

Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

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 im Bereich Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	5
7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes (Ausgangssituation)	5
7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundes- land	10
7.3.1 Programmkonzeption, Strategie	10
7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms	17
7.4 Erste Ergebnisse des Programms bezüglich Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen	25
7.4.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output sowie Beziehung zu den Zielen nach Art. 25 VO (EG) 1257/1999	25
7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren	31
7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge	41
7.5.1 Programm	41
7.5.2 Durchführung	41
7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssystem	42
7.5.4 Änderungsvorschläge	43
7.6 Zusammenfassung	45
7.6.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes	48
7.6.2 Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting- questions)	52
Literaturverzeichnis	53

Abbildungsverzeichnis	Seite
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 Niedersachsen	26
Abbildung 7.3: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und „Grünen Investitionen“ in Niedersachsen	27
Abbildung 7.4: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in Niedersachsen	28
Abbildung 7.5: Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Niedersachsen – Bewilligungsstand 31.12.02	30
Abbildung 7.6: Investitionsumfang nach Sektoren der im Rahmen der Maßnahme g geförderten Projekte in Niedersachsen – Bewilligungsstand 31.12.02	31

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	2
Tabelle 7.2: Strukturverbesserungsplan für die Jahre 2000 bis 2006 für Niedersachsen	11
Tabelle 7.3: Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2002)	22
Tabelle 7.4: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Niedersachsen (Stand: 31.12.2002)	29

7 Verarbeitung & Vermarktung

7.1 Methodischer Ansatz¹

Die Evaluation im Programmbestandteil „Verbesserung der Vermarktung und 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 mit 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 Ministerium 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.

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

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 7.1 dargestellt.

Im intensiven 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, anhand derer 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 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 Kapitel 7.4.2 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 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 7.4.1.1 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

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

Das Programm des Landes Niedersachsen (PROLAND) behandelt die Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung mit dem Schwerpunkt Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Kapitel 9.6. Die Strategie wird anhand der Ergebnisse der Förderperiode 1994 bis 1996 und der Ausgangslage der zu fördernden Sektoren abgeleitet. Das niedersächsische Programm für den ländlichen Raum PROLAND sieht eine Förderung der Verarbeitung & Vermarktung in den Sektoren:

- Vieh und Fleisch,
- Kartoffeln,
- Obst und Gemüse,
- Blumen/Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse vor.

7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes (Ausgangssituation)

7.2.2.1 Ernährungswirtschaft

In Niedersachsen ist das Produzierende Ernährungsgewerbe nach der Automobilindustrie der zweitwichtigste Industriezweig. Bedeutung hat das Ernährungsgewerbe vor allem in den Bereichen, in denen auch die landwirtschaftliche Erzeugung ihre Schwerpunkte hat, d.h. im Bereich Schlachtung und Fleischverarbeitung, in der Verarbeitung von Kartoffeln sowie der Saftherstellung, im Bereich Zucker, Kartoffelstärke und Mühlenerzeugnisse sowie im Bereich Milchverarbeitung.

Die Ernährungsindustrie profitiert von den zumindest im bundesdeutschen Vergleich günstigen Bedingungen der landwirtschaftlichen Betriebs- und Produktionsstrukturen.

Schwachpunkte in der Verarbeitungsindustrie stellen jedoch immer noch die unzureichenden Größenordnungen der Verarbeitungsunternehmen, der teilweise geringe Organisationsgrad in der Vermarktung gerade bezüglich des Obst- und des Gemüsesektors dar. Insgesamt bestehen somit durchaus Bereiche mit Anpassungsbedarf.

7.2.2.2 Sektorbeschreibung

7.2.2.2.1 Vieh und Fleisch

„Schlachtung und Fleischverarbeitung“ sind der größte Wirtschaftszweig des niedersächsischen Ernährungsgewerbes. Im Jahr 1997 arbeitete etwa ein Viertel aller im Ernährungsgewerbe Niedersachsens Beschäftigten (19.000) in diesem Bereich und erwirtschafteten mit rd. 4,28 Mrd. Euro circa ein Viertel des Umsatzes der bundesdeutschen Branche.

Hinsichtlich der Vermarktungsorganisation ist markant, dass die Erfassung des Schlachtviehs bis Ende der 90er Jahre überwiegend von den Schlachtbetrieben direkt oder über zwischengeschaltete Viehhandelsunternehmen erfolgte, wobei Erzeugergemeinschaften mit Vermarktungsanteilen von etwa 10 % bei Rindern und 25 % bei Schweinen (1997) eine begrenzte Bedeutung hatten (NMELF, 1998).

Niedersachsen erzeugt weit über den eigenen Bedarf hinaus Schweine, Rinder und Geflügel; der Selbstversorgungsgrad (SVG) liegt in Niedersachsen für Rind- und Kalbfleisch bei 290 % und für Schweinefleisch bei 270 %. Die Fleischbranche ist bundesweit wie auch in Niedersachsen von Überkapazitäten und ausstehenden Strukturanpassungen geprägt. Die stagnierende bzw. durch vielfältige negative Einflüsse (Stichwort BSE, MKS, Tiertransporte) sogar eingeschränkte Nachfrage nach Fleischerzeugnissen hat die Strukturprobleme noch vergrößert. Zumindest mittelfristig wird nicht mit einer spürbaren Belebung des Fleischverbrauches gerechnet, so dass der Druck auf die teilweise in einer finanziell angespannten Situation sich befindenden Unternehmen zur Bereinigung ihrer Kapazitäten groß ist. Daneben verursachen veränderte Verbrauchervünsche und –ansprüche eine Anpassung des Angebotes in Richtung Qualität der Produkte, Convenience-Eigenschaften, Qualitäts- und Herkunftssicherungssysteme. Die zunehmende Bedeutung des Lebensmitteleinzelhandel (LEH) forciert darüber hinaus die Bedeutung der Zerlegung und Feinzerlegung.

7.2.2.2.2 Kartoffeln

Der Verbrauch an Kartoffeln ist in der Vergangenheit drastisch zurückgegangen. Im Wesentlichen konzentrierte sich der Rückgang auf den Frischverbrauch, während bei Verarbeitungserzeugnissen aus Kartoffeln ein Nachfragezuwachs zu verzeichnen ist.

Niedersachsen ist traditionell das Zentrum der deutschen Kartoffelerzeugung sowohl hinsichtlich der Speisekartoffeln als auch der Stärkekartoffeln und Kartoffeln für anderweitige Verarbeitungszwecke (z.B. Chips, Pommes Frites, etc.). Innerhalb Niedersachsens konzentriert sich der Kartoffelanbau auf die sandigeren Standorte in den Regierungsbezirken Lüneburg und Weser-Ems. Ungefähr 13.000 Betriebe mit günstiger Produktionsstruktur bauen auf ca. 130.000 ha Kartoffeln an. Der Selbstversorgungsgrad in Niedersachsen liegt in Folge davon bei ca. 750 % gegenüber etwa 100 % in Deutschland und es dominiert dem gemäß die überregionale Vermarktung der Erzeugnisse. Im Bereich Speisekartoffelfrischvermarktung spielt der vertraglich ungebundene Absatz durch die einzelnen Erzeuger eine große Rolle, während die in diesem Bereich vorhandenen Erzeugergemeinschaften von untergeordneter Bedeutung sind.

Ganz im Gegensatz dazu sind die im Jahr 1999 bestehenden 24 Erzeugergemeinschaften im Bereich der Veredelungskartoffelproduktion und -vermarktung von sehr großer Bedeutung, indem sie Sammel-, Lager- und Sortierfunktionen bis hin zu ersten Aufbereitungsfunktionen übernehmen (Marketing Gesellschaft, 1999). Zudem ist dieser Bereich traditionell durch feste am direkten Bedarf der Fabriken orientierte Erzeugungs- und Lieferverträge geprägt. Ungeachtet des nur wenig angestiegenen inländischen Verbrauchs von verarbeiteten Kartoffelerzeugnissen (Pommes-Frites, Chips, Trockenprodukte etc.), ist die inländische Produktion von 1990 bis 1997 von 1,6 Mio. t auf 2,1 Mio. t angestiegen.

Die Branche konnte in den vergangenen Jahrzehnten ihre nationale Position ausbauen und ist sowohl im Markenartikelbereich als auch in der Produktion von Handelsware präsent. Darüber hinaus ist die Landwirtschaft durch enge vorwiegend über Erzeugergemeinschaften organisierte vertragliche Beziehungen mit den Kartoffel verarbeitenden Unternehmen verbunden.

7.2.2.2.3 Gartenbau

Der Erwerbsgartenbau (Gemüse, Obst, Blumen/Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse) in Niedersachsen erstreckt sich seit Ende der 90er Jahre auf ca. 1 % der LF (=28.000 ha) und wird von rd. 7.000 Gartenbaubetrieben und landwirtschaftlichen Betrieben mit Gartenbau bewirtschaftet. Sie erwirtschafteten Verkaufserlöse in Höhe von rd. 0,9 Mrd. Euro

und beschäftigten mehr als 50.000 Vollzeit- und Teilzeitarbeitskräfte, was die große Bedeutung für den Arbeitsmarkt zeigt.

Besonders hervorzuheben sind die Obsterzeugung im Alten Land westlich von Hamburg, der Spargelanbau sowie die vornehmlich in Nordniedersachsen beheimateten Baumschulen. Trotz dieser herausgehobenen Stellung in manchen Produktbereichen erwirtschaftete der niedersächsische Gartenbau 1996 einen Anteil am Produktionswert der Landwirtschaft in Niedersachsen von nur 9 % (=0,76 Mrd. Euro) gegenüber einem Anteil des Gartenbaus am Produktionswert der Landwirtschaft von 17 % deutschlandweit (NMELF, 1998).

Im Erwerbsgartenbau wuchs in der Vergangenheit die Bedeutung des selbst von Konzentration und Internationalisierung geprägten LEH und ging mit einer zunehmenden Internationalisierung und Globalisierung der Märkte einher.

Obst & Gemüse frisch

Der Obstanbau in Niedersachsen mit einer Gesamtfläche von rd. 12.000 ha und 1.800 Betrieben konzentriert sich mit rd. 10.000 ha auf das Niederelbegebiet. Das Niederelbegebiet ist der traditionelle und eindeutige Schwerpunkt der niedersächsischen Marktoberzeugung. Die sehr lange Tradition des Marktoberbaus ist durch das günstige Klima mit v.a. geringer Frostgefahr in der Blütezeit zu erklären. Aufgrund dieser Situation bestehen gewachsene Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen mit differenzierten Absatzwegen und Vermarktungsformen.

Der Direktabsatz der Erzeuger besitzt dort mit mehr als 10 % eine beträchtliche Bedeutung. Prägend war u.a. die hohe, wenn auch sinkende Anzahl der Großhändler (ca. 80 Großhändler) die, teilweise spezialisiert etwa auf Sondergrößen oder Kundengruppen, den größten Teil des Obstes vermarkteten. Allerdings konnten die Großhändler immer weniger die Wünsche der Einkaufseinrichtungen des LEH befriedigen (etwa zwei Drittel des frischen Obstes und Gemüses werden von den Endkonsumenten bei Discountern und in Verbrauchermärkten gekauft) und hatten ihrerseits erheblichen Strukturanpassungsbedarf. Zugleich bestanden an der Niederelbe sechs Erzeugerorganisationen (EZO), mit ebenfalls unzureichenden Vermarktungskapazitäten sowie überlappenden Obsteinzugsgebieten. In der Förderperiode 1994 bis 1999 schlossen sich sechs EZO zu zwei EZO zusammen. Weitere Anbauswerpunkte befinden sich im Raum Langförden, Landkreis Vechta und im südlichen Weser-Ems-Gebiet vornehmlich mit Beerenobst.

Obwohl in den vergangenen Jahren die Errichtung moderner Kühllagerkapazitäten in erheblichem Umfang gefördert wurde, besteht nach wie vor ein Mangel an Kapazitäten insbesondere für den ökologischen Obstanbau. Gemüse wird in Niedersachsen in rd. 2.000 Betrieben des Gartenbaus und der Landwirtschaft angebaut. Die Nachfrage nach Gemüse

in Niedersachsen hat lt. Statistik leicht abgenommen. Es gibt einen Selbstversorgungsgrad, der bei Grobgemüse nach wie vor saisonal bis zu 100 % ausmacht, im Durchschnitt der Jahreszeiten jedoch bei 60 % liegt. Bei Feingemüse liegt dieser Prozentsatz erheblich niedriger und erreicht saisonabhängig einen Wert von 20 bis maximal 40 %. Die Importrate nach Niedersachsen ist erheblich, obwohl der Gemüseanbau in Niedersachsen sowohl traditionell als auch in den Entwicklungstendenzen eine gute Chance hat und für landwirtschaftliche Betriebe eine erfolgreiche Alternative sein kann.

Mängel sind insbesondere in der Vermarktungsstruktur und dem geringen Organisationsgrad zu finden.

