Halbzeitbewertung des
NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 7

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

Projektbearbeitung

Regine Albert, Josef Efken, Inge Uetrecht, Heinz Wendt

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft

Braunschweig November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **IV**

7 Kapitel VII - Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Nordrhein-Westfalen **1**

7.1 Methodischer Ansatz 1

7.2 Untersuchungsgegenstand 5
7.2.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse 5
7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen (Ausgangssituation) 5
7.2.2.1 Ernährungswirtschaft 5
7.2.2.2 Sektorbeschreibung 6
7.2.2.2.1 Regionale Vermarktung 6
7.2.2.2.2 Ökologischer Landbau 6
7.2.2.2.3 Nachwachsende Rohstoffe 7
7.2.2.2.4 Obst und Gemüse frisch 7
7.2.2.2.5 Obst und Gemüse verarbeitet 8
7.2.2.2.6 Kartoffeln 8
7.2.2.2.7 Blumen und Zierpflanzen 9

7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland Nordrhein-Westfalen 9
7.3.1 Programmkonzeption, Strategie 9
7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen 10
7.3.1.2 Bedarf 10
7.3.1.3 Ziele und Prioritäten 14
7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren 14
7.3.1.5 Maßnahmen 15
7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption 18
7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms 19
7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteils 19
7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung 21
7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung 21
7.3.2.4 Finanzabwicklung 23
7.3.2.5 Begleitungs- und Bewertungssystem 25

7.4 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen 26
7.4.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output 26

7.4.1.1 Auswertung Monitoringtabellen 26
7.4.1.2 Auswertung Projektliste 28
7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren 30
7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge 39
7.5.1 Programm 39
7.5.2 Durchführung 40
7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssystem 41
7.5.4 Änderungsvorschläge 42
7.5.5 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes 43

Literaturverzeichnis **44**

Abbildungsverzeichnis

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 Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2001)	26
Abbildung 7.3:	Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen' (2000 bis 2001)	27
Abbildung 7.4:	Umfang der Investitionen im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen (Kap. IX, Art. 33, Maßnahme m1) und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien in NRW (ab 2002 Prognosen)	28
Abbildung 7.5:	Regionale Verteilung der geförderten Projekte in NRW (Bewilligungsstand 31.12.02)	29
Abbildung 7.6:	Investitionsumfang nach Sektoren und Region (Bewilligungsstand 31.12.02)	30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten 2

Tabelle 7.2: Zielquantifizierung zur Maßnahme Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen 14

Tabelle 7.3: Zahlstellen und Zuständigkeiten im Programmbestandteil V&V 21

Tabelle 7.4: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31. 12. 2002) 24

Tabelle 7.5: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in NRW (Stand: 31.12.2002) 29

7 Kapitel VII - Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Nordrhein-Westfalen

7.1 Methodischer Ansatz[1]

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

– Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils,

– seine Durchführung und Umsetzung,

– Wirkungen und erste Ergebnisse.

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

Im Bereich der **Durchführung** und **Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt. Informationsgrundlage war das Programm, ergänzt um die beim Interview im Ministerium gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wird mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU 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

			Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				
Datenart	**Datenquelle**	**Datensatz-beschreibung**	**administrativen Umsetzung**	**Vollzugs**	**Inanspruch-nahme/Outputs**	**Wirkungen**	**Fundstelle im Anhang**
Quantitative Daten							
Primär	standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			x	x	Anhang 2-4
Sekundär	Monitoringdaten		x	x	x	x	
Qualitative Daten							
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		x	x	x		Anhang 1
Sekundär	Literatur		x	x	x	x	Literaturverzeichnis

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstrukturreferenten damit begonnen, einen entsprechenden Erhebungsbogen zur Datengewinnung zu erarbeiten (vgl. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Es ging zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzusetzen. Angesichts der fehlenden Bereitschaft der Kommission, Abstriche an den von ihr vorgegebenen Indikatoren zu machen, wurde der Erhebungsbogen sehr umfangreich. Beispielhaft ist das Vorgehen in Abbildung 7.1 dargestellt.

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

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 erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. So lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Werten ermitteln, deren Ursachen nachgegangen werden kann. Das Vorgehen erfüllt die Forderung der EU, eine Wirkungsanalyse möglichst auf quantifizierbarer Basis durchzuführen.

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

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

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufrieden stellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, dass eine problemlose Auswertung möglich ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der umfangreichen Erhebungsbögen erhebliche Personalkapazität notwendig ist, um den unerwartet hohen Nachbearbeitungsaufwand durch die Bewilligungsbehörden und durch die Evaluatoren zu bewältigen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sie erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z.B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der 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 Unter-

nehmen 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 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 in Kap. 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 mit Angaben zum Bewilligungsstand nach Sektoren, zu Hauptinvestitionsmotiven, zu Fördermaßnahmen im Bereich landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte sowie zur Verteilung der geförderten Investitionen nach Gebietskulissen. 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 und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Das Programm des Landes Nordrhein-Westfalen behandelt die Maßnahmen zum Schwerpunkt Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Kapitel VI. Die Strategie wird anhand der Ergebnisse der Förderperiode 1994 bis 1999 und der Ausgangslage der zu fördernden Sektoren abgeleitet. Der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) sieht eine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in folgenden Sektoren vor:

1 Regionale Vermarktung,
2 Ökologischer Landbau,
3 Nachwachsende Rohstoffe,
4 Obst, Gemüse und Kartoffeln,
5 Blumen und Zierpflanzen.

Entsprechend der Neugestaltung der EU-Vorgaben war eine detaillierte Aufschlüsselung der Finanzmittel nicht notwendig. Dem entsprechend verzichtete NRW auf eine sektorale Aufteilung der Finanzmittel, um die gewonnene Flexibilität nicht durch festgelegte Zahlenwerte wieder einzuschränken. NRW geht davon aus, dass der finanzielle Bedarf schwerpunktmäßig in den Sektoren Blumen/ Zierpflanzen, Obst, Gemüse und Kartoffeln liegen wird.

7.2.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen (Ausgangssituation)

7.2.2.1 Ernährungswirtschaft

Mit 112.300 Beschäftigten und einem Umsatz von 23,5 Mrd. Euro ist die nordrhein-westfälische Nahrungs- und Genussmittelindustrie (ohne Tabakverarbeitung) 1998 im Bundesländervergleich am bedeutendsten. Das entspricht im gesamtdeutschen Vergleich einem Anteil von ca. 20 % an Beschäftigten sowie an den Umsätzen. Während der Wirtschaftszweig in den 80er Jahren bis Mitte der 90er Jahre einen stetigen Zuwachs verzeichnete, ist seit 1994 ein Umsatzrückgang von 4 % bei konstantem Beschäftigungsniveau eingetreten. Umsatzstärkste Wirtschaftszweige des Ernährungsgewerbes in Nordrhein-Westfalen waren 1998 die Fleischwarenverarbeitung (2,5 Mrd. Euro), die Brauereien (2,45 Mrd. Euro), die Obst– und Gemüseverarbeitung (2,4 Mrd. Euro) und die Milchwirtschaft (1,8 Mrd. Euro).

Das Ernährungsgewerbe ist durch kleinere und mittlere Betriebe mit weniger als 200 Beschäftigten geprägt, die etwa 84 % aller Betriebe dieses Wirtschaftszweiges stellen. Der Auslandsumsatz der Branchen in NRW betrug 1998 2,5 Mrd. Euro (11 % des Gesamtumsatzes). Für das eher mittelständisch strukturierte Ernährungsgewerbe existierten aufgrund der Konzentrationsprozesse im Lebensmitteleinzelhandel Anpassungsnotwendigkeiten, um im zunehmenden Preiswettbewerb bestehen zu können.

7.2.2.2 Sektorbeschreibung

7.2.2.2.1 Regionale Vermarktung

Während in der Vergangenheit bei der Regionalvermarktung die einzelbetriebliche Direktvermarktung dominierte, mehren sich seit 1995 in Nordrhein-Westfalen verstärkt Initiativen zur gemeinschaftlichen Direktvermarktung, wie z.B. Bauernmärkte, Bauernläden (horizontale Kooperation) sowie Initiativen einer Zusammenarbeit über mehrere Stufen. Repräsentative Befragungen im Rahmen der Untersuchung „Die Wettbewerbsfähigkeit von Nahrungsmitteln aus Nordrhein-Westfalen auf nordrhein-westfälischen Märkten“ haben ergeben, dass ca. 30 % aller Verbraucher in Nordrhein-Westfalen Nahrungsmittel aus ihrer eigenen Region bevorzugen. Auch bei der Gastronomie, dem Handwerk und dem Lebensmittelhandel ist eine wachsende Bereitschaft im Hinblick auf die Verarbeitung/ Vermarktung regionaler Erzeugnisse erkennbar. Die Regionale Vermarktung wird von Nordrhein-Westfalen als ein wichtiger Faktor in der Vermarktung von Agrarprodukten und Lebensmitteln erachtet.

7.2.2.2.2 Ökologischer Landbau

Anfang der 90er Jahre stellte der Öko-Landbau mit einer Bewirtschaftung auf weniger als 1 % der LF noch eine Nische dar. Die Entwicklung verlief seitdem dynamischer, Ende der 90er Jahre wirtschafteten immerhin 1,3 % der bundesdeutschen Betriebe auf 2 % der LF nach den Prinzipien des ökologischen Landbaus. Gründe für die insgesamt weiterhin geringe Bedeutung des Öko-Landbaus liegen einerseits im betriebswirtschaftlichen Bereich (höheres Produktionsrisiko, evtl. höhere Arbeitsaufwendungen, Umstellungsaufwendungen), andererseits im Markt– und Absatzbereich. So hat die verstärkte Förderung des Öko-Landbaus zu einem Preisverfall auf Seiten der Produkte beigetragen. Aber auch die oft immer noch unzureichende Qualität der Öko-Rohstoffe und die nur begrenzt vorhandenen verlässlichen Liefermengen verhindern eine breitere Berücksichtigung der Öko-Produkte im klassischen LEH und damit den Absatz größerer Mengen.

7.2.2.2.3 Nachwachsende Rohstoffe

Als bedeutsamer Industriestandort wird Nordrhein-Westfalen als ein guter Standort für die Entwicklung von Verwendungs- und Einsatzmöglichkeiten für nachwachsende Rohstoffe gesehen. Beachtliche Entwicklungs- und Verarbeitungspotenziale vermutet man in der chemischen Industrie. Dennoch haben trotz hoher Erwartungen bezüglich des Nachfragepotenzials bisher nur wenige Produktlinien einen nennenswerten Anbauumfang erreicht.

Wesentliches Hemmnis für eine stärkere Nachfrage ist die überwiegend nicht gegebene Wettbewerbsfähigkeit bei den Erzeugungs- und Bereitstellungskosten landwirtschaftlicher Rohstoffe im Vergleich zu fossilen bzw. petrochemischen Rohstoffen. Die seit Ende der 80er Jahre betriebene Forschung und Entwicklung sowie darauf aufbauende Pilot- und Modellvorhaben lassen mittelfristig für einige Produktlinien jedoch Chancen erwarten. Die Märkte für Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen befinden sich überwiegend noch in der Stufe der Marktentwicklung bzw. Markterschließung.

7.2.2.2.4 Obst und Gemüse frisch

Bei einem Anteil von etwa 13 % an den Betrieben mit Gemüseanbau und einem Anteil von 20 % an den Gemüseanbauflächen ist Nordrhein-Westfalen im bundesdeutschen Vergleich hinsichtlich der Flächen im Gemüsebau vergleichsweise günstig strukturiert. NRW ist traditionell ein Zentrum des deutschen Gemüseanbaus wie insgesamt des Gartenbaus. Schwerpunkte liegen in den Regionen Niederrhein und Bonn-Düsseldorf. Gerade die langjährige Anbautradition, gekoppelt mit einem zunehmenden Einstieg landwirtschaftlicher Betriebe in den Gemüsebau, bietet günstige Produktionsvoraussetzungen für eine Ausdehnung des Gemüseanbaus. Diese Gegebenheiten stehen in enger Beziehung zur Nachfragesituation. NRW ist aufgrund der Bevölkerungszahl und –dichte zugleich ein Zentrum des Verbrauches. Weiterhin steigt der deutsche Gemüseverbrauch kontinuierlich an. Diese Prognose wird auch durch aktuelle Konsumtrends untermauert, wobei die Ansprüche an die Produkte und damit gleichzeitig an Produktion, Vermarktung und Verarbeitung wachsen. Der inländische Konsum wird nur zu knapp 40 % durch die inländische Erzeugung gedeckt. Die 60 % importierte Ware stammen vorwiegend aus den Niederlanden, Spanien, Italien und Frankreich. Hinsichtlich des Produktprogramms konkurrieren die deutschen Gemüseanbauer vor allem mit ihren niederländischen Kollegen.

