

# **Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum**

## **Kapitel 7**

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

#### **Projektbearbeitung**

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

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft





| <b>Inhaltsverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | <b>II</b>    |
| <b>Tabellenverzeichnis</b>  | <b>III</b>   |
| <b>7 Verarbeitung &amp; Vermarktung</b>   | <b>1</b>     |
| 7.1 Methodischer Ansatz   | 1            |
| 7.2 Untersuchungsgegenstand   | 5            |
| 7.2.1 Übersicht über das hessische Programm im Bereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse            | 6            |
| 7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in Hessen (Ausgangssituation)   | 6            |
| 7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms   | 11           |
| 7.3.1 Programmkonzeption, Strategie   | 11           |
| 7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms                                    | 22           |
| 7.4 Erste Ergebnisse des Programms bezüglich Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen                         | 29           |
| 7.4.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) Nr. 1257/1999 | 29           |
| 7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren  | 34           |
| 7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge  | 43           |
| 7.5.1 Programm  | 43           |
| 7.5.2 Durchführung  | 44           |
| 7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssystem   | 45           |
| 7.5.4 Änderungsvorschläge   | 46           |
| 7.6 Zusammenfassung   | 47           |
| 7.6.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes   | 51           |
| <b>Literaturverzeichnis</b>   | <b>55</b>    |

| <b>Abbildungsverzeichnis</b>  | <b>Seite</b> |
|---|--------------|
| Abbildung 7.1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V  | 3            |
| Abbildung 7.2: Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und „Grünen Investitionen“ in Hessen (2000 bis 2002) | 29           |
| Abbildung 7.3: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und „Grünen Investitionen“ in Hessen  | 30           |
| Abbildung 7.4: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in Hessen  | 31           |
| Abbildung 7.5: Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Hessen (Bewilligungsstand 31.12.02)   | 32           |
| Abbildung 7.6: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Hessen (Bewilligungsstand 31.12.02)                                 | 33           |

| <b>Tabellenverzeichnis</b>   | <b>Seite</b> |
|--|--------------|
| Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten   | 2            |
| Tabelle 7.2: Indikativer Finanzplan und Änderungen des Landes Hessen für die Förderperiode 2000 bis 2006 im Maßnahmenbereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse | 5            |
| Tabelle 7.3: Quantifizierung der Ziele zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse   | 18           |
| Tabelle 7.4: Festlegung materieller Indikatoren für den Maßnahmenbereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im EPLR Hessen                                      | 19           |
| Tabelle 7.5: Planung und Mittelabfluss für den Maßnahmenbereich V&V in Hessen 2000 bis 2006, Stand 31.12.2002  | 26           |
| Tabelle 7.6: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstruktur in Hessen (Stand: 31.12.2002)  | 32           |



## 7 Verarbeitung & Vermarktung

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

Die Evaluation im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung & Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V) 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 und
- (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 HMULF gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wird 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 vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung beeinflussen und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

---

<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.

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<br>(Grundgesamtheit,<br>Stichprobengröße,<br>Rücklauf, Auswahl-<br>kriterien, Schwächen) | Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des |          |                                  |  | Fundstelle<br>im Anhang   |
|---------------------------|--|--|--|----------|----------------------------------|--|---------------------------|
|                           |  |  | administra-<br>tiven<br>Umsetzung                | Vollzugs | Inanspruch-<br>nahme/<br>Outputs | Wirkungen (ggf.<br>unterteilt nach<br>den Bewertungs-<br>fragen) |                           |
| <b>Quantitative Daten</b> |  |  |  |          |                                  |  |                           |
| Primär                    | standardi-<br>sierter<br>Fragebogen              | Grundgesamtheit:<br>alle Förderfälle   |  |          | x                                | x  | Anhang 2-4                |
| Sekundär                  | Monitoring-<br>daten                             |  | x  | x        | x                                | x  |                           |
| <b>Qualitative Daten</b>  |  |  |  |          |                                  |  |                           |
| Primär                    | standardi-<br>sierter<br>Interview-<br>leitfaden |  | x  | x        | x                                |  | Anhang 1                  |
| Sekundär                  | Literatur  |  | x  | x        | x                                | x  | Literatur-<br>verzeichnis |

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstrukturreferenten 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 der Abbildung 7.1 dargestellt.

In intensivem Dialog mit den zuständigen Verwaltungsinstanzen in den Bundesländern flossen und fließen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhe-

bungsbogen ein. In mehreren Schritten entstand so ein Erhebungsbogen auf EDV-Basis, den die Begünstigten ausfüllen müssen, um Fördermittel zu erhalten.

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.

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

---

*Indikatorvorschlag EU*

*- Trend der Einkaufspreise der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen*

Umsetzung im Erfassungsbogen

- Erfassung von Menge und Wert für 5 Hauptrohwaren
  - Anteil vertraglicher Bindung
  - Anteil Öko am Rohwarenbezug
  - Lieferung EZG/Erzeugerorganisationen/Erzeugerzusammenschlüsse
  - Laufzeiten der Abnahme- und Lieferverträge
  - Anteile mit Festpreisen, Marktpreisen, Preisaufschlägen
  - Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n
  - Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise
- 

Quelle: Eigene Darstellung.

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 es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereitzustellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass sie prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereitstellen. 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/kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den bei Antragstellung von den Begünstigten gemachten Daten. Auf dieser Grundlage 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.

Für die Ergebnisdarstellung 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 Kapitel 7.2.1.1 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

Der Programmbestandteil für die Marktstrukturverbesserung wurde im Referat VIII 8 des HMULF erstellt. Es fand eine enge Zusammenarbeit mit der Bewilligungsstelle für diesen Bereich statt, die im Dezernat 51.1 des RP Gießen angesiedelt ist.

**Tabelle 7.2:** Indikativer Finanzplan und Änderungen des Landes Hessen für die Förderperiode 2000 bis 2006 im Maßnahmenbereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

| Antrag vom         | Kommissionsentscheidung Nr. | vom      | Sektoren                  | Förderfähige Investitionssumme |              | Fördersätze in % |             |             | Inhalt der Änderung          | EAGFL-Beteiligung Mio. Euro |
|--------------------|-----------------------------|----------|---------------------------|--------------------------------|--------------|------------------|-------------|-------------|------------------------------|-----------------------------|
|                    |                             |          |                           | Mio. Euro                      | Anteil in %  | EAGFL            | national    | insges.     |                              |                             |
| 29.12.99           | K(2000)2906                 | 29.09.00 | Fleisch                   | 7,53                           | 6,8          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 1,51                        |
|                    |                             |          | Zuchttiere                | 1,33                           | 1,2          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,27                        |
|                    |                             |          | Eier und Geflügel         | 4,44                           | 4,0          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,89                        |
|                    |                             |          | Milch/Milcherzeugnisse    | 26,87                          | 24,2         | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 5,37                        |
|                    |                             |          | Getreide und Ölsaaten     | 24,82                          | 22,3         | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 4,96                        |
|                    |                             |          | Wein                      | 2,66                           | 2,4          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,53                        |
|                    |                             |          | Obst und Gemüse           | 23,93                          | 21,5         | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 4,79                        |
|                    |                             |          | Blumen und Zierpflanzen   | 3,10                           | 2,8          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,62                        |
|                    |                             |          | Speisekartoffeln          | 3,10                           | 2,8          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,62                        |
|                    |                             |          | Ökoerzeugnisse            | 11,08                          | 10,0         | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 2,22                        |
|                    |                             |          | NR, Arznei- u. Gewürzpfl. | 2,22                           | 2,0          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,44                        |
|                    |                             |          | <b>Summe:</b>             | <b>111,09</b>                  | <b>100,0</b> | <b>20,0</b>      | <b>10,0</b> | <b>30,0</b> |                              | <b>22,22</b>                |
| <b>1. Änderung</b> |                             |          |                           |                                |              |                  |             |             |                              |                             |
| 14.03.02           | K(2002)3452                 | 02.10.02 | Fleisch                   | 7,53                           | 6,8          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 1,51                        |
|                    |                             |          | Zuchttiere                | 1,33                           | 1,2          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,27                        |
|                    |                             |          | Eier und Geflügel         | 14,18                          | 12,8         | 20,0             | 10,0        | 30,0        | erhöht um 9,74 Mio. Euro     | 2,84                        |
|                    |                             |          | Milch/ Milcherzeugnisse   | 26,87                          | 24,2         | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 5,37                        |
|                    |                             |          | Getreide und Ölsaaten     | 18,07                          | 16,3         | 20,0             | 10,0        | 30,0        | verringert um 6,74 Mio. Euro | 3,61                        |
|                    |                             |          | Wein                      | 2,66                           | 2,4          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,53                        |
|                    |                             |          | Obst und Gemüse           | 23,93                          | 21,5         | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 4,79                        |
|                    |                             |          | Blumen und Zierpflanzen   | 3,10                           | 2,8          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,62                        |
|                    |                             |          | Speisekartoffeln          | 3,10                           | 2,8          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,62                        |
|                    |                             |          | Ökoerzeugnisse            | 8,08                           | 7,3          | 20,0             | 10,0        | 30,0        | verringert um 3,0 Mio. Euro  | 1,62                        |
|                    |                             |          | NR, Arznei- u. Gewürzpfl. | 2,22                           | 2,0          | 20,0             | 10,0        | 30,0        |                              | 0,44                        |
|                    |                             |          | <b>Summe:</b>             | <b>111,09</b>                  | <b>100,0</b> | <b>20,0</b>      | <b>10,0</b> | <b>30,0</b> | Gesamtsumme unverändert      | <b>22,22</b>                |

Quelle: EPLR Hessen 2000, Änderungsantrag Hessen 2002; eigener Entwurf.

## **7.2.1 Übersicht über das hessische Programm im Bereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

Das Programm des Landes Hessen sieht eine Förderung in insgesamt elf Sektoren vor. Der indikative Finanzplan enthält eine sektorale Aufteilung der Mittel, die zusätzlich zu den Anforderungen der EU-Kommission erstellt wurde. Tabelle 7.2 zeigt, in welcher Höhe die genannten Sektoren von einer Förderung profitieren sollen. Mehr als zwei Drittel der beteiligungsfähigen Gesamtkosten bzw. der öffentlichen Ausgaben sind für die drei Sektoren Milch, Getreide sowie Obst und Gemüse vorgesehen. Der viertwichtigste Förderbereich ist nach der Programmänderung 2002 Eier und Geflügel. Die Fördersätze wurden in allen geförderten Sektoren einheitlich auf 30 % festgelegt, die sich aus dem E-AGFL, Abt. Garantie von 20 % und dem GA-Anteil von 10 % zusammensetzen. Der Änderungsantrag im Jahr 2002 sieht nach Auskunft der zuständigen Mitarbeiter im HMULF keine Änderung der Gesamtfördersummen für den Bereich V&V vor. Der Anlage zum Änderungsantrag zufolge ist die EAGFL-Beteiligung aber auf 19,22 Mio. Euro gesenkt worden (vgl. Tabelle 7.5).

Im Kapitel 5 des Programms werden die derzeitige Lage, die Stärken und Schwächen sowie die Maßnahmen und Entwicklungsmöglichkeiten der genannten Sektoren in Hessen beschrieben. Strategie, quantifizierte Ziele und die gewählten Schwerpunkte werden im folgenden Kapitel behandelt. Die Ex-ante-Bewertung wurde als Kapitel 7 in das Programm eingearbeitet und gibt in Tabellenform einen Überblick über die Ziele und Indikatoren bzw. Kennzahlen der für die Kofinanzierung durch den EAGFL, Abt. Garantie vorgesehenen Maßnahmen. Im Kapitel 9 werden die zur Durchführung der Pläne erwogenen Maßnahmen in der Reihenfolge ausführlich erläutert, wie sie in der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgenommen wurde.

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

### **7.2.2.1 Ernährungswirtschaft**

Das Ernährungsgewerbe Hessens erwirtschaftete 1998 einen Umsatz von 7 Mrd. Euro. Nach der chemischen Industrie, der Autoindustrie und dem Maschinenbau folgt das Ernährungsgewerbe an vierter Stelle im Umsatz des verarbeitenden Gewerbes. Die kapitalintensive Produktionstätigkeit ist jedoch vergleichsweise wenig beschäftigungswirksam. Mit 33.000 Beschäftigten im Jahr 1998 (1994: ca. 36.000) rangiert das Nahrungs- und Genussmittelgewerbe nur an sechster Stelle innerhalb Hessens. In allen Produktionsbereichen ist ein niedriger Selbstversorgungsgrad kennzeichnend. Die Unternehmen selbst sind fast durchweg Klein- und Mittelunternehmen – mit geringer Diversifizierung im Rohwa-

renbezug und der Vermarktung – und bis auf wenige Ausnahmen rein regional orientiert. Bei weiter fortschreitender Konzentration im LEH führt dies zunehmend zu Problemen beim Absatz und erschwert die Durchsetzung der Preisvorstellungen der hessischen Verarbeitungsunternehmen.

Die regionale Verteilung der Betriebe des Nahrungs- und Genussmittelgewerbes innerhalb von Hessen weist Südhessen mit dem Regierungsbezirk Darmstadt als Region mit dem größten Beschäftigungspotenzial aus. Standorte in der Nähe der kaufkräftigen Verbraucherzentren Rhein-Main und Rhein-Neckar werden von den Unternehmen der Ernährungswirtschaft bevorzugt, weil sie kurze Wege zu den Verbrauchern bieten und bei der ohnehin wichtigen regionalen Ausrichtung der Produktion eine bedeutende Rolle spielen. Generell gilt für den Standort Hessen, dass aufgrund seiner hervorragenden Verkehrsinfrastruktur und der Nähe zu den großen kaufkraftstarken Verbraucherzentren Rhein-Main und Rhein-Neckar Wettbewerbsvorteile im Vergleich zu überregionalen Anbietern bestehen (HMULF, 2000, S. 34).

In allen Bereichen des Handels und der Vermarktung sind insbesondere hinsichtlich der Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels Konzentrationsprozesse festzustellen. Für die Landwirtschaft stellt die rationelle und konzentrierte Erfassung der Rohware ein vielfach ungelöstes Problem dar. Ein großer Teil der landwirtschaftlichen Produkte wird über den Handel zu großhandelsfähigen Einheiten zusammengefasst. Private Handelsunternehmen und landwirtschaftliche Genossenschaften stehen bei der Vermarktung im Wettbewerb miteinander. Die Einführung von Herkunfts- und Qualitätssicherungsprogrammen böte allen Marktbeteiligten Chancen, erfordert aber eine verstärkte vertikale Integration vom landwirtschaftlichen Erzeuger bis zur Ladentheke.

