

Ex-post-Bewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Kapitel 7

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

Projektbearbeitung

*Christina Steinbauer, Josef Efken, Martin Schäfer,
Annette Trefflich, Inge Uetrecht, Heinz Wendt*

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



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	1
7.0 Zusammenfassung	1
7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels	2
7.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen	5
7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	6
7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	7
7.2 Methodischer Ansatz	9
7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	14
7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	15
7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste	15
7.4.2 Milch und Milcherzeugnisse	19
7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie	19
7.4.2.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung	20
7.4.3 Getreide und Ölsaaten	20
7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie	20
7.4.3.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung	21
7.4.4 Obst und Gemüse	22
7.4.4.1 Ausgangssituation und Strategie	22
7.4.4.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung	23
7.4.5 Fleisch	25
7.4.5.1 Ausgangssituation und Strategie	25
7.4.5.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung	25
7.4.6 Eier und Geflügel	26
7.4.6.1 Ausgangssituation und Strategie	26
7.4.6.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung	27
7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003	27
7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	28
7.6.1 Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?	30

7.6.2	Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?	34
7.6.3	Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?	37
7.6.4	Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?	40
7.6.5	Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?	42
7.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	46
7.7.1	Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	46
7.7.2	Anhang-I-Problematik	50
7.8	ELER-Verordnung und GAP-Reform	50
7.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	53
	Literaturverzeichnis	57

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung	13
Abbildung 7.2: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Hessen	32
Abbildung 7.3: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t ₀) und nach Abschluss (t ₂) der geförderten Investition	36
Abbildung 7.4: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt t ₀ und t ₂ nach Sektoren in Hessen	39
Abbildung 7.5: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen	44
Kartenverzeichnis	Seite
Karte 7.1: Regionale Verteilung der Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006	17
Karte 7.2: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderter Vorhaben in Hessen	18
Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 7.1: Verkaufserlöse der Landwirtschaft in Hessen	4
Tabelle 7.2: Gewinn der Haupterwerbsbetriebe in Landwirtschaft und Gartenbau in Hessen und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen	4
Tabelle 7.3: Entwicklung der Finanzplanung in den einzelnen Jahren der aktuellen Förderperiode	5
Tabelle 7.4: Grundlagen der EU-kofinanzierten Förderung im Bereich V&V in Hessen	8
Tabelle 7.5: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	10
Tabelle 7.6: Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006 (Endstand)	15

Tabelle 7.7:	Kennzahlen zur Förderung im Bereich Marktstruktur in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006 (Endstand)	16
Tabelle 7.8:	Betriebseinkommen (Be) je Arbeitskraft (Ak) im Gartenbau in Euro	23
Tabelle 7.9:	Summe der Gesamtinvestitionen nach Zielen und Sektoren in 1.000 Euro	29
Tabelle 7.10:	Anzahl der Zielnennungen nach Sektoren	29
Tabelle 7.11:	Energie- und Trinkwasserverbrauch sowie Abfallaufkommen der geförderten Betriebsstätten in Hessen (absolut)	45
Tabelle 7.12:	Ableitung der Energieeffizienz (bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse) in den geförderten Betriebsstätten in Hessen	45
Tabelle 7.13:	Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele - Teil 1	47
Tabelle 7.13:	Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele - Teil 2	48

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

7.0 Zusammenfassung

Zur Bewertung wird das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse steht dabei die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen, die durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt werden. Zur Auswertung kommen vor allem Vorher-Nachher-Angaben, die erste Wirkungen aufzeigen.

In Hessen werden alle Sektoren gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für Hessen in einigen ländlichen Regionen bedeutende Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung und Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Die Förderung zielt auf eine stärkere Bündelung des Angebots aus hessischer Erzeugung, Kostensenkung durch Rationalisierungsmaßnahmen, Ausrichtung der Produktion an Verbraucherbedürfnissen sowie Qualitätsverbesserungen ab. Die geförderten Investitionen decken sich – soweit erkennbar – mit den formulierten Zielsetzungen.

Die Investitionsbereitschaft bleibt hinter den Erwartungen zurück. Nur in den Sektoren Eier und Geflügel sowie Milch und Milcherzeugnisse werden aufgrund individueller Entscheidungen von Einzelunternehmen deutlich mehr Mittel nachgefragt als eingeplant wurden. Insgesamt wurde der Mittelansatz um 48 % reduziert. Hintergrund ist die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation. Umsetzungsdefizite sind insbesondere darin zu sehen, dass die wiederholten Umstrukturierungen und Sparzwänge innerhalb der hessischen Verwaltung eine optimale Durchführung der Maßnahme nicht in jedem Falle gewährleistet haben.

Auf eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen sowie bei den Erzeugnissen kann durch eine erhöhte Wertschöpfung, gestiegene Arbeitsproduktivität und erkennbare Rationalisierungseffekte geschlossen werden. Qualitätsverbesserungen bedingt durch Förderung konnten nicht gemessen werden. Die Anzahl der QMS-Verwender sank leicht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich Entwicklungen vornehmlich vom Marktgeschehen bestimmt werden.

Positive Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeuger ergeben sich v.a. durch eine Zunahme des Rohwarenbezuges insgesamt sowie durch eine Zunahme der Produkte mit Preisaufschlägen. Höhere Vertragsbindungsanteile wurden nur vereinzelt realisiert.

Bei den Umweltauswirkungen konnte lediglich eine erhöhte Trinkwassereffizienz nachgewiesen werden. Der Bezug von Öko-Rohwaren hatte in Hessen eine positive, im Vergleich zu Deutschland überdurchschnittliche Bedeutung.

Die bisherige Anhang-I-Regelung gerät zunehmend in Konflikt mit der Zielsetzung im Rahmen des EPLR die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen zu erhöhen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beizutragen. Hier ist eine Überprüfung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten. Auf eine Begrenzung der Förderung auf KMU sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt.

Die EU gibt vor Programmbeginn nur wenige, möglichst konfliktfreie Ziele, verbunden mit einer strikten Verpflichtung der Regionen bzw. Mitgliedstaaten zur Vorlage der dazu benötigten quantifizierten Ausgangsdaten sowie zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades vor. Als Mindestanforderung sollten Daten bereitgestellt werden, die zumindest die Ermittlung unternehmensspezifischer Nettoeffekte in den Sektoren erlauben. Zusätzlich sollte die Vorlage eines mit den formulierten Zielen korrespondierenden Projektauswahlrasters, das unabhängig von der Mittelverfügbarkeit bei jedem Antrag anzuwenden ist, obligatorisch sein. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Die wirtschaftliche Situation in der Ernährungsindustrie Hessens war laut Ministerium während der Förderperiode 2000 bis 2006 davon geprägt, dass weniger die Expansion eines Unternehmens oder der Ausbau von Marktanteilen relevant war, als vielmehr die Existenzsicherung bzw. der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit schon als Erfolg gesehen werden konnte. Gründe waren zum einen die lang anhaltende Konsumzurückhaltung der Verbraucher, der fortschreitende Zugewinn von Marktanteilen durch die Discounter und der damit einhergehende Kosten- und Preisdruck sowie die allgemeine wirtschaftliche Rezession. Ferner setzte die Globalisierung die Unternehmen einem ständigen international wirksamen Wettbewerb aus; sowohl der Bezug der Rohwaren als auch der Absatz der Produkte spielte sich zunehmend auf internationalen Märkten ab. Speziell für die Ernährungsindustrie stellte sich das Problem, dass im Zuge der Agrarreform die Entwicklung auf den landwirtschaftlichen Märkten noch schwer einzuschätzen war.

Daneben hat sich auf europäischer Ebene der Standortwettbewerb verschärft, bei dem der Subventionswettbewerb zwischen den Regionen Europas eine beachtliche Rolle spielt. Daraus

resultierte ein Optimierungszwang sowohl der Unternehmen als auch der Standorte, d. h. der örtlichen Rahmenbedingungen. Letzteres führte laut Ministerium dazu, dass die öffentliche Hand sich einem Förderzwang ausgesetzt sah, auch um eine drohende (bzw. angeandrohte) Abwanderung zu vermeiden.

Aus diesen Gründen waren die im EPLR Ende der 90er Jahre formulierten Ziele und Prioritäten nach Auffassung des Ministeriums nur noch bedingt gültig. Die Situation spiegelte sich auch in der zurückhaltenden Investitionsbereitschaft der Unternehmen wider. Entsprechend ist das Fördervolumen mit Abschluss 2006 im Vergleich zu den Planungen im Jahr 2000 um 48 % geringer.

Hinzu kommt, dass der hessische Landeshaushalt weitreichenden Sparzwängen unterworfen war. Dies hatte nach Ministeriumsangaben zur Folge, dass selbst von der EU kofinanzierte Maßnahmen zur Disposition standen. Zudem wurde die Personaldecke zur Umsetzung der Förderprogramme zunehmend knapper, wodurch eine (zeitlich und inhaltlich) optimale Durchführung nicht in jedem Falle gewährleistet war und auch aktuell als kritisch anzusehen ist.

In der hessischen Landwirtschaft setzten sich die in der Halbzeitbewertung beobachteten Trends im Wesentlichen fort. Im Jahr 2005 gab es in Hessen 23 600 Betriebe (Statistische Ämter, 2008) mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von mindestens 2 ha. Der Rückgang der Betriebe seit 2001 lag damit mit 6,9 % leicht über dem Bundesdurchschnitt von 6,2 % (Statistisches Bundesamt, 2003: S. 147; Statistisches Bundesamt, 2004: S. 336). Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Hauptideberbslandwirte um 4 Prozentpunkte auf 36 % (HMULV, 2004: S. 5). Die Bedeutung der einzelnen Sektoren geht aus Tabelle 7.1 hervor. Die Gewinnsituation der hessischen Hauptideberbsbetriebe ist tendenziell unterdurchschnittlich, was den stärkeren Strukturwandel in Hessen zum Teil erklärt (vgl. Tabelle 7.2).

Tabelle 7.1: Verkaufserlöse der Landwirtschaft in Hessen

Erzeugnis	1999		2004		2005		2006	
	Mio. Euro	Anteil an gesamt %						
Getreide	160	14,1	149	12,8	142	12,5	152	12,6
Kartoffeln	24	2,1	21	1,8	17	1,5	20	1,7
Zuckerrüben	64	5,6	63	5,4	56	4,9	36	2,9
Gemüse	63	5,6	74	6,4	77	6,7	91	7,5
Obst	21	1,8	40	3,4	31	2,7	28	2,3
Weinmost/Wein	38	3,4	33	2,8	26	2,3	27	2,2
Baumschulerzeugnisse	26	2,3	31	2,6	30	2,6	40	3,3
Blumen und Zierpflanzen	78	6,9	69	5,9	74	6,4	77	6,4
Sonstige pflanzliche Erzeugnisse	32	2,7	3	0,2	41	3,7	55	4,7
Pflanzliche Erzeugung	506	44,5	516	44,5	494	43,3	526	43,6
Rinder und Kälber	126	11,1	103	8,9	103	9	107	8,9
Schweine	144	12,7	191	16,5	184	16,1	214	17,7
Schafe und Ziegen	18	1,6	31	2,7	34	2,9	26	2,2
Geflügel	13	1,1	13	1,1	13	1,1	13	1
Milch	298	26,2	284	24,5	290	25,4	295	24,4
Eier	23	2,1	13	1,2	13	1,1	17	1,4
Tierische Erzeugung	631	55,5	644	55,5	648	56,7	682	56,4
Verkaufserlöse insgesamt	1.136	100	1.160	100	1.142	100	1.208	100

Quelle: http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp: Regionale landwirtschaftliche Gesamtrechnung – R-LGR. Dez. 2007.

Tabelle 7.2: Gewinn der Haupterwerbsbetriebe in Landwirtschaft und Gartenbau in Hessen und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen

Wirtschaftsjahr		2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
		Gewinn/Verlust bzw. Jahresüberschuss/-fehlbetrag in Euro						
Ackerbau	HE	33.373	36.499	26.968	30.321	35.980	35.408	47.908
	DE	41.358	44.269	33.391	41.395	44.905	37.407	50.448
Gartenbau und Baumschule	HE	44.731	44.859	45.465	39.412	37.467	40.715	38.396
	DE	39.625	39.248	37.361	37.442	34.408	40.495	42.685
Milcherzeugung	HE	23.926	36.280	29.723	27.969	34.781	34.662	44.664
	DE	29.291	32.341	28.503	26.254	32.169	35.752	40.276
Veredlung	HE	28.865	53.508	17.698	15.295	57.257	42.073	50.670
	DE	72.233	52.215	29.352	27.312	55.884	48.924	45.929
Insgesamt	HE	30.289	34.724	28.272	26.265	34.121	34.009	41.664
	DE	35.962	35.466	28.994	29.575	36.647	36.137	41.125

Quelle: BMELV (2008).

7.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen

Tabelle 7.3: Entwicklung der Finanzplanung in den einzelnen Jahren der aktuellen Förderperiode

Sektoren	Förderfähige Investitionssumme						Ver- änderung 2000/2006 in %	
	EPLR		1. Änd. 2002	2. Änd. 2003	3. Änd. 2004	Endstand 2006		
	Mio. Euro	Anteil in %				Mio. Euro		Mio. Euro
Vieh & Fleisch (V&F)	7,5	6,8	7,5	4,5	3,0	2,4	4,2	-68,4
Viehmarkt	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,0	1,8	-22,0
Eier & Geflügel (E&G)	4,4	4,0	14,2	14,2	14,1	11,4	19,9	+157,3
Milch (MI)	26,9	24,2	26,9	26,9	39,8	20,1	35,1	-25,2
Getreide (GE)	24,8	22,3	18,1	13,1	9,4	8,7	15,2	-64,9
Wein & Alkohol (W&A)	2,7	2,4	2,7	2,7	2,6	1,2	2,1	-55,8
Obst & Gemüse (O&G)	23,9	21,5	23,9	18,9	15,1	9,1	15,9	-62,0
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	3,1	2,8	3,1	3,1	2,8	2,8	5,0	-8,2
Kartoffeln (KA)	3,1	2,8	3,1	1,1	0,6	0,0	0,0	-100,0
Ökol. erzeugte Prod. (OEP)	11,1	10,0	8,1	4,2	1,3	0,3	0,5	-97,5
Arznei- & Gewürzpfl. (A&G)	2,2	2,0	2,2	2,2	2,2	0,3	0,5	-88,2
Summe	111,1	100	111,1	92,2	92,2	57,3	100	-48,4

Quelle: HMULV.

Im Programm für 2000-2006 wurde versucht, ein möglichst breites Förderspektrum anzubieten. Somit ist in Hessen eine Förderung in insgesamt 11 Sektoren möglich. Im indikativen Finanzplan ist jeweils die Mittelaufteilung für die einzelnen Sektoren festgelegt, welche seit der Programmerstellung jährlich angepasst wurde. Dabei ist in fast allen Sektoren eine wesentliche Änderung der Mittelzuweisung zu erkennen (vgl. Tabelle 7.3). Mit einer Ausnahme wurden die Finanzmitteln in allen Sektoren deutlich gekürzt. Der Sektor Eier & Geflügel hat nach einer Mittelaufstockung um 157 % erheblich an Bedeutung gewonnen. Der nach Mittelzuwendung bedeutendste Sektor ist mit einem Anteil von 35 % nach wie vor Milch. Die gesamte förderfähige Investitionssumme über alle Sektoren hinweg wurde zwischen 2000 und 2006 um 48 % gesenkt. Gleich geblieben ist der Fördersatz in Höhe von 30 %, der zu 2/3 aus dem EAGFL und zu 1/3 aus der GAK finanziert wird.

Da der tatsächliche Bedarf an Fördermitteln in vielen Sektoren von der Planung zum Zeitpunkt der Planerstellung stark abweicht, will man in Hessen bei der Bedarfsermittlung zukünftig auf Branchenbefragungen verzichten und stattdessen einzelne Experten befragen bzw. Planungen an Erfahrungswerten vergangener Förderperioden orientieren. Bei Branchenbefragungen, wie sie auch für den vergangenen Planungszeitraum durchgeführt wurden, besteht die Gefahr, dass häufig ein höherer Bedarf signalisiert wird, was zu Fehlplanungen im Ministerium führt.

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Im hessischen EPLR werden sowohl programm- als auch maßnahmenspezifische Ziele definiert. Programmspezifisches Hauptziel des Förderschwerpunktes A, in dem sich unter anderem die Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen befinden, ist die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, d.h. die Entwicklung wettbewerbsfähiger land- und ernährungswirtschaftlicher Betriebe durch Erzeugung qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel sowie die Stärkung der Marktstellung hessischer Erzeugnisse.

Neben den programmspezifischen Zielen wurden für die Maßnahme „Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ sektorübergreifende Ziele formuliert: Die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft soll dadurch gesteigert werden, dass das Angebot aus hessischer Erzeugung stärker gebündelt wird, Kosten durch Rationalisierungsmaßnahmen gesenkt werden, die Produktion konsequenter an den Bedürfnissen der Verbraucher ausgerichtet wird, hochwertige Produktqualitäten erzielt und die Prozessketten an einem möglichst hohen Qualitäts- und Umweltschutzstandard ausgerichtet werden. Daneben wurden sektorspezifische Feinziele formuliert. Je nach Sektor wird eine Auswahl der drei Feinziele Sicherung der Wertschöpfung, der Arbeitsplätze und der Einkommen im ländlichen Raum; Gewährleistung einer angemessenen örtlichen Versorgung mit umweltfreundlich hergestellten qualitativ hochwertigen Produkten und Stärkung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und -einrichtungen in ihrer Marktposition angestrebt.

Einige der im Programm formulierten Ziele haben aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation der letzten Jahre an Relevanz verloren. Aufgrund der Tatsache, dass die Investitionsbereitschaft der Unternehmen stark zurückgegangen war und damit die vorgesehenen Fördermittel nicht ausgeschöpft werden konnten, lag das Hauptaugenmerk bei der Bewilligung von Projekten nach Angaben des HMULV auf drei Kriterien: Wirtschaftlichkeit, Erzeugervorteil und Standort- bzw. Arbeitsplatzsicherung der Unternehmen.

In Hessen wird die Zielsetzung Erzeugervorteil sehr konsequent verfolgt. Langfristige Vertragsbindungen mit Landwirten werden genau geprüft. Außerdem soll ein möglichst hoher Erzeugervorteil dadurch generiert werden, dass vorrangig nach dem Fördergrundsatz Marktstrukturgesetz gefördert wird, d.h. Unternehmen vertragliche Bindungen zu Erzeugergemeinschaften (EZG) nachweisen müssen. Existiert keine entsprechende EZG, wird durch das HMULV die Gründung einer solchen forciert. Der zusätzliche Erzeugervorteil bei EZGen wird darin gesehen, dass durch Angebotsbündelung sowie Qualitätspolitik eine bessere Marktposition erreicht wird. Daher legt das HMULV auch großen Wert auf funktionierende EZGen (vgl. Kapitel 7.3.3.2).

Das zweite wesentliche Ziel, Standort- und Arbeitsplatzsicherung, gewann vor dem Hintergrund der problematischen Arbeitsmarktsituation an Bedeutung. Zudem existiert ein Förderwettbewerb zwischen europäischen Regionen: Hessen konkurriert, was das Angebot an Fördermitteln angeht, mit anderen Regionen. Laut HMULV würde ein Wegfall der Fördermaßnahmen häufig zur Folge haben, dass Unternehmen in Regionen abwandern in denen gefördert wird.

Grundsätzlich zeigt sich, dass es schwierig ist, zu Beginn einer 7-jährigen Förderperiode konkrete Feinziele zu formulieren. Sich ändernde Rahmenbedingungen, die ggf. Einfluss auf den Grad der Zielerreichung haben, können nicht antizipiert werden.