Obst- und Gemüseverarbeitung

Die Entwicklung im Bereich Gemüseverarbeitung wurde durch die deutsche Wiedervereinigung und die Öffnung Osteuropas stark beeinflusst. Zwischen 1995 und 1997 erfolgte ein Beschäftigungsrückgang im Fachzweig Verarbeitung von Obst und Gemüse von 30 % und ein Umsatzrückgang von 17 %, der weitaus höher als im Durchschnitt des früheren Bundesgebietes ausfiel. Für Niedersachsen hat die Verarbeitung von Obst und Gemüse nach wie vor eine große Bedeutung. 1997 waren 23 Betriebe mit knapp 3.900 Beschäftigten in der Verarbeitung tätig und erzielten einen Umsatz von rd. 0,9 Mrd. Euro.

Herstellung von Obst- und Gemüsesäften

Die Obst- und Gemüsesaftproduktion in Niedersachsen repräsentiert etwa ein Drittel der Beschäftigten und des Umsatzes dieses Wirtschaftszweiges im früheren Bundesgebiet. Niedersachsen ist neben Baden-Württemberg ein Zentrum der Saftproduktion in Deutschland. Gründe für diese herausgehobene Stellung sind einerseits das Obstbaugebiet Niederelbe und andererseits auch die Hafennähe und damit der traditionelle Einsatz von Importrohware. Die Branchenstruktur ist durch wenige große und leistungsstarke Firmen geprägt.

Blumen/Zierpflanzen, Baumschulerzeugnisse

Im Sektor Blumen und Zierpflanzen vollzog sich in Niedersachsen in den vergangenen zehn Jahren ein enormer Strukturwandel in der Hinsicht, dass die Zahl der Betriebe mit Zierpflanzenbau um 30 % abnahm, während die Flächen nahezu konstant blieben. Schwerpunkte des Zierpflanzenbaus bilden die nördlichen Regionen des Regierungsbezirks Weser-Ems sowie das Oldenburger Land. Im Zierpflanzenbau beschäftigen rund 1.800 Betriebe im Durchschnitt sechs Arbeitskräfte. Zwei Drittel der Betriebe vermarkten über Endverkaufsgärtnereien direkt an die Verbraucher, ein Drittel der Betriebe, auf die ca. zwei Drittel der Produktionsmenge entfallen, vermarkten ihre Ware über Absatzorganisationen sowie über den Blumengroßhandel.

Im Bereich Baumschulerzeugnisse bewirtschaften 900 Baumschulen rund 5.600 ha Fläche mit einer Beschäftigtenzahl von ca. 5.000 Vollzeitärbeitskräften. Die Flächen konzentrieren sich im Raum Weser-Ems vornehmlich in den Landkreisen Ammerland, Oldenburg, Friesland, Aurich und Leer mit rd. 4.000 ha Fläche. Der Absatz im Bereich Baumschulerzeugnisse wird traditionell von den Baumschulen selbst organisiert und erfolgt in erster Linie durch die Fachbetriebe. In jüngster Zeit haben sich deshalb verstärkt private Großhandelsbetriebe für Baumschulware gebildet, die mit leistungsfähigen Erzeugerbetrieben zusammenarbeiten. Ein Teil des Absatzes erfolgt auch über Erzeugerorganisationen mit Gemeinschaftsverkauf. Insbesondere der Strukturwandel auf Abnehmerseite zwingt zu weiteren Größenanpassungen in der Vermarktung sowie zu einer Anpassung der Organisationsstrukturen.

7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland

7.3.1 Programmkonzeption, Strategie

Im Programm zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes Niedersachsen PROLAND wird mittels der Analyse der Ausgangslage im Programmplanungsgebiet und der Resultate der Stärken-/Schwächen-Analyse der Bedarf der einzelnen Sektoren definiert. Aufbauend auf der Strategie, den gewählten Förderschwerpunkten und den quantifizierten Zielen für den Programmbereich V&V werden die Maßnahmen abgeleitet. (Zielhierarchie EPLR, S. 221 siehe Schaubild 59).

7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen (Marktstudien, frühere Evaluationen)

Für die Konzepterstellung des Programms waren im Wesentlichen interne Informationsquellen von Bedeutung. Sehr wichtig waren dabei politische Empfehlungen und Strategiepapiere ebenso wie verbindliche Anweisungen der politischen Ebene. Das im Ministerium vorhandene Wissen, die Beurteilung der Marktlage auf der Grundlage eigener Erfahrungen und durch Berichte der abgelaufenen Förderperiode waren für die Programmerstellung ebenso bedeutsam wie die, durch direkte Kontakte bei Unternehmen und Verbänden gewonnenen Informationen.

Hingegen kaum relevant waren aktuell in Auftrag gegebene Sektorstudien, bereits erstellte Gutachten oder Programme anderer Bereiche oder Bundesländer. Als externe Quelle bedeutsam waren die Vorgängerprogramme, als auch Informationen von Verbänden und/oder sonstigen Gruppierungen wie z.B. der Landwirtschaftskammer.

Die Programmerstellung gründet auf der gegebenen Sachkompetenz im Ministerium, auf langjähriger Erfahrung und guten Kontakten zu Unternehmen und Interessenvertretungen. Externe Informationsquellen wie vorhandene oder zu erstellende Marktstudien wurden aus Zeitmangel nicht einbezogen. Diese wären für eine aktualisierte Schwerpunktsetzung des Programms jedoch hilfreich gewesen.

7.3.1.2 Bedarf

Der Bedarf wird in Kapitel 9.6 des Planes anhand der Ausgangslage des jeweiligen Sektors beschrieben. Der indikative Finanzplan enthält die geplante sektorale Aufteilung der Mittel (vgl. Tabelle 7.2).

Tabelle 7.2: Strukturverbesserungsplan für die Jahre 2000 bis 2006 für Niedersachsen

Indikativer Finanzplan nach Sektoren:									
Sektor	Beteiligungs- fähige Gesamtkosten Mio. Euro	Öffentliche Aus- gaben insgesamt*		Ausgaben des EAGFL		Ausgaben des Mitgliedstaates		Ausgaben des Begünstigten	
		Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Vieh und Fleisch	55,220	16,566	30,0	13,805	25,0	2,761	5,0	38,654	70,0
Obst und Gemüse (einschl. Zierpflanzen/Baumschulen)	73,115	21,934	30,0	18,279	25,0	3,656	5,0	51,180	70,0
Kartoffeln	71,581	21,474	30,0	17,909	25,0	3,565	5,0	50,107	70,0
Insgesamt	205,028	61,508	30,0	51,271	25,0	10,237	5,0	143,520	70,0

*Ab 2003 wurde der Fördersatz auf 15 % reduziert.

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Vieh und Fleisch

Der unzureichende Organisationsgrad über die verschiedenen Stufen der Erzeugung und Vermarktung, die damit verbundenen Liefer- und Absatzunsicherheiten und ungenügende stufenübergreifende Qualitätssicherungsbemühungen wurden als Bedarf aufgegriffen.

Aus dem Plan ist der Bedarf für den Sektor Vieh und Fleisch ableitbar. Die 1994 bis 1999 vertretene Strategie, den Bereich Schlachtung die strukturelle Umbruchphase möglichst ohne Förderung durchlaufen zu lassen, wird fortgesetzt und der Verarbeitung vor dem Hintergrund wandelnder Nachfragestrukturen und Verbraucheransprüche Förderbedarf und -bedeutung zuerkannt.

Kartoffeln

Niedersachsen hat schon in den Vorperioden den Sektor Kartoffeln, speziell den Bereich Verarbeitung (ohne Stärkeerzeugung) umfangreich gefördert (vgl. Sektorplan für die Kartoffelverarbeitung 1990, S. 47). In der Förderperiode 1991 bis 1993 war die von der EU-Kommission genehmigte Förderung von Investitionen in Höhe von 75,1 Mio. Euro geplant, gefördert wurden Investitionen im Umfang von ca. 51,1 Mio. Euro.

In der Förderperiode 1994 bis 1999 standen ab 1997 für den Sektorbereich Veredlungskartoffeln erhebliche Mittel zur Verfügung. Zwei Drittel der insgesamt eingesetzten Mittel in Höhe von 137 Mio. Euro d.h. 85,1 Mio. Euro wurden in diesem Sektor verwendet.

Der Bedarf im Bereich Kartoffeln wird im Plan nicht hinreichend begründet. Die schon traditionelle Förderung im Sektor Kartoffeln sei nach Ministeriumsaussagen in erster Linie politisch motiviert. Es gab keine wissenschaftlichen Untersuchungen, die den Bedarf erfasst hätten. Es stellt sich die Frage wie der Erfolg in der Kartoffelproduktion zu begründen ist, wenn die Organisation der Vermarktung als unreif dargestellt wird. Darüber hinaus stellt sich die Frage ob nach jahrzehntelanger Förderung bei einer sich als wettbewerbsfähig darstellenden Branche eine Förderung weiter gerechtfertigt ist, dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des Nachhaltigkeitsprinzips der Förderung. Verschärfend kommt hinzu, dass in diesem Sektor in erheblichem Maße wiederholt gefördert wurde.

Gartenbau

Der Sektor Gartenbau (Obst & Gemüse, Blumen & Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse) wurde in der Vorperiode mit einer Gesamtinvestitionssumme von 60,4 Mio. Euro gefördert. Die Darlegung des Bedarfs für die Sektoren des Gartenbaus erfolgt sehr allgemein und betont die notwendigen Strukturanpassungen und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit in der Verarbeitung & Vermarktung. Der Bedarf steht somit in Bezug zu den in der Ausgangssituation aufgezeigten Mängeln. Lösungswege werden beispielhaft in verstärkter Konzentration, Kooperation und Abnehmerorientierung sowie in Produktdifferenzierungen gesehen.

7.3.1.3 Ziele und Prioritäten

Das niedersächsische Zielsystem lässt sich in Bezug zur Marktstrukturverbesserung wie folgt skizzieren:

Oberziel	Wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen verbessern
Lösungsweg	Überwindung und Kompensation von Schwächen sowie Nutzung und Ausbau vorhandener Stärken
Formaler Rahmen	Eine integrierte Politik für den ländlichen Raum umsetzen, die eine größere Kohärenz zwischen der Agrarstrukturpolitik und der Markt- und Preispolitik sicherstellt und Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte hervorhebt
Ökonomisch orientiertes Grobziel	Eine Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und der ökologischen Funktion ländlicher Räume
Ziele der Marktstrukturverbesserung	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen • Verbesserung von Produkt und Prozessqualität • Anpassung der Vermarktung an Änderungen gesellschaftlicher Bedürfnisse • Sicherung von Absatz und Marktanteilen
Die zugrunde liegende Strategie ist die Stärkung der Selbsthilfekräfte	

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt folgte die Auswahl und Gewichtung der Sektoren sowie der sektorspezifischen Ziele der aufgezeigten Zielhierarchie. Insbesondere wird aus den sektoral genannten Zielen deutlich, dass Niedersachsen der Logik folgt, einerseits Schwächen zu überwinden und andererseits vorhandene Stärken zu nutzen und auszubauen bzw. generell die Selbsthilfekräfte zu stärken. Im Gegensatz dazu werden die Ziele nur teilweise aus dem Bedarf abgeleitet und sind teilweise wenig konkret. Bei der Förderung des Sektors Kartoffeln dominierte laut Ministerium der politische Wille; es fällt schwer, nach derart langjähriger Förderung des Sektors weiterhin Förderbedarf und damit Förderziele zu entdecken. Es sollte gelingen, dass ausschließlich innovative und neuartige Projekte eine Förderung erhalten können.

7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren

Die formulierten Ziele werden im EPLR nicht näher quantifiziert, es werden lediglich allgemeine positive Effekte hinsichtlich vorübergehender und direkter Beschäftigung konstatiert (EPLR Tab. 50 S. 260). Es wurde kein Erhebungssystem für Indikatoren festgelegt, sondern nur allgemein nach finanziellen, materiellen und nach Wirkungsindikatoren differenziert. Der Erfolg der Maßnahmen soll sektorbezogen mit Hilfe von nicht näher

spezifizierten Wirkungsindikatoren gemessen werden, die letztendlich mit den kaum messbaren maßnahmenspezifischen Zielen übereinstimmen:

- Stärkung und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit
- Angebotsbündelung über Erzeugergemeinschaften
- Verbesserung der Strukturen in der Fleischwirtschaft
- Verbesserung der Produktqualitäten und der Produktsicherheit über die Implementierung stufenübergreifender Herkunfts- und Qualitätssicherungssysteme
- Ausrichtung der Angebotspalette an den Markterfordernissen
- Konzentration des Angebotes, das den Qualitätsansprüchen der Abnehmer entspricht
- Steigerung der Leistungsfähigkeit der Absatzeinrichtungen
- Verlängerung des Vermarktungszeitraumes.