Die Märkte für Gemüse entwickeln sich hinsichtlich Verbrauchstrends und Produktvielfalt sehr dynamisch. Daneben hatte die internationale Konzentration des LEH unmittelbare Auswirkungen auf die Vermarktungsabwicklung. Veränderungen waren vor allem in den Bereichen Vermarktungsstruktur (Standorte, Kapazitäten, Anzahl Kunden), Angebots-

struktur (Produktvielfalt, -präsentation, Serviceleistungen) und Absatzbedingungen (Marktmacht, Verhandlungsprozedere, Lieferbedingungen) notwendig geworden.

7.2.2.2.5 Obst und Gemüse verarbeitet

NRW ist als große Nachfrageregion auch Standort vieler O&G Verarbeitungsunternehmen. Diese Branche unterlag einem tief greifenden Neuorientierungsprozess, der sowohl durch die allgemeine Entwicklung in der Ernährungswirtschaft als auch durch die Öffnung der Märkte Osteuropas gerade hinsichtlich des Rohwarenangebotes für große Unsicherheit aber auch Anpassungsbedarf in den betreffenden Unternehmen sorgte.

Der Anteil der Gemüsekonserven am wertmäßigen Verbrauch der privaten Haushalte liegt zwischen 25 und 30 %, der von Tiefkühlgemüse bei 10 bis 15 % mit steigender Tendenz. Im wachsenden Marktsegment der Großverbraucher (Gemeinschaftsverpflegung, Gastronomie) hat der Bedarf an verarbeiteter bzw. küchenfertiger Ware eine wesentlich größere Bedeutung als in den privaten Haushalten. Mit der Gruppe der Großverbraucher vergleichbar sind auch Verarbeitungsunternehmen, die höher verarbeitete Erzeugnisse (z.B. Mischsalate) herstellen und hierfür einzelne vorverarbeitete Obst- oder Gemüsekomponenten (z.B. geschälte Zwiebeln) von spezialisierten Betrieben zukaufen. Mit dem steigenden Gesundheitsbewusstsein und dem guten Image von Obst und Gemüse haben die Ansprüche der Verbraucher an Qualität, Aufbereitung und Präsentation von Obst- und Gemüsekonserven ständig zugenommen. Aufgrund des steigenden Verbrauchs in Nordrhein-Westfalen hat dieser Sektor gute Chancen Marktanteile zu gewinnen. Die Vermarktungsstrukturen in diesem Bereich müssen den wachsenden Absatzmengen angepasst werden.

7.2.2.2.6 Kartoffeln

Nordrhein-Westfalen ist als das bevölkerungsreichste Bundesland eine Hauptverbrauchsregion von Kartoffeln bzw. Kartoffelerzeugnissen, mit einem Selbstversorgungsgrad von 39 %. Die Vermarktung der erzeugten Kartoffeln erfolgt zu ca. 16 % direkt an den Verbraucher, 84 % werden von Großhändlern und Verarbeitungsunternehmen aufgenommen. Alle Verbrauchsprognosen gehen von einem weiterhin stabilen Kartoffel-Gesamtverbrauch aus, wobei Kartoffel-Veredlungsprodukte weiter zu Lasten der Frischkartoffeln an Bedeutung gewinnen werden.

Insgesamt sind in Nordrhein-Westfalen 45 Betriebe – davon 16 mit größerer Marktbedeutung – auf der ersten Vermarktungsstufe in der Kartoffelerfassung tätig. Die räumliche und technische Ausstattung der Erfassungsbetriebe ist aufgrund einer zurückhaltenden

Investitionstätigkeit Anfang bis Mitte der 1990er Jahre unzureichend. So verfügen diese Unternehmen für Rohware bzw. Fertigprodukte über zu knapp bemessene Lagerkapazitäten, die im Durchschnitt weniger als 10 % der umgesetzten Jahresmenge ausmachen. Auch die Leistungsfähigkeit in den Bereichen Annahme, Sortierung und Abpacken entsprechen nicht den an die Unternehmen gestellten Anforderungen. Die Kapazitätsengpässe verschärften sich durch den vom Lebensmittelhandel ausgehenden Zwang zu größeren Partien, zur Kosteneinsparung durch Rationalisierung, durch die Zunahme der Artikelzahl und damit zur notwendigen Erhöhung der Lagerfläche.

7.2.2.2.7 Blumen und Zierpflanzen

Etwa ein Viertel der bundesdeutschen Betriebe mit Zierpflanzenbau befindet sich in Nordrhein-Westfalen. Seit den 90er Jahren ist die Anzahl der Betriebe zunehmend gesunken, was in Verbindung mit der Flächenentwicklung einen Hinweis auf den Strukturwandel hin zu größeren Betrieben gibt. Im Segment Freiland-Schnittblumen und im Segment Beet– und Balkonpflanzen haben die Betriebe ihre Produktion ausgedehnt, während die Produktion in der Rubrik Topfpflanzen in etwa konstant blieb.

Insgesamt hat die Bedeutung des Blumen- und Zierpflanzensektors in Nordrhein-Westfalen zugenommen. Die Gründe sind eine relativ gut qualifizierte und strukturierte Produktionsebene und die Leistungsfähigkeit der Vermarktungseinrichtungen. Strukturell liegt in NRW sowohl für den Sektor Blumen und Zierpflanzen wie auch Obst und Gemüse eine Kernkompetenz. Dies basiert auf einer langen Anbautradition und aktuell auf dem konsequenten Strukturwandel der Branche in der Region. Die Branche hat frühzeitig auf die veränderten Anforderungen reagiert, indem sie die Strategie der Vergrößerung, der Konzentration sowie Fusion konsequent und mit staatlicher Unterstützung umsetzt. Dieser Weg soll fortgesetzt werden.

7.3 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland Nordrhein-Westfalen

7.3.1 Programmkonzeption, Strategie

Im EPLR werden die im Programmplanungszeitraum zu erwartende Entwicklung der Strukturen, der Produktionspotenziale und der wirtschaftlichen Lage aus Sicht der Landwirtschaft, des Gartenbaus und der Forstwirtschaft dargestellt. Der Beschreibung der Gesamtstrategie und der Ziele folgt die Ableitung der Förderschwerpunkte. Die Förderung im Bereich V&V ergibt sich aus der Analyse des Bedarfs jedes Sektors, aus dem die Maßnahmen und Möglichkeiten abgeleitet werden .

7.3.1.1 Konzeptionsgrundlagen

Die Auswahl der Sektoren erfolgte nach einem Diskussions- und Abstimmungsprozess unter Einbeziehung der Wirtschaft sowie von statistischen Angaben über die Entwicklungstendenzen in den einzelnen Sektoren. Gutachten und Studien lagen für die Sektoren Ökologischer Landbau und Regionalvermarktung vor. Bezüglich der Sektoren waren bereits gestellte Anfragen von Unternehmen eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Auswahl. Ebenso hatten Projekte, die über den Programmzeitraum hinausgingen, ihren Einfluss auf die Erstellung des Programms.

Insgesamt hatten die internen Quellen eine größere Bedeutung für die Programmerstellung. Dazu zählen mit der Einstufung „sehr wichtig" politische Empfehlungen und Strategiepapiere und Berichte über die abgelaufene Förderperiode. Die von der Landesregierung geäußerten Zielsetzungen bildeten die Vorgabe für die konkrete Programmausgestaltung im Ministerium. Darüber hinaus ist das im Ministerium sowie in den Landwirtschaftskammern und dem Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd vorhandene Marktwissen und die dort vorliegenden Erfahrungen von zentraler Bedeutung.

NRW konzentrierte sich bei der Programmerstellung im Wesentlichen auf die interne Sachkompetenz und die langjährigen Erfahrungen im Ministerium und in den nachgeordneten Behörden. Obwohl intern vorhandenes Wissen und Erfahrungen eine wichtige und strukturgebende Rolle spielen, wäre bezüglich einer fundierteren Schwerpunktsetzung des Programms die Einbeziehung externer Quellen wünschenswert gewesen. Im Wesentlichen sind die Aussagen zu den Sektoren zutreffend und lassen keine Vermutung auf eine grundlegende Fehleinschätzung zu.

7.3.1.2 Bedarf

Der Bedarf wird im EPLR auf der Grundlage der Ausgangssituation des jeweiligen Sektors beschrieben. Im Folgenden wird der Bedarf, wie er im Plan formuliert wurde, durch Aussagen im Interview ergänzt und mit der Ausgangssituation verglichen.

Regionale Vermarktung

Der Sektor Regionalvermarktung wird seit 1997 mit Landesmitteln gefördert. Es besteht ein erhöhter Bedarf an Erzeugnissen, die den Bedürfnissen des Verbrauchers nach mehr Transparenz und verlässlicher Garantien über die Art und Weise der Erzeugung und Verarbeitung sowie Herkunft ihrer Nahrungsmittel gerecht werden. Den Evaluatoren liegen hierzu keine anders lautenden Einschätzungen vor. Der Bedarf ist nachvollziehbar aus der Situationsanalyse abgeleitet.

Ökologischer Landbau

Eine Förderung im Sektor Ökologischer Landbau erfolgte in der Vorgängerperiode im Rahmen des Operationellen Programms (OP) nach der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 - zuletzt Verordnung (EG) Nr. 951/97. Für den Zeitraum 1994 bis 1999 ging man von förderfähigen Investitionen von 16,78 Mio. Euro aus. Diese Planung wurde im Mai 1999 um ein Viertel auf 12,2 Mio. Euro reduziert und kurz danach im Oktober 1999 nochmals um gut ein Drittel gekürzt, so dass zum Schluss von förderfähigen Investitionen von ca. 7,6 Mio. Euro ausgegangen wurde.

Informationsgrundlage für die Bedarfsermittlung war eine in Auftrag gegebene Studie, die von einem jährlichen Marktwachstum von 10 % ausging. Diese Zunahme zog die Notwendigkeit einer erhöhten Verarbeitung und Vermarktung von ökologischen Produkten nach sich. Der Bedarf erklärt sich aus der Situationsanalyse bzw. dem erbrachten Nachweis des veränderten Verbraucherbewusstseins.

Nachwachsende Rohstoffe

In der Vorperiode wurde dieser Sektor nicht gefördert. Bezüglich des Einsatzes nachwachsender Rohstoffe werden große Entwicklungs- und Verarbeitungspotenziale in der chemischen Industrie erwartet. Eine umfassende Marktstudie zum künftigen Entwicklungspotenzial der verschiedenen Produktlinien in Nordrhein-Westfalen lag nicht vor.

Die Förderung von Nachwachsenden Rohstoffen ist in erster Linie politisch motiviert. Es gab keine wissenschaftlichen Studien, die den Bedarf exakt erfasst hätten. Man vermutet einen wachsenden Marktbereich mit einer neuen Klientel. Generell besteht in diesem Sektor eher Forschungsbedarf als eine konkrete Nachfrage. Aus dem Plan ist der Bedarf nicht unmittelbar ableitbar.

Obst und Gemüse frisch

In der Förderperiode 1994 bis 1999 sind für den Sektor Obst und Gemüse (Frischmarkt) bis Ende 1998 sechs Vorhaben gefördert worden. Das Investitionsvolumen betrug insgesamt 12,97 Mio. Euro. Der weitere Bedarf für frisches Obst und Gemüse wird wie folgt abgeleitet:

Bei der Einwohnerzahl von rd. 18 Mio. in Nordrhein-Westfalen führt eine Steigerung des Pro-Kopf-Verbrauchs um 20 kg (+ 12 %) und einem durchschnittlichen Inlandsanteil an der Marktversorgung von 30 % zu einem zusätzlichen Marktvolumen von 100.000 t für die nordrhein-westfälische Produktion. Für die Vermarktung dieser zusätzlichen Mengen ist ein Ausbau der marktwirtschaftlichen Infrastruktur erforderlich.