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Die Förderung im Bereich V+V im Rahmen der VO 1257/99 findet in Hessen durch unterschiedliche Maßnahmen statt. Tabelle 7.4 gibt Aufschluss über Rechtsgrundlagen und Finanzierung der einzelnen Maßnahmen und darüber, welche Kosten förderfähig sind.

Neben diesen Maßnahmen gibt es für Erzeugerorganisationen im Bereich Obst und Gemüse die Möglichkeit, nach der GMO gefördert zu werden. Das Investitionsvolumen liegt hier im Zeitraum 2000 bis 2006 bei 400.000 Euro jährlich (EAGFL-Anteil 200.000 Euro). Für die Förderung im Ernährungsgewerbe ist ausschließlich das HMULV zuständig. Eine Förderung mit Mitteln anderer Ressorts (z. B. regionale Wirtschaftsförderung, Mittelstandsförderung) ist in Hessen im Ernährungsgewerbe nicht möglich.

Zwischen AFP, der Förderung im Bereich V&V und anderen Maßnahmen des EPLR entstehen Synergien in den meisten Fällen zufällig. Insbesondere im Sektor Geflügel sind Synergieeffekte zwischen AFP und V&V zu erkennen. Aber auch negative Effekte sind zu beobachten. So wurde laut Ministerium beispielsweise in einer hessischen Region der Bereich Getreidelagerung sowohl aus AFP- als auch aus V&V-Mitteln gefördert. Hier wäre eine bessere Abstimmung wünschenswert gewesen.

Tabelle 7.4: Grundlagen der EU-kofinanzierten Förderung im Bereich V&V in Hessen

EG Rechts- grundlage	Förder- grundlagen (GAK)	Förder- grundlagen (Land)	Förder- gegenstand	Sektor	Fördersatz	Finanzierung
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung land- wirtschaftlicher Erzeugnisse VO 1257/99 (Art. 25-28) (g)	Marktstruktur- verbesserung, Marktstruktur- gesetz, Ver- arbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter land- wirtschaftlicher Produkte	keine eigene Landesrichtlinie	Investitionen	Milch und Milch- erzeugnisse	30 %	EU/GAK
				Fleisch	30 %	EU/GAK
				Eier und Geflügel	30 %	EU/GAK
				Vieh	30 %	EU/GAK
				Mähdruschfrüchte	30 %	EU/GAK
				Obst und Gemüse	30 %	EU/GAK
				Blumen u. Zierpfl.	30 %	EU/GAK
				Arznei- und Gewürzpflanzen	30 %	EU/GAK
				ökologisch erzeugte Produkte	30 %	EU/GAK
---	Marktstruktur- gesetz	keine eigene Landesrichtlinie	Startbeihilfen (nur noch bis Ende 2005)	Milch Nachw. Rohstoffe Fleisch Geflügel	degressiv gestaffelt	GAK
---	Verarbeitung und Ver- marktung ökologisch o. regional er- zeugter land- wirtschaftl. Produkte	keine eigene Landesrichtlinie	Organisations- ausgaben für Gründung u. Tätigwerden von Erzeuger- zusammen- schlüssen	Öko/Regio	degressiv gestaffelt	GAK
---	---	---	Vermarktungs- konzeptionen	Öko/Regio	50 %	GAK
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeug- nissen VO 1257/99, (Art. 33) (m)	---	Richtlinien zur Förderung der Erzeugung, Ver- arbeitung und Ver- marktung von landwirtschaftli- chen Qualitäts- produkten	Qualitäts- sicherungs- systeme, Ver- marktungs- konzeptionen	---	50 %, außer für die Aufwendungen von Kontrollen. Bei Kontrollen: 1.+2. Fj.: 60 % 3. Fj.: 50 % 4. Fj.: 40 % 5. Fj.: 20 %	EU/Land
---	---	Richtlinien zur Förderung von Produktinnovatio- nen und Vermark- tungsalternativen	Investitionen Vermarktungs- konzeptionen	---	siehe Richtlinien	Land

Quelle: HMULV; eigene Zusammenstellung.

7.2 Methodischer Ansatz¹

Die Ex-post-Bewertung im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse führte das im Rahmen der Halbzeitbewertung im Jahr 2003 und ihrer Aktualisierung im Jahre 2005 entwickelte methodische Konzept fort. Der Schwerpunkt lag dabei auf einer vertieften Wirkungs- (Zielerreichung) und Effizienzanalyse (wirtschaftliche Umsetzung von Input in Output) sowie auf Empfehlungen für künftige Fördermaßnahmen. Grundlage der Empfehlungen und Schlussfolgerungen war die Bewertung folgender Aspekte:

- Aktuelle, sektorspezifische Bedarfsanalyse,
- Wirkungs- oder Zielerreichungsanalyse,
- Effizienzanalyse.

Die drei Bereiche erforderten ein unterschiedliches methodisches Vorgehen. Wesentliche Daten- und Informationsquellen sind Tabelle 7.5 zu entnehmen.

Hintergrund der Bedarfsanalyse sind die entsprechenden Ergebnisse der vorausgegangenen Bewertungen. Sie wurden im Rahmen der Ex-post-Bewertung aktualisiert und im Hinblick darauf geprüft, ob und inwieweit die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft den Erwartungen entsprach. Dies geschah vor allem anhand

- eines Vergleichs des zu Beginn der Förderperiode ermittelten sektoralen Bedarfs mit der sektoralen Aufteilung der bis zum 15.10.2006 erteilten Bewilligungen,
- von Informationen aus drei Interviews anlässlich der jeweiligen Bewertungen im zuständigen Ministerium sowie von anderen Landeseinrichtungen,
- von Daten aus Sekundärstatistiken sowie des im Institut der Evaluatoren vorhandenen Expertenwissens.

Zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung kamen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheiterte aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Auch die Darstellung von wesentlichen Entwicklungen in geförderten Branchen in den sogenannten Branchenbildern, wie sie im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung erstellt wurden, konnte das Fehlen einer brauchbaren Referenzsituation

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.

nur unvollkommen kompensieren. Immerhin schafften die Branchenbilder die Möglichkeit zu vergleichen, inwieweit die Wirkungen der geförderten Maßnahmen mit den allgemeinen Branchenentwicklungen in Einklang standen. Dabei ist natürlich zu beachten, dass die geförderten Maßnahmen die Branchenentwicklungen mit beeinflussten. In die Branchenbilder fließen Marktinformationen aus der amtlichen Statistik, der Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP), Fachzeitschriften und Panelerhebungen ein. Für die Wirkungsanalyse wurde auf einen Vorher-Nachher-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Neben einer Wirkungsanalyse der Maßnahme im Landesprogramm hat die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU entsprechend den von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren besonderen Stellenwert.

Tabelle 7.5: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Quantitative Daten						
Primär	Standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			X	X
Primär	Projektliste (Stand 31.12.04)	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			X	X
Sekundär	Monitoringdaten		(X)	(X)	(X)	(X)
Sekundär	Jahresberichte	Meldungen BL gemäß Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen			X	X
Sekundär	amtl. Statistik Ernährungsgewerbe	soweit verfügbar auf sektoraler Ebene und nach fachlichen Betriebsteilen				X
Qualitative Daten						
Primär	diverse Telefongespräche		X	X	X	X
Sekundär	Literatur		X	X	X	X

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Datengewinnung wurde dafür im Rahmen der Halbzeitbewertung ein Erhebungsbogen entwickelt. Sein Hintergrund und Inhalt sind ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben (Wendt et al., 2004). Er enthält Kennzahlen, die bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition als Bewilligungsvoraussetzung abgefragt werden. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr nach Fertigstellung erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen gemäß den EU-Vorgaben anhand von Soll-Ist-Vergleichen sowie von Vorher-Nachher-Vergleichen. Für Investitionsprojekte, die erst zum Ende der Förderperiode abge-

geschlossen wurden oder die unter Anwendung der Übergangsregelung gemäß VO (EG) Nr. 1320/2006 erst im Rahmen der ELER-Verordnung abgeschlossen wurden, lagen für die Ex-post-Analyse noch keine Abschlussbögen vor. Diese Projekte konnten daher nicht in die Wirkungsanalyse einbezogen werden.

Der Erhebungsbogen wurde während des Förderzeitraums in engem Dialog mit den Bewilligungsstellen mehrmals angepasst und in mehreren Workshops mit den Bewilligungsstellen diskutiert. Die Anpassungen dienten vor allem dazu, zusätzlichen Informationsbedarf der EU-Kommission zu berücksichtigen, Unklarheiten der Kennzahldefinitionen möglichst auszuräumen und auch einige Fehler, die bei der Erstellung des Erhebungsbogens unbemerkt geblieben waren, zu beseitigen.

Die Bemühungen der Evaluatoren zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis wurden von den Bewilligungsstellen trotz des hohen Aufwandes für Kontrolle, Prüfung und Nachbearbeitung im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützt. Dies führte im Verlauf der Förderperiode zu einer deutlichen Verbesserung der Datenbasis. Es zeigte sich allerdings auch, dass der ambitionierte Ansatz, die Vorgaben der Kommission hinsichtlich der Indikatoren weitgehend umfassend zu erfüllen, mit vertretbarem Aufwand bei den Begünstigten, den Bewilligungsstellen und den Evaluatoren nicht zu leisten war. Neben rein technischen Problemen infolge der Nichtbeachtung von Ausfüllhinweisen ergaben sich insbesondere auch dadurch Probleme, dass die Realität von so großer Vielfalt der Erscheinungsformen geprägt ist, dass vorgegebene Definitionen, die für eine Auswertung notwendig sind², vielfach nicht eingehalten wurden bzw. nicht eingehalten werden konnten. Für die künftige Förderperiode ist daraus die Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebliche, aussagekräftige Indikatoren zu begrenzen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst wurden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Die Auswertung auf Basis von Bruttoeffekten 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 Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es ver-

² Beispielhaft können hier die Unterscheidung von Betriebsstätte und Unternehmen, die Definition von Preisen, Kapazitäten oder Herkunfts- und Gütezeichen sowie die Einbeziehung/Nichtberücksichtigung von Handelswaren bei verschiedenen Output-Kennzahlen genannt werden.

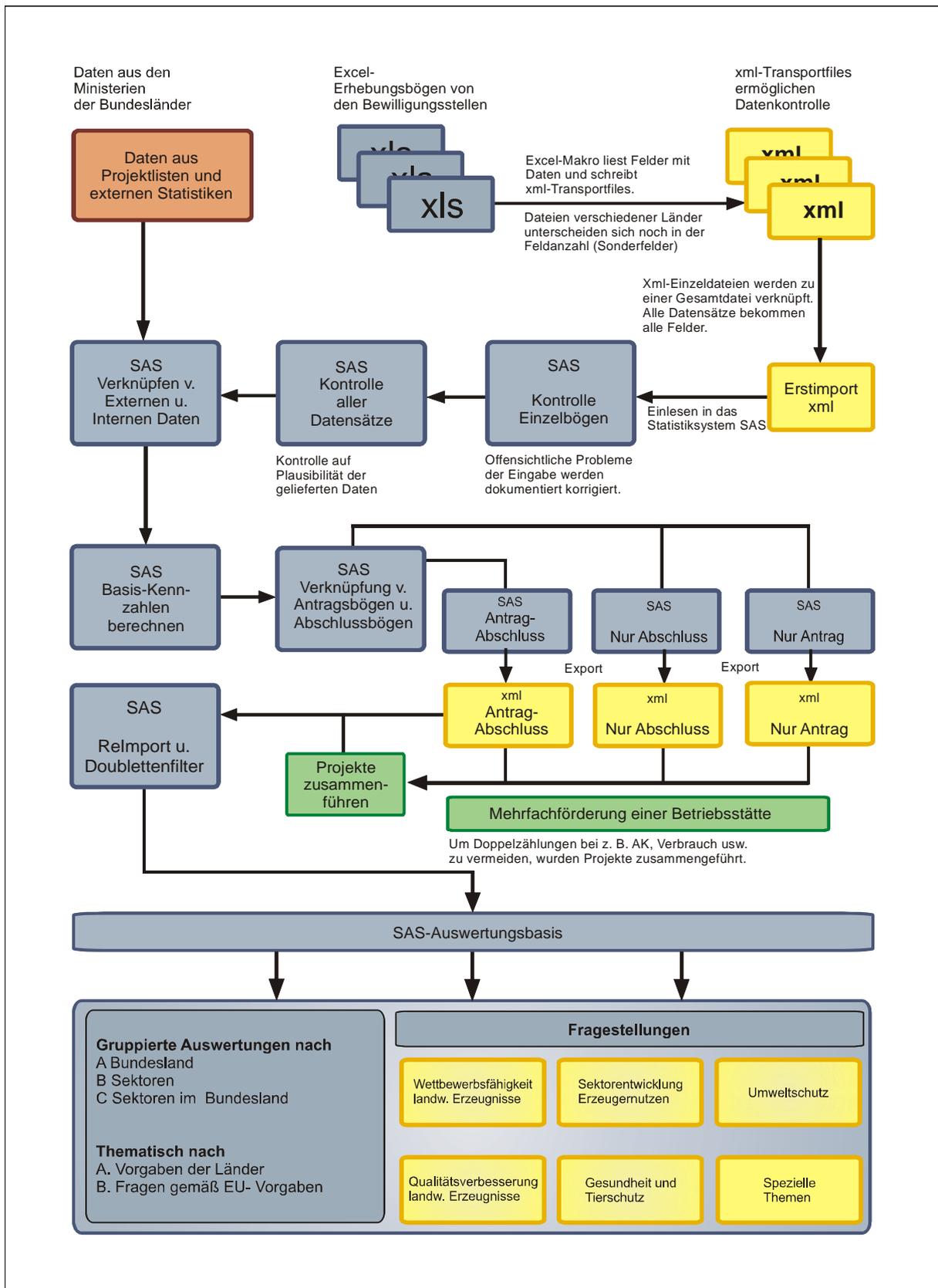
gleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Die vorliegenden Erhebungsbögen stellen prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereit. In die Auswertung zur Wirkungsanalyse sind alle geförderten Projekte einbezogen, für die zum Stichtag 30.09.2007 ein Abschlussbogen vorlag. Eine direkte Verdichtung der Datenfülle auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist nur selten möglich. Vielmehr bedarf es zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Regelfall der Ermittlung verschiedener Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Fragestellung aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen. Das Auswertungsverfahren ist in Abbildung 7.1 skizziert. Angesichts der für die Prüfung und Auswertung der Erhebungsbögen zur Verfügung stehenden Zeit, wurden einige automatisierbare Plausibilitätskontrollen über verschiedene erhobene Kennzahlen und einige Korrekturen an den Daten vorgenommen. Allerdings war es nicht möglich, alle Erhebungsbögen hinsichtlich der Korrektheit der Angaben zu prüfen. Vielmehr wurde davon ausgegangen, dass dies weitgehend in den Bewilligungsstellen erfolgt ist. Bei den Auswertungen ist zu beachten, dass sich der Begriff ‚auswertbare Erhebungsbögen‘ nicht auf eine einheitliche konstante Basis bezieht, sondern auf die zur Analyse des jeweiligen Sachverhalts vorliegenden Erhebungsbögen.

Um Doppelzählungen von Arbeitskräften und verschiedenen Indikatoren bei Mehrfachförderung einer Betriebsstätte bzw. eines Unternehmen zu verhindern, wurden diese einzelnen Projekte zu einem Gesamtprojekt zusammengefasst (Merging).

Als weitere wichtige Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereit gestellte Liste der bis zum 15.10.2006 bewilligten Projekte genutzt. Sie dient als Grundlage für Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren im Bundesland. Soweit aus den Kurzbeschreibungen der Investition ableitbar, werden daraus auch Rückschlüsse auf die Förderwirkungen gezogen. Die Zahl der Projekte in dieser Liste übersteigt mit 51 die Zahl der Projekte, für die auswertbare Erhebungsbögen zur Wirkungsanalyse vorliegen, mit 36 deutlich. Die auswertbaren Förderfälle reduzieren sich durch den angesprochenen Merging-Prozess weiter auf 29 geförderte Unternehmen/ Betriebe/ Betriebsstätten.

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Durchführung und Umsetzung des Programmbestandteils V&V wird vor allem aufgrund von Informationen, die anlässlich von Interviews im Ministerium gewonnen wurden, Stellung genommen. Die Bewertung erfolgt vornehmlich anhand eines Vergleichs mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung und Begleitung, wie sie von der EU vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung im Ländervergleich beeinflussen, und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Ex-post-Evaluation genutzt. Vor allem sind dies von den Ländern bereit gestellte zusätzliche Informationen. Inhalt, Umfang und Herkunft wird an den entsprechenden Stellen erläutert. Allenfalls ergänzend werden die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes für die Evaluation genutzt. Dies hat seine Ursache darin, dass häufig aufgrund unterschiedlicher Meldezeitpunkte und Begriffsdefinitionen eine Vergleichbarkeit mit anderen vom Land bereit gestellten Daten nicht gegeben ist bzw. die Daten des Monitoring keinen aktuellen Förderstand reflektieren, der wesentliche Grundlage der Evaluation ist.

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

In Hessen liegt der Fördersatz für alle Sektoren unverändert bei 30 % der förderfähigen Investitionskosten. 1/3 der öffentlichen Ausgaben wird aus GA-Mitteln beglichen, 2/3 stammen aus dem EAGFL. Die Entwicklung von Ausgaben und die Finanzplanung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist aus Tabelle 7.6 ersichtlich. Auszahlungen von Fördermitteln waren in Hessen bis zum 30.06.2006 möglich. Bis zu diesem Zeitpunkt mussten für geförderte Projekte alle Rechnungen vorliegen.

Tabelle 7.6: Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Hessen 2000 bis 2006 (Endstand)

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt									
Plan: EPLR	K (2000) 2906	0,00	5,24	5,37	5,48	5,62	5,74	5,87	33,33
Plan: 1. Änderung	K (2002) 3452	0,60	0,15	5,20	5,48	5,79	5,74	5,87	28,83
Plan: 2. Änderung	K (2003) 3113	0,60	0,15	4,03	5,48	5,79	5,74	5,87	27,66
Plan: 3. Änderung	K (2004) 3316	0,60	0,15	4,03	2,73	5,79	5,74	5,87	24,91
aktuelle (Juni 2005)		0,60	0,15	4,03	2,73	2,14	4,63	4,26	18,53
Ist: Auszahlungen		0,00	0,15	4,03	2,73	2,14	3,84	4,68	17,57
EU-Beteiligung, Mio. Euro									
Plan: EPLR	K (2000) 2906	3,41	3,50	3,58	3,65	3,75	3,83	3,91	25,63
Plan: 1. Änderung	K (2002) 3452	0,40	0,10	3,47	3,65	3,86	3,83	3,91	19,22
Plan: 2. Änderung	K (2003) 3113	0,40	0,10	2,69	3,65	3,86	3,83	3,91	18,44
Plan: 3. Änderung	K (2004) 3316	0,40	0,10	2,69	1,82	3,86	3,83	3,91	16,61
aktuelle (Juni 2005)		0,40	0,10	2,69	1,82	1,60	3,47	3,20	13,27
Ist: Auszahlungen		0,00	0,10	2,69	1,82	1,60	2,38	2,93	11,52

Quelle: HMULV.