Indikatoren sind durch die von den Evaluatoren entwickelten Erfassungsbögen operationalisiert und werden im Rahmen der Evaluation ermittelt soweit in ausreichendem Maße verwertbare Informationen von den Bundesländern (BL) zur Verfügung gestellt werden.

Für die ausgewählten Sektoren werden keine messbaren Angaben im Rahmen einer Zielquantifizierung gemacht. Eine Beurteilung bzw. ein Vergleich bezüglich einer tatsächlichen Verbesserung aufgrund der getätigten Investitionen ist damit nicht möglich.

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

7.3.1.5 Maßnahmen

Das EPLR begrenzt die Förderung auf die Sektoren Vieh und Fleisch, Gartenbauerzeugnisse sowie Kartoffeln. Der Sektor Milch wurde nicht in die Förderung genommen, weil

die Milchwirtschaft auch in der Vergangenheit in keinem Förderprogramm beteiligt war, bzw. die bestehenden Strukturen der Molkereiwirtschaft eine Förderung entbehrlich erscheinen ließen. Defizite in nicht geförderten Sektoren wurden nach Gesprächen mit den Verbänden zum Teil für den Sektor Getreide ausgemacht. Hier wurde über notwendige Kapazitätserhöhungen nachgedacht, trotzdem wurde Getreide nicht in die Förderung genommen. Die Bedarfsermittlung ist derzeit nicht exakt zu beurteilen, die mögliche Förderung von Getreide befindet sich noch im Diskussionsprozess. Fehlende Finanzmittel waren kein Grund, bestimmte Sektoren nicht zu fördern.

Über die Bedingungen der GAK hinaus hat Niedersachsen für alle Sektoren folgende Zuwendungsvoraussetzungen festgelegt:

- Für die Förderung von Investitionsausgaben gilt zusätzlich, dass keine entsprechenden Anlagen und Kapazitäten in vertretbarer Entfernung zur Verfügung stehen dürfen.
- Die Vertragsbindung beträgt $\geq 75\%$.

Bezogen auf die einzelnen Sektoren hat sich Niedersachsen für Maßnahmen entschieden, die auf Ausgangssituation und Bedarf Bezug nehmen und inhaltlich die im vorhergehenden Kapitel aufgelisteten Indikatorgrundlagen abdecken.

Zusätzlich werden für den Sektor Gartenbauerzeugnisse folgende Zuwendungsvoraussetzungen festgelegt:

- Erzeugerorganisationen und Vereinigungen können erst nach Ablauf von sieben Jahren nach ihrer Anerkennung berücksichtigt werden.

Ausnahmen gelten nach Art.37 Abs.3 der VO (EG) 1257/99 für folgende Maßnahmen von einer im Rahmen der GMO für Obst und Gemüse anerkannten Erzeugerorganisation (geplante kollektive Maßnahmen).

Investitionen sind förderfähig:

- wenn sie mehr als 25 % der Mittel des Betriebsfonds binden würden
- oder mindestens 255.102 Euro betragen oder der Abschreibungszeitraum und/oder der Tilgungszeitraum den Zeitraum des „OP“ der „GMO“ überschreiten würde;
- wenn sie Maßnahmen in Tochterunternehmen durchführen;
- wenn kurzfristig notwendige Maßnahmen eine Einordnung in das laufende OP der GMO nicht erlauben (Termin für Ergänzung oder Überschreitung der zulässigen Planungsgrößen).

Fördermodalitäten

Insgesamt wurde als Förderinstrument der nicht rückzahlbare Zuschuss im Rahmen der Projektförderung als Anteilfinanzierung gewährt. Die zu fördernden Projekte müssen dem Gemeinschaftsrahmen und der GAK sowie den Mindestanforderungen an Umwelt, Hygiene und Tierschutz entsprechen. Die Beihilfeintensität beträgt 30 %, der Gemeinschaftsbeitrag über EAGFL-G 25 %, die nationalen Ausgaben 5 % der förderfähigen Gesamtkosten. Damit beteiligt sich die Gemeinschaft mit 83,3 % und das Bundesland über die GAK-Mittel (60 % Bund, 40 % Bundesland) mit 16,6 % an den öffentlichen Ausgaben. Niedersachsen verfolgt wie schon in der Vorperiode in finanzieller Hinsicht die Strategie, mit möglichst geringen eigenen Mitteln Bundes- und EU-Mittel zu akquirieren.

In Niedersachsen existiert kein formales Auswahlverfahren. Aufgrund der bereits in der ersten Hälfte der Förderperiode knapp werdenden Mittel, wurde im März 2002 ein Rankingverfahren nach Wertigkeit als erste Option eines Auswahlverfahrens diskutiert. Ganz konkret wurde anschließend als Reaktion auf die Mittelknappheit der Fördersatz auf 15 % reduziert.

Niedersachsen nimmt im Rahmen der Förderung des schon langjährig geförderten Sektors Kartoffeln eher eine reaktive Rolle ein. Für diesen Sektor stehen die Anfragen und der signalisierte Bedarf von Unternehmen stark im Vordergrund.

7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption/ Strategie

Die Gesamtstrategie des Entwicklungsprogramms Niedersachsen orientiert sich an dem Grundsatz, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen zu verbessern, indem sie einerseits an der Überwindung und Kompensation von Schwächen und andererseits an der Nutzung und dem Ausbau vorhandener Stärken ansetzt.

Die Formulierung der Ziele auf den verschiedenen Zielebenen stützt sich auf Stärken-/Schwächen-Analysen, die in den Situationsbeschreibungen der Sektoren im Programm nicht immer ausreichend erkennbar werden. Im Interview wurden die Ziele vor dem Hintergrund der Ausgangssituation teilweise näher erläutert und erscheinen im Kontext zwar relevant zu sein, jedoch mangelt es an einer ausreichenden Präzision und problemspezifischen Ausformulierung. Die Maßnahmen entsprechen der formulierten grobmaschigen Zielsetzung. Eine Ausnahme bildet die Zielsetzung für den Sektor Kartoffeln, hier mangelt es schon in der Darstellung der Ausgangssituation an einer Bedarfslage.

Da Niedersachsen keine Quantifizierung der Ziele und Indikatoren vornimmt, bzw. der Erfolg der Maßnahmen sektorbezogen mit Hilfe von unpräzisen Wirkungsindikatoren

gemessen werden soll, kann bezüglich der tatsächlichen Umsetzung der Ziele an dieser Stelle keine Aussage getroffen werden.

Auf **Programmebene** sind die **Ziele weitgehend kohärent**. Die Zielsetzungen der weiteren Programmbestandteile haben gegenüber dem Programmbestandteil Verarbeitung & Vermarktung keine negativen Auswirkungen. Die Zielhierarchie wird deutlich hervorgehoben. Die horizontale und vertikale Integration der Erzeugungsstufe in die Erfassungs- und Verarbeitungsstufe ist auf allen Zielebenen gegeben. Dieses Ziel gewährleistet insbesondere die interne Kohärenz zum Gesamtprogramm.

Die Zielfestlegungen sind durch die gewählten Maßnahmen weitgehend abgedeckt und die Fördertatbestände geeignet, um zu Verbesserungen im Bereich Verarbeitung & Vermarktung zu führen. Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und der europäischen Agrarpolitik, in dem sie in recht allgemein gehaltener Form die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern.

Aufgrund der geringen zeitlichen Distanz zwischen Planformulierung und Zwischenbewertung hat sich die Marktsituation kaum verändert, sodass die Zustimmung wie auch Kritik an den Zielen weiterhin gegeben ist. Der rechtliche Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 und die dazu ergangenen Durchführungsvorschriften lassen flexible Anpassungen zu.

7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

Der Programmbestandteil „Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte“ wurde im Referat des damaligen Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (NMELF) in Hannover erstellt.

7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles

Die Erarbeitung des Programmbestandteiles zur „Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung“ dauerte von Herbst 1998 bis Dezember 1999.

Informationsgrundlage für die **Programmerstellung** bildeten einerseits die vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen und andererseits zur konkreten Ausrichtung hinsichtlich der Sektoren mit Förderbedarf verschiedene Informationsquellen. Dazu zählten als bedeutsam bereits gestellte Anfragen von Unternehmen, direkte Informationen und Vorschläge der Wirtschaftsverbände, Vorgängerprogramme, Berichte über die abgelaufene

Förderperiode als auch das eigene Wissen und die Erfahrungen im Ministerium. Bezüglich der Programmerstellung als sehr wichtig einzustufen waren als interne Quelle politische Empfehlungen und Strategiepapiere bzw. verbindliche Anweisungen der politischen Ebene. Speziell vom Bundesland in Auftrag gegebene Gutachten spielten v.a. aus Zeitmangel bei der Programmerstellung keine Rolle.

Die organisatorische Abwicklung erfolgte, indem es eine Abfrage bezüglich der zu fördernden Sektoren bei den Fachreferaten gab, die dann Vorschläge zum Programmbestandteil machten.

Die Strategie im Bereich Verarbeitung & Vermarktung wurde in Besprechungsrunden auf der Grundlage von Stellungnahmen der Fachreferenten festgelegt. Hinsichtlich der Gewichtung einzelner Schwerpunkte und auch des Bereiches V&V im Rahmen des Gesamtprogramms fand ein Abstimmungsprozess auf Ebene der Fachreferate und der Abteilung 2 im Ministerium statt. Der Abstimmungsprozess wurde systematisch koordiniert und die finanziellen Ansprüche des Bereiches V&V wurden ausreichend berücksichtigt. Die Förderschwerpunkte wurden auf Basis der vorhandenen Marktkenntnisse und –analysen politisch festgelegt. In diesem Rahmen wurde auch die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen vorgenommen. Darüber hinaus fand eine Diskussion mit den **WISO-Partnern** und nachgeordneten Bereichen statt, welche Maßnahmen ins Programm sollten. Die strategische Ausrichtung des Programmbestandteils V&V blieb laut Ministerium unzureichend, weil insgesamt zu wenig Zeit dafür bestand.

Im Hinblick auf Programmerstellung hat die Flexibilität bezüglich des Verfahrensablaufs zugenommen. Als besonders vorteilhaft bezüglich der Ausgestaltung der EU-Förderbedingungen im Bereich V&V wird die Sektorauswahl gesehen, da sich die Begründung deutlich einfacher gestalten lässt.

Publizität

Um die Öffentlichkeit über die Fördermöglichkeiten zu informieren, wurden Artikel in der Fach- und Tagespresse veröffentlicht, Presseinformationen herausgegeben und über die Internet-Homepage auf die Programme hingewiesen. Ganz wichtig war die Informationsvermittlung über direkte persönliche Kontakte im Rahmen von Informationsveranstaltungen und Vor-Ort-Besuchen. Andere Ressorts wie das Wirtschaftsministerium und die Verbände (Landvolk) kooperierten bezüglich der Informationsweitergabe. Eine weitere wichtige Quelle der Bekanntmachung sind die Mitteilungsblätter der Landwirtschaftskammern zu sehen. Als zentraler Informationsdienst auf der Ebene der Ministerien funktionierte das Pressereferat im NMELF.

Die Weitergabe von Informationen zur Förderung im Bereich V&V erfolgte umfangreich und gut koordiniert. Intern wie extern wurden die verschiedensten Instrumente, vom In-

ternet bis zur persönlichen Informationsvermittlung genutzt, um auf das Programm aufmerksam zu machen. Das Ministerium geht davon aus, dass diese Informationspolitik ausreichend war, um die potenziellen Antragsteller zu erreichen. Die Evaluatoren schließen sich dieser Einschätzung an.

7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Die Umsetzung des EPLR erfolgt in Niedersachsen durch das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (NMELF) in Hannover. Für die Koordinierung der Haushaltsmittel bzw. die Finanzierung der Maßnahmen nach dem Marktstrukturgesetz wurde im Ministerium ein Koordinierungsreferat Budgetmanagement eingerichtet.

Die Zahlstelle Niedersachsens (Referat 301.2 des NMELF) ist für die verwaltungsmäßig korrekte Umsetzung von Bewilligung, Zahlung und Prüfung der nachgeordneten Dienststellen zuständig. Die für die Maßnahme g1 „Verbesserung der Verarbeitung & Vermarktung“ zuständigen Bewilligungsbehörden sind bei den vier Bezirksregierungen angesiedelt. Die Bescheinigende Stelle ist im Niedersächsischen Finanzministerium. Der interne Revisionsdienst ist der Zahlstelle im NMELF zugeordnet.

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

7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung

Zumeist findet vor der Antragstellung ein Beratungsgespräch statt, das von den Bewilligungsstellen übernommen wird. Nach dem Antragseingang erfolgt eine Projektauswahl gemäß den Richtlinien. Die Verwaltungskontrolle **vor der Bewilligung** umfasst die Kontrolle der Antragsunterlagen. Die Bewilligungsstelle kontrolliert anhand maßnahmenspezifischer Checklisten die Einhaltung der förderrelevanten Zuwendungsvoraussetzungen der entsprechenden Landesrichtlinie (siehe PROLAND, S. 578; Rd.Erl.d.ML v. 16.04.2002, S. 3). Der Grundsatz des Vier-Augen-Prinzips bei der Aktendurchsicht und die Pflicht zur Dokumentation jedes Schrittes werden eingehalten.

