

# **Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes**

## **Kapitel 7**

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

#### **Projektbearbeitung**

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

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





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse</b>	<b>1</b>
7.0 Zusammenfassung	1
7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels	3
7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	4
7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	6
7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	7
7.2 Untersuchungsdesign und Datengrundlage	9
7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	14
7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	17
7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste	17
7.4.2 Vieh und Fleisch	20
7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie	20
7.4.2.2 Wirkungsanalyse	22
7.4.3 Kartoffelverarbeitung	22
7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie	22
7.4.3.2 Wirkungsanalyse	23
7.4.4 Obst, Gemüse, Gartenbauerzeugnisse, Baumschulen	24
7.4.4.1 Ausgangssituation und Strategie	24
7.4.4.2 Wirkungsanalyse	27
7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003	29
7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	30
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?	32
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?	36

---

7.6.3	Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?	40
7.6.4	Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?	43
7.6.5	Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?	45
7.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	48
7.7.1	Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	48
7.7.2	Anhang I-Problematik	51
7.8	ELER-Verordnung, GAP-Reform – Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013	51
7.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	54
7.9.1	Landesspezifische Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung	54
7.9.2	Grundsätzliche Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung	56
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>59</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung	13
Abbildung 7.2: Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung in der Schlachtung und Fleischverarbeitung Niedersachsens	21
Abbildung 7.3: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Niedersachsen	34
Abbildung 7.4: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t0) und nach Abschluss (t2) der geförderten Investition	39
Abbildung 7.5: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt t(0) und t(2) nach Sektoren in Niedersachsen	41
Abbildung 7.6: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen	46
 <b>Kartenverzeichnis</b>	
Karte 7.1: Regionale Verteilung der Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006	18
Karte 7.2: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006	19

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Tabelle 7.1: Grundlagen der EU-kofinanzierten Förderung im Bereich V&V in Niedersachsen	5
Tabelle 7.2: Investitionsförderung nach GRW inklusive EFRE-Kofinanzierung des verarbeitenden Ernährungsgewerbes (NACE-Schlüssel 1500) in Niedersachsen in den Jahren 2000 bis 2006	8
Tabelle 7.3: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	10
Tabelle 7.4: Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006 (Abschluss)	15
Tabelle 7.5: Entscheidungen zu PROLAND 2000 bis 2006 im Bereich der Maßnahme g	15
Tabelle 7.6: Entwicklung der Finanzplanung in den einzelnen Jahren der Förderperiode 2000 bis 2006	16
Tabelle 7.7: Kennzahlen zur Förderung im Bereich Marktstruktur in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006 (Schlussstand 12/2006)	17
Tabelle 7.8: Betriebseinkommen je Ak im Gartenbau	25
Tabelle 7.9: Summe der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in 1.000 Euro	31
Tabelle 7.10: Anteil der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in %	31
Tabelle 7.11: Nennung der Einzelziele nach Sektoren	32
Tabelle 7.12: Anzahl der geförderten Betriebsstätten mit steigendem oder verringertem Einsatz von Energie, Trinkwasser und Abfall	47
Tabelle 7.13: Geförderte Betriebsstätten und ihre Energie-Effizienz in Niedersachsen	48
Tabelle 7.14: Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele	49

## **7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse**

### **7.0 Zusammenfassung**

In der Ex-post-Bewertung wird das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse steht dabei die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen (EB), die durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt werden. Die Auswertung stützt sich auf eine Wirkungsanalyse mittels Vorher-Nachher-Vergleich der Angaben in den EB. Von 82 geförderten Projekten lagen 55 brauchbare EB vor. Diese spiegeln wegen Mehrfachförderung einiger Betriebsstätten 43 geförderte Betriebsstätten wider, die ausgewertet werden konnten. Da EB nur von 2/3 der Projekte vorliegen, ist die Beurteilung der Maßnahme entsprechend nur eingeschränkt möglich.

Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für Niedersachsen im Vergleich zu Deutschland insgesamt überdurchschnittlich bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Förderung zielte auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen, die Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität sowie die Sicherung von Absatz- und Marktanteilen.

Die Investitionsbereitschaft blieb hinter den Erwartungen zurück. Hintergrund war insbesondere die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation, die sich negativ auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen auswirkte.

In Niedersachsen wurden die Sektoren Vieh&Fleisch, Obst&Gemüse, Blumen&Zierpflanzen sowie Kartoffeln gefördert, die für dieses Bundesland Relevanz haben. Auf eine gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen/Betriebsstätten sowie Qualitätsverbesserungen bei den Erzeugnissen kann durch eine erhöhte Wertschöpfung und gestiegenen Rohwarenbezug geschlossen werden. Rationalisierungseffekte konnten nicht gemessen werden. Nur 77 % der Betriebsstätten verwenden QMS, wobei allerdings von den Nutzern mindestens zwei verschiedenen Systeme angewandt werden. Bei den Umweltauswirkungen konnte keine erhöhte Energieeffizienz nachgewiesen werden. Der Bezug von Öko-Rohwaren hatte in Niedersachsen keine Bedeutung.

Innovationen spielten in der Förderung eine zu geringe Rolle. Sie sind ein nachhaltiges Mittel zur Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Grundlage zur Erzielung eines Erzeugernutzens ist. Ähnliche Wirkungen können von Unternehmensgrün-

dungen ausgehen, die ebenfalls nur in geringem Ausmaß von dieser Maßnahme erreicht werden.

Die Verbesserung des Erzeugernutzens ist zentrales Ziel der Maßnahme. Entsprechend sollte ambitioniert auf eine Verwirklichung des Zieles in geförderten Projekten gedrungen werden. Hier reichen die formalen Mindestvoraussetzungen nach GAK nicht aus, sondern es sollten Projektauswahlraster eingesetzt werden. Bewilligungsvoraussetzung wäre die Erreichung einer Mindestpunktzahl, die eine über das formale Mindestmaß hinausgehende Übereinstimmung mit den Zielen der Maßnahme gewährleistet.

Neben den vorgenannten Aspekten ist das wirkungsvollste Instrument zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten eine Umstellung der Förderung von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften, wobei eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten der EU zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen notwendig wäre.

Unternehmensförderung hat Auswirkungen auf Wettbewerber. Dies sollte bei der Bewilligung gründlich beachtet werden. Wenn Förderung zu Umsatzeinbußen und Beschäftigungsabbau in konkurrierenden Unternehmen führt, richtet sie mehr Schaden als Nutzen an. Förderwettbewerb zwischen Bundesländern sollte über Konsultationen zumindest abgemildert werden.

Die eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern insbesondere bezogen auf die Stadtstaaten HH und HB sollte deutlich verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden.



## 7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Niedersachsen ist gekennzeichnet durch einen bedeutenden Agrarsektor. Die Landwirtschaft in Niedersachsen besitzt im bundesdeutschen Vergleich gemessen an der Bruttowertschöpfung (BWS) mit 2,8 Mrd. Euro nach Bayern absolut die größte Bedeutung (ML, 2007). Nach Kalkulationen des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) waren im Jahre 2003 rund 250 000 Erwerbstätige im Bereich Land- und Ernährungswirtschaft beschäftigt, davon etwa die Hälfte in der Landwirtschaft (ML, 2006). Insgesamt entspricht dies einem Anteil von gut 7 % an allen Erwerbstätigen Niedersachsens und liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 5,1 %. In manchen Landkreisen stellen diese Wirtschaftsbereiche bis zu einem Viertel der Beschäftigten. Hervorgerufen wird die Bedeutung durch die natürlichen Bedingungen, die im Westen und Norden mit einem hohen Grünlandanteil und intensivem Silomaisanbau die Erzeugung von Milch, Rindern, Schweinen und Geflügel weit über den landeseigenen Bedarf ermöglichen und im Osten und Süden des Bundeslandes aufgrund der sehr fruchtbaren Böden günstige Bedingungen für den Zuckerrübenanbau und generell intensiven Ackerbau bieten.

Das produzierende Ernährungsgewerbe ist in Niedersachsen nach der Automobilindustrie der zweitwichtigste Industriezweig. Hier sind 14 % der Industriebeschäftigten tätig (Nord/LB, 2004, S. 2). Die Schwerpunkte liegen im Bereich Schlachten und Fleischverarbeitung, in der Verarbeitung von Kartoffeln, im Bereich Zucker, Mühlenerzeugnisse, Obst- und Gemüseverarbeitung sowie im Bereich Milchverarbeitung (Wendt H. und Efken J., 2003, S. 5). Nach Einschätzung des NIW können aufgrund der ausgesprochen klein und mittelständisch strukturierten Unternehmen Probleme entstehen, da diese nicht in dem Maße auf die zunehmende Internationalisierung der Märkte reagieren können, wie größere Unternehmen. Dadurch können durch Fusionen und Übernahmen, die den Verlust der Unternehmenszentralen zur Folge haben, niedersächsische Standorte zu krisenanfälligeren Produktionsstätten ‚degradiert‘ werden (NIW, 2005).

Die in fast allen Bereichen landwirtschaftlicher Rohwaren existierende erhebliche Überproduktion stellt die niedersächsische Ernährungswirtschaft vor besondere Herausforderungen (ML, 2006). Der Absatz der Produkte hat vorwiegend überregional zu erfolgen d. h. es müssen Märkte in Deutschland, der EU bzw. in Drittländern erschlossen werden.

### 7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Den rechtlichen Rahmen für die Förderung der „Verarbeitung und Vermarktung“ bildet auf EU-Ebene die VO (EG) Nr. 1257/1999 (Maßnahme g1 des Förderschwerpunktes 1 „Verbesserung der Produktionsstruktur“). Die nationale Kofinanzierung erfolgt über den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, GAK, (hier nach dem GAK-Grundsatz „Marktstrukturverbesserung“). Eine Begrenzung der Sektoren auf „Vieh und Fleisch“, „Kartoffeln“ und „Obst und Gemüse, Gartenbauerzeugnisse, Baumschulen“ wurde von Niedersachsen vorgenommen. Tabelle 7.1 gibt Aufschluss über Rechtsgrundlagen, Finanzierung und Fördermodalitäten der einzelnen Maßnahmen. Die in PROLAND vorgesehene EU-kofinanzierte Förderung von „Gemeinschaftsanlagen zur lokalen Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte“ wurde mangels Nachfrage nicht umgesetzt. Weitere, die Vermarktung von Qualitätsprodukten betreffende Fördermöglichkeiten der VO (EG) Nr. 1257/1999 (Art. 33 Buchstabe m) sind von Niedersachsen in PROLAND nicht berücksichtigt worden. Die Projekte unter m bezogen sich auf die Förderung von Vermarktungsprojekten mit der Zielsetzung Wasserschutz (siehe Kapitel 6).

Zusätzlich zu den EAGFL-kofinanzierten Maßnahmen gibt es ausschließlich mit nationalen Mitteln (GAK) finanzierte Maßnahmen. Fördergrundlage sind hier die GAK-Grundsätze für die Förderung aufgrund des Marktstrukturgesetzes und für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte. Es wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 gut 30 Förderfälle nach den genannten Grundsätzen gefördert. Hierfür sind Fördermittel in Höhe von 5,6 Mio. Euro, d. h. durchschnittlich 180.000 Euro/Förderfall ausgeschüttet worden. Es wurden Investitions- und Startbeihilfen gefördert.

