

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 7

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

Projektbearbeitung

Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht, Heinz Wendt

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	II
7 Verarbeitung & Vermarktung	1
7.1 Methodischer Ansatz	1
7.2 Untersuchungsgegenstand	5
7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes Hamburg im Bereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	5
7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in Hamburg (Ausgangssituation)	5
7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms in Hamburg	8
7.3.1 Programmkonzeption, Strategie	8
7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms	15
7.4 Erste Ergebnisse des Programms bezüglich Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen	16
7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren	16
7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge	16
7.5.1 Programm	16
7.5.2 Durchführung	18
7.5.3 Begleit- und Bewertungssystem	18
7.5.4 Änderungsvorschläge	18
7.6 Zusammenfassung	18
7.6.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes	20
Literaturverzeichnis	23

Abbildungsverzeichnis**Seite**

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

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	2
Tabelle 7.2: Veränderung der öffentlichen Aufwendungen zwischen 1994 bis 1999 und 2000 bis 2006	8
Tabelle 7.3: Materielle Indikatoren und Zielbeschreibungen auf Maßnahmenebene	12

7 Verarbeitung & Vermarktung

7.1 Methodischer Ansatz¹

Die Evaluation im Programmbestandteil Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung 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 sowie
- (3) Wirkungen und erste Ergebnisse.

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen.

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

Im Bereich der **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde zunächst die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt. Informationsgrundlage war das Programm, ergänzt um die beim Interview im Ministerium gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wurde aufbauend 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.

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

Zur **Abschätzung der Wirkungen** der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren.

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

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf, Auswahlkriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme/Outputs	Wirkungen (ggf. unterteilt nach den Bewertungsfragen)	
Quantitative Daten							
Primär	standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			x	x	Anhang 2-4
Sekundär	Monitoringdaten		x	x	x	x	
Qualitative Daten							
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		x	x	x		Anhang 1
Sekundär	Literatur		x	x	x	x	Literaturverzeichnis

Quelle: Eigener Entwurf.

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 folgenden Abbildung dargestellt.

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

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: Eigener Entwurf.

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 insge-

samt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z.B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt, wie Mitnahmeeffekte, die sich z.B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereitzustellen. Eine freiwillige Bereitschaft von Daten ist eher selten.

Aus anderen Bundesländern vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereitstellen. Eine Verdichtung auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist 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 Kapitel 4.2 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 Wirkungsanalyse sollen weitere Daten in dieser Zwischenevaluation genutzt werden. 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“.

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. Teilweise ist eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich.

7.2 Untersuchungsgegenstand

7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes Hamburg im Bereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die Maßnahmen nach g werden im Plan des Bundeslandes Hamburg im Kapitel 5.1 (Schwerpunkt A-Produktionsstruktur [Titel II, Kapitel I–III und VII]) beschrieben. Sie sind aufgeteilt in A.3: „Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen,“ und A.4: „Förderung der Verarbeitung & Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“. Für diesen Bereich relevante Informationen wie Ausgangslage, SWOT-Analyse, vorangegangene Planungsperiode, Strategie, Ziele und Bewertungsrahmen werden in dem speziellen Kap 5.1. des ERLR-Hamburg aufgezeigt. Die Ausgangslage wird ebenfalls im ersten Kapitel kurz aufgezeigt. Hamburg entscheidet sich für eine Förderung der Sektoren Obst und Gemüse sowie Blumen und Zierpflanzen einerseits und die Förderung nach A.4.

Der Plan ist – bedingt auch durch den nur geringen Umfang – bezüglich V&V leicht zu überblicken.

7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in Hamburg (Ausgangssituation)

7.2.2.1 Ernährungswirtschaft

Im Bereich der Ernährungswirtschaft ist die Tatsache, dass Hamburg einen international bedeutenden Hafen hat, von großer Bedeutung. Über die Hälfte der Außenhandelsunternehmen in der Hansestadt ist überwiegend im Import tätig. Etwa 40 % des Imports entfallen auf den Handel mit landwirtschaftlichen Grundstoffen, Nahrungs- und Genussmitteln. Als Sitz auch internationaler Nahrungsmittelkonzerne nimmt Hamburg wichtige Verarbeitungs- und Handelsfunktionen wahr.

Mit etwa 10.000 Beschäftigten hat das Ernährungsgewerbe mit einem Anteil von 11 % der Industriearbeitsplätze in Hamburg ein großes Gewicht (ABL = 7,5 %).