Der Bedarf wird aus der Situationsanalyse nur unzureichend abgeleitet, konnte durch Erläuterungen beim Ministeriumsbesuch jedoch ermittelt werden.

Obst und Gemüse verarbeitet

Dieser Sektor wurde in der Förderperiode 1994 bis 1999 mit insgesamt ca. 10,3 Mio. Euro gefördert. Der Bedarf für verarbeitetes Obst und Gemüse wird wie folgt abgeleitet. Das Hauptargument der Förderung für verarbeitetes Obst und Gemüse ergibt sich aus der Strategie, auch Convenience und TK-Produkte mit in die Vermarktung aufzunehmen.

Der Bedarf wird aus der Situationsanalyse nur unzureichend abgeleitet, die Schwächen im Bereich der Vermarktungsstrukturen werden nicht eindeutig aufgezeigt, konnten jedoch durch Erläuterungen beim Ministeriumsbesuch ermittelt werden. Die Bedarfsermittlung basiert innerhalb des Ministeriums auf einem hohen Kenntnisstand. Trotz dieser internen Qualifikation wäre eine Bedarfsermittlung über wissenschaftliche Untersuchungen zur Untermauerung der Entwicklungshypothesen angebracht.

Kartoffeln

Der Bereich Kartoffeln wurde in der Vorgängerperiode mit insgesamt 3,07 Mio. Euro gefördert. Die geplanten Investitionen in der Förderphase 1994 bis 1999 betrafen im maschinellen Bereich die Erhöhung der Annahmekapazitäten um 555 t/h, der Sortierkapazitäten um 310 t/h und der Abpackkapazitäten um 68 t/h. Der Bedarf für die jetzige Förderperiode ergibt sich aus der Ausgangssituation.

Seit Anfang der 1990er Jahre nahm der Anbau von Kartoffeln stetig zu. Auf der Grundlage einer Schätzung der Landwirtschaftskammer Rheinland wird auch der Bedarf an Verarbeitungskapazität zunehmen. Ein Ausbau der Verarbeitungsindustrie für Kartoffeln in Nordrhein-Westfalen wäre notwendig, um lange Transportwege für die hier produzierte Rohware und für den Rücktransport der hergestellten Veredlungsprodukte zu vermeiden. Darüber hinaus verfügen die Unternehmen nicht über ausreichende Lagerkapazitäten für Rohware bzw. im Frischbereich für Fertigprodukte. Für einen kontinuierlichen Betriebsablauf und für eine kontinuierliche Belieferung der Abnehmer muss die Lagerkapazität inklusive Annahmekapazität für Rohware angepasst werden.

Die Bedarfsermittlung für den Sektor Kartoffeln deckt sich mit der grundsätzlichen Strategie der Stärkung der Regionen und der Förderung starker (expandierender) Erzeugungsbereiche. Die stufenübergreifende Betrachtung (Erzeugung, Erfassung, Verarbeitung) bietet eine fundierte Bedarfsermittlung.

Blumen und Zierpflanzen

Dieser Sektor wurde in der Förderphase 1994 bis 1999 mit insgesamt 24 Mio. Euro gefördert. Grundlage der Bedarfsermittlung für den Sektor Blumen und Zierpflanzen ist die allgemeine Marktlage. Es wird mit einem Anstieg des Pro-Kopf-Verbrauchs an Blumen und Zierpflanzen in den nächsten 10 Jahren um 19 % gerechnet. Dies würde zu einer Steigerung des Marktvolumens um rund 260 Mio. Euro führen.

Die marktstrukturelle Bedarfsableitung wurde auf der Grundlage von Schätzungen und ohne Zuhilfenahme externer Quellen (Gutachten o.Ä.) vorgenommen. Sie ist eher unzureichend, konnte jedoch durch weitere Informationen während des Ministeriumsbesuches ausreichend begründet werden.

Die im bundesdeutschen Vergleich günstige Produktions- und v.a. Vermarktungsstruktur zwingt zu der Frage, ob weiterer Förderbedarf bzw. weiterhin eine Fördernotwendigkeit vorhanden ist. Dies hat vor dem Hintergrund des Gebotes der Nachhaltigkeit, d.h. der Frage, inwieweit insbesondere wiederholt geförderte Unternehmen in der Lage sein müssten, nach staatlicher Unterstützung eigenständig eine Weiterentwicklung vorzunehmen, zu geschehen. Dieser Sachverhalt macht in NRW eine sehr gründliche Prüfung des Förderbedarfes und der zukünftig eigenständigen Entwicklungsmöglichkeiten in diesem Sektor zwingend erforderlich, um die Gefahr von Mitnahmeeffekten zu reduzieren. Bezüglich NRW und hinsichtlich der beschriebenen Situation ist die Analyse auf europäischer Ebene auszuweiten und hier speziell auf die niederländische Situation mit ihrem sehr leistungsfähigen Gartenbau. Das Erreichen international wettbewerbsfähiger Strukturen kann nur dann zu der Entscheidung führen, die betroffenen Unternehmen aus einer Förderung herauszunehmen, wenn gewährleistet ist, dass v.a. bei direkten Konkurrenten benachbarter Mitgliedstaaten ‚Waffengleichheit' herrscht. In dieser Situation ist ein kongruentes strategisches Vorgehen über Mitgliedstaaten hinaus notwendig, um wettbewerbsverzerrende staatliche Unterstützung zu vermeiden. Dies sollte in den Plänen seinen Niederschlag finden.

Insgesamt ist die Strategie hinsichtlich der Sektorauswahl, zukunftsfähige Bereiche mit landeseigener Kernkompetenz wie den Gartenbau zu unterstützen. Andererseits sollen politisch und gesellschaftlich als erstrebenswert angesehene Neuausrichtungen wie Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung und Nachwachsende Rohstoffe gefördert werden. Inwieweit ein Bedarf in den nicht geförderten Sektoren Milch, Fleisch, Getreide und Ölsaaten gegeben war, ging aus dem Plan nicht hervor, wurde aber in den Gesprächen mit der expliziten Prioritätensetzung begründet. Die für die Förderperiode 2000 bis 2006 vorgenommene Auswahl der Sektoren für NRW ist nachvollziehbar.

7.3.1.3 Ziele und Prioritäten

Nordrhein-Westfalen beabsichtigt, im Rahmen der Förderperiode 2000 bis 2006 einen Beitrag zur Entwicklung einer ökologisch und ökonomisch stabilen Land- und Forstwirtschaft und der damit verbundenen Attraktivität ländlicher Räume zu leisten. Dazu werden im EPLR drei große Förderschwerpunkte gebildet.

Sektorübergreifend sollen die Förderangebote in den Bereichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung zu international leistungsfähigen Betriebsstrukturen führen, dem wachsenden Bedürfnis der Verbraucher nach umweltfreundlich, tierschutzgerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln nachkommen und das wachsende Segment ökologisch bzw. regional erzeugter und vermarkteter Produkte bedienen.

Sektorspezifisch lassen sich folgende Hauptzielrichtungen benennen:

- Bündelung und Zusammenfassung des Angebotes,
- Bündelung und Stärkung der Absatzeinrichtungen,
- Bedienung der Nachfrage aus eigener Produktion,
- Verbleib der Wertschöpfung des Veredlungsprozesses in NRW.

7.3.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren

Im EPLR werden für die Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen“ die in Tabelle 7.2 dargestellten Ziele quantifiziert.

Tabelle 7.2: Zielquantifizierung zur Maßnahme Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen

Sektor	Geförderte Erzeuger-zusammenschlüsse	Zahl der Investitions-vorhaben	Zahl der Vermarktungs-konzeptionen
Regionale Vermarktung	20-30	50-80	50-80
Ökologischer Landbau	5-15	35-45	50-70
Nachwachsende Rohstoffe	3-8	15-25	
Obst & Gemüse		75-95	
Blumen & Zierpflanzen		15-25	

Quelle: EPLR NRW, Kap. VI.1.6.

Für den Sektor Nachwachsende Rohstoffe wird die Zielquantifizierung mit einer angestrebten Flächenverwendung von ca. 5.000 bis 10.000 ha angegeben.

Für die Sektoren Obst/Gemüse/Kartoffeln werden im Rahmen der Zielquantifizierung messbare Angaben gemacht (Flächenausdehnung 16.000 ha, zusätzliche Produktionsmenge von bis zu 600.000 t erwartete Umsatzsteigerung bis zu 98 Mio. Euro). Eine sektorübergreifende Messgröße ist jedoch schwer nachvollziehbar.

Für den Sektor Blumen und Zierpflanzen werden im Rahmen der Zielquantifizierung messbare Angaben gemacht (Flächenausdehnung 250 ha, Umsatzsteigerung insgesamt bis zu 176 Mio. Euro).

Der Erfolg der Maßnahmen soll mit Hilfe folgender Wirkungsindikatoren, soweit dies für Nordrhein-Westfalen statistisch aufbereitet werden kann, gemessen werden:

- Entwicklung der Marktanteile bzw. Umsatzentwicklungen,
- Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren.

Für den Sektor Ökologischer Landbau und Regionale Vermarktung, Nachwachsende Rohstoffe wird im Rahmen der Zielquantifizierung der Versuch unternommen messbare Angaben zu machen:

- Verkaufserlöse der gemeinschaftlich verarbeiteten/vermarkteten Erzeugnisse,
- Anteil der durch Lieferverpflichtungen mit Erzeugergemeinschaften und –organisationen gebundenen Produktionskapazität bei geförderten Verarbeitungsbetrieben,
- Auslastung der Anlagen mit ökologisch erzeugten oder regional vermarkteten landwirtschaftlichen Produkten über Lieferverträge mit Erzeugern/ Erzeugerzusammenschlüssen.

In der vorliegenden Form sind diese Angaben unzureichend, da sie keinen Erfolgsmaßstab, sondern eine Zustandsbeschreibung darstellen. Es gibt keine Vergleichsmöglichkeiten bezüglich einer tatsächlichen Verbesserung aufgrund der Investition. Die Auslastung der Investitionen mit regionalen bzw. ökologischen Erzeugnissen und der Anteil der durch Lieferverpflichtungen gebundenen Produktionskapazität werden in den Förderrichtlinien definiert und sichern so die Zielerreichung.

7.3.1.5 Maßnahmen

Die Beschreibung der geplanten Maßnahmen der einzelnen Sektoren ist dem EPLR (S.108 ff) zu entnehmen.

Fördermodalitäten

Insgesamt wird die Förderung ausschließlich in Form eines einheitlichen Zuschusses ausgezahlt, der keine fallspezifische Staffelung (etwa nach Zielerfüllungsgrad) beinhaltet.

Andere Förderformen, wie Kredit, Bürgschaft etc. wurden nicht berücksichtigt. Als Beihilfeintensität wurde im Plan ein Korridor von 5 bis 30 % angegeben. Dies hat den Vorteil, dass Anpassungen innerhalb des Korridors keiner weiteren Genehmigung durch die EU-Kommission bedürfen.

Bis 2001 wurden von NRW Beihilfesätze zwischen 25 und 30 % angewandt. Seit 2002 ist aufgrund der notifizierten Änderungen der Grundsätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" eine Förderung bis zu 40 % in den Bereichen Öko/Regio möglich. Dementsprechend wurde im Änderungsantrag des Planes durch NRW eine Erhöhung des maximalen Fördersatzes auf 40 % in den Sektoren beantragt und genehmigt. Der Gemeinschaftsbeitrag des EAGFL beträgt 25 %, die nationalen Ausgaben 75 % der öffentlichen Aufwendungen. Die Beihilfeintensität lag im Durchschnitt des Jahres 2002 über alle Sektoren hinweg bei ca. 31 % der förderfähigen Gesamtkosten. NRW hat sich bei der Planerstellung 1999 entschieden, nicht den nach EU-Recht höchstmöglichen Kofinanzierungsanteil von 50 % EAGFL Mitteln zu wählen, sondern nur 25 %. Engpässe in den öffentlichen Haushalten wirken sich unter diesen Umständen massiver aus.

