

# **Ex-post-Bewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums**

## **Kapitel 7**

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

#### **Projektbearbeitung**

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

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





## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse</b>	<b>1</b>
7.0 Zusammenfassung	1
7.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen	2
7.1.1 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	3
7.1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	3
7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	4
7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	9
7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	10
7.4.1 Obst und Gemüse	10
7.4.2 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse	13
7.5 Administrative Umsetzung	14
7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	14
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?	15
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?	17
7.6.3 Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?	18
7.6.4 Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?	19
7.6.5 Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?	20
7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	21
7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	21
7.7.2 Anhang I-Problematik	21
7.8 ELER-Verordnung und GAP-Reform	22
7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung	25
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>29</b>

**Abbildungsverzeichnis****Seite**

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung 8

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 7.1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten 5

Tabelle 7.2: Bedeutung (%) der Investitionsmotive gemessen an den Gesamtinvestitionen in den zwei geförderten Projekten in Hamburg 15

## **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 der Administration und Sekundärquellen ergänzt werden. Zur Auswertung kommen dabei vor allem Vorher-Nachher-Angaben, die Tendenzen aufzeigen können aber nur eingeschränkte Interpretationen zulassen.

In HH wurde Förderung für die Sektoren O&G, B&Z sowie Produkte des ökologischen Landbaus angeboten. Sie besitzen neben der Fleischverarbeitung Relevanz, wobei sich die überwiegende Erzeugungsbasis in NI und SH befindet. Die Förderung zielt vornehmlich auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Modernisierung der Verarbeitungs-, Lagerungs- und Vermarktungseinrichtungen. Daneben soll eine Anpassung an veränderte Verbraucherpräferenzen bzgl. der Nachfrage nach Produkten aus ökologischer Erzeugung unterstützt werden.

Die Investitionsbereitschaft blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück. Nur ein Unternehmen des Sektors O&G wurde mit zwei Projekten gefördert, so dass nur 6 % des ursprünglichen Finanzansatzes ausgeschöpft werden.

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung im Sektor O&G die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe bei geringem Investitionsumfang allenfalls leicht verbessert hat. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist zwar eine tragende Zielsetzung des Investors und kommt auch in der intensiven Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) zum Ausdruck, allerdings fehlen plausible Hinweise auf erzielte Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen sowie eine gesteigerte Wertschöpfung.

Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt, lassen sich bei den vorliegenden Projekten aus den Zielnennungen im Erhebungsbogen ableiten. Dagegen geben untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (z.B. Öko-Produkte) keine Hinweise auf eine gestiegene Qualität. Qualitätsaspekte der Endprodukte (regionale/nationale Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme) werden intensiv genutzt.

Der Vertragsbindungsanteil von 100 % an den bezogenen Rohwaren lässt zusammen mit einem brutto erhöhten Rohwarenbezug auf einen Erzeugernutzen der Investitionen schließen.

Insgesamt wird empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen Hamburg und angrenzenden Bundesländern zu intensivieren. Dies gilt insbesondere für die Projektabwicklung und –bewilligung. Für die relevanten länderübergreifend bestehenden Anbauggebiete sollten gemeinsam Strategien als Basis künftiger Fördermaßnahmen entwickelt werden.

## **7.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen**

Hamburg als international bedeutender Hafen besitzt große Bedeutung insbesondere im Bereich Handel mit landwirtschaftlichen Grundstoffen, Nahrungs- und Genussmitteln. Als Sitz internationaler Nahrungsmittelkonzerne nimmt Hamburg wichtige Verarbeitungs- und Handelsfunktionen wahr. Das Ernährungsgewerbe hat mit einem Anteil von ca. 11 % der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe in Hamburg (2000) ein großes Gewicht. Von Bedeutung sind zudem die an verkehrsgünstigen Standorten gelegenen Hamburger Großmärkte mit überregionaler Verteilungsfunktion, d.h. der Fischmarkt, der Fleischgroßmarkt sowie die Großmärkte für Blumen, Obst und Gemüse. Letztere sind für den Absatz der Gartenbauerzeugnisse nicht nur aus Hamburg, sondern auch aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein von großer Bedeutung (Vier- und Marschlande, Altes Land). Nicht zuletzt repräsentiert die Metropolregion Hamburg ein bedeutendes Nachfragepotenzial.

Der Wandel in der Kundenstruktur (wachsende Bedeutung von Discountern sowie allgemein weniger großer LEH-Ketten) und damit einhergehend der Wandel in den Ansprüchen dieser Kunden erfordert von den Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen Anpassungen hin zu größeren und moderneren Anlagen aber auch angemessenen eigenen Unternehmensstrukturen.

Die Maßnahmen nach g werden im Plan des Bundeslandes im Kapitel 5.1 (Schwerpunkt A-Produktionsstruktur [Titel II, Kap. I–III und VII]) beschrieben (WB, 2000). Sie sind aufgeteilt in A.3: „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen,“ und A.4: „Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“.

In folgenden Sektoren wird eine Förderung erwogen:

- Obst und Gemüse
- Blumen und Zierpflanzen

Ferner bestand eine Fördermöglichkeit für Projekte zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Produkten ökologischer Erzeugung bzw. regionaler Herkunft.

Ursprünglich waren 1,566 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant, was ca. 14,6 % des Kap. A (Produktionsstruktur [10,714 Mio. Euro]) bzw. 2 %

des Finanzvolumens des gesamten Planes (76,741 Mio. Euro) entsprach. Absolut wurde letztendlich durch Rückforderung bei einer Maßnahme ein Betrag von 0,93 Mio. Euro öffentliche Ausgaben in Maßnahme g getätigt. Das entspricht etwa 1 % des Finanzvolumens des gesamten Planes. Die Reduktion ist durch die mangelnde Nachfrage begründet. Insgesamt wurden zwei Projekte aus dem Sektor Obst gefördert.

Als Fördersatz waren maximal 25 % bzw. 30 % bei KMU vorgesehen sowie im Bereich Öko-Regio maximal 30 % bzw. 50 % für Vermarktungskonzeptionen. HH wählte als Förderart den verlorenen Zuschuss. Die Förderung setzte sich je zur Hälfte aus EU-Mitteln und nationalen Mitteln zusammen. Die nationalen Mittel stammten aus der GAK, so dass 40 % vom Bundesland und 60 % vom Bund stammten. Entsprechend galten die notifizierten Grundsätze der GAK für alle hamburgischen Förderprojekte dieser Maßnahme.

### **7.1.1 Beschreibung der Ziele und Prioritäten**

Hinsichtlich der Ziele dominiert bei den maßnahmenspezifischen Zielen der Vermarktungsaspekt. Es soll eine weitere Bündelung des Warenangebots sowie allgemein eine Sicherstellung effizienter Absatzstrukturen unterstützt werden. Insbesondere einer Verbesserung der Lagerhaltung, der Produktqualität sowie der Anpassung der Angebotspalette sollte mit Hilfe der Maßnahme Vorschub geleistet werden.

Effekte der Aktivitäten sollten überdurchschnittliche Erzeugerspreise bei hochwertigen Waren sein, zudem sollte der Anteil des Obst- und Gemüsebaus erhalten bleiben. Für den Blumen und Zierpflanzensektor wurde das Ziel angestrebt, die unzureichende Logistik- und Vertriebsstruktur der Unternehmen weiterzuentwickeln.

Ferner diene das Programm dem Zweck, die stark steigenden Bedürfnisse der Verbraucher nach umweltfreundlich, tiergerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln zu befriedigen, indem die wachsenden Segmente ökologisch und regional erzeugter Produkte in der Verarbeitung und Vermarktung förderfähig waren.

### **7.1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext**

Es ist nicht eindeutig klar, inwieweit Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse weitere Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen. HH kann diesbezüglich keine Mittel aus der regionalen Wirtschaftsförderung nutzen und bietet über Landesmittel verschiedene spezielle Programme der Wirtschaftsförderung an (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2005).

Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung in Hamburg strahlt hinsichtlich des Rohwarenbezugs immer über die engen Landesgrenzen hinaus in die benachbarten Flächenländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein aus. Entsprechend werden die zuständigen Institutionen dieser Länder über die Fördervorhaben Hamburgs informiert.

Daneben gibt es weitere Projekte zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wie die Initiative Metropolregion Hamburg<sup>1</sup> und die Wachstumsinitiative Süderelbe AG<sup>2</sup>. In welchem Umfang von diesen Aktivitäten auch Unternehmen im Bereich V&V profitieren konnten, ist nicht bekannt.

## 7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen<sup>3</sup>

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 7.1 zu entnehmen.

---

<sup>1</sup> (<http://www.metropolregion.hamburg.de/> ; [Zitat vom 03.06.2005])

<sup>2</sup> (<http://www.suederelbe.info/content.asp?id=40> ; [Zitat vom 03.06.2005])

<sup>3</sup> 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.



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

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengröße, Rücklauf Auswahlkriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des			
			administrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruch- nahme/ Outputs	Wirkungen nach Sektoren und Bewertungsfragen
<b>Quantitative Daten</b>						
Primär	Standardisierter Erhebungsbogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			X	X
Primär	Projektliste (Stand 31.12.06)	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
<b>Qualitative Daten</b>						
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X	X
Sekundär	Literatur		X	X	X	X

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung. Quelle: Eigene Darstellung.

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 Ent-

wicklungen in geförderten Branchen in den sogenannten Branchenbildern, wie sie im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung erstellt wurden, konnte das Fehlen einer brauchbaren Referenzsituation 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.

Zur Datengewinnung wurde dafür im Rahmen der Halbzeitbewertung ein Erhebungsbogen entwickelt. Sein Hintergrund und Inhalt sind ausführlich in der Halbzeitbewertung beschrieben (Wendt et al., 2003). 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.

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

sind<sup>4</sup>, vielfach nicht eingehalten wurden bzw. nicht eingehalten werden konnten. Für die künftige Förderperiode ist daraus die Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebbare, aussagekräftige Indikatoren zu begrenzen.

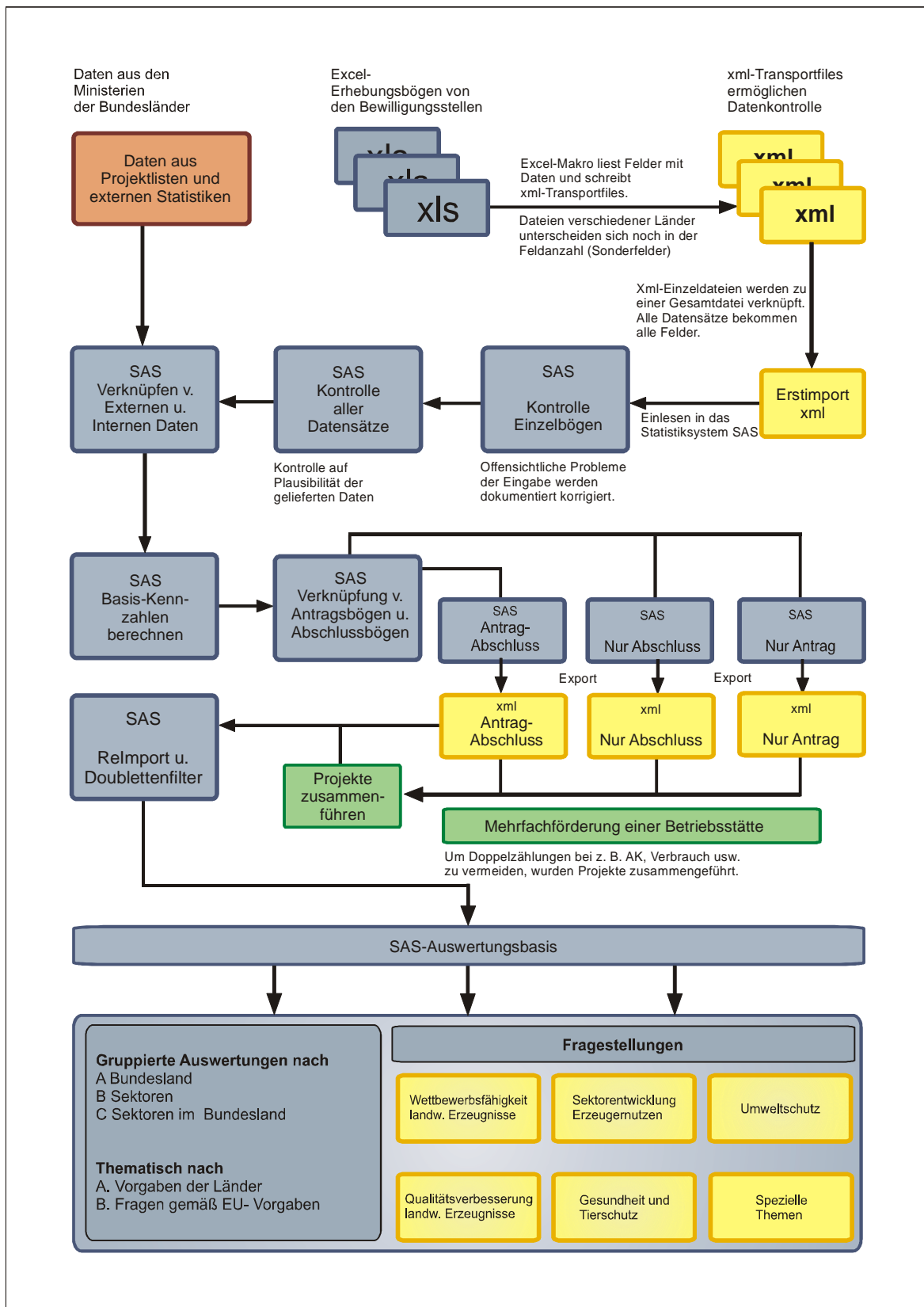
Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst wurden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Die Auswertung auf Basis von Bruttoeffekten erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, 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 vergleichbare 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.

---

<sup>4</sup> 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.

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung.

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), was für Hamburg nicht zutrifft.

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. In Hamburg wurden zwei Projekte gefördert, für die auch auswertbare Erhebungsbögen zur Wirkungsanalyse vorliegen.

Zur Durchführung und Umsetzung des Programmbestandteils V&V wird vor allem aufgrund von Informationen, die anlässlich von Interviews in der zuständigen Senatsbehörde 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**

Der Mittelansatz wurde nach unten angepasst auf knapp 6 % der ursprünglich vorgesehenen Ausgaben, weil nur von einem Unternehmen für zwei Betriebsstätten Fördermittel beantragt wurden. Beide Projekte sind abgeschlossen, wobei sich das Unternehmen inzwischen mit vier anderen Obst- und Gemüsevermarktern im Jahr 2006 zusammengeschlossen hat. Da die Zweckbindungsfrist für Anlagen in einem der Projekte noch nicht abgelaufen war, wurden von Hamburg Rückforderungen in Höhe von 22.539 Euro geltend gemacht, die auch von dem neu formierten Unternehmen getragen wurden. Bei Gesamtinvestitionen von 314.000 Euro und förderfähigen Investitionen von 309.776 Euro wurden durch die

genannte Rückforderung insgesamt wie schon erwähnt 92.932 Euro öffentliche Ausgaben getätigt. Diese wurden mit je 50 % aus EU-Mitteln bzw. GAK-Mitteln finanziert. Der Fördersatz lag bei 30 %.

## **7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs**

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die bewilligten zwei Projekte eines Unternehmens. Insgesamt bewilligte das Land förderfähige Investitionskosten von rd. 310.000 Euro im Sektor frisches Obst und Gemüse, es sind somit finanziell kleinere Projekte. Die beantragten förderfähigen Investitionskosten werden mit 30 % bezuschusst. Für die Bewertung der Maßnahme liegt leider mit zwei Projekten nur eine sehr schmale Basis vor. Daraus abgeleitete Ergebnisse sind möglicherweise durch unternehmensspezifische Gegebenheiten stark geprägt.

Für die Förderung von regional und ökologisch erzeugten Produkten wurden keine Anträge gestellt. Auch im Bereich Blumen-Zierpflanzen blieb die erwartete Investitionsbereitschaft aus, was sich möglicherweise laut Fachreferat der Behörde für Wirtschaft und Arbeit auf die rege Investitionstätigkeit in der Vorperiode zurückführen lässt.

### **7.4.1 Obst und Gemüse**

#### **7.4.1.1 Ausgangssituation und Strategie**

Das Niederelbegebiet bzw. das ‚Alte Land‘ ist eines der größten geschlossenen Obstanbaugebiete im europäischen Raum, dessen Flächen (insgesamt 8.211 ha) sich auf die Bundesländer Niedersachsen (7.187 ha) und Hamburg (1.104 ha), verteilen (Görgens, 2003). Im Niederelbegebiet ist zwischen den Baumobsterhebungen 1997 und 2002 die Gesamtfläche an Baumobst zurückgegangen. Bedingt durch eine Änderung der Datenerhebung sind die Angaben in den Erhebungen nicht direkt vergleichbar. Um diese Änderung bereinigt, beträgt der Flächenrückgang 2 % (Görgens, 2003: S. 127) Die sehr lange Tradition des Erwerbsobstbaus ist durch die günstigen klimatischen Bedingungen, die Nähe zur Metropole Hamburg und damit auch die Nähe zu Handelsverbindungen zu erklären. Aufgrund dieser Situation bestehen traditionelle Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen. Der Direktabsatz der Erzeuger besitzt dort mit mehr als 10 % eine beträchtliche Bedeutung. Prägend sind die differenzierten Absatzwege und Vermarktungsformen und damit verbunden eine gewachsene, fein gegliederte, ursprünglich von privaten Großhändlern dominierte Vermarktungsstruktur. Zugleich bestanden an der Niederelbe bis Mitte der 90er Jahre sechs Erzeugerzusammenschlüsse bzw. -organisationen. In der Förderperiode 1994 – 1999 erfolgte eine bemerkenswerte Strukturveränderung, indem sich sechs EO zu zwei EO zusammenschlossen. Auf diese Entwicklung hatten vor allem das niedersächsi-

sche Ministerium aber auch die hamburgische Behörde erheblichen Einfluss (Wendt et al., 2001, Teil III, S. 430ff, S. 491f).

Es besteht trotz bereits umfangreich getätigter Investitionen mit staatlicher Förderung erheblicher Strukturanpassungsbedarf (Wendt et al., 2001; S. 424 u. 492). Insbesondere ausreichende und modernen Vermarktungsanforderungen entsprechende Lagerkapazitäten sind nicht vorhanden (OVA, 2005). Im Bereich Obst sind CA/ULO-Läger notwendig<sup>5</sup>, um flexibel und kontinuierlich über 2 bis 8 Monate nach der Ernte dem Handel qualitativ hochwertiges Obst zu angemessenen Preisen anbieten zu können. Damit sollen vor allem die niedrigpreisigen Absatzspitzen (z.B. kurz nach der Ernte) reduziert werden. Konkret sollte der CA/ULO-Anteil von bisher der Hälfte auf drei Viertel der gesamten Lagerkapazität angehoben werden. Moderne Lagerhaltung und damit verbunden modernste Aufnahme-, Sortier- und Verpackungsanlagen sichern die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen in diesem dynamischen Markt. Gefragt sind hier Anbieter bzw. Kooperationen von Anbietern, die den hohen qualitativen und vor allem logistischen Ansprüchen der Discounter und national agierender LEH-Ketten gerecht werden. Wichtige Faktoren sind hohe Schlagkraft, Liefergenauigkeit, Partiangröße, Sortimentsbreite, Versandkapazitäten, Erfüllung flexibler Verpackungswünsche etc.. Dabei muss man sich im Markt gegenüber zunehmendem inländischen und ausländischem Angebot behaupten. Neben der überregionalen Vermarktung stellt auch eine attraktive Vermarktung über den Hamburger Großmarkt eine bedeutsame Absatzschiene dar, die gestärkt werden soll.

Bei der Vermarktung von Gemüse, speziell Blattgemüse ist es notwendig, verstärkt Vaku-umkühlanlagen zur längerfristigen Qualitätserhaltung einzusetzen. Diese Anlagen werden insbesondere in den Haupterntemonaten benötigt, um die anfallenden Warenmengen, die nicht sofort an den Handel abfließen können, kurzfristig vor Welke und Verderb zu schützen. Durch das schnelle Herabkühlen des Blattgemüses kann der Frischezustand, die Haltbarkeit und damit verbunden die Qualität der Ware über mehrere Tage erhalten werden.

#### **7.4.1.2 Wirkungsanalyse und Empfehlungen**

Die zwei geförderten, vom Investitionsvolumen her eher kleinen Projekte dienen wesentlich der Verbesserung der Absatzmöglichkeiten von Obst und Gemüse aus dem Hamburger Erzeugungsgebiet. Mit dem Ausbau des Marktstandes auf dem Hamburger Großmarkt konnten zunächst positive Effekte im Hinblick auf die Qualität und Lagerdauer der angebotenen Produkte sowie der größeren Sortimentsbreite erreicht werden, die sich allerdings

---

<sup>5</sup> CA/ULO: Controlled Atmosphere/Ultra Low Oxygen; Mit Hilfe dieser Technik wird Obst in gasdichten Räumen in einer Raumatmosphäre mit extrem niedrigen Sauerstoffwerten und erhöhten CO<sub>2</sub>-Werten gelagert.

mit +4,3 % nur in einem geringfügig gestiegenen wertmäßigen Rohwarenbezug im Vergleich der Periode vor der Investition und im ersten vollen Geschäftsjahr nach der Investition niederschlug. Mit dem 2006 erfolgten Zusammenschluss von fünf Vermarktern wurde der geförderte Marktstand geschlossen und die Aktivitäten an einem anderen bereits bestehenden und ausreichend großen Marktstand gebündelt. Das zweite Projekt ist direkt im Erzeugungsgebiet angesiedelt und hat als Hauptziel die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung zur besseren Ausrichtung an den Markterfordernissen zum Ziel. Hier konnte der Wert des Rohwarenbezugs um rd. 11 % gesteigert werden.

Fasst man beide Projekte zusammen, so waren gemessen am Anteil an den Gesamtinvestitionen Verbesserungen von Qualität und Hygiene mit zusammen 32 %, die Ausrichtung an der Marktentwicklung mit 28 %, die Aufmachung und Verpackung mit 24 % und Rationalisierung mit 16 % die Investitionsmotive. Sie stehen weitgehend im Einklang mit Programmzielen. Während der Personaleinsatz in den geförderten Betrieben deutlich um 11 Voll-AK auf 29 gesteigert werden konnte, lagen für die Wertschöpfung keine auswertbaren Angaben vor.

Die Investitionsbereitschaft insbesondere hinsichtlich besserer Lagerhaltung blieb deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die beiden geförderten Projekte konnten allein schon aufgrund ihres geringen Investitionsumfanges lediglich überschaubare Beiträge zur verstärkten Absatzorientierung und eine bessere Ausrichtung an den Markterfordernissen leisten. Die Erzeuger konnten durch etwas gestiegene Rohwarenverkäufe brutto profitieren und es wurden deutliche Beschäftigungseffekte erzielt. Ein am Zusammenschluss beteiligtes Unternehmen ist nach der ELER-Verordnung nicht mehr förderfähig. Der Kreis potentiell Förderberechtigter wird dadurch deutlich eingeschränkt.

Angesichts der engen Verzahnung der Hamburger Anbauregionen mit den in Niedersachsen bzw. Schleswig-Holstein gelegenen traditionellen Anbaugebieten sind länderübergreifend gemeinsam für die jeweiligen Anbaugebiete entwickelte Strategien als Basis für künftige Fördermaßnahmen unerlässlich. Die Intensivierung dieser länderübergreifenden Kooperation sollte dabei einerseits politisch wichtige Ziele der Beteiligten berücksichtigen und andererseits die Nutzung von Effizienzgewinnen bei der administrativen Abwicklung ermöglichen, die sich angesichts der geringen Anzahl von Projekten und des geringen Fördervolumens z.B. aus einer engen Zusammenarbeit insbesondere bei der Projektabwicklung und –bewilligung von Hamburg mit den Flächenländer ergeben. Das von Niedersachsen und Bremen gemeinsam vorgelegte Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum für die Förderperiode 2007 bis 2013 kann dabei als positives Beispiel genannt werden.



## **7.4.2 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse**

### **7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie**

Der hamburgische Blumengroßmarkt ist aufgrund der Konzentration der Nachfrage und der Zusammensetzung des Angebotes das wichtigste Vermarktungszentrum für Blumen, Zierpflanzen und Zubehör im norddeutschen Raum. Über 2.000 Einkäuferbetriebe nutzen das Angebot des größten Blumengroßmarktes Deutschlands. Dieser wird durch eine Marktgemeinschaft von etwa 350 Unternehmen (leicht rückläufige Anzahl) der Fachsparten Schnittblumen, Topf- und Zierpflanzen betrieben. Die Mitglieder sind zu ca. 75 % Familienbetriebe, die ihre Produktion zu 90 % über den Blumengroßmarkt Hamburg vermarkten. Die genossenschaftliche Einrichtung hat die Flächen von der Stadt Hamburg gepachtet, die sie an ihre Mitglieder weitervermietet. Blumengroßmärkte stehen allgemein unter Anpassungsdruck, insbesondere da der traditionelle Handel mit dem örtlichen Blumeneinzelhandel an Bedeutung verliert. Zudem gewinnen neben dem Präsenzhandel andere Vermarktungsformen an Gewicht. Diese Entwicklung verläuft unabhängig von den in Hamburg mit Förderungen durchgeführten Erweiterungsinvestitionen in der Periode 1994–1999. Als Reaktion auf die Veränderungen stehen Überlegungen an, die Vermarktung über den Großhandel zu intensivieren bzw. auf den Großhandel auszudehnen. An diesem Punkt besteht gegebenenfalls ein Ansatz zur Förderung der Vermarktung innerhalb dieses Sektors.

Für den Bereich Blumen ist die Errichtung eines gemeinschaftlichen Blumen-Absatz-Zentrums vorgesehen. Die auf dem Hamburger Blumengroßmarkt gehandelte Ware wird überwiegend an Blumengeschäfte verkauft. Um für die Zukunft den Absatz zu sichern, ist es jedoch notwendig, auch den Großhandel zu bedienen, der bisher nur eine untergeordnete Rolle am Blumengroßmarkt Hamburg spielt. Die Errichtung eines gemeinschaftlichen Blumenabsatzzentrums stellt eine Investition dar, die von der „Marktgemeinschaft Blumengroßmarkt Hamburg e.G.“ geplant wird.

Die Vermarktung im Bereich Blumen und Zierpflanzen ist in den vergangenen Jahren von einer intensiven Diskussion um geeignete Vermarktungsformen geprägt. Neben den traditionellen Großmärkten treten verstärkt andere Formen der Vermarktung wie Abholmärkte, Telefonhandel etc. auf, um einerseits den geänderten Einkaufsbedürfnissen der Blumenfachgeschäfte entgegenzukommen aber auch andererseits den stark wachsenden Vertriebszweig Lebensmitteleinzelhandel problemgerecht bedienen zu können. Unternehmen, die auf diese veränderten Marktgegebenheiten reagiert haben, weisen eine dynamische Entwicklung auf.

### **7.4.2.2 Wirkungsanalyse und Empfehlungen**

In der Förderperiode 2000 bis 2006 ist das im Programm formulierte Förderangebot für den Sektor B&Z mangels Nachfrage wirkungslos geblieben. Es bleibt die Herausforderung auf die aufgezeigten Veränderungen der Marktverhältnisse durch eine entsprechende Strategie der Wirtschaftsbeteiligten und ihre Investitionsbereitschaft zu reagieren. Dafür ist eine enge Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein wie im vorangehenden Kapitel dargestellt notwendig. Zumindest bei Blumen und Zierpflanzen, kaum dagegen im Baumschulbereich, ist infolge der ELER-Verordnung mit einer Ausdünnung des Kreises der Förderberechtigten zu rechnen.

## **7.5 Administrative Umsetzung**

Hinsichtlich der Administration ergaben sich gegenüber der Update-Bewertung keine markanten Änderungen. Zuständig für die Programmierung, Einführung, Umsetzung und als Zahlstelle benannt ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Amt Wirtschaft und Landwirtschaft, Abteilung Landwirtschaft, Agrarstruktur, Alter Steinweg 4 / Wexstraße 7, 20459 Hamburg.

Neben der Förderung gemäß VO (EG) 1257/1999 gibt es Aktivitäten zur gemeinsamen Regionalentwicklung mit angrenzenden Bundesländern (vgl. Kap. 7.1.2). Hier erscheint eine Zusammenführung der verschiedenen Aktivitäten mit weniger sektoraler aber stärker integrierender Ausrichtung sowie der Koordination und Zusammenarbeit der Förderaktivitäten sinnvoll und notwendig. Insbesondere bei der administrativen Abwicklung der Fördermaßnahmen ist eine intensivere Zusammenarbeit mit den angrenzenden Bundesländern geeignet, die strategische Ausrichtung der Förderung zu verbessern und zu verbreitern sowie erhebliche personelle Entlastung für Hamburg zu bringen. Letzteres vor allem deshalb, da bezüglich der umfangreichen Fördermodalitäten einschließlich der Programmerstellung Erfahrungen und Kenntnisse aus den anderen Bundesländern für die wenigen Förderfälle genutzt werden können.

## **7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen**

Für die folgende Beantwortung der Bewertungsfragen der EU gelten die im Kapitel 7.2 gemachten Einschränkungen der Interpretationsmöglichkeiten. Bevor darauf im Einzelnen eingegangen wird, ist darauf hinzuweisen, dass in Hamburg mit lediglich zwei Förderfällen die Auswertungsgrundlage sehr klein ist und einzelne Ergebnisse nicht überbewertet werden sollten. Die folgende Tabelle 7 gibt einen Gesamtüberblick über die Bedeutung der von den Begünstigten angegebenen Zielsetzungen der zwei geförderten Projekte. Dar-

auf wird im weiteren Verlauf öfter Bezug genommen. Abgefragt wurden die Anteile, die die Begünstigten jedem der zwölf vorgegebenen Ziele zuordnen, wobei die Summe der Anteile 100 % betragen musste.

**Tabelle 7.2:** Bedeutung (%) der Investitionsmotive gemessen an den Gesamtinvestitionen in den zwei geförderten Projekten in Hamburg

Ziel	Zielbenennung	Anteil an Gesamtinvestitionssumme
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	28
2	Neue Absatzmöglichkeiten	0
3	Rationalisierung Vermarktung	16
4	Rationalisierung Verarbeitung	0
5	Aufmachung Verpackung	24
6	Nutzung Nebenprodukte	0
7	Neue Techniken	0
8	Innovative Investitionen	0
9	Qualitätsverbesserung	24
10	Hygieneverbesserungen	8
11	Umweltschutz	0
12	Tierschutz	0
	<b>Summe</b>	<b>100</b>

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 Marktbedürfnissen 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 Grund-erzeugnissen aus und kommt in den meisten Fällen über eine verbesserte Absatzsicherheit oder eine gutes 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 erfasst werden konnten, gehören: **Investitionsmotive, Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit und Qualitätsaspekte.**

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung im Sektor O&G die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe bei geringem Investitionsumfang allenfalls leicht verbessert hat. Zu dieser Einschätzung tragen vor allem stark prozess- und absatzorientierte Investitionsziele bei.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen **Zielen**<sup>6</sup> zuzuordnen ist (vgl. Tabelle 7.2). 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 den Investitionen von dominant ist. Mehr als die Hälfte des gesamten Investitionsvolumens ist durch „Absatzorientierung“ motiviert und 40 % werden der „Prozessoptimierung“ zugeordnet.

**Wertschöpfung** ist als Basis für die Entwicklung und Stärkung des Markterfolgs von entscheidender Bedeutung. Die Entwicklung der Wertschöpfung in den geförderten Betrieben lässt sich anhand der vorliegenden Erhebungsbögen leider nicht ermitteln. Gleiches gilt für die **Stückkosten**.

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. In den geförderten Betriebsstätten sank die Arbeitsproduktivität bei deutlich gestiegener Zahl der Beschäftigten deutlich. Die Auswertung wird dadurch erschwert, dass in den Erhebungsbögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurde, die von den Evaluatoren gewünschte Abfrage von Full-Time-Equivalent (FTE) konnte nicht durchgesetzt werden. Daher erfolgte die Berechnung der FTE unter Anwendung gängiger Multiplikatoren.

**Innovationsaktivitäten** können Hinweise geben auf die Anstrengung der geförderten Betriebe, 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

---

<sup>6</sup> Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystems für den Bereich V&V.

als ‚Innovationsziel‘ zusammengefasst. Gemäß den Angaben in den Erhebungsbögen spielen diese Investitionsmotive keine Rolle in den geförderten Betrieben.

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 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 deutliche Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt hat. Qualitätsverbesserungen werden zum einen ein wesentliches Investitionsmotiv angegeben und Qualitätsmanagementsystemen (QMS) wurden verstärkt genutzt. Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Öko-Produkte) spielen dagegen keine Rolle in den geförderten Betrieben.

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. Hier gab es in den geförderten Unternehmen keine Veränderung gegenüber der Ausgangssituation, als der Absatz bereits vollständig unter regionalen/nationalen Gütezeichen erfolgte.

### **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 Sicherung und eventuell ein Ausbau von Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Rohwaren. Mit verbesserten Vermarktungsstrukturen sollen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Einkommenserzielung landwirtschaftlichen 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. Zunächst profitieren die liefernden Landwirte auch von der zuvor schon beschriebenen leicht verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe (Siehe BF 1)

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den der Auswertung zugrundeliegenden zwei geförderten Betrieben zu einer gestiegenen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren geführt (+7,3 %). Bei unverändert vollständiger Vertragsbindung blieb die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten stabil und die Zahl der Lieferanten erhöhte sich bei verschiedenen Rohwaren. Insofern konnten 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 für Nettoeffekte im Programmgebiet zulässt. Darüber hinaus beinhalten die Wertangaben zum Teil größere Marktschwankungen, die mit der Förderung nicht im Zusammenhang stehen.

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 För-

derung 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.

#### **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 von Qualitätssicherungs- bzw. -managementsystemen steigt das Risiko von Produkt- und Produktionsmängeln was neben Regressforderungen oder unmittelbaren Gesundheitsgefährdungen zu existenzbedrohenden Marktentwicklungen für Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der betroffenen Branchen führen kann.

Nicht zuletzt durch Skandale haben die beteiligten Wirtschaftsakteure 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 behandelt<sup>7</sup>. Die Nutzung von QMS ist ein klares Indiz für die intensive 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 rechtlich abgesicherten Niveau.

---

<sup>7</sup>

Vgl. [http://www.eurep.org/Languages/German/index\\_html](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;

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Rahmenbedingungen legen die verfügbaren Daten den Schluss nahe, dass in den geförderten Betriebsstätten Belange des Gesundheitsschutzes Berücksichtigung finden.

### **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 Leistungssteigerung 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 zeigt keine positiven Effekte der Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes.. Als Investitionsmotiv wird er nicht genannt. Der pro kWh erzielte Wert an produzierten Erzeugnissen ging zurück und der Energieeinsatz pro Euro produzierte Erzeugnisse erhöhte sich. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass Ausweitungen der Angebotspalette, um Markterfordernissen besser zu entsprechen, nicht immer konfliktfrei mit dem Ziel der Reduzierung des Ressourcenverbrauchs einhergehen. Der Beitrag der Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes beschränkt sich daher vorrangig auf die indirekt mit der Nutzung neuer moderner Anlagen einhergehenden Einsparungen beim Ressourcenverbrauch.



## **7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme**

### **7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen**

Ursprünglich waren 1,566 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant, was ca. 14,6 % des Kap. A (Produktionsstruktur [10,714 Mio. Euro]) bzw. 2 % des Finanzvolumens des gesamten Planes (76,741 Mio. Euro) entsprach. Absolut wurde durch die Rückforderung letztendlich ein Betrag von 0,93 Mio. Euro öffentlichen Ausgaben in Maßnahme g getätigt. Das entspricht etwa 1 % des Finanzvolumens des gesamten Planes. Die Reduktion ist durch die mangelnde Nachfrage begründet. Insgesamt wurden zwei Projekte aus dem Sektor Obst gefördert mit förderfähigen Investitionskosten von rd. 310 000 Euro. Für die Förderung von regional und ökologisch erzeugten Produkten wurden keine Anträge gestellt. Auch im Bereich Blumen-Zierpflanzen blieb die erwartete Investitionsbereitschaft aus, was sich möglicherweise laut Fachreferat der Behörde für Wirtschaft und Arbeit auf die rege Investitionstätigkeit in der Vorperiode zurückführen lässt.

Die beantragten förderfähigen Investitionskosten wurden mit 30 % bezuschusst.

Die Wirkungsanalyse stützt sich also auf eine sehr schmale Basis. Die daraus abgeleiteten Ergebnisse sind möglicherweise durch unternehmensspezifische Gegebenheiten stark geprägt.

Mit der Zielsetzung der Maßnahme, eine Verbesserung der Lagerhaltung, der Produktqualität sowie der Anpassung der Angebotspalette zu unterstützen, stehen die zwei bewilligten Projekte im Einklang. Die liefernden Erzeuger konnten brutto von der Förderung durch einen etwas höheren Rohwarenabsatz profitieren. Für andere Indikatoren wie Wertschöpfung und Rationalisierung fehlten pausable Angaben in den Erhebungsbögen. Umweltverbesserung spielte direkt keine Rolle bei den Investitionen, indirekt über effizientere Ressourcennutzung mit neuen, modernen Anlagen.

Das Nachfragepotenzial nach Förderung ist in HH gemessen an dem damit verbundenen administrativen Aufwand gering. Außerdem greift die Wirkung der Maßnahmen bzgl. der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Erzeugung in der Regel über die Landesgrenzen hinaus in die benachbarten Flächenländer. Insofern sind auf Hamburg begrenzte Wirkungsanalysen der Maßnahme kaum adäquat möglich.

### **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 Pra-

xis bedeutet eine zunehmende Marktorientierung im Blick auf höhere Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit konkret, auf Verbraucherwünsche 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. Efken 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-Vertrag<sup>8</sup> 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. 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. Wesent-

---

<sup>8</sup> Vgl. Artikel 32ff. des Vertrages (ABl. C 325 v. 24.12.2002. 2002).

licher 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)<sup>9</sup> 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 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 Rohwarenabsat-

---

<sup>9</sup> Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2004/0161 (CSN). 10352/05 vom 23. Juni 2005.

zes 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 Hamburg 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 O&G sowie Blumen und Zierpflanzen.

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. Die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung zeigt vielmehr, dass auch in befragten landwirtschaftlichen Betrieben Mitnahmeeffekte in nennenswertem Umfang genutzt werden. 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 für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung**

- (1) 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.
- (2) 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.

- (3) 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 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.

- (4) Die Begrenzung des Verwaltungsaufwandes der Fördermaßnahme ist die Einführung einer Bagatellegrenze von mindestens 100.000 Euro Investitionssumme sinnvoll. Vorhaben kleinerer Größenordnungen werden kaum positive Effekte erzielen, die über den Kosten der Administration eines solchen Projektes liegen.
- (5) 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.
- (6) Die von dieser Maßnahme tangierten Märkte sind nicht zwischen den nördlichen Bundesländern zu trennen. Erzeuger-Verarbeiter bzw. Erzeuger-Vermarkter Beziehungen sind regelmäßig bundesländerübergreifend. Hier ist die länderübergreifende Entwicklung gemeinsamer Strategien für die jeweiligen Anbauregion unerlässlich als Basis für künftige Fördermaßnahmen. Eine enge Kooperation bei Projektentwicklung und -bewilligung zwischen den benachbarten Bundesländern sollte unmittelbar umgesetzt werden. Hier besteht vor allem vor dem Hintergrund des geringen Förderolumens in Hamburg Handlungsbedarf.
- (7) Die Qualität der Evaluationsergebnisse ist in erheblichem Maße von der Motivation der Beteiligten abhängig. Besonderes Gewicht hat dabei die Grundeinstellung gegenüber der Evaluation. Oft wird sie mehr als Verpflichtung denn als Basis zur zielgerichteten Verbesserung der Maßnahme und ihrer Wirkungen empfunden. Ein Bewusstseinswandel muss hier über stärkere Verdeutlichung des Evaluationsnutzens für Wirtschaft, Administration und Politik erreicht werden, z.B. dadurch, dass sie Belege über Wirkungen und damit Rechtfertigungen gegenüber Geldgebern und Gesellschaft ermöglicht, eine Differenzierung nach Wirkungsgrad einzelner Maßnahmen erlaubt oder Hilfestellungen für ein gefordertes Projektauswahlraster gibt.





## Literaturverzeichnis

- Axt, H.-J. (2000): Solidarität und Wettbewerb - die Reform der EU-Strukturpolitik. Gütersloh.
- Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Hamburg (2005): Telefonat.
- Blatter, J. (2004): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Formen der politischen Steuerung, Grundlage für einen Vortrag auf der Tagung „Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“ der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW vom 23.-25. September 2004 in Konstanz, Universität Konstanz.
- Efken, J.; Klepper, R.; Krahn, V.; Nölle, J.; Trefflich, A.; Uetrecht, I. und Wendt, H.: Aktualisierung der Zwischenbewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Bericht Hamburg. Braunschweig 2005.
- FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft; ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umweltplanung; BFH, Bundesanstalt für Holzforschung und TUB, Technische Universität Braunschweig (2003): Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999. Im Auftrag der Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg.
- Görgens, M. (2003): Baumobsterhebung 2002, Ergebnisse für das Niederelbegebiet. Mitteilungen der OVR 58, H. 4, S. 126-129.
- Konsolidierte Fassung der Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. ABl. C 325 v. 24.12.2002. 2002.
- OVA, Obstbauversuchsanstalt Jork (2005): Telefonat OVA Jork Investitionsbedarf Obst.
- Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277 vom 21.10.2005.
- Wendt, H.; Efken, J.; Klepper, R. und von Ledebur, O. (2001): Ex-post-Evaluation der Fördermaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 951/1997 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland (Bundesländer außerhalb Ziel-1), Teil III Ergebnisse Länderberichte Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein. Braunschweig.

Wendt, H.; Efken, J.; Utrecht, I. und Albert, R (2003): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Hamburg 2000-2006: Maßnahmen im Bereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Wirtschaftsbehörde Hamburg (WB, 2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes VO (EG) Nr. 1257/1999. Hamburg 2000.