Die polypolistische Struktur auf Ebene der Landwirtschaft, aber auch des Erfassungshandels und der ersten Verarbeitungsstufe, erschwert es, das Angebot ausreichend zu standardisieren und zu bündeln (Pfaff, 1998). Zwar wird die Angebotsbündelung auf Erzeugerseite im Rahmen des Marktstrukturgesetzes durch die finanzielle Begünstigung von Erzeugergemeinschaften mittels Start- und Investitionsbeihilfen gefördert, Hessen ist im Vergleich zu den alten Bundesländern und auch Gesamtdeutschland aber schwach organisiert.

### **7.2.2.2 Sektorbeschreibung**

Die Land- und Ernährungswirtschaft erfüllt in Hessen wichtige Funktionen in schwach strukturierten Regionen, in der Landschaftspflege sowie in der regionalen Versorgung der Ballungszentren. Die Sektoranalyse zeigt sehr ausführlich die Stärken und Schwächen in den jeweiligen Sektoren auf. Sie schafft eine sehr gute Basis für die Ermittlung des Bedarfs, die Ableitung von Zielen und die Formulierung geeigneter Maßnahmen. In den fol-

genden Kurzdarstellungen der in Hessen bedeutsamen Förderbereiche wird insbesondere die seit der Programmerstellung veränderte Ausgangslage erfasst.

#### **7.2.2.2.1 Milch und Milcherzeugnisse**

Die Beschreibung der Ausgangslage erfolgt im EPLR-Hessen ausführlich. Die Stärken und Schwächen werden nachvollziehbar dargelegt, dennoch sind die folgenden Konkretisierungen notwendig, um eine Bewertung vorzunehmen. Der Strukturwandel vollzieht sich bei den Erzeugern und den Verarbeitern in diesem Sektor derzeit so rasant, dass schon zwei Jahre nach der Programmgenehmigung die Planungen nicht mehr der aktuellen Situation entsprechen.

Die schwierigen natürlichen Produktionsbedingungen, die häufig kleinen Bestandsgrößen und die vergleichsweise ungünstige Molkereistruktur verursachen hohe Erfassungskosten und im Ergebnis niedrige Milchauszahlungspreise für die Erzeuger. Im Jahr 1998 lag der Milchauszahlungspreis in Hessen bei 97 % des bundesdeutschen Durchschnitts, in den darauf folgenden Jahren dagegen deutlich höher bei 98 bis 100 %. Im Bundes- und EU-Vergleich erscheint die Wettbewerbskraft der hessischen Milcherzeuger trotz anhaltenden Strukturwandels ungünstig (HMULF, 2000, S. 18, Jahresagrarbericht, 2002, S. 17).

Die hessische Milcherzeugung hat sich bei 1,05 Mio. t Milch eingependelt. Im Jahre 1999 produzierten noch 15 Molkereiunternehmen in insgesamt 20 Betriebsstätten. Die Molkereistruktur ist in Hessen vergleichsweise heterogen (HMULF, 2000, S. 336 f). Durch beständigen Preis- und Konkurrenzdruck steht die hessische Molkereiwirtschaft in den letzten Jahren unter einem hohen Anpassungsdruck, der in einem anhaltenden Konzentrationsprozess seinen Niederschlag gefunden hat. Diese Entwicklung hat sich seit Beginn des Programmplanungszeitraums in der Übernahme von Molkereien durch überregional tätige Unternehmen und der Schließung von Produktionsstätten geäußert. Somit entspricht das Bild der Molkereien zum Jahresende 2002 nicht mehr der im Programm geschilderten Struktur.

#### **7.2.2.2.2 Getreide und Ölsaaten**

Der anhaltende Strukturwandel sowohl in der Landwirtschaft als auch im Erfassungshandel führt zu einer fortschreitenden Konzentration bei den Annahme- und Lagerkapazitäten auf wenige leistungsfähige Standorte (HMULF, 2000, S. 339 f). Der Wettbewerbsdruck auf die betroffenen Unternehmen wird durch die Absenkung der Getreide-Interventionspreise erhöht.

Die Erfassung des Vermarktungsgetreides erfolgt im Wesentlichen durch 74 hessische Landhandelsunternehmen und 116 Bezugs- und Absatzgenossenschaften. In geringerem Umfang sind einige der 43 Verarbeitungsunternehmen in der Getreideerfassung tätig. Die zu vermarktenden Erntemengen steigen, während die Verarbeitungsindustrie wachsende Anforderungen bezüglich der Qualität der Produkte, der Lagerung und Separierung stellt.

#### **7.2.2.2.3 Obst und Gemüse**

Die Ausgangslage wird im EPLR-Hessen ausführlich beschrieben (HMULF, 2000, S. 343 ff). Der Absatz von Obst und Gemüse vom Erzeuger direkt an die Verarbeitungsindustrie ist in Hessen von besonderer Bedeutung. Im Obstbereich wird das Bild der hessischen Verarbeitungsindustrie im Wesentlichen von einem großen Konservenfabrikant in Südhessen sowie ca. 70 Keltereien bestimmt. Im Gemüsebereich ist ein Sauerkonservenbetrieb in Nordhessen zu nennen. Darüber hinaus gibt es auch in Südhessen einen Zulieferbetrieb für die Feinkostindustrie, der ein Potenzial für den Ausbau des Vertragsgemüseanbaus in Hessen bietet.

Die Frischvermarktung von Obst und Gemüse wird von zwei nach der VO (EG) Nr. 2200/1996 anerkannten und drei inzwischen aberkannten Erzeugerorganisationen dominiert.

#### **7.2.2.2.4 Ökoerzeugnisse**

Die Ausgangslage wird im EPLR-Hessen ausführlich beschrieben (HMULF, 2000, S. 349 ff). Dem wachsenden Nachfragepotenzial – insbesondere in den hessischen Ballungsgebieten – steht bisher kein angemessenes regionales Angebot gegenüber. Erhebliche Steigerungen werden von den großen Unternehmen des LEH projektiert. Hier sind vor allem Molkereiprodukte sowie Obst und Gemüse zu nennen. Zur Anpassung an diesen Markt bedarf es für die hessische Erzeugerseite erheblicher Anstrengungen in den Bereichen Erfassung, Lagerung, Aufbereitung und Lieferlogistik, um den Wettbewerb mit konkurrenzfähigen Qualitäten und Preisen führen zu können.

#### **7.2.2.2.5 Fleisch**

Die Ausgangslage wird im EPLR-Hessen ausführlich beschrieben (HMULF, 2000, S. 352 ff). Die Schweineproduktion stieg bis 1998 an und ist seither aber wieder rückläufig. Die Rindfleischerzeugung ist durch die BSE-Krise ebenfalls weiter gesunken, was zu dem Zeitpunkt der Programmerstellung nicht abzusehen war. Trotz intensiver Förderung im

Zeitraum 1994 bis 1999 ist es nicht gelungen, diesen wichtigen Produktionszweig der hessischen Landwirtschaft auf einem stabilen Niveau zu erhalten.

#### **7.2.2.2.6 Eier und Geflügel**

Die Ausgangslage wird im EPLR-Hessen beschrieben (HMULF, 2000, S. 354). Die Eierproduktion ist in Hessen eher unbedeutend, so dass im HMULF konkret nur Potenziale im weiteren Ausbau der Geflügelerzeugung und -verarbeitung gesehen werden. Die Stärken des hessischen Geflügelsektors resultieren aus der Ansiedlung eines Verarbeitungsunternehmens in der vorausgegangenen Förderperiode und der Gründung einer Erzeugergemeinschaft in Nordhessen. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, um eine Produktionsalternative für die Landwirtschaft in diesem Raum zu etablieren.

#### **7.2.2.2.7 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse**

Die Ausgangslage wird im EPLR-Hessen beschrieben (HMULF, 2000, S. 357 f). Die Absatzstruktur der Zierpflanzenbaubetriebe in Hessen ist durch die vorhandenen Absatzrichtungen sowie das unterschiedliche Nachfragepotenzial in den einzelnen Regionen geprägt. Insbesondere die marktfernen Regionen weisen strukturelle Wettbewerbsnachteile auf, während die Anforderungen des Handels in Bezug auf die Konditionierung, Präsentation und Logistik wachsen.

#### **7.2.2.2.8 Weitere förderfähige Sektoren**

Speisekartoffeln haben in Hessen eine sehr geringe Bedeutung. Der Anbauumfang hat weiterhin abgenommen und betrug im Jahr 2001 gut 4.700 ha (HMULF, 2000, S. 356).

Weinanbau findet in zwei Anbaugebieten statt (HMULF, 2000, S. 359 f). Strukturell bedingte Wettbewerbsnachteile sind vorhanden, wobei ein vergleichsweise hoher Anteil des Weines als Flaschenwein vermarktet wird.

Unter den nachwachsenden Rohstoffen sind Energiepflanzen in Hessen bedeutsam. Der Anbau von Arznei- und Gewürzpflanzen ist auf den südhessischen Raum konzentriert und wird weitgehend durch eine nach dem Marktstrukturgesetz anerkannte Erzeugergemeinschaft getragen (HMULF, 2000, S. 361).

Der Zuchtviehverkauf ist als zusätzliche Einnahmequelle für die Vieh haltenden Betriebe wichtig (HMULF, 2000, S. 362 f).

## **7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms**

### **7.3.1 Programmkonzeption, Strategie**

Auf Basis der Ausgangssituation für die Vermarktung und Verarbeitung (HMULF, 2000, Abschnitt 9.3.6.) werden die Maßnahmen und Möglichkeiten abgeleitet, die im Rahmen der Förderung sinnvoll sind. Der Bedarf wird zu jedem Programmabschnitt bzw. Sektor eigens beschrieben.

Die Ziele bzw. Prioritäten werden sachlich richtig und logisch aus den vorangegangenen Abschnitten abgeleitet. In der Übersicht 26 (HMULF, 2000, S.139) wird das Zielsystem für den Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen abgeleitet (siehe Abbildung 2.3). Die folgende Strategie ist den Zielen der einzelnen Förderschwerpunkte übergeordnet: „Überwindung und Kompensation von Schwächen und Nutzung und Ausbau von Stärken zur Entwicklung der ländlichen Räume“. Die Strategie bleibt sehr allgemein formuliert. Das Hauptziel des Förderschwerpunkts A lautet: „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ und bleibt damit ebenfalls sehr global.

#### **7.3.1.1. Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen)**

Die Ermittlung der Ist-Situation erfolgte in enger Zusammenarbeit zwischen dem Ministerium und der Bewilligungsstelle. Die langjährige Erfahrung der MitarbeiterInnen äußert sich in der hohen Fachkompetenz. Prinzipiell besteht aber die Gefahr einer Fehleinschätzung, weil nur wenige externe Quellen genutzt wurden. Die hier gewählte Vorgehensweise ist rationell und durchaus angemessen. Im Wesentlichen sind die Aussagen zutreffend und lassen keine Vermutung auf eine grundlegende Fehleinschätzung zu.

Bei der Programmerstellung wurden neben der im Ministerium und in der Bewilligungsstelle vorhandenen Kompetenz direkte Kontakte dieser Behörden zu Unternehmen und Verbänden genutzt. Die von diesen Behörden erstellten Berichte über die abgelaufene Förderperiode, politische Empfehlungen und Strategiepapiere waren weitere Informationsquellen. Verbindliche Anweisungen der politischen Ebene gab es nur im Sektor Milch und Milcherzeugnisse.

Frühere Bewertungsergebnisse waren bedeutsam, wobei nur die Zwischenbewertung der Förderperiode 1994 bis 1999 zu dem Zeitpunkt vorgelegen hat. Die Erfahrungen mit dem Vorgängerprogramm, gezielt in den verschiedenen Sektoren durchgeführte Bedarfsnachfragen in hessischen Unternehmen sowie Anfragen und ein Anhörungsverfahren von Verbänden waren wichtige externe Informationsquellen. Die offiziellen Anhörungen erwiesen sich speziell für die Maßnahme Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung aber als

wenig sinnvoll. Aktuelle regionale Marktstudien bzw. Gutachten lagen nicht vor und konnten angesichts des hohen Zeitdrucks bei der Programmerstellung nicht eigens in Auftrag gegeben werden.

### 7.3.1.2 Bedarf

Der Bedarf wird im Abschnitt 9.3.6 des EPLR Hessen (HMULF, 2000) anhand der Ausgangssituation des jeweiligen Sektors beschrieben. Die Bedarfsermittlung erscheint überwiegend angemessen zu der Situation in den Sektoren. Die Bedarfsermittlung im Bereich der Marktstruktur 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. Die im Programm niedergelegte sektorspezifische Bedarfsermittlung entspricht aus Sicht der Evaluatoren weitgehend den Ansprüchen der Interventionslogik „Bedarf – Ziel – Maßnahme – Ergebnis“. 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. Die folgenden Anmerkungen betreffen die einzelnen Sektoren.

#### *Milch und Milcherzeugnisse*

Seit 20 Jahren wurde dieser Sektor erstmals wieder im Programm des Landes Hessen aufgenommen (mit Ausnahme einer 5b-Förderung). Der Bedarf ist nur anhand der folgenden ergänzenden Informationen nachvollziehbar:

- Milcherzeugung hat eine wichtige landschaftspflegerische Rolle in Mittelgebirgsregionen.
- Milchproduktion ist in den strukturschwachen und von der Natur benachteiligten Regionen eine bedeutsame Einkommensquelle der Landwirtschaft.
- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Molkereiunternehmen gegenüber Konkurrenten in angrenzenden Bundesländern.

Während des Interviews im HMULF im Oktober 2002 wurde der Bedarf nicht mehr im o.g. Umfang gesehen, da inzwischen veränderte Besitzverhältnisse bzgl. der hessischen Molkereien vorlägen. So sei nicht mehr mit zusätzlichen Investitionen (bisher eine Bewilligung über 9 Mio. Euro) zu rechnen. Schon wenige Monate später liegen Anträge und Absichtserklärungen über neue Vorhaben vor, die das geplante Budget im Sektor Milch evtl. überschreiten.

Anhand dieser Entwicklungen wird deutlich, dass die Bedarfsermittlung in sich dynamisch verändernden Märkten problematisch ist.