Von Bedeutung sind zudem die an verkehrsgünstigen Standorten gelegenen Hamburger Großmärkte mit überregionaler Verteilungsfunktion, d.h. der Fischmarkt, der Fleischgroßmarkt sowie die Großmärkte für Blumen, Obst und Gemüse. Letztere sind für den Absatz der Gartenbauerzeugnisse der Region wichtig.

Der Wandel in den Bedürfnissen der Kunden des Ernährungsgewerbes bzw. der Vermarktungsunternehmen erforderte auch von den hamburgischen Unternehmen eine ständige Anpassung hin zu größeren und moderneren Anlagen. Dies ist der Hauptansatzpunkt für eine staatliche Unterstützung der Unternehmen, um eine Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen herbeizuführen.

7.2.2.2 Sektorbeschreibung

Sektorübergreifend wird festgestellt, dass Hamburg aktuell und zukünftig ein zentraler Marktplatz Nordeuropas ist. Um diesem Status angemessen Rechnung zu tragen, sind kontinuierlich Aktivitäten notwendig, damit ein adäquates Distributionssystem und eine entsprechende Warenaufbereitung vorhanden sind.

7.2.2.2.1 Obst und Gemüse

In der Ist-Analyse des Planes wird vorwiegend der Bedarf beschrieben, so dass auf eigene Kenntnisse der Evaluatoren und andere Quellen zurückgegriffen wird. Das Niederelbegebiet bzw. das „Alte Land“ ist eines der größten geschlossenen Obstanbaugebiete im europäischen Raum, dessen Flächen sich auf die Bundesländer Niedersachsen und Hamburg, letzteres mit einer Fläche von 1.400 ha, verteilen. Die sehr lange Tradition des Erwerbsobstbaus ist durch die günstigen klimatischen Bedingungen, die Nähe zur Metropole Hamburg und damit auch die Nähe zu Handelsverbindungen zu erklären. Aufgrund dieser Situation bestehen traditionelle Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen. Der Direktabsatz der Erzeuger besitzt dort mit mehr als 10 % eine beträchtliche Bedeutung. Prägend sind die differenzierten Absatzwege und Vermarktungsformen und damit verbunden eine gewachsene, fein gegliederte, ursprünglich von privaten Großhändlern dominierte Vermarktungsstruktur. Zugleich bestanden an der Niederelbe bis Mitte der 90er Jahre sechs Erzeugerzusammenschlüsse bzw. -organisationen. In der Förderperiode 1994 bis 1999 erfolgte eine bemerkenswerte Strukturveränderung, indem sich die sechs EZO zu zwei EZO zusammenschlossen. Auf diese Entwicklung hatten das niedersächsische Ministerium und die hamburgische Behörde erheblichen Einfluss.

Es besteht trotz bereits umfangreich getätigter Investitionen mit staatlicher Förderung erheblicher Strukturanpassungsbedarf. Insbesondere die ausreichende und modernen Vermarktungsnotwendigkeiten angemessene Lagerkapazität ist nicht vorhanden. Im Bereich Obst sind CA/ULO-Läger notwendig, um flexibel und kontinuierlich über zwei bis acht Monate nach der Ernte qualitativ hochwertiges Obst zu angemessenen Preisen, dem Handel anbieten zu können. Damit sollen vor allem die niedrigpreisigen Absatzspitzen (z.B. kurz nach der Ernte) reduziert werden. Aus Untersuchungen der Obstbauversuchsanstalt Jork geht hervor, dass die CA/ULO-Lagerkapazität nachgerüstet werden muss. Dabei sollte der CA/ULO-Anteil von bisher der Hälfte auf drei Viertel der gesamten Lagerkapazität angehoben werden. Nur moderne Lagerhaltung und damit verbunden modernste Aufnahme-, Sortier- und Verpackungsanlagen sichern die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen in diesem dynamischen Markt.

7.2.2.2 Blumen und Zierpflanzen

In der Ist-Analyse des Planes wird vorwiegend der Bedarf beschrieben, so dass auf eigene Kenntnisse der Evaluatoren und andere Quellen zurückgegriffen wird. Hamburg und das Hamburger Umland zählen sowohl bezüglich Freiland als auch Unterglas zu den größten geschlossenen Produktionsgebieten für Blumen und Zierpflanzen in Europa. Der Absatz erfolgt regional und überregional. Die auf dem Hamburger Blumengroßmarkt gehandelte Ware wird überwiegend an Blumengeschäfte verkauft.