Schon in diesem ersten Stadium wird eine Ermittlung der förderfähigen Kosten vorgenommen sowie geprüft, ob ausreichend Mittel zur Verfügung stehen. Daneben erfolgt gegebenenfalls eine Prüfung bzw. Gewährung des vorzeitigen förderunschädlichen Maß-

nahmenbeginns, der jedoch von der Zahlstelle eher kritisch gesehen wird, da er als Ausnahme interpretiert wird. Die Gegenposition ist im hier behandelten Bereich jedoch, dass bei großen Investitionsvorhaben, nach der endgültigen unternehmerischen Entscheidung für eine Investition in der Regel auch schnellstmöglich die Umsetzung realisiert werden soll, so dass der vorzeitige Investitionsbeginn nachvollziehbar ist. Genaue Angaben zum Anteil von Projekten mit Genehmigung des vorzeitigen förderunschädlichen Maßnahmenbeginns liegen nicht vor.

Bei Maßnahmen im Marktstrukturbereich durchlaufen 100 % der Projekte eine Verwaltungskontrolle und **Inaugenscheinnahme vor Ort**. Hierbei wird die Übereinstimmung der Investition mit dem Antrag bzw. der Bewilligung überprüft.

Die **Vor-Ort-Kontrollen** werden von einer bisher nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligten Person (Technischer Prüfdienst) durchgeführt. Vor-Ort-Kontrollen sind im jeweiligen EU-Haushaltsjahr **vor der Auszahlung** der für dieses Haushaltsjahr bewilligten Mittel und **vor der Abschlusszahlung** durchzuführen. Diese Kontrollen werden grundsätzlich ohne vorherige Ankündigung durchgeführt. Die Kontrolle umfasst die kompletten Verwaltungsabläufe und die Prüfung des Fördergegenstandes.

Generell folgt die Abwicklung der Antragsbearbeitung von Zwischen- und Schlusszahlungen den einschlägigen Abwicklungs- und Haushaltsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes.

Bezüglich der verwaltungsmäßigen Umsetzung der Maßnahme g wurde von der Zahlstelle angemerkt, dass durch den Wechsel dieser Maßnahme in den Bereich EAGFL-Garantie anfänglich Anpassungsprobleme in den Referaten und Bewilligungsstellen vorhanden waren. Insbesondere die Verpflichtung zu einem einheitlichen Handeln über verschiedene Maßnahmen und darin involvierte Dienststellen und Personen war nicht unproblematisch, da ein einheitliches Schema nicht unbedingt zur aktuellen Situation in einer Behörde passt und es Anpassungsbedarf gibt. Im Bereich der Maßnahme g bereitete unter anderem die Anforderung, dass die EU-Kommission Auflagen und Vorgehensweisen verlangt, die prüffähig und vergleichbar sind, Schwierigkeiten. Einer Antragsbeurteilung und –bewilligung sind vergleichbare und prüfbare Kriterien zugrunde zu legen, die einer späteren Kontrolle auch tatsächlich zugänglich sind, was vorher nicht bei jedem Kriterium gegeben war.

Bisher existiert ein spezielles Projektauswahlverfahren nicht. Es war nicht erforderlich, weil genügend Fördermittel zur Verfügung standen. Wenn ein Auswahlverfahren notwendig werden sollte, würde ein Ranking nach Wertigkeit von der Bewilligungsstelle durchgeführt. Im Konsens mit den Fachreferaten wurde hierzu ein Rankingverfahren nach Förderbereichen aufgestellt. Dabei wird die Qualität, (Realisierungschance, Arbeitsplätze, Strukturverbesserung u.a.) durch die Vertreter der Bezirksregierungen mit den Kennzif-

fern 1 (Sehr gute bis gute Qualität), 2 (Mittlere Qualität) oder 3 (Geringere Qualität) bewertet.

Entsprechend lassen sich die Projekte zu einer Rankingliste zusammenstellen und man kann diejenigen auswählen, die noch gefördert werden können. Alle anderen Vorhaben können falls gewünscht lediglich auf eine Art Warteliste gesetzt werden. Die zweite Option einer gesonderten Projektauswahl wäre eine Reduktion der Förderquote von derzeit überwiegend 30 % auf 20 oder 15 %, was Ende 2002 mit der Reduktion des Fördersatzes auf 15 % auch geschehen ist. Eine weitere Lenkung wurde dahingehend vorgeschlagen, dass den Förderbereichen eine unterschiedliche Gewichtung zugewiesen wurde. Danach sollten der Sektor Vieh und Fleisch mit 50 % und Kartoffeln und Obst & Gemüse mit jeweils 25 % an den Haushaltsmitteln beteiligt werden. Um unvorhersehbare und möglicherweise besonders wichtige Projekte 2005 bis 2006 noch fördern zu können, wurde empfohlen, eine Reserve von etwa 2 Mio. Euro zu halten.

7.3.2.4 Finanzabwicklung

Der Finanzplan wird für die gesamte Laufzeit des jeweiligen Haushaltsjahres aufgestellt. Die Aufteilung der Mittel auf die Maßnahme ist nach der EU-Haushaltsrichtlinie bis zum 15. Oktober des jeweiligen Jahres verbindlich. Aufgrund der Zuordnung in den Bereich der EAGFL-Garantie gilt jetzt das Jährlichkeitsprinzip. Die Flexibilität über die Jahre ist nicht gegeben. Änderungsanträge werden am Anfang des Jahres gestellt und müssen eingehend begründet sein. Umfangreichere Änderungen sind erst wieder zur Halbzeitbewertung möglich. Maximal 5 % der Mittel dürfen für eine Maßnahme überschritten werden, insgesamt nicht mehr als 10 % einer Tranche.

Auf die Jahrestranche bezogen, müssen die EAGFL-Mittel bis zum 15. Oktober ausgezahlt sein. Bis dahin müssen Investitionen nicht nur getätigt worden sein, sondern auch verbucht und auf der Grundlage von Rechnungsbelegen geprüft. Bis zum 31. Dezember müssen dann die Landes- und GAK-Mittel ausgegeben werden.

Für die Auszahlung ist eine bezahlte Rechnung bzw. ein entsprechender Kontobeleg vorzulegen. Daher wird eine Vorfinanzierung durch die Unternehmen erforderlich (siehe VO (EG) Nr. 1685/2000). Bei einer schnellen Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Bewilligungsstellen erfolgt der Zahlungsfluss innerhalb von 3 bis 4 Tagen. Die Auszahlung wird durch ein bundeslandesspezifisches EDV-System für die Finanzabwicklung organisiert. Die Zuwendungsempfänger erhalten nationale und EU-Mittel getrennt überwiesen.

Von Jahresbeginn an werden die monatlichen Ausgaben auf der Grundlage der Tabelle 104 geschätzt. Ab dem 15. Juni erfolgt eine 14-tägige bzw. wöchentliche Prüfung der

Mittel. Nicht rechtzeitig abgerufene Mittel fließen dann in andere Bereiche des Programms.

In der Regel gibt es eine „Bugwelle“, die etwa Ende September entsteht, um zum Ende des EU-Haushaltsjahres am 15. Oktober alle Förderfälle zu erledigen. Eine zweite „Bugwelle“ besteht im November, also zum Ende des Landeshaushalts und des Bundeshaushalts mit den GA-Mitteln. Vom 16. Oktober an werden die neuen Haushaltsmittel der EU eingesetzt. Eine Finanzierungslücke besteht eventuell im Januar und Februar, d.h. in Monaten, in denen ohnehin sehr wenige Baumaßnahmen getätigt werden. Der Großteil der Maßnahmen wird in den Sommermonaten von Juli bis August realisiert.

Tabelle 7.3: Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2002)

KOM- Entscheidung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000 bis 2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt								
Plan: EPLR	2,94	21,15	11,04	10,28	9,21	9,07	8,93	72,62
Plan: 1. Änderung	2,60	11,77	11,34					
Plan: 2. Änderung	2,60	12,52	11,04	10,57	8,64	9,30	11,07	65,73
Ist: Auszahlungen	1,30	12,51	10,03					
EU-Beteiligung, Mio. Euro; in Niedersachsen für Maßnahme 'g' = 83,3 %								
Plan: EPLR	2,45	17,63	9,20	8,57	7,67	7,56	7,45	60,52
Plan: 1. Änderung	2,17	9,81	9,45					
Plan: 2. Änderung	2,17	10,43	9,20	8,81	7,20	7,75	9,22	54,77
Ist: Auszahlungen	1,09	10,43	8,66					

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Laut indikativem Finanzplan des ersten Planes sollten fast 73 Mio. Euro an Fördermitteln in der Maßnahme g verwendet werden. Aufgrund der späten Genehmigung und entsprechenden Programmeinführungsverzögerungen einerseits sowie andererseits zurückhaltender Investitionsneigung der Unternehmen, wurden die Mittelansätze des zweiten Jahres der Programmperiode deutlich reduziert und insgesamt der Mittelansatz um etwa 10 % reduziert, so dass derzeit gut 65 Mio. Euro öffentliche Ausgaben veranschlagt sind.

Ende des Jahres 2002 ist die Förderung nach Maßnahme g laut Ministerium „ausgebucht“. Neue Projektanträge können nur unter Vorbehalt angenommen werden. Daneben wurde aufgrund der hohen Nachfrage nach Fördermitteln die Förderquote für den Bereich der Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte im Jahr 2002 auf 15 % reduziert.

Ob hier eine planerische Unzulänglichkeit vorliegt (zuerst Reduktion Mittelansatz, dann Fördermittelknappheit), ließ sich nicht eindeutig klären. Wie schon verschiedentlich angemerkt, reagieren Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen auf Marktentwicklungen oft kurzfristig. Ob eine geplante Investition möglichst unmittelbar durchgeführt werden sollte oder umgekehrt hinausgezögert werden muss, hängt entscheidend von aktuellen Marktperspektiven ab. Vor diesem Hintergrund ist die Mittelausstattung der Maßnahme g kaum präzise vorzuschätzen.

Niedersachsen hat mit zwei Ausnahmen über alle Maßnahmen hinweg einen EU-Kofinanzierungsanteil von 50 %. Maßnahme ‚a‘ hat einen EU-Anteil von 25 % und die hier untersuchte Maßnahme g einen EU-Anteil von 83,3 %. Damit beteiligt sich die Gemeinschaft mit 83,3 % an den öffentlichen Ausgaben, die verbleibenden 16,6 % werden über GAK-Mittel (60 % Bund, 40 % Bundesland) finanziert. Dementsprechend steuert das Bundesland 6,6 % zu den öffentlichen Ausgaben bei, der Bund 10 %. Niedersachsen verfolgt wie schon in der Vorperiode in finanzieller Hinsicht zumindest bei der Maßnahme g die Strategie, mit möglichst geringen eigenen Mitteln Bundes- und EU-Mittel zu akquirieren.

Warum eine derartige Abweichung von den 50 % seitens des Bundeslandes ausschließlich für diese Maßnahme festgelegt wurde, ist den Evaluatoren nicht klar gemacht worden bzw. konnte nicht begründet werden. Der Kofinanzierungssatz von 83,3 % wurde auch von der EU-Kommission während des Genehmigungsverfahrens hinterfragt. In einer Antwort Niedersachsens wurde auf die einschlägigen Regelungen zur Höhe der Kofinanzierung seitens der Gemeinschaft in den Verordnungen VO (EG) 1257/1999 Art. 28, 29, 47 und VO (EG) 1260/1999 verwiesen. Daraufhin hat die EU-Kommission diese Regelung im September 2000 kurz vor der Genehmigung akzeptiert.

Neu ist seit 2002 das Koordinierungsreferat für die Finanzierung der Maßnahmen nach Marktstrukturgesetz, das der Abteilung 2 zugeordnet wurde. Die Förderung der drei Sektoren bzw. das Management der finanziellen Ausstattung zwischen den drei Sektoren wurde zusammengefasst, um flexibel innerhalb der Marktstruktur shiften zu können. Seit 2002 besteht diese Koordination in dieser Form, weil 2001 unzureichende Absprachen zwischen den Fachreferaten stattgefunden hatten und dadurch Geld unausgeschöpft blieb. Ein Referat konnte nicht alle beantragten Mittel unterbringen, während ein anderes Referat im selben Jahr mehr Mittel als beantragt hätte verbrauchen können. Derartige Probleme sind nun behoben.