**Tabelle 7.1:** Grundlagen der EU-kofinanzierten Förderung im Bereich V&V in Niersachsen

EG Rechtsgrundlage	Fördergrundlagen (GAK)	Fördergrundlagen (Land)	Fördergegenstand	Sektor	Fördersatz	Finanzierung
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse VO 1257/99 (Art. 25-28) (g)		Richtlinie über die Förderung von Projekten zur Marktstrukturverbesserung	Investitionen	Vieh und Fleisch, ohne Schlachtung	30 % (bis 08/2003)	EU/GAK
				Kartoffeln	15 % (09/2003-08/2004)	
				Obst, Gemüse, Gartenbauerzeugnisse und Baumschulen	20 % (ab 09/2004)	
		Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume (ETLR)	Gemeinschaftsanlagen zur lokalen Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (wird nicht angewendet)		öffentlich-rechtl. Zuwendungsempf. max 50 %, sonst max. 30 %	
---	GAK Grundsatz Marktstrukturgesetz	Richtlinie über die Förderung von Projekten aufgrund des Marktstrukturgesetzes	Investitionen Startbeihilfen	gemäß Durchführungsverordnung zum Marktstrukturgesetz	gestaffelt nach Fördergegenstand und Jahr	GAK/keine EU-Beteiligung
---	GAK Grundsätze Öko/Regio	Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landw. Produkte	Organisationsausgaben für Gründung und Tätigwerden von Erzeugerzusammenschlüssen	Öko/Regio	gestaffelt nach Fördergegenstand und ggf. Jahr	
			Qualifizierungsmaßnahmen			
			Qualitätskontrollen und Einführung von Qualitätsmanagement			
			Vermarktungskonzeptionen			
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen VO 1257/99, (Art. 33) (m)	---	Richtlinie über die Förderung von Projekten zur Sicherung der wirtschaftlichen Grundlagen im ländlichen Raum	Qualitätssicherungssystem, Vermarktungskonzeptionen Diversifizierung	(findet keine Anwendung)	gestaffelt nach Fördergegenstand und Jahr, bei EU-Beteiligung max. 35 %	EU/Land
---	---	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zum Trinkwasserschutz in Wasservorranggebieten	Vermarktungskonzeptionen			

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## 7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die gewählte Strategie des Entwicklungsplans Niedersachsens orientiert sich an dem Grundsatz, die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen zu verbessern, indem sie einerseits an der Überwindung und Kompensation von Schwächen und andererseits an der Nutzung und dem Ausbau vorhandener Stärken ansetzt. Der Entwicklungsplan verfolgt das Ziel eine integrierte Politik für den ländlichen Raum umzusetzen.

Der Förderschwerpunkt I „Verbesserung der Produktionsstruktur“ umfasst Maßnahmen, die im Hinblick auf die Markterfordernisse und gesellschaftlichen Bedürfnisse der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land – und Forstwirtschaft, des Gartenbaus, der Be- und Verarbeitung von sowie des Handels mit Agrarprodukten und Nahrungsmitteln dienen.

Die Maßnahme Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte verfolgt insbesondere folgende **sektorübergreifenden Ziele**:

- Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen
- Verbesserung von Produkt und Prozessqualität
- Anpassung der Vermarktung an Änderungen gesellschaftlicher Bedürfnisse
- Sicherung von Absatz und Marktanteilen

Projektbezogen geht es um:

- Die Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen,
- Modernisierung von Anlagen zur Lagerung, Aufbereitung, Be- und Verarbeitung,
- Implementierung von Qualitätssicherungssystemen,
- Ausrichtung der Angebotspalette auf spezifische Marktverhältnisse,
- Angebotsbündelung über Erzeugergemeinschaften.

Sektorspezifisch werden, bezogen auf eine Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung in den Sektoren Vieh und Fleisch, Kartoffeln sowie Obst, Gemüse, Blumen/Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse weitere Ziele genannt, die im Kapitel 7.3 aufgeführt werden. Jedoch werden für die ausgewählten Sektoren keine messbaren Angaben in Form von Zielquantifizierungen gemacht. Eine Beurteilung bzw. ein Vergleich bezüglich einer tatsächlichen Verbesserung aufgrund der getätigten Investitionen ist damit nicht möglich (vgl. Kapitel 7.7.1).

Die formulierten Ziele werden im EPLR nicht näher quantifiziert, es werden lediglich allgemeine positive Effekte hinsichtlich vorübergehende und direkte Beschäftigung

konstatiert (EPLR Tab. 50 S. 260). Es wurde kein Erhebungssystem für Indikatoren festgelegt. Indikatoren sind durch die von den Evaluatoren entwickelten Erfassungsbögen operationalisiert und wurden im Rahmen der Evaluation ermittelt soweit in ausreichendem Maße verwertbare Informationen vom Bundesland zur Verfügung gestellt wurden.

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

Bei der Bewilligung fand eine Abstimmung mit anderen PROLAND-Maßnahmen nicht systematisch bzw. gesteuert statt. Synergien ergaben sich nur zufällig.

Weitere Fördermöglichkeiten außerhalb von PROLAND existierten für Vermarkter im Rahmen der Obst- und Gemüsemarktordnung (GMO, s. Verordnung (EG) Nr. 2200/96). In Niedersachsen waren im Jahre 2006 fünf Erzeugerorganisationen (EO) von der EU anerkannt. In den Jahren 2000 bis 2006 erhielten EO für Obst und Gemüse und Pilze in Niedersachsen 23,4 Mio. Euro Beihilfen aus dem EAGFL-G. Bei einem Fördersatz von 50 % konnten damit Investitionen/Aufwendungen in Höhe von 47 Mio. Euro realisiert werden. Auf den Bereich Vermarktung entfielen davon 70 % bzw. knapp 33 Mio. Euro. Diese Fördermöglichkeit führte die in der vorangehenden Periode begonnene Ausrichtung der erzeugetbasierten Vermarktung von frischem Obst und Gemüse auf große Erzeugerorganisationen fort.

Neben der PROLAND-Förderung bestand für kleine und mittelständische Unternehmen der Ernährungswirtschaft die Möglichkeit, über die EFRE-kofinanzierte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gefördert zu werden. Eine Zusammenarbeit oder Koordination fand auf Arbeitsebene zwischen den zuständigen Ressorts (Wirtschaftsministerium – Landwirtschaftsministerium) insofern statt, als die für regionale Wirtschaftsförderung zuständige N-Bank bei Förderanträgen aus dem Bereich Ernährungswirtschaft vom ML eine fachliche Stellungnahme einholte, um hier eine grundsätzliche Konsistenz in der Förderpolitik des Landes zu gewährleisten. Eine unterschiedliche Handhabung einzelner Elemente der Förderpraxis (insb. Förderintensitäten und zulässige Produkte aufgrund Anhang-I-Beschränkungen) waren durch die einschlägigen Rechtsgrundlagen der EU und des Bundes unvermeidlich und damit letztendlich politisch gewollt. Die beiden Ministerien (Wirtschaft & Landwirtschaft) arbeiteten bei Projekten mit Anhang-1-Bereichen und Bereichen außerhalb Anhang 1 zusammen, um damit eine komplette Förderung zu ermöglichen. Ein spezieller Unterschied besteht im Fehlen der Verpflichtung zum vertraglich gebundenen Einkauf landwirtschaftlicher Rohwaren in der GRW-Förderung. Insbesondere Unternehmen der Fleischwirtschaft können durch die Förderung über die GRW vermeiden, vertragliche Vereinbarungen mit den Landwirten eingehen zu müssen. Dies wurde allerdings in Niedersachsen durch den sogenannten ‚Fleischerlass‘ verhindert, durch den auch bei einer GRW-Förderung die Vertragsbindungsvorschrift

der GAK-Förderung anzuwenden ist. Von 2000 bis 2006 wurden 103 Unternehmen der Ernährungswirtschaft mit einem Investitionsvolumen von knapp 360 Mio. Euro mit insgesamt fast 40 Mio. Euro Fördervolumen gefördert (BAFA, 2008) (vgl. Tabelle 7.2). Der Fördersatz lag zwischen 5 und 25 %. Unternehmen von hier relevanten Sektoren erhielten ebenfalls Förderung. Auffallend ist die hohe Anzahl von geförderten Projekten in der Fleischverarbeitung.

**Tabelle 7.2:** Investitionsförderung nach GRW inklusive EFRE-Kofinanzierung des verarbeitenden Ernährungsgewerbes (NACE-Schlüssel 1500) in Niedersachsen in den Jahren 2000 bis 2006

Wirtschaftszweig	Anzahl der Fälle	Investition Mio. Euro	GA+EFRE Mio. Euro	EFRE Mio. Euro	Mittelwert des Subventionswerts insgesamt %	Spannbreite des Subventionswertes %
Fleischverarbeitung	17	39,4	5,6	1,7	14,0	10-20
Verarbeitung von Kartoffeln	1	0,9	0,1	0,0	14,1	14,1
Herstellung v. Frucht- u. Gemüsesäften	3	4,9	0,8	0,4	15,1	9-18
Verarbeitung v. Obst u. Gemüse ang.	7	14,2	1,7	0,7	12,9	6-18
Milchverarbeitung (o. Hstg. Speiseeis)	5	60,5	5,2	0,7	12,7	10-15
<b>Summe</b>	<b>33</b>	<b>119,9</b>	<b>13,4</b>	<b>3,5</b>	<b>13,7</b>	<b>6-20</b>
<b>Summe verarb. Ernährungsgewerbe</b>	<b>103</b>	<b>357,4</b>	<b>39,7</b>	<b>13,0</b>	<b>14,0</b>	<b>5-25</b>

Quelle: BAFA (2008).

Wie aus Gesprächen mit Mitarbeitern der für die Bewilligung dieser Förderung zuständigen N-Bank zu erfahren war, besteht bei der GRW-Förderung ein regelmäßiger Antragsüberhang, was dazu führte, dass nicht alle Antragsteller bedient werden konnten. Bei der PROLAND-Förderung dagegen war lediglich im Jahr 2003 eine Überzeichnung festzustellen, tendenziell wurden die zur Verfügung stehenden Mittel im Laufe der Förderperiode aufgrund mangelnder Nachfrage gesenkt (vgl. Tabelle 7.4). Man findet also für GRW und V&V in PROLAND, die beide für eine gewisse Schnittmenge von Unternehmen in Frage kommen, eine deutlich unterschiedliche Auslastung vor.

Vor dem Hintergrund der stets postulierten integrierten Ansätze für den ländlichen Raum wäre es wünschenswert, wenn die Möglichkeit geschaffen würde, die zur Förderung des ländlichen Raumes verfügbaren Mittel in den Bereichen auszuschöpfen, die die höchste Wirksamkeit haben, unabhängig von der jeweiligen spezifischen Mittelherkunft. Das ist in diesem Fall unklar, da ‚freie Mittel‘ nur innerhalb des Planes für den ländlichen Raum umverteilt werden können. Das Korsett fonds- und ressortspezifischer Mittelzuordnungen widerspricht integrierten Programmkonzeptionen und verringert die Möglichkeit des bedarfsgerechten und wirkungsoptimalen Mitteleinsatzes.

## 7.2 Untersuchungsdesign und Datengrundlage<sup>1</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 7.3 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 ei-

---

<sup>1</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.

ner 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 Panellerhebungen 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 7.3:** 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.

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. Für Investitionsprojekte, die erst zum Ende der Förderperiode abgeschlossen 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 sind<sup>2</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 ver-

---

<sup>2</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.

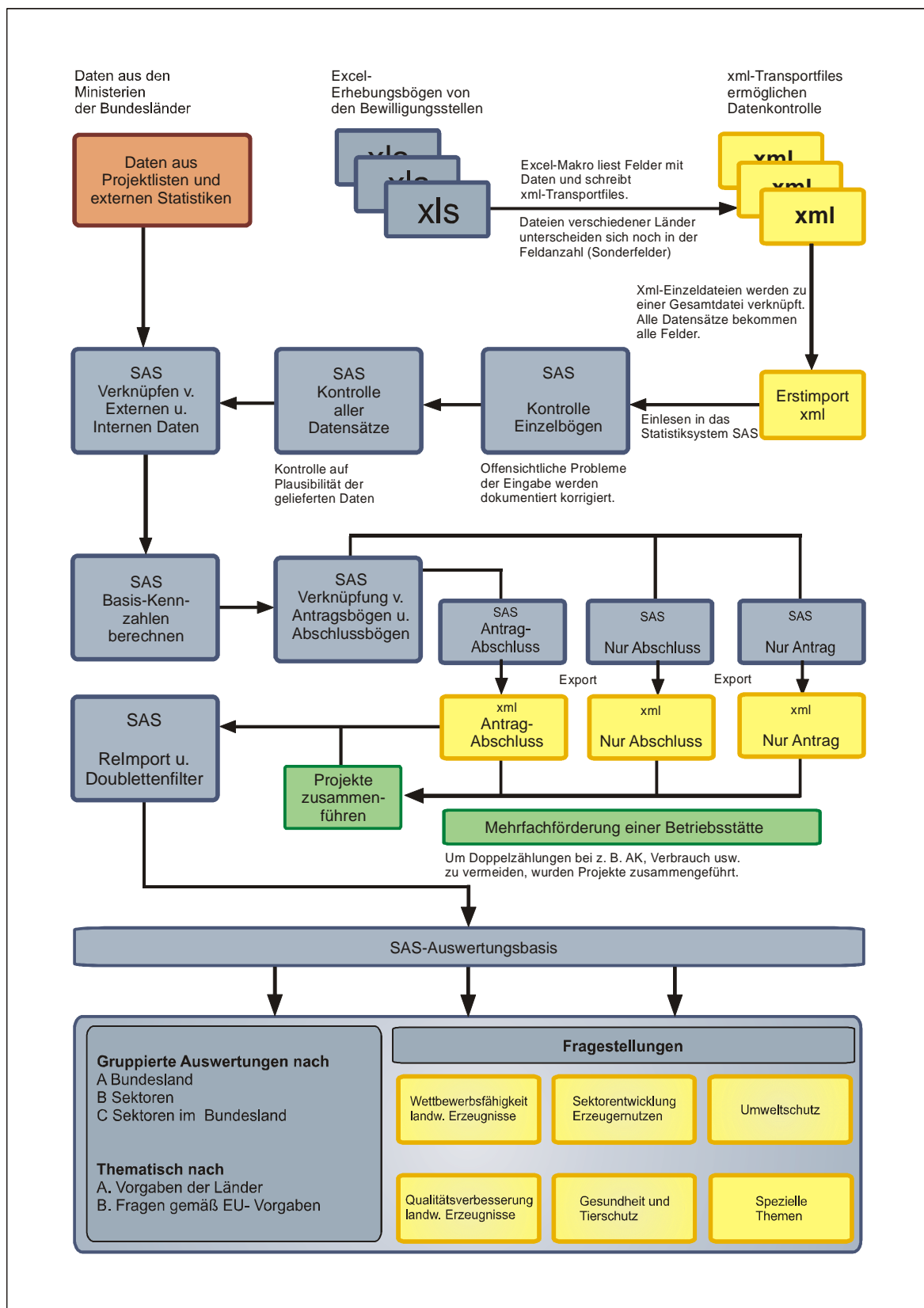
gleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und 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.

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 wurde eine vom Bundesland bereit gestellte Liste der bis zum 15.10.2006 bewilligten Projekte genutzt. Diese diente als Grundlage für Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren in Niedersachsen. Soweit aus den Kurzbeschreibungen der Investition ableitbar, wurden daraus auch Rückschlüsse auf die Förderwirkungen gezogen. Die Zahl der Projekte in dieser Liste überstieg mit 82 die Zahl der Projekte, für die auswertbare Erhebungsbögen zur Wirkungsanalyse vorlagen, mit 55 deutlich. Die auswertbaren Förderfälle reduzierten sich durch den angesprochenen Merging-Prozess weiter auf 43 geförderte Unternehmen/Betriebe/Betriebsstätten.

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung.

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

Für die Wirkungsanalyse wurden weitere Daten 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 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 Monitorings keinen aktuellen Förderstand reflektieren, der wesentliche Grundlage der Evaluation ist.

### **7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle**

Seit Beginn der Förderperiode wurden die für den Maßnahmenbereich g1 vorgesehenen Mittel kontinuierlich gesenkt (vgl. Tabellen 4 und 5). Grund hierfür war die zurückhaltende Investitionsbereitschaft der Unternehmen. Die geplanten Ausgaben im Bereich Verarbeitung und Vermarktung wurden aufgrund mangelnder Nachfrage nach Fördermitteln seit Beginn der Förderperiode um 23,5 % von 72,6 Mio. Euro auf abschließend 55,6 Mio. Euro gekürzt.

**Tabelle 7.4:** Zeitliche Entwicklung des Mittelabflusses in Niedersachsen 2000 bis 2006 (Abschluss)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
<b>Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt</b>								
Plan: EPLR	2,94	21,15	11,04	10,28	9,21	9,07	8,93	72,62
Plan: 1. Änderung	2,60	11,77	11,34	10,59	8,65	9,37	11,14	65,47
Plan: 2. Änderung	2,60	12,52	11,04	10,57	8,64	9,30	11,07	65,73
Plan: 3. Änderung	2,60	12,51	10,03	10,57	8,64	9,30	11,07	64,72
Plan: 4. Änderung	2,60	12,51	10,39	8,51	8,36	9,30	11,07	62,74
Bundestab. (11/04)	2,60	12,51	10,39	8,51	4,16	9,30	11,07	58,54
Bundestab. (10/06)	2,60	12,51	10,39	8,51	3,92	9,80	7,83	55,56
Ist: Auszahlungen	1,30	12,51	10,39	8,52	3,93	9,80	9,12	55,60
<b>EU-Beteiligung, Mio. Euro; in Niedersachsen für Maßnahme g = 83,3 %</b>								
Plan: EPLR	2,45	17,63	9,20	8,57	7,67	7,56	7,45	60,52
Plan: 1. Änderung	2,17	9,81	9,45	8,82	7,21	7,81	9,29	54,56
Plan: 2. Änderung	2,17	10,43	9,20	8,81	7,20	7,75	9,22	54,77
Plan: 3. Änderung	2,17	10,43	8,66	8,81	7,20	7,75	9,22	54,23
Plan: 4. Änderung	2,17	10,43	8,66	7,10	6,96	7,75	9,22	52,28
Bundestab. (11/04)	2,17	10,43	8,66	7,10	3,27	7,75	9,22	48,59
Bundestab. (10/06)	2,17	10,43	8,66	7,10	3,27	8,17	6,52	46,30
Ist: Auszahlungen	1,09	10,43	8,66	7,10	3,27	8,17	7,60	46,33

Quelle: ML (2008b).

**Tabelle 7.5:** Entscheidungen zu PROLAND 2000 bis 2006 im Bereich der Maßnahme g

	Kommissionsentscheidung		Öffentliche Ausgaben Mio. Euro	Eigenanteil Begünstigte in %	Fördersätze in %			EAGFL- Beteiligung Mio. Euro
	Nr.	vom			EAGFL	national	insgesamt	
Plan EPLR	K (2000) 2905	29. Sept. 00	72,62	70,0	25,0	5,0	30,0	60,52
Plan: 1. Änderung	K (2001) 2812	09. Okt. 01	65,47	70,0	25,0	5,0	30,0	54,56
Plan: 2. Änderung	K (2002) 3440	23. Sept. 02	65,73	70,0	25,0	5,0	30,0	54,77
Plan: 3. Änderung	K (2003) 3111	21. Aug. 03	64,72	85,0	12,5	2,5	15,0	54,23
Plan: 4. Änderung	K (2004) 3529	15. Sept. 04	62,74	80,0	16,7	3,3	20,0	52,28
Plan: 5. Änderung	K (2005) 2678	06. Juli 05	58,54	80,0	16,7	3,3	20,0	48,59
Plan: Abschluss	Bundestabelle	Okt. 2006	55,56	80,0	16,7	3,3	20,0	46,30

Quelle: ML (2008a), eigene Zusammenstellung.

Tabelle 7.6 ist recht anschaulich zu entnehmen, wie wechselhaft und letztendlich für einen Zeitraum von sieben Jahren nur sehr unscharf vorhersehbar sich die Nachfrage nach Förderung in den verschiedenen Sektoren entwickelt. Die größten Korrekturen bei der Mittelzuweisung fanden im Sektor „Vieh und Fleisch“ statt. Dort wurde der Mittelansatz bis 2004 mehr als halbiert und anschließend bis Programmende beinahe verdoppelt auf 14,6 Mio. Euro. Die Kürzung im Sektor Kartoffelverarbeitung um 35 % war am deutlichsten. Im Sektor „Obst, Gemüse, Gartenbauerzeugnisse, Baumschulen“ wurden zum Programmende gut 8 % weniger Fördermittel ausgegeben als zu Beginn der Förderperiode eingeplant.

**Tabelle 7.6:** Entwicklung der Finanzplanung in den einzelnen Jahren der Förderperiode 2000 bis 2006

Sektoren	Förderfähige Investitionssumme								Veränderung 2000/2006 in %
	Okt. 2000		Dez. 01	Nov. 02	Dez. 03	Dez. 04	Endstand 2006		
	Mio. Euro	Anteil in %	Mio. Euro			Mio. Euro	Anteil in %		
Vieh und Fleisch	19,1	26,2	14,8	11,6	10,3	8,1	14,6	26,3	-23,4
Kartoffeln	31,2	43,0	26,3	26,1	26,5	25,1	20,5	36,9	-34,4
O&G, Gartenbau, Baumsch.	22,3	30,8	22,4	24,8	24,3	23,3	20,5	36,8	-8,2
Lok. Vermarkt. ldw. Prod.	0,0	0,0	0,9	0,9	0,7	0,5	0,0	0,0	-
<b>Summe</b>	<b>72,6</b>	<b>100</b>	<b>64,4</b>	<b>63,4</b>	<b>61,7</b>	<b>57,0</b>	<b>55,6</b>	<b>100</b>	<b>-23,4</b>

Quelle: ML (2008b).

In Niedersachsen wurde versucht, die Nachfrage nach Fördermitteln durch Variation des Fördersatzes zu steuern (vgl. Tabelle 7.5). So wurde Anfang 2003 der Fördersatz in allen Sektoren des Maßnahmenbereichs (g) von 30 % auf 15 % der förderfähigen Investitionssumme gesenkt, Anfang 2004 dann wieder auf 20 % erhöht. Dieses Vorgehen bemängelte die EU-Kommission im Rahmen einer Inspektion, da so gerade keine zielgerichtete Förderpolitik realisiert werde, sondern die Unterstützung möglichst aller formal förderwürdigen Antragsteller im Vordergrund stehe. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 ist deshalb ein Ranking-System zur Projektauswahl eingeführt worden (ML, 2007). Hierdurch soll eine zielgerichtete und transparente Förderpolitik bei konstanten Fördersatzes sichergestellt werden.

## 7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

### 7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste

In Niedersachsen fand eine Förderung in den Bereichen „Vieh & Fleisch“, „Kartoffeln“ und „Obst, Gemüse, Gartenbauerzeugnisse und Baumschulen“ statt. Wie Tabelle 7.7 zeigt, waren die Sektoren „Vieh & Fleisch“, „Kartoffeln“ und „Obst & Gemüse“ Schwerpunkte der Förderung.

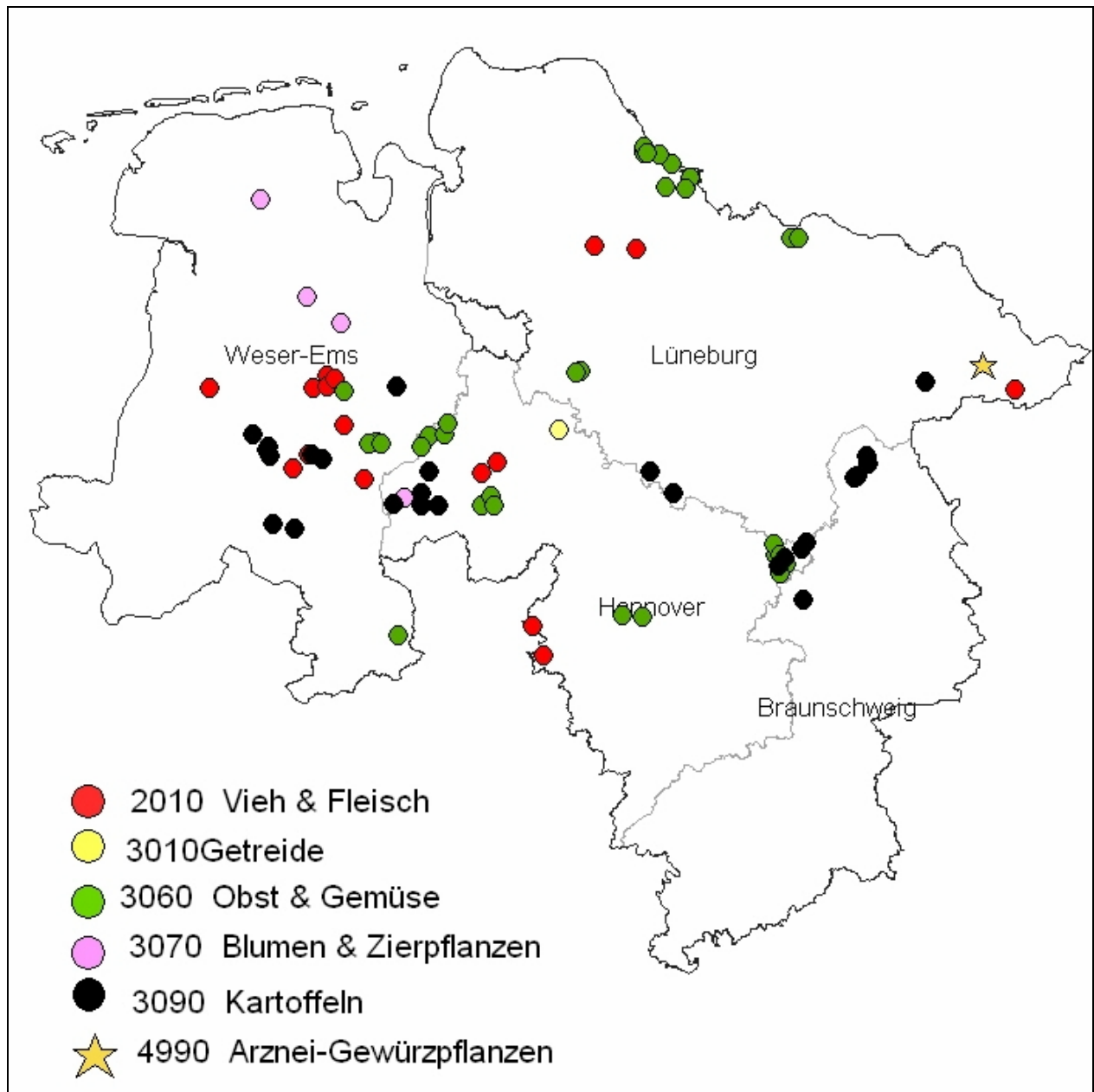
**Tabelle 7.7:** Kennzahlen zur Förderung im Bereich Marktstruktur in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006 (Schlussstand 12/2006)

Sektor	Anzahl Projekte	Förderfähige Gesamtkosten		Öffentliche Ausgaben		Förderintensität %
		Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	
Vieh & Fleisch	16	74,7	33,3	14,6	26,2	19,5
Kartoffeln	26	73,8	32,9	20,5	36,9	27,8
Obst & Gemüse	33	56,4	25,1	16,3	29,3	28,9
Blumen & Zierpflanzen	5	19,1	8,5	4,1	7,3	21,3
Sonstige	2	0,6	0,3	0,1	0,3	23,5
<b>Summe</b>	<b>82</b>	<b>224,6</b>	<b>100</b>	<b>56</b>	<b>100</b>	<b>25</b>

Quelle: Niedersächsisches Ministerium für ländliche Räume, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007).

Aufschluss über die räumliche Verteilung der geförderten Projekte geben Karte 7.2 und Karte 7.3. Schwerpunkte der Förderung in den einzelnen Sektoren lagen vornehmlich in deren Hauptproduktionsgebieten. So wurden Unternehmen im Bereich Vieh und Fleisch insbesondere in der Veredlungsregion Weser-Ems gefördert. Schwerpunkt der Investitionen im Bereich Frischobst war das Niederelbegebiet: Im Landkreis Stade bewirtschaften ca. 72 % der niedersächsischen Baumobstbetriebe rund 94 % der Obstanbaufläche des Landes (NLS, 2003: Umschlag; NLS, 2004: S.9). Daneben spielt die Region Cloppenburg/Vechta/Diepholz für die O&G-Erzeugung wie auch die Kartoffelerzeugung eine wichtige Rolle, die sich auch in der Förderung widerspiegelte. Kartoffelerzeugung und –verarbeitung ist zudem in der Lüneburger Heide ein bedeutender Wirtschaftszweig.

**Karte 7.1:** Regionale Verteilung der Förderung im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006

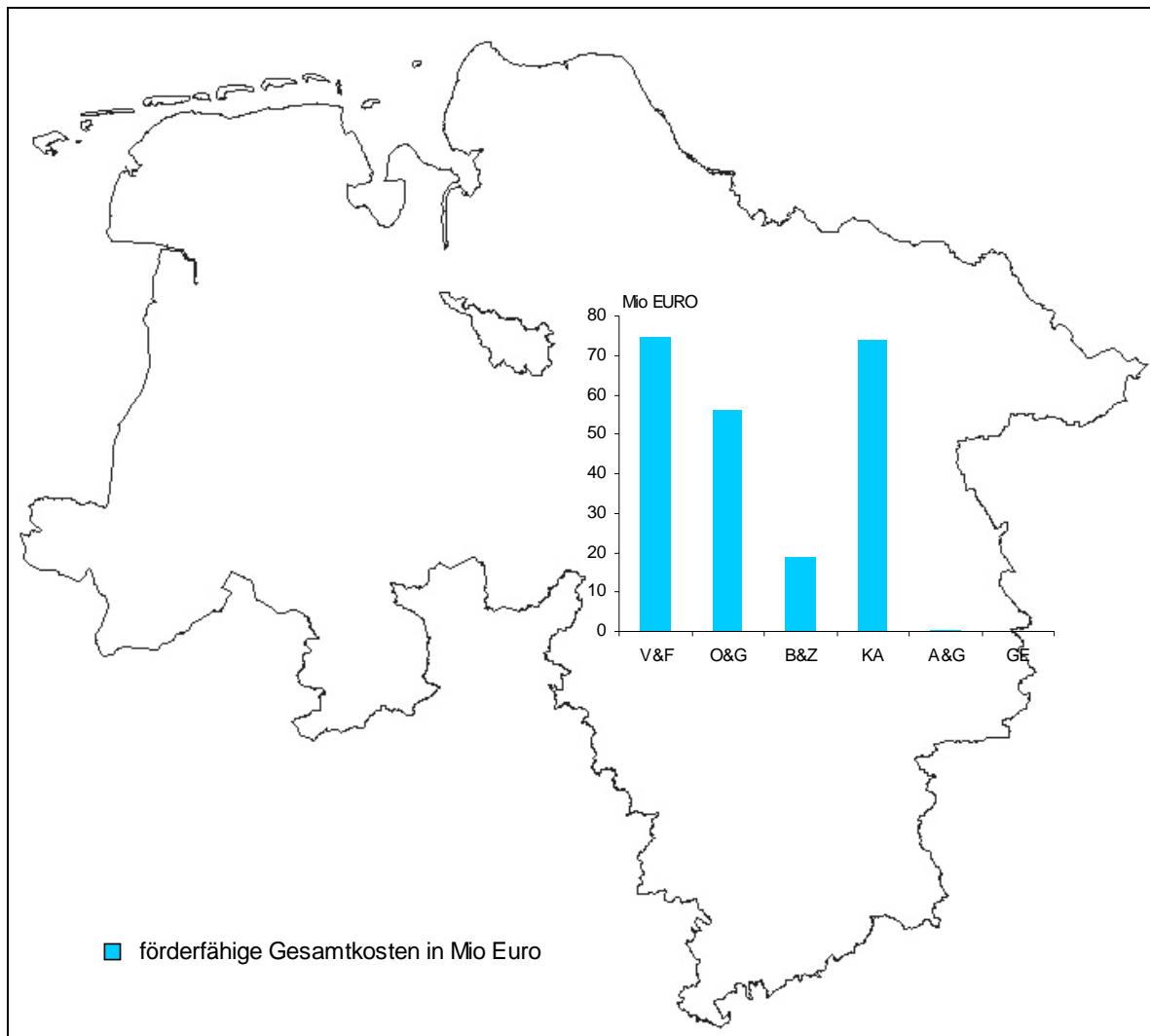


Quelle: Eigene Darstellung.

Die Förderung floss insbesondere in die Regionen Weser-Ems und Hannover sowie mit Abstrichen in die Region Lüneburger Heide. In Südostniedersachsen wurden kaum Projekte realisiert. Südniedersachsen als Problemregion bzgl. wirtschaftlicher Entwicklung (Prognos, 2005) wurde von dieser Maßnahme nicht erreicht.



**Karte 7.2:** Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen der Marktstrukturverbesserung in Niedersachsen im Zeitraum 2000-2006



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Niedersachsen wurden laut Projektliste insgesamt 82 Projekte bewilligt und abgeschlossen. Davon lagen bis Ende November 2007 für 55 Projekte brauchbare Abschlussbögen vor, die als Basis der Wirkungsanalyse dienen. Sie beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen einzelner Standorte auf 43 geförderte Unternehmen/Betriebe/ Betriebsstätten. Im Folgenden werden die einzelnen Sektoren anhand der speziellen Faktoren differenziert betrachtet.

## 7.4.2 Vieh und Fleisch

### 7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie

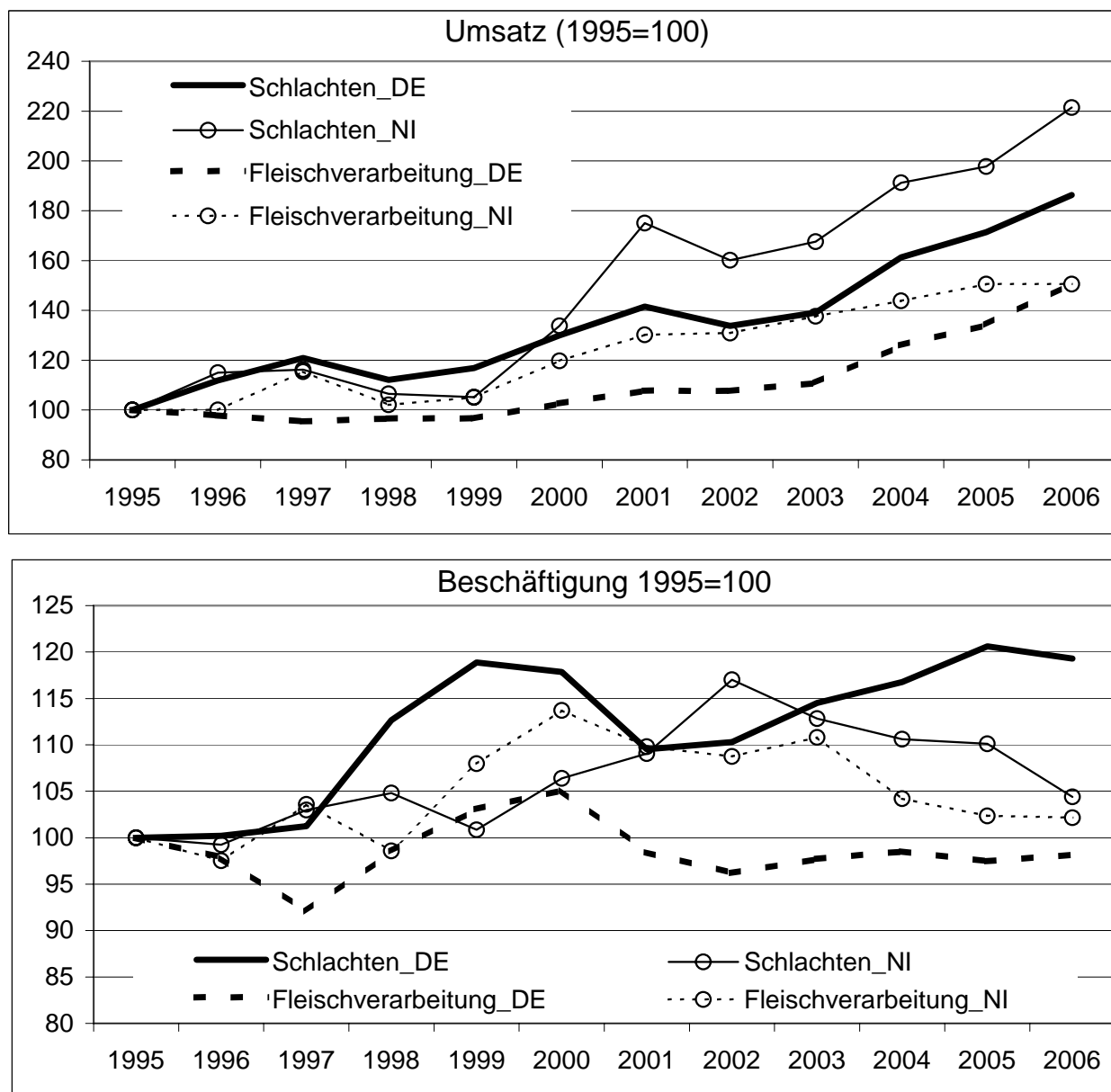
Die Fleischwirtschaft ist einer der wichtigsten landwirtschaftlichen Sektoren in Niedersachsen. Insbesondere die Schweinehaltung ist mit 27 % des Produktionswertes der niedersächsischen Landwirtschaft von großer Bedeutung. Der Anteil des Produktionswertes der Rinder- und Kälbererzeugung liegt bei 9 % wie auch derjenige von Geflügelerzeugung. Die niedersächsische Fleischerzeugung produziert das Mehrfache des eigenen Bedarfs, so dass der überwiegende Teil außerhalb Niedersachsens abgesetzt wird. Seit 1995 konnten bei Umsatz und Beschäftigung im Schlacht- und Fleischverarbeitungsgewerbe in Niedersachsen Zuwächse verzeichnet werden (vgl. Abbildung 7.2). Der Umsatz stieg von 3,8 Mrd. Euro in 1995 auf 6,7 Mrd. Euro in 2000. Damit liegt der Anteil Niedersachsens am Umsatz der deutschen Fleischwirtschaft bei ca. 25,0 %. Im gleichen Zeitraum stieg die Beschäftigtenzahl in diesem Sektor um 1.000 Beschäftigte auf 20.887 Personen.

Im Bereich Schweineschlachtung hat in den letzten Jahren eine Marktberreinigung stattgefunden (ML, 2005). Inzwischen wurde ein Auslastungsgrad der Schlachtstätten von nahezu 100 % erreicht. Dabei profitierte die Branche von der im EU-Vergleich günstigen Lohnkostensituation, aufgrund des Einsatzes osteuropäischer Firmen im Schlachtbetrieb. Im Rindfleischbereich steht ein Strukturwandel noch bevor. Bei einem Auslastungsgrad der Schlachtstätten von ca. 60 % ist hier noch Potenzial für eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Rindfleischproduktion (ML, 2005)

Die niedersächsische Fleischwirtschaft steht v. a. im Wettbewerb mit dänischen und niederländischen Unternehmen, die sich durch sehr effiziente Strukturen auszeichnen. Insbesondere die Erzeugerbindung ist in diesen traditionell exportorientierten Ländern wesentlich ausgeprägter als in Niedersachsen. Daher sollten mit der Maßnahme die Ziele *Angebotsbündelung, Verbesserung der Produktqualität und Produktsicherheit* sowie *Verbesserung der Hygiene bei Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung* verfolgt werden (ML, 2000: S. 391). Angesichts von zunehmend liberalisierten Märkten sollte die Förderung die Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Fleischwirtschaft verbessern. Auf die zunehmende Konzentration und Internationalisierung des Lebensmitteleinzelhandels sollte mit weiterer Angebotsbündelung über Erzeugergemeinschaften sowie innovativen Produkten mit verbesserten Convenience-Eigenschaften reagiert werden (ML, 2000: S. 384). Um eine möglichst hohe Erzeugerbindung zu erreichen, wurde als Fördervoraussetzung festgesetzt, dass mindestens 75 % der Rohwaren von Erzeugergemeinschaften (EZG) bezogen werden müssen. Dieser hohe Vertragsbindungsanteil wurde in der Förderperiode 2007 bis 2013 auf das GAK-Mindestniveau von 40 % gesenkt. Hauptgrund war die fehlende Bereitschaft der Landwirte, sich in EZGen zu organisieren, da dadurch kein Preisvorteil erwartet wird.

Entsprechend hatten Schlacht- und Fleischverarbeitungsunternehmen Schwierigkeiten, die geforderten 75 % vertraglich gebundener Anlieferungen nachzuweisen.

**Abbildung 7.2:** Umsatz- und Beschäftigungsentwicklung in der Schlachtung und Fleischverarbeitung Niedersachsens



Quelle: Statistikamt Nord, eigene Darstellung.

### **7.4.2.2 Wirkungsanalyse**

In der abgelaufenen Förderperiode wurden 16 Projekte mit einer förderfähigen Investitionssumme von insgesamt 74,7 Mio. Euro bewilligt. An Fördermitteln wurden insgesamt 14,6 Mio. Euro ausgegeben. Die durchschnittliche Förderung pro Unternehmen betrug demnach knapp eine Mio. Euro. Insgesamt konnten aus dem Sektor Vieh und Fleisch Erhebungsbögen für sechs Betriebsstätten in die Auswertung einbezogen werden.

Die Wertschöpfung und Arbeitsproduktivität konnten gesteigert, der Rohwarenbezug um mehr als 20 % ausgedehnt werden. Auffällig ist die markante Steigerung des Vertragsbindungsanteils von knapp 50 % auf fast 80 %.

Die KMU-Begrenzung ist in diesem Sektor sicherlich von großer Bedeutung. Bei den verbleibenden potenziellen Unternehmen sollte bei Anträgen auf die Ausrichtung der Investitionen auf Innovation und hohe vertragliche Bindung geachtet werden. Insgesamt ist Zurückhaltung in der Förderung geboten, da sich die Märkte für V&F sehr dynamisch entwickeln und Förderung hier schnell wettbewerbsverzerrend wirken kann, was mehr Schaden bei den benachteiligten Mitwettbewerbern und den dort anliefernden landwirtschaftlichen Erzeugern anrichtet als Nutzen stiftet.

### **7.4.3 Kartoffelverarbeitung**

#### **7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie**

Der Kartoffelsektor ist von herausragender Bedeutung für die niedersächsische Landwirtschaft. Regionale Schwerpunkte sind die ehemaligen Regierungsbezirke Weser-Ems und Lüneburg. Eine dominierende Rolle spielen dabei Industriekartoffeln, die überwiegend im Rahmen von Anbauverträgen produziert werden. Sehr gering ausgeprägt ist dagegen das Vertragswesen bei Speisekartoffeln (ML, 2000: S. 399 ff.)

Die Förderung sollte laut PROLAND dazu dienen, die Angebotspalette der Verarbeitungsunternehmen auf die Markterfordernisse auszurichten und damit die Wirtschaftskraft in der betreffenden Region zu stärken sowie Arbeitsplätze in der Kartoffelwirtschaft nachhaltig zu sichern. Diesem Ziel sollten insbesondere Investitionen von EZGen und Verarbeitungsunternehmen in Anlagen für die Lagerung, die Aufbereitung, Be- und Verarbeitung und Vermarktung dienen. (ML, 2000: S. 404). In der Folge sollte auf Marktentwicklungen schneller reagiert werden können und damit die Wettbewerbsposition niedersächsischer Unternehmen am Markt gestärkt werden. Des Weiteren sollte die Förderung im Bereich Speisekartoffeln dazu dienen, durch Angebotsbündelung die Wettbewerbsposition der Er-

zeuger zu stärken sowie auf die Ansprüche des stark konzentrierten LEH besser eingehen zu können.

### 7.4.3.2 Wirkungsanalyse

In Niedersachsen wurden 26 Projekte mit einer Gesamtinvestitionssumme von 73,8 Mio. Euro gefördert. Die insgesamt bewilligte Fördersumme betrug 20,5 Mio. Euro, dies entspricht durchschnittlich 0,8 Mio. Euro pro Projekt. Damit flossen in die Kartoffelverarbeitung und -vermarktung die meisten Fördermittel. Auffällig ist, dass wenigen großen Projekten viele kleine Projekte gegenüberstehen: Alleine auf die sechs größten Projekte entfielen 77 % der im Bereich Kartoffeln ausgeschütteten Fördermittel. Zwei Unternehmen erhielten über mehrere Projekte 63 % aller Fördermittel dieses Sektors, d. h. knapp 13 Mio. Euro öffentliche Mittel. Insgesamt sind aus dem Sektor Kartoffeln Erhebungsbögen für 14 Betriebsstätten in die Auswertung eingegangen.

Die Wertschöpfung und Arbeitsproduktivität konnten deutlich gesteigert werden, QMS werden von fast allen Unternehmen eingesetzt, wobei fünf verschiedene Systeme zum Einsatz kommen. Der Rohwarenbezug konnte um fast 20 % ausgedehnt werden, jedoch stieg der Vertragsbindungsanteil nur geringfügig auf 57 %. Insgesamt weisen die Ergebnisse auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit hin.

Bei der Förderung des Sektors Kartoffeln dominierte laut Ministerium der politische Wille. Es fällt schwer, nach derart langjähriger Förderung des Sektors weiterhin Förderbedarf und damit Förderziele zu entdecken. Dabei sollten aus der positiven Wirkung der Förderung auf die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe keine falschen Schlüsse gezogen werden: Die Steigerung der Wettbewerbs- bzw. Leistungsfähigkeit steht i. d. R. im Zentrum von Investitionen. Förderung mit öffentlichen Mitteln ist nur gerechtfertigt, wenn die Investition zusätzlich öffentliche Interessen verfolgen soll, die privatwirtschaftlich nicht umgesetzt würden. Im hier behandelten Fall betrifft dies vornehmlich den Nutzen der landwirtschaftlichen Erzeuger. Keinesfalls sollen hier mit öffentlichen Mitteln Unternehmen gestärkt werden, die ohnehin wettbewerbsfähig sind und über ausreichende Möglichkeiten verfügen, zukünftige Herausforderungen eigenständig zu meistern. Dies ist jedoch bei der niedersächsischen Kartoffelverarbeitungsindustrie der Fall, so dass grundsätzlich keine Fördernotwendigkeit besteht.

Analysen von Fallstudien haben ergeben, dass insbesondere verarbeitende Unternehmen transportunwürdiger Rohwaren wie Kartoffeln aber auch Gemüse eine besondere Chance zur Verbesserung des Erzeugernutzens bieten: In solchen Konstellationen kann eine symbiotische Beziehung dergestalt entstehen, dass durch außergewöhnliche Leistungsfähigkeit

der Erzeuger, der Standort für das verarbeitende Unternehmen ausnehmend attraktiv ist und Abwanderungs- oder Abstockungsabsichten allein aufgrund der vorzüglichen Rohwarenbeschaffungssituation sehr unwahrscheinlich sind. Genau hier sollte die Förderung ihre Prioritäten setzen soweit Erzeuger nachweislich nicht aus eigener Kraft die notwendige Optimierung umsetzen können. Dadurch erringt die Erzeugerebene ein ‚Alleinstellungsmerkmal‘, so dass sie als Partner attraktiv ist. Durch die Förderung gewöhnlicher Erweiterungs- oder Modernisierungsinvestitionen der ‚aufnehmenden Hand‘ verringern sich die Kosten des verarbeitenden Unternehmens und damit indirekt die Bindung an den Standort. In der jüngsten Vergangenheit gab es markante Negativbeispiele außerhalb der Ernährungsindustrie, welche Folgen eine einseitige Unterstützung von Unternehmen unter Vernachlässigung der Förderung der Attraktivität des Standortes haben kann (Schlagwort Nokia-Bochum). Von Ministeriumsseite wurde angemerkt, dass eine derartige Strategie nur schwer administrativ zu organisieren ist und hinsichtlich der Bewilligung zu kompliziert sei (wen und was fördern bzw. wen und was ausschließen?). Dem kann vor den nunmehr langjährigen Erfahrungen der Evaluatoren mit dem Bewilligungsprozedere grundsätzlich zugestimmt werden. Allerdings ist dies zugleich Ausdruck mangelnder Bereitschaft, Förderung zu verweigern, wenn diese keinen erkennbaren Nutzen im Sinne der Förderziele aufweist. Ohnehin entbindet es nicht von der Suche nach Alternativen gegenüber einer tradierten Förderpraxis in diesem Sektor, die in erheblichem Maße Mitnahmeeffekte verursacht.

Die langjährig über Investitionszuschüsse geförderten Unternehmen der kartoffelverarbeitenden Industrie haben eine stabile Wettbewerbsfähigkeit erreicht. Investitionen sind aus eigener Kraft umsetzbar. Nur Projekte mit maßgeblichem Innovationsanteil und damit in der Regel außergewöhnlichen Risiken rechtfertigen Förderung, da erfolgreiche Innovationen mittelfristig auch den Erzeugern zugute kommen. Bei Erweiterungsinvestitionen könnte notfalls auf die regionale Wirtschaftsförderung ausgewichen werden, was durch die geringeren Fördersätze zugleich Mitnahmeeffekte verringert und dem Beschäftigungsziel mehr Gewicht beimisst. Die Begrenzung der Förderung auf KMU (und ‚intermediate‘) wird einige Unternehmen zukünftig von der Förderung ausschließen.

## **7.4.4 Obst, Gemüse, Gartenbauerzeugnisse, Baumschulen**

### **7.4.4.1 Ausgangssituation und Strategie**

Der Obst- und Gemüsebau ist in einigen Regionen Niedersachsens traditionell von großer Bedeutung. Schwerpunkt der Obsterzeugung ist das Niederelbegebiet (NLS, 2004: S. 9). Freilandgemüse wird schwerpunktmäßig in der Region Hannover (Flächenanteil: 11 %), dem Einzugsbereich Hamburgs (20 %) und in der Region Vechta (15 %) angebaut. Der

Unter-Glas-Anbau dominiert im Gebiet um Papenburg (NLS, 2001). Wie Tabelle 7.8 aufzeigt, sind die Erzeugerbetriebe im Gartenbau in Niedersachsen leistungsfähig.

**Tabelle 7.8:** Betriebseinkommen je Ak im Gartenbau

Jahr		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Obstbau	DE	Anzahl Betriebe	193	193	185	211	179	217	
		Be/AK in Euro	20.071	20.472	25.675	20.328	22.541	16.774	22.846
	NI	Anzahl Betriebe	113	108	106	123	106	98	103
		Be/AK in Euro	24.395	21.229	26.799	20.260	25.957	15.667	26.563
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
	NI	Anzahl Betriebe	7	7	8	10	5		
		Be/AK in Euro	29.307	37.107	26.127	26.399	20.327		
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
	NI	Anzahl Betriebe	54	40	52	42	35	38	31
		Be/AK in Euro	26.238	24.279	27.912	24.813	26.229	26.749	26.715

Quelle: Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. am Institut für Biologische Produktionssysteme der Leibniz Universität Hannover; [www.zbg.uni-hannover.de](http://www.zbg.uni-hannover.de).

Im niedersächsischen Obstbau ist schon seit längerem eine stetige Vergrößerung des Gesamtbestandes an Obstbäumen bei gleichzeitigem Rückgang der Betriebe zu verzeichnen. Zwischen 1997 und 2002 erhöhte sich die Anzahl der Obstbäume um 16 % auf 12,7 Mio. Gleichzeitig ging die Anzahl Betriebe um 25,4 % auf 903 zurück (NLS, 2003: S. 5). 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 niedersächsische Obst- und Gemüseverarbeitungsindustrie verzeichnete zwischen 2000 und 2006 ein Umsatzplus von 25 % auf insgesamt 1,99 Mrd. Euro. Die Zahl der Beschäftigten stieg im gleichen Zeitraum um 3 % (160 Beschäftigte) auf 5.370 (LSK, 2008).

Der *Zierpflanzenbau* ist v. a. im ländlichen Raum ein wichtiger Arbeitgeber. 1997 gab es in diesem Bereich rund 1.800 Betriebe, die jeweils durchschnittlich sechs Arbeitskräfte beschäftigten. In den 900 niedersächsischen *Baumschulen* waren 1997 ca. 5.000 Vollzeit-arbeitskräfte beschäftigt. Der Schwerpunkt liegt in Niedersachsen bei den Ziergeholzbaumschulen. Insgesamt besitzen die Betriebe eine gute Struktur und moderne Anlagen. Probleme bestehen eher auf Erzeugerebene etwa durch steigende Energiekosten, als auf der Absatzebene. Es bestehen im nationalen Maßstab große bis sehr große Unternehmen mit teilweise integrierter Produktion und Vermarktung aber auch spezialisierte Vermarktungsunternehmen (ML, 2008).

Ziele von PROLAND waren eine weitere Konzentration eines qualitativ hochwertigen Angebots und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Absatzeinrichtungen. Damit sollte auf die Intensivierung des Wettbewerbs reagiert werden, die v. a. durch die Konzentration und Internationalisierung im LEH sowie die Osterweiterung der EU verstärkt wurde. Im Bereich Obst und Gemüse ist eine Anerkennung als Erzeugerorganisation mit den entsprechenden Fördermöglichkeiten erst ab einem Umsatz von 10,3 Mio. Euro möglich. Die Förderung im Rahmen von PROLAND sollte dazu dienen, auch kleineren Unternehmen Investitionen zu ermöglichen, um den in der Fläche liegenden Betrieben eine Vermarktungsmöglichkeit zu erhalten (ML, 2000: S. 413). Im Bereich Blumen und Zierpflanzen war das Hauptziel der Förderung, durch Qualitätsverbesserung auf den verstärkten Wettbewerb aufgrund der zunehmenden Öffnung des Weltmarktes zu reagieren. (ML, 2000: S. 415).

Es besteht trotz bereits umfangreich getätigter Investitionen mit staatlicher Förderung erheblicher Struktur Anpassungsbedarf ((Wendt et al., 2001); S. 424 u. 492). Insbesondere im Bereich Obst ist die ausreichende und modernen Vermarktungsnotwendigkeiten angemessene Lagerkapazität nicht vorhanden (OVA, 2005, Kirchhof, 2007). Dort sind CA/ULO-Läger notwendig, um flexibel und kontinuierlich über 2 bis 8 Monate nach der Ernte qualitativ hochwertiges Obst zu angemessenen Preisen dem Handel anbieten zu können. Damit sollen vor allem die niedrigpreisigen Absatzspitzen (z.B. kurz nach der Ernte) reduziert werden. Aus Untersuchungen der Obstbauversuchsanstalt Jork geht hervor, dass die CA/ULO-Lagerkapazität nachgerüstet werden muss. Dabei sollte der CA/ULO-Anteil von bisher der Hälfte auf drei Viertel der gesamten Lagerkapazität angehoben werden, so dass im Jahre 2008 noch Kapazitäten in Höhe von ca. 40.000 t fehlen. Nur moderne Lagerhaltung und damit verbunden modernste Aufnahme-, Sortier- und Verpackungsanlagen sichern die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen in diesem dynamischen Markt.

Vor allem die allgemein schlechte Marktlage zu Beginn der Förderperiode hat im Gemüsebereich dazu geführt, dass Fördermittel nur sehr zurückhaltend in Anspruch genommen wurden. So konnte die Rekordernte des Jahres 2004 nur zu extrem niedrigen Preisen abgesetzt werden, die 15,4 % unter denen des Vorjahres lagen (Balz, 2005: S, 27). Wenn größere Investitionen getätigt wurden, konnten diese im Bereich Obst und Gemüse meist durch die GMO-Förderung abgedeckt werden. Lediglich Ergänzungsinvestitionen und Investitionen in kleinere Unternehmen und Spezialunternehmen wurden im Bereich Marktstrukturverbesserung gefördert. Hier haben Änderungen der Förderbedingungen im Bereich GMO zu einer gesteigerten Nutzung der Förderung nach GMO geführt.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Eine Förderung von Erzeugerorganisationen Obst und Gemüse ist nach Art. 37 der VO (EG) 1257/1999 nicht vorgesehen. Ausnahmen sind „nach objektiven Kriterien gerechtfertigte Ausnahmefälle“ (VO (EG) 1257/1999, Artikel 37). NI macht von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch und hat in PROLAND Voraussetzungen definiert, die erfüllt werden müssen, wenn EO nach PROLAND gefördert werden sollen. Unter anderem sind Investitionen förderfähig, wenn sie mehr als 25 % der Mittel



Für Fruchtgroßhändler ist es häufig schwierig, die geforderte Vertragsbindung in Höhe von 75 % mit anerkannten EO nachzuweisen. Ein Grund dafür ist, dass mehr als 50 % der Ware im Großhandel aus anderen EU-Staaten kommt. Im Fruchtgroßhandelsbereich ist eine seit längerem zu beobachtende Tendenz zu erkennen. Es besteht ein intensiver Wettbewerb nicht nur zwischen verschiedenen Absatzeinrichtungen sondern auch zwischen verschiedenen Absatzkanälen. Das erzeugte Obst wird einerseits unmittelbar durch EO an den Einzelhandel geliefert. Andererseits werden von den EO Partien über private Großhändler via Einzelhandel vermarktet. Ferner vermarkten private Großhändler Mengen direkt vom Erzeuger an den Einzelhandel und schließlich übernehmen große Erzeugerbetriebe selbst die Vermarktung an den Einzelhandel. Zudem bestehen Vertriebsorganisationen, in denen EO und private Großhändler gemeinsam den Absatz organisieren. Es kann keine Prognose oder Beurteilung abgegeben werden, welcher der Wege leistungsfähiger ist und für die Erzeuger die besseren Konditionen bietet. Dies hängt erheblich vom jeweiligen unternehmerischen Geschick der involvierten Personen ab.

#### 7.4.4.2 Wirkungsanalyse

Im Sektor Obst und Gemüse wurden die meisten Projekte gefördert. Insgesamt wurden Beihilfen für 33 Projekte und eine Gesamtinvestitionssumme von 56,4 Mio. Euro bewilligt. Die bewilligte Gesamtfördersumme beträgt 16,3 Mio. Euro was einer durchschnittlichen Fördersumme pro Projekt von ca. 0,5 Mio. Euro entspricht. Insgesamt sind aus dem Sektor O&G Erhebungsbögen für 17 Betriebsstätten in die Auswertung eingegangen. Die

---

des Betriebsfonds binden würden oder mindestens 255 102 € betragen oder der Abschreibungszeitraum und/oder der Tilgungszeitraum den Zeitraum des OP der GMO überschreiten würde“ (PROLAND, S. 424).

Zu Beginn der aktuellen Förderperiode nahmen die EO die PROLAND-Förderung trotz der schlechteren Förderbedingungen im Vergleich zur GMO-Förderung (50 % EU, 50 % Erzeugerbeiträge) noch verstärkt in Anspruch. Dies hat im wesentlichen 2 Gründe:

- Nach VO (EG) 411/97 mussten die Projekte im Rahmen des OP solidarisch durch alle Erzeuger finanziert werden. Dabei wurde der Finanzierungsanteil eines Erzeugers nach dem Wert oder der Menge seiner Erzeugnisse bemessen. Auch Erzeuger, die von einer Investition nicht profitierten mussten diese mitfinanzieren. Dieses Ungleichgewicht führte dazu, dass bei Investitionen zunächst der PROLAND-Förderung trotz unattraktiverer Förderbedingungen der Vorzug gegeben wurde. Mit der VO (EG) 609/01 wurde diese Regelung modifiziert, so dass auch die Bildung von Erzeugergruppen bzgl. der Finanzierung von Projekten möglich war. Mit der VO (EG) 1433/03 (Artikel 6) wurde der Solidaritätsgrundsatz schließlich gänzlich aufgeweicht.
- Zu Beginn der GMO-Förderung gab es seitens der EU keine Aussage hinsichtlich der Fördergegenstände. Dies führte zu Unsicherheit in den Mitgliedstaaten, auf deren Initiative hin die KOM einen Negativkatalog und später einen Positivkatalog erstellte. Im Laufe der Jahre wurde durch die zunehmende Konkretisierung der Fördergegenstände, u.a. auch durch Auslegungsvermerke von BMVEL, die Bewilligungspraxis weniger restriktiv

Nach diesen anfänglichen Schwierigkeiten wird die GMO-Förderung durch die EO zumeist bis zum Höchstbetrag von 4,1 % des Wertes der vermarkteten Mitgliedserzeugnisse in Anspruch genommen. Förderung nach PROLAND kommt kaum noch vor (LWK Hannover, 2005).

Wertschöpfung konnte deutlich gesteigert werden, die Arbeitsproduktivität sank, die Stückkosten dagegen stiegen mehrheitlich, so dass ein uneinheitliches Bild entsteht. QMS werden mehrheitlich eingesetzt, wobei sich die Nutzung verschiedener QMS verdoppelte. Der Rohwarenbezug konnte um 15 % ausgedehnt werden, und der ohnehin hohe Vertragsbindungsanteil stieg geringfügig auf 82 %. Insgesamt weisen die Ergebnisse auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wie auch des Erzeugernutzens hin, da insbesondere die Entzerrung und Verlängerung der Vermarktungssaison Effizienzsteigerungen in der Vermarktung bewirkt haben und die überregionale Vermarktung verbessert werden konnte.

Die Märkte für O&G stehen aufgrund der EU-Erweiterung wie auch zunehmenden Internationalisierung der Märkte unter erheblichem Wettbewerbsdruck. Zudem sind sie stark von witterungsbedingten Schwankungen betroffen. Hier sind Investitionen in effiziente Vermarktungseinrichtungen unentbehrlich für den Verbleib im Markt und die Sicherung der Absatzmöglichkeiten der Erzeuger. Inwiefern öffentliche Mittel notwendig sind, ist zu prüfen. Hierbei spielt eine wichtige Rolle, dass nicht mit Förderung, sei es nun über die Marktstrukturverbesserung oder über GMO, Anlagen errichtet werden, die dann anderweitig stillgelegt werden müssen. Auch ist dem Sachverhalt der Fördernotwendigkeit wettbewerbsfähiger Unternehmen große Aufmerksamkeit zu widmen. Inhaltlich sollte Förderung sich auf innovative sowie auf effizienzsteigernde und auf markterweiternde Vorhaben konzentrieren, die den Erzeugern tatsächliche Absatzvorteile bringen. Die KMU-Begrenzung trifft insbesondere die national agierenden EOen mit Sitz in Nordrhein-Westfalen und dem Alten Land sowie O&G-Verarbeiter. Nicht klar ist ob und wie viele Handelsunternehmen von der Begrenzung betroffen sind.

In Zukunft sollte angesichts des identischen Kundenkreises und des nahezu identischen Erzeugungsgebietes bei der Förderung im Sektor O&G eine Zusammenarbeit bei der Programmplanung und Bewilligung zwischen Niedersachsen und Hamburg stattfinden.

Im Sektor Blumen und Zierpflanzen wurden fünf Projekte mit einer förderfähigen Gesamtinvestitionssumme von 19,1 Mio. Euro gefördert. 2/3 der Fördermittel in Höhe von 4,1 Mio. Euro flossen in die Errichtung eines Großmarktes im Raum Hannover. Hier war eine Verbesserung der Vermarktungssituation dringend geboten, wenn eine Partizipation des traditionellen Erzeugungsgebietes an den regionalen wie auch überregionalen Märkten erhalten werden sollte. Die Investition wurde von einer national agierenden Genossenschaft mit Hauptsitz in Nordrhein-Westfalen getätigt. Durch sie ist eine Anbindung an nationale und selbst internationale Warenströme möglich. Leider lag für dieses Projekt kein auswertbarer EB vor. Insgesamt sind aus dem Sektor B&Z Erhebungsbögen für fünf Betriebsstätten in die Auswertung eingegangen. Die Wertschöpfung konnte deutlich um über 40 % gesteigert werden, die Arbeitsproduktivität sank um 10 %. QMS werden unterdurchschnittlich eingesetzt. Der Rohwarenbezug konnte um 10 % ausgedehnt

werden, während der traditionell niedrige Vertragsbindungsanteil unverändert bei unter 30 % stagnierte. Insgesamt erlauben die Ergebnisse keine eindeutige Beurteilung. Weitere Hintergrundinformationen führen zu der Einschätzung, dass die Etablierung des Großmarktes in Hannover den Erzeugern genutzt hat wie auch die Investitionen in die Leistungsverbesserung der Vermarktungseinrichtungen die Situation der Erzeuger verbessert.

Wie im Bereich O&G sollte sich Förderung im Bereich B&Z inhaltlich auf innovative sowie auf effizienzsteigernde und auf markterweiternde Vorhaben konzentrieren, die den Erzeugern tatsächliche Absatzvorteile bringen. Die KMU-Begrenzung trifft insbesondere die national agierende Genossenschaft mit Hauptsitz in Nordrhein-Westfalen. Ob und wie viele andere Unternehmen von der Begrenzung betroffen sind, kann mangels Informationen nicht beurteilt werden.

## **7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003**

Im Zuge der niedersächsischen Verwaltungsreform wurden die vier Bezirksregierungen, die bislang für die Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zuständig waren, aufgelöst und die Regierungsbezirke aufgehoben (Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen: Art. 1). Ab dem 01.01.2005 waren die Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems für die Förderung zuständig, die Bewilligungsstelle war bei der Landwirtschaftskammer Hannover angesiedelt. Am 01.01.2006 fusionierten beide Kammern.

Vorteile der strukturellen Veränderungen werden v. a. in der Kostenersparnis durch eine bessere Auslastung des Personalbestandes sowie einer verbesserten Koordination – insbesondere zwischen Ministerium und Bewilligungsstelle – gesehen. Für die Antragsteller bedeutet die neue Organisation, dass die Ansprechpartner nicht mehr vor Ort sind und weitere Wege in Kauf genommen werden müssen. Die ehemaligen Mitarbeiter der Bezirksregierungen vertreten die Auffassung, dass infolge der Verwaltungsreform Synergieeffekte verloren gehen, die dadurch zustande kamen, dass die Bezirksregierungen klassischerweise für die gesamte Ernährungsindustrie zuständig waren (z. B. Statistik, Überwachungsaufgaben, etc.). Diese Zuständigkeiten gingen nun auf verschiedene Geschäftsbereiche der Landwirtschaftskammern sowie das Landesamt für Verbraucherschutz und Ernährungssicherheit über, was einen inhaltlichen Austausch erschwerte. Andererseits bietet sich durch die stärkere Zentralisierung die Chance, die in früheren Evaluationen aufgezeigten Kommunikations- und Koordinationsmängel zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen abzubauen.

Bedenken, dass Förderentscheidungen durch das zugewählte Gremium der landwirtschaftlichen Selbstverwaltung innerhalb der Landwirtschaftskammer beeinflusst werden könnten, wurden von den ehemaligen Mitarbeitern der Bezirksregierungen nicht geteilt. Demnach sei der Geschäftsbereich Förderung ausgelagert aus Geschäftsbereichen mit ehrenamtlichen Einflüssen.

## 7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Für die folgende Beantwortung der Bewertungsfragen der EU gelten die im Kapitel ‚Untersuchungsdesign‘ gemachten Einschränkungen der Interpretationsmöglichkeiten. Bevor auf die Bewertungsfragen 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 öfter Bezug genommen. Abgefragt wurden die Anteile, die die Begünstigten jedem der zwölf vorgegebenen Ziele<sup>4</sup> zuordnen, wobei die Summe der Anteile 100 % betragen musste.

---

<sup>4</sup> 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 förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in 1.000 Euro

Ziel	Sektor	V&F	O&G	B&Z	KA	S	Gesamt	
	Anzahl Projekte	6	17	5	14	1	43	%
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	1.774	6.773	3.662	16.774	19	<b>29.001</b>	<b>24,6</b>
2	Neue Absatzmöglichkeiten	1.340	2.893	600	6.893	0	<b>11.727</b>	<b>9,9</b>
3	Rationalisierung Vermarktung	1.510	3.128	881	6.534	37	<b>12.090</b>	<b>10,2</b>
4	Rationalisierung Verarbeitung	829	8.115	673	10.837	0	<b>20.454</b>	<b>17,3</b>
5	Aufmachung Verpackung	2.000	2.604	240	1.259	0	<b>6.103</b>	<b>5,2</b>
6	Nutzung Nebenprodukte	0	1.355	120	4.526	0	<b>6.001</b>	<b>5,1</b>
7	Neue Techniken	109	4.534	464	4.184	56	<b>9.347</b>	<b>7,9</b>
8	Innovative Investitionen	500	1.018	270	1.468	0	<b>3.255</b>	<b>2,8</b>
9	Qualitätsverbesserung	249	4.494	474	4.145	93	<b>9.455</b>	<b>8,0</b>
10	Hygieneverbesserungen	322	165	14	3.433	93	<b>4.026</b>	<b>3,4</b>
11	Umweltschutz	57	566	315	5.448	0	<b>6.386</b>	<b>5,4</b>
12	Tierschutz	53	0	0	0	74	<b>127</b>	<b>0,1</b>
<b>Summe</b>		<b>8.743</b>	<b>35.645</b>	<b>7.714</b>	<b>65.499</b>	<b>371</b>	<b>117.972</b>	<b>100</b>

Quelle: Erhebungsbögen.

**Tabelle 7.10:** Anteil der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in %

Ziel	Sektor	V&F	O&G	B&Z	KA	S	Gesamt	
	Anzahl Projekte	6	17	5	14	1	43	
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	20	19	47	26	5	<b>24,6</b>	
2	Neue Absatzmöglichkeiten	15	8	8	11	0	<b>9,9</b>	
3	Rationalisierung Vermarktung	17	9	11	10	10	<b>10,2</b>	
4	Rationalisierung Verarbeitung	9	23	9	17	0	<b>17,3</b>	
5	Aufmachung Verpackung	23	7	3	2	0	<b>5,2</b>	
6	Nutzung Nebenprodukte	0	4	2	7	0	<b>5,1</b>	
7	Neue Techniken	1	13	6	6	15	<b>7,9</b>	
8	Innovative Investitionen	6	3	3	2	0	<b>2,8</b>	
9	Qualitätsverbesserung	3	13	6	6	25	<b>8,0</b>	
10	Hygieneverbesserungen	4	0	0	5	25	<b>3,4</b>	
11	Umweltschutz	1	2	4	8	0	<b>5,4</b>	
12	Tierschutz	1	0	0	0	20	<b>0,1</b>	

Quelle: Erhebungsbögen.

**Tabelle 7.11:** Nennung der Einzelziele nach Sektoren

Ziel	Sektor:	V&F	O&G	B&Z	KA	S	Gesamt	% von
	Anzahl Projekte:	6	17	5	14	1	43	43 = 100
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	2	10	5	13	1	31	72
2	Neue Absatzmöglichkeiten	2	11	3	10	0	26	60
3	Rationalisierung Vermarktung	2	10	4	8	1	25	58
4	Rationalisierung Verarbeitung	3	7	3	9	0	22	51
5	Aufmachung Verpackung	1	9	1	4	0	15	35
6	Nutzung Nebenprodukte	0	6	1	4	0	11	26
7	Neue Techniken	2	15	2	7	1	27	63
8	Innovative Investitionen	1	8	2	5	0	16	37
9	Qualitätsverbesserung	3	16	3	12	1	35	81
10	Hygieneverbesserungen	4	4	1	9	1	19	44
11	Umweltschutz	2	2	2	7	0	13	30
12	Tierschutz	2	0	0	0	1	3	7

Quelle: Erhebungsbögen .

### 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 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 verbessert hat. Zu diesem Ergebnis tragen neben stark prozess- und absatzorientierten Investitionszielen vor allem die positiven Änderungen der Wert-

schöpfung und der Arbeitsproduktivität sowie eine hohe Ausrichtung der Investitionen auf Innovationen bei.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen *Zielen*<sup>5</sup> zuzuordnen ist (vgl. Tabellen 9 bis 11). Relevant für die Frage der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sind insgesamt acht 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 40 von 43 Betriebsstätten von Bedeutung. Ziele aus der Gruppe „Absatzorientierung“ wurden in 37 Fällen genannt. Die Gewichtung der Zielausprägung mit der Höhe der Investitionssumme zeigt, dass in Ziele der „Absatzorientierung“ und „Prozessoptimierung“ ähnlich stark investiert wurde. Im Durchschnitt aller Erhebungsbögen entfallen 42 % der Investitionssumme auf die Ziele „Absatzorientierung“, dies entspricht 50 Mio. Euro. Auf die Ziele „Prozessoptimierung“, entfallen 44 % oder 51 Mio. Euro der Investitionssumme.

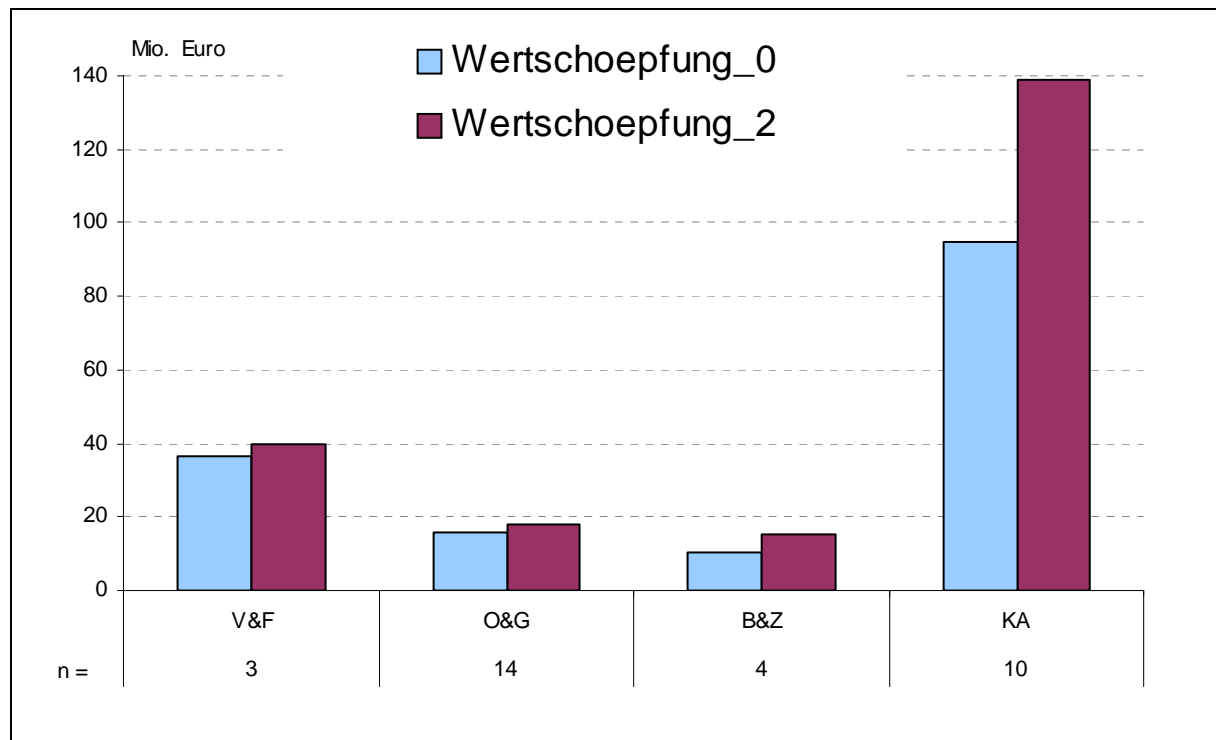
**