Der hamburgische Blumengroßmarkt ist aufgrund der Konzentration der Nachfrage aber auch der Zusammensetzung des Angebotes das wichtigste Vermarktungszentrum für Blumen, Zierpflanzen und Zubehör im norddeutschen Raum. Er wird durch eine Marktgemeinschaft von etwa 350 Unternehmen (leicht rückläufige Anzahl) der Fachsparten Schnittblumen, Topf- und Zierpflanzen betrieben. Die Mitglieder sind zu ca. 75 % Familienbetriebe, die ihre Produktion zu 90 % über den Blumengroßmarkt Hamburg vermarkten. Die genossenschaftliche Einrichtung hat die Flächen von der Stadt Hamburg gepachtet, die sie an ihre Mitglieder weitervermietet. Der Blumengroßmarkt steht unter Anpassungsdruck, insbesondere da der traditionelle Handel mit dem örtlichen Blumeneinzelhandel an Bedeutung verliert. Zudem gewinnen neben dem Präsenzhandel andere Vermarktungsformen an Gewicht. Diese Entwicklung verläuft unabhängig von den mit Förderungen durchgeführten Erweiterungsinvestitionen in der Periode 1994 bis 1999. Als Reaktion auf die Veränderungen stehen Überlegungen an, die Vermarktung über den Großhandel zu intensivieren bzw. auf den Großhandel auszudehnen. An diesem Punkt besteht gegebenenfalls ein Ansatz zur Förderung der Vermarktung innerhalb dieses Sektors.

7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms in Hamburg

7.3.1 Programmkonzeption, Strategie

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

7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen

Für die Festlegung der strategischen Ausrichtung wird auf das Wissen und die Kenntnisse der zuständigen Behörde zurückgegriffen sowie auf eventuelle Signale der Wirtschaft. Die Ex-ante-Evaluation diente der vorgabengetreuen Programmerstellung und hatte für den Bereich V&V keine erkennbaren Auswirkungen. Die Ex-post-Evaluation 1994 bis 1999 konnte zur Planerstellung aufgrund der erst späteren Verfügbarkeit nicht genutzt werden. Für die Ausrichtung im Bereich Obst wurde auf Untersuchungen der Obstbauversuchsanstalt Jork zurück gegriffen.

7.3.1.2 Bedarf

Laut Plan wird der finanzielle Bedarf für die Periode 2000 bis 2006 im Gegensatz zur Förderperiode 1994 bis 1999 wie in Tabelle 7.2 dargestellt.

Tabelle 7.2: Veränderung der öffentlichen Aufwendungen zwischen 1994 bis 1999 und 2000 bis 2006

Förderschwerpunkte/Maßnahmen	Öffentliche Aufwendungen der Jahre			Veränderung %
	1994 bis 1999	2000 bis 2006		
	Durchschnitt Mio. Euro	insgesamt Mio. Euro	Durchschnitt Mio. Euro	
A 3 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen	0,241	1,038	0,148	-39
A4 Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte		1,528	0,218	neu

Quelle: EPLR HH.

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

Im Zeitraum 1994 bis 1999 wurden mit dem Programmplanungsdokument zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte in Hamburg in den fünf Projekten Investitionen in Höhe von 16,4 Mio. Euro durchgeführt. Diese wurden mit insgesamt 3,8 Mio. Euro und davon 2,8 Mio. Euro EAGFL-Mittel gefördert. Legt man diese Zahlen zu Grunde, ergibt sich eine durchschnittliche Förderung von 0,64 Mio. Euro/Jahr in 1994 bis 1999 und damit eine Reduktion um 77 % in 2000 bis 2006 bei gleichzeitiger Erhöhung der Förderung im Erzeugerbereich. Ob dies ausgewogen ist, kann zurzeit nicht beurteilt werden. Die fehlerhafte Darstellung im Plan ist jedoch zu beanstanden.

Neben den nachfolgend beschriebenen und in die Förderung einbezogenen Sektoren O&G sowie B&Z wurde in der Vorperiode auch der Sektor V&F gefördert. Entsprechend folgen einige Anmerkungen zur Situation und zum Bedarf des Sektors.