Innerhalb der Maßnahme g ist die Finanzabwicklung in der jetzigen Förderperiode durch einen weiteren Aspekt flexibler, weil eine EU-Genehmigungspflicht bezüglich des Mitteltransfers zwischen den Sektoren entfällt. Problematisch sind die zwei Haushaltsjahre in Verknüpfung mit dem Jährlichkeitsprinzip. Dies führt sowohl zu einem deutlichen administrativen Mehraufwand und andererseits zu erheblichen Einbußen bezüglich einer fle-

xiblen Reaktion auf wirtschaftliche Notwendigkeiten, wie etwa bauliche Anpassungen einer größeren Investition mit Auswirkungen auf den Abfluss der Fördermittel.

Ein wichtiger Schritt wäre in diesem Bereich eine Lockerung des Jährlichkeitsprinzips der Haushaltsführung. Hier war die Flexibilität in der vorangehenden Förderperiode höher und entsprach eher dem marktabhängigen Investitionsverhalten der Wirtschaft.

7.3.2.5 Das niedersächsische 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 Monitoring-Tabellen dienen der EU-Kommission zur Programmbegleitung, werden im Marktreferat des Ministeriums erstellt und an das BMVEL gesandt.

Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten zweifellos anspruchsvollen Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen. Diese werden von den Bewilligungsstellen für den Bereich V&V direkt an die Evaluatoren weitergeleitet (vgl. auch Abschnitt 2.2). Das System funktioniert aufgrund erheblicher Anlaufschwierigkeiten derzeit eher schlecht. Es wird angemerkt, dass die Mitarbeit der begünstigten Unternehmen diesbezüglich zu wünschen übrig lässt. Die Korrekturarbeiten sind umfangreich, lassen sich jedoch im konstruktiven Dialog mit den Bewilligungsstellen überwiegend lösen. Aus diesem Grund wurden von den Evaluatoren zusätzlich Projektlisten mit wenigen spezifischen Kennzahlen vom Bundesland angefordert. Insgesamt wurden laut Monitoringtabellen 65 Projekte mit 142 Mio. Euro Investitionsvolumen bewilligt, laut zugesandter Projektliste 45 Projekte mit 129 Mio. Euro Investitionsvolumen. Nur von 18 Projekten sind jedoch Erfassungsbögen eingegangen, obwohl dies Voraussetzung für eine Bewilligung ist. Die vielen Unterschiede zwischen den Monitoringangaben und der zugesandten Projektliste sind ungeklärt; sollten allerdings nicht bestehen.

Der Programmbestandteil Verarbeitung & Vermarktung enthält keine speziellen Indikatoren, die über die Vorgaben in den Leitfäden der EU-Kommission hinausgehen.

Die Belastung durch Meldepflichten, Jahresberichte und Agrarstrukturbericht im Rahmen des Förderprogramms wird als zu hoch empfunden. Seitens der niedersächsischen Administration ist nicht in jedem Falle die Notwendigkeit der Berichtspflichten nachvollziehbar, da nur geringfügig andere Informationen verlangt werden. Die Mitarbeiter sind der Meinung, dass teilweise eine Vereinfachung erforderlich wäre.

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) 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.

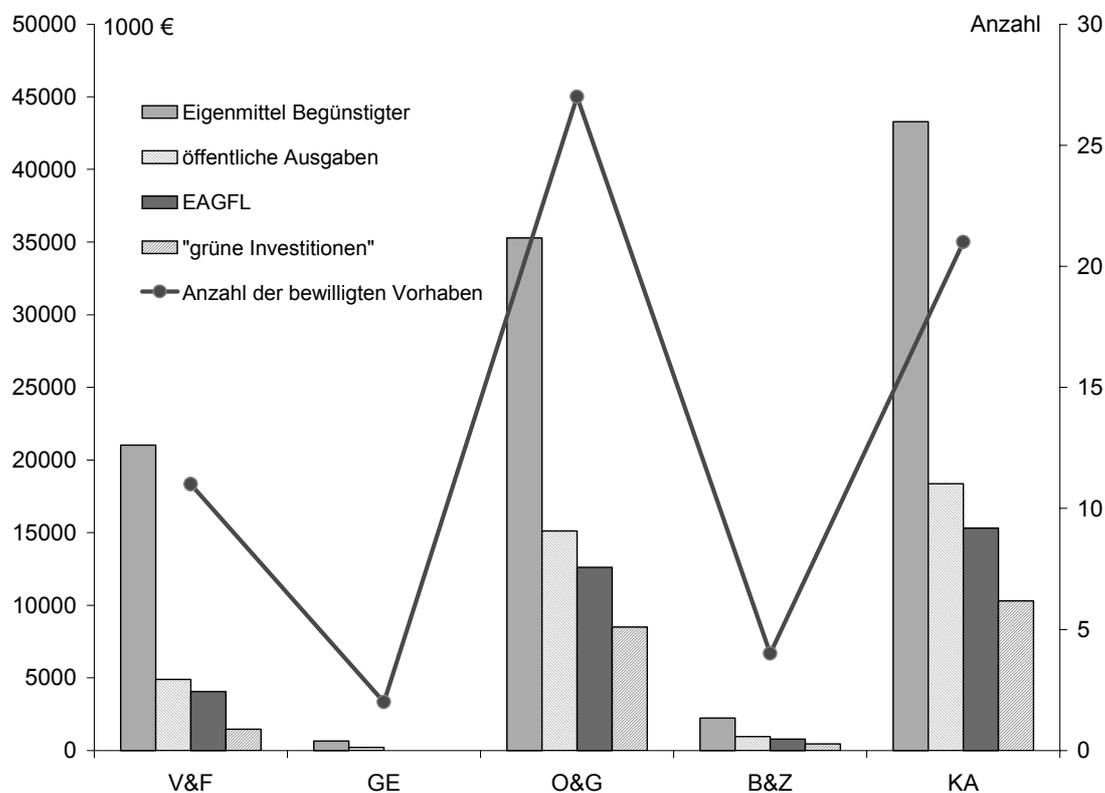
Die Gesamtsumme aller im Bereich der Maßnahmengruppe g bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben betrug bis Ende 2002 entsprechend der Angaben in den Monitoringtabellen 142 Mio. Euro, die sich auf 65 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien ist Abbildung 7.2 zu entnehmen.

Die finanziellen Schwerpunkte der Investitionen liegen in den Sektoren Vieh und Fleisch (V&F), Obst und Gemüse (O&G) sowie Kartoffeln (KA). Von den insgesamt betrachteten 65 Projekten kommen zu jeweils einem Drittel Projekte aus den Sektoren O&G sowie KA und gut 10 aus dem Sektor V&F.

Die Förderintensität differiert zwischen den Sektoren Vieh und Fleisch mit durchschnittlich 19 %, Getreide mit 25 % und den anderen Sektoren mit 30 %, sodass insgesamt mit durchschnittlich knapp 28 % gefördert wurde. Die Unterschiede beruhen v.a. darauf, dass im Jahre 2002 der Fördersatz auf 15 % gesenkt wurde und insbesondere im Sektor V&F erst spät Anträge gestellt wurden. Dadurch erhält der Großteil der bewilligten Projekte dieses Sektors nur eine Förderung von 15 %.

Grüne Investitionen hatten in den Sektoren Kartoffeln, Obst und Gemüse sowie Blumen und Zierpflanzen Bedeutung. Im Sektor Vieh und Fleisch spielen sie eine untergeordnete Rolle.

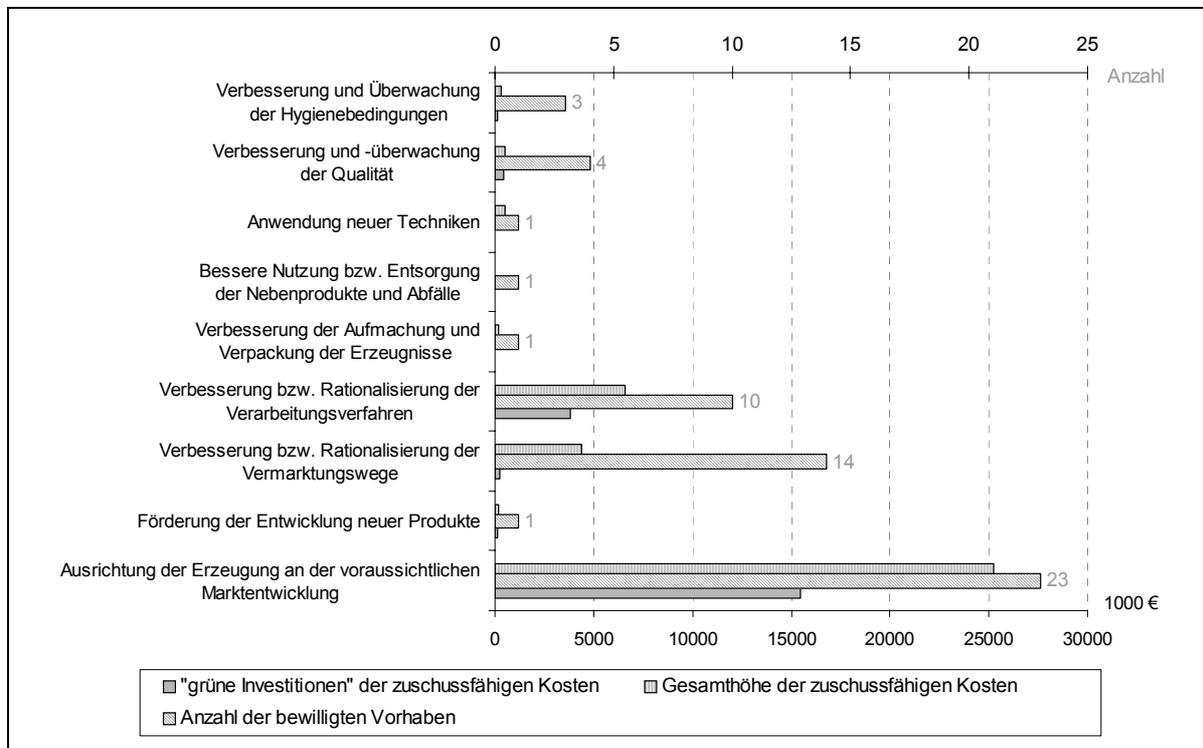
Abbildung 7.2: Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und „Grünen Investitionen“ in Niedersachsen



Quelle: Monitoringtabellen.

Entsprechend den Vorgaben der Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung und die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren und Vermarktungswege ab (vgl. Abbildung 7.3). Eine gewisse Bedeutung hatten die Aspekte Qualität und Hygiene, andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen waren gekoppelt mit Rationalisierungszielen und Marktorientierungszielen. Eventuell ist die verstärkte Sensibilität der Verbraucher und der Öffentlichkeit für Umweltaspekte Grund für diese Beziehung.

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

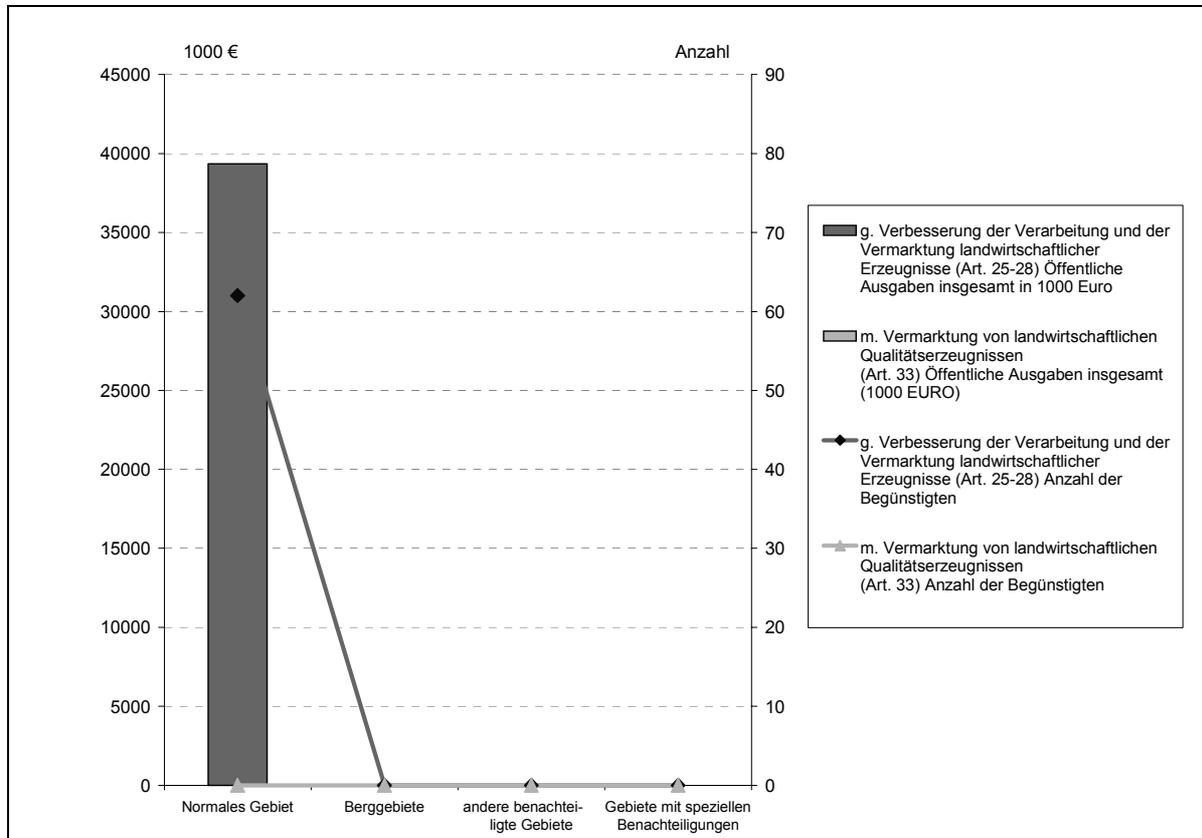


Quelle: Monitoringtabellen 2000 bis 2006, NI.