### ***Getreide und Ölsaaten***

Seit zehn Jahren wurde dieser Sektor nicht gefördert. Der Bedarf ist nicht in allen Punkten überzeugend aus der Situationsanalyse ableitbar. Die Absicht, die Unternehmen bei der Ausrichtung an den Markterfordernissen zu unterstützen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, ist nachvollziehbar. Drei Vorhaben wurden bewilligt. Weitere vier Vorhaben mussten zurückgezogen werden, weil das Land Hessen die Gründung von Erzeugergemeinschaften präferiert, die wiederum mit dem Landhandel Lieferverträge abschließen sollen. Im Änderungsantrag 2002 wurde die geplante Investitionssumme daher reduziert (vgl. Tabelle 7.2).

### ***Obst und Gemüse***

Im Sektor frisches Obst und Gemüse wurden in der Vorperiode fünf Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 2,4 Mio. Euro gefördert. Bei verarbeiteten Erzeugnissen wurden 27 Vorhaben mit einem Volumen von 28,7 Mio. Euro unterstützt. Damit sind fast 40 % der Fördermittel der Vorperiode in diesen Sektor geflossen. Der Bedarf ist nachvollziehbar. Die Investitionsbereitschaft bestätigt den Bedarf mit bislang sieben bewilligten Vorhaben für verarbeitetes Obst und Gemüse sowie für Keltereien.

### ***Ökoerzeugnisse***

Der Bedarf ist aufgrund der Situationsanalyse nachvollziehbar. Die Investitionsbereitschaft ist relativ verhalten, bisher wurde nur ein Projekt im Getreidebereich bewilligt. Häufig erfolgt eine Nutzung von Vermarktungs- und Verarbeitungsanlagen nicht vollkommen getrennt für ökologische und konventionelle Produkte. Eine Förderung kommt dann nur in einem der anderen Sektoren in Frage. Bei der zersplitterten Verbands- und Erzeugungsstruktur hat in Hessen die direkte Unterstützung der Produktionsbetriebe Priorität, während wenig in Richtung einer gemeinsamen Vermarktung unternommen wird. Im Änderungsantrag 2002 wurde die geplante Investitionssumme daher reduziert (vgl. Tabelle 7.2).

### ***Fleisch***

In der Förderphase von 1994 bis 1999 wurde dieser Sektor mit einem Investitionsvolumen von 36,1 Mio. Euro unterstützt, was 45 % des gesamten Volumens bedeutet. 16 Vorhaben wurden in der Schlachtung und Zerlegung und nur eines in der Fleischverarbeitung durchgeführt.

Der Bedarf ist vor dem Hintergrund der sinkenden Schweineproduktion und intensiver Förderung in der Vorperiode nicht in allen Punkten nachzuvollziehen. Die Rahmendaten im EPLR basieren auf der Entwicklung bis 1998 und wurden daher zu optimistisch eingeschätzt. Ursprünglich geäußerte Investitionsabsichten sind aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen im Fleischmarkt und der folglich angespannten finanziellen Lage vieler Unternehmen bislang nicht realisiert worden. Der Sektor wurde fachlich und inhaltlich verändert und bezieht nun auch die Vermarktung von Schlachtvieh ein. In diesem Bereich wurde ein größeres Vorhaben genehmigt, das eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung für die Erzeuger auf den Grünlandstandorten in Hessen hat.

### ***Eier und Geflügel***

In der Förderperiode 1994 bis 1999 wurde im Sektor Geflügel ein Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von 7,1 Mio. Euro gefördert. Ein Verarbeitungsbetrieb für Putenfleisch wurde neu errichtet.

Der Bedarf im Bereich Eier war lt. Ministeriumsangaben schwer ermittelbar und ist aufgrund der Situationsanalyse auch nicht nachvollziehbar. In diesem Bereich gibt es keine Investitionsnachfrage. Dagegen erscheint der Bedarf im Bereich Geflügelfleisch nachvollziehbar. Zwei große Vorhaben wurden in einem Unternehmen bewilligt und haben erste Impulse zur Ausweitung der Geflügelmast in Hessen ausgelöst. Der Änderungsantrag sieht eine erhebliche Aufstockung dieses Sektorbereiches vor (vgl. Tabelle 7.2). Aufgrund einer unternehmerischen Entscheidung spielt Putenfleisch nicht mehr die dominierende Rolle, dagegen hat die Hähnchenfleischverarbeitung an Bedeutung gewonnen. Dadurch ändert sich die Zielsetzung inhaltlich zum weiteren Ausbau der Geflügelfleischverarbeitung.

### ***Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse***

Der Sektor wurde in der Vorperiode mit 2 Mio. Euro Investitionsvolumen gefördert. Die Blumenvermarktung wurde modernisiert und erweitert. Der Bedarf ist nachvollziehbar. Es wurde ein Vorhaben für die Verpackung und den Versand von Baumschulerzeugnissen bewilligt. Weitere Vorhaben sind derzeit aufgrund mangelnder Einstimmigkeit einer Genossenschaft bzw. fehlender Expansionsmöglichkeiten nicht realisierbar. Bis zum Ende der Förderperiode könnte sich weiterer Bedarf in Höhe des eingeplanten Betrages ergeben.

### ***Speisekartoffeln***

In der Periode 1994 bis 1999 wurden fünf Vorhaben, davon vier in einem Unternehmen und eines in einer EZG, zur Anschaffung technischer sowie von Erfassungs- und Vermarktungsanlagen durchgeführt. Der Bedarf ist nachvollziehbar vor dem Hintergrund, die Kartoffelproduktion auf niedrigem Niveau zu stabilisieren. Bislang fand keine Investitionstätigkeit in diesem Sektor statt.

### ***Wein***

Der Bedarf ist nachvollziehbar. Die Investitionstätigkeit bestätigt den Bedarf mit bisher vier bewilligten Vorhaben.

### ***Nachwachsende Rohstoffe, Arznei- und Gewürzpflanzen***

Der Sektor wurde in der Vorperiode mit 0,8 Mio. Euro Investitionsvolumen gefördert, die zum Aufbau einer Verarbeitungsanlage für Arznei- und Gewürzpflanzen in einer neu gegründeten EZG dienen. Der Bedarf ist nachvollziehbar. Die Investitionstätigkeit bestätigt den Bedarf mit der Aufrüstung von Trocknungsanlagen an zwei Standorten der EZG.

### ***Zuchttiere***

Der Bedarf ist nicht in allen Teilen überzeugend abgeleitet, weil eine Zentralisierung der Vermarktung von Schweinen aus seuchenhygienischen Gründen nicht sinnvoll ist. Es hat bisher keine konkreten Investitionsabsichten gegeben.

## **7.3.1.3 Ziele und Prioritäten**

Der Maßnahmenbereich V&V gehört zum Förderschwerpunkt A, dessen Oberziel die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist (HMULF, 2000, Übersicht 26, S. 139 f.).

Die **sektorübergreifenden Ziele** werden in Abschnitt 6.1.6 des EPLR Hessen dargestellt (HMULF, 2000, S. 157). Das Hauptziel der Marktstrukturförderung besteht darin, dem verschärften Wettbewerbsdruck zu begegnen, der durch die agrarpolitischen Entscheidungen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (Agenda 2000) ausgelöst wurde. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft soll dadurch gesteigert werden, dass

- das Angebot aus hessischer Erzeugung noch stärker gebündelt wird,
- durch Rationalisierungsmaßnahmen die Kosten weiter gesenkt werden,
- die Produktion noch konsequenter an den Bedürfnissen der Verbraucher ausgerichtet wird,
- in allen Sektoren hochwertige Produktqualitäten erzielt und

- die Prozessketten an einem möglichst hohen Qualitäts- und Umweltschutzstandard ausgerichtet werden.

Im Einzelnen werden folgende sektorübergreifende operative Zielvorgaben gesteckt (HMULF, 2000, S. 158):

- Ausdehnung der regionalen landwirtschaftlichen Produktion in besonders defizitären Sektoren, zumindest aber Stabilisierung auf dem derzeitigen Niveau;
- Erhöhung der Auslastung der vorhandenen oder neu zu schaffenden Kapazitäten;
- Erhöhung des Anteils der Vertragsvermarktung und damit nachhaltige Stabilisierung der Absatzsicherheit und des Erzeugerpreisniveaus;
- Einführung und Verbreitung anerkannter Qualitäts- und Umweltmanagementsysteme.

Die Strategie ist darauf ausgerichtet, die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen dauerhaft zu erhalten und damit in qualitativer und quantitativer Hinsicht den Bedürfnissen der Verbraucher, vorwiegend auf den nahe gelegenen Absatzmärkten Rechnung zu tragen. Die Marktversorgung soll prioritär nach dem Grundsatz „aus der Region für die Region“ organisiert werden. Eine möglichst enge räumliche Verknüpfung von landwirtschaftlicher Erzeugung, Verarbeitung & Vermarktung bietet die beste Gewähr für transparente, gut kontrollierbare Warenströme und somit für mehr Produktsicherheit und Vertrauen bei den Konsumenten. Möglichst kurze Transportwege dienen dem Umwelt- und Tierschutz und wirken sich vorteilhaft auf die Frische und die Qualität der Erzeugnisse aus. Die Stärkung der Wertschöpfungskette vom landwirtschaftlichen Rohstoff bis zum veredelten konsumreifen Produkt auf regionaler Ebene erhält Wirtschaftskraft und Arbeitsplätze im ländlichen Raum (EPLR Hessen, S. 158).

Als „Maßnahmenziele“ werden im EPLR-Hessen (HMULF, 2000, S.139) folgende drei **sektorspezifischen Ziele** festgelegt:

- Sicherung der Wertschöpfung, der Arbeitsplätze und der Einkommen im ländlichen Raum,
- Gewährleistung einer angemessenen örtlichen Versorgung mit umweltfreundlich hergestellten, qualitativ hochwertigen Produkten,
- Stärkung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und -einrichtungen in ihrer Marktposition.

In der Ex-ante-Evaluation wurden diese drei Feinziele für jeden Sektor als Kriterium herangezogen, aber beispielsweise treffen nur für den Sektor Milch und Milcherzeugnisse alle drei Feinziele gleichermaßen zu. In den übrigen Sektoren wird die Förderung jeweils durch mindestens eines der oben genannten Ziele begründet, in Bezug zur Ausgangssituation gestellt und eine Wirkungsprognose erstellt (HMULF, 2000, S. 202–205). In der

Maßnahmenbeschreibung im Kapitel 9.3.6 (HMULF, 2000) wird auf die Zielherleitung nicht nochmals eingegangen: Aus dem Bedarf und den erwarteten Auswirkungen werden die Zielquantifizierungen und die spezifischen Indikatoren jeweils unmittelbar abgeleitet.

Die Ziele sind mit den übergeordneten Zielen im EPLR-Hessen kohärent. Die Herleitung der Ziele steht im schlüssigen Zusammenhang mit der Stärken-Schwächen-Analyse. Die Ziele sind detailliert definiert und auf die Sektoren bezogen relevant. Sie haben infolge der Dynamik der Entwicklung aber zumindest im Sektor Milch nur mehr eingeschränkte Gültigkeit. Vor allem geht es in diesem Sektor um das dem EPLR-Hessen übergeordnete Ziel, die Kulturlandschaft zu erhalten, was im Programm nicht ausdrücklich erwähnt wird. Mit Rücksicht auf die GMO wird in den Sektoren Milch, Schlachtung von Großtieren sowie Wein eine Kapazitätserweiterung ausgeschlossen. Der wirtschaftliche Vorteil für die Erzeuger hat in Hessen einen hohen Stellenwert und wird durch Restriktionen auf der Maßnahmenebene besonders hervorgehoben.

Die strategische Ausrichtung des Programmbestandteils zur Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung bleibt zumindest in einzelnen Sektoren wie z.B. Milch unzureichend. Es wurde ein Sektorplan erarbeitet, ohne sich auf eine angestrebte Molkereistruktur in Hessen festzulegen. In der Umsetzung der Fördermaßnahmen zeigt sich gerade in diesem Sektor die Schwierigkeit, die dynamische Entwicklung der Märkte und der Veränderung der Molkereistrukturen vorauszusehen. In einem Markt mit dynamischer Strukturentwicklung ist die Lenkung dieser Entwicklung über Förderung ohne wettbewerbsverzerrende Wirkungen kaum umzusetzen. Die Investitionstätigkeit von Unternehmen einer Branche gibt eher eine realistische Einschätzung der Konjunktur wider als die strategischen Vorgaben der politischen Ebene.

Die Ziele im Maßnahmenbereich V&V erfüllen zwar die vorgenannten Kriterien, sind aber auf sektorspezifischer Ebene zu sehr detailliert, um während der gesamten Programmlaufzeit gültig zu bleiben. Im Sektor Eier und Geflügel wird beispielsweise im Jahr 2003 eine Änderung der Zielsetzung notwendig, weil die sektorspezifischen Ziele nur auf den Ausbau der Putenfleischverarbeitung vorgesehen waren. Da aktuell die Hähnchenverarbeitung ein größeres Gewicht erhält, soll die Formulierung geändert werden.

#### **7.3.1.4 Zielquantifizierung/ Indikatoren**

Das Verfahren zur Ableitung der Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen ist im Abschnitt 2.1 dargestellt. Darüber hinaus hat Hessen zusätzliche Indikatoren vorgesehen. Die Zielquantifizierung und Auswahl der geeigneten sektorübergreifenden Indikatoren wird im Kapitel 7.1 (HMULF, 2000) im Rahmen der Ex-ante-Bewertung vorgenommen. Die in 4.1.3 genannten drei Maßnahmenziele für die Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung werden in Tabelle 7.3 operationalisiert. Im Programmzeitraum sollen 86

Projekte mit einem Gesamtvolumen von rd. 110 Mio. Euro in allen Marktsektoren gefördert werden.

Eine Zielquantifizierung erfolgt darüber hinaus detailliert für die einzelnen Sektoren. Im EPLR Hessen werden materielle und finanzielle Indikatoren unterschieden. Die finanziellen Indikatoren entsprechen den beteiligungsfähigen Gesamtkosten im Indikativen Finanzplan nach Sektoren (Tabelle 7.2), die in der Zielquantifizierung auf Millionen Euro gerundet wurden. Die materiellen Indikatoren sind individuell für jeden Sektor in Tabelle 7.4 beschrieben.