Der kommunale Hamburger Schlachthof wurde 1996 geschlossen. Eine herausgehobene überregionale Bedeutung hat die Fleischgroßmarkt Hamburg GmbH (FGH). Hamburg hat die Aktivitäten des Vieh- und Fleischzentrums Hamburg (VFZ) in ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen überführt. In diesem Zusammenhang wurde die Fleischgroßmarkt Hamburg GmbH (FGH) im Jahr 1992 gegründet. Die FGH ist ein Zusammenschluss von 186 am Fleischgroßmarkt ansässigen Unternehmen mit dem Ziel, die räumlichen Gegebenheiten und Ressourcen gemeinsam zu nutzen. Die Aktivitäten der unter dem Dach der FGH vereinten Unternehmen gehen über den Handel mit Fleisch und erste Verarbeitungsschritte weit hinaus und bieten in ihrer Gesamtheit ein sehr differenziertes Angebot und Sortiment mit direktem oder indirektem Bezug zur Ware Fleisch. Mit 2.566 Beschäftigten wurde Ende der 90er Jahre ein Jahresumsatz von fast 1 Mrd. Euro erwirtschaftet. Die FGH realisierte in der Förderphase 1994–99 geförderte Investitionen (Umbau und Modernisierung von Gebäuden). Vor dem Hintergrund der umfassenden Investitionen wurden für die Förderphase 2000 bis 2006 keine Maßnahmen angemeldet. Der Sektor Fleisch wurde aus diesem Grund bei der Planung nicht berücksichtigt.

7.3.1.2.1 Obst und Gemüse

Gefördert werden sollen insbesondere der weitere Ausbau und die Modernisierung der Lagerhaltung wie auch Investitionen in Sortiermaschinen, die dem neuesten Stand der Technik entsprechen, um eine schonende Behandlung sowie Farbsortierung der Früchte zu gewährleisten. Ferner sind den wachsenden Ansprüchen an die Verpackung durch flexible moderne Abpackanlagen Rechnung zu tragen.

Bei der Vermarktung von Gemüse, speziell Blattgemüse ist es notwendig, künftig verstärkt Vakuunkühlanlagen zur längerfristigen Qualitätserhaltung einzusetzen. Diese Anlagen werden insbesondere in den Haupterntemonaten benötigt, um die anfallenden Warenmengen, die nicht sofort an den Handel abfließen können, kurzfristig vor Welke und Verderb zu schützen. Durch das schnelle Herabkühlen des Blattgemüses kann der Frischezustand, die Haltbarkeit und damit verbunden die Qualität der Ware über mehrere Tage erhalten werden.

7.3.1.2 Blumen und Zierpflanzen

Für den Bereich Blumen ist die Errichtung eines gemeinschaftlichen Blumen-Absatz-Zentrums vorgesehen. Die auf dem Hamburger Blumengroßmarkt gehandelte Ware wird überwiegend an Blumengeschäfte verkauft. Um für die Zukunft den Absatz zu sichern, ist es jedoch notwendig, auch den Großhandel zu bedienen, der bisher nur eine untergeordnete Rolle am Blumengroßmarkt Hamburg spielt. Die Errichtung eines gemeinschaftlichen Blumenabsatzzentrums stellt eine Investition dar, die von der „Marktgemeinschaft Blumengroßmarkt Hamburg e.G.“ geplant wird.

7.3.1.3 Ziele und Prioritäten

Folgende **spezifischen Ziele** werden maßnahmenbezogen bezüglich der Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung genannt (vgl. Plan S. 21):

- Bündelung des Warenangebots – Sicherstellung effizienter Absatzstrukturen.

Ferner werden im Plan – allerdings fälschlicherweise als quantifizierte Ziele deklariert – folgende spezifischen Ziele genannt (vgl. Plan S. 23):

- Schaffung effizienter Distributionszentren,
- Erschließung neuer Einkommensmöglichkeiten, um die Existenzfähigkeit der Betriebe mittel- und langfristig zu sichern,
- Befriedigung des stark steigenden Bedürfnisses der Verbraucher nach umweltfreundlich, tiergerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln,
- Bedienung des wachsenden Segmentes ökologisch und regional erzeugter Produkte.

Hinsichtlich der Beschäftigung geht man von folgender Wirkung aus (vgl. Plan S. 40):

- Die Fördermaßnahmen im Bereich der Verarbeitung & Vermarktung zielen auf einen gesicherten, in Teilsegmenten ausgebauten Absatz mit positiven Beschäftigungseinflüssen auf die Landwirtschaft sowie auf die Verarbeitung & Vermarktung.