Abbildung 7.4 weist aus, dass bisher keine Projekte in benachteiligten Gebieten gefördert werden konnten.

Bis Ende des Jahres 2002 wurden in Niedersachsen keine Projekte nach Art. 33 bewilligt.

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



Quelle: Monitoringtabellen.

7.4.1.2 Auswertung Projektliste

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die vom Bundesland für den Bereich der Marktstrukturverbesserung (Art. 25 bis 28) bis zum Stichtag 31.12.2002 als bewilligte Projekte gemeldeten Projekte. Kennzahlen dieser Projekte sind zusammengefasst in Tabelle 7.4 dargestellt. Danach betrug die Gesamtsumme aller bis Ende 2002 im Bereich der Maßnahmengruppe g bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben 129 Mio. Euro, die sich auf 45 Projekte bezogen. Dafür waren öffentliche Fördermittel in Höhe von knapp 30 Mio. Euro nötig, was einen durchschnittlichen Fördersatz von 23 % ergibt, der deutlich – wie auch die anderen Angaben – von den Informationen aus den Monitoringdaten (Fördersatz = 28 %) abweicht.

Über die Hälfte der öffentlichen Mittel wie auch der Investitionen floss in den Sektor Kartoffeln, 13 % der öffentlichen Mittel und knapp 25 % der Investitionen in den Sektor Vieh und Fleisch, der aufgrund der späten Antragstellungen und Bewilligungen mit dem

in 2002 reduzierten Fördersatz von 15 % gefördert wurde im Gegensatz zu 25 % in anderen Sektoren, da hier entsprechende Projekte früher umgesetzt wurden.

Tabelle 7.4: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in Niedersachsen (Stand: 31.12.2002)

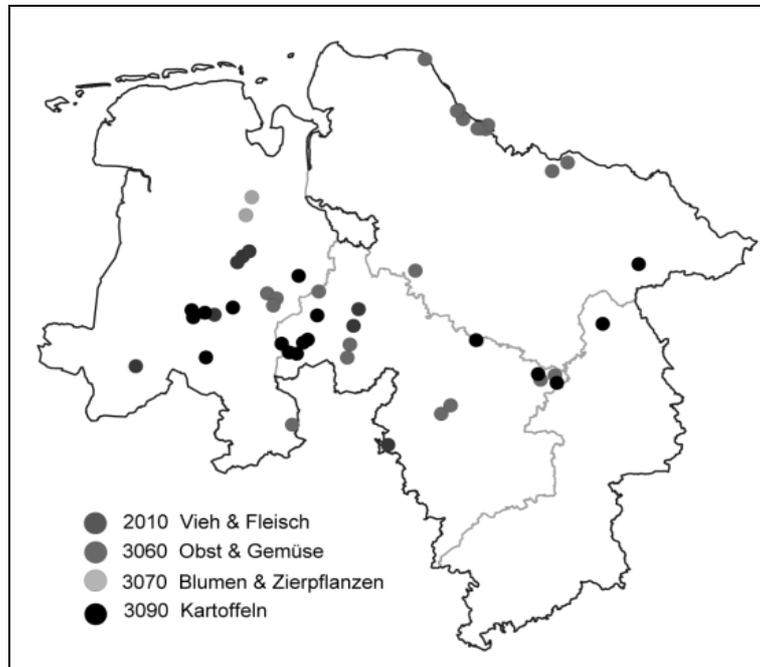
Sektor	Projekte		Investitionskosten insgesamt		Förderfähige Investitionskosten		Öffentliche Ausgaben		Errechnete Förderintensität %
	Anzahl	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %		
Vieh & Fleisch (V&F)	8	25,87	18,86	25,69	19,44	nicht verfügbar			
Obst & Gemüse (O&G)	22	50,47	36,78	46,73	35,36	nicht verfügbar			
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	2	2,66	1,94	2,64	2,00	nicht verfügbar			
Kartoffeln (KA)	17	58,20	42,42	57,07	43,19	nicht verfügbar			
Insgesamt	49	137,20	100,00	132,14	100,00	0,00	0,00	0,0	

Quelle: Angaben des Bundeslandes; eigene Darstellung.

Abbildung 7.5 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 45 Projekte nach Sektoren. Die Projekte decken sich weitgehend mit den regionalen Erzeugungsschwerpunkten der jeweiligen landwirtschaftlichen Rohprodukte im Land.

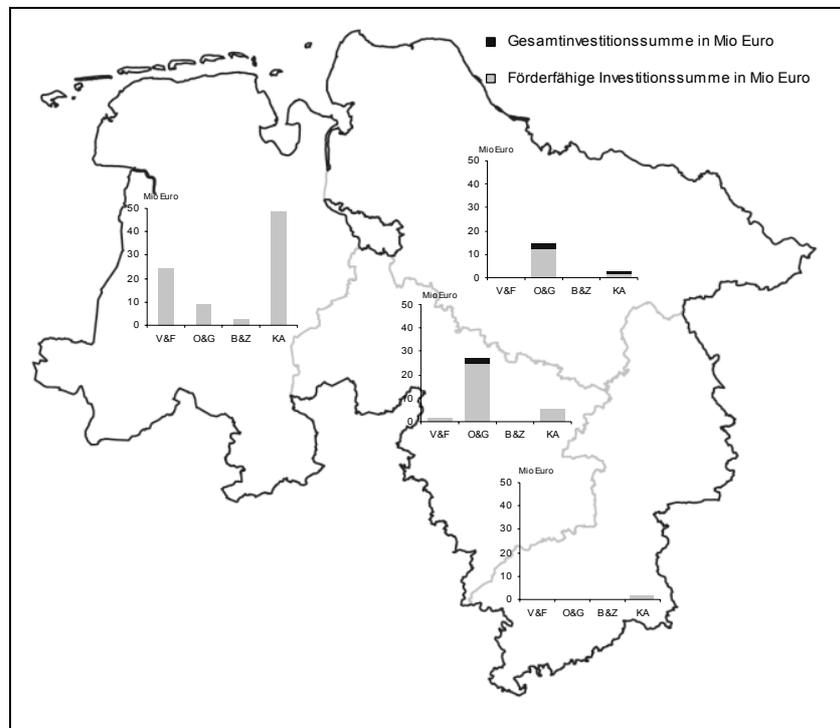
Der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen lag gemessen am förderfähigen Investitionsvolumen nach der Projektliste bisher in den Sektoren Kartoffeln und Vieh und Fleisch (vgl. Abbildung 7.6). An dieser Darstellung wird zugleich die räumliche Konzentration der Förderung im Regierungsbezirk Weser-Ems deutlich. Die eingebetteten Säulendiagramme weisen kaum über die förderfähigen Kosten hinausgehende Investitionen im Zusammenhang mit den durchgeführten Projekten aus. Hinsichtlich der Frage nach der Hebelwirkung der Förderung weist dieser Sachverhalt darauf hin, dass keine über die unmittelbare Förderung hinausgehende Investitionstätigkeit in den Unternehmen initiiert werden konnte.

Abbildung 7.5: Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in Niedersachsen – Bewilligungsstand 31.12.02



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

Abbildung 7.6: Investitionsumfang nach Sektoren der im Rahmen der Maßnahme g geförderten Projekte in Niedersachsen – Bewilligungsstand 31.12.02



Quelle. Eigene Darstellung. Eine vergrößerte, farbige Darstellung befindet sich in MB VII-Anhang 5.

7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel sind die in Kapitel 2 dargestellten Bewertungsfragen sowie der zu deren Beantwortung im Rahmen der Evaluation entwickelte Erhebungsbogen (siehe Anhang 2 bis 4). Wie dort dargelegt, können aus den Erhebungsbögen nur Ergebnisse für die geförderten Projekte abgeleitet und keine betriebsübergreifenden Effekte berücksichtigt werden, wie z. B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen.

Die vorliegenden Erhebungsbögen enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Projektspezifische Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen noch nicht vor.

Für das Land Niedersachsen wurde von neun auswertbaren Erhebungsbögen einer als Fallbeispiel ausgewählt, um anhand der projektspezifischen Antragsangaben, die der Bewilligungsentscheidung zugrunde lagen, darzulegen, inwieweit die Erhebungsbögen Antworten auf die Bewertungsfragen der Kommission zulassen und welche Restriktionen bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachten sind. Das Fallbeispiel weist einen Gesamtinvestitionsumfang von 8,2 Mio. Euro auf, der in vollem Umfang förderfähig ist. Als öffentliche Zuschüsse sind rd. 2,5 Mio. Euro geplant.

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

Indikator VII.1–1: Bedeutung des Investitionszieles Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung sowie der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten: Im hier betrachteten Fall werden diesen Zielsetzungen je 15 % Bedeutung zuerkannt. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte (plus rd. +5 %) und des Umsatzes (rd. +3 %). Davon profitieren auch die Landwirte. Diese Indikatoren erscheinen weit aussagekräftiger als die von der Kommission zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage vorgeschlagenen Kennzahlen.

Indikator VII.1–2: Anzahl Unternehmen, die im Zuge der Investitionen Qualitätssicherungs- bzw. -managementsysteme etabliert haben: Hier ist die Einführung des HACCP_Systems geplant, so dass die Investition auch wichtige Beiträge zur Qualitätssicherung der erzeugten Produkte leistet.

Indikator VII.1–3: Bedeutung des Investitionszieles Verbesserung und Überwachung der Qualität: Diesem Investitionsziel wird eine Bedeutung von 5 % zuerkannt. Dies steht in Einklang mit der zuvor erwähnten Einführung eines Qualitätsmanagementsystems (Frage VII.1–2. 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.

Indikator VII.1–4: Veränderung der Kapazitätsauslastung: Im betrachteten Fall ist eine geringe Erhöhung der Tages- und Jahreskapazität im Blick auf die Produktion sowie eine Verdoppelung der Lagerkapazität geplant. Die Interpretation dieses Indikators wird bei Verlassen der Ebene von Einzelunternehmen und einer Summenbildung über mehrere Unternehmen problematisch. Ursächlich dafür sind erhebliche Definitionsprobleme im Blick auf z.B. die Tageskapazität bei unterschiedlicher Anzahl von Schichten, Kapazitätsangaben bei saisonaler Produktion oder der Differenzierung zwischen Produktions-, Lager- oder Annahmekapazität bei Vermarktungs- bzw. Verarbeitungsunternehmen. Diese Problematik lässt sich nicht mit vertretbarem Aufwand für die Begünstigten aber auch die Evaluation lösen. Ohne solche zusätzlichen Differenzierungen sind die Angaben aber nicht interpretationsfähig. Insoweit kann auf die Erhebung dieser Angaben verzichtet werden.

Indikator VII.1–5: Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit: Veränderung der Produktpalette bzw. Produktionsmenge: Die Anzahl der produzierten Erzeugnisse beträgt im hier betrachteten Fall zwei und verändert sich investitionsbedingt nicht. Geplant ist eine Mengenausweitung der Produktion um rd. 5 % und einer entsprechenden Erhöhung des Wertes.

Veränderung der Kosten (Materialaufwand + Personalaufwand): Beim Personalaufwand wird mit einer Erhöhung um rd. 18 % gerechnet, wobei die Zahl der Vollarbeitskräfte um zwei erhöht werden soll.

Aus den aufgeführten beiden Komponenten lassen sich die Stückkosten (Summe Materialaufwand + Personalaufwand je erzeugte Endprodukteinheit) ermitteln. Es wird ein Anstieg um 2 % erwartet. Dieser Indikator eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Für Betriebszweiganalysen oder den Vergleich ähnlicher Betriebe wäre diese Kennzahl auch geeignet, solche Betrachtungen werden aber im Rahmen der Evaluation nicht angestellt. Selbst die Ermittlung der Förderfälle mit Reduktion/Erhöhung der Stückkosten kann kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, da die Bezugsgröße „produzierte Menge an Endprodukten“ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Entwicklung der Arbeitsproduktivität: Eine investitionsinduzierte Wertsteigerung der produzierten Produkte geht in die Ermittlung der Arbeitsproduktivität ein. In dem hier betrachteten Fall wird ein leichter Rückgang erwartet.

