-Kofinanzierung mit entsprechender Vertragsbindungspflicht auch gewährleistet ist.

Ein Widerspruch in der Bedarfsermittlung ergibt sich aus der Tatsache, dass einerseits der Absatz als gesichert gilt (vgl. 7.2.2.2.1), andererseits in der Zielsetzung und Strategie der Absatz gesichert werden soll (WuH, 2000, S. 31 und S. 72).

Eine weitere Erklärungslücke ergibt sich dadurch, dass in der Förderperiode 1994 bis 1999 zwar zum Zeitpunkt der Planerstellung für 2000 bis 2006 im Jahre 1999 noch nicht alle Vorhaben abgeschlossen waren, allerdings fristgerecht bis 2001 umgesetzt waren. Dadurch ist die Begründung für eine Fortführung der Förderung in 2000 bis 2006 aufgrund der nicht abgeschlossenen Projekte nicht mehr gültig.

Es wurden keine spezifischen Indikatoren für die Maßnahme (g) formuliert. Insoweit stützt man sich auf die einheitliche Erhebung von Indikatoren anhand des im Rahmen der Evaluation entwickelten Erhebungsbogens zur Beantwortung der Bewertungsfragen der EU-Kommission.

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 wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V nur unzulänglich, wodurch die Bewertung lückenhaft bleibt und inhaltlich sehr erschwert wird. Trotz dieser Schwächen im Bereich V&V hat die Kommission ohne weitere Ergänzungen das Programm 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.

Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird gemessen an den Vorstellungen der EU als Hilfsmittel nur unzulänglich genutzt. Sie ist zu allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene. Möglicherweise ist dies Instrumentarium auch zu anspruchsvoll, um auf ausreichend disaggregierter Ebene im Rahmen eines so vielschichtigen Gesamtprogramms noch mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden zu können.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Der Arbeitsaufwand hat sich gegenüber der Vorgängerperio-

de 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.

Aus anderen Bundesländern 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 Durchführung einer Ex-ante Evaluation als Bestandteil des zu genehmigenden OP ist in ihrer Zweckmäßigkeit zu hinterfragen, wenn sie nicht ausreichend differenziert auf der Maßnahmenebene erkennbar wird.

Problematisch an der Maßnahme ‚A.4‘ im Bereich ‚g‘ ist insbesondere, dass nun schon seit Ende der 80er Jahre, folglich seit über 10 Jahren ausschließlich der Sektor Vieh und Fleisch und dort dieselben Unternehmen gefördert werden. In einer solchen Situation sollte eine eingehende Begründung unumgänglich sein, um die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu minimieren. Dies ist nicht erfüllt. Unter solchen Umständen ist entweder eine unsubventionierte eigenständig erbrachte Wirtschaftlichkeit der Unternehmen nicht gegeben. Dann sollte eine grundlegende Überprüfung der Förderstrategie stattfinden. Sind die Unternehmen im anderen Falle in der Lage, sich ohne Subventionen im gegebenen Umfeld eigenständig weiterzuentwickeln, bedürfen sie nach über 10 Jahren wiederholter Förderung keiner staatlichen Unterstützung mehr.

Für HB als kleinem Bundesland mit marginaler Bedeutung im Bereich Landwirtschaft wird bzgl. der Maßnahme ‚g‘, wie schon für das entsprechende Programm in der Förderperiode 1994 bis 1999 in der dazugehörigen Ex-post Evaluation empfohlen, erneut deutlich, dass eine bundesländerübergreifende Herangehensweise über alle Aufgabenbereiche hinweg dringend geboten ist. Damit ist eine den Märkten gerecht werdende, sachgerechte und systematische Förderung gewährleistet. Nicht zuletzt haben integrierte Programme ein Ausmaß erreicht, das kleinere politische und entsprechend auch administrative Einheiten vor erhebliche Probleme stellt, was bei der Maßnahme ‚g‘ an geringer Tiefe zu erkennen ist. Zudem sollten Aspekte der effizienten administrativen Vorgehensweise nicht unumgänglich durch politisch festgelegte Verwaltungseinheiten blockiert werden.

### 7.6.1 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 Mitgliedländer 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, dabei 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) 1257/1999, wie es die EU vorgibt, sinnvoll ist, kann anhand der 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.

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

Zu diesem Punkt wurde ausschließlich die Bemerkung gemacht, dass die wachsenden Anforderungen an die Berichterstattung eine relativ kleine Administration wie Bremen vor erhebliche Probleme stellt. Es werden grundsätzlich Verbesserungsmöglichkeiten gesehen.

## Literaturverzeichnis

Telefoninterview mit dem Fachreferenten des Senators für Wirtschaft und Häfen, Referat 11 (Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Verbraucherfragen), 19.02.2003

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999. Bremen.