7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste

In der aktuellen Förderperiode wurden Unternehmen in zehn der elf möglichen Sektoren gefördert. Im Sektor Kartoffeln fand keine Förderung statt. Zu den am intensivsten geförderten Sektoren gehören Milch, Eier & Geflügel, Obst und Gemüse sowie Getreide. Bei Milch und Eier & Geflügel kam der Großteil der Förderung jeweils einem Unternehmen zugute, während in den übrigen intensiv geförderten Sektoren die Fördersummen auf mehrere Betriebsstätten verteilt waren. Die exakte Verteilung der Fördermittel auf die einzelnen Sektoren ist aus Tabelle 7.7 ersichtlich.

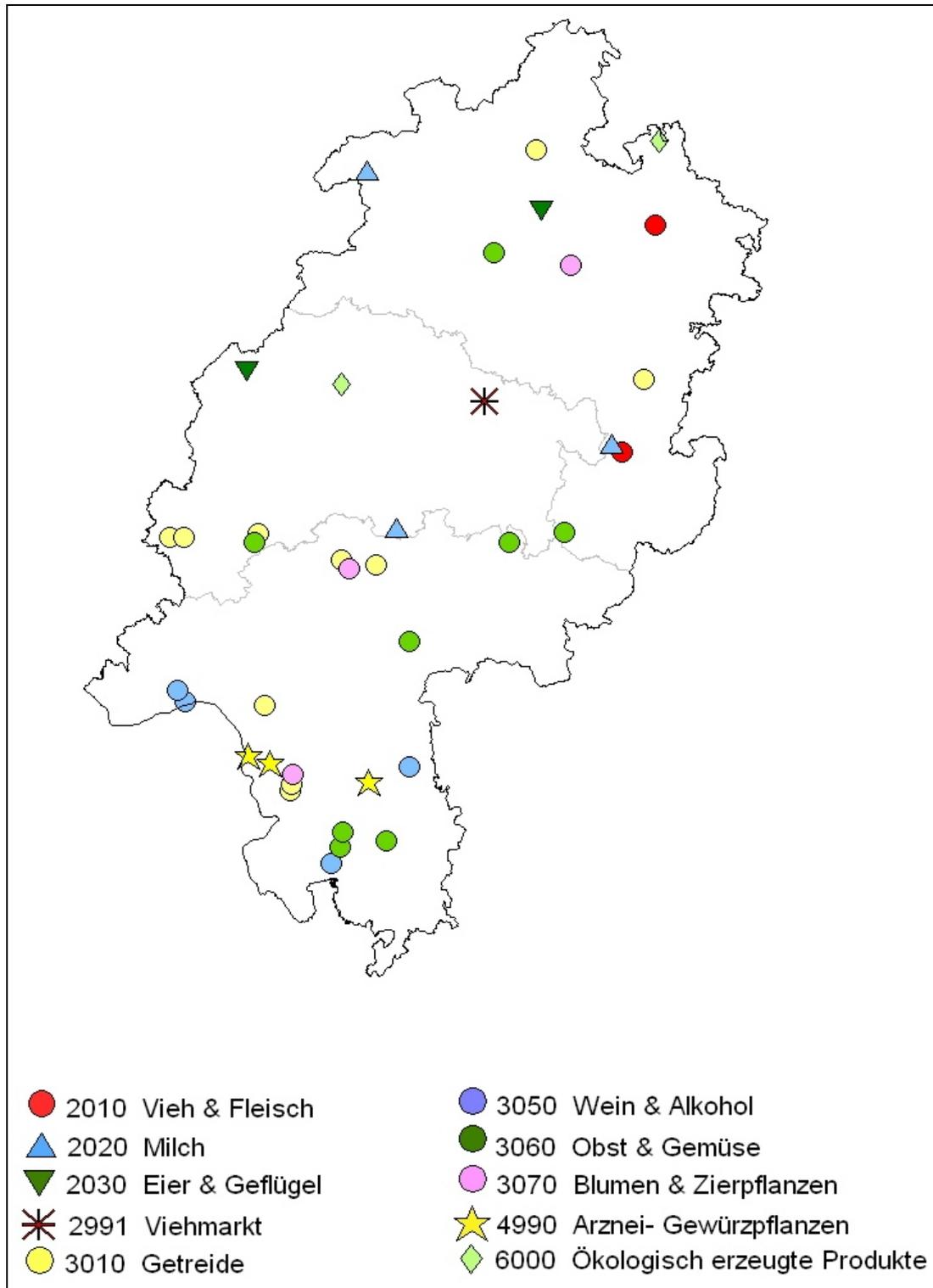
Tabelle 7.7: Kennzahlen zur Förderung im Bereich Marktstruktur in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006 (Endstand)

	Pro- jekte	Gesamt- investitions- kosten		Förderfähige Investitions- kosten		Öffentliche Ausgaben		Errechnete Förder- intensität %
		Anzahl	Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	
Vieh & Fleisch (V&F)	2	2,8	4,4	2,4	4,2	0,7	4,2	30,0
Milch (MI)	4	20,8	32,3	20,1	35,1	6,0	35,1	30,0
Eier & Geflügel (E&G)	4	11,9	18,5	11,4	19,9	3,4	19,9	30,0
Viehmarkt	1	1,4	2,2	1,0	1,8	0,3	1,8	30,0
Getreide (GE)	11	12,0	18,7	8,7	15,2	2,6	15,2	30,0
Wein & Alkohol (W&A)	6	1,3	2,0	1,2	2,1	0,4	2,1	30,0
Obst & Gemüse (O&G)	15	9,9	15,4	9,1	15,9	2,7	15,9	30,0
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	3	3,4	5,3	2,8	5,0	0,9	5,0	30,0
Arznei- & Gewürzpflanzen (A&G)	3	0,3	0,5	0,3	0,5	0,1	0,5	30,0
Ökol. erzeugte Produkte (OEP)	2	0,4	0,7	0,3	0,5	0,1	0,5	30,0
Summe	51	64,3	100	57,3	100	17,2	100	30,0

Quelle: HMULV.

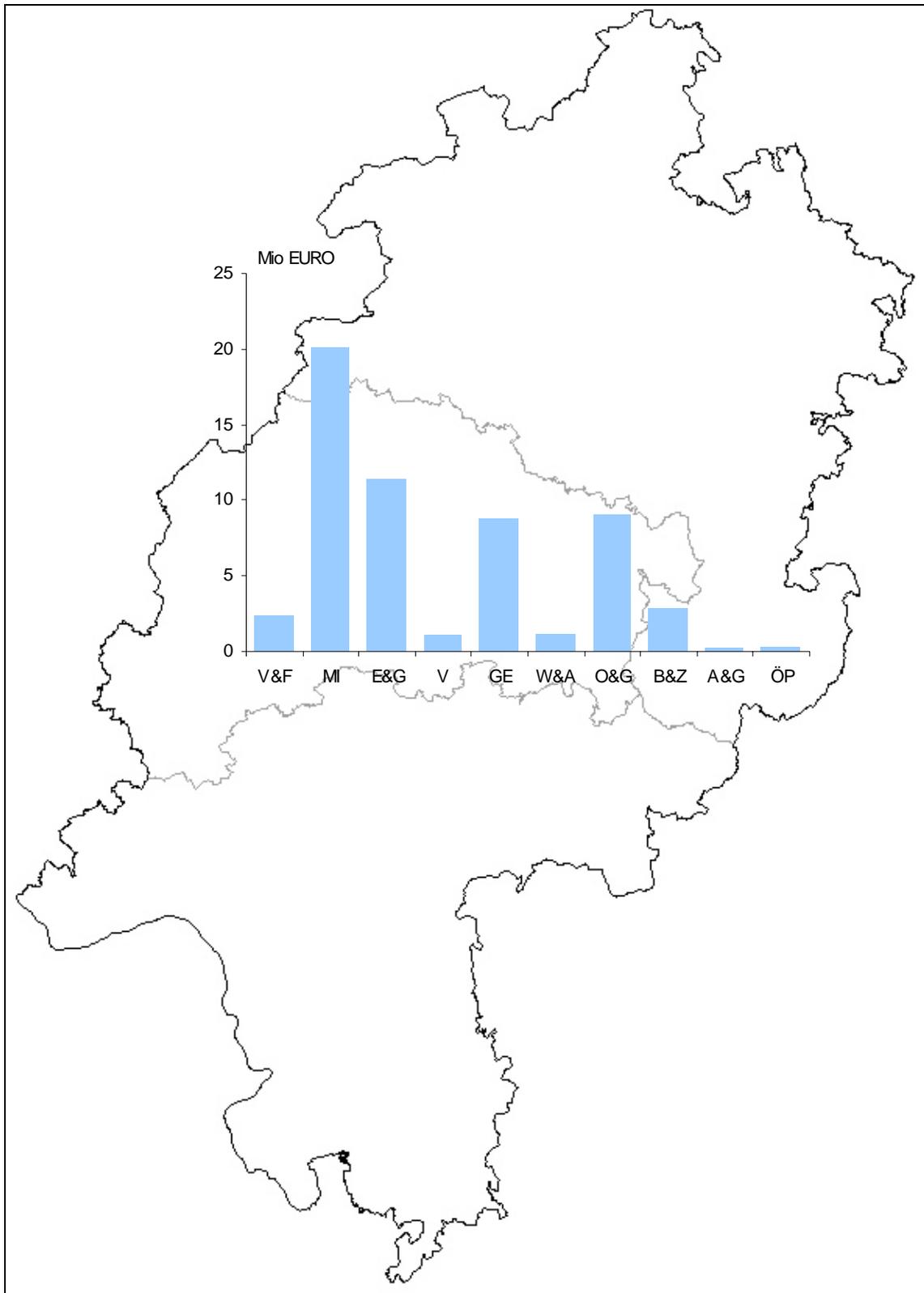
Karten 1 und 2 verdeutlichen die räumliche Verteilung der Projekte innerhalb Hessens. Die Nähe zum Ballungszentrum Rhein-Main erklärt in einigen Sektoren eine verstärkte Investitionstätigkeit im südhessischen Raum. So ist bei Investitionen im Frischmilchbereich und Frischobst- und Frischgemüsehandel die Nähe zu diesem wichtigen Absatzmarkt von Bedeutung.

Karte 7.1: Regionale Verteilung der Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2006



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Karte 7.2: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderter Vorhaben in Hessen



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Im Bundesland Hessen wurden laut Projektliste insgesamt 51 Projekte bewilligt und abgeschlossen. Davon lagen 36 Erhebungsbögen bis Ende 2007 sowohl im Antrags- als auch Abschlussstadium vor, die als Basis der Wirkungsanalyse dienen. Die 36 Förderprojekte bzw. Erhebungsbögen beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen in sieben Betriebsstätten auf 29 geförderte Unternehmen/ Betriebe/ Betriebsstätten. Im Folgenden werden die einzelnen Sektoren anhand der speziellen Faktoren differenziert betrachtet.

7.4.2 Milch und Milcherzeugnisse

7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie

Der Trend in der hessischen Milchproduktion ging in den vergangenen Jahren hin zu größeren Beständen bei gleichzeitigem Rückgang von Milchkuhhaltern und Milchkühen: Der Durchschnittsbestand an Milchkühen stieg von 2001 bis 2006 von 26,4 auf 31,8 Tiere pro Halter. Die Zahl der Halter reduzierte sich im gleichen Zeitraum von 5 984 auf 4 680 (HMULV, 2007: S. 88). Insgesamt besteht eine ungünstige Erzeugerstruktur.

Die hessische Milchwirtschaft war zum Zeitpunkt der Programmerstellung durch eine sehr heterogene Molkereistruktur gekennzeichnet, die sowohl große, überregional tätige als auch kleine, auf regionale Spezialitäten ausgerichtete Unternehmen umfasste. Aufgrund des herrschenden Preis- und Konkurrenzdrucks wurde bereits bei der Programmplanung davon ausgegangen, dass es zu einem weiteren Konzentrationsprozess kommen würde (HMULF, 2000: S. 336). Die Förderstrategie war deshalb darauf ausgerichtet, die strukturelle Anpassung langfristig überlebensfähiger Molkereiunternehmen durch gezielte Investitionsbeihilfen zu unterstützen. Dabei sollte die Förderung nicht nur auf weitere Konzentration, Rationalisierung und Stückkostendegression ausgerichtet sein, sondern auch auf die Stärkung kleinerer Molkereien, die vorwiegend Spezialprodukte herstellen. Als Auswirkung der Investition wurde bei den begünstigten Molkereien eine nachhaltige Erhöhung des Milchauszahlungspreises sowie Kapazitätsausweitungen bei Spezialitäten und Innovationen erwartet.

Aufgrund einer Branchenumfrage wurde im HMULV Investitionsbedarf in 9 von 15 Molkereien ausgemacht. Seit der Programmerstellung war die hessische Molkereistruktur wesentlichen Änderungen unterworfen. Dieser Prozess hatte zur Folge, dass die Zahl der hessischen Molkereiunternehmen von ursprünglich 15 auf weniger als 10 zurückgegangen ist. Wichtigster Impuls der Konsolidierung war die Fusion eines hessischen mit einem rheinland-pfälzischen Molkereiunternehmen im Januar 2005 (HMULV, 2005a).

7.4.2.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung

Im Sektor Milch wurden vier Projekte in zwei Unternehmen mit einem Investitionsvolumen von 20,1 Mio. Euro gefördert. 97 % der bewilligten Fördermittel entfielen auf die Betriebsstätte des oben erwähnten fusionierten Unternehmens. Die restlichen 3 % wurden in ein Projekt einer kleineren Biomolkerei investiert. Die aufgrund der Unternehmensfusion erforderlichen strukturellen Anpassungen wurden mit Förderung unterstützt und vorangetrieben. Die Betriebsstätte weist durch ihre zentrale, verkehrstechnisch günstige Lage und räumliche Nähe zum Verbraucherzentrum Rhein-Main vorteilhafte Standortbedingungen auf.

Wie die Auswertung der Investitionsziele zeigt, waren 50 % der Investitionssumme für die Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung bestimmt (Tabelle 7.9). Dagegen erfolgte die Stärkung kleinerer Molkereien mit Fokussierung auf Produktspezialitäten nur unzureichend. Da zum Abschluss nur zu einer Betriebsstätte Daten vorlagen, muss auf entsprechende Auswertungen verzichtet werden.

An der Entwicklung des hessischen Molkereisektors kann beispielhaft die Schwierigkeit der Langfristplanung von Fördermaßnahmen aufgezeigt werden. Trotz einer Befragung der Zielgruppe Molkereien zur Programmplanung entwickelte sich der Markt insbesondere durch bedeutende individuelle Unternehmensentscheidungen anders als vermutet (Fusion).

In der kommenden Förderperiode wird nur noch eine Förderung von KMU & Intermediates möglich sein. Insofern sollten, wie im Plan 2007 bis 2013 bereits vorgesehen, kleinere Unternehmen mit innovativen Produkten gefördert werden. Allerdings sollte die langfristige Tragfähigkeit der der Investition zugrundeliegenden Strategie sorgfältig geprüft und von den Unternehmen nachgewiesen werden. Die wechselvolle Entwicklung im Sektor Milch kann als Beispiel dienen, weniger eine sektorale Fokussierung vorzunehmen, sondern vielmehr das Hauptaugenmerk auf inhaltliche, leistungsorientierte sowie zielorientierte Projekte zu legen. Dafür sind präzise Ziele und daran ausgerichtete Projektauswahlparameter notwendig.

7.4.3 Getreide und Ölsaaten

7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie

Die Anbaufläche für Mähdruschfrüchte ist in Hessen seit Jahren stabil. Bei Getreide lag sie kontinuierlich bei knapp über 300.000 ha. Bei Raps macht sich der zunehmende Anbau zur Energiegewinnung bemerkbar. Die Anbaufläche von Raps stieg von 50.706 ha im Jahr 2000 (47.293 ha in 1996) auf 62.000 ha in 2006. Getreide und Ölsaaten nehmen zusammen

einen Anteil von 70 % der Ackerfläche ein (HMULF, 2000: S. 339; HMULV, 2004: S. 14; HMULV, 2007, S. 64). Laut EPLR führten die Absenkung der Getreide-Interventionspreise und die Angleichung der Ölsaaten-Ausgleichszahlungen sowohl bei der Landwirtschaft als auch bei ihren direkten Marktpartnern zu einem verstärkten Wettbewerbsdruck. Aus Gründen der deshalb notwendigen Rationalisierung und Kosteneinsparung beim Erfassungshandel wurden Investitionen erwartet, und zwar vor allem im Bereich Separierung und getrennte Lagerung bestimmter Qualitäten.

Als Auswirkung der Förderung wurde erwartet, dass Preiszuschläge aufgrund von besserer Qualitätsdifferenzierung und -sicherung sowie Kosteneinsparung durch Rationalisierungseffekte realisiert werden können. Bevorzugt berücksichtigt werden sollten Antragsteller, die vertragliche Bindungen mit nach dem Marktstrukturgesetz anerkannten Erzeugergemeinschaften nachweisen konnten. Hierdurch sollte ein Zusammenschluss von EZGen forciert werden, welcher hilft, die Marktposition der Erzeuger zu stärken.

7.4.3.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung

Der Bedarf an Fördermitteln im Bereich Getreide und Ölsaaten stellte sich als wesentlich geringer heraus als zu Beginn der Planungsperiode erwartet. Ursprünglich waren 20 Projekte mit einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von 24,82 Mio. Euro vorgesehen. Mit jedem Änderungsantrag wurde diese Summe reduziert, so dass schließlich elf Projekte mit einer Investitionssumme in Höhe von 8,7 Mio. Euro gefördert wurden. Zur Wirkungsanalyse konnten sieben Betriebe mit 7,7 Mio Euro Fördersumme herangezogen werden.

Entsprechend den Zielformulierungen im Programm wurde die Qualitätsverbesserung von den sieben auswertbaren begünstigten Betrieben als Hauptziel im Erhebungsbogen angegeben. Fast 40 % der Gesamtinvestitionen wurden diesem Ziel zugeordnet (vgl. Tabelle 7.9). Die meisten Investitionen fanden im Bereich Erfassung und Lagerung mit besonderer Ausrichtung auf differenzierte Annahme und Lagerung statt. Der Erfassungshandel konnte somit die Leistungen dem Wettbewerb besser anpassen. Die Wertschöpfung der geförderten und ausgewerteten Betriebe stieg um 23 % auf 1,67 Mio. Euro. Der Wert der verarbeiteten Rohwaren wurde im Förderzeitraum um 20 % auf 14,0 Mio. Euro gesteigert.

Diese Grundvoraussetzungen ermöglichten die laut Sektorziel angestrebte Realisierung von Zuschlägen auf Erzeugerpreise. Der Anteil der Rohwarenbindungen am Gesamtrohwarenwert konnte nicht aufrechterhalten werden. Zu Beginn der Förderperiode lag der Anteil der vertraglich über EZG oder Einzelerzeuger gebundenen Rohwaren bei 47 %, er sank im Verlauf auf 33 %. Bei Antragstellung wurden für 19 Rohwaren Auszahlungspreise oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises ermittelt, nach Abschluss waren es 24 Rohwaren.

In Hessen wird im Getreidebereich den Erzeugergemeinschaften eine große Bedeutung beigemessen. Grund dafür ist, dass am Markt unterschiedliche Qualitäten verlangt werden und EZGen diese Nachfrage besser bedienen können als Einzelerzeuger. Daher wurde in Hessen eine „Flurbereinigung“ bei EZGen durchgeführt und solchen EZGen, die nur pro forma existierten, der Status aberkannt. Zusätzlich wurden Fusionen forciert. Ab 2006 wurden grundsätzlich keine Startbeihilfen für EZGen mehr gewährt, um zu verhindern, dass Gründungen hauptsächlich stattfinden, um öffentliche Mittel zu akquirieren.