**Tabelle 7.3:** Quantifizierung der Ziele zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse

| Ziele  | Kriterien   | Indikatoren/Kennzahlen   |
|--|---|--|
| Sicherung der Wertschöpfung, der Arbeitsplätze und der Einkommen im ländlichen Raum  | Erhöhung der quantitativen Bündelung der landw. Erzeugnisse sowie Optimierung der Auslastung der Produktionskapazitäten.  | Zahl der Produktionsstätten bzw. Kooperationen Auslastungsgrade (mengen- und wertmäßig)    |
|  | Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Ernährungswirtschaft  | Marktanteil im jeweiligen Sektor   |
|  | Erhaltung der Wirtschaftskraft der Unternehmen der Ernährungswirtschaft durch Kostensenkung und Rationalisierung  | Gewinn je Unternehmen Anteil des Gewinns am Umsatz Gewinn bezogen auf auf das Eigenkapital |
|  | Stabilisierung oder Verbesserung der Erlössituation der landwirtschaftlichen Erzeuger   | Erzeugererlöse   |
|  | Stabilisierung der Arbeitsplätze in der Ernährungswirtschaft, insbesondere im ländlichen Raum   | Zahl der Arbeitsplätze im hessischen Ernährungsgewerbe                                     |
| Gewährleistung einer angemessenen örtlichen Versorgung mit umweltfreundlich hergestellten, qualitativ hochwertigen Produkten | Erhöhung des Anteils von zertifizierten Unternehmen in Hinblick auf angewandtes Qualitäts- und Umweltmanagement   | Zahl der zertifizierten Unternehmen der Ernährungswirtschaft                               |
| Stärkung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und -einrichtungen in ihrer Marktposition                     | Erhaltung einer landwirtschafts- und marktnahen Verarbeitung und Vermarktung. Kurze Transportwege erhalten die Frische und Qualität, berücksichtigen den Tierschutz und fördern den Umweltschutz. | Transportwege zum Absatzmarkt  |

Quelle: EPLR Hessen, S. 183 f.

Die Ziele sind operationalisiert, und die genannten Indikatoren sind nach dem im EPLR für die Sektoren Milch und Getreide (HMULF, 2000, S. 339, 342 f.) beschriebenen Verfahren messbar. Ein ursächlicher Wirkzusammenhang zwischen der Förderung und dem für Milch quantifizierten Ziel: „Erhöhung des Erzeugerpreises um 1,0 Pf./kg“ wird aber nur schwer herzustellen sein, zumal die Entwicklung der Erzeugerpreise bis zum Beginn der Förderung im Jahr 2002 sehr dynamisch verlief und die hessischen Milcherzeuger im bundesdeutschen Vergleich eine deutlich verbesserte Position verschaffte.

**Tabelle 7.4:** Festlegung materieller Indikatoren für den Maßnahmenbereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse im EPLR Hessen

| Sektor  | Bezeichnung der materiellen Indikatoren                              | Wert der Indikatoren |                      |
|---|--|----------------------|----------------------|
|   |  | vor der Investition  | nach der Investition |
| Milch u. Milcherzeugnisse                           | Anzahl der Projekte  | 0                    | 9                    |
|   | Erhöhung des Erzeugerpreises in Pfg/kg                               | 0                    | 1                    |
|   | Anzahl der Arbeitsplätze   | 1250                 | 1250                 |
| Getreide und Ölsaaten                               | Anzahl der Projekte  | 0                    | 20                   |
|   | Erhöhung des Erzeugerpreises in DM/dt                                | 0                    | 0,5/0,6              |
|   | Erweiterung der Erfassungs-, Aufbereitungs- u. Lagerkapazitäten in % | 0                    | 15                   |
| Obst und Gemüse                                     | Anzahl der Projekte  | 0                    | 10                   |
|   | Veränderung der Produktionsfläche                                    |                      | +/-0                 |
|   | Anzahl der Arbeitsplätze   | 850                  | 850                  |
| Erzeugnisse aus ökologischem Anbau                  | Anzahl der Projekte  | 0                    | 10                   |
|   | Erhöhung der mit Preisbonus vermarkteten Erzeugnisse in %            | 0                    | 50                   |
| Fleisch   | Anzahl der Projekte  | 0                    | 5                    |
|   | Anteil qualitäts- u. umweltzertifizierter Unternehmen in %           | 10                   | 50                   |
|   | Veränderung der Schweineschlachtungen                                |                      | +/-0                 |
| Eier und Geflügel                                   | Anzahl der Projekte  | 0                    | 12                   |
|   | Ausdehnung der Putenerzeugung* in %                                  | 0                    | 10                   |
|   | Anstieg der vermarkteten Eier aus alternativer Haltung in %          | 0                    | 10                   |
| Kartoffeln  | Anzahl der Projekte  | 0                    | 4                    |
|   | Veränderung der hessischen Anbaufläche                               |                      | +/-0                 |
| Blumen, Zierpflanzen und Baumschulgewächse          | Anzahl der Projekte  | 0                    | 5                    |
|   | Veränderung der Produktionsflächen                                   |                      | +/-0                 |
| Wein  | Anzahl der Projekte  | 0                    | 7                    |
|   | Veränderung des Anteils der genossenschaftlichen Vermarktung         |                      | +/-0                 |
| Nachwachsende Rohstoffe, Arznei- und Gewürzpflanzen | Anzahl der Projekte  | 0                    | 2                    |
|   | Ausweitung der Anbaufläche in ha                                     | 0                    | 1000                 |
| Zuchtvieh   | Anzahl der Projekte  | 0                    | 2                    |
|   | Veränderung des Erzeugungspotentials                                 |                      | +/-0                 |

\*: Seit 2003: Ausdehnung der Mastgeflügelherzeugung.

Anpassung des Indikators Arznei- und Gewürzpflanzen in 2003: Steigerung von 900 auf 1.000 ha.

Quelle: EPLR Hessen, Anlage 9; eigener Entwurf.

### 7.3.1.5 Maßnahmen

Das EPLR Hessens berücksichtigt alle Sektoren, die in den Richtlinien des GAK-Rahmenplans vorgesehen sind. Kapazitätserweiterungen im Bereich der Schlachtung im Sektor Vieh und Fleisch werden in Übereinstimmung mit dem PLANAK in der Marktstrukturverbesserung ausgeschlossen. Die ursprünglich drei Richtlinien zur Marktstrukturverbesserung, zum Marktstrukturgesetz sowie für Erzeugnisse aus regionaler und ökologischer Produktion entsprechen denen der Gemeinschaftsaufgabe.

Die Zielvorgaben zur Marktstrukturförderung sollen sowohl mit investiven als auch mit nicht-investiven Zuwendungen erreicht werden. Im Bereich der nicht-investiven Maßnahmen werden Marketing- und Kommunikationsvorhaben zur Unterstützung dieser Zielvorgaben begleitend eingesetzt (EPLR Hessen, S. 157).

Die in den einzelnen Sektoren für eine Förderung vorgesehenen Maßnahmen werden im Kapitel 9.3.6, EPLR Hessen aufgezählt (HMULF, 2000, S. 331 f).

Als Förderinstrument wurde der verlorene Zuschuss vom Ministerium festgesetzt (HMULF, 2000).

Die Ausgestaltung der **Fördermodalitäten** entspricht dem GA-Rahmenplan. Der Nachweis, dass Fördermittel nur zugunsten von Erzeugnissen eingesetzt werden, für die normale Absatzmöglichkeiten bestehen, muss in jedem Einzelfall durch den Antragsteller geführt werden (Auswahlkriterien gem. VO (EG) Nr. 1257/1999).

Bislang verfügt das Bewilligungsverfahren über kein **Auswahlverfahren**, weil alle bewilligten Anträge auch bedient werden konnten. Falls die Mittel in der zweiten Hälfte der Förderperiode knapp werden, wäre im Bewertungsverfahren ein Ranking nach Wertigkeit möglich, das in den Bewilligungsstellen oder von externen Gutachtern nach einem gemeinsamen Schema durchzuführen wäre. Eine Änderung der Fördersätze würde vom Ministerium ausgeschlossen.

Die Fördermaßnahmen sind geeignet, um die angestrebten Ziele zu erreichen und stehen in vielen Sektoren im Einklang mit dem Bedarf. Die bisherige Nachfrage nach Fördermitteln in Hessen hat zu einer Umschichtung des Finanzrahmens für den Bereich der Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte im Jahre 2002 geführt. Von den Sektoren Getreide und ökologische Erzeugnisse wurden Fördermittel abgezogen und dem Sektor Eier und Geflügel zugeschlagen. Insgesamt ist die Summe der Fördermittel im Bereich V&V unverändert geblieben (Tabelle 7.2).

Das EPLR des Landes Hessen erlaubt nur eine geringe Flexibilität in der Durchführung der Förderung, weil eine Zuordnung nach Sektoren anhand der finanziellen Mittel quanti-

fiziert wurde. Deshalb musste eine Änderung im Jahr 2002 beantragt werden, obwohl die Gesamthöhe der Fördermittel im Maßnahmenbereich g unverändert geblieben ist.

Die vorgesehenen Maßnahmen sind überwiegend geeignet, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Ob diese Maßnahmen allerdings ausreichen, um die Marktstellung dauerhaft zu sichern, erschließt sich nicht zwingend aus dem Programm. In einigen Sektoren wie z.B. Arznei- und Gewürzpflanzen wirkt die Förderung als Impulsgeber sowohl für die landwirtschaftliche Urproduktion als auch die Verarbeitungsunternehmen. Insgesamt sind positive Effekte der geförderten Investitionsmaßnahmen auf die wirtschaftlichen Vorteile der Erzeugerstufe zu erwarten.

### **7.3.1.6 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 ausgearbeitet 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 gesichert.

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 Operationalisierung der zusätzlich definierten Indikatoren erfolgt wenig fundiert. Die Messbarkeit bzw. Auswertbarkeit der materiellen Indikatoren ist insbesondere im Sektor Milch und Milcherzeugnisse zweifelhaft. Die übrigen Indikatoren sind messbar bzw. wer-

den im Rahmen der von der Kommission vorgegebenen Bewertungsfragen operationalisiert.

Die im Programm erfolgte Sektorauswahl ist am Ende des Jahres 2002 nicht mehr aktuell. Für den energetischen Sektor gibt es keinen Bedarf. Dennoch wird daran festgehalten, die Sektoren als Platzhalter bestehen zu lassen. Die Ausgangssituation entspricht bei einigen Sektoren nicht mehr der aktuellen Lage. Insbesondere im Sektor Getreide ist klar, dass der Planungsansatz höher ist als er realisiert werden könnte. Die Ursachen der geringen Nachfrage nach Fördermitteln sind teilweise mit der aktuell schwierigen Marktlage z.B. im Sektor Vieh und Fleisch oder Milch und Milcherzeugnisse zu erklären. Diese Befürchtung besteht prinzipiell für alle Sektoren. Finanzielle Engpässe sind derzeit nicht auszumachen. Die Programmänderungen betreffen in der ersten Änderung im Jahre 2002 die Aufstockung des Sektors Eier und Geflügel, die durch eine Verringerung der Sektoren Getreide und Ölsaaten sowie Ökoerzeugnisse erreicht wird. Die förderfähige Investitionssumme bleibt nahezu unverändert (Tabelle 7.2, Tabelle 7.5).

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

Die Programmsteuerung für die Marktstrukturförderung ist im Referat VIII 8 des HMULF angesiedelt.

#### **7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles**

Die Erarbeitung des Programmbestandteils zur Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung dauerte von Juni bis Oktober 1999. Es waren jeweils vier Personen aus dem Ministerium und der Bewilligungsstelle mit einem Aufwand von ca. 0,3 AK maßgeblich mit der Erstellung betraut. Weitere Ressorts und Dienststellen wurden nicht einbezogen.

Die organisatorische Abwicklung erfolgte, indem Entwürfe von den Fachabteilungen erstellt wurden und anschließend im Ministerium zum Programm verdichtet wurden. Ende Mai 1999 wurde ein Plan für die Erstellung des Programmbestandteils erarbeitet. Die Strategie im Bereich Verarbeitung & Vermarktung wurde weitgehend aus dem Vorläuferprogramm übernommen und an die aktuellen Rahmenbedingungen angepasst. Es ging im Wesentlichen darum, die Sektoren Getreide, Wein, Milch und Zuchtvieh neu aufzunehmen. Die Sektoren Milch und Zuchtvieh sind Vorgaben der politischen Ebene.

Die strategische Ausrichtung des Programmbestandteils bleibt unzureichend unter anderem deshalb, weil auf fundierte Marktanalysen verzichtet wurde. Die gravierenden Wech-

sel in der politischen Ausrichtung des Landes Hessens in den letzten zehn Jahren belastete die Erarbeitung der Programmstrategie (Diskontinuität). Außerdem erscheint es den hessischen Verantwortlichen sinnvoll, eine Strategie auf bundesweiter Ebene mit empfehlendem Charakter zu entwerfen.

Aus Sicht des Ministeriums und der Fachabteilungen wäre es sinnvoll, neben dem schon involvierten RP Gießen als Bewilligungsstelle auch das Hessische Dienstleistungszentrum für Landwirtschaft, Gartenbau und Naturschutz (HDLGN) an der Erstellung des Programmbestandteils zu beteiligen. Die Zentralisierung auf das Marktreferat und die Bewilligungsstelle im RP Gießen ist unter Zeitdruck günstig, führt aber zu einer geringen Akzeptanz von Seiten Dritter. Bei der Durchführung der Programmbestandteile sind in Hessen alle marktbezogenen Förderprogramme zu einer Einheit zusammengefasst. Diese Zusammenfassung und die Ebenen übergreifende Zusammenarbeit werden mit Erfolg praktiziert.

Etwa 70 **Wirtschafts- und Sozialpartner** wurden im Rahmen der Beteiligung relevanter Gruppen in den Entwicklungsprozess einbezogen. Der größte Teil dieser Gruppen war im Anhörungsverfahren zum Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung wenig kompetente Partner. Obwohl die Beteiligung relevanter Gruppen grundsätzlich für wichtig gehalten wird, ist sie für diesen Programmbestandteil nicht bedeutsam, weil permanent Kontakt zu den relevanten Wirtschaftsverbänden und Industrieunternehmen gehalten wird. Diese Einschätzung wird durch die Stellungnahmen zu diesem Programmbereich bestätigt, die im Wesentlichen von Wirtschaftsverbänden erfolgten, die ohnehin involviert waren (HMULF, 2000, Anlage 15).