Als sektorspezifische Ziele werden genannt:

- Anteil des Obst- und Gemüsebaus in der Region zu erhalten,
- Absatz über den Frischmarkt für Obst und Gemüse weiter verbessern und sichern,
- Erhöhung der Qualität, Erweiterung der Angebotspalette,
- Verarbeitung heimischer Produkte fördern,
- auf Erfordernisse des Marktes reagieren,
- Lagerhaltung nicht zur Ausweitung von Kapazitäten, sondern zur Bedarfsanpassung,
- der Erzeuger soll über den Handel von Maßnahme profitieren, indem er für hochwertige Ware einen überdurchschnittlichen Verkaufspreis erwarten kann,
- für den Blumen und Zierpflanzensektor: die unzureichende Logistik- und Vertriebsstruktur der Unternehmen zu entwickeln,
- Verbesserung der verbundübergreifenden Logistik und der Vertriebsstruktur,
- Implementierung von Electronic-Business-Anwendungen sollen die Kommunikation zwischen den Betrieben verbessern,
- Erschließung neuer Märkte,
- das angestiegene Warenaufkommen an Schnittblumen und Topfpflanzen sach- und qualitätsgerecht platzieren.

Die allgemeinen Ziele sind naturgemäß unspezifisch und kaum zu beurteilen. Insgesamt ist es eine Fortführung der Ziele der Vorgängerperioden.

Die Ziele der verschiedenen Betrachtungsebenen sind als solches nicht zu beanstanden allerdings sind sie unstrukturiert dargelegt, so dass es dem Leser an Orientierung und inhaltlich an Gradlinigkeit fehlt. Es sind Überlappungen und Wiederholungen vorhanden, die dazu führen, dass es am Ende nicht gelingt, trotz einer Reihe von Zielen einerseits den „roten Faden“ zu finden, andererseits zumindest maßnahmenbezogen eine Gesamtstrategie zu erkennen, die sich in der Darstellung untergeordneter Ziele gut wiederfinden lässt. Am Plan von Hamburg wird durch das Fehlen einer grafischen Zielhierarchie deutlich, wie wichtig diese Darstellungsform für die inhaltliche Programmierung als auch verständliche Publikation ist.

Der Versuch einer graphischen Darstellung wurde in Kapitel 2 unternommen (Abbildung 2.3).

7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren

Grundsätzlich bietet der hamburgische Plan unter dieser Rubrik Aspekte an:

Tabelle 7.3: Materielle Indikatoren und Zielbeschreibungen auf Maßnahmenebene

<i>Maßnahme</i>	<i>Materielle Indikatoren und deren Quantifizierung</i>	<i>Zielgröße/-beschreibung</i>	<i>Wirkungsindikatoren</i>
<i>A 3 Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Vorhaben nach Sektoren 	<ul style="list-style-type: none"> • Zahl der geförderten Erzeugerzusammenschlüsse bzw. Zuwendungsempfänger • Zahl der Investitionsvorhaben • Investitionsvolumen • Beihilfeintensität • Öffentliche Aufwendungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsplatzentwicklung in den geförderten Unternehmen (im Vergleich zum Ernährungsgewerbe insg. und zum verarbeit. Gewerbe) • Anteil und Umfang der „Grünen Investition“ • Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Hamburg statistisch aufbereitet werden kann. • Warenumschlagsentwicklung (in Tonnen)
<i>A 4 Förderung der Verarbeitung & Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter Produkte</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl der Vorhaben • Anzahl der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen • Anzahl der betroffenen Landwirte und Gärtner 	<ul style="list-style-type: none"> • Angebotsbündelung über Erzeugerzusammenschlüsse und ggf. Handelsunternehmen • ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen • Ausweitung der ökologisch bewirtschafteten Fläche 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Hamburg statistisch aufbereitet werden kann. • Größe der ökologisch bewirtschafteten Fläche

Quelle: Plan Hamburg S. 25; eigener Entwurf.

Daneben werden folgende Wirkungen durch die Maßnahmen erwartet (vgl. Plan S. 34):

- Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen in den Bereichen Obst, Gemüse und Zierpflanzen,
- Erschließung neuer Absatzmärkte für ökologische und regional erzeugte Produkte,
- Verringerung der Umweltbelastung durch regional und ökologisch erzeugte Produkte,
- Erhalt von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft,
- Entlastung der konventionellen Märkte.

Neben diesen maßnahmenbezogenen Zielsetzungen und Indikatoren listet Hamburg weitere sektorspezifische Wirkungsindikatoren auf (vgl. Plan S. 66 f):

Obst und Gemüse

- Produktions- und Standortsicherung,
- Erhöhung der Wertschöpfung,
- Reduzierung der Transportkosten,
- Sicherstellung der sowohl acker- und pflanzenbaulich als auch ökologisch erwünschten Erweiterung der Fruchtfolge,
- Erhaltung und Neuschaffung von Arbeitsplätzen.