Die mittelbare Zielgruppe ist immer der landwirtschaftliche Erzeuger, der von der Förderung Vorteile erlangen soll. Die unmittelbare Zielgruppe sind Vereinigungen von Erzeugern sowie Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung als Marktpartner von Erzeugern und/oder Vereinigungen von Erzeugern. In der Regel ist die Einzelhandelsstufe von der Förderung ausgeschlossen, eine Ausnahme bildet die Förderung im Bereich Ökologischer Landbau und Regionale Vermarktung. Hier werden auf Einzelhandelsstufe vorwiegend bäuerliche Initiativen gefördert. Dagegen ist der überregionale Einzelhandel ausgeschlossen.

Grundlage für die Förderung sind die Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte. Insgesamt müssen die zu fördernden Projekte den im Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02), in der VO (EG) Nr. 1257/1999 und in den Fördergrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe formulierten Anforderungen entsprechen. Darüber hinaus haben die Antragsteller im Einzelnen folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

– Vorlage einer schlüssigen Produktions- und Vermarktungskonzeption (Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung),

- Vereinigung von Erzeugern für mindestens fünf Jahre bei Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen,
- Darstellung der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens aufgrund geeigneter Unterlagen,
- Vertragliche Bindungen mit der Erzeugerstufe.

Der Nachweis, dass Fördermittel nur zugunsten von Erzeugnissen eingesetzt werden, für die normale Absatzmöglichkeiten bestehen, muss gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 in jedem Einzelfall durch den Antragsteller geführt werden.

In der Maßnahmenbeschreibung des Programms werden die Fördergegenstände detailliert aufgeführt. In der Summe können letztendlich alle Aktivitäten zwischen Hoftor und Einzelhandelsstufe gefördert werden. NRW hat eine Fokussierung der Maßnahmen in den Sektoren auf Teilbereiche vermieden. Dadurch kann flexibler auf Veränderungen in den Märkten während der Förderperiode reagiert werden. Eine Ausnahme bildet der Ausschluss von größeren Einzelhandelsunternehmen in der Förderung regionaler Vermarktung. Nach Artikel 28 der VO (EG) 1257/1999 sind Investitionen auf der Einzelhandelsstufe gänzlich ausgeschlossen. Die Einbindung des professionellen Know-hows von größeren Einzelhandelsunternehmen ist durch die mögliche Förderung innerhalb von Vermarktungskonzeptionen teilweise gegeben.

Hinsichtlich der Ausgestaltung beschränkt sich NRW auf die Vergabe von Zuschüssen. Für Nordrhein-Westfalen hat sich diese Fördermodalität bewährt. In der Maßnahmenausgestaltung fehlte bisher ein formales Auswahlverfahren, mit dessen Hilfe die Anträge nach ihrer Qualität im Sinne von Zielerreichung eingestuft werden können. Grundsätzlich erfolgt die Auswahl der Projekte nach dem Prinzip, ob die Fördervoraussetzungen erfüllt sind oder nicht. Allerdings besteht ein informelles Auswahlverfahren aufgrund der begrenzten Finanzmittel. Sobald das verfügbare Mittelvolumen durch Bewilligungen ausgeschöpft ist, haben weitere Anfragen keine Aussicht auf Erfolg. Mit diesem Verfahrensablauf ist NRW eher unzufrieden. Ende des Jahres 2002 wurde ein Auswahlverfahren erarbeitet.

Bisher konnten alle beantragten Projekte gefördert werden. Vor dem Hintergrund knapper werdender nationaler Mittel wird ab 2003 in den Sektoren Obst, Gemüse und Kartoffeln ein Auswahlverfahren eingeführt, welches anhand objektiver Kriterien eine Auswahl aus bis zu einem Stichtag eingegangenen Anträgen ermöglichen soll.

NRW hat im Rahmen der Förderung die Funktion des Impulsgebers in den Bereichen Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung und Nachwachsende Rohstoffe. In diesen Sektoren sollen Anregungen gegeben und Perspektiven aufgezeigt werden. Dies ist daran abzulesen, dass Pilotvorhaben, Erstellung von Konzeptionen und Organisations-

gründungen unterstützt werden sollen. Ein weiterer Hinweis ist, dass umfangreiches Informationsmaterial für potenzielle Investoren zur Verfügung gestellt wird.

In den anderen, vielfach schon langjährig geförderten Sektoren stehen die Anfragen und der signalisierte Bedarf von Unternehmen und Verbänden stärker im Vordergrund. Hier kann die Funktion des Ministeriums eher als reaktiv eingestuft werden.

7.3.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption

Die Gesamtstrategie zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft von der Produktion über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung zu stärken. Die Fördermaßnahmen sollen die multifunktionale Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie des ländlichen Raums stärken.

Die Zielsetzung in den einzelnen Sektoren resultiert aus der analysierten Ausgangssituation und greift die beschriebenen Stärken und Schwächen auf. Die Maßnahmen entsprechen der formulierten Zielsetzung und sind geeignet, die formulierten Ziele zu erreichen. Dementsprechend sind die Ziele problembezogen und realitätsnah. Unzureichend dargestellt ist die Beziehung der Ziele untereinander, d.h., die **Zielhierarchie** ist nicht unbedingt klar erkennbar.

Auf Programmebene sind die Ziele weitgehend kohärent (siehe auch Kapitel 2). Die Zielsetzungen der weiteren Programmbestandteile haben gegenüber dem Programmbestandteil Verarbeitung und Vermarktung keine negativen Auswirkungen. Positive Effekte gehen ggf. von den Maßnahmen im Bereich Diversifizierung und Agrarumweltmaßnahmen aus. Hiervon können durch Fördermaßnahmen positive Wirkungen z.B. auf den Ökologischen Landbau ausgehen und z.B. das Produktionspotenzial für eine regionale Vermarktung oder Vermarktung ökologischer Produkte erhöhen. Weiterhin sind z.B. einzelbetriebliche Förderungen, insbesondere für artgerechte Tierhaltung und den Ausbau der Direktvermarktung sowie die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit als positiv für den Bereich der Regionalvermarktung einzuschätzen.

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

Aufgrund der geringen zeitlichen Distanz zwischen Planformulierung und Zwischenbewertung hat sich die Marktsituation kaum verändert, so dass die Gültigkeit der Ziele wei-

terhin gegeben ist. Da die Ist-Situation in den Sektoren Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung und Nachwachsende Rohstoffe nur unzureichend genau beschrieben werden kann, mangelt es auch den Zielen für diese Sektoren an Präzision.

Der rechtliche Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 und die dazu ergangenen Durchführungsvorschriften lassen flexible Anpassungen zu. Dies ist abzulesen an den möglichen Verschiebungen des Mitteleinsatzes zwischen den Sektoren, Mittelauf- oder -abstockungen im Programmbestandteil V&V, innerhalb des Landesprogramms oder sogar einer Erhöhung/Rückgabe der Programmmittel des Landes. Diese Flexibilität ist sehr zu begrüßen und ist ein Schritt in die richtige Richtung, um das Spektrum von Reaktionsmöglichkeiten auf nicht vorhersehbare Marktentwicklungen zu erweitern, was gerade im Bereich der Marktstrukturverbesserung notwendig ist.

7.3.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

7.3.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteils

Die Erarbeitung des Programmbestandteils „Verarbeitung und Vermarktung" begann mit der Einberufung der Projektgruppe „Ländlicher Raum" am 09.09.1998 und endete vorläufig am 07.09.2000 mit der Genehmigungsentscheidung.

Neben dem Programmkoordinierungsreferat (II-1) war für die Koordination des Bausteins Verarbeitung und Vermarktung das Marktstrukturreferat (II-2) verantwortlich. Von hier wurden die Aufträge an die für die jeweiligen Sektoren zuständigen weiteren Referate (II-5, Pflanzen- und Gartenbau/Nachwachsende Rohstoffe und II-6, Öko-Landbau) weitergegeben. Für den Sektor Regionale Vermarktung war das Marktstrukturreferat zuständig. Darüber hinaus wurden das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd sowie die Landwirtschaftskammer Rheinland beteiligt.

Bei der Erstellung des Programmbestandteils V&V maßgeblich mitgewirkt haben insgesamt sechs bis sieben Personen aus dem Ministerium, den Bewilligungsstellen des LEJ und der Landwirtschaftskammer Rheinland. Es gab eine Projektgruppe, in der die einzelnen Referate beteiligt waren, und die in einem Abstimmungsprozess die Gewichtung der einzelnen Schwerpunkte und Maßnahmenbereiche vornahm. Die finanziellen Ansprüche des Bereiches V&V wurden im Gesamtplan ausreichend berücksichtigt.

Die organisatorische Abwicklung der Programmerstellung erfolgte, indem die formalen Vorgaben der Programmkoordination für die Ausgestaltung der einzelnen Programmbestandteile den Fachabteilungen des Ministeriums übermittelt wurden und diese die Be-

standteile inhaltlich füllten. Bezüglich der allgemeinen Strategie fanden innerhalb der gegründeten Arbeitsgruppe Produktion und Vermarktung regelmäßig Abstimmungen statt, welche Sektoren in das Programm aufgenommen werden sollten. Inhaltlich wurde im Wesentlichen die Ausrichtung aus der Förderperiode 1994 bis 1999 übernommen. Im Allgemeinen gibt es hinsichtlich der organisatorischen Umsetzung keine Beanstandungen, da die kompetenten Fachreferate eingebunden waren und ein interner Austausch gewährleistet war.

Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner

Da die Verbände in NRW eine überschaubare Klientel darstellen und durch die langjährige Förderung im Bereich V&V ein strukturiertes Netzwerk zwischen Behörden, Unternehmen und Verbänden entstanden ist, das ohnehin regelmäßigen Kontakt pflegt, ist dieser Aspekt ausreichend berücksichtigt. Inwieweit erneut eine Konzentration der Förderung in der Region Rheinland, wie schon in der Förderperiode 1994 bis 1999 der Fall, stattfindet, bleibt abzuwarten.

Publizität

Um die Öffentlichkeit über die Fördermöglichkeiten zu informieren, wurden Informationsbroschüren sowohl zum Gesamtprogramm als auch speziell zu den Maßnahmen Regionalvermarktung und Öko-Landbau herausgebracht. Darüber hinaus wurde über die Fachpresse (Wochenblatt und Pressemitteilungen) und die Internet-Homepage auf die Fördermöglichkeiten hingewiesen. Ganz wichtig war die Informationsvermittlung über direkte persönliche Kontakte und im Rahmen von Informationsveranstaltungen z.B. Fachveranstaltungen auf Kreisebene, Treffen regionaler Vermarktungsinitiativen, kommunale Treffen z.B. Agenda 21-Veranstaltungen und weitere. Andere externe Quellen wie das Wirtschaftsministerium, die Staatskanzlei und die Wirtschafts- und Sozialpartner kooperierten bezüglich der Informationsweitergabe. Das MUNLV, wie auch die Landesregierung, verfügt über einen zentralen Informationsservice, der den Versand von Informationsmaterial wahrnimmt und teilweise auch telefonisch Auskünfte erteilt.

Die Weitergabe von Informationen zur Förderung im Bereich V&V erfolgte umfangreich und gut koordiniert. Intern wie extern wurden die verschiedensten Instrumente, vom Internet bis zur persönlichen Informationsvermittlung genutzt, um auf das Programm aufmerksam zu machen. Besonders für den recht neuen Sektor Regionale Vermarktung wurde ein erheblicher Aufwand an Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Das Ministerium geht davon aus, mit dieser Informationspolitik alle potenziellen Antragsteller erreicht zu haben. Die Evaluatoren schließen sich diesem Urteil an.

7.3.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Die Zuständigkeiten im Bereich Verarbeitung und Vermarktung stellt Tabelle 7.3 dar (siehe auch Kapitel 2).

Tabelle 7.3: Zahlstellen und Zuständigkeiten im Programmbestandteil V&V

Zahlstelle	Zuständig für
Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf (LEJ)	Regionale Vermarktung, Ökologischer Landbau, Nachwachsende Rohstoffe, Obst- und Gemüseverarbeitung, Kartoffeln
Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland als Landesbeauftragter in Bonn	Obst und Gemüse frisch, Blumen und Zierpflanzen (Förderabwicklung mit Erzeuger-Absatzorganisationen)
Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe als Landesbeauftragter in Münster	wie Landwirtschaftskammer Rheinland

Quelle: Eigene Darstellung.

7.3.2.3 Inhaltliche Durchführung

Generell folgt die Abwicklung der Antragsbearbeitung von Zwischen- und Schlusszahlungen den einschlägigen Abwicklungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. Die landesspezifischen Besonderheiten stellen sich wie folgt dar:

Vor der offiziellen Antragstellung werden bei Bedarf im Rahmen von Informationsgesprächen offene Fragen geklärt. Daneben wird in diesen informellen Vorgesprächen geklärt, ob ein Antrag Aussicht auf Erfolg hat oder etwa aufgrund fehlender öffentlicher Finanzmittel erst später gestellt werden sollte. Dazu wird vor der Antragsprüfung eine Prüfung der verfügbaren nationalen und der EU Finanzmittel durchgeführt.

Im Prinzip erfolgt keine formalisierte Projektauswahl. Wer sich meldet und die Voraussetzungen erfüllt, wird gefördert. Eine Begrenzung der Förderfälle resultiert aus der Begrenzung der nationalen Kofinanzierungsmittel. Eine formelle Ablehnung aufgrund knapper Finanzmittel gab es bisher jedoch nicht. Die Zuteilung der Mittel erfolgt projektbezogen, d.h., es wird jedes Mal vorher geprüft, ob genügend nationale Mittel vorhanden sind. Oft sind die Anträge lückenhaft und es bedarf einer intensiven Beratung, damit ein Antrag beurteilungsreif ist. Teilweise werden Anträge von einer externen privaten Agentur für Subventionsberatung gestellt. Der Vorteil ist, dass dann qualifizierte Anträge vorliegen, die die Anforderungen erfüllen.

Die Verwaltungskontrolle verläuft gemäß den einschlägigen Richtlinien nach dem Vier-Augen-Prinzip. Geprüft wird anhand von Checklisten, die u.a. für die Vor-Ort-Kontrolle und für die Prüfung der Mindeststandards relevant sind. Für NRW stellt die Prüfung von Mindeststandards kein Problem dar.

Der gesamte Ablauf von der Antragsannahme bis zur Festlegung der Fördersumme wird in der Bewilligungsstelle durchgeführt. Die förderfähigen Kosten entsprechen in der Regel den zuwendungsfähigen Kosten. Die Genehmigung eines vorzeitigen förderungsschädlichen Investitionsbeginns ist in NRW eher die Ausnahme und macht ca. 5 % der Bewilligungen aus. Ein vorzeitiger Investitionsbeginn wird vom Ministerium direkt entschieden, erst dann kann die Bewilligungsstelle den vorzeitigen Maßnahmebeginn genehmigen. Das Risiko vor der Bewilligung mit der Investition zu beginnen, bleibt auf der Seite der Zuwendungsempfänger.

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens finden örtliche Prüfungen und Kontrollen statt, die sog. Inaugenscheinnahme. Der Technische Prüfdienst, der Teil der Zahlstelle ist, führt aufgrund von Risikoanalysen die Vor-Ort-Kontrollen durch. Somit wird jeder Fall vor Ort zu 100 % geprüft. Innerhalb einer Prüfung muss eine unabhängige Person den Vorgang noch mal prüfen. Damit wird das Vier-Augen-Prinzip vertikal und horizontal umgesetzt.

Insgesamt ist die Handhabung der Antragsabwicklung, Genehmigung und des Projektabschlusses sinnvoll gestaltet und konzentriert sich auf die wesentlichen Vorgänge. Ein Handbuch zur Förderung sowie Checklisten erleichtern den gegenüber der Förderperiode 1994 bis 1999 erhöhten Arbeitsaufwand. Seit 2003 gibt es für Projekte im Bereich Obst, Gemüse und Kartoffeln eine offizielle Antragsfrist (15.03.). Die bisherige Praxis, aufgrund von Projektskizzen den Mittelbedarf zu planen, führte zu Fehlplanungen im Landeshaushalt. Ursache war, dass Unternehmen ihre Investitionspläne nicht verwirklichten. Mit der Vorgabe einer Antragsfrist werden investitionswillige Unternehmen aktiviert, einen formellen Antrag auf Förderung zu stellen. Es wird davon ausgegangen, dass nur Unternehmen, die ein Vorhaben zeitnah realisieren wollen, den mit der Antragstellung verbundenen hohen Aufwand betreiben. Dadurch soll die Planbarkeit erhöht werden.

NRW geht davon aus, dass es in nächster Zukunft einen Antragsüberhang geben wird. Daher wird seit Herbst 2002 an der Konzeption eines Auswahlverfahrens gearbeitet. Ursache ist die Forderung der EU-Kommission nach einer Priorisierung der Anträge nach objektiven Kriterien, sobald mehr Anträge gestellt werden, als Mittel verfügbar sind. Als Problem wird die Festlegung objektiver sowie rechtlich unanfechtbarer Kriterien (z.B. bzgl. Zielerreichungsgrad) gesehen.

7.3.2.4 Finanzabwicklung

Der Finanzplan wurde für die gesamte Laufzeit 2000 bis 2006, mit einer Aufteilung auf die jeweiligen Haushaltsjahre aufgestellt. Die Aufteilung der Mittel ist mit ihrer Jährlichkeit verbindlich. Die Flexibilität über die Jahre ist somit eher gering. Änderungsanträge können nur einmal im Jahr gestellt werden und müssen eingehend begründet sein. Die neuen Regelungen zur Programmänderung werden hier gewisse Erleichterungen bringen (siehe Kapitel 10.5).

Während in der alten Förderphase die Mittel über den Projektzeitraum zu verteilen waren, gilt jetzt aufgrund der Zuordnung in den Bereich der EAGFL, Abt. Garantie, das Jährlichkeitsprinzip. Das bedeutet, dass jedes Jahr mit der Anstrengung verbunden ist, die Mittel auszuzahlen. Auf die Jahrestranche bezogen müssen die EAGFL-Mittel bis zum 15. Oktober nicht nur bewilligt, sondern auch auf der Grundlage bezahlter Rechnungen geprüft, ausgezahlt und verbucht sein. Bis zum 31. Dezember müssen dann die Bundes- und Landesmittel ausgegeben werden. Bei großen Investitionsvorhaben ist dies laut MUNLV problematisch, da der Prozess der Investition sich anders darstellt. Die Jährlichkeit entspricht nicht der realen Vorgehensweise bei großen Investitionen.

Von Jahresbeginn an werden die monatlichen Ausgaben auf der Grundlage der „Tabelle 104“ ermittelt. Ab dem 15. Juni erfolgt eine 14-tägige bzw. wöchentliche Prüfung der Mittel. Nicht rechtzeitig abgerufene Mittel fließen dann in andere Bereiche des Programms.

Ein ordnungsgemäßer Mittelabfluss war aufgrund der späten Programmgenehmigung im Herbst 2000 und des entsprechend möglichen Beginns von größeren Investitionsprojekten im Frühjahr 2001 im Bereich Marktstrukturverbesserung in den ersten 1½ Jahren in nennenswertem Umfang nicht möglich. Daher ist es verständlich, dass nach gut 40 % des Zeitraumes der Förderperiode erst 33 % der Mittel ausgezahlt wurden. Letztendlich sind finanziell die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllt worden (vgl. Tabelle 7.4).

Tabelle 7.4: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31. 12. 2002)

	KOM-Entscheidung vom	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000 bis 2006
		Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt							
Plan: EPLR	29.09.2000	23,50	16,50	14,20	12,80	12,60	11,30	11,10	102,00
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	3,84	16,50	13,20	11,80	11,60	10,30	10,10	77,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	3,86	8,39	13,20	11,80	11,60	10,28	10,08	69,21
geplante Änderung in	2003	3,86	8,39	10,10	11,80	11,60	10,28	10,08	66,10
Ist: Auszahlungen		3,86	8,39	10,10					
		EU-Beteiligung, Mio. Euro							
Plan: EPLR	29.09.2000	5,88	4,13	3,55	3,20	3,15	2,83	2,78	25,50
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	0,96	4,13	3,30	2,95	2,90	2,58	2,53	19,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	0,96	2,10	3,30	2,95	2,90	2,57	2,52	17,30
geplante Änderung in	2003	0,96	2,10	2,52	3,00	2,90	2,57	2,52	16,52
Ist: Auszahlungen		0,96	2,10	2,52					

Anm.: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre.
Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 1.1.2000.
Quelle: MUNLV (Monitoringtabellen).

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. Problematisch sind die unterschiedlichen Haushaltsjahre in Verknüpfung mit dem Jährlichkeitsprinzip. Dies führt sowohl zu einem deutlichen administrativen Mehraufwand und andererseits zu erheblichen Einbußen bezüglich einer flexiblen Reaktion auf wirtschaftliche Notwendigkeiten, wie etwa bauliche Anpassungen einer größeren Investition mit Auswirkungen auf den Abfluss der Fördermittel.

Das Jährlichkeitsprinzip erhöht den Druck der jährlichen Auszahlung und vermindert die Fördereffizienz, da der Faktor das „Geld abfließen lassen zu müssen“, zum Jahresabschluss immer mehr Raum einnimmt. Eine dahingehende Änderung der Zahlungsmodalitäten könnte eine Verbesserung bringen. Darüber hinaus sind schnellere Genehmigungsverfahren bei Änderungen notwendig bzw. sollten weniger Genehmigungstatbestände formuliert werden. Die Bundesländer sollten mehr Freiräume für eigenständige Entscheidungen innerhalb eines offener formulierten Rahmens haben.

Änderungsnotwendigkeiten in einem Maßnahmebereich wie V&V können oft nur verzögert bei der EU vorgelegt werden, weil alle Maßnahmen des Landesprogramms abgestimmt sein müssen. Hier erweist sich der integrierte Ansatz der Fördermaßnahmen im ländlichen Raum eher als hinderlich, insbesondere wenn in einem Maßnahmenbereich aufgrund aktueller Entwicklungen schnelle Reaktionen notwendig sind. Auch hier sind

Überlegungen innerhalb offener formulierter Rahmenbedingungen, die den Bundesländern mehr Entscheidungsfreiräume geben, geeignet, um den Erfordernissen der Investitionstätigkeit im Ernährungsgewerbe besser zu entsprechen.

7.3.2.5 Begleitungs- und Bewertungssystem

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. Die Daten werden in den Bewilligungsstellen erfasst und im MUNLV zusammengefasst (siehe auch Kapitel 2.5). Den Evaluatoren liegen Monitoringtabellen der Jahre 2000 und 2001 vor. Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen. Diese werden von den Bewilligungsstellen für den Bereich V&V direkt an die Evaluatoren weitergeleitet.

Das System funktioniert aufgrund von Anlaufschwierigkeiten sowie der Anpassungen der EB noch nicht ohne erheblichen zusätzlichen Nachbereitungsaufwand. Es wird angemerkt, dass die Mitarbeit der begünstigten Unternehmen teilweise ausbaufähig ist, teilweise auch eine Überforderung der Unternehmen durch den Erhebungsbogen vorliegt. Aus diesem Grund wurden von den Evaluatoren zusätzlich Projektlisten mit wenigen spezifischen Kennzahlen von den Bundesländern angefordert. Insgesamt wurden laut Monitoringtabellen in 2000 und 2001 22 Projekte mit 57,6 Mio. Euro förderfähigem Investitionsvolumen bewilligt, jedoch nur von 18 Projekten sind Erfassungsbögen eingegangen.

In der befragten Verwaltung wird die Belastung durch Meldepflichten, Jahresberichte und Agrarstrukturbericht als zu hoch empfunden. Es wird bemängelt, dass immer mehr Aufgaben hinzukommen, die häufig nur marginal voneinander abweichen. Außerdem führen unnötige Ergänzungen und Nacherhebungen häufig zu erheblichem Mehraufwand. Bei frühzeitiger Kenntnis über diese zusätzlichen Angaben wäre es möglich gewesen, die Checklisten und Erfassungslisten von Anfang an entsprechend zu gestalten. Insbesondere durch die Bestrebungen, derartige Informationen per EDV zu erfassen und zu verarbeiten, ergeben sich durch nachträgliche Anpassungen erhebliche Belastungen, da Multi-User-Datenerfassungs- und -verarbeitungssysteme angepasst werden müssen.

Das Monitoringverfahren erscheint für NRW insgesamt ungeeignet, da die Ausrichtung auf Bewilligungen nicht praktikabel ist bzw. Änderungen in den Bewilligungen nicht erfasst werden.

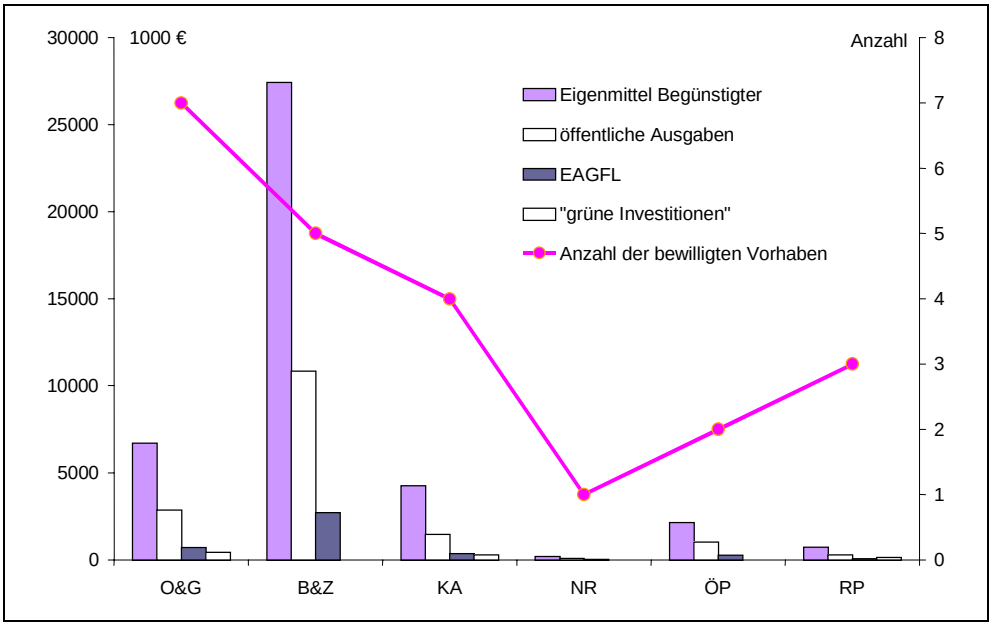
7.4 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen

7.4.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output

7.4.1.1 Auswertung Monitoringtabellen

Die Auswertung der Monitoringtabellen geht von folgenden Annahmen aus: Die in den Tabellenblättern g.1, g.2 und T.5.2 geben den im Berichtsjahr bewilligten Umfang von Projekten hinsichtlich der Verteilung auf Sektoren, Investitionsmotive sowie Gebietskulissen wieder. Im Tabellenblatt m&l in Zeile ‚Vermarktung von Qualitätsprodukten' wird der im Berichtsjahr realisierte Umfang von Projekten nach Art. 33 wiedergegeben.

Abbildung 7.2: Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und ‚Grünen Investitionen' in Nordrhein-Westfalen (2000 bis 2001)



Quelle: Monitoringtabellen 2000 und 2001.

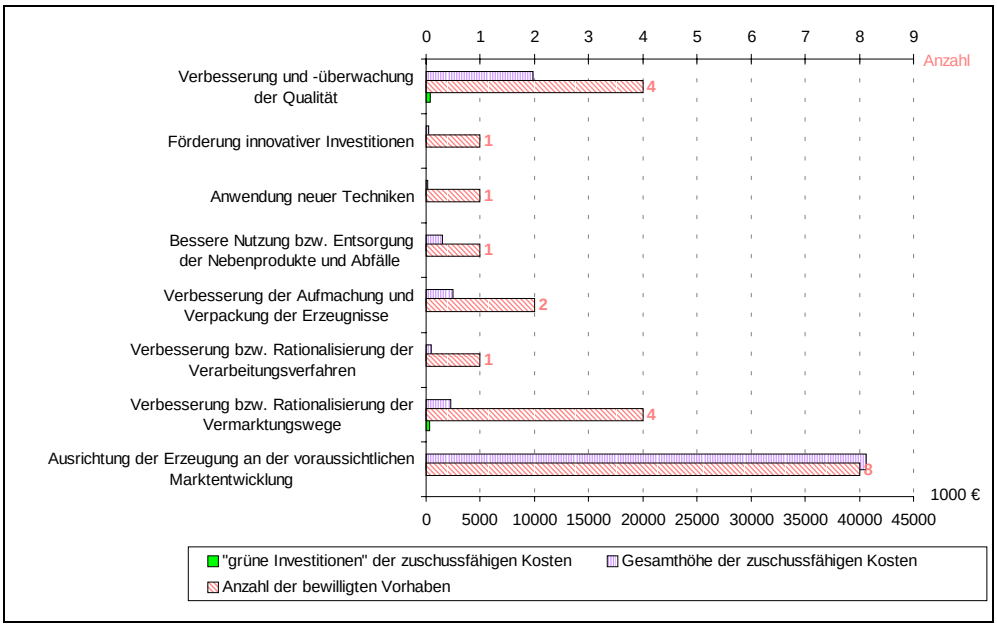
Die Gesamtsumme aller im Bereich der Maßnahmengruppe g bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben betrug bis Ende 2001 entsprechend der Angaben in den Monitoringtabellen 57,6 Mio. Euro, die sich auf 22 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und Sektoren ist Abbildung 7.2 zu entnehmen.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen bisher in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen (B&Z), Obst und Gemüse (O&G) sowie Kartoffeln (KA). Grüne Investitionen hatten

in den Sektoren Regionale Vermarktung sowie Obst, Gemüse und Kartoffeln eine Bedeutung. In den übrigen Sektoren waren sie weitgehend bedeutungslos.

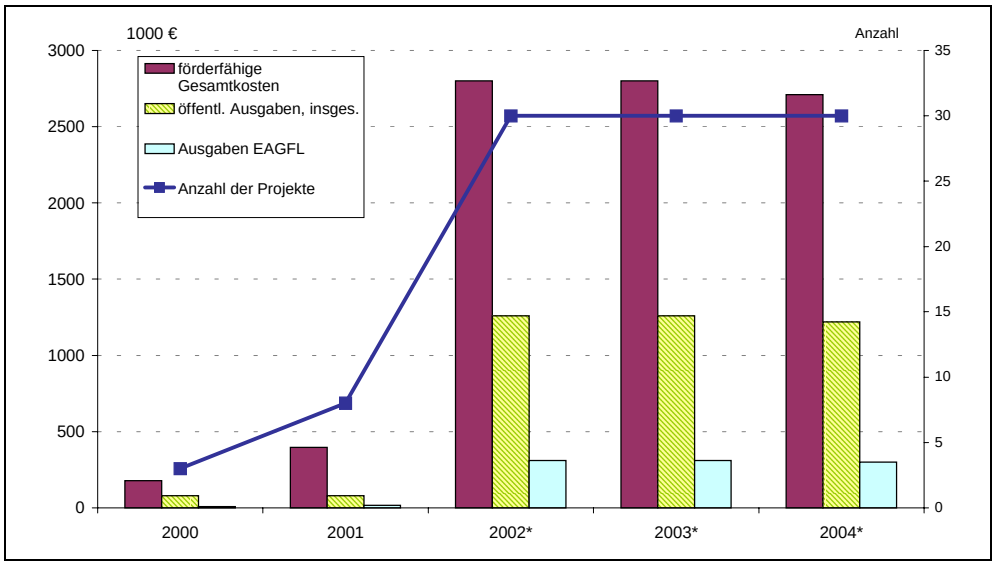
Entsprechend den Vorgaben der Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung und die Verbesserung und Überwachung der Qualität. Eine gewisse Bedeutung kommt noch den Kriterien Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse sowie der Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege und einer besseren Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle zu (vgl. Abbildung 7.3). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen spielten geringfügig im Bereich der Verbesserung und Überwachung der Qualität eine Rolle. Im Bereich der übrigen Investitionsziele hatten ‚Grüne Investitionen' kaum oder keine Bedeutung.

Abbildung 7.3: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen' (2000 bis 2001)



Quelle: Monitoringtabellen.

Abbildung 7.4: Umfang der Investitionen im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen (Kap. IX, Art. 33, Maßnahme m1) und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien in NRW (ab 2002 Prognosen)



* Vorausschätzungen lt. Monitoringtabelle

Quelle: Eigene Darstellung nach Monitoring-Tabellen.

Die förderfähigen Gesamtkosten aller elf im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen geförderten Projekte lag bei knapp 600.000 Euro. Dabei handelt es sich um Projekte mit einem durchschnittlichen Investitionsumfang je Projekt von 52.000 Euro (vgl. Abbildung 7.4).

Eine Auswertung der Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung nach Gebietskulissen in NRW ergab, dass keines der 2000 – 2001 nach Maßnahmen ‚g' und ‚m' geförderten Projekte in der Kulisse der benachteiligten Gebiete liegt.

7.4.1.2 Auswertung Projektliste

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die vom Bundesland für den Bereich der Marktstrukturverbesserung bis zum Stichtag 31.12.2002 bewilligten Projekte. Kennzahlen dieser Projekte sind zusammengefasst in Tabelle 7.5 dargestellt. Mit öffentlichen Fördermitteln in Höhe von 28,77 Mio. Euro wurden förderfähige Investitionen von insgesamt 97,88 Mio. Euro und Gesamtinvestitionen von 99,47 Mio. Euro angestoßen. Alles in allem wurden 31 Investitionsvorhaben in fünf Sektoren gefördert.

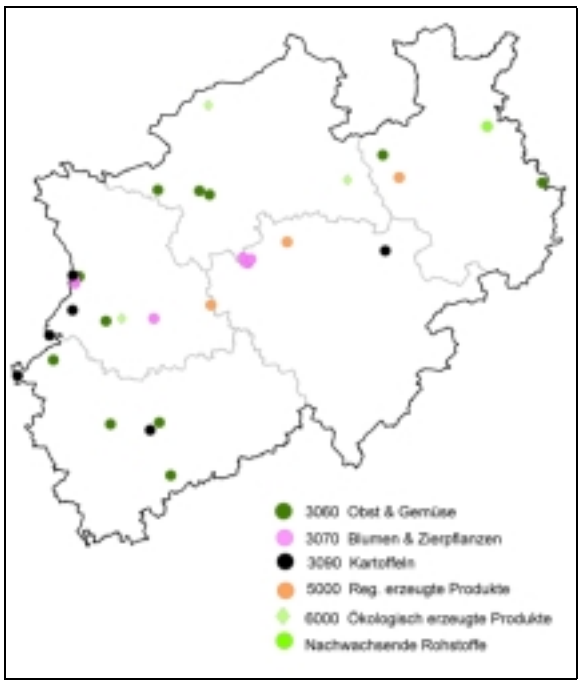
Tabelle 7.5: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in NRW (Stand: 31.12.2002)

Sektor	Projekte	Investitionskosten insgesamt		Förderfähige Investitionskosten		Öffentliche Ausgaben		Errechnete Förder-intensität
	Anzahl	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	Mio. Euro	Anteil Sektor in %	%
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	7	72,45	72,8	72,44	74,0	21,10	73,3	29,1
Kartoffeln (KA)	6	6,80	6,8	5,78	5,9	1,56	5,4	27,0
Nachwachsende Rohstoffe (NR)	1	1,47	1,5	1,47	1,5	0,44	1,5	30,0
Obst & Gemüse (O&G)	11	14,84	14,9	14,39	14,7	4,32	15,0	30,0
Ökol. erzeugte Produkte (ÖP)	3	2,93	3,0	2,93	3,0	1,08	3,8	36,8
Regional erzeugte Produkte (RP)	3	1,03	1,0	0,88	0,9	0,28	1,0	32,0
Summe	**31**	**99,53**	**100,0**	**97,88**	**100,0**	**28,78**	**100,0**	**29,4**

Quelle: Eigne Darstellung nach Angaben des MUNLV.

Die Förderintensität entsprach mit rd. 29,5 % dem für Deutschland vereinbarten Fördersatz. Abbildung 7.5 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 31 Projekte nach Sektoren.

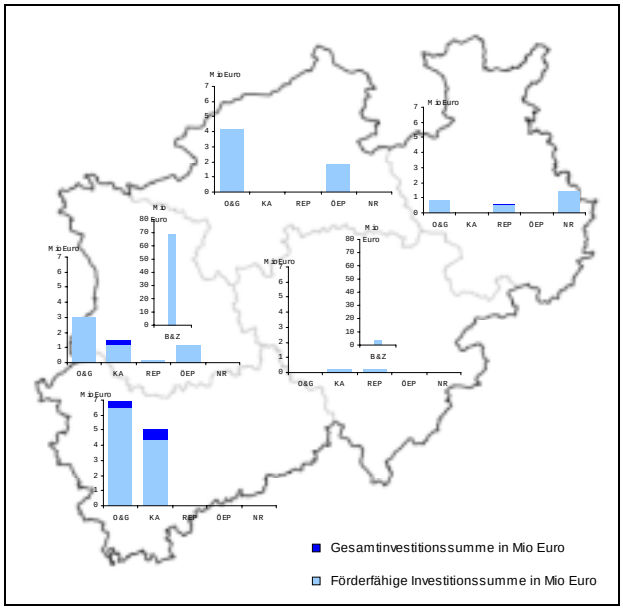
Abbildung 7.5: Regionale Verteilung der geförderten Projekte in NRW (Bewilligungsstand 31.12.02)



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

Der Schwerpunkt der Förderung, gemessen am förderfähigen Investitionsvolumen, lag bisher in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln. Räumlich findet eine Konzentration der Förderung im Niederrhein statt (vgl. Abb. 7.6).

Abbildung 7.6: Investitionsumfang nach Sektoren und Region (Bewilligungsstand 31.12.02)



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des MUNLV.
Eine vergrößerte, farbige Darstellung befindet sich in MB VII-Anhang 6.

7.4.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel sind die in Kap. 2 dargestellten Bewertungsfragen sowie der zu deren Beantwortung im Rahmen der Evaluation entwickelte Erhebungsbogen (s. MB-VII-Anhang 2 bis 4). Wie dort dargelegt, können aus den Erhebungsbögen nur Ergebnisse für die geförderten Projekte abgeleitet werden, die keine betriebsübergreifenden Effekte berücksichtigen, 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. Für Nordrhein-Westfalen wurde von 18 eingegangenen Erhebungsbögen ein Fallbeispiel ausgewählt, um anhand der projektspezifischen Angaben 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 1,5 Mio. Euro auf, das in vollem Umfang förderfähig ist. Als öffentliche Zuschüsse sind rd. 0,5 Mio. Euro geplant.

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

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

VII.1–1: Bedeutung des Investitionszieles Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung sowie der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten: Im hier betrachteten Fall werden diesen Zielsetzungen 50 bzw. 20 % Bedeutung zuerkannt. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte und des Umsatzes (plus rd. +17 %). Davon profitieren auch die Landwirte. Diese Indikatoren erscheinen weit aussagekräftiger als die von der Kommission zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage vorgeschlagenen Kennzahlen.

VII.1–2: Anzahl Unternehmen, die im Zuge der Investitionen Qualitätssicherungs- bzw. Managementsysteme etabliert haben: Im Fallbeispiel sind bereits vor Investitionsbeginn alle abgefragten Qualitätssicherungssysteme etabliert. Veränderungen sind nicht vorgesehen.

VII.1–3: Bedeutung des Investitionszieles Verbesserung und Überwachung der Qualität: Diesem Investitionsziel wird eine Bedeutung von 5 % zuerkannt. Grundsätzlich hat die Interpretation zu berücksichtigen, dass eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht zwingend auch die Rohstoffqualität einbezieht. Ergänzend können auch die bei Frage VII.2 ausführlicher behandelten Innovationsaktivitäten zur Klärung dieser Bewertungsfrage herangezogen werden.

VII.1–4: Veränderung der Kapazitätsauslastung: Im betrachteten Fall ist keine Veränderung der Tages- und Jahreskapazität im Blick auf die Produktion geplant, wobei die Kapazitätsauslastung verbessert werden soll. Die Lagerkapazität soll leicht erhöht werden. 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 lösen. Ohne solche zusätzlichen Differenzierungen sind die Angaben aber nicht interpretationsfähig. Insoweit kann auf die Erhebung dieser Angaben verzichtet werden.

VII.1–5: Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit: *Veränderung der Produktpalette bzw. Produktionsmenge:* Die Anzahl der produzierten Erzeugnisse beträgt im hier betrachteten Fall 276 vor der Investition. Nach Abschluss der Investition sind 250 geplant. Geplant ist eine Mengenausweitung der Produktion um rd. 7 %. Der Wert der erzeugten Produkte soll demgegenüber deutlich stärker um rd. 17 % erhöht werden.

Veränderung der Kosten (Materialaufwand + Personalaufwand): Beim Personalaufwand wird mit einer Erhöhung um rd. 8 % gerechnet, wobei die Zahl der Arbeitskräfte unverändert bleiben soll.

Aus den aufgeführten beiden Komponenten lassen sich die Stückkosten (Summe Materialaufwand + Personalaufwand je erzeugte Endprodukteinheit) ermitteln. Es wird ein Anstieg um rd. 7 % 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 Anstieg von rd. 17 % 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 eine Bedeutung von 5 % zuerkannt, ebenso der Anwendung neuer Techniken. Anderen mit Rationalisierung in Verbindung stehenden Investitionszielen wird keine Bedeutung zuerkannt. Bemerkenswert ist an diesem Fallbeispiel, dass es sich bei dem Investitionsvorhaben laut Projektbeschreibung vorrangig um die Einführung innovativer Technologien handelt, dennoch aber die Einschätzungen ‚Marktanpassung' und ‚Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten' die Denkweise im Unternehmen dominiert. Entsprechend vorsichtig sollte eine Interpretation der Investitionsmotive erfolgen.

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.

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 wird eine Erhöhung der Wertschöpfung über verstärkte Marktorientierung, Qualitätsverbesserung und Innovationen angestrebt. Davon können auch die Lieferanten der landwirtschaftlichen Rohstoffe profitieren. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.2-1: Verbesserung der Qualität der verarbeiteten/vermarkteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse: Dies ist auf Unternehmensebene direkt schwer zu ermitteln. Die Bedeutung der Rohstoffqualität für das Verarbeitungs- bzw. Vermarktungsunternehmen kann indirekt daraus abgeleitet werden, ob bei den vertraglich gebundenen Rohwarenbezügen Qualitätszu- oder -abschläge bei den Preisen vereinbart sind. Im Fallbeispiel ist dies nicht vorgesehen. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass er beim Bezug von Rohwaren, die nicht von Erzeugern direkt bezogen werden, Qualitätszu- oder -abschläge eher nicht anzutreffen sind.

Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor/nach der Investition) hinsichtlich der bei behördlichen Kontrollen festgestellten Beanstandungen sowie der qualitätsbedingt verworfenen Produktion pro Jahr geben. Als Hinweise in diese Richtung können auch die Indikatoren VII.1–2 und VII.1–3 herangezogen werden. Darüber hinaus kann auch die Innovationsaktivität der geförderten Unternehmen als Hinweis für Anstrengungen im Bereich Produktqualität angesehen werden. Hier erweist sich allerdings der Vergleich vorher/nachher als problematisch in der Auswertung. Wenn ein Unternehmen laufend durch Produktinnovationen seine Wettbewerbsfähigkeit erhöht, kommt es bei gleichbleibender Innovationsaktivität zu keiner Änderung im Vergleich zur Vorperiode. Insoweit ist es sinnvoll, hier allein die Innovationen zu berücksichtigen, die sich nach Antragstellung ergeben haben bzw. ergeben sollen. Gegenüber der Ausgangssituation ist im Fallbeispiel eine erhebliche Ausweitung der Innovationen geplant, die sich auf ca. 44 % des Umsatzes gegenüber 23 % vor der Investition bezieht. Die Zahl der Produktinnovationen soll von 20 auf 30 erhöht werden. 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 5 % 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.

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 unternehmenseigene Güte- bzw. Markenzeichen für ca. 96 % des Umsatzes genutzt. Dieser Anteil ändert sich investitionsbedingt nicht.

VII.2–3: Höhere Wertschöpfung aufgrund von Qualitätsverbesserungen: Die Wertschöpfung wird anhand der Erhebungsbögen näherungsweise berechnet, indem der Materialeinsatz, der Umsatz mit Handelswaren sowie der Personalaufwand vom Umsatz abgezogen werden. Im Fallbeispiel ist eine Zunahme von gut 21 % geplant. Dieser Indikator ist leicht ermittelbar und auch im Blick auf die Wirksamkeit der Förderung gut interpretierbar.

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

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

Im betrachteten geförderten Unternehmen soll gemäß der Planungen der Rohwarenbezug erhöht werden. Die Erzeugerpreise sind fest vereinbart und es wird tendenziell ein Niveau etwas über dem Durchschnittsmarktpreis angestrebt. Aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, lässt sich diese Beurteilung ableiten.

VII.3–1: Sicherung oder Steigerung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen und von deren Preisen: Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt die fünf wichtigsten Rohwaren in Bezug auf Mengen, Werte sowie Vertragsregelungen und Preisregelungen abgefragt. Eine Aggregation der Mengen setzt die Verwendung gleicher Einheiten voraus, die nicht immer gegeben ist[2], und ist nur

[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.

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 Halbfertigprodukte enthalten kann, wie z.B. im Molkereibereich den Zukauf von Rahm. Eine Auswertung der Mengenangaben für die fünf Hauptprodukte ist daher problematisch und nur in Einzelfällen sinnvoll.

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des Rohwareninputs nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. Im hier betrachteten Fall wird von einer Erhöhung der Bezüge aller fünf Hauptrohwaren ausgegangen, die sich in einer Erhöhung der Bezugsmenge um 14 % äußert.

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. Der Wert aller bezogenen Rohwaren soll investitionsbedingt um rd. 26 % steigen, bei den fünf Hauptrohwaren wird eine Erhöhung um rd. 20 % erwartet. 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 Auswertungen im Blick auf investitionsinduzierte Veränderungen, die hier nicht alle dargestellt werden können und auch mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Ableitung allgemeiner, projektübergreifender Wirkungen verbunden sind. Darauf einzugehen würde den Rahmen der Zwischenevaluation sprengen. Die Abfrage der prozentualen Differenz zum Durchschnittsmarktpreis vor und nach der Investition liefert Erkenntnisse über die angestrebte Preisgestaltung. Tendenziell wird im Fallbeispiel ein Niveau etwas über dem Durchschnittsmarktpreis angestrebt. 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 nicht verändert werden. Sie beruht zu 100 % auf fixen Preisvereinbarungen, wodurch die Landwirte Planungssicherheit erhalten. Die Zahlungsziele bleiben bei 7 bzw. 8 Wochen nach Lieferung der Rohwaren.

VII.3–2: Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Erzeugern der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse und den verschiedenen Stufen der Verarbeitung/ Vermark-

tung: 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 von Einzelerzeugern bezogen. Erzeugergemeinschaften haben keine Bedeutung. Bei Betrachtung von mehr Fällen wird die Vielfalt der in der Realität vorzufindenden Gegebenheiten bezüglich dieser Aspekte deutlich zunehmen, was zusammenfassende Auswertungen und deren sinnvolle Interpretation im Hinblick auf die Förderungswirkungen erschwert. Die Lösung dieses Problems bleibt der Analyse in künftigen Evaluationen vorbehalten.

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

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

Diese Frage bezieht sich auf unterschiedliche Sachverhalte. Der Aspekt des Tierschutzes ist auf wenige Sektoren begrenzt, und die Schlachtung von Tieren hat 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 im Fallbeispiel Verbesserungen zu erwarten. Diese Beurteilung lässt sich aus den nachfolgend dargestellten Einflussgrößen ableiten.

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

Fallbeispiel sind hinsichtlich der Bedeutung des Investitionsziels Qualitätsverbesserung 5 % angegeben. Von der Gesamtinvestition werden 25 % der Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen zugeordnet.

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

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

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

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

Aus Sicht der Evaluatoren erscheint es unter der Überschrift „Umweltschutz“ zweckmäßiger, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die dort feststellbaren Wirkungen der Investitionsförderung auf die Umwelt zu erfassen. Im Fallbeispiel kann eine deutliche Abnahme umweltbelastender Emissionen und des Abfalls erwartet werden. Der Absatz über Mehrwegsysteme spielt keine Rolle. Diese Beurteilung lässt sich aus den im Folgenden dargelegten Einflussgrößen ableiten.

VII.5-1: Schaffung ertragreicher Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse, die mit umweltfreundlichen Methoden angebaut wurden: Bezogen auf die Wirkungen hinsichtlich des Rohwarenbezugs wird auf die Ausführungen zur Frage VII.2 verwiesen. Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise Antworten hinsichtlich der Bedeutung des Umweltschutzes in geförderten Projekten zu lie-

fern: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung); Anwendung neuer Techniken; bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle. Im hier betrachteten Fall wird den Zielen Umweltschutz und Anwendung neuer Techniken jeweils eine Bedeutung von 5 % zuerkannt, was auch durch die folgenden Indikatoren 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 bezogen auf 1.000 Euro Wert der produzierten Erzeugnisse soll um etwa 38 % sinken. Insofern kann von einer Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. Bei mehreren Projekten kann man die Projekte unterscheiden nach solchen mit Energieeinsparungen und solchen mit gestiegenem Energieeinsatz und auf diese Weise Wirkungen ermitteln. Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen ist in dem hier betrachteten Projekt nicht geplant. Das betrachtete Unternehmen geht gemäß der Planungen von einer deutlichen Reduktion des Einsatzes von Trinkwasser aus (rd. 17 %) mit entsprechenden Ressourcen schonenden Effekten. Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen soll mengenmäßig und wertmäßig um rd. 5 % reduziert werden, ebenso die Entsorgung von Abwasser. Bezogen auf den Umsatz ist dies mit einer Reduktion von 2,15 auf 1,74 % verbunden.

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

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich somit für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung Erkenntnisse darüber gewinnen, wie die Förderung hinsichtlich der Zielsetzung des Umweltschutzes gewirkt hat. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des Energieeinssatzes, des Wasserverbrauchs sowie die Abfallentsorgungsproblematik.

7.5 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

7.5.1 Programm

Die Bestandteile des Programms mit Relevanz für die Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sind ausführlich und besitzen eine eigene Struktur. 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 explizit nicht genutzt. Sie wird jedoch im Rahmen der Darstellung der Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung" innerhalb des Förderschwerpunktes I teilweise genutzt. Die Nutzung der SWOT-Analyse weniger auf aggregierter Ebene sondern in der konkreten Maßnahmenbeschreibung und –begründung ist eine positiv zu beurteilende Herangehensweise. In einer noch konsequenteren Anwendung gelänge es, das analytische Potenzial des Instrumentes zu nutzen und unmittelbar einen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen herzustellen.

Innerhalb des Programmbestandteils V&V sind die Ziele kohärent und in sich schlüssig, allerdings sind sie nicht eindeutig in ihrer hierarchischen Zuordnung und Verknüpfung erkennbar. Was fehlt, ist ein strukturierter Überblick der Zielsetzungen etwa in Form einer tabellarischen Zielhierarchie. Sie ist ein wichtiges Instrument für die konsistente inhaltliche Programmierung und verständliche Präsentation.

In den Sektoren sind Situationsbeschreibung, Bedarf und Ziele zusammenhängend und nachvollziehbar, auch wenn die zukünftigen Entwicklungen in den Sektoren Nachwachsende Rohstoffe, Öko-Landbau und Regionale Vermarktung unsicher sind. Im Sektor Blumen und Zierpflanzen ist die wiederholte Förderung von Unternehmen kritisch zu betrachten und deren Förderbedarf sollte im Sinne der Nachhaltigkeit zu eigenständigem Fortbestehen ohne staatliche Unterstützung führen.

Der integrierte Ansatz des Programms bewirkt eine Zunahme an Komplexität verbunden mit einem Zwang zu verstärkter Koordination auch auf Ministeriumsebene. Diesem Anspruch war NRW insgesamt gewachsen. Trotz dieser allgemein befriedigenden Situation zeigen insbesondere aufwändige Informationsgenerierungsprozeduren – auch für die Arbeit der Evaluatoren -, dass nicht in jedem Fall die notwendigen hohen Ansprüche an Informationssysteme reibungslos funktionieren.

Die Komplexität des Programms führte durch die damit verknüpfte Komplexität der rechtlichen Grundlagen zu Unklarheiten in der Administration. So bestand beispielsweise Unklarheit dahingehend, ob Änderungen generell genehmigungspflichtig oder nur anzeigepflichtig sind. Erst im dritten Jahr der Programmperiode wurden die Unklarheiten dies-

bezüglich mit der aktuellen Durchführungsverordnung (EG) Nr. 445/2002 bzw. deren Auslegung der Genehmigungspflicht beseitigt. Hier sollte von allen Seiten massiver auf schnellere Klärung gedrungen werden. Möglicherweise bieten neue organisatorische und institutionelle Formen (task force „Auslegung"), mit denen derart praxisrelevante Klärungsnotwendigkeiten unmittelbarer gelöst werden, eine Verbesserung.

NRW spielte eine aktive Rolle in der Gestaltung nationaler Regelungen der Förderung (GAK-Grundsätze). Mit Hilfe der Bundesebene nutzte es den rechtlichen Spielraum und vermittelte im Marktstrukturbereich trotz der hohen Ansprüche Souveränität im Umgang mit den institutionellen Rahmenbedingungen.

Die Mitarbeit bei der Ausgestaltung der VO (EG) Nr. 1257/1999 ausschließlich durch den Bund sollte 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.

7.5.2 Durchführung

Die Durchführung bzw. Umsetzung des Programms bereitet mit dem Wechsel zum EAGFL, Abt. Garantie, sowohl anfangs wie auch laufend administrative Probleme. Hier war es vor allem der Wechsel zum Rechnungsabschlussverfahren. 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. Insbesondere bei Bundesländern mit dezentralen Strukturen und einer entsprechend stark ausgebauten EDV-Vernetzung wirken nachträgliche Änderungen teilweise wie *Schocks*, die weitestgehend vermieden werden sollten. Weniger Änderungen würden auch die Glaubwürdigkeit von Erhebungen bei den Begünstigten und damit deren Bereitschaft zur Mitarbeit erhöhen.

Das Jährlichkeitsprinzip verursacht in der Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung" 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. Andererseits müssten dann, wenn im Bereich V&V keine Mittel mehr zur Auszahlung kommen, größere Summen zügig in andere Maßnahmen transferiert werden. Ob dort die Vergabe dann noch nach gründlichen Planungen und insgesamt unter Wahrung von Konsistenz und Kohärenz durchgeführt werden kann, ist fraglich. 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.

Positiv hervorzuheben ist, dass seit Herbst 2002 an der Konzeption eines Auswahlverfahrens gearbeitet wird. Ursache ist die Forderung der EU-Kommission nach einer Priorisierung der Anträge nach objektiven Kriterien, sobald mehr Anträge gestellt werden, als Mittel verfügbar sind. Als Problem wird die Festlegung objektiver sowie rechtlich unanfechtbarer Kriterien (z.B. bzgl. Zielerreichungsgrad) gesehen.

7.5.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

Wichtiges Element der Begleitung sind die Monitoringtabellen. Hier bestehen Ungereimtheiten im Bereich ‚Grüne Investitionen': Sie setzen sich aus dem Ziel ‚Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung)' und ‚Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)' zusammen. Allerdings wird im Monitoring nur das Ziel Umweltschutz abgefragt, so dass ein systematischer Erhebungsfehler vorliegt.

Ferner gab es nachträgliche Anpassungen: Das Projekt muss zu 100 % einem Hauptziel zugeordnet werden, es sind verschiedene Gebietskategorien zu erfassen und es fand ein Wechsel des Erhebungssachverhaltes hin zu den Bewilligungen statt. Trotz der Erleichterungen infolge des gestiegenen Einsatzes von EDV führen nachträgliche Anpassungen nicht nur zu zusätzlichem Programmieraufwand sondern verursachen zusätzlichen Beratungs- und Betreuungsaufwand. Hier ist das Motto ‚weniger Anpassung ist mehr' durchaus eine sinnvolle strategische Zielsetzung.

Die Erhebungsbögen mussten ebenfalls aufgrund von nachträglichen Informationswünschen der EU-Kommission angepasst werden, was mit erheblichem Aufwand verbunden war. 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. Daneben ist nur ein verhaltenes Interesse vor allem seitens der Begünstigten zu erkennen, die 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 die auswertbaren Erhebungsbögen sich 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. Die Vielzahl an Meldungen, Erhebungen, etc. stößt an Grenzen der Handhabbarkeit. Durch immer neue bzw. veränderte Erhebungen wird absolut evtl. mehr erhoben, jedoch die Praxis zeigt, dass die Qualität deutlich sinkt und die Auswertbarkeit damit eingeschränkt bzw. bedroht ist. 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.

Die Bemühungen der EU, in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken, sind zu begrüßen. Allerdings erschweren die sowohl inhaltlich als auch formal anspruchsvollen Informationswünsche der EU-Kommission eine problemlose Umsetzung. Entsprechend sind die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft bislang noch nicht vollständig abgeschlossen.

7.5.4 Änderungsvorschläge

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.

Die Finanzierungsmodalitäten der Maßnahme V&V erfolgen nicht problemadäquat: Insbesondere die Maßnahme „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 dieser Maßnahme findet nicht erkennbar statt. Hier sind sowohl das Bundesland Nordrhein-Westfalen wie auch die EU-Kommission gefordert, nach neuen Wegen zu suchen, die den Interessen beider Seiten gleichermaßen gerecht werden. Die mangelnden Möglichkeiten der Einflussnahme des Ministeriums auf Regelungen der konkreten Umset-

zung der Programme wurden von diesem bemängelt. Dies gilt in besonderer Weise für eine rechtzeitige Abstimmung und Systematisierung der sich auf den verschiedenen Handlungs-ebenen überlappenden Berichte oder auch der angestrebten Wirkungsanalyse. Nach An-sicht der Administration erlauben die Kenntnisse ‚vor Ort' eine Beurteilung praktikabler oder eher hinderlicher Handlungsanweisungen und können so zu Effizienz-steigerungen in der administrativen Abwicklung führen. Dieser Ansicht stimmen die E-valuatoren zu.

7.5.5 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes

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

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

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

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die Mitgliedländer ergeben und die Qualität der Evaluation verbessert wird, lässt sich derzeit kaum abschließend beurteilen. Wesentlich wird dies davon abhängen, ob es gelingt, für die Bewertungsindikatoren mit vertretbarem Aufwand tatsächlich Angaben zu bekommen. Dies ist dann leichter, wenn die Indikatoren Sachverhalte abfragen, die ohne zusätzlichen Aufwand bei den Be-

günstigten vorliegen und deren Bereitstellung ohne weitreichende Erläuterung möglich ist. Hier gibt es sicher Vereinfachungspotential und auch eine Verringerung der Indikatoren erscheint möglich. Ein abschließendes Urteil sollte aber späteren Evaluationen vorbehalten bleiben, die auf eine größere Fülle von Auswertungsmaterial und Erfahrungen zurückgreifen können. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen mit dem Bewertungssystem der EU deuten sich z. B. folgende Anpassungsnotwendigkeiten an:

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

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

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

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.

Literaturverzeichnis

Informationsbesuch und Interviews im Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Düsseldorf, 30-31.10.2002.

MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.