Bedeutung Rationalisierung als Investitionsziel: Mit den Erhebungsbögen ist eine differenzierte Erhebung einzelner Investitionsmotive in Richtung Rationalisierung möglich. In dem hier betrachteten Fall wird dem Aspekt der Verbesserung bzw. Rationalisierung der

Verarbeitungsverfahren erhebliche Bedeutung von 30 % der Investition zuerkannt, was ca. 2,5 Mio. Euro entspricht. Anderen mit Rationalisierung in Verbindung stehenden Investitionszielen wird keine Bedeutung zuerkannt.

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 Restriktionen, die bei der Interpretation zu beachten sind, 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.

Frage 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?

Der Erhebungsbogen erlaubt, Veränderungen im Bereich der Wertschöpfung zu ermitteln. Im betrachteten Unternehmen steht die Absicherung der erreichten Wertschöpfung durch Absatzsicherung und Qualitätsverbesserung im Vordergrund. Davon können auch die Lieferanten der landwirtschaftlichen Rohstoffe profitieren. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt werden, ableiten.

Indikator 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 bestehen Unterschiede hinsichtlich der insgesamt aufgeführten Zweikategorien, die sich investitionsbedingt nicht ändern. Bei einer Rohware werden Aufschläge gezahlt, bei der weniger bedeutenden nicht. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass beim Bezug von Rohwaren, die nicht von Erzeugern direkt bezogen werden, Qualitätszu- oder -abschläge eher nicht anzutreffen sind.

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

Als indirekte Indikatoren können auch die bei Frage VII.1–2 und VII.1–3 beschriebenen herangezogen werden. Darüber hinaus kann auch die Innovationsaktivität der geförderten Unternehmen als Hinweis für Anstrengungen im Bereich Produktqualität angesehen werden. Hier erweist sich allerdings der Vergleich vorher/nachher als problematisch in der Auswertung. Wenn ein Unternehmen laufend durch Produktinnovationen seine Wettbewerbsfähigkeit erhöht, kommt es bei gleich bleibender Innovationsaktivität zu keiner Änderung im Vergleich zur Vorperiode. Insoweit ist es sinnvoll, hier allein die Innovationen zu berücksichtigen, die sich nach Antragstellung ergeben haben bzw. ergeben sollen. In den hier betrachteten Fällen sind keinerlei Innovationen geplant. Mit zunehmender Anzahl auswertbarer Fälle werden sich zu diesem Aspekt die Auswertungsmöglichkeiten erweitern.

Bemühungen um Qualitätsverbesserungen und Absatzsicherung sind aus dem Ziel „Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse“ abzuleiten. Im betrachteten Fall wird seine Bedeutung mit 10 % angegeben.

Betrachtet man die Herstellung von Öko-Erzeugnissen als Qualitätsmerkmal, so kann der mengenmäßige Anteil dieser Produktionsweise am Rohwarenbezug als Indikator dafür genutzt werden. Entsprechende Aktivitäten sind in dem betrachteten Unternehmen nicht geplant.

Indikator 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. In diesem Fall werden keine dieser Gütezeichen genutzt. Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass bei der Interpretation dieser Kennzahl unter Beachtung der fallspezifischen Gegebenheiten Aussagen über die Wirksamkeit der Fördermaßnahmen anhand dieses Indikators möglich sind.

Indikator 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. Hier weist das ausgewählte Projekt einen Rückgang von knapp 12 % auf, allerdings auf einem hohen Niveau der Wertschöpfung. 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.

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

Im betrachteten geförderten Unternehmen soll gemäß der Planungen der Rohwarenbezug erhöht werden. Teilweise werden dabei auch positive Änderungen der Erzeugerpreise bzw. ihrer Gestaltung und Absicherung angestrebt. Aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, lässt sich diese Beurteilung ableiten.

Indikator 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 ist², und ist nur spezifisch für gleiche Rohwaren sinnvoll und evtl. noch auf Projektebene. Bei der letztgenannten Betrachtungsebene ist aber zu berücksichtigen, dass der Rohwarenbezug sich auf „Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs“ bezieht und insoweit z. B. auch Rohwarenbezüge von anderen Unternehmen oder Halbfertigprodukten enthalten kann, wie z.B. im Molkereibereich den Zukauf von Rahm. Eine Auswertung der Mengenangaben für die fünf Hauptprodukte ist daher problematisch und nur in Einzelfällen sinnvoll.

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des Rohwareneinsatzes nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. Im hier betrachteten Fall ist eine Erhöhung der insgesamt bezogenen Menge beider Rohwaren geplant.

Hinsichtlich der Wertangaben kann sowohl eine Betrachtung der Summe der fünf wichtigsten bezogenen Rohwaren wie auch des Wertes aller bezogenen Rohwaren Hinweise auf die Wirkungen der Förderung geben. Im hier betrachteten Fall stimmen beide Größen überein. Der Wert der bezogenen Rohwaren soll investitionsbedingt um rd. 5 % steigen. Die Absatzmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Erzeuger weiten sich somit bei Realisierung der Planungen in den geförderten Projekten 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 Auswertun-

² 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.

gen 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 Durchschnittsmarktpreis vor und nach der Investition liefert Erkenntnisse über die angestrebte Preisgestaltung. Hierzu fehlen in dem hier betrachteten Fall Angaben. Bei Betrachtung von vielen Fällen müsste man sich 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. Die Ausgestaltung der Preisvereinbarungen soll im betrachteten Projekt durchaus zugunsten der Erzeuger verändert werden. Zum einen ist bei dem Bezug der wesentlichen Rohware eine Erhöhung des Anteils mit fixem Preis vorgesehen, wodurch die Landwirte Planungssicherheit erhalten, zum anderen soll sich der Anteil der Rohwarenbezüge mit Preisaufschlag von vorher 10 % auf 30 % erhöhen. Die andere Rohware wird weiterhin zu 100 % zum Marktpreis beschafft. Zahlungsziel ist und bleibt vier Wochen nach Lieferung für beide Rohwaren.

Indikator 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. sonst. Zusammenschlüssen andererseits abgefragt. Verzerrungen ergeben sich hier, wenn es sich bei einzelnen der bezogenen Rohwaren um von anderen Verarbeitern bezogene Rohwaren, Halbfertigwaren oder Zwischenprodukte landwirtschaftlichen Ursprungs handelt, deren Vertragsbindung nicht ausgewiesen wird und auch nicht nachgewiesen werden muss, wenn die in den Förderbedingungen geforderten Vertragsbindungsanteile anderweitig erfüllt sind. Im hier betrachteten Fall werden alle Rohwaren aufgrund vertraglicher Vereinbarungen mit EZG bzw. Einzelerzeugern bezogen. Die Bedeutung der Erzeugergemeinschaft nimmt dabei erheblich zu. Bei Betrachtung von mehr Fällen wird die Vielfalt der in der Realität vorzufindenden Gegebenheiten bezüglich dieser Aspekte deutlich zunehmen, die zusammenfassenden Auswertungen und deren sinnvolle Interpretation im Hinblick auf die Förderungswirkungen erschweren bzw. nicht zulassen. Inwieweit diese Probleme bei einer größeren Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen umgangen werden können, bleibt künftigen Evaluationen vorbehalten.

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

Vertragsbindung sind ohne Einbeziehung der Rahmenbedingungen des Einzelfalles schwer verallgemeinernd zu interpretieren.

Frage 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.

Indikator 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.

Der hier betrachtete Fall gibt hinsichtlich Bedeutung der Investitionsziele Hygieneverbesserung und Qualitätsverbesserung jeweils 5 % an. Von der Gesamtinvestition werden 10 % der Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen zugeordnet.

Indikator VII.4-2: Tiere, die verbraucht oder zum Schlachtung 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.

Indikator 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.

Frage 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.

Das betrachtete Unternehmen geht gemäß der Planungen von einer Erhöhung des Energieeinsatzes je 1.000 Euro produzierte Erzeugnisse um etwa ein Drittel aus. Der Einsatz von Trinkwasser wird zu Lasten des Einsatzes von Brauchwasser in etwa gleichem Umfang erhöht. Es kann eine Zunahme umweltbelastender Emissionen und des Abfalls erwartet werden. Der Anteil des über Mehrwegsysteme abgewickelten Umsatzes soll in gewissem Umfang erhöht werden. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

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

Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise Antworten hinsichtlich der Bedeutung des Umweltschutzes in geförderten Projekten zu liefern: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung); Anwendung neuer Techniken; bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle. Im hier betrachteten Fall wird diesen drei Zielen insgesamt in den Planungen ein Umfang von 10 % zuerkannt, was durch die folgenden Indikatoren nicht so bestätigt wird.

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 produzierte Erzeugnisse soll sich gemäß der Planungen um

ca. ein Drittel erhöhen. Insofern kann von einer Reduktion umweltbelastender Emissionen kaum ausgegangen werden. Bei mehreren Projekten kann man die Projekte mit Energieeinsparungen solchen mit gestiegenem Energieeinsatz gegenüberstellen und auf diese Weise evtl. vorhandene spezifische Wirkungen ermitteln.

Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen ist in dem hier betrachteten Projekt nicht geplant.

Vor Beginn der Investition wurde im hier betrachteten Projekt kein Trinkwasser verbraucht. In den Planungen geht man von einem Ersatz von ca. 250 m³ Brauchwasser durch Trinkwasser aus. Insofern können von der Förderung kaum Ressourcen schonende Effekte erwartet werden.

Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen sowie von Abwasser hat im hier betrachteten Projekt bezogen auf den Umsatz eine geringe Bedeutung von deutlich weniger als 1 %. Bezogen auf 1.000 Euro Umsatz ist ein leichter Anstieg der zu entsorgenden Mengen geplant.

Indikator 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 im hier betrachteten Fall eine untergeordnete Rolle, wäre aber prinzipiell zu analysieren.

7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

7.5.1 Programm

Die Beurteilung der Bestandteile des Programms mit Relevanz für die Maßnahme g fällt unterschiedlich aus. 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 nur unzulänglich genutzt. Sie ist zu allgemein gehalten und hat entsprechend geringen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen auf sektoraler Ebene oder die übersichtlich in einem Flussdiagramm dargestellte Zielhierarchie.

In den Bereichen Vieh und Fleisch sowie Gartenbau sind Situationsbeschreibung, Bedarf und Ziele zusammenhängend und nachvollziehbar. Dies trifft für den Sektor Kartoffeln weniger zu. Hier ist in Niedersachsen eher punktuell Bedarf erkennbar und es besteht in der derzeitigen Ausrichtung die Gefahr von Mitnahmeeffekten.

Niedersachsen nutzte den rechtlichen Spielraum und scheint im Marktstrukturbereich die institutionellen Rahmenbedingungen zu beherrschen. Deutlich wird dies unter anderem daran, dass die Maßnahme g mit einem hohen Kofinanzierungssatz von 83,3 % EAGFL-G-Mitteln an den öffentlichen Ausgaben ausgestattet ist, was gegenüber der EU-Kommission auch detailliert begründet werden konnte.

7.5.2 Durchführung

Der integrierte Ansatz des Programms bewirkt eine Zunahme an Komplexität verbunden mit einem Zwang zu verstärkter Koordination auch auf Ministeriumsebene. Nach anfänglichen Schwierigkeiten reagierte Niedersachsen im Bereich Marktstruktur auf diese Tatsache, indem es ein Koordinierungsreferat für die Maßnahmen im Marktstrukturbereich einsetzte, um interne Ineffizienzen zu beheben.

Neben der Einführung eines Koordinierungsreferates erfolgte die Umsetzung des Programms im Marktstrukturbereich im Wesentlichen in den Strukturen der vorausgegangenen Förderperiode. Durch die späte EU-Rechtssetzung (VO (EG) 1257/1999, VO (EG) 1750/1999) etc.) lastete ein enormer Zeitdruck auf der Erstellung und Einführung. Nach den Anfangsschwierigkeiten gab es keine inhaltlichen Probleme mit dem Wechsel zur Garantie. Die Durchführung bzw. Umsetzung des Programms bereitet dagegen mit dem Wechsel zum EAGFL-G sowohl anfangs wie auch laufend administrative Probleme. Hier war es vor allem der Wechsel zum Rechnungsabschlussverfahren. Da die späte Genehmigung schon in der aktiven Programmperiode lag, war zu wenig Zeit für eine ordnungsge-

mäße Einführung in die verwaltungsmäßige Abwicklung z. B. bezogen auf die Einführung transparenter und vergleichbarer Bewilligungsverfahren oder die Nutzung eindeutig prüfbarer und vergleichbarer Kriterien vorhanden.