Blumen und Zierpflanzen

- Erhalt der Marktanteile,
- Verbesserung der Vermarktungssituation der Betriebe und somit Erhöhung der Einkommenssituation sowie Existenzsicherung,
- Erhalt von Arbeitsplätzen.

Weder die aufgeführten Zielgrößen noch die aufgeführten Indikatoren erfüllen den in sie zu setzenden Anspruch, der Messbarkeit und Messung einer Leistung des Programms mit Ausnahme der Messung von Arbeitsplatzentwicklungen und Anbauflächenentwicklung. Daneben ist es nicht zweckmäßig, dass Hamburg Wirkungsindikatoren einträgt, von denen es selbst nicht weiß, ob sie messbar sind (vgl. Tabelle 7.3, rechte Spalte, Zitat: „**soweit dies für Hamburg statistisch aufbereitet werden kann**“).

Die von Hamburg formulierten Indikatoren sind nicht mehr im vollen Umfang relevant, da im Verlauf des Jahres 2000 für alle Bundesländer eine einheitliche Erhebung von Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Bereich der Marktstrukturverbesserung vereinbart wurde. Diese sind ausführlich im Abschnitt 7.1 dargestellt. In der Regel sollten die so gewonnenen Informationen auch ausreichen, sektorspezifische Aussagen zum Zielerreichungsgrad abzuleiten und quantitativ zu untermauern.

7.3.1.5 Maßnahmen

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

Die Förderintensität beträgt 30 %.

Da mit der sehr detaillierten Beschreibung und Begründung des Bedarfes letztendlich auch die Maßnahme beschrieben wird, sei diesbezüglich auf Kapitel 7.2.2 verwiesen.

Generell setzen die Maßnahmen an den Bereichen an, in denen Investitionsbedarf in den Unternehmen bestehen könnte, so dass von einer grundsätzlich an der Realität ausgerichteten Förderung gesprochen werden kann. Inwieweit konkrete Projekte mit der Maßnahme übereinstimmen, muss abgewartet werden.

7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie

Die Ausarbeitung des Programms wurde in der zuständigen Behörde des Landes Hamburg ausgeführt. Grundsätzlich ist die Ausrichtung eingebunden in die Politik des Landes und der EU. Die Ziele, der Bedarf und die Maßnahmen beziehen sich auf konkrete Investitionsbereiche und die Sektoren O&G sowie B&Z. Der Sektor V&F wurde nicht berücksichtigt, da keine konkreten Anfragen aus dem Sektor vorlagen. Durch die neuen Rahmenbedingungen zur Förderperiode 2000 bis 2006 ist eine großzügigere Berücksichtigung von Sektoren möglich, weil ein Transfer von Mitteln zwischen den im Plan berücksichtigten Sektoren ohne EU-Genehmigung möglich ist. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in sieben Jahren durchaus Veränderungen auftreten können, die eine Anpassung des finanziellen Engagements zwischen den Sektoren rechtfertigen. Hamburg hat sich für eine enge Festlegung entschieden und die neuen Freiräume der Planungsperiode 2000 bis 2006 hinsichtlich einer nur unverbindlichen Nennung der sektoralen Ausrichtung der Förderung im Plan nicht genutzt, sondern muss bei entstehendem Bedarf in einem anderen Sektor, einen Änderungsantrag stellen.

Im Plan besteht zumindest bezüglich des Bereiches Verarbeitung & Vermarktung eher ein Übermaß an Zielen und dennoch ein Mangel an konkreten, prüfbareren Zielen, Zielvorgaben und Indikatoren. Die angebotenen Indikatoren lassen kaum eine Wirkungsmessung zu.

Der Bezug zu den Erzeugern wird herausgestellt und durch die GAK-Kofinanzierung mit entsprechender Vertragsbindungspflicht auch gewährleistet.

Die Maßnahme A.4 (ökologisch und regional erzeugte Produkte) wird derartig erstmalig angeboten. Die Perspektiven insbesondere von Erzeugern mit Nähe zu Verbrauchszentren sind diesbezüglich günstig. Hier stehen Situation und Ziele im Einklang mit der programmatischen Ausrichtung. Ein konkreter Bedarf muss sich noch herauschälen. Die

Beurteilung wird erst nach Ablauf der Förderperiode sinnvoll möglich sein, da konkrete Projekte bisher fehlen.