Die **Publizitätspflicht** wurde erfüllt, indem die Öffentlichkeit auf die Fördermöglichkeiten im Bereich Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung durch Informationsveranstaltungen, im Rahmen von Besuchen vor Ort und direkten persönlichen Kontakten hingewiesen wurde. Die Informationsweitergabe erfolgte weiterhin über die hessische Investitionsbank (IBH) und auch dort vorwiegend über die persönliche Ebene. Eine Internet-Homepage für das gesamte Programm existiert zwar, ist aber nicht sehr ausführlich und aktuell. Auf Anfrage wurden z.B. für den Bereich der Regionalvermarktung Artikel an die Fachpresse weitergegeben.

Die Informationsangebote gehen nicht über die verschiedenen Möglichkeiten von Förderprogrammen innerhalb des HMULF hinaus. Vor allem fehlt es an ausreichenden Informationen bezüglich der alternativen Fördermöglichkeiten. Lediglich über Fördermöglichkeiten auf Bundesebene wird informiert.

Die hessische Fachbehörde ist sich darüber im Klaren, dass mit dieser „gezielten“ Informationspolitik nicht alle potenziellen Antragsteller erreicht werden können. Eine gezielte Information führt zu einer Vorauswahl. Eine sehr breite Informationsstreuung wäre ande-

rerseits zu aufwändig, weil ein derartiges Programm einen zu hohen Erklärungsbedarf hat. Die Zielgruppe selbst versteht das Programm nicht mehr, so dass zahlreiche Folgeanfragen mit hohem Beratungsaufwand auftreten.

Die Informationspolitik wäre durch geeignetes Informationsmaterial, auch durch Broschüren, ein umfangreicheres Internetangebot und eine systematische Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern. Hierzu fehlt es aber an Kapazitäten und Mittel für eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung und -einführung erfüllt. Die Belange des Programmbestandteils Verarbeitung & 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.

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

Die Programmsteuerung für die Marktstrukturförderung und die Leitung der Zahlstelle mit den Prüfdiensten sind gemeinsam im Referat VIII 8 des HMULF angeordnet<sup>2</sup>. Diese Steuerungsebene hat Koordinierungs-, Zahlungs- und Buchführungsfunktionen wahrzunehmen. Außerdem existiert eine Durchführungsebene, die Beratungs- und Bewilligungsfunktionen ausübt. Für den Bereich der Marktstrukturförderung ist in Hessen das Dezernat 51.2 im RP Gießen zuständig (s. MB-VII-Abbildung 7.1).

Das Referat VIII 8 im HMULF arbeitet sehr eng mit der Bewilligungsstelle des Dezernats 51.2 im RP Gießen zusammen. In weiten Bereichen arbeitet die Bewilligungsstelle autonom, so dass Reibungsverluste durch lange Dienstwege oder Kompetenzfragen weitgehend vermieden werden. Die ständigen Um- und Reorganisationen der administrativen Strukturen in den vergangenen Jahren waren für die Effizienz nicht förderlich. Dennoch ist die personelle Leitung über relativ lange Zeit identisch geblieben, so dass die Kontinuität in diesem Programmbereich gewährleistet war.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Der Zahlstellenaufbau (s. MB-VII-Abbildung 7.2) behindert die Abwicklung nicht. Da die Leitung der Zahlstelle und der Programmsteuerung für die Marktstrukturförderung in einer Person vereinigt sind, ist die Neutralität nicht organisato-

---

<sup>2</sup> Die Zahlstellenleitung und Programmsteuerung ist seit dem 01.07.2003 nicht mehr in einer Person vereinigt.

risch verankert. Durch die gute Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden sind insgesamt aber eher positive Auswirkungen zu erwarten.

### 7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung

Die Abwicklung der Antragsbearbeitung, von Zwischenauszahlungen und Schlusszahlungen folgt den einschlägigen Verwaltungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes (s. MB-VII-Abbildungen 7.2, 7.3). Für den Programmbereich V&V wurde keine besondere Dienstanweisung erstellt.

Eine Antragsvorprüfung findet zumeist vor Ort als Beratungsgespräch zwischen der Bewilligungsbehörde (RP Gießen) und dem Antragsteller gegebenenfalls mit Unterstützung durch das HDLGN statt. Projektvoranfragen werden bereits vor der eigentlichen Antragstellung abgewiesen, wenn zu erwarten ist, dass die in den Richtlinien genannten Anforderungen nicht erfüllt werden können. Bei der Antragstellung gibt die Bewilligungsstelle beratende Unterstützung. Die umfangreichen Antragsunterlagen werden den Antragstellern vorgestellt, damit sie beurteilen können, ob sich ein Antrag vor dem Hintergrund der erheblichen Aufwendungen lohnt.

Nach dem Antragseingang erfolgt eine Projektauswahl gemäß den Richtlinien. Ein spezielles Projektauswahlverfahren, das über die Prüfung des Kriterienkataloges zur Erlangung der Förderwürdigkeit hinausgeht und auch qualitative Aspekte wie Zielerreichungsgrad etc. berücksichtigt existiert nicht. Eine Reihung der Bewilligung entsteht durch lückenhafte oder fehlerhafte Antragsunterlagen. Dadurch ergibt sich eine unterschiedlich lange Dauer der Antragsbearbeitung von einem bis zu zwölf Monaten.

Der gesamte Ablauf von der Kontrolle bis zur Feststellung der förderfähigen Kosten bzw. der Fördersumme wird in der Bewilligungsstelle durchgeführt. Lediglich für den Sektor Milch ist eine Rücksprache mit dem HMULF vorgesehen. Zu Beginn der Förderperiode wurde mehrfach ein vorzeitiger Investitionsbeginn nach dem Erstellen des Prüfberichtes gestattet, solange die Programmgenehmigung nicht vorlag. Nach dieser Startphase ist ein vorzeitiger Investitionsbeginn nur als Ausnahmeregelung vorgesehen. Die Kontrollen nach der Abschlusszahlung werden im Maßnahmenbereich Verarbeitung & Vermarktung bei 100 % der Förderfälle durchgeführt.

Die Abläufe zur Antragsabwicklung, Genehmigung und zum Projektabschluss sind umfassend und streng an den Verwaltungsvorschriften ausgerichtet. Der hohe Kontrollaufwand erscheint für die Verwaltungsleiter zwar aufwändig, aber zugleich sinnvoll. Genaue Dienstanweisungen erleichtern den Sachbearbeitern vor Ort den gegenüber der Vorgängerperiode erhöhten Arbeitsaufwand. Die Bewilligungsfunktion wurde nahezu vollständig an die Bewilligungsstelle delegiert.

Die Umsetzung wird von der Finanzabwicklung und den Vorgaben des Rechnungsabschlussverfahrens geprägt. Die im Hinblick auf die Evaluation notwendigen inhaltlichen Kontrollen und Prüfungen werden ordnungsgemäß durchgeführt.

### 7.3.2.4 Finanzabwicklung

Die Finanzabwicklung wird im Wesentlichen zentral von der EU-Zahlstelle beim RP Gießen, Dezernat 51.6 vorgenommen (s. MB-VII-Abbildung 7.2).

In zeitlicher Hinsicht wurden weniger Auszahlungen vorgenommen als ursprünglich geplant war. Bis zum 31.12.2002 wurden 19,5 % der insgesamt eingeplanten EAGFL-Mittel bzw. der öffentlichen Kosten ausgezahlt (Tabelle 7.5).

Am 31.12.2002 lagen insgesamt 22 Bewilligungen vor, für die 8,79 Mio. Euro an öffentlichen Zuwendungen vorgesehen sind. Dieser Betrag entspricht 30,5 % der im Rahmen der ersten Änderung veranschlagten Fördermittel. Da die Förderung im Jahr 2000 noch nicht beginnen konnte, erlaubt der Stand der Bewilligungen Ende 2002 durchaus die Ausschöpfung der geplanten Mittel im Rahmen der Planänderung aus dem Jahr 2002. Gemäß der ursprünglich geplanten nahezu proportionalen Mittelauszahlung hätten mehr als 40 % der Mittel bis Ende 2002 bewilligt sein sollen.

**Tabelle 7.5:** Planung und Mittelabfluss für den Maßnahmenbereich V&V in Hessen 2000 bis 2006, Stand 31.12.2002

|  | KOM-<br>Entscheidung | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2000<br>bis 2006 |
|--|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------------------|
| Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt |                      |      |      |      |      |      |      |      |                  |
| Plan: EPLR                                 | K(2000)2906          | 0,00 | 5,24 | 5,37 | 5,48 | 5,62 | 5,74 | 5,87 | 33,33            |
| Plan: 1. Änderung                          | K(2002)3452          | 0,60 | 0,15 | 5,20 | 5,48 | 5,79 | 5,74 | 5,87 | 28,83            |
| Ist: Auszahlungen                          |                      | 0,00 | 0,15 | 4,03 | 1,45 |      |      |      | 5,63             |
| EU-Beteiligung, Mio. Euro                  |                      |      |      |      |      |      |      |      |                  |
| Plan: EPLR                                 | K(2000)2906          | 0,00 | 3,50 | 3,58 | 3,65 | 3,75 | 3,83 | 3,91 | 22,22            |
| Plan: 1. Änderung                          | K(2002)3452          | 0,40 | 0,10 | 3,47 | 3,65 | 3,86 | 3,83 | 3,91 | 19,22            |
| Ist: Auszahlungen                          |                      | 0,00 | 0,10 | 2,69 | 0,97 |      |      |      | 3,76             |

Anmerkung: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre. 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. Quelle: HMULF (Monitoringtabellen).

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 Kofi-

finanzierungsmittel mit Unsicherheiten behaftet. Der Kofinanzierungsrahmen ist im Landeshaushalt festgelegt. Der Landesanteil ist der begrenzende Faktor bei der Finanzplanung.

In zeitlicher Hinsicht führt dies 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. Ab Juni werden in kurzen Zeitabständen tabellarische Übersichten erstellt, um zu jedem Zeitpunkt Transparenz zu gewährleisten. Hessen gestattet nur ausnahmsweise einen vorzeitigen Investitionsbeginn. Die Auszahlungen erfolgten 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 Hessen 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. Witterungsbedingt ist die Bautätigkeit in den Monaten Januar bis März aber meist nur gering.

Der Mittelabfluss im Bereich V&V erfüllte bis Ende des Jahres 2002 nicht die anfänglichen Erwartungen bzw. Planungen des Landes Hessen.

Das in den ersten beiden Jahren der Förderperiode nicht verbrauchte Kontingent an Fördermitteln wurde an andere Bundesländer abgetreten. Hessen hat im Gegenzug Optionspunkte erhalten. Wenn am Ende der Förderperiode überschüssige Mittel auf Bundesebene vorhanden sind und das Land Hessen weiteren Bedarf hat, kann Hessen unter Umständen einen Teil dieser Mittel zurückerhalten. Inwieweit dieses Verfahren verbindlichen Charakter besitzt konnte nicht geklärt werden.

Das Jährlichkeitsprinzip wird dem Investitionsverhalten in der Ernährungswirtschaft nicht gerecht. Die Unternehmen reagieren kurzfristig und flexibel auf unvorhergesehene Marktentwicklungen. Das Prinzip wird vom HMULF für diesen Bereich als nicht sachgerecht empfunden.

### **7.3.2.5 Das hessische Bewertungssystem im Bereich Verarbeitung & 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 in der Bewilligungsstelle und wird über das Koordinierungsreferat im HMULF an das BMVEL gesandt. Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen. Diese sollen von der Bewilligungsstelle direkt an die Evaluatoren weitergeleitet werden (vgl. MB-VII-Abbildungen 7.1-7.3).

Die Ex-ante-Bewertung ist im Kapitel 7 des EPLR eingearbeitet. Die Ziele und Indikatoren des Maßnahmenbereiches V&V werden in tabellarischer Form analysiert und einer sektorspezifischen Wirkungsprognose unterzogen (HMULF, 2000, S. 173 bis 217). Die Bewertung hebt die sachgerechte und zielgerichtete Förderung im Bereich Verarbeitung & Vermarktung hervor. Änderungen oder Ergänzungen wurden nicht vorgeschlagen.

Der Programmbestandteil Verarbeitung & Vermarktung enthält spezielle Indikatoren, die teilweise über die Vorgaben in den Leitfäden zur Bewertung der EU-Kommission hinausgehen. Es ist geplant, diese zusätzlichen Indikatoren im HMULF zu prüfen.

Die Daten für das Begleitsystem werden in der Bewilligungsstelle erfasst. Hierfür stehen derzeit nicht ausreichend Arbeitskräfte zur Verfügung. 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 Erfassungslisten von Anfang an entsprechend zu gestalten.

Das Begleitungs- und Bewertungssystem ist geeignet, die Anforderungen des internen Fördermanagements zu erfüllen. Die Aufbereitung der Daten in der Bewilligungsstelle ermöglicht jederzeit eine Bereitstellung der für das Monitoring und die Evaluation erforderlichen Daten. Der Rücklauf der Erfassungsbögen ist aufgrund eines Personalengpasses noch gering. Von den bis Ende 2002 bewilligten 22 Projekten liegen den Evaluatoren gemäß einer Vereinbarung mit der Bewilligungsstelle für zwei Projekte Erfassungsbögen vor.

