

**Aktualisierung der Halbzeitbewertung
des Plans des Landes Bremen
zur Entwicklung des ländlichen Raums**

Kapitel 7

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

Projektbearbeitung

*Josef Efken, Rainer Klepper, Volker Krah, Jochen Nölle, Annette Trefflich,
Inge Uetrecht, Heinz Wendt*

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Inhaltsverzeichnis	Seite
7 Kapitel VII - Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Bremen	1
7.0 Zusammenfassung	1
7.1 Ausgestaltung der Förderung	1
7.2 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	2
7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	4
Literaturverzeichnis	5
 Tabellenverzeichnis	
Tabelle 7.1: Indikative Finanzpläne (2000 und 2004) in Mio. Euro	2

7 Kapitel VII - Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Bremen

7.0 Zusammenfassung

Bremen bietet die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in den Bereichen „Vieh und Fleisch“ sowie „Ökologisch und regional erzeugte landwirtschaftliche Produkte“ an. Bisher wurden jedoch weder Projektanträge gestellt noch Projekte umgesetzt. Es wird empfohlen, den Förderbereich Verarbeitung und Vermarktung künftig in Kooperation mit den anderen norddeutschen Bundesländern umzusetzen.

7.1 Ausgestaltung der Förderung

Die Freie Hansestadt Bremen (HB) ist aufgrund des internationalen Hafens bedeutsamer Umschlagplatz auch für agrarische Güter. Entsprechend haben international ausgerichtete Unternehmen der Ernährungsindustrie (Bier, Kaffee, Fruchtsaft, Frühstücksflocken) sowie des Handels (Baumwolle, Kaffee, Tabak und Früchte) hier ihren Standort, wobei in hohem Maße Drittlandwaren verarbeitet werden. Das Land Bremen stellt mit über 680.000 Einwohnern ein regionales Ballungszentrum und einen wichtigen Absatzmarkt für landwirtschaftliche Erzeugnisse dar.

Wirtschaftliche Beziehungen bestehen mit dem niedersächsischen Umland sowohl beim Bezug als auch bei der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (WuH, 2000). Verarbeitungsunternehmen mit Bezug zur inländischen Erzeugung sind vor allem im Vieh- und Fleischbereich in Form von in Bremen ansässigen Schlacht- und Zerlegeunternehmen sowie Unternehmen der Fleischverarbeitung vorhanden. Ferner besitzt Bremen einen Großmarkt für Blumen, Zierpflanzen und Gemüse. Bedeutung besitzt im Bremer Umland der Gartenbau (Blumen und Zierpflanzen sowie Gemüse). Hier dominiert in Bremen die Direktvermarktung unter anderem über die relativ hohe Anzahl von etwa 40 Wochenmärkten sowie den Großmarkt.

Die Maßnahmen nach Haushaltslinie g werden unter Schwerpunkt A - Produktionsstruktur im EPLR des Bundeslandes (Titel II, Kap. I–III und VII) beschrieben. Sie sind aufgeteilt in A.4: „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen – Vieh und Fleisch-“, und A.5: „Verarbeitung und Vermarktung ökologischer oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“. Für die Programmierung, Einführung, Umsetzung und als Zahlstelle ist der Senator für Wirtschaft und Häfen, Referat 11 (Ökologische Fragen der Wirtschaft, Landwirtschaft, Ernährungswirtschaft, Verbraucherfragen) zuständig.

Tabelle 7.1: Indikative Finanzpläne (2000 und 2004) in Mio. Euro

		Öffentliche Ausgaben	EU- Beteiligung	Private Beteiligung
Stand 2004	g Verbesserung der V&V (A4 und A5)	0,40	0,16	1,20
Stand 2000	g bzw. A4 Verbesserung der V&V (V&F1)	1,25	0,50	3,11
	g bzw. A5 Verbesserung der V&V (Öko/Regio)	0,7	0,28	1,96

Quelle: WuH (2000), BMVEL (2004).

Ursprünglich waren 1,9 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant. Da bisher in keinem Bereich ein Antrag gestellt wurde, reduzierte sich der Betrag auf aktuell 0,4 Mio. Euro (insgesamt minus 80 %). Der Betrag entspricht knapp 6 % des derzeitigen Finanzvolumens des gesamten Planes.

Hinsichtlich der Ziele bzw. der strategischen Ausrichtungen und Schwerpunkte gab es keine Veränderungen gegenüber der Halbzeitbewertung in 2003. Die Förderung ist bzgl. Verarbeitung und Vermarktung fokussiert auf den Sektor Vieh und Fleisch. Dort steht der Ausbau und die Modernisierung von Unternehmen zur Sicherung des Absatzes in der Region im Vordergrund, um so der Erzeugerseite ihren Absatz zu sichern. Ferner soll bei Bedarf Öko/Regio gefördert werden können. Der Bereich Gartenbau (inkl. Großmarkt) signalisierte trotz Nachfrage der zuständigen Behörde kein Interesse an einer Förderung. Die notwendige Verlagerung des Großmarktes für Blumen, Zierpflanzen, Obst und Gemüse aufgrund des Ausbaus der Bundesautobahn A 281 wurde ohne Mitwirkung dieses Förderbereiches umgesetzt.

Da keine Projekte umgesetzt bzw. keine Projektanträge gestellt wurden, hat das Programm bisher keinen Output erzielt und ist in diesem Bereich somit ohne Wirkung. Auch fehlt es somit an einer Grundlage zur Beurteilung der konkreten administrativen Tätigkeit. Es macht aus Sicht der Evaluatoren keinen Sinn, die Bewertungsfragen aus theoretischer Sicht zu beantworten.

7.2 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

In der Zwischenbewertung (Wendt et al., 2003) wurden konzeptionelle Mängel (mangelnde SWOT-Analyse, unzureichend beschriebener Bedarf, mangelhafte bzw. fehlerhafte Zielnennungen) aufgezeigt.

Allerdings kann im Fall Bremens kein zwingender Zusammenhang zwischen Mängeln der Programmplanung und dem bisherigen Fehlen von Projekten hergestellt werden. Diesbezüglich weist HB aus Sicht der Evaluatoren zu Recht auf die besonderen Schwierigkeiten einer genauen Maßnahmenplanung eines kleineren Bundeslandes hin. Größere Bundeslän-

der mit einer zahlenmäßig großen Zielgruppe und entsprechender Vielzahl von Projekten können den Wegfall eines Projektes ohne große Probleme programmintern kompensieren. HB dagegen ist ein kleines Bundesland mit nur sehr wenigen Unternehmen, die der Zielgruppe dieser Maßnahme zugerechnet werden können. Sobald hier ein Unternehmen ein angekündigtes Projekt nicht verwirklicht, bleibt die angebotene Maßnahme evtl. gleich komplett ungenutzt. Diese Schwierigkeit ist allerdings kein hinreichender Grund, die Maßnahme g gar nicht anzubieten, denn der Planungszeitraum von sieben Jahren ist derart lang, dass das Bundesland HB sich durch die Nichtberücksichtigung der Maßnahme g einer Option beraubt hätte. Insofern kann die Strategie der vorsorglichen Berücksichtigung von Maßnahmen nachvollzogen werden, wenn sie auch gesamtwirtschaftlich sicherlich suboptimal ist, da Fördergelder ohne konkrete Förderperspektive bereitgehalten werden. Laut zuständiger Behörde werden evtl. zwei Projekte (ein Projekt im Bereich V&Fl., ein Projekt im Bereich Öko) in Kürze beantragt. Dies wäre dann eine positive Bestätigung der vorgenannten „Vorsorgestrategie“.

Eine flexible und vereinfachte Anpassung von Plänen ist in diesem Zusammenhang sicherlich eine wichtige Forderung an die EU Kommission, um strategisches Verhalten in der Phase der Programmplanung zu verringern und andererseits Marktveränderungen zeitgerecht aufgreifen zu können.

Als Ursache der kritikwürdigen Programmerstellung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung können aus Sicht der Evaluatoren vornehmlich zwei Aspekte angeführt werden:

- (1) Es besteht eine Überforderung eines derart kleinen Bundeslandes mit der Aufgabe, einen integrierten Plan für den ländlichen Raum zu erstellen, der ja kaum die Größe eines Landkreises einnimmt. Die betroffenen Mitarbeiter konnten die Detailaufgaben in der Marktstrukturverbesserung nicht mit der Intensität betreiben, mit der große Flächenländer dies tun können. Zwar wurde als Lösung die Erarbeitung des Programmes durch ein externes Büro gewählt, jedoch gelang es auch diesem nicht, die hier untersuchte Maßnahme angemessen detailliert zu erstellen.

Die betroffene Behörde hat dazu eine andere Auffassung. So bietet aus ihrer Sicht die Bearbeitung des für Bremen überschaubaren Bereiches Agrarwirtschaft durch ein kleines Team die Möglichkeit immer nahe an der Zielgruppe zu sein und unmittelbar auf geäußerten Bedarf reagieren zu können. Ferner stehe mit der GAK ein gut vorformuliertes Muster für die Programmerstellung zur Verfügung.

- (2) Bedeutsamer als die hohen Ansprüche an die Programmerstellung ist jedoch hinsichtlich der Verarbeitung und Vermarktung die Tatsache, dass das Bundesland Bremen nicht annähernd landwirtschaftliche Märkte in ihrer geografischen Ausdehnung sowohl auf der Bezugs- als auch der Absatzseite abdeckt. Dies macht Planungen kompliziert, da immer auch Belange benachbarter bundeslandesexterner Regionen tangiert sind. Entsprechend intensiv müssen die Abstimmungsprozesse mit - in diesem Falle - Niedersachsen sein. Die Planungen Bremens zur Förderung des Sek-

tors V&Fl. im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden deshalb detailliert zwischen den Ländern Bremen und Niedersachsen besprochen.

7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Für Bremen als kleines Bundesland mit marginaler Bedeutung der Landwirtschaft wird bezüglich der Maßnahme g erneut deutlich, dass eine bundesländerübergreifende Herangehensweise über alle Aufgabenbereiche hinweg dringend geboten ist. Diese Empfehlung wurde schon in der Ex-post-Evaluation der Förderperiode 1994 bis 1999 (Wendt et al., 2001) und auch in der Halbzeitbewertung ausgesprochen. Nur so ist eine den Märkten gerecht werdende, hinsichtlich der Koordination sachgerechte und systematische Förderung zu gewährleisten. Nicht zuletzt haben integrierte Programme ein Ausmaß erreicht, das kleinere politische und entsprechend auch administrative Einheiten vor erhebliche Probleme stellt, was an der geringen Tiefe der Maßnahme g zu erkennen ist. Diesbezüglich sollten Aspekte der effizienten administrativen Vorgehensweise nicht durch politisch festgelegte Verwaltungseinheiten (Bundesländer) blockiert werden.

Diese Empfehlungen aus der vorangegangenen Förderperiode, der Halbzeitbewertung und der Aktualisierung der Halbzeitbewertung werden für die nächste Förderperiode aufgegriffen: So soll die administrative Abwicklung des Programms der Hansestadt Bremen zukünftig durch niedersächsische Behörden durchgeführt werden. Zur Zeit wird zwischen den beiden Bundesländern schon relativ konkret besprochen, wie eine gemeinsame Erarbeitung des Programmes unter Federführung Niedersachsens bei Wahrung der Interessen der Hansestadt Bremen erstellt und umgesetzt werden kann; insbesondere die juristischen Konsequenzen müssen diesbezüglich noch gelöst werden.

Darüber hinaus bestehen Überlegungen, zumindest im Bereich Marktstrukturverbesserung eine koordinierte Vorgehensweise der fünf norddeutschen Bundesländer (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) zu erreichen. Inhalt des Dialogs und der Zusammenarbeit sollen u. a.

- die Ziele und Inhalte zukünftiger Programme,
- die finanzielle Planung und Möglichkeiten der Mittelverschiebung,
- ein Bewertungsschema für die Projektauswahl,
- angepasste Fördersätze,
- eine koordinierte Sektorauswahl sein.

Beide Entwicklungen bestätigen die Sicht der Evaluatoren, dass integrierte Programme - bzgl. des ländlichen Raumes - sehr kleine Bundesländer stark beanspruchen und diese

Bundesländer eine enge Kooperation mit benachbarten Flächenbundesländern eingehen sollten.

Literaturverzeichnis

- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004): Indikativer Finanzplan Deutschland gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und deren geltende Durchführungsverordnung, Bundestabelle mit zugehörigen Länderfinanztabellen. Schriftliche Mitteilung am 17.12.2004.
- Wendt H. und Efken J., Uetrecht I. Albert R. (2003): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Bremen 2000-2006 : Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Braunschweig.
- Wendt, H.; Efken, J.; Klepper, R. und von Ledebur, O. (2001): Ex-post-Evaluation der Fördermaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 951/1997 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland (Bundesländer außerhalb Ziel-1), Teil III Ergebnisse Länderberichte Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein. Braunschweig.
- WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2000): Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999. Bremen.