7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles

Im Plan wird auf die Verpflichtung und tatsächliche Bemühung um eine ausreichende Öffentlichkeitsarbeit hingewiesen. Für den Bereich Verarbeitung & Vermarktung liegen keine näheren Informationen vor. Hamburg weist explizit auf die Bemühungen hin, dass geförderte Investitionen auch dementsprechend gekennzeichnet werden. Im Internetangebot des Bundeslandes war allerdings diese Förderung nicht auffindbar. Das stellt einen Mangel dar.

7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Zuständig für die Programmierung, Einführung, Umsetzung und als Zahlstelle benannt ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft, Abteilung Landwirtschaft, Agrarstruktur.

Im zuständigen Referat fanden in jüngster Zeit durch das Ausscheiden von Mitarbeitern verschiedene Personalwechsel statt. Die personelle Ausstattung wird als äußerst knapp beurteilt und zudem müssen in einem relativ kleinen Bundesland wie Hamburg von Mitarbeitern verschiedenste Sachgebiete abgedeckt werden, die andernorts auf mehrere Mitarbeiter verteilt sind.

7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung

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

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

7.3.2.4 Finanzabwicklung

Eine konkrete Finanzabwicklung liegt nicht vor, da noch kein Projekt bewilligt wurde. Die somit nicht verwendeten Finanzmittel des Finanzplanes werden innerhalb des Planes in andere Maßnahmen transferiert.

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

Vgl. Ausführungen in Kapitel 7.3.2.3.

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

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

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

7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

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

7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

7.5.1 Programm

Insgesamt ist im Plan aus Ausgangslage und Strategie ein bestehender Bedarf zu erkennen. Allerdings wird der Bedarf zu sehr in den Vordergrund gestellt und die Ist-Situation nur unzureichend als Grundlage beschrieben. Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird als Hilfsmittel nur unzulänglich genutzt. Sie ist zu allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene.

Die Ziele und Zielhierarchie bezüglich Maßnahme A.3 sind zu wenig strukturiert und konkret. Es fehlt eine übersichtlich in einem Flussdiagramm dargestellte Zielhierarchie.

Die Maßnahme A.4 (ökologisch und regional erzeugte Produkte) wird derartig erstmalig angeboten. Die Perspektiven insbesondere von Erzeugern mit Nähe zu Verbrauchszentren sind diesbezüglich günstig. Hier stehen Situation und Ziele im Einklang mit der programmatischen Ausrichtung. Ein konkreter Bedarf muss sich noch herauschälen. Die Beurteilung wird erst nach Ablauf der Förderperiode sinnvoll möglich sein, da konkrete Projekte bisher fehlen.

Der Programmbestandteil Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (A.3) macht, wie schon für das entsprechende Programm in der Förderperiode 1994 bis 1999 in der dazugehörigen Ex-post-Evaluation empfohlen, erneut deutlich, dass eine bundesländerübergreifende Herangehensweise über alle Aufgabenbereiche hinweg für Bundesländer mit geringer Flächenausdehnung vorteilhaft ist und in Bezug auf Hamburg mit den umliegenden Bundesländern über die bereits bestehenden Kooperationen intensiviert werden sollte. Dies gilt sowohl hinsichtlich der konkreten Förderung, als auch bei der Erstellung des Programms. Insbesondere Hamburg als zentraler Marktplatz und großes Verbrauchszentrum bedarf einer engen Zusammenarbeit mit den benachbarten Bundesländern. Damit ist eine den Märkten gerecht werdende insgesamt sachgerechte Behandlung des Themas gewährleistet. Nicht zuletzt haben integrierte Programme ein Ausmaß erreicht, das kleinere politische und entsprechend auch administrative Einheiten vor erhebliche Probleme stellt. Die unnötige Einengung der Maßnahme g auf nur zwei Sektoren könnte ein Indiz für Unsicherheiten hinsichtlich der Vielzahl der Reglementierungen bezüglich Plan und Planerstellung sein. Zudem sollten Aspekte der effizienten administrativen Vorgehensweise nicht unumgänglich durch politisch festgelegte Verwaltungseinheiten blockiert werden.

7.5.2 Durchführung

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

7.5.3 Begleit- und Bewertungssystem

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

7.5.4 Änderungsvorschläge

Stadtstaaten wie Hamburg sind Bundesländer mit geringer Flächenausdehnung. Programme bzw. Programmbestandteile mit Bedeutung für die Fläche wie unter anderem die Maßnahme g benötigen dementsprechende Koordination und Kooperation, um den Bedürfnissen vor Ort gerecht zu werden. Daher wird erneut empfohlen, dass Hamburg mit den umliegenden Bundesländern über die bereits bestehenden Kooperationen hinaus die Zusammenarbeit sowohl hinsichtlich der Programmumsetzung als auch der vorangehenden Programmierung intensiviert. Weitere Beurteilungen sind nicht möglich, da bisher keine Projektbewilligung vorliegt.