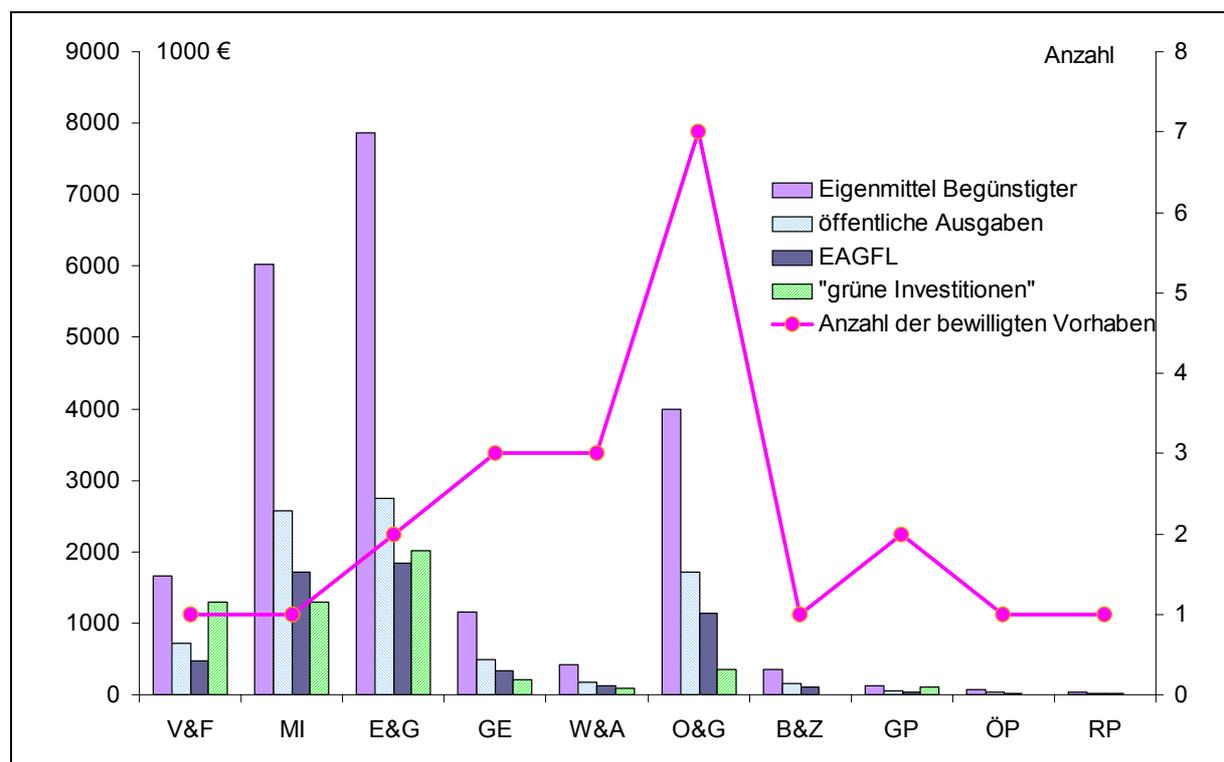
## 7.4 Erste Ergebnisse des Programms bezüglich Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen

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

#### 7.4.1.1 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.

**Abbildung 7.2:** Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und „Grünen Investitionen“ in Hessen (2000 bis 2002)



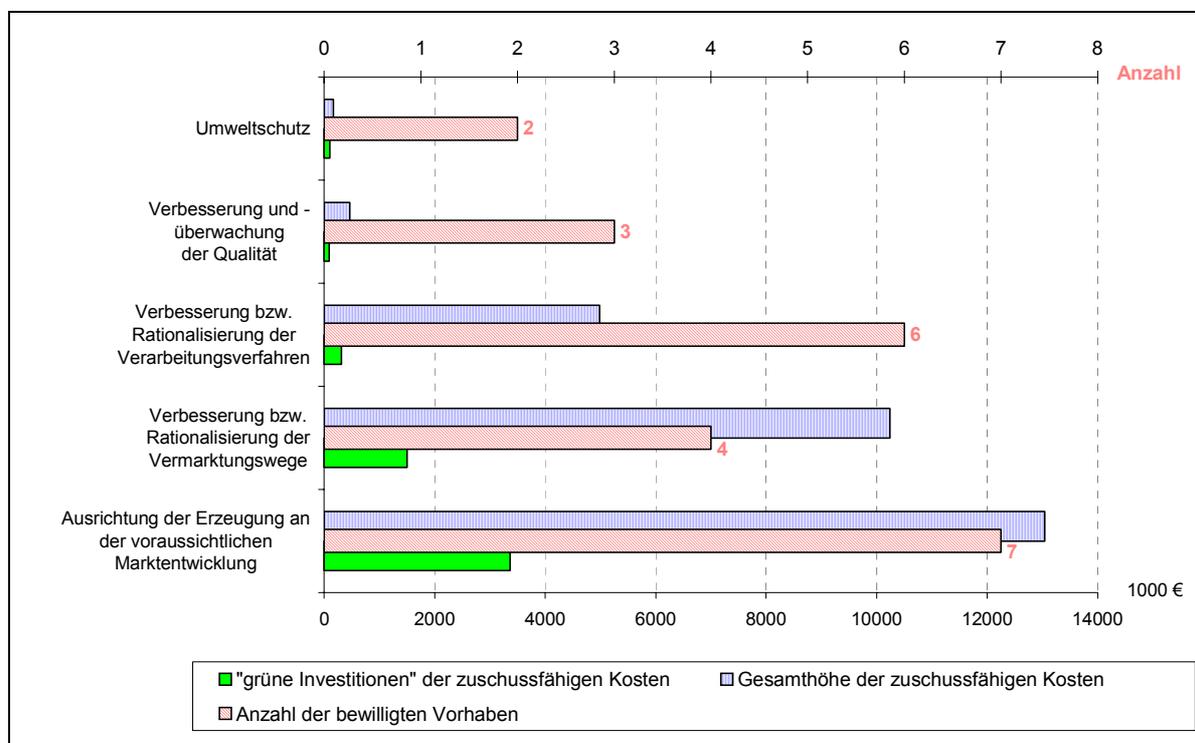
Quelle: Monitoringtabellen.

Die Gesamtsumme aller im Bereich der Maßnahmengruppe g bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben betrug im Zeitraum 2000 bis 2002 entsprechend der Angaben in den Monitoring-Tabellen 28,9 Mio. Euro, die sich auf 22 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien ist Abbildung 7.2 zu entnehmen. Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Eier und Geflügel (E&G), Milch (MI), Obst und Gemüse (O&G) sowie Vieh und Fleisch (V&F).

Grüne Investitionen hatten vor allem in den Sektoren Eier und Geflügel, Vieh und Fleisch sowie Milch Bedeutung. In den übrigen Sektoren ist ihre Bedeutung geringer oder sie sind als Hauptinvestitionsziel bedeutungslos.

Entsprechend den Vorgaben der Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstruktur jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen am Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung, die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege oder der Verarbeitungsverfahren ab (vgl. Abbildung 7.3). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen sind als Hauptziel unbedeutend, treten aber als Nebenziele in Erscheinung.

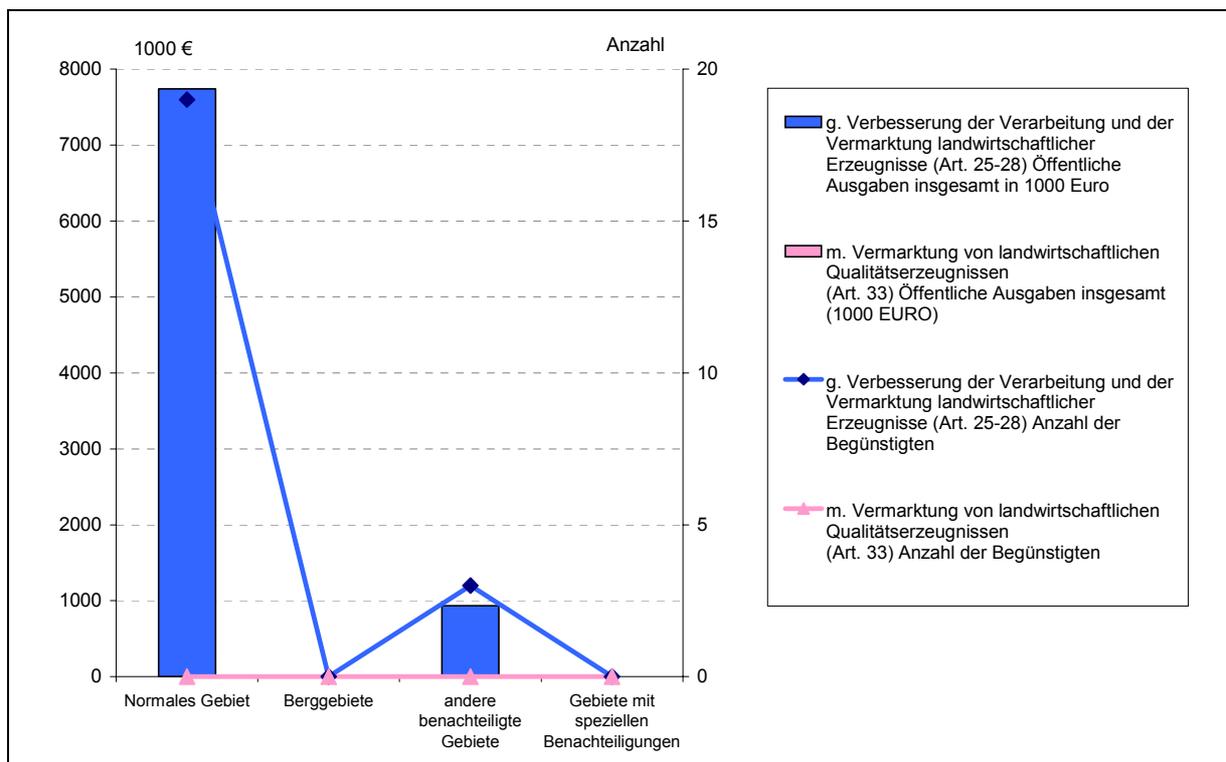
**Abbildung 7.3:** Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und „Grünen Investitionen“ in Hessen



Quelle: Monitoringtabellen.

Bezogen auf den Umfang der öffentlichen Ausgaben lag der überwiegende Teil der Projekte, die im Rahmen der Maßnahme g gefördert wurden, in normalen Gebieten (89 %; vgl. Abbildung 7.4). Auf benachteiligte Gebiete entfiel im Rahmen dieser Fördermaßnahme ein Anteil von 11 %. Im Bereich der Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse (Art. 33; innerhalb Maßnahme m) wurden bis Ende 2002 keine Projekte bewilligt.

**Abbildung 7.4:** Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskategorien in Hessen



Quelle: Monitoringtabellen.

### 7.4.1.2 Auswertung Projektliste

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die vom Bundesland für den Bereich der Marktstruktur (Art. 25 bis 28) bis zum Stichtag 31.12.2002 bewilligten Projekte. Die Angaben der Projektliste stimmen mit den Angaben der Monitoringtabellen weitgehend überein. In der Monitoringtabelle wird ein Projekt zu „regional erzeugten Produkten“ aufgeführt und in der Projektliste stattdessen ein Projekt mehr im Sektor „Wein und Alkohol“. Kennzahlen dieser Projekte sind zusammengefasst in Tabelle 7.6 dargestellt. Mit öffentlichen Fördermitteln in Höhe von 8,79 Mio. Euro wurden insgesamt Investitionen von 30,5 Mio. Euro angestoßen. Es wurden 22 Investitionsvorhaben in neun

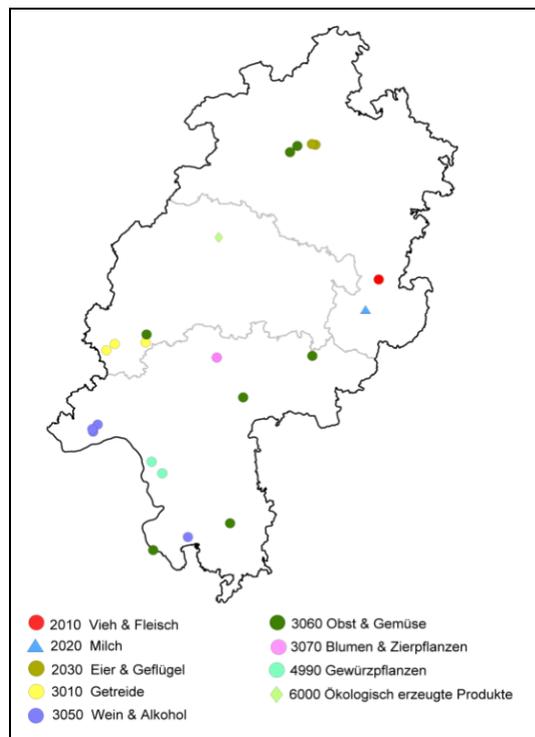
Sektoren gefördert. Die Förderintensität entsprach mit rd. 30 % dem im Rahmen des EPLR genehmigten Fördersatz (vgl. Tabelle 7.2).

**Tabelle 7.6:** Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstruktur in Hessen (Stand: 31.12.2002)

| Sektor                       | Projekte | Investitionskosten insgesamt |           | Förderfähige Investitionskosten |           | Öffentliche Ausgaben |           | Errechnete Förderintensität % |
|------------------------------|----------|------------------------------|-----------|---------------------------------|-----------|----------------------|-----------|-------------------------------|
|                              |          | Anzahl                       | Mio. Euro | Anteil Sektor in %              | Mio. Euro | Anteil Sektor in %   | Mio. Euro |                               |
| Vieh & Fleisch (V&F)         | 1        | 2,86                         | 9,38      | 2,36                            | 8,1       | 0,71                 | 8,07      | 30,0                          |
| Milch (MI)                   | 1        | 9,00                         | 29,50     | 9,00                            | 30,8      | 2,70                 | 30,72     | 30,0                          |
| Eier & Geflügel (E&G)        | 2        | 9,76                         | 31,99     | 9,18                            | 31,4      | 2,75                 | 31,34     | 30,0                          |
| Getreide (GE)                | 3        | 1,65                         | 5,41      | 1,64                            | 5,6       | 0,49                 | 5,59      | 30,0                          |
| Wein & Alkohol (W&A)         | 4        | 0,74                         | 2,42      | 0,65                            | 2,2       | 0,19                 | 2,21      | 30,0                          |
| Obst & Gemüse (O&G)          | 7        | 5,82                         | 19,08     | 5,70                            | 19,5      | 1,71                 | 19,47     | 30,0                          |
| Blumen & Zierpflanzen (B&Z)  | 1        | 0,51                         | 1,68      | 0,51                            | 1,7       | 0,15                 | 1,73      | 30,0                          |
| Gewürzpflanzen (GP)          | 2        | 0,16                         | 0,54      | 0,16                            | 0,6       | 0,05                 | 0,56      | 30,0                          |
| Ökol. erzeugte Produkte (ÖP) | 1        | 0,09                         | 0,30      | 0,09                            | 0,3       | 0,03                 | 0,32      | 30,0                          |
| Insgesamt                    | 22       | 30,59                        | 100,00    | 29,29                           | 100,0     | 8,79                 | 100,00    | 30,0                          |

Quelle: Angaben des Bundeslandes; eigener Entwurf.