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

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

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

7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssysteme

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 und außerdem sind verschiedene Gebietskategorien zu erfassen. Trotz der Erleichterungen infolge des gestiegenen Einsatzes von EDV führen nachträgliche Anpassungen nicht nur zu 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 nachträglich seitens der EU-Kommission geäußerten Informationswünschen 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 scheint verbesserungswürdig. In den Monitoringtabellen sind deutlich mehr Projekte berücksichtigt, als in einer Projektliste, die von den Bewilligungsbehörden gemeldet wurde, registriert sind. Die Unterschiede sind nicht klar.

Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken sind zu begrüßen. Die dazu notwendigen Umdenkprozesse 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 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.

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. Im Bereich V&V wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V nur unzulänglich, wodurch die Bewertung lückenhaft bleibt und inhaltlich sehr erschwert wird. Trotz dieser Schwächen im Bereich V&V hat die Kommission ohne weitere Ergänzungen das Programm genehmigt. Dies wirft die Frage nach der Verbindlichkeit von Vorgaben durch die Kommission auf und schafft unnötige Unsicherheiten. Vorgaben, deren Einhaltung bzw. Nichteinhaltung ohne Konsequenz bei der Genehmigung bleiben, sind verzichtbar.

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 bei-

der 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. Hier ist die EU-Kommission insbesondere gefordert.

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

Das niedersächsische Programm zur ländlichen Entwicklung PROLAND sieht eine Förderung der Verarbeitung & Vermarktung in den Sektoren Vieh und Fleisch, Kartoffeln, Obst und Gemüse, Blumen/Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse vor. Damit sind insbesondere bedeutsame Sektoren des Bundeslandes berücksichtigt.

In Niedersachsen ist das Produzierende Ernährungsgewerbe nach der Automobilindustrie der zweitwichtigste Industriezweig. Die Ernährungsindustrie profitiert von den zumindest im bundesdeutschen Vergleich günstigen Bedingungen der landwirtschaftlichen Betriebs- und Produktionsstrukturen.

Insgesamt folgte die Auswahl und Gewichtung der Sektoren der Logik, einerseits Schwächen zu überwinden und andererseits vorhandene Stärken zu nutzen und auszubauen bzw. generell die Selbsthilfekräfte zu stärken.

In den Bereichen Vieh und Fleisch sowie Gartenbau sind Situationsbeschreibung, Bedarf und Ziele zusammenhängend und nachvollziehbar. Dies trifft für den Sektor Kartoffeln weniger zu.

Niedersachsen strebt insgesamt eine Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und der ökologischen Funktion ländlicher Räume an. Die Ziele werden ungenau aus dem Bedarf abgeleitet und es mangelt an einer ausreichenden Präzision, problemspezifischen Ausformulierung und Eingrenzung. Sie erscheinen im Kontext relevant zu sein, da allgemeiner gehaltene Zielsetzungen naturgemäß wesentlich mehr Problembereiche abdecken. Für konkretes strategisches Vorgehen besitzen sie dann wegen mangelnder Präzision keine Lenkungsfunktion.

Die Maßnahmen entsprechen der formulierten grobmaschigen Zielsetzung und finden – wie der finanzielle Durchführungsstand zeigt – regen Zuspruch.

Für die ausgewählten Sektoren werden keine messbaren Angaben im Rahmen einer Zielquantifizierung gemacht. Eine Beurteilung bzw. ein Vergleich bezüglich einer tatsächlichen Verbesserung aufgrund der getätigten Investitionen ist damit nicht möglich. Insoweit stützt man sich auf die einheitliche Erhebung von Indikatoren anhand des im Rahmen der Evaluation entwickelten Erhebungsbogens zur Beantwortung der Bewertungsfragen der EU-Kommission. Die 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 mit dem Anlastungsrisiko in Zusammenhang 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 wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V nur unzulänglich, wodurch die Bewertung lückenhaft bleibt und inhaltlich erschwert wird. Trotz dieser Schwächen im Bereich V&V hat die Kommission ohne weitere Ergänzungen das Programm genehmigt. Dies wirft die Frage nach der Verbindlichkeit von Vorgaben durch die Kommission auf und schafft unnötige Unsicherheiten. Vorgaben, deren Einhaltung bzw. Nichteinhaltung ohne Konsequenz bei der Genehmigung bleiben, sind verzichtbar.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Die Abläufe sind transparent und weitgehend effizient im Sinne positiver Fördererfolge. Inhaltliche Kontrollen und Prüfungen im Hinblick auf die

Evaluation sind eher nachrangig und wenig im Bewusstsein verankert. Der Arbeitsaufwand hat sich gegenüber der Vorgängerperiode deutlich erhöht. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll. Hier ist dringender Handlungsbedarf auf allen Ebenen, um zu administrativ stufenübergreifenden Systemen zu kommen. Informationsansprüche der EU sollten nicht parallel, sondern sinnvoll verknüpft in den Bundesländern erhoben werden. Das setzt jedoch einen Diskussionsprozess von beiden Seiten voraus, der nicht ausreichend vorhanden ist.

Aufgrund der späten Programmgenehmigung im Herbst 2000 entstanden erhebliche Verzögerungen hinsichtlich des Beginns geförderter Investitionsvorhaben. Dennoch sind nach gut 40 % des Zeitraumes der Förderperiode bereits 38 % der Mittel ausgezahlt, die allerdings um 10 % gegenüber dem ursprünglichen Ansatz reduziert wurden. Insgesamt sind finanziell die Erwartungen erfüllt worden. Aufgrund der hohen Nachfrage nach Fördermitteln wurde die Beihilfeintensität für den Bereich der Verarbeitung & Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte im Verlauf des Jahres 2002 auf 15 % reduziert.

Innerhalb von V&V ist die Finanzabwicklung in der jetzigen Förderperiode flexibler, v.a., weil eine EU-Genehmigungspflicht bezüglich des Mitteltransfers zwischen den Sektoren entfällt.

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 lt. Monitoring bewilligten 65 Projekten liegen den Evaluatoren bislang lediglich für 18 Projekte Erhebungsbögen vor. Von denen sind nur wenige schon in auswertbarer Qualität. 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 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 Planes ist in ihrer Zweckmäßigkeit zu hinterfragen, wenn sie nicht ausreichend differenziert auf der Maßnahmenebene erkennbar wird.

Die finanziellen Schwerpunkte der Investitionen liegen in den Sektoren Vieh und Fleisch (V&F), Obst und Gemüse (O&G) sowie Kartoffeln (KA). Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der

voraussichtlichen Marktentwicklung und die Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren und Vermarktungswege ab; grüne Investitionen spielten bei den Sektoren Kartoffeln sowie Obst und Gemüse eine nennenswerte Rolle.

Die maßgeblich von der EU bestimmten Rahmenbedingungen der Förderung wurden zu spät endgültig festgelegt und damit eine wichtige Voraussetzung für partnerschaftliche Zusammenarbeit verletzt.

Ebenso sollte schon im Voraus die Mitarbeit bei der Ausgestaltung des Programms ausschließlich durch den Bund um eine Beteiligung von Fachkräften der Länderministerien ergänzt werden, da diese die spezifische Problematik vor Ort und die Einschätzung der administrativen Ansprüche am besten einschätzen können. Damit bestände eine gute Chance, insbesondere die erste Phase der Förderperiode effizienter zu gestalten. Spätestens ein Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Die Genehmigungsdauer des Programms war sehr lang. Insbesondere die nur einmal jährlich mögliche genehmigungspflichtige Änderung verbunden mit der viel zu langen Genehmigungsdauer sind nicht problemadäquat. Dies gilt umso mehr, da das Jährlichkeitsprinzip enge Grenzen setzt.

Daneben erweist sich der integrierte Ansatz der Fördermaßnahmen im Plan als hinderlich, insbesondere wenn in einem Maßnahmenbereich aufgrund aktueller Entwicklungen schnelle Reaktionen notwendig sind. 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.

Speziell 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.

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 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 weit reichende 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, da die Bezugsgröße „produzierte Menge an Endprodukten“ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

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

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

Bei den **Vorarbeiten zur VO** (EG) Nr. 1257/1999 war eine Mitarbeit des Bundeslandes auf Programmebene nicht möglich bzw. realisierbar, wäre grundsätzlich aber wünschenswert gewesen. Das Bundesland wurde zwar über die VO-Verhandlungen tendenziell rechtzeitig in Kenntnis gesetzt, hatte jedoch keine Möglichkeit sich direkt einzubringen. Eine Beteiligung des zuständigen Referates wäre nach Ansicht des Ministeriums sehr sinnvoll gewesen, da die spezifische Problematik am besten vom Bundesland eingeschätzt werden kann bzw. das Bundesland die VO umsetzen muss. Der indirekte Einfluss über den Bund ist marginal, zumal Beschlüsse im Begleitausschuss selten einstimmig erfolgen. Das Gebot der Partnerschaft zwischen dem Bundesland und der Kommission sei auf dieser Rechtssetzungsebene eher nicht angemessen, dagegen wäre sie bei der Ausgestaltung umso sinnvoller.

Die **Vorgaben** der Verordnungen beurteilt das Ministerium als sinnvoll und ausreichend.

Insgesamt war die Erstellung und Abwicklung des Programms durch die Vorgaben der Verordnungen schwieriger und komplizierter, da V&V nicht mehr als eigenes Programm behandelt werden kann, sondern verwoben ist mit anderen Stellen (z.B. DG Umwelt). Dies verringerte auch die Flexibilität. Positiv hervorgehoben wurde das die Vorgaben für den Fachteil V&V bewirken, dass nur noch kurze Sektoranalysen erforderlich sind und verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten zugelassen werden.

Die **Erstellung des Programms** war gegenüber 1994 v.a. wegen des integrierten Ansatzes schwieriger und die Abwicklung aufwändiger. Ein zusätzlicher Teil der Mehrarbeit beruht auf dem eher lückenhaften bzw. zu späten Informationen durch die EU-Kommission. Die Informationspolitik des Marktstruktureferats im BMVEL war gut und die Ansprechpartner kompetent. Dagegen gab es auf der Ebene der Programmbereiche keine direkten Kontakte zur EU-Kommission. Bundeslandintern war die Kommunikation und Zusammenarbeit im Hinblick auf Erstellung, Genehmigung und Anpassung des Programms nur ausreichend.

Bezüglich der Veränderung, dass in dieser Förderperiode deutlich mehr Organisationseinheiten und Referate betroffen sind, werden Ansatzpunkte für Verbesserungen innerhalb des Ministeriums gesehen. Selbstkritisch wurde angemerkt, dass zusammengefasste Einheiten und übersichtlichere Strukturen effizienter wären.

Die Programmgenehmigung dauerte von der Antragstellung im Dezember 1999 bis zum 29. September 2000. Die Abstimmung bezüglich der Programmgenehmigung erfolgte bilateral. Die Fragen der Kommission wurden an die Fachreferate weitergegeben, von diesen bearbeitet und an die Kommission zurückgeschickt. Während des Verlaufs der Prüfung traten teilweise Änderungen bezüglich der Anforderungen auf. Dieser Umstand erhöhte die Unsicherheit und Unkalkulierbarkeit bezüglich des Genehmigungsprozesses erheblich.

Ein entscheidendes Defizit war die signifikante Mehrarbeit, was auf die eher lückenhaften bzw. zu späten Informationen durch die EU-Kommission zurückzuführen ist. Die Kommission macht keine eindeutigen Vorgaben, noch am Tag vor dem STAR-Ausschuss wurde das Programm geändert.

Zum Verfahrensablauf der Programmänderungen machte Niedersachsen keine Aussagen, da für den Programmbestandteil V&V keine Änderungen in dieser Phase vorgenommen wurden.

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 und führte zu erheblicher Mehrarbeit.

7.6.2 Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting-questions)

Die Erhebung von Daten/Indikatoren im Rahmen der Erhebungsbögen liefert auch für viele kapitelübergreifende Fragen Auswertungsmöglichkeiten, die in der nachfolgenden Tabelle 7.5 dargestellt sind. Die Erhebungsbögen enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Projektspezifische Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen noch nicht vor. Insoweit beschränken sich die Ausführungen in dieser Zwischenevaluation darauf, mögliche Auswertungen der Erhebungsbögen im Hinblick auf die Beantwortung der Bewertungsfragen der Kommission tabellarisch aufzuzeigen sowie bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen darzulegen.

In den Erhebungsbögen werden nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst, eine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen, ist nicht möglich. Die Erhebungsbögen erlauben Vergleiche der Situation vor und nach der Investition. Vergleiche von Unternehmen/Betriebsstätten die gefördert werden mit solchen, die nicht gefördert werden („with – without“), sind im Bereich Verarbeitung & Vermarktung nicht möglich. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden, zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen in dem gewünschten Umfang Informationen bereitzustellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Literaturverzeichnis

(NMELF) Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1990): Sektorplan für die Kartoffelverarbeitung

Informationsbesuch und Interviews im Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hannover, 19.06.2002 sowie 27.11.2002.

ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND Niedersachsen, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums. Hannover.