Durch die bisherige Förderung wurden notwendige Umstrukturierungsmaßnahmen im Sektor nur bedingt in Gang gesetzt. Die angestrebte Angebotsbündelung hat sich sogar verschlechtert. Förderung sollte hier strikter den gesetzten Zielen folgen oder unterbleiben.

7.4.4 Obst und Gemüse

7.4.4.1 Ausgangssituation und Strategie

Die gärtnerische Produktion nimmt an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Hessen zwar nur einen Anteil von 1,3 % ein, sie erwirtschaftet aber mit 250 Mio. Euro rund die Hälfte der Wertschöpfung der pflanzlichen Erzeugung der gesamten Landwirtschaft (HMULV, 2005: S. 33). Der Gartenbau zeichnet sich durch eine überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit aus (vgl. Tabelle 7.8). Zwischen 2000 und 2004 dehnte sich die Freilandgemüseanbaufläche um 9,1 % aus. Damit folgte Hessen dem Bundestrend: Bundesweit konnte eine Ausdehnung von 12,8 % verzeichnet werden (Balz, 2005: S. 29) Im Bereich Obstanbau ist in Hessen v.a. der Anbau von Äpfeln von Bedeutung. Er nimmt mit 352 ha einen Anteil von knapp 60 % der gesamten Baumobstfläche ein. Wichtiger Abnehmer ist die Apfelwein- und Fruchtsaftindustrie (Hessisches statistisches Landesamt, 2008).

Der hessische Gemüseanbau ist geprägt durch eine Konzentration von Erzeugern und Vermarktungsunternehmen im südhessischen Raum, welche die nahegelegenen Ballungsräume Rhein-Main und Rhein-Neckar mit Frischgemüse versorgen, sowie die Erzeugung von Kohl in Nordhessen, welcher vornehmlich in der dort ansässigen Konservenindustrie verarbeitet wird (HMULF, 2000: S. 344 f.). Insbesondere für die Erzeuger in der Nähe der hessischen Ballungsgebiete gewinnt neben den Absatzkanälen Handel, Großküchen und Gastronomie auch der Direktverkauf über Wochenmärkte sowie der Ab-Hof-Verkauf an Bedeutung (HMULV, 2005: S. 34). Von insgesamt 1613 Betrieben nutzen 1272 Betriebe (79%) den Absatz ihrer Produkte über die Direktvermarktung an die Endverbraucher (HMULF, 2007: S.70).

Tabelle 7.8: Betriebseinkommen (Be) je Arbeitskraft (Ak) im Gartenbau in Euro

		Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Obstbau	De	Anzahl Betriebe	193	193	185	211	179	165	217
		Be/Ak in Euro	20.071	20.472	25.675	20.328	22.541	16.774	22.846
	HE	Anzahl Betriebe		5	5	5	5	5	6
		Be/Ak in Euro		20.807	19.304	23.304	25.857	25.871	26.172
Gemüsebau	De	Anzahl Betriebe	204	178	188	203	205	173	166
		Be/Ak in Euro	20.509	25.084	21.380	22.228	21.136	21.184	23.198
	HE	Anzahl Betriebe	8	5	6	5	6	5	6
		Be/Ak in Euro	29.256	26.407	27.832	26.281	27.391	24.634	29.362
Zierpflanzenbau	De	Anzahl Betriebe	802	778	761	719	626	612	594
		Be/Ak in Euro	26.795	26.279	27.648	28.859	28.988	29.026	28.592
	HE	Anzahl Betriebe	48	55	48	44	42	47	43
		Be/Ak in Euro	27.856	27.433	28.242	28.066	26.969	26.017	26.742

Quelle: Uni Hannover (2008).

Die Förderung im Bereich Obst und Gemüse sollte laut Programm die Einkommenssituation der Erzeuger verbessern und die Verarbeitungs- und Vermarktungskosten der geförderten Unternehmen auf einem wettbewerbsfähigen Niveau halten. Insbesondere im Frischmarktbereich sollte die Förderung auch den Erzeugerbetrieben durch einen gesicherten marktgerechten Absatz zugute kommen. In der Obst und Gemüse verarbeitenden Industrie wird neben der Absatzsicherung für die Erzeugerbetriebe die Stabilisierung der Beschäftigungssituation auch in industrie- bzw. marktfernen Standorten angestrebt. Außerdem soll die traditionsreiche Apfelweinherstellung unterstützt werden, da Apfelwein für Hessen ein „Image-bildendes“ Produkt ist (HMULV, 2005a).

Wurde im Programm noch die Notwendigkeit von Investitionen im Warenbereich Apfelwein und Fruchtsaft mit einer „in qualitativer und quantitativer Hinsicht gestiegenen Nachfrage“ (HMULF, 2000: S. 347) begründet, so beklagen die hessischen Apfelweinkelereien in letzter Zeit zunehmend Absatzprobleme. Die etwa 70 hessischen Keltereien sehen sich einem erhöhten Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Insbesondere von jüngeren Verbrauchern wird nur wenig Apfelwein konsumiert – wechselnde Konsumtrends bzw. Konkurrenzangebote sind vermutlich der Hauptgrund hierfür.

7.4.4.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung

Im Jahr 2006 waren zwei Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse im Land anerkannt nach GMO (VO (EG) Nr. 2200/96). Ein operationelles Programm ist Voraussetzung, um förderfähig zu sein. In den Jahren 2000 bis 2006 erhielten diese Erzeugerorganisationen

im Rahmen der GMO 2,31 Mio. Euro Beihilfen aus dem EAGFL-G. Bei einem Fördersatz von 50 % wurden damit Ausgaben in Höhe von 4,62 Mio. Euro angestoßen. 55 % dieser Ausgaben wurden vorwiegend für technische Maßnahmen im Rahmen der Vermarktung eingesetzt.

Auch im Bereich Obst und Gemüse ist die Nachfrage nach Fördermitteln niedriger ausgefallen als ursprünglich geplant. Zur Planerstellung wurden Investitionen in Höhe von 23,9 Mio. Euro erwartet. Diese Summe wurde im Verlauf der Planänderung um 61,9 % auf 9,1 Mio. Euro gesenkt. Insgesamt wurden 15 Projekte in 10 Betriebsstätten aus dem Bereich Obst und Gemüse bewilligt. In der Auswertung wurden sieben Betriebsstätten berücksichtigt. Die Mehrheit der Begünstigten gehören der Apfelwein- und Fruchtsaftindustrie an.

Investiert wurde in die Modernisierung von Kelteranlagen, Lagerung, Kühlung sowie Aufbereitung der Rohwaren und in Verpackungseinrichtungen. Die Förderung konzentriert sich räumlich stärker auf die traditionellen Obst- und Gemüseanbaugebiete im kaufkräftigen Rhein-Main-Gebiet (Karte 7.1).

Die Auswertung der sieben Betriebe unterstreicht, dass die Förderziele überwiegend erreicht wurden. Die Wertschöpfung stieg um 23 % auf 49,3 Mio. Euro. Die Arbeitsproduktivität nahm um 44,4 % zu. Bei gleichzeitig stabilen Erzeugerpreisen konnten zusätzlich Absatzmöglichkeiten für Erzeuger geschaffen werden. Zu Beginn der Förderperiode waren von 20 Rohwarenprodukten 14 vertraglich gebunden. Am Ende waren 25 Rohwarenprodukte zu verzeichnen, davon 21 mit vertraglicher Bindung. Die Anzahl der Rohwaren, deren Auszahlungspreis über dem durchschnittlichen Marktpreis liegt, stieg von sieben auf zwölf. Der Rohwarengesamtwert verdoppelte sich auf 20,2 Mio. Euro, der Anteil vertraglich gebundenen Rohwaren stieg auf überdurchschnittliche 79 %.

Die oben beschriebene Situation stellt hohe Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit der Obst & Gemüse-Betriebe. Die Förderung hat in dieser schwierigen Situation besonders für Keltereien an Bedeutung gewonnen und kann die Unternehmen dabei unterstützen, Strategien zu entwickeln um auf Dauer wettbewerbsfähig zu sein. Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Vermarktung sowohl hinsichtlich der involvierten Unternehmen als auch der Vermarktungswege, ist eine intensive Auseinandersetzung mit dem Markt zur Beurteilung der Sinnhaftigkeit von Projekten notwendig. Empfehlenswert sind in diesem Zusammenhang die verstärkte Beratungstätigkeit und Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen wie sie in Hessen bereits zur Anwendung kommen. Der Fokus muss noch stärker als bisher auf den Bereichen Produktinnovationen und Vermarktung liegen.

7.4.5 Fleisch

7.4.5.1 Ausgangssituation und Strategie

Die Rind- und Schweinefleischerzeugung zählt mit zu den wichtigsten Produktionszweigen der hessischen Landwirtschaft (HMULF, 2000: S. 351). Sowohl in den Rinder- als auch in den Schweinebeständen ist ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Betriebe rapide. Zwischen 2001 und 2006 ging die Zahl der rinderhaltenden Betriebe um 20 % auf 10.252 Betriebe zurück. Im selben Zeitraum reduzierte sich die Zahl der Rinder in Hessen um 7,7 % auf 470.444. Die Zahl der schweinehaltenden Betriebe ging zwischen 2001 und 2006 um 25 % auf 9.402 Betriebe zurück. Der Schweinebestand sank im gleichen Zeitraum um 6 % auf 821.651 Tiere (HMULV, 2007: S. 74 ff.)

Die hessischen Schlachthöfe waren durch einen sehr niedrigen Auslastungsgrad gekennzeichnet. Dennoch fand in der vorherigen Förderperiode eine Förderung des Ausbaus von Schlachtkapazitäten statt, was den Auslastungsgrad und damit die Wirtschaftlichkeit der Schlachthöfe noch verschlechterte (Wendt et al., 2001: S. 304). In der aktuellen Förderperiode sollte eine höhere Auslastung der Schlachthöfe dadurch erreicht werden, dass Investitionen im Bereich Qualitäts- und Umweltmanagement sowie in innovative Produktlinien der Fleischverarbeitung gefördert wurden. Dabei sollten insbesondere Leistungen von Unternehmen gefördert werden, die deutlich über die gesetzlich vorgegebenen Qualitäts- und Umweltschutzstandards hinausgehen und so eine „Konsolidierung“ des Schlachtsektors erreicht werden.

7.4.5.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung

Die ursprünglich vorgesehene förderfähige Investitionssumme von 7,5 Mio. Euro wurde wegen mangelnder Nachfrage nach Fördermitteln um 68 % reduziert. Insgesamt wurden 2 Projekte mit einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von 2,4 Mio. Euro bewilligt. Aufgrund der geringen Anzahl an Projekten und dem geringen Ausmaß der Investitionen wird auf eine detaillierte Wirkungsanalyse verzichtet.

Die geförderten Betriebe gaben als Investitionsziel vor allem den Umweltschutz (27 %) sowie in Tierschutzaspekte (22 %) an. Im Bundesdurchschnitt wurden nur 4 % der Investitionssumme auf diese beiden Ziele zusammen verwendet. Dies unterstreicht die Bemühungen, durch Investitionen die Bereiche Qualitäts- und Umweltmanagement der Fleischverarbeitung zu verbessern.

Die Beziehung zwischen Förderung von Fleischverarbeitung und Auslastung der Schlachthöfe ist nicht gegeben. Eine Reduzierung von Schlachtkapazitäten scheint unver-

meidbar. Statt einer weiteren Förderung in diesem Sektor mit o.g. Zielsetzung sollte ein Strukturwandel dem Einfluss von Marktkräften überlassen werden.

Zukünftige Förderung sollte ausschließlich die Aspekte Innovationen, Spezialitäten und Regionalität betreffen. Verschiedene Ansätze in Hessen greifen diese Aspekte bereits auf: Zum einen wurde zur Unterstützung der Vermarktung regionaler Produkte die Zusammenarbeit des HMULV mit der Marketinggesellschaft „Gutes aus Hessen“ verlängert. Ziel ist es, vertraglich definierte Projektbereiche, bsp. Umsetzung der Qualitätsmärkte „Geprüfte Qualität – Hessen“ oder „Bio-Siegel-Hessen“ zu finanzieren (Agrar-Europe 2007). Der regionale Aspekt dieser Siegel verbessert das Angebot mit Produkten aus der Region.

Zum anderen ermöglicht, unabhängig von staatlicher Förderung, die Initiative „Landmarkt“ der Vereinigung hessischer Direktvermarkter rund 350 in der Vereinigung organisierten hessischen Betrieben neue Vermarktungswege und fördert damit den Absatz regionaler Produkte und Spezialitäten.

7.4.6 Eier und Geflügel

7.4.6.1 Ausgangssituation und Strategie

Die Eier- und Geflügelwirtschaft ist in Hessen von untergeordneter Bedeutung. Zu Beginn der Förderperiode konnte ein Selbstversorgungsgrad bei Eiern von nur 34 % erreicht werden. Die Geflügelhaltung ist seit Jahren rückläufig. Dieser Sachverhalt ist zum großen Teil auf die Anforderungen nach der Tierschutzverordnung zurückzuführen, liegt aber auch an der Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel, die zwangsläufig zu einer Konzentration der Eier- und Geflügelerzeugung geführt hat.

Mit der Förderung wurde beabsichtigt, die Vermarktung von Eiern aus alternativen Haltungsformen zu erhöhen und Anreize für eine Ausdehnung der hessischen Putenproduktion zu schaffen (HMULF, 2000: S. 354 f.).

Ein größeres Geflügelfleischverarbeitungsunternehmen, das Waren für einen Discounter herstellt, hat mit Förderung eine Produktionsstätte in Nordhessen errichtet. Im HMULV wird diese Ansiedlung als Schritt hin zu einer Etablierung des Produktionszweiges in Hessen gesehen, der als Einkommensalternative zu der ansonsten üblichen landwirtschaftlichen Produktion dienen kann.

7.4.6.2 Wirkungsanalyse und Empfehlung

Die Neuerrichtung einer Betriebsstätte eines Geflügelfleischverarbeitungsunternehmens veränderte den Bedarf an Fördermitteln im Sektor Eier und Geflügel. Zur Programmplanung belief sich der Ansatz in diesem Sektor auf eine förderfähige Investitionssumme von 4,4 Mio. Euro. Dieser wurde mit dem ersten Änderungsantrag aus dem Jahr 2002 auf 14,2 Mio. Euro erhöht. Insgesamt wurden vier Projekte in zwei Unternehmen, davon je ein Unternehmen im Bereich Eier bzw. Geflügel, mit einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von 11,41 Mio. Euro bewilligt. Investiert wurde überwiegend in Betriebserweiterungen. Auswertungen liegen zu einem Unternehmen (Geflügel) vor, daher wird auf die Datenanalyse verzichtet. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Investition des Geflügelschlachtunternehmens in dem strukturarmen nordhessischen Raum zur Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung beiträgt. Für die Standortentscheidung des Geflügelschlachtunternehmens spielte die Förderung nur eine nachrangige Rolle, da diese in allen Bundesländern gewährt worden wäre.

Trotz verstärkter Beratungstätigkeit und guter Erfolgsaussichten konnten nur drei Landwirte zur Geflügelmast bewegt werden. Hier scheint es den landwirtschaftlichen Erzeugern an Risikobereitschaft aber auch Flexibilität zu mangeln. Diesen Aspekten kann auch mit Förderung kaum begegnet werden.

Das Bundesland sollte die bestehenden Ansätze zur Etablierung einer neuen Produktionsrichtung (Geflügelmast) weiterverfolgen und weiterhin durch Beratung etc. Landwirte in dieser Richtung unterstützen.

7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003

Die Umorganisation der hessischen Verwaltung hat dazu geführt, dass zeitweise Verzögerungen bei der Bewilligung auftraten. (vgl. Kap. 1). Zum Ende der Förderperiode konnte der Rücklauf der EB wesentlich verbessert werden. Hierzu beigetragen haben sicherlich die Kooperationsbereitschaft und Lerneffekte bei den Beteiligten und ein im Januar 2005 durchgeführter Workshop mit den Bewilligungsstellen, der zur Klärung offener Fragen beigetragen hat.

Im Bundesland Hessen wurden laut Projektliste insgesamt 55 Projekte bewilligt. Davon waren 51 Projekte bis Ende 2006 abgeschlossen. 4 Projekte werden erst später im Rahmen der ELER-Verordnung gemäß VO (EG) Nr. 1320/2006 abgeschlossen. Von allen 51 Projekten wurden Antragsbögen geschickt, von insgesamt 36 Projekten liegen EB im Antrags- und Abschlusstadium vor, das entspricht einer Erfassungsrate von 70 % der bis zum Ende des Jahres 2006 abgeschlossenen Projekte. Alle 36 EB konnten ausgewertet werden (kaum

Datenlücken/fehlerhafte Angaben) und bilden somit die Basis der Wirkungsanalyse. Diese EB beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen in sieben Betriebsstätten auf eine Gesamtzahl von 29 Betriebsstätten.

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Für die folgende Beantwortung der Bewertungsfragen der EU gelten die im Kapitel ‚Methodischer Ansatz‘ gemachten Einschränkungen der Interpretationsmöglichkeiten. Bevor darauf im Einzelnen eingegangen wird, geben die folgenden Tabellen einen Gesamtüberblick über die von den Begünstigten angegebenen Zielsetzungen der Projekte und deren jeweilige Anteile an der Summe der förderfähigen Investitionen. Darauf wird im weiteren Verlauf öfter Bezug genommen. Abgefragt wurden die Anteile, die die Begünstigten jedem der zwölf vorgegebenen Ziele³ zuordnen, wobei die Summe der Anteile 100 % betragen musste.

³ Die im Erhebungsbogen vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystems für den Bereich V&V:

Ziel 1: Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung;

Ziel 2: Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten;

Ziel 3: Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege;

Ziel 4: Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren;

Ziel 5: Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse;

Ziel 6: Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle;

Ziel 7: Anwendung neuer Techniken;

Ziel 8: Förderung innovativer Investitionen;

Ziel 9: Verbesserung und Überwachung der Qualität;

Ziel 10: Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen;

Ziel 11: Umweltschutz (z. B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung);

Ziel 12: Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)

Tabelle 7.9: Summe der Gesamtinvestitionen nach Zielen und Sektoren in 1.000 Euro

Ziel	Sektor	V&F	MI	E&G	GE	W&A	O&G	B&Z	A&G	OEP	S	Gesamt	
	Anzahl Projekte	2	1	1	7	3	7	2	3	2	1	29	%
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	316	904	5.771	1.551	147	1.042	127	55	142	1.009	11.064	26
2	Neue Absatzmöglichkeiten	435	0	0	877	23	561	1.349	55	105	0	3.404	8
3	Rationalisierung Vermarktung	565	904	0	1.025	23	550	163	0	19	0	3.248	8
4	Rationalisierung Verarbeitung	89	3.616	0	590	247	2.255	273	116	173	0	7.358	17
5	Aufmachung Verpackung	0	0	550	0	23	241	91	0	0	0	904	2
6	Nutzung Nebenprodukte	0	0	824	0	0	214	0	0	0	0	1.039	2
7	Neue Techniken	0	904	0	641	32	225	0	0	0	144	1.946	5
8	Innovative Investitionen	0	0	0	0	88	153	0	0	0	0	241	1
9	Qualitätsverbesserung	0	1.356	0	3.798	332	633	81	22	0	0	6.222	15
10	Hygieneverbesserungen	30	452	0	1.169	0	218	0	0	0	144	2.013	5
11	Umweltschutz	758	904	1.374	111	189	253	0	42	0	0	3.630	9
12	Tierschutz	631	0	641	0	0	0	0	0	0	144	1.417	3
	Summe	2.824	9.040	9.161	9.761	1.103	6.345	2.084	290	438	1.442	42.486	100

Quelle: Eigene Erhebungen.

Tabelle 7.10: Anzahl der Zielnennungen nach Sektoren

Ziel	Sektor	V&F	MI	E&G	GE	W&A	O&G	B&Z	A&G	OEP	S	Gesamt	% von
	Anzahl Projekte	2	1	1	7	3	7	2	3	2	1	29	29 = 100
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	1	1	1	7	2	6	2	1	2	1	24	83
2	Neue Absatzmöglichkeiten	2	0	0	6	1	5	2	1	2	0	19	66
3	Rationalisierung Vermarktung	2	1	0	6	1	2	1	0	1	0	14	48
4	Rationalisierung Verarbeitung	1	1	0	4	2	7	1	3	1	0	20	69
5	Aufmachung Verpackung	0	0	1	0	1	3	1	0	0	0	6	21
6	Nutzung Nebenprodukte	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	3	10
7	Neue Techniken	0	1	0	2	2	4	0	0	0	1	10	34
8	Innovative Investitionen	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	4	14
9	Qualitätsverbesserung	0	1	0	7	2	6	1	1	0	0	18	62
10	Hygieneverbesserungen	1	1	0	6	0	3	0	0	0	1	12	41
11	Umweltschutz	1	1	1	2	2	4	0	2	0	0	13	45
12	Tierschutz	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	3	10
	Summe	9	7	5	40	15	44	8	8	6	4	146	

Quelle: Eigene Erhebungen.

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

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist sowohl für die geförderten Unternehmen als auch für die Erzeuger der Rohwaren von zentraler Bedeutung. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen sind mehr denn je darauf angewiesen, sich an den Marktbefürfnissen zu orientieren. Sie agieren häufig auf gesättigten Märkten mit der Tendenz zu Überkapazitäten. Um auf diesen Märkten bestehen zu können, ist es wichtig, dass effizient produziert wird und qualitativ hochwertige Produkte hergestellt werden (Qualitäts- und/oder Kostenführerschaft). Eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsunternehmen wirkt sich positiv auf die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen aus und kommt in den meisten Fällen über eine verbesserte Absatzsicherheit und günstiges Preisniveau auch direkt den Erzeugern der Rohwaren zugute. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kommt in einem verbesserten Einsatz von Produktionsmitteln, erzielten Rationalisierungseffekten, Kostensenkung und Qualitätsverbesserung zum Ausdruck. Diese werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Zu den Einflussgrößen, die im Rahmen der Erhebungsbögen umfassend oder zum Teil erfasst werden konnten, gehören: **Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten, Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit und Qualitätsaspekte.**

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse trotz sektoraler Differenzen die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe positiv verändert hat. Zu diesem Ergebnis tragen neben stark prozess- und absatzorientierten Investitionszielen vor allem die überwiegend positiven Änderungen der Wertschöpfung und der Arbeitsproduktivität sowie eine gesteigerte Innovationstätigkeit bei.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen **Zielen**⁴ zuzuordnen ist (vgl. Tabellen 9 und 10). Relevant für die Frage der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sind insgesamt 8 Ziele, davon steht bei vier Zielen die Absatzorientierung im Vordergrund (Ziele 1; 2; 5 und 8), bei vier weiteren Zielen liegt der Fokus auf Prozessoptimierung. (Ziele 3; 4; 7 und 9). Die Analyse ergibt, dass die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bei der Investition von herausragender Bedeutung ist. Die Zielgruppierung „Prozessoptimierung“ ist bei fast allen Unternehmen von Bedeutung. In 25 von 29 Erhebungsbögen wird mindestens eines der Ziele aus der Gruppe „Prozessoptimierung“ genannt. Ziele aus der Gruppe „Absatzorientierung“ wurden in 24 Fällen genannt. Die Gewichtung der Ziel-

⁴ Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystemes für den Bereich V&V.

ausprägung mit der Höhe der Investitionssumme zeigt, dass stärker in Ziele der „Prozessoptimierung“ als in Ziele der „Absatzorientierung“ investiert wurde. Im Durchschnitt aller Erhebungsbögen entfallen 44 % der Investitionssumme auf die Ziele „Prozessoptimierung“ dies entspricht 18,7 Mio. Euro. Auf die Ziele „Absatzorientierung“ entfallen 37 % oder 15,6 Mio. Euro der Investitionssumme.

Wertschöpfung ist als Basis für die Entwicklung und Stärkung des Markterfolgs von entscheidender Bedeutung. Die Entwicklung der Wertschöpfung in wichtigen Sektoren ist in Abbildung 7.2 dargestellt. Die Berechnung erfolgt näherungsweise aus dem Umsatz, abzüglich dem Bezugswert von Handelswaren⁵ und dem Materialaufwand. Die Interpretation dieser Werte wird von Preisentwicklungen des Materialeinsatzes und der Produkte beeinflusst. Auch die sektorspezifische Marktentwicklung muss hierbei berücksichtigt werden.

Von den 29 geförderten und in die Auswertung eingegangenen Betriebsstätten können aufgrund von lückenhaftem Datenmaterial nur 20 zur Berechnung der Wertschöpfung herangezogen werden. Über alle Projekte und alle Sektoren hinweg stieg die Wertschöpfung um 29,7 %. Aussagekräftig ist allerdings nur die Auswertung im Sektor Obst & Gemüse, da wenigstens sechs Betriebsstätten in die Wertung einfließen. Gegenüber dem Bundesergebnis bei Obst und Gemüse (-2,3 %) stieg die Wertschöpfung in diesem Sektor in Hessen um 23 %. Die Werte in den anderen Sektoren beruhen teilweise auf Angaben einer einzigen Betriebsstätte (Geflügel, Blumen und Zierpflanzen sowie Milch).

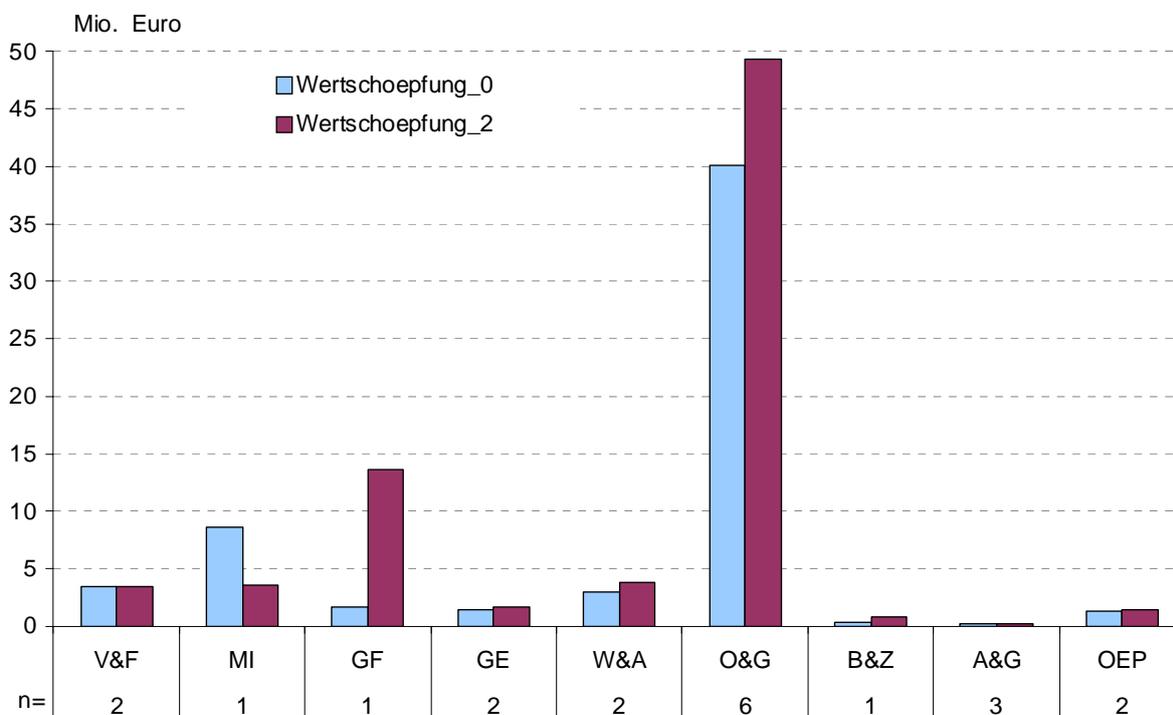
Eine entscheidende Einflussgröße der Wettbewerbsfähigkeit ist die **Kapazitätsauslastung**, da sie unmittelbare Auswirkungen auf die Kosten des Verfahrens hat. Im Erhebungsbogen wurden zwar Angaben zu den Kapazitäten gemacht, die Vergleichbarkeit der errechneten Auslastungsgrade ist aufgrund verschiedener Begriffsdefinitionen und Bezugsgrößen jedoch nicht möglich. Auf eine Auswertung dieses Indikators wird daher verzichtet.

Die **Stückkosten** dienen als Indikator zur Messung der Effizienz von Verarbeitungs- und Vermarktungsprozessen. Sie sind nicht für eine Auswertung geeignet. Die Berechnung als Summe aus Material- und Personalaufwand dividiert durch die Menge produzierter Erzeugnisse lässt sich zwar durchführen, als Vergleichsgröße eignet sich der Indikator jedoch lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors gegeben sind. Eine Aussage kann nur zur Veränderung der Stückkosten getroffen werden. Von den 29 geförderten Betriebsstätten mit Abschluss liegen für

⁵ Bei fehlenden Angaben zum Handelswarenbezug erfolgt die Berechnung aus dem Handelswarenumsatz. In diesem Fall verringert sich die Wertschöpfung.

27 Betriebsstätten auswertbare Angaben vor. Davon stiegen in 14 Fällen die Stückkosten, in 12 Fällen sanken sie und in einem Fall trat keine Änderung ein.

Abbildung 7.2: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Hessen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Als Indikator für rationellere Produktionsverfahren und damit eine veränderte Wettbewerbsfähigkeit kann die Veränderung der **Arbeitsproduktivität** (Wert produzierter Erzeugnisse dividiert durch Summe Anzahl Beschäftigter) herangezogen werden. Insgesamt kann in den geförderten Projekten ein Trend zu einer höheren Arbeitsproduktivität festgestellt werden. Ähnlich wie bei den Stückkosten sind auch hier große Schwankungen zwischen unterschiedlichen Produktbereichen zu verzeichnen, so dass absolute Zahlen nur sehr wenig Aussagekraft hätten. Die Auswertung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass in den Bögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurde, die von den Evaluatoren gewünschte Abfrage von Full-Time-Equivalents (FTE) konnte nicht durchgesetzt werden. Daher erfolgte die Berechnung der FTE unter Anwendung gängiger Multiplikatoren. Die Arbeitsproduktivität konnte sektorübergreifend um 18,9 % gesteigert werden. Damit liegt der Zuwachs im Bundesland Hessen deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 9,2 %. Sektorale betrachtet verzeichnen die Sektoren W&A und B&Z leichte Rückgänge bei der Arbeitsproduktivität trotz Verringerung der FTE. Im Sektor E&G steht einer gesunkenen Arbeitsproduktivität um 13 % eine Steigerung der Arbeitskräfte (FTE) um 500 % gegenüber. Die

Sektoren Milch, Vieh & Fleisch, Getreide und Ökologische Produkte weisen Steigerungen der Arbeitsproduktivität bei gleichzeitiger Steigerung der Arbeitskräfte auf.

Innovationsaktivitäten können Hinweise geben auf die Anstrengung der geförderten Unternehmen, zusätzliche Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Ein Unternehmen gilt als innovativ, wenn es in vergangenen Jahren Produkt- und/oder Prozessinnovationen durchgeführt hat. Im Erhebungsbogen werden beide Innovationsmöglichkeiten (Produkt- und Prozessinnovation) in der Abfrage zur Investitionszielsetzung (Ziel 7 und Ziel 8) berücksichtigt. Da Produktinnovationen meist mit Prozessinnovationen einher gehen, werden die Ziele 7 & 8 als ‚Innovationsziel‘ zusammengefasst.

Für die Auswertung wurden zwei Gruppen gebildet. Die Gruppe der innovativen Unternehmen zeichnet sich durch eine Gewichtung dieser beiden Ziele von mindestens 10 % aus. Mit einer Angabe von weniger als 10 % Zielgewichtung in den beiden Zielen werden die Unternehmen als ‚nicht innovativ‘ eingestuft. Von 29 auswertbaren geförderten Betriebsstätten sind 7 Antragsteller in die innovative Zielgruppe einzuordnen, d.h. in 24 % der Fälle sind innovative Produkte und Prozesse direktes Ziel der Investitionen. Über alle Bundesländer sind es 37 % der Fälle.

Beispiele für Innovationen sind die Entwicklung neuer Produkte, neuer Technologien und Herstellungsverfahren. Anhand der Angaben im Erhebungsbogen können Auswertungen zu Innovationen nur für den Bereich der Neuproduktentwicklung erfolgen. Die Anzahl der eingeführten Neuprodukte stieg über alle auswertbaren Projekte vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zum Abschluss um 71 % von 28 eingeführten Neuprodukten bei Antragstellung auf 48 bei Abschluss. Die Gruppe der 7 ‚Innovatoren‘ trug mit einer Steigerung von einem Neuprodukt bei Antragstellung auf 24 Neuprodukte bei Abschluss stärker zu dieser Steigerung der Neuproduktentwicklung bei als die Nicht-Innovatoren‘ Zielgruppe, wobei die Steigerung auf nur eine Betriebsstätte zurückzuführen ist.

Die Auswirkungen von Innovationen finden ihren Niederschlag nicht unmittelbar in einer Umsatzsteigerung, da die neuen Produkte in der Markteinführungsphase zunächst Märkte erschließen müssen. Die Entwicklung des Umsatzes im Zusammenhang mit der Innovationsstätigkeit im Investitionszeitraum lässt daher keine genauen Aussagen über die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit zu.

Einen weiteren wichtigen Faktor zur Prüfung der Wettbewerbsfähigkeit stellen **Qualitätsaspekte** dar. Insbesondere der Einsatz von Qualitätsmanagementsystem gilt als Antrieb für Absatzsicherheit sowie Stabilisierung bzw. Ausbau der Marktposition. Diese Aspekte werden in Bewertungsfrage 2 behandelt.

7.6.2 Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?

Produkt- und Prozessqualität sind wichtige Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit in weitgehend gesättigten Märkten. In diesem Abschnitt wird, auch in Ergänzung zur Frage 1, die Abhängigkeit der Wertschöpfung und der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Erzeugnisse von förderbedingten Qualitätsverbesserungen analysiert. In drei Schritten werden erstens die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), zweitens der Einfluss auf die Qualität der landwirtschaftlichen Rohprodukte und drittens auf die Qualität der verarbeiteten bzw. vermarkteten Erzeugnisse untersucht.

Der hier benutzte Qualitätsbegriff wird im Sinne einer Konzentration auf die Bewertungsfragen der Kommission und den dort angenommenen Beziehungen eingegrenzt. Im Sinne der EU-Verordnungen sind folgende Tatbestände als Qualitätsprodukte aufzufassen:

- Ökologisch erzeugte Produkte gem. aktuell gültiger EU-Öko-Verordnung;
- Regionale Herkunftszeichen (Geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.), Geschützte geographische Angabe (g.g.A.), Garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.);
- Qualitätswein;
- Vom Bundesland anerkannte einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen;
- Andere Qualitätsregelungen.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt. Weder kam es zu einer erhöhten Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), noch lassen untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Ziele Verbesserung der Qualität, der Aufmachung und der Hygiene) positive Effekte erkennen. Zudem ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich Entwicklungen vornehmlich vom Marktgeschehen bestimmt werden.

Als Maßstab der Bedeutung von Qualität in der Förderung eignen sich die abgefragten **Ziele** „Verbesserung und Überwachung der Qualität“ (Ziel 9) und „Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse“ (Ziel 5). Das Ziel 9 hat nennenswerte Bedeutung. Es wird in 18 von 29 Projekten (62 %) genannt und mit 6,2 Mio. Euro entfallen 15 % der Investitionssumme auf dieses Ziel (vgl. Tabellen 9 und 10). Überproportional wichtig ist das Qualitätsziel in den Sektoren GE sowie W&A. Ziel 5 wird in 6 Projekten (20 %) genannt mit einer Investitionssumme von nur 0,9 Mio. Euro (2 %). Die größte Bedeutung hat die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung im Sektor E&G (6 %).

Das Ziel 10 „Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen“ ist für die Prozessqualität von Lebensmitteln ebenfalls von hoher Bedeutung. In 12 von 29 Betriebsstätten (41 %) wird dieses Ziel genannt. Am meisten investieren die Sektoren Getreide (12 % der Investitionssumme) und Viehmarkt (10 % der Investitionssumme) in das Hygieneziel. Bei den Investitionsmaßnahmen werden jeweils neue Techniken genutzt, die sich an den Vorgaben der Hygienerichtlinien orientieren.

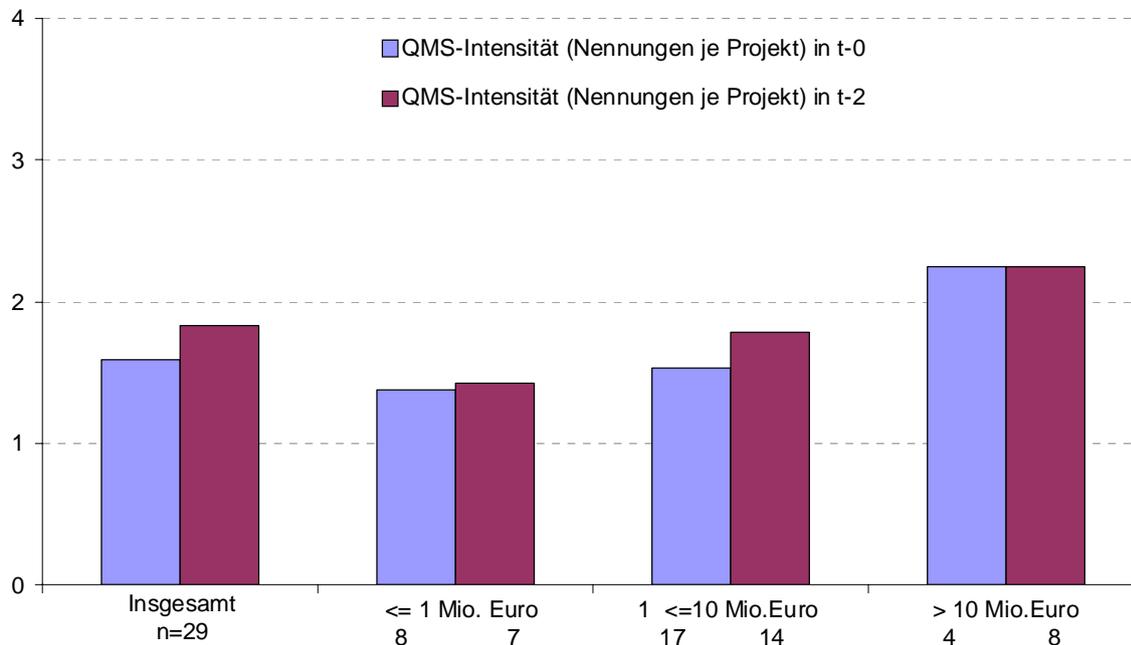
In den Unternehmen eingeführte **Qualitätsmanagementsysteme (QMS)** erlauben einen Rückschluss auf die Nutzung qualitätsbeeinflussender Prozesse und deren Steuerung und Überwachung. Im Erhebungsbogen wird die Anwendung verschiedener QMS abgefragt. Es ist davon auszugehen, dass bei Verwendung von QMS die Wettbewerbsposition der Unternehmen mit QMS besser ist als die der Unternehmen ohne QMS, weil Prozesse detailliert hinterfragt und Verbesserungen kontinuierlich angestrebt werden (Kostensenkung, Effizienzsteigerung). Nicht zuletzt wird eine Listung im LEH zunehmend überhaupt erst dadurch ermöglicht. Insgesamt ist die Zahl der Nutzer von QMS leicht rückgängig. Von 29 Betriebsstätten verfügten vor Projektbeginn 24 (82%) über mindestens ein QMS. Nach Projektabschluss verfügen 23 Betriebsstätten (79 %) über mindestens ein QMS. Innerhalb der Nutzer besteht allerdings ein Trend zur vermehrten Anwendung von QMS.

Dieser Trend wird deutlich sichtbar, wenn die fünf abgefragten QMS einzeln berücksichtigt werden (Mehrfachnennungen waren zugelassen):

- ISO 9000ff
- TQM (Total Quality Management)
- GMP (Good Manufacturing Practice)
- HACCP gemäß EU-Hygienerichtlinie
- Vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben.

Über alle Betriebsstätten stieg die Anzahl der angegebenen Systeme von 46 auf 50 (+8,7 %). Die Kennzahl QMS-Intensität gibt die durchschnittliche Anzahl der angegebenen Systeme je Betrieb an, worin Nichtnutzer inbegriffen sind. Die Intensität ist von 1,6 auf 1,8 Systeme je Betrieb gestiegen (Abbildung 7.3). In Einzelfällen wurden bis zu fünf Systeme je Betriebsstätte angegeben.

Abbildung 7.3: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t0) und nach Abschluss (t2) der geförderten Investition



Quelle: Erhebungsbögen, eigene Darstellung.

Abbildung 7.3 zeigt die zunehmende Verwendung von QMS nach Umsatzgrößen der Betriebe. QMS werden in größeren Betriebsstätten mit einem Umsatz von mehr als 10 Mio. Euro häufiger eingesetzt als bei kleineren Umsatzgrößen. Bemerkenswert ist, dass Betriebe mit mittlerer Größe die höchste Zunahme der QMS-Intensität aufweisen. Die QMS-Intensität ist in keiner Umsatzgruppe rückläufig.

Besonders häufig werden neben vertraglichen Regelungen HACCP-Systeme und GMP-Systeme verwendet. Nach Abschluss der Investition nutzen 72 % der Betriebe HACCP, 45 % vertragliche Regelungen, und 38 % GMP. In 7 Betrieben der Sektoren A&G, O&G und GE wurde HACCP zusätzlich eingeführt. ISO-Vereinbarungen wurden in 3 Betrieben zusätzlich angegeben, die den Sektoren V&F, MI und E&G zuzuordnen sind.

Ökologisch erzeugte Rohwaren unterliegen einer **systematischen Qualitätskontrolle** und sind definitionsgemäß als Qualitätsindikator geeignet (vgl. VO (EG) Nr. 1783/2003, Art. 24b, 2c). Von 29 Betrieben geben 5 Betriebe vor der Antragstellung die Verwendung von Öko-Rohwaren an. Mit 1,1 % ist der Anteil am Gesamtwert der Rohwaren niedrig, liegt aber über dem Bundesschnitt von 0,7 % und steigt zum Abschluss auf 1,4 %. Zum Abschluss haben weitere zwei Betriebe Öko-Rohwaren verwendet. Neben dem Öko-Sektor mit 100 % Öko-Rohwaren werden Öko-Rohwaren in den Sektoren Arznei- und Gewürz-

pflanzen (26,5 %) sowie Obst und Gemüse (Anstieg von 3,3 auf 6,1 %) nennenswert verwendet.

Betrachtet man nur die Betriebe, die auch Öko-Rohwaren verarbeiten, so entfällt auf die erfassten 5 „Öko-Verarbeiter“ vor Investitionsbeginn ein durchschnittlicher Anteil von 6,1 % Öko-Rohwaren (1,17 Mio. Euro) am Gesamtrohwarenwert dieser Gruppe. Zum Abschluss weisen 7 Öko-Verarbeiter 11,3 % Öko-Rohwaren (2,40 Mio. Euro) am Gesamtrohwarenwert aus.

Als Qualitätsmerkmal der Endprodukte wird der Anteil der Produkte erfasst, die mit **Gütezeichen** verkauft wurden. Die Zeichen werden dabei nach Güte- und Markenzeichen oder Herkunftszeichen getrennt. Nach der Reichweite wird jeweils zwischen gemeinschaftsweiten, nationalen bzw. regionalen und unternehmenseigenen Zeichen unterschieden. Die Anzahl der Nutzer von Zeichen sank von 10 auf 9 Betriebe. Damit nutzen zum Abschluss der Investition 31 % der Betriebe irgendein Zeichen. In den Sektoren OEP, Mi und E&G nutzen alle Betriebe ein Zeichen.

Die Nutzungshäufigkeit von Güte- und Markenzeichen ist mit 11 Fällen bei 29 Betrieben⁶ höher als die von Herkunftszeichen mit 4 Nennungen. Bei den Nennungen von Marken- oder Herkunftszeichen werden nur marginale Veränderungen ausgewiesen. Die unter Verwendung von Zeichen erzielten **Umsätze** sind zumeist gestiegen. Eine Ausnahme stellen die unternehmenseigenen Markenzeichen dar. In dieser Kategorie wurden um 11 % gesunkene Umsätze angegeben, obwohl die Umsätze insgesamt gestiegen sind. Da Handelsmarken an Marktbedeutung gewonnen haben, erklärt sich dieser Zusammenhang.

Sowohl für Entwicklungen der Prozessqualität, als auch der Rohwarenqualität und der Endproduktqualität lassen sich aus den Kennzahlen Hinweise ermitteln. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass es sich dabei nur um allgemeine Feststellungen handelt. Außerdem werden die ermittelten Entwicklungen von vielen Faktoren beeinflusst, so dass eine kausale Zuordnung zur Förderung gewagt ist.

7.6.3 Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?

Einer der zentralen Punkte in der Argumentationskette für eine Begründung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist die Siche-

⁶ Die unterschiedliche Reichweite führt zu Doppelnennungen.

runge und eventuell ein Ausbau von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren. Mit verbesserten Vermarktungsstrukturen sollen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Einkommenserzielung landwirtschaftlicher Betriebe stabilisiert bzw. verbessert werden.

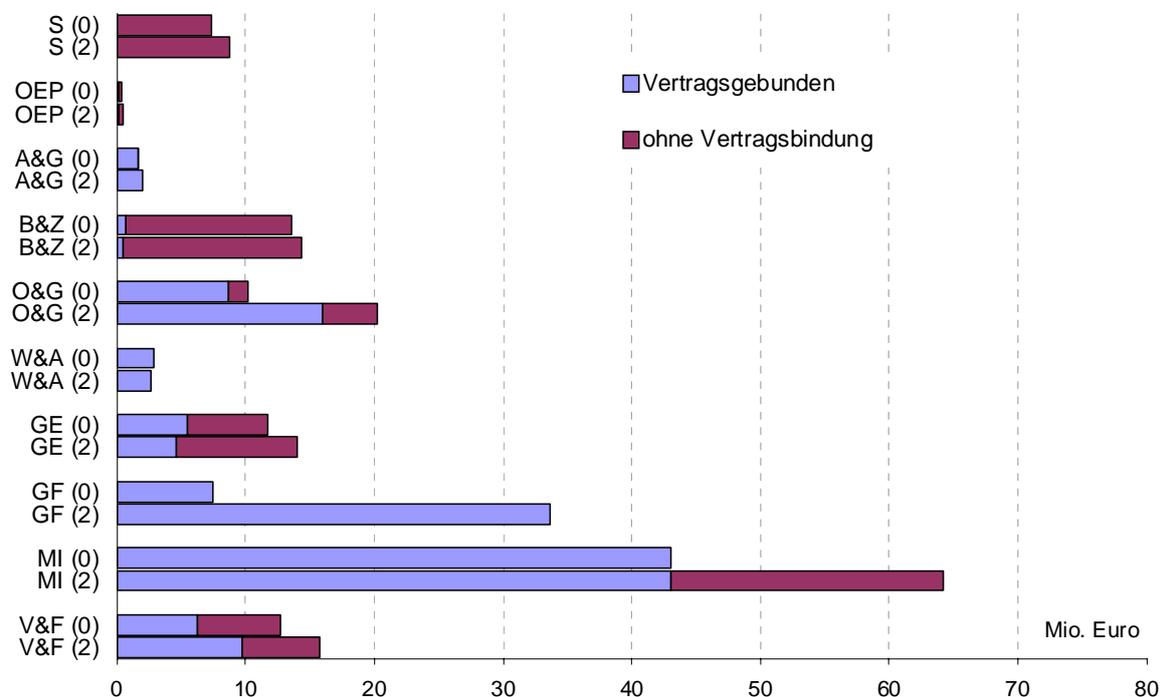
Inwieweit dies erreicht werden konnte, wird im Folgenden soweit umsetzbar in Anlehnung an die Vorgaben der Kommission anhand der Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezugs der geförderten Betriebsstätten, der Bedeutung und Entwicklung der Vertragsbindung sowie spezifischer Vertragsbedingungen abgeleitet.

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den der Auswertung zugrundeliegenden 29 geförderten Betrieben zu einer leicht gestiegenen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren geführt. Zwischen den einzelnen geförderten Sektoren bestehen dabei große Unterschiede. In Kombination mit der Vertragsbindung hat sich die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten etwas erhöht.

Unabhängig von den nachfolgend zum Beleg dieser Aussagen dargestellten Aspekten profitieren Landwirte zunächst auch von der zuvor schon beschriebenen gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe (Siehe BF 1).

Eine Darstellung des mengenmäßigen Rohwarenbezugs scheitert an der Vielzahl nicht addierbarer Angaben der Mengeneinheiten (kg, Kiste, Stk, Bund usw.). Dargestellt werden kann, wie sich die wertmäßige Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen in den geförderten Unternehmen entwickelt hat. Der Wert des Rohwarenbezugs hat sich in den abgeschlossenen Projekten um knapp 65 Mio. Euro auf 176 Mio. Euro erhöht (+58,5 %). Die sektoralen Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung im Vergleich zwischen Ausgangssituation und der Situation nach Abschluss der Investition zeigt Abbildung 7.4, wobei auch die unterschiedliche Bedeutung der Sektoren deutlich wird.

Abbildung 7.4: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt t0 und t2 nach Sektoren in Hessen



Quelle: Auswertung Erhebungsbogen, eigene Darstellung.

Sektoral betrachtet verzeichnen mit Ausnahme von Wein & Alkohol (-9 %) alle Sektoren deutliche Zunahmen beim Rohwarenbezug: E&G (350 %), O & G (99 %), MI (49 %), OEP (30 %), V & F (24 %), GE und Sonstige (20 %), A&G (14 %) und B&Z (5 %). Insofern konnten in allen geförderten Sektoren die erwarteten Beiträge zur Sicherung bzw. Ausweitung der landwirtschaftlichen Einkommen der liefernden Landwirte geleistet werden. Zu beachten ist bei dieser Betrachtung, dass dieser Wert lediglich Bruttoangaben der geförderten Betriebsstätten darstellt und keine Rückschlüsse auf Nettoeffekte im Programmgebiet zulässt. Darüber hinaus beinhalten die Wertangaben zum Teil größere Marktschwankungen, die mit der Förderung nicht im Zusammenhang stehen.

Die Sicherheit des Absatzes ist in gesättigten Märkten ein wichtiges Argument. Der Umfang der Vertragsbindung liefert Anhaltspunkte für das Ausmaß solcher Sicherheiten. Für die 5 wichtigsten Rohwaren der einzelnen Betriebsstätten ist die Vertragsbindung erfasst worden. Diese Rohwarenangaben beziehen sich allerdings oft nur auf die mit der Investiti-

on in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Rohwarenbezüge, repräsentieren also nicht den gesamten Rohwarenbezug der geförderten Betriebsstätte⁷.

In den insgesamt erfassten 29 geförderten Betriebsstätten wurden dazu Angaben für 90 Rohwaren bei Antragstellung und 101 bei Abschluss gemacht. Die Anzahl der Rohwaren mit Vertragsbindung hat sich in den geförderten Betriebsstätten von 52 auf 74 erhöht. Bei Antragstellung wurden dabei von allen ermittelten Rohwaren für 61 Auszahlungspreise oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises angegeben, während es nach Abschluss 69 waren. Der Anteil der Vertragsbindung am Gesamtwert der erfassten Einzelrohwaren ist gegenüber der Ausgangssituation insgesamt von 69 % auf 64 % gesunken. Dabei bestehen große Unterschiede nach Sektoren (siehe Abbildung 7.4). In den meisten Sektoren konnte eine erhöhte Rohwarenbeschaffung auch mit einer steigenden Vertragsbindung gesichert werden, wenn auch nicht in entsprechendem Umfang. Rückläufig war insbesondere die Bedeutung der Vertragsbindung im Sektor GE.

Leider sind die für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten, obwohl sie für die Landwirte von zentraler Bedeutung sind und von der Förderung oft höhere Erzeugerpreise erwartet werden.

Da es sehr schwierig und aufwändig ist, belastbare Angaben zu förderbedingten Preisentwicklungen zu ermitteln sollte in Zukunft auf Indikatoren zu diesem Aspekt verzichtet werden. Unter den aufgezeigten Vorbehalten sind die Wertentwicklung des Rohwarenbezugs und der Umfang der Vertragsbindung am ehesten geeignete Indikatoren zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung auf die Landwirte, die sich auch mit vertretbarem Aufwand ermitteln lassen. Diese Indikatoren werden künftig auch für die Bewertung der investiven Fördermaßnahmen im Bereich der ELER-VO genutzt.

7.6.4 Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird mehr und mehr davon bestimmt, inwieweit es gelingt, dem allgemein gewachsenen Interesse der Verbraucher nicht nur an gesunden Lebensmitteln sondern auch ethisch unbedenklichen Produktionsprozessen zu entsprechen. Durch eine Vernachlässigung der Qualitätssicherung steigt das Risiko von Produkt- und Produktionsmängeln, was neben Regressforderungen oder unmittelbaren Gesundheitsgefährdungen zu existenzbedrohenden Marktentwicklungen für Erzeugung,

⁷ Insofern lassen die nachfolgenden Angaben keinerlei Rückschlüsse auf die in den GAK-Grundsätzen geforderten Anteile der Vertragsbindung zu.

Verarbeitung und Vermarktung der betroffenen Branchen führen kann (vgl. z. B. Fleischskandale). Insbesondere der LEH hat verschiedene Initiativen, wie etwa spezielle Qualitätsmanagementsysteme (QMS) gestartet, um der Gefahr vermeidbarer Unzulänglichkeiten von Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung verstärkt zu begegnen. Aspekte der Hygiene, der Arbeitsbedingungen und des Umgangs mit Tieren werden in den verschiedenen QMS in unterschiedlicher Ausprägung behandelt⁸. Die Nutzung von QMS ist ein klares Indiz für die Berücksichtigung von Gesundheits- und Tierschutzaspekten. Der Förderung kommt in diesem Zusammenhang weniger die Rolle des Initiators als vielmehr die der begleitenden Unterstützung der Entwicklung zu.

Die gesetzlichen Mindestanforderungen in Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der einzelnen Branchen spiegeln die aktuell und EU-weit gültige rechtliche Grundlage wider. Die Mindestanforderungen müssen unabhängig von der Förderung durch die Betriebe eingehalten werden und sind von den amtlichen Kontrollorganen zu prüfen. Damit agieren die Unternehmen immer auf einem gesetzlich festgelegten und damit der politischen Willensbildung gemäßen Mindestniveau.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Rahmenbedingungen legen die verfügbaren Daten den Schluss nahe, dass die geförderten Unternehmen Belange des Gesundheits- und Tierschutzes sehr ernst nehmen.

Diese Bewertung basiert auf Angaben zu den Investitionszielen

- Verbesserung und Überwachung der Qualität;
- Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen;
- Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere und dem Ziel;
- Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen und des Unfallschutzes

sowie den Indikatoren

- Einsatz von QMS-Systemen;
- dem Vorkommen von Arbeitsunfällen.

⁸ Vgl. <http://www.eurep.org/Languages/German/index.html> (Zitat am 03.05.05): „Den Erwartungen der Verbraucher folgend, haben Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels zusammen mit landwirtschaftlichen Erzeugern aus der ganzen Welt eine Anzahl von produktspezifischen Farmzertifizierungsstandards entwickelt und angewendet. Unser Ziel ist es, alle weltweit existierenden landwirtschaftlichen Standards dieser Art zu integrieren, zu harmonisieren und transparent zu machen. Berücksichtigt werden dabei Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, den Arbeitsschutz, den Umweltschutz und den Tierschutz.“; <http://www.q-s.info/de> Themen sind u.a. Personalschulungen und Anforderungen an den Tierschutz;

Von den 29 untersuchten Förderfällen/Betriebsstätten wird die Verbesserung und Überwachung der Qualität von 16, sowie der Hygienebedingungen von 11 Förderfällen als relevantes Ziel genannt. Durchschnittlich werden bei den Förderfällen mit Qualitätszielsetzung ca. 12,7 % der Investitionssumme für dieses Ziel eingesetzt, 8,9 % sind es bei den Förderfällen mit Hygienezielsetzung. Das entspricht 18 Förderfällen bzw. einem Anteil von 18,8 % an den Investitionsmitteln aller Projekte für diese beiden Ziele. In drei Betrieben werden speziell Tierschutzaspekte als Investitionsziel genannt. Der Anteil an den Investitionen der Förderfälle, die dieses Ziel verfolgen liegt bei durchschnittlich 10,8 % (= 3,2 % an allen Projekten). Damit liegt die Bedeutung von Tierschutzaspekten in Hessen deutlich über dem Bundesschnitt von 0,4 % an allen Projekten.

Arbeitsplatzbedingungen können durch verschiedene Maßnahmen beeinflusst werden. Hygieneaspekte, modernere Anlagen mit verbesserter Bedienung von Maschinen, Sozialräume etc. beeinflussen diesen Faktor. Dieses Ziel ist somit ein Querschnittziel, welches nur schwer zu quantifizieren ist und zudem eher ‚Begleiteffekte‘ repräsentiert. Seine Bedeutung wurde bezogen auf die Gesamtinvestitionen getrennt von den übrigen Investitionszielen abgefragt: 15 der 29 Förderfälle/Betriebsstätten unterstützen explizit das Ziel verbesserter Arbeitsplatzbedingungen, wobei in dieser Gruppe der Anteil dieses Ziels an den Gesamtinvestitionen bei durchschnittlich 15,1 % liegt (= 7,9 % an allen Projekten).

Der Einsatz von QMS hat sich im Vorher-Nachher-Vergleich nicht grundsätzlich verbessert: Zwar stieg die Nutzungsintensität von QMS je Unternehmen (vgl. Karte 7.2), jedoch verringerte sich die Anzahl der Nutzer. Die Verbreitung von QMS liegt unter dem Durchschnitt aller Bundesländer.

Hinsichtlich des Niveaus von Betriebsunfällen ist eine sektorspezifische Betrachtung notwendig, da das Gefährdungspotenzial von den Produktionsabläufen abhängt. Allerdings fließen zu wenige Fälle in die Betrachtung ein, so dass eine Bewertung dieses Aspektes unterbleibt. Die Betrachtung von Veränderungen durch einen Vergleich vor und nach der Investition gibt Hinweise auf eine allgemeine Veränderung der Situation. Die Unfallhäufigkeit konnte während der Förderung von durchschnittlich 1,3 Unfällen pro Förderfall auf 0,9 Unfälle pro Förderfall verringert werden.

7.6.5 Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?

Diese Frage stellt für die Kommission einen äußerst wichtigen Aspekt dar, denn der Bereich des Umweltschutzes wird außer in den kapitelspezifischen auch im Komplex der kapitelübergreifenden Fragen aufgegriffen bzw. zieht sich als Querschnittsfrage durch alle Programmschwerpunkte.

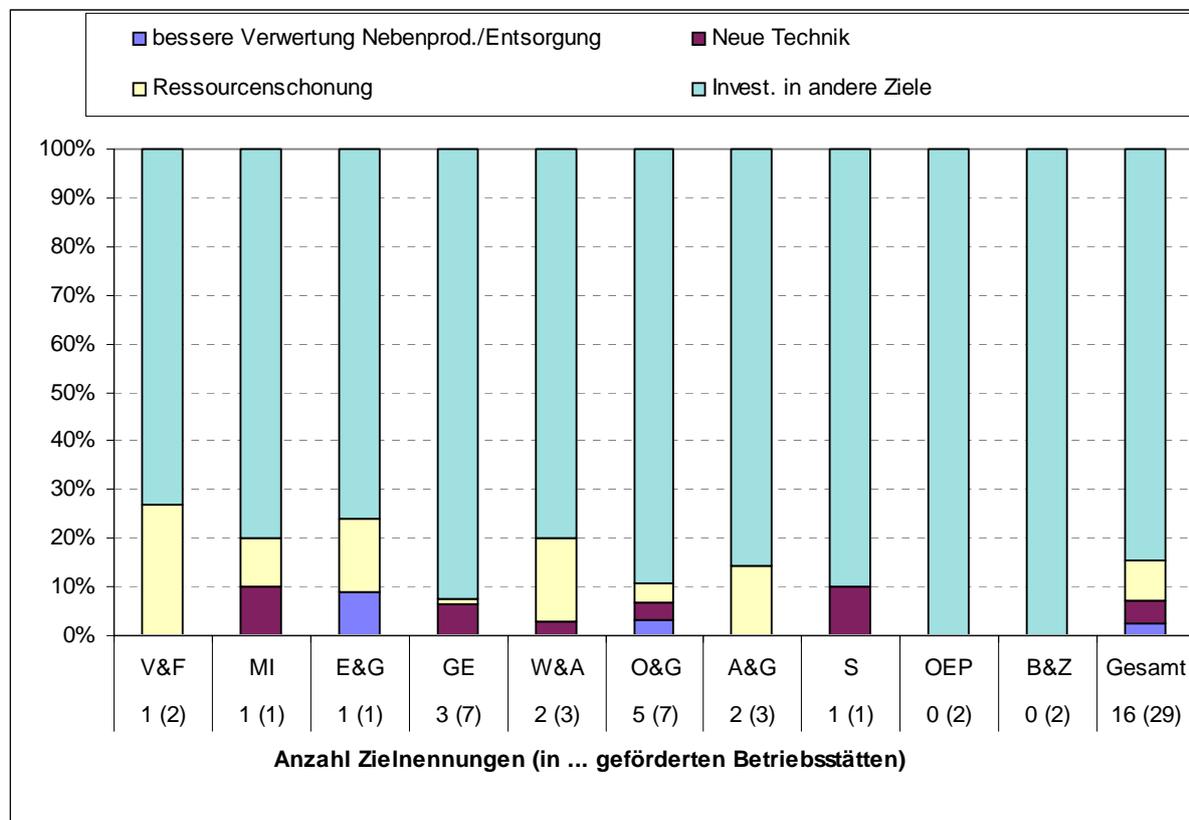
Die Förderung hat neben den vordringlichen Zielen wie Steigerung der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Unternehmen auch Relevanz für ökologische Verbesserungen, da nicht nur die gesetzlichen Anforderungen an eine nachhaltige, umweltgerechte Produktion ständig wachsen, sondern gestiegene Preise, z. B. für Energie und Wasser, zunehmend auch einen ökonomischen Faktor darstellen.

Wie in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits erläutert, sind Angaben zu umweltrelevanten Merkmalen der bezogenen/verarbeiteten Rohwaren auf der Ebene der landwirtschaftlichen Unternehmen nur unvollständig zu erhalten. Es erscheint sinnvoll, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die im Rahmen von V&V geförderten Projekte selbst auf Aspekte ihres Beitrages zum Umweltschutz zu untersuchen. Anhaltspunkte für Umweltverbesserungen ergeben sich z. B. aus der Anwendung neuer Techniken in den V&V-Unternehmen sowie aus effektiverem Ressourceneinsatz je Produkteinheit oder dem Einsatz regenerativer Energiequellen.

Die Auswertung der Daten für Hessen zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes in geringem Umfang beigetragen hat. Ableiten lässt sich dies aufgrund der Zielsetzungen der Investition, spezifischer umweltschonender Produktionsweisen von verarbeiteten Rohwaren sowie der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs sowohl absolut als auch bezogen auf den Wert produzierter Erzeugnisse. Grundsätzlich gilt, dass durch Investitionen immer der neueste Stand der Technik in den Betriebsstätten implementiert wird und sich damit gegenüber der Nutzung älterer Anlagen und/oder Gebäude positive Beiträge zum Umweltschutz ergeben.

Eine Verbesserung des Umweltschutzes als direktes Ziel oder zusätzlicher Nutzen der Investition spielen in den Unternehmen je nach Sektor eine eher untergeordnete Rolle. Daneben haben Investitionen in die Ziele „Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle“ oder „Anwendung neuer Techniken“ aber zumindest einen positiven „Nebeneffekt“ für die Umwelt. In Hessen nennt mehr als die Hälfte der geförderten Betriebsstätten wenigstens eines der drei Umweltziele (62 %). Von der Gesamtinvestitionssumme in Höhe von 42,5 Mio. Euro fließen in die drei genannten Umweltziele 6,6 Mio. Euro. Auf die Investitionsziele zum Umweltschutz entfällt somit ein durchschnittlicher Anteil von 16 % der Gesamtinvestitionssumme (Abbildung 7.5). Die größte Bedeutung hat Umweltschutz in den geförderten Sektoren V&F, W&A, E&G und A&G. In den übrigen Sektoren spielen die Umweltziele kaum eine Rolle. Die Förderung leistet damit hinsichtlich der Zielsetzung einen begrenzten Beitrag zum Umweltschutz.

Abbildung 7.5: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen



Quelle: Eigene Erhebungen.

Umweltschutz bei der Verarbeitung & Vermarktung dokumentiert sich am besten in einer Verringerung des Ressourcenverbrauches, insbesondere bei Energie und Trinkwasser. Bestrebungen einer Produktions- oder Sortimentserweiterung sowie die Erzeugung spezieller Aufmachungen führen oftmals zu einem Zielkonflikt mit dem Umweltschutz. Andererseits sind Investitionen in neue Technik in der Regel mit einer Verringerung des Energieeinsatzes verknüpft, da moderne Technik effizienter arbeitet und weniger Energie oder andere Ressourcen pro Outputenheit verbraucht.

Für die geförderten Betriebsstätten in Hessen hat der Energiebedarf absolut um 109 %, der Trinkwasserverbrauch absolut um 86 % zugenommen und das Abfallaufkommen um 117 % (vgl. Tabelle 7.11).

Tabelle 7.11: Energie- und Trinkwasserverbrauch sowie Abfallaufkommen der geförderten Betriebsstätten in Hessen (absolut)

		Energie	Trinkwasser	Abfall
Ausgewertete Betriebsstätten	Anzahl	28	29	24
Änderung $t_2 - t_0$, absolut		+ 97.997 MWh	+ 34.4891 m ³	+ 16.253 t
Änderung $t_2 - t_0$ relativ		+ 109 %	+ 86 %	+ 117 %
Betriebsstätten mit steigendem Ressourceneinsatz	Anzahl	17	15	13
Betriebsstätten mit unverändertem Ressourceneinsatz	Anzahl	0	7	0
Betriebsstätten mit verringertem Ressourceneinsatz	Anzahl	11	7	11

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Einsatz von Ressourcen steht in unmittelbarem Zusammenhang zum Umfang der produzierten Erzeugnisse. Ein absolut gestiegener Verbrauch muss deshalb nicht zwingend eine Verschlechterung der Umweltsituation bedeuten, wenn gleichzeitig eine höhere Effizienz erreicht wurde. Im Rahmen der Ex-post-Bewertung sind nur Bruttobetrachtungen der geförderten Betriebsstätten möglich.

Ein effektiver Einsatz der benötigten Ressourcen Energie und Trinkwasser kann als Kriterium für direkte oder indirekte Umweltschutzinvestitionen verwendet werden. Die analysierten Daten zeigen, dass die Energie-Effizienz - bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse – deutlich gesunken ist (Tabelle 7.12). Verantwortlich für die schlechter genutzte Energie waren insbesondere die Sektoren V&F und OEP.

Tabelle 7.12: Ableitung der Energieeffizienz (bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse) in den geförderten Betriebsstätten in Hessen

	Einheit	Zeitpunkt t_0	Zeitpunkt t_2
Ausgewertete Betriebsstätten	Anzahl	22	22
Gesamtenergie	MWh	90.063	188.060
Gesamtwert produzierter Erzeugnisse	Mio. Euro	200	298
Energieeffizienz (Output/Input)	Euro/kWh	2,23	1,59

Quelle: Eigene Erhebungen.

Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten in Relation zum Output ergab im Mittel über alle Sektoren für zwei Drittel (20 von 29) eine verbesserte bzw. unveränderte Effizienz des Trinkwassereinsatzes, rund ein Drittel der Betriebsstätten (9 von 29) weisen eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) auf.

Alternative Energien aus dem Einsatz von Windkraft, Solar, Biogas oder aus nachwachsenden Rohstoffen kamen in Hessen in zwei Betrieben zum Einsatz. Energie aus Wärmerückgewinnung nutzen zwei geförderte Betriebsstätten in geringem Umfang.

Der Erzeugung von Produkten nach den Regeln des ökologischen Landbaus werden umweltschonende Effekte zuerkannt. Von der Entwicklung des Anteils ökologisch erzeugter Rohwaren, wie sie bei der Beantwortung der Bewertungsfrage II dargestellt wurde, können daher positive, im Vergleich zu Deutschland überdurchschnittliche, Beiträge zum Umweltschutz abgeleitet werden.

Beiträge der Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes können aus spezifischen Merkmalen der verarbeiteten Rohstoffe wie dem Anteil von Öko-Rohwaren oder nachwachsenden Rohstoffen, einer Abfrage der Investitionsziele oder dem Ressourcenverbrauch je 1.000 Euro produzierte Erzeugnisse ermittelt werden. Diese Kennzahlen erlauben vor allem dann Rückschlüsse auf Umweltwirkungen, wenn zusätzliche Informationen über die vielfältigen Erscheinungsformen im Einzelfall vorliegen und bei der Ergebnisinterpretation einfließen können. Da dies nur selten mit vertretbarem Aufwand zu erreichen ist, sollten vorrangig Veränderungen der Effizienz betrachtet werden.

7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

In Tabelle 7.13 wird zusammenfassend dargestellt, inwieweit die im Programm formulierten Ziele erreicht wurden.

Tabelle 7.13: Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele - Teil 1

Geförderte Sektoren	Programmplanung	Projektliste	Auswertung* (Stand 03/08)	Ziele	Zielerreichung gemäß Ergebnissen Wirkungsanalyse
	Anzahl Projekte (förderfähige Investitionssumme in Mio. Euro)				++ (gut erreicht) + (teilweise erreicht) 0 (gering/gar nicht erreicht) - (nicht bewertbar)
Summe	86 (111,1)	51 (57,3)	29 (38,1)		
Milch	9 (26,9)	4 (20,1)	1 (9,0)	Langfristig überlebensfähige Molkereien bei strukturellen Anpassungsprozessen durch gezielte Investitionsbeihilfen unterstützen	++ Unabhängig von der Maßnahme wurde die strukturelle Anpassung von dem Unternehmen vorangetrieben. Investitionen dienten der Unterstützung der Anpassungsprozesse des Unternehmens 0 Starke Zielorientierung der Investition auf rationellere Verarbeitungsprozesse. Wegen bislang geringer Nachfrage, keine Stärkung kleiner Molkereien durch die Maßnahme erkennbar.
				Förderstrategie: Nicht nur auf weitere Konzentration, Rationalisierung und Stückkostendegression ausgerichtet, sondern zugleich Stärkung kleinerer Molkereien, die sich vorwiegend mit Spezialprodukten regionale Märkte sichern konnten.	
				Erwartet werden Kapazitätsausweitungen insb. in den Produktionsbereichen Käsespezialitäten, Frischmilcherzeugnisse und Produktinnovationen, gleichzeitig Reduzierung von Verarbeitungskapazitäten in anderen, weniger attraktiven Produktbereichen.	+ Sektordaten belegen die Ausweitung der Produktion von Käsespezialitäten bei Reduzierung unattraktiver Produktbereiche. Auswertung der Erhebungsbögen liefert dazu keine Ergebnisse.
Vieh und Fleisch	5 (7,5)	2 (2,4)	2 (2,4)	Höhere Auslastung der Schlachthöfe	- Ziel für diesen Sektor und diese Maßnahme nicht relevant. Das Problem sollte ohne staatliche Eingriffe oder Subventionierung vom Markt geklärt werden.
				Erwartung: Investitionen im Bereich Qualitäts- und Umweltmanagement sowie innovative Produktlinien mit höherer Wertschöpfung.	0 Knapp die Hälfte (49 %) der Gesamtinvestitionen sind in Ziele Umwelt- und Tierschutz geflossen. Im Bundesschnitt sind es nur 4 %. Wertschöpfung unverändert, kein Ausbau im Bereich Produktinnovationen erkennbar.
Viehmarkt (Zuchttiere)	2 (1,3)	1 (1,0)	1 (1,0)		
Mähdruschfrüchte	20 (24,8)	11 (8,7)	7 (7,7)	Förderung soll Wettbewerbsfähigkeit des Erfassungshandels erhöhen: Kosteneinsparung und Minimierung von Lagerverlusten durch Rationalisierung und Erhöhung der Schlagkraft.	+ Investitionen gingen überwiegend in Ausbau von Annahmekapazitäten. Steigerung der verarbeiteten Rohwaren (Wert) um 20 %. Wertschöpfung um 23 % gestiegen. Aber: Deutlich erkennbarer Rückgang des Bedarfs bei GE v.a. durch Nachfragesteigerung bei NR.
				Realisierung von Zuschlägen auf Erzeugerpreise durch bessere Qualitätsdifferenzierung und -sicherung.	+ Qualitätsverbesserung (40 %) ist wichtigstes Investitionsziel. Steigerung des Rohwarenbezuges. Vertragsbindungsanteil gesunken. Anzahl der Rohwaren mit Preisaufschlägen von 19 auf 24 gestiegen.

Tabelle 7.13: Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele - Teil 2

Geförderte Sektoren	Programmplanung	Projektliste	Auswertung* (Stand 03/08)	Ziele	Zielerreichung gemäß Ergebnissen Wirkungsanalyse
	Anzahl Projekte (förderfähige Investitionssumme in Mio. Euro)				++ (gut erreicht) + (teilweise erreicht) 0 (gering/gar nicht erreicht) - (nicht bewertbar)
Eier und Geflügel	12 (4,4)	4 (11,4)	1 (8,7)	Eiererzeugung: Stabilisierung des HE Produktionsvolumens	- (Abschluss des Projektes liegt noch nicht vor)
				Eiererzeugung: Anstieg des Anteils der vermarkteten Eier aus alternativen Haltungsförmern bei den begünstigten Unternehmen um mindestens 10 %	Sektor allg.: Produktionsvolumen und Umsatzerwartungen wurden in den letzten Jahren übertroffen
				Putenproduktion: Ausdehnung der HE Produktion um mindestens 10 %	0 <i>Pute</i> : Rückgang der Prod. in geförd. U. kaum Interesse und Beteiligung hessischer Landwirte an Putenproduktion. ++ <i>Hähnchen</i> : Ausdehnung der Produktion. Rohwareneinsatz, Wert produzierter Erzeugnisse, Wertschöpfung deutlich gestiegen.
O&G	10 (23,9)	15 (9,1)	7 (5,7)	Verbesserung der Einkommenssituation der Erzeuger. Gewährleistung dauerhafter Absatzmöglichkeiten bei gleichzeitig stabilen Erzeugerpreisen.	+ Absatzsicherheit hat zugenommen. Verdoppelung des Rohwarenwertes, fast Verdoppelung des Wertes vertraglich gebundener Rohwaren.
				Beibehaltung eines wettbewerbsfähigen Verarbeitungs- und Vermarktungskostenniveaus bei den betroffenen Unternehmen	++ Wertschöpfung um 23 % gestiegen, Arbeitsproduktivität um 44 % gestiegen
Wein	7 (2,7)	6 (1,2)	3 (1,1)	Stabilisierung des Vermarktungsanteils der Genossenschaften in den beiden Weinanbaugebieten mindestens auf dem derzeitigen Niveau.	0 Gesamtanbaufläche und damit Ertrag der Genossenschaften stärker gesunken als bei selbstvermarktenden Betrieben.
Arznei- und Gewürzpflanzen	2 (2,2)	3 (0,3)	3 (0,3)	Ausweitung der Anbauflächen um 1.000 ha	- Keine Aussage über Förderwirkung möglich, da unabhängig von Förderung stark expandiert.
Blumen und Zierpflanzen	5 (3,1)	3 (2,8)	2 (1,9)	Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Absatzorganisationen.	0 Arbeitsproduktivität sowie Wert produzierter Erzeugnisse gesunken.
				Verbesserung des Absatzes der anliefernden Erzeugerbetriebe	+ Strukturell günstige Absatzmöglichkeiten unabhängig von Förderung vorhanden
Kartoffeln (keine Förderung)	4 (3,1)	0	0	Stabilisierung von Erzeugererlösen und Anbaufläche	
Öko-erzeugnisse	10	2 (0,3)	2 (0,3)	Anteil ökologisch erzeugter Ware, der mit einem Preisaufschlag gegenüber konventioneller Ware vermarktet werden kann, sollte um durchschnittlich 50 % ansteigen.	- Keine Vergleichszahlen verfügbar, insgesamt nur geringe Investitionsbereitschaft

*Anzahl geförderter, auswertbarer Betriebe; ist aufgrund der Zusammenfassung bei Mehrfachförderung einer Betriebsstätte nicht mit Anzahl geförderter Projekte nach Projektliste vergleichbar.

Quelle: Eigene Angaben.

In Anlehnung an die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen können zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahme nachfolgende Aussagen getroffen werden, wobei die begrenzte Datengrundlage zu berücksichtigen ist. Die geförderten Investitionen decken sich soweit erkennbar mit den Zielsetzungen.

Eine Erhöhung der **Wettbewerbsfähigkeit** wurde von den geförderten Unternehmen angestrebt. Sie war eine tragende Zielsetzung der Investoren und spiegelt sich in stark prozess- und absatzorientierten Investitionszielen (Rationalisierungseffekte) wider. Daneben tragen vor allem die überwiegend positiven Änderungen der Wertschöpfung und der Arbeitsproduktivität und vereinzelt auch die Innovationstätigkeit bei.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine **Qualitätsverbesserung** unterstützt. Untersuchte allgemeine Qualitätsaspekte (Qualitätsmanagementsysteme, Ziele Verbesserung der Qualität und der Aufmachung), Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen,) ließen keine positiven Einflüsse erkennen. Zudem ist davon auszugehen, dass in diesem Bereich Entwicklungen vornehmlich vom Marktgeschehen bestimmt werden.

Die **Rohwarenbezüge** wurden in allen Sektoren mit Ausnahme W&A ausgeweitet. Beim Vertragsbindungsanteil ist eine Erhöhung nur in den Sektoren V&F sowie A&G eingetreten. Insgesamt kann von einer erhöhten Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten ausgegangen werden. Die Zahlung von Preisauf-/abschläge für Rohwaren wurde in den meisten Sektoren ausgeweitet.

Die geförderten Unternehmen nehmen Belange des **Gesundheits- und Tierschutzes** ernst und erhebliche Anteile der Investitionen gehen in die Gestaltung des Arbeitsplatzes. Die Auswertung der geförderten Betriebsstätten hinsichtlich des **Umweltschutzes** zeigt, dass nur geringe Wirkungen nachgewiesen werden konnten und somit die Förderung zur Verbesserung des **Umweltschutzes** nur einen geringen Beitrag leistet. Bei der Trinkwassereffizienz ist eine Verbesserung erkennbar und der Bezug von Rohwaren aus ökologischem Anbau ist überdurchschnittlich gestiegen.

In der Zukunft gilt es mit Innovationen und sichtbarer Marktgestaltung z. B. durch Einführung neuer Produkte die Sicherung und Ausdehnung der Marktposition und damit die Aussichten der Erzeuger auf günstige Absatzbedingungen voranzutreiben. Sowohl Märkte als auch der Aktionsradius von Unternehmen enden nicht an Bundeslandesgrenzen, wie das Beispiel des Sektors Milch zeigt. Insofern ist auch bei der Förderung eine enge Koordination zwischen Landesministerien notwendig.

7.7.2 Anhang-I-Problematik

Die Begrenzung der Förderung auf Produkte der ersten Verarbeitungsstufe gemäß Anhang I zum EG-Vertrag stößt in der praktischen Umsetzung zunehmend an Grenzen. In der Praxis bedeutet eine zunehmende Marktorientierung im Blick auf höhere Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit konkret, auf Verbrauchervünsche nach Produkten mit Zusatznutzen und Convenience-Eigenschaften z. B. in Form von Teil- und Fertiggerichten einzugehen. Wenn ein Unternehmen versucht, marktorientierte Wertschöpfung zu erreichen, indem man Produkte aufwertet, fällt man aus Anhang I und damit aus der Förderung heraus. Einige Beispiele dazu wurden in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung aufgezeigt (vgl. Krahl et al., 2005).

Wenn die Förderung im Bereich V&V Beiträge zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen und damit zur nachhaltigen Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Rohwaren beitragen soll, so ist eine Überprüfung der bisherigen Anhang I-Regelung im Hinblick auf aktuelle Markterfordernisse dringend geboten, um mangelnde Konsistenz der Fördermaßnahmen mit den Zielen (höhere Wertschöpfung führt zum Verlust der Förderfähigkeit) zu vermeiden. In den Gesprächen zu dieser Thematik mit verschiedenen Marktbeteiligten und der zuständigen Administration wurde die Widersprüchlichkeit, ja sogar Willkürlichkeit des bestehenden Systems heftig beklagt.

Allerdings ist diese Problematik nicht einfach zu lösen. Lockerungen bezüglich der strikten Bindung an Anhang I und dessen zentrale Bedeutung für die Sonderbehandlung der Landwirtschaft im EU-Vertrag⁹ könnten zum Anlass genommen werden, die Sonderbehandlung der Landwirtschaft generell in Frage zu stellen. Dann ginge mit einer Überführung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung in den Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung der enge Bezug zu den landwirtschaftlichen Erzeugern und höhere Fördersätze der Förderung im Rahmen des EAGFL verloren.

7.8 ELER-Verordnung und GAP-Reform

Wesentlicher Grund für die Finanzierung der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Rohwaren aus dem EAGFL ist die Zielsetzung, auf diesem Weg den liefernden Landwirten Absatzmöglichkeiten und damit Einkommen zu sichern bzw. zu schaffen (Erzeugernutzen). Um diesem Ziel gerecht werden zu können, bedarf es wettbewerbsfähiger Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen.

⁹ Vgl. Artikel 32 ff. des Vertrages (ABl. C 325 v. 24.12.2002. 2002).

Wettbewerbsfähigkeit definiert sich dabei in dem jeweils zu betrachtenden spezifischen Marktsegment und den dort relevanten Einflussparametern.

Die Zielmärkte weisen ein Spektrum von kleinen Nischenmärkten bis zu Massenmärkten oder von lokalen bzw. regionalen Märkten bis zu internationalen Märkten auf. Wesentlicher Absatzmittler zum Verbraucher ist dabei weit überwiegend ein stark konzentrierter, national und international einkaufender Lebensmittelhandel. Seine Belieferung setzt insbesondere im Bereich der Massenprodukte erhebliche Liefermengen und entsprechende logistische Leistungsfähigkeit voraus. Aus der skizzierten Vielschichtigkeit der jeweiligen Marktgegebenheiten lässt sich ableiten, dass sich a priori nicht sagen lässt, ob Klein-, Mittel- und Großunternehmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung die erwünschte Wettbewerbsfähigkeit im Absatz der landwirtschaftlichen Rohwaren am ehesten erreichen bzw. sichern können.

Die Absatzsicherheit der Rohwaren hängt zum überwiegenden Teil davon ab, dass die Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung ihre Produkte in den Regalen des hoch konzentrierten LEH platzieren können und immer weniger vom Absatz im klein strukturierten LEH. Eine Listung im LEH ist für größere Unternehmen leichter zu erreichen. Klein- und Mittelunternehmen sind zwar tendenziell in ihrer Rohwarenbeschaffung eher in den heimischen nationalen Märkten verankert, sind aber weniger gefragte Partner des LEH. Entscheidungen über den Rohwarenbezug und auch die Produktionsstandorte sind demgegenüber bei international agierenden Unternehmen flexibler und ein Rückzug aus heimischen Beschaffungsmärkten bei Wegfall der in Deutschland geforderten Vertragsbindung mit landwirtschaftlichen Rohwarenlieferanten nicht auszuschließen.

Die am 20.09.2005 vom Rat der Europäischen Union erlassene Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELER-Verordnung) sieht bei der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung vor, dass der volle Fördersatz nur für Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten (gemessen in Jahresarbeitseinheiten) und entweder einem Umsatz bis zu 50 Mio. Euro oder einer Bilanzsumme bis zu 43 Mio. Euro (KMU)¹⁰ gewährt werden kann. Darüber hinaus ist für Unternehmen mit bis zu 750 Beschäftigten oder einem Umsatz von bis zu 200 Mio. Euro Förderung bis zur Hälfte des zulässigen Fördersatzes im Rahmen der ELER-Verordnung vorgesehen (im folgenden Intermediates genannt). Beihilferechtlich sichert die Kommission in einer Erklärung zu, dass Unternehmen, die oberhalb dieser Schwellenwerte liegen, staatliche Beihilfen nach den Artikeln 87, 88 und 89 des Vertrages erhalten können. Diese letzte Option

¹⁰ Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2004/0161 (CSN). 10352/05 vom 23. Juni 2005.

erfordert erhebliche Finanzmittel des jeweiligen Bundeslandes, die angesichts knapper Finanzmittel kaum genutzt werden dürfte und daher hier nicht näher betrachtet wird.

Die größenabhängigen Regelungen der ELER-Verordnung bergen unter Berücksichtigung der vorangegangenen Darlegungen die Gefahr in sich, größere Teile des Rohwarenabsatzes nicht zu sichern sondern unsicherer zu machen. Unter dem Gesichtspunkt, für landwirtschaftliche Rohwaren den Absatz zu sichern, sollte demzufolge auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung verzichtet werden. Dies schließt nicht aus, dass eine größenabhängige Staffelung der Fördersätze vorgenommen wird, um dem Aspekt einer oft geringen Eigenkapitalausstattung von KMU gerecht zu werden.

In Hessen ergeben sich durch die ELER-VO spürbare Begrenzungen des Kreises der Förderberechtigten und damit eine Reduktion der Fördermöglichkeiten im Bereich V&V insbesondere in den Sektoren Mi, V&F, E&G. In anderen Bereichen überwiegen KMU bzw. Intermediates, für die sich keine Änderungen ergeben.

Die größenabhängigen Grenzwerte führen auch zu Verzerrungen zwischen einzelnen Sektoren, wenn diese z. B. aufgrund hoher Preise für landwirtschaftliche Veredelungserzeugnisse im Bereich der tierischen Produktion die Umsatzgrenzwerte schneller überschreiten als im Bereich pflanzlicher Erzeugnisse und damit die Fördermöglichkeit verlieren. Ähnliches gilt im Bereich der Beschäftigung, wo branchenspezifisch sehr unterschiedliche Beschäftigungsintensitäten vorliegen. Insbesondere dort, wo auch die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen neben dem Erzeugernutzen wesentliches Ziel der Förderung ist, ist die Begrenzung der ELER-Förderung in Fällen mit hoher Beschäftigungsintensität eher kontraproduktiv.

Eine Begründung der größenabhängigen Begrenzung der Förderung lautet, dass größere Unternehmen Förderung vor allem als Mitnahmeeffekt in Anspruch nehmen. Diese Argumentation lässt zum einen die zuvor dargelegten Aspekte außer Acht. Auch verhindert sie die Realisierung von Mitnahmeeffekten durch Großunternehmen dann nicht, wenn geförderte erfolgreiche KMU oder Intermediates nach Abschluss der Investition von Großunternehmen übernommen werden.

Unabhängig von den Schwierigkeiten, Mitnahmeeffekte in der Realität zu ermitteln, liegen den Evaluatoren empirische Belege dafür, dass Mitnahmeeffekte in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße in unterschiedlichem Ausmaß realisiert werden, nicht vor. Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre ein vollständiger konsequenter Ausstieg aus der Förderung auf allen Stufen der Wertschöpfungskette der geeignetere Weg. Dies müsste dann allerdings zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen europaweit einheitlich umgesetzt werden.

Ein Ausweg könnte auch darin liegen, das Instrument der Bürgschaften für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen. Förderausgaben würden dabei lediglich in Höhe der tatsächlichen Inanspruchnahme der Bürgschaften anfallen. Mitnahmeeffekte wären dabei eher gering. Eigenkapitalengpässe könnten über Verbesserung der Kreditwürdigkeit bei den Banken verringert werden. Auch eine Förderung risikobehafteter Investitionen im Bereich von Innovationen in neuen unbekanntem Marktsegmenten und entsprechend schwierigem Nachweis normaler Absatzbedingungen könnte damit erreicht werden. Zu begrüßen ist, dass der Förderung von Innovationen im Entwurf der ELER-Verordnung besonderer Stellenwert zuerkannt wird.

Auswirkungen der Agrarreform (Health-Check) auf die Landwirtschaft des Bundeslandes sind noch nicht absehbar. Angesichts dieser Unwägbarkeiten ist es sinnvoll, in allen Sektoren Förderoptionen aufrecht zu erhalten, um gegebenenfalls auf unerwartete und unerwünschte Effekte reagieren zu können. Gewisse Einschätzungen dazu sind bereits bei der Darstellung der einzelnen Sektoren erwähnt worden.

7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Eine Wirksamkeitskontrolle von Förderung dient der Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Förderung. Beides muss erfolgen, um die Verwendung öffentlicher Mittel rechtfertigen zu können. Dies wird durch die Bemühungen der EU zur zunehmend intensiven Evaluation, etwa in Form der kontinuierlichen Evaluation unterstützt. Allerdings würde man sich eine konsequentere Umsetzung seitens der EU-Kommission wünschen. Zwar formuliert sie das Ziel fundierter Evaluation; aber es fehlen ausreichende Vorkehrungen, die sicherstellen, dass deren Evaluationsergebnisse in die Gestaltung künftiger Förderprogramme einfließen können. Daraus ist zu folgern, dass seitens der EU-Kommission Vorkehrungen zu treffen sind, die eine verbindliche Auseinandersetzung mit den gefundenen Ergebnissen der Evaluationen im Hinblick auf Programmanpassungen und künftige Programme vorsehen.

Die Vielzahl und Inkonsistenz der maßnahmeninternen, programminternen sowie programmexternen Ziele und Aktivitäten macht es sehr schwer, Ursache-Wirkungsbeziehungen zu identifizieren und v.a. zu isolieren sowie konkrete Empfehlungen oder Handlungsoptionen abzuleiten. Der integrierte Programmansatz ist diesbezüglich überfrachtet und verhindert eine trennscharfe Wirkungsanalyse wegen mangelnder Präzision der Zielformulierung. Im Ergebnis bedeutet dies, dass weniger quantifizierende Bewertung möglich ist und vorrangig qualitative Bewertungen der komplexen Programme akzeptiert werden müssen.

Aus ihren Erfahrungen leiten die Evaluatoren die Empfehlung ab, dass durch die EU rechtzeitig vor Programmbeginn wenige, möglichst konfliktfreie Ziele vorgegeben werden, verbunden mit einer strikten Verpflichtung der Regionen bzw. Mitgliedstaaten zur Vorlage der dazu benötigten quantifizierten Ausgangsdaten sowie zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades. Das geschieht derzeit noch in unzulänglicher Art und Weise. Notwendig für eine Bewertung ist dabei auch eine Gewichtung bzw. ein Ranking der Ziele vorab vorzunehmen. Die gleiche Verpflichtung erwächst den Regionen bzw. Mitgliedstaaten, sobald sie weitere Ziele nennen.

Als Mindestanforderung an ein Indikatorenset für diese Maßnahme sollte gelten, dass Daten bereitgestellt werden, die zumindest die Ermittlung unternehmensspezifischer Nettoeffekte in folgenden Bereichen erlauben: Beschäftigung, Forschung und Entwicklung, Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs, Ressourcenverbrauch. Zudem sind Angaben für die geförderte Betriebsstätte zur Ermittlung spezifischer Leistungskennzahlen unerlässlich, wie z. B. Umsatz, Materialaufwand, Personalkosten, Bezug und Umsatz von Handelsware. Bei Nichteinhaltung derartiger Mindeststandard müssen Sanktionsmechanismen vorgesehen und angewandt werden. Diesbezüglich wurde in Deutschland mit dem Erhebungsbogen zur Evaluation der nationalen Strategie im Bereich „Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ (Maßnahme 123) ein effizienter Beitrag zur einheitlichen Sammlung bewertungsrelevanter Daten geleistet.

Zusätzlich sollte die Vorlage eines mit den formulierten Zielen korrespondierenden Projektauswahlrasters, das unabhängig von der Mittelverfügbarkeit bei jedem Antrag anzuwenden ist, obligatorisch sein. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

Auf eine größenabhängige Begrenzung der Förderung sollte verzichtet werden, da kein Beleg dafür vorliegt, dass das Hauptziel des Erzeugernutzens von der Größe des Verarbeiters oder Vermarkters abhängt. Es besteht die Gefahr, dass der Erzeugernutzen abnimmt, da große Unternehmen den Hauptteil der landwirtschaftlichen Erzeugnisse aufnehmen. Eine größenabhängige Förderbegrenzung wirkt außerdem diskriminierend zwischen Sektoren, die sich z. B. hinsichtlich der Höhe der Rohwarenpreise und damit der Umsätze oder der Beschäftigungsintensität erheblich unterscheiden. Bei beschäftigungsorientierter Politik sollte insbesondere das Kriterium Beschäftigte nach KMU-Definition als Ausschlusskriterium ersatzlos gestrichen werden.

Eine größenabhängige Förderung, etwa durch gestaffelte Förderintensitäten wie sie in Hessen im neuen Förderzeitraum umgesetzt werden (Regierungspräsidium Gießen, 2007), kann dazu beitragen, einer oft geringen Eigenkapitalausstattung kleiner und mittlerer Betriebe besser gerecht zu werden.

Zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten wäre eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften eine Förderalternative, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Die Begrenzung des Verwaltungsaufwandes der Fördermaßnahme ist die Einführung einer Bagatellegrenze von mindestens 100.000 Euro sinnvoll. Vorhaben kleinerer Größenordnungen werden kaum positive Effekte erzielen, die über den Kosten der Administration eines solchen Projektes liegen.

Die Unterstützung der Landwirtschaft ist über eine Förderung der aufnehmenden Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen möglich. Wenn die Hauptzielsetzung des Programms die Förderung des ländlichen Raumes ist, ist fragwürdig, ob die Vorfestlegung auf die Agrarwirtschaft verbunden mit einer Eingrenzung auf den landwirtschaftlichen Erzeugernutzen hinsichtlich dieser Gesamtzielsetzung nicht eher eine Senkung der Effektivität verursacht, weil bessere Alternativen vorliegen. Insbesondere vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum und entsprechender Hauptzielsetzung (Kongruenz mit Lissabon Strategie Beschäftigung, Bildung, Forschung) ist nicht a priori sichergestellt, dass die Förderung des Agrarbereiches hier die größte Wirkung erzielt und den höchsten Bedarf hat. Beschäftigungswirkung etwa wird bei dieser Maßnahme nicht einmal als Fördervoraussetzung angesehen.

Literaturverzeichnis

- Agrar-Europe 2007, Hessen verlängert Agrar-Marketingvertrag um fünf Jahre. Heft 28 vom 9. Juli 2007.
- Balz, Matthias (2005): Branchen im Blickpunkt: Gemüseanbau in Deutschland - 2004 stetige Ausdehnung bei niedrigen Erzeugerpreisen. ifo Schnelldienst 58, H. 9, S. 27-29.
- Hessisches statistisches Landesamt (2008). Baumobstbestände. Internetabruf vom 8.1.2008: <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/landwirtschaft/landesdaten/pflanzliche-produktion/baumobstanbauende-betriebe-mit-verkaufsanbau-in-hessen/index.html>
- HMULF, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (2000): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2004): Jahresagrarbericht 2004. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005): Jahresagrarbericht 2005. Wiesbaden.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2005a): Interview.
- HMULV, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (2007): Jahresagrarbericht 2007. Wiesbaden.
- Krah, V.; Efken, J.; Klepper, R.; Nölle, J.; Trefflich, A.; Uetrecht, I.; Wendt, H.(2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Bericht Hessen. Braunschweig 2005.
- Regierungspräsidium Gießen, Dez. 51.1 (2007): Mitteilungsschreiben vom 1.11.2007 zum Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen EPLR 2007-2013.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2008). Statistik-Portal: Landwirtschaft. Internetabruf vom 17.3.08: http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb11_jahrtab20.asp
- Statistisches Bundesamt (2003): Statistisches Jahrbuch 2003. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2004): Statistisches Jahrbuch 2004. Wiesbaden.
- Universität Hannover (2008): Information per E-Mail von 25.2.2008, Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. am Institut für Biologische Produktionssysteme der Leibniz Universität Hannover.

- Verordnung (EG) Nr. 1320/2006 der Kommission vom 5. September 2006 mit Bestimmungen für den Übergang auf die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates, ABl. EU L 243/6 v. 06.09.2006.
- Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER), ABl. EU L 277/1 v. 21.10.2005.
- Verordnung (EG) Nr. 817/2004 der Kommission vom 29. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), ABl. EU L 153/30 v. 30.04.2004.
- Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), ABl. L 270/70 v. 21.10.2003.
- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, ABl. EG L 160/80 v. 26.6.1999.
- Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungs Vorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), ABl. EG L 214/31 v. 13.8.1999.
- Verordnung (EG) Nr. 2200/96 des Rates vom 28. Oktober 1996 über die gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse, ABl. L 297 v. 21.11.1996.
- Wendt, H.; Efken, J.; Klepper, R. und Ledebur, O. v. (2001): Ex-post-Evaluation der Fördermaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 951/1997 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Braunschweig.
- Wendt, H.; Efken, J.; Uetrecht, I. und Albert, R. (2004): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Hessen 2000-2006: Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.