**Abbildung 7.5:** Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Hessen (Bewilligungsstand 31.12.02)

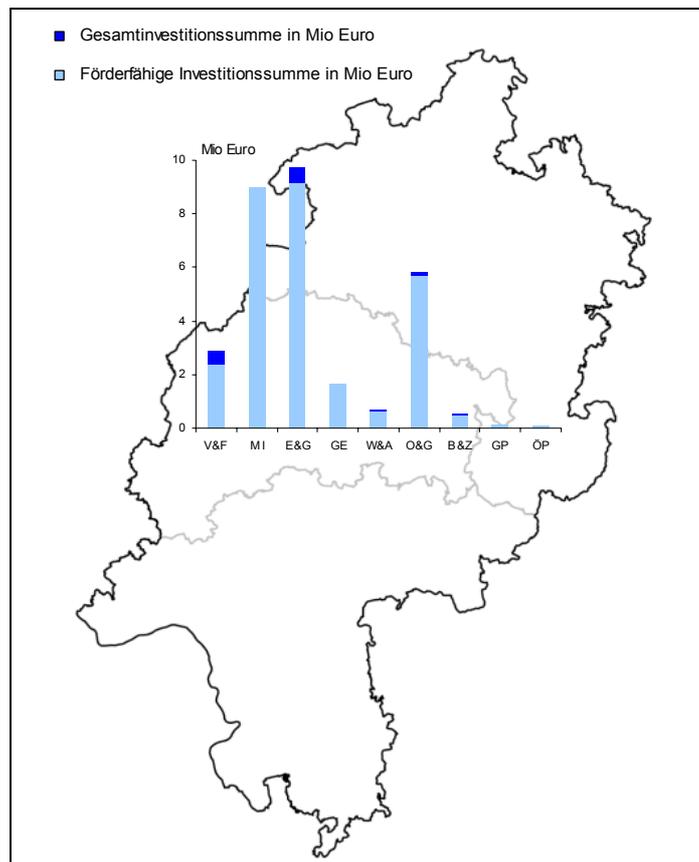


Quelle: Angaben des Bundeslandes. Eine vergrößerte, farbige Darstellung befindet sich in MB VII-Anhang 5.

Abbildung 7.5 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 22 Projekte nach Sektoren. Sie entspricht weitgehend den regionalen Erzeugungsschwerpunkten der jeweiligen landwirtschaftlichen Rohprodukte im Land.

Der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen lag gemessen am förderfähigen Investitionsvolumen bisher in den Sektoren Eier und Geflügel, Milch, Obst und Gemüse sowie Vieh und Fleisch. In den Sektoren Eier und Geflügel sowie Vieh und Fleisch war von den hohen Gesamtinvestitionen ein Teilbetrag nicht förderfähig (vgl. Abbildung 7.6). Es sind nur in geringem Umfang über die förderfähigen Kosten hinausgehende Investitionen getätigt worden.

**Abbildung 7.6:** Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Hessen (Bewilligungsstand 31.12.02)



Quelle: Angaben des Bundeslandes. Eine vergrößerte, farbige Darstellung befindet sich in MB VII-Anhang 5.

## 7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel sind die in Abschnitt 7.2 beschriebenen Bewertungsfragen sowie der zu deren Beantwortung im Rahmen der Evaluation entwickelte Erhebungsbogen (s. MB-VII-Anhang 2, 3). 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 Hessen liegen zwei auswertbare Erhebungsbögen aus verschiedenen Sektoren vor. Diese 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 noch nicht vor.

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. Die Fallbeispiele stammen aus zwei verschiedenen Sektoren und haben einen Gesamtinvestitionsumfang von 3,37 Mio. Euro (rd. 0,51 und 2,86 Mio. Euro), davon rd. 2,87 Mio. Euro förder- bzw. zuwendungsfähig (0,51 und 2,36 Mio. Euro). Als öffentliche Zuschüsse sind rd. 0,86 Mio. Euro geplant (0,15 und 0,71 Mio. Euro), was einem Anteil von etwa 9,8 % der bisherigen öffentlichen Ausgaben entspricht (Tabelle 7.6).

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

Die Wettbewerbsfähigkeit im Markt der beiden geförderten Unternehmen 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:*** In beiden hier betrachteten Fällen sind diese Zielsetzungen mit 20 bzw. 25 % wichtig. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte (plus 0,9 bzw. 3,1 Mio. Euro) und des Umsatzes (rd. plus 14 bzw. 15 %) in beiden Fällen. Davon profitieren auch die Landwirte. Diese Indikatoren erscheinen weit aus-

sagekräftiger 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:** Im Fall I ist keine Veränderung geplant, weil entsprechende vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben bereits vorhanden sind. Im Fall II ist geplant, eine Überwachung des Produktionsprozesses nach ISO 9000 ff. und vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben zusätzlich zur bestehenden HACCP-Richtlinie einzuführen.

**VII.1–3: Bedeutung des Investitionszieles Verbesserung und Überwachung der Qualität:** In beiden Fällen kein Investitionsziel. Dies ist angesichts bereits etablierter Qualitätsmanagementsysteme (Frage VII.1–2) nicht überraschend. Grundsätzlich hat die Interpretation zu berücksichtigen, dass eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Verarbeitung & Vermarktung nicht zwingend auch die Rohstoffqualität einbezieht.

Ergänzend können auch die bei Frage VII.2 ausführlicher 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 zukünftig verzichtet werden. Im Fall I handelt es sich um eine Neuerrichtung mit erhöhter Kapazität und erhöhter Kapazitätsauslastung. Fall II plant eine erhöhte Kapazität bei sinkender Auslastung. Aus diesem Beispiel wird schon die Fragwürdigkeit dieses Indikators bei Verlassen der Ebene von Einzelunternehmen und einer Summenbildung über mehrere Unternehmen deutlich.

**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. 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 auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt. Im Fall I sinken die Stückkosten um 44 %, im Fall II um 4 %.

Entwicklung der Arbeitsproduktivität: Eine investitionsinduzierte Wertsteigerung der produzierten Produkte geht in die Ermittlung der Arbeitsproduktivität ein. Diese stieg im Fall I um 79 %, im Fall II um 15 %. Nimmt man beide Fälle zusammen, stieg sie um 18 %.

Bedeutung Rationalisierung als Investitionsziel: Mit den Erhebungsbögen ist eine differenzierte Erhebung einzelner Investitionsmotive in Richtung Rationalisierung möglich. Im Fall I wird dem Aspekt der Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren eine Bedeutung von 60 % zuerkannt, was ca. 0,31 Mio. Euro entspricht. Im Fall II wird der Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege 20 % zugewiesen, was 0,57 Mio. Euro entspricht.

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 geringen Fallzahl 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 der beiden betrachteten Unternehmen soll gemäß der Planungen aufrechterhalten und gestärkt werden mit positiven 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. Hier gab es in beiden Projekten bei allen aufgeführten Rohwarenkategorien investitionsbedingt keine Veränderungen. Während es im Fall I bei drei Rohwaren eine solche Vereinbarung gibt, ist im Fall II bei fünf Rohwaren keine Vereinbarung vorgesehen. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass er 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 den hier betrachteten Fällen ist im Fall I ein neu entwickeltes Produkt mit einem Wert von 0,71 Mio. Euro geplant, im Fall II werden keinerlei Innovationen geplant. Hier werden sich mit zunehmender Anzahl auswertbarer Fälle auch die Auswertungsmöglichkeiten erweitern.

Das Ziel Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse ist im Fall I mit 0,1 Mio. Euro wichtig und steht in direktem Zusammenhang mit den oben genannten Produktinnovationen.

Betrachtet man die Herstellung von Öko-Erzeugnissen als Qualitätsmerkmal, so kann der mengenmäßige Anteil dieser Produktionsweise am Rohwarenbezug als Indikator genutzt werden. In beiden Fällen gibt es in dieser Hinsicht keine Ambitionen.

**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.

Beide hier betrachteten Unternehmen nutzen keine Gütezeichen vor der Investition. Fall I plant für ein Drittel des Produktionswertes unternehmenseigene Gütezeichen. Fall II beabsichtigt keine Nutzung von Gütezeichen. Regionale bzw. nationale sowie EU-Gütezeichen werden nicht genutzt. Inhaltlich handelt es sich um Güte- bzw. Markenzeichen, Herkunftszeichen werden nicht genutzt.

Die Bedeutung der Nutzung von Gütezeichen nimmt im Fall I auch gemessen am Umsatz zu. Die Zunahme betrifft ausschließlich die neu entwickelte Produktkategorie, die zu einer deutlichen Umsatzerhöhung beitragen soll. Derart 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. Fall I weist vor der Antragstellung eine negative Wertschöpfung aus, was auf die Neuinvestition mit Umstellung der Produktion zurückzuführen sein könnte. In der Planung wird eine erhebliche Verbesserung der Wertschöpfung um +164 % erwartet. Im Fall II steigt die Wertschöpfung um +20 %. Für beide Fälle zusammen ergibt sich eine Steigerung der Wertschöpfung um +25 %, weil Fall II deutlich größeres Gewicht hat.

Dieser Indikator ist leicht ermittelbar und auch im Blick auf die Wirksamkeit der Förderung 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?**

Die beiden betrachteten geförderten Unternehmen wollen gemäß der Planungen ihren Rohwarenbezug erhöhen. Teilweise werden dabei auch positive Änderungen der Erzeugerpreise angestrebt gemessen am durchschnittlichen Marktpreis. 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>3</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.

---

<sup>3</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.

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des Rohwareneinsatzes nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. In beiden hier betrachteten Fällen ist eine Erhöhung der insgesamt bezogenen Menge geplant, der aber sehr unterschiedliche Entwicklungen bei einzelnen Rohwaren zugrunde liegen. Diese im Einzelnen darzulegen, würde schon bei zwei betrachteten Projekten mit zumutbarem Aufwand nicht zu erledigen sein.

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. In den hier betrachteten Fällen stimmen beide Größen überein. Betrachtet man beide Projekte zusammen, soll der Wert der bezogenen Rohwaren investitionsbedingt um rd. 31 % steigen, hervorgerufen durch eine Steigerung um rd. 46 % im Fall I und rd. 30 % im Fall II. Die Absatzmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Erzeuger weiten sich somit bei Realisierung der Planungen in den geförderten Projekten erheblich aus.

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 liefert Erkenntnisse über die angestrebte Preisgestaltung. Während im Fall I kein Aufschlag gezahlt wird, ist im Fall II bei zwei Rohwaren eine Erhöhung um 1 % vorgesehen. 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. In beiden

Fällen handelt es sich hier um Erzeugergemeinschaften, die als Begünstigte auftreten. Der Vertragsanteil steigt im Fall I für 100 % der Rohwaren und im Fall II vom überwiegenden Teil der Rohwaren sowohl mengen- als auch wertmäßig an. Die Vertragsdauer ist gemäß der EZG-Regelung in beiden Fällen unverändert. Da es sich in beiden Fällen um den Direktbezug von Primärerzeugern handelt, ist die Auswertbarkeit gegeben.

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 allgemeine 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 Fall II ist die Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere ein wichtiges Investitionsziel, dem etwa 0,71 Mio. Euro Investitionssumme zugerechnet werden können.

Angaben bei der Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen und des Unfallschutzes weisen beide Fälle auf. Im Fall I können diesem Ziel etwa 0,05 Mio. Euro und im Fall II 0,71 Mio. Euro Investitionssumme zugerechnet werden.

**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 & 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 & 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.

Die beiden Fälle wollen gemäß der Planungen ihren Energieeinsatz und den Trinkwassereinsatz bezogen auf 1.000 Euro Umsatz vermindern. Es kann somit eine Reduktion umweltbelastender Emissionen erwartet werden sowie 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 Be-

deutung des Umweltschutzes in geförderten Projekten zu liefern: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung); Anwendung neuer Techniken; bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle. Im Fall I hat keines dieser drei Ziele Bedeutung, während im Fall II etwa 0,86 Mio. Euro nur dem Ziel Umweltschutz zugerechnet werden.

Anhand des Erhebungsbogens kann ermittelt werden, wie sich in den geförderten Unternehmen der Energieeinsatz verändern soll. Dazu ist zunächst die Umrechnung der hauptsächlich eingesetzten Energieart auf eine einheitliche Messgröße (kWh) notwendig. Der Energieeinsatz je 1.000 Euro Umsatz soll sich gemäß der Planungen in beiden Fällen um -14 % verringern. Insofern kann von einer Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. In dieser Kennzahl sind die Angaben beider Projekte zusammengefasst. Entsprechend nivellieren sich Unterschiede zwischen den Projekten. Hinweise auf Unterschiede zwischen den Projekten erhält man dadurch, dass man die Projekte nach solchen mit Energieeinsparungen und solchen mit gestiegenem Energieeinsatz unterscheidet. Für beide hier betrachteten Projekte ist eine Reduktion des Energieeinsatzes geplant.

Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen ist in den hier betrachteten Projekten nicht geplant.

Der mengenmäßige Verbrauch von Trinkwasser soll in den beiden hier betrachteten Projekten bezogen auf 1.000 Euro Umsatz um -41 % sinken. Insofern können von der Förderung Ressourcen schonende Effekte erwartet werden. Diesem Ergebnis liegen allerdings projektspezifisch sehr unterschiedliche Entwicklungen zugrunde, auf die einzugehen diese Evaluation überfordern würde.

Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen sowie von Abwasser hat in den beiden hier betrachteten Projekten bezogen auf den Umsatz eine geringe Bedeutung von weit weniger als 1 %. Bezogen auf 1000 Euro Umsatz, ist in beiden Fällen ein deutlicher Rückgang der zu entsorgenden Mengen geplant.

**VII.5–2: Die geförderten Maßnahmen in den Bereichen Verarbeitung & 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 & 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 in den hier betrachteten beiden Fällen eine untergeordnete Rolle, wäre aber prinzipiell auch zu analysieren.

## 7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

### 7.5.1 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 als Hilfsmittel sinnvoll genutzt. Hieraus wird direkt ein Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene hergestellt.

Die Situationsbeschreibungen, Bedarf und Ziele sind für die Sektoren überwiegend zusammenhängend und nachvollziehbar. Dies trifft für die Sektoren Milch und Milchzeugnisse sowie Vieh und Fleisch nicht in vollem Maße zu. Bei ersterem fehlt ein strukturbezogenes Leitbild und folglich eine begründete Strategie. Aufgrund unternehmensbezogener Entscheidungen ist die sehr konkrete Bedarfsermittlung unsicher. Im Sektor Vieh und Fleisch wird das Ziel der Stabilisierung der Schweineproduktion und -schlachtungen beibehalten, obwohl dieser Sektor in der Vorperiode intensiv gefördert wurde und diesbezüglich keine Wirkungen erkennbar sind.

Hessen hat sich bezüglich des rechtlichen Spielraums bei seinen Entscheidungen im Marktstrukturbereich sehr eng an den ursprünglichen Vorgaben der EU und der GAK zur Programmerstellung gehalten. Infolgedessen ist die sektorale Betrachtung bis auf die finanzielle Zuteilung im EPLR heruntergebrochen worden. Diese Absicht, möglichst vorgebenkonform zu arbeiten, führte bei der Durchführung zu erheblichen Unsicherheiten bezüglich der Genehmigungspflicht intersektoraler Verschiebungen.

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

## 7.5.2 Durchführung

Die Umsetzung des Programms erfolgte im Marktstrukturbereich im Wesentlichen in den Strukturen der vorausgegangenen Förderperiode. 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. Da die späte Genehmigung schon in der aktiven Programmperiode lag, war zu wenig Zeit für eine ordnungsgemäße Einführung in die verwaltungsmäßige Abwicklung z.B. bezogen auf die Einführung von Checklisten 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. Außerdem ist der Kontrollaufwand in Hessen aufgrund der neuen Verwaltungsvorschriften sehr hoch geworden. Dieser Mehraufwand ist nur im Hinblick auf die Risikobewertung im Bereich V&V nachvollziehbar.

Der Mehraufwand konnte bisher nicht durch eine Personalaufstockung ausgeglichen werden. Insbesondere fällt die knappe Personalausstattung für das Management des Programmbestandteils und programmübergreifender Bereiche auf, die im Referat VIII 8 des HMULF gebündelt sind. Die Beratungs- und Bewilligungsfunktion wurde folglich vollständig an die Durchführungsebene delegiert.

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 schnelle Reaktionen von den Unternehmen. Um die resultierenden Investitionsabsichten der Unternehmen innerhalb des Bereiches V&V zu fördern, sind teilweise Programmänderungen erforderlich. Das EPLR Hessen ist im Maßnahmenbereich V&V zu detailliert, um über die gesamte Programmlaufzeit seine Gültigkeit zu behalten.

### 7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

Wichtiges Element der Begleitung sind die Monitoringtabellen. Hier bestehen Ungeheimheiten 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, was der Zielvielfalt auf der Programmebene nicht gerecht wird. 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 Bundeslandes funktioniert tadellos. Der Informationsstand der Bewilligungsbehörde und des Koordinierungsreferats ist hervorragend.

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.

### 7.5.4 Änderungsvorschläge

Dringend geboten erscheint eine 1) den zeitlichen Vorgaben angemessene 2) verbindliche 3) sachgerechte partnerschaftliche Zusammenarbeit, die insbesondere bezüglich 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 hessischen EPLR wird deutlich, dass eine gelungene 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. Unsicherheiten bestanden im HMULF insbesondere bezüglich der Genehmigungs- und Anzeigepflicht von Änderungen, die intersektorale Verschiebungen betreffen. Aufgrund der zu Beginn der Programmplanung gegebenen Anweisungen wurde ein Sektorplan im EPLR eingefügt, der im Jahr 2002 eine Änderung erforderte. Hierzu legte die EU-Kommission erst mit der VO (EG) Nr. 445/2002 verbindliche Vorgaben fest. Nunmehr ist klar, dass intersektorale Verschiebungen nur anzeigepflichtig sind, solange keine Kapazitätsveränderungen auftreten. Eine verbindliche Regelung wurde in diesem Fall viel zu spät getroffen.

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 wurden 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.

## 7.6 Zusammenfassung

Zur Bewertung der verschiedenen Aspekte des Programms wurden unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt und genutzt. Die Bewertung der Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils Verarbeitung & 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 Brut-

toeffekten. In der Praxis sind wünschenswerte Informationen, die eine Ermittlung von Nettoeffekten erlauben würden, nicht mit vertretbarem Aufwand ergänzend zu beschaffen.

In Hessen werden mit Ausnahme der Großviehschlachtung alle Sektoren gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Die Land- und Ernährungswirtschaft ist für Hessen gesamtwirtschaftlich betrachtet von untergeordneter Bedeutung. Die Beschreibung der Sektoren erfolgt umfassend, so dass die Förderstrategie nachvollziehbar ist.

Die Förderung zielt auf die Sicherung der Wertschöpfung, der Arbeitsplätze und der Einkommen im ländlichen Raum. Dieses Oberziel gewährleistet vor allem die interne Kohärenz zum Gesamtprogramm, aber auch die externe Kohärenz. Daneben soll die Förderung zur Erhaltung der flächendeckenden Landbewirtschaftung beitragen. 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 wurde nur teilweise durch das Investitionsverhalten bestätigt. In den meisten Sektoren wurden weniger Fördermittel nachgefragt als erwartet worden war. Diese Entwicklungen waren kaum vorhersehbar. Das Land Hessen hat daher im Rahmen des ersten Änderungsantrages im Jahre 2002 eine intersektorale Verschiebung des Finanzplans vorgenommen.

Es wurden zusätzliche sektorspezifische Indikatoren für die Maßnahme g formuliert. Da die Auswertbarkeit dieser Indikatoren unsicher ist, stützt man sich auf die Erhebung der Indikatoren anhand des im Rahmen der Evaluation entwickelten Erfassungsbogens zur Beantwortung der Bewertungsfragen der EU-Kommission. 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, was im Zusammenhang mit dem Anlagerungsrisiko steht.

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, wodurch die Bewertung erleichtert wird.

Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird sinnvoll genutzt. Hieraus wird 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 werden ordnungsgemäß durchgeführt. 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 19,5 % der bislang für die Förderperiode eingeplanten öffentlichen Mittel ausgezahlt, was unterhalb der proportionalen Mittelverteilung auf die Jahre liegt. Obwohl die Förderung erst 2001 beginnen konnte, wurden bis Ende 2002 gut 30 % des für die gesamte Förderperiode geplanten Investitionsumfanges bewilligt. Die Fördermittel im Maßnahmebereich g können daher bis zum Ende der Förderperiode noch verbraucht werden.

Innerhalb des Maßnahmenbereichs V&V erfolgte eine Festlegung nach Sektoren wie in der Vorperiode, so dass die durch die Vorgaben der EU eröffnete Flexibilität innerhalb des Maßnahmenbereiches g nicht genutzt werden konnte. Nach der Auslegung der aktuellen Durchführungsverordnung (EG) Nr. 445/2002 wurden die Unsicherheiten bezüglich der Genehmigungspflicht beseitigt. Bei intersektoralen Verschiebungen reicht eine Anzeige gegenüber der EU aus, wenn die Kapazitäten nicht wesentlich verändert werden.

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. Auch 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 22 Projekten liegen den Evaluatoren bislang für zwei Projekte auswertbare Erhebungsbögen vor. Die übrigen Erhebungsbögen sollen im Laufe des Jahres 2003 nachgeliefert werden. Qualität und Rücklauf der Erhebungsbögen sind nicht zufrieden stellend. Die Korrekturarbeit hat einen erheblichen Umfang. Sie lässt sich aber 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 Durchführung einer Ex-ante-Evaluation als Bestandteil des zu genehmigenden EPLR ist in ihrer Zweckmäßigkeit zu hinterfragen, wenn sie nicht ausreichend differenziert auf der Maßnahmenebene erkennbar wird.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Eier und Geflügel, Milch, Obst und Gemüse sowie Vieh und Fleisch. Gemessen am Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung und die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege ab. Ausschließlich grüne Investitionen sind beinahe bedeutungslos, grüne Investitionen werden aber als Nebenziele berücksichtigt.

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.

### 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.

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Durchführungsmodalitäten der Bewertung rechtzeitig vor dem Start der Förderperiode vorliegen und nicht, wie in diesem Fall im Dezember des ersten Jahres der Förderperiode endgültig verabschiedet werden und dann zu unnötiger Nacharbeit und Nacherhebungen führen. Dies führt insbesondere bei EDV-gestützten Begleit- und Bewertungssystemen zu schwer zu bewältigender Mehrarbeit in der Verwaltung, bei den begünstigten Unternehmen 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 sollten 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 Vereinfachungspotenzial 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 (s. Abschnitt 5.2, Frage VII.1–4). 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 (s. Abschnitt 5.2, Frage VII.1–5).

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 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.

Zu Recht 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.

Der überwiegende Teil der Programmbestandteile ist gegenüber den Maßnahmen zur Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung wirkungsneutral. Positive Einflüsse gehen hauptsächlich von den Agrarumweltmaßnahmen und der Ausgleichszulage aus, die durch Flächenprämien und Ausgleichszulagen für den ökologischen Landbau das Produktionspotenzial für regionale Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen für Ökoerzeugnisse stabilisieren. Einzelbetriebliche Investitionsförderung und Agrarumweltmaßnahmen tragen zur Absatzverbesserung bei den Winzergenossenschaften bei, indem die Weinqualität durch Modernisierungsinvestitionen im Weinbau und der Steillagenweinbau durch nationale Mittel gefördert werden. Der Sektor Milch und Milcherzeugnisse wird durch die Ausgleichszulage positiv beeinflusst, da die Ausgleichszulage zur Erhaltung der Milchproduktion in Mittelgebirgsregionen und somit zur besseren regionalen Auslastung der Molkereien beiträgt. Schließlich wird die regionale Fleischerzeugung durch die Förderung von Stallbauten im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung stabilisiert und trägt so zur besseren Auslastung der Fleisch verarbeitenden Betriebe bei.

### **7.6.1.1 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V (vormals: 4.2.1)**

Bedingt durch die späte Programmgenehmigung wurden die grundlegenden Rahmendaten viel zu spät gesetzt, um die verwaltungsrechtlichen Bestimmungen rechtzeitig auf den Weg zu bringen. Für jeden Änderungsantrag ist ein ebenso langer Genehmigungsweg zu beschreiten. Ein Antrag muss im Januar vorgelegt werden, um im September des Jahres zum Haushaltsjahresende der EU die Genehmigung zu erhalten (vgl. Tabelle 7.2). Die

jeweils maximal ein Mal pro Jahr erforderliche komplette Überarbeitung des EPLR hinsichtlich inhaltlicher Änderungen ist sehr aufwendig und verursacht vermutlich auch die zu langen Bearbeitungszeiten der EU-Kommission. Die Änderungsanträge sind langwierig und umständlich. Sie erfordern die Rücksichtnahme auf alle anderen Bereiche des EPLR.

Generell besteht eine Unsicherheit bezüglich einer Genehmigungspflicht oder Anzeigepflicht bei Änderungen. Insbesondere erscheint es unlogisch, dass eine Genehmigung auf Bundeslandesebene für die Trennung der Richtlinie für ökologisch oder regional erzeugte Produkte in zwei neue Richtlinien erforderlich ist, obwohl der GAK-Rahmen zuvor genehmigt wurde. Innerhalb des durch die GAK festgelegten institutionellen Rahmens wäre ein eigenständiger Gestaltungsspielraum für die Bundesländer erwünscht. Weitere Unsicherheiten bestanden im HMULF bezüglich der Änderungen, die intersektorale Verschiebungen betreffen. Aufgrund der zu Beginn der Programmplanung gegebenen Anweisungen wurde ein Sektorplan im EPLR eingefügt, der im Jahr 2002 eine Änderung erforderte. Hierzu legte die EU-Kommission erst mit der VO (EG) Nr. 445/2002 verbindliche Vorgaben fest. Deren Auslegung hat zu der Aussage geführt, dass intersektorale Verschiebungen nur anzeigepflichtig sind, solange keine Kapazitätsveränderungen auftreten. Eine verbindliche Regelung wurde in diesem Fall viel zu spät getroffen.

Die für die Programmerstellung vorliegenden Informationsanforderungen waren nicht identisch mit den zur Prüfung durch die EU-Kommission erforderlichen Daten. Die Anforderungen änderten sich im Verlauf der Prüfung. Viele Rückfragen waren deshalb notwendig, weil es Übersetzungsfehler in den Kommissionspapieren und Verordnungen gab bzw. die Übersetzungen mit erheblicher Verzögerung erfolgten.

Die Partnerschaft bei den Vorarbeiten zur VO (EG) Nr. 1257/1999 hat sehr wenig Raum für eine Mitarbeit durch das Bundesland zugelassen. Der indirekte Einfluss eines Bundeslandes über den Bund ist marginal, zumal Beschlüsse im Begleitausschuss selten einstimmig erfolgen. Die bestehenden Mitarbeitsmöglichkeiten wurden wahrgenommen und teilweise akzeptiert. In der endgültigen Fassung war dieser Input aber zumeist nicht wiederzuerkennen. Auf der Rechtssetzungsebene ist die Partnerschaft eher nicht angemessen, dagegen wäre sie bei der Ausgestaltung sinnvoll. Hier ist ein Bemühen erkennbar, aber das System an sich wirkt hinderlich.

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 bietet eine größere Flexibilität gegenüber der Vorläuferverordnung (EG) Nr. 951/1997, weil die Vorgaben im Fachpart kurz sind und verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten zulassen. Insgesamt war die Erstellung des Programms schwieriger und die Abwicklung ist aufwendiger als zuvor, was vor allem auf dem integrierten Ansatz beruht. Ein bedeutender Teil der Mehrarbeit beruht auf dem eher lückenhaften bzw. zu späten Informationsfluss durch die EU-Kommission. Die Ansprechpartner in Brüssel sind programmbedingt Generalisten und nicht mehr Fachreferenten für Markt-

struktur. Die überwiegend reibungslose Zusammenarbeit mit dem BMVEL konnte die Unzufriedenheit mit der EU-Kommission nicht wettmachen.

Der EU-Kommission ist es offensichtlich nicht gelungen, die Informationen (bezüglich Genehmigungspflicht, Inhalte) bis auf die Ebene der Bundesländer zu transferieren. Dies stellt nicht die Idealform einer Partnerschaft dar.

## **Literaturverzeichnis**

HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.

Informationsbesuch und Interviews im Hessischen Ministerium für Umwelt Landwirtschaft und Forsten, Wiesbaden 15-16.10.2002.

Jahresagrarbericht Hessen 2002, S. 17

PFAFF, K (1998): Veterinärhygiene- und Tierseuchenrecht: Bedeutender Standortnachteil für Erzeuger und Schlachthöfe in Hessen?, Gießen, 1998.