7.6 Zusammenfassung

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

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

In Hamburg sollen die Sektoren Blumen und Zierpflanzen sowie Obst und Gemüse gefördert werden. Sie haben für Hamburg besondere Relevanz.

Die Beschreibung der Sektoren ist stark bedarfsorientiert und inklusive der zusätzlichen Informationen der zuständigen Behörde ausreichend, um die Förderung im Bereich V&V nachzuvollziehen. Es fehlt eine genauere Erklärung für die Nichtberücksichtigung von Sektoren – insbesondere des Sektors Vieh und Fleisch.

Die Ziele sind relevant und haben größtenteils Bezug zu der in der Sektorbeschreibung erläuterten Situation. Trotz einer Reihe von Zielen mangelt es einerseits an einem „roten Faden“ andererseits daran zumindest maßnahmenbezogen eine Gesamtstrategie zu erkennen, die sich in der Darstellung untergeordneter Ziele gut wiederfinden lässt. Am Plan von Hamburg wird durch das Fehlen einer grafischen Zielhierarchie deutlich, wie wichtig diese Darstellungsform für die inhaltliche Programmierung als auch verständliche Publikation ist. Die Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Zielfestlegungen abzudecken, so sie von den Zielgruppen angenommen werden.

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

Die Ermittlung des Bedarfs wurde durch das Investitionsverhalten bisher nicht bestätigt. In den Sektoren wurden keine Projekte bewilligt und Mittel nachgefragt. Diese Entwicklungen zeigen die Wechselhaftigkeit der einbezogenen Branchen

Generell setzen die Maßnahmen an den Bereichen an, in denen Investitionsbedarf in den Unternehmen bestehen könnte, so dass von einer grundsätzlich an der Realität ausgerichteten Förderung gesprochen werden kann. Die Prüfung, inwieweit die Maßnahmen konkrete Projektvorstellungen von Antragstellern auch abdecken, muss abgewartet werden, da bisher noch kein einziges Projekt bewilligt wurde.

Die im Plan erläuterte Vorgehensweise hinsichtlich der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission.

Aus anderen Bundesländern vorliegende Erhebungsbögen erweisen sich als geeignetes Instrumentarium, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode

unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Stadtstaaten wie Hamburg sind Bundesländer mit geringer Flächenausdehnung. Programme bzw. Programmbestandteile mit Bedeutung für die Fläche wie unter anderem die Maßnahme g benötigen dementsprechende Koordination und Kooperation, um den Bedürfnissen vor Ort gerecht zu werden. Daher wird erneut empfohlen, dass Hamburg mit den umliegenden Bundesländern über die bereits bestehenden Kooperationen hinaus die Zusammenarbeit sowohl hinsichtlich der Programmumsetzung als auch der vorangehenden Programmierung intensiviert.

7.6.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes

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

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

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

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

und Nacherhebungen unterbleiben. Auf intensivere rechtzeitige Vorarbeiten sollte daher künftig mehr Gewicht gelegt werden.

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die 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. Der Verzicht auf diese Angaben erscheint daher überlegenswert.
- Der Indikator „Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit“ lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Stückkosten können kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, dabei die Bezugsgröße „produzierte Menge an Endprodukten“ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Inwieweit in den Monitoringtabellen die Zuordnung der gesamten Investitionssumme zu einem der Ziele der VO (EG) 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.

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

7.6.1.1 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich Verarbeitung & Vermarktung

Zu diesem Punkt konnte keine Stellungnahme abgegeben werden, da die Personen im Zuständigkeitsbereich der Maßnahme g von der Antragstellung und Programmierung nur am Rande tangiert waren. Zudem fand in jüngster Zeit in den entsprechenden Bereichen der Behörde ein Personalwechsel statt. Die jetzigen Personen können über die Situation und die Geschehnisse während der Programmerstellung und –einführung in den Jahren 1999 und 2000 nur begrenzt Auskünfte geben.

Literaturverzeichnis

Telefoninterview mit dem Fachreferenten des Senators für Wirtschaft und Häfen, Referat 11 (Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Verbraucherfragen), 20.02.2003

Wirtschaftsbehörde, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg.