

Ex-post-Bewertung 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, Christina Steinbauer, Martin Schäfer,
Annette Trefflich, Inge Uetrecht, Heinz Wendt*

Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)



Inhaltsverzeichnis	Seite
Tabellenverzeichnis	II
7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	1
7.1 Die Ausgestaltung der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Bremen	1
7.2 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	2
7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	4
Literaturverzeichnis	5

Tabellenverzeichnis**Seite**

Tabelle 7.1: Indikative Finanzpläne (verschiedene Jahre) in Mio. Euro

2

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

7.1 Die Ausgestaltung der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Bremen

Die Freie und Hansestadt Bremen (HB) ist aufgrund des internationalen Hafens bedeutsamer Umschlagplatz auch für agrarische Güter. Entsprechend haben international ausgerichtete Unternehmen der Ernährungsindustrie (Kaffee, Fruchtsaft, Frühstücksflocken, Bier) 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 g werden im Plan des Bundeslandes im Kapitel 5.1 (Schwerpunkt A-Produktionsstruktur [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.

Hinsichtlich der Ziele, bzw. der strategischen Ausrichtungen und Schwerpunkte war die Förderung bzgl. Verarbeitung und Vermarktung auf den Sektor Vieh und Fleisch fokussiert. Dort sollte die Förderung dem Ausbau und der Modernisierung von Unternehmen zur Sicherung des Absatzes in der Region dienen, um so der Erzeugerseite ihren Absatz zu sichern. Ferner sollte 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 A281 wurde ohne Mitwirkung dieses Förderbereiches umgesetzt.

Tabelle 7.1: Indikative Finanzpläne (verschiedene Jahre) in Mio. Euro

Stand	Maßnahmenteil	Öffentliche Ausgaben	EU-Beteiligung	Private Beteiligung
2000	A4 Verbesserung der V&V (V&F)	1,245	0,498	3,113
	A5 Verbesserung der V&V (Öko/Regio)	0,7	0,28	1,96
2004	g Verbesserung der V&V (A4 und A5)	0,4	0,16	1,2

Quelle: WuH (2000), BMVEL (2005).

Ursprünglich waren 1,9 Mio. € öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant. Da bis 2004 in keinem Bereich ein Antrag gestellt wurde, reduzierte sich der Betrag auf 0,4 Mio. €. Der Fördersatz betrug einheitlich 25 %. 40 % der öffentlichen Mittel stammen von der EU, für die nationale Kofinanzierung in Höhe von 60 % wurden GAK-Mittel eingesetzt, die wiederum zu 40 % aus Mitteln des Bundeslandes und zu 60 % aus Bundesmitteln zusammengesetzt sind.

Im Jahre 2006 wurden drei Anträge (zweimal im Sektor Vieh und Fleisch (A4), einmal im Sektor Verarbeitung ökologischer Erzeugnisse (A5)) gestellt, bewilligt und umgesetzt. Die Gesamtinvestitionen aller drei Projekte betrugen 909.000 Euro. Dafür wurden öffentliche Mittel in Höhe von 227.000 Euro gezahlt. Für die drei Projekte wurden keine Erhebungsbögen erstellt. Notwendige Informationen wurden von der zuständigen Stelle auf Nachfrage geliefert. Insgesamt fehlt eine detaillierte Grundlage zur Beurteilung der Projekte und der Maßnahme sowie der konkreten administrativen Tätigkeit, so dass es aus Sicht der Evaluatoren keinen Sinn macht, die Bewertungsfragen ausführlich zu beantworten. Es erfolgt eine skizzenhafte Beschreibung und Beurteilung der Maßnahme in der nachfolgenden Gesamtbetrachtung.

7.2 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

Während des Zeitraumes der beiden Förderungen im Bereich V&F stieg die Beschäftigung von 35 auf 44 Voll-AK. Es wurden etwa 3 % mehr Tiere verarbeitet, die fast ausschließlich von niedersächsischen Erzeugern stammten. Außerordentlich ist der Anteil vertraglich gebundener Ware, der bei 80 % bzw. 90 % liegt. Im Bereich Öko wurde ein Unternehmen gefördert, das Ökoweine einsetzt. Auch hier konnten positive Beschäftigungseffekte erzielt werden (+10 auf 22,5 Voll-AK), zudem wurden um 20 % höhere Rohwarenmengen

eingesetzt, die zu 10 % aus Deutschland stammen, der Rest kommt aus anderen EU-Ländern.

Die konkrete Förderung ist im Volumen und in der Fallzahl begrenzt, so dass Wirkungen keinesfalls sektorbeeinflussend sein können. Bemerkenswert ist der hohe Vertragsbindungsanteil der geförderten Fleischverarbeitungsunternehmen sowie die sehr positive Beschäftigungsentwicklung in allen drei Unternehmen, die allerdings Bruttoeffekte darstellen. Ob dadurch in anderen Unternehmen Arbeitsplätze weggefallen sind, ist nicht bekannt.

In der Halbzeitbewertung (Wendt et al., 2004) wurden konzeptionelle Mängel (mangelnde SWOT-Analyse, unzureichend beschriebener Bedarf, mangelhafte bzw. fehlerhafte Zielnennungen) aufgezeigt. Andererseits 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 Bundesländer 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.

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 erarbeiten.

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 geäu-

ßerten 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 Sektors V&F im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden deshalb detailliert zwischen HB und NI besprochen.

7.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Für die HB als kleinem Bundesland mit marginaler Bedeutung im Bereich Landwirtschaft wird bzgl. der Maßnahme ‚g‘, wie schon in der Ex post Evaluation der Förderperiode 1994–1999 (Wendt et al., 2001) und der Zwischenevaluation empfohlen, erneut deutlich, dass eine bundesländerübergreifende Herangehensweise über alle Aufgabenbereiche hinweg dringend geboten ist. Damit ist eine den Märkten gerecht werdende, hinsichtlich der Koordination sachgerechte und systematische Förderung gewährleistet. 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. Hier sollten Aspekte der effizienten administrativen Vorgehensweise nicht unumgänglich durch politisch festgelegte Verwaltungseinheiten (Bundesländer) blockiert werden.

Diese Empfehlungen aus der vorangegangenen Förderperiode, der Halbzeitbewertung und deren Aktualisierung wurden in der Förderperiode 2007-2013 aufgegriffen: Die administrative Abwicklung der Förderung in der Hansestadt Bremen wird durch niedersächsische Behörden durchgeführt. Die Umsetzung der Empfehlungen bestätigt 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

- Wendt, H.; Efken, J., Uetrecht, I. und Albert, R. (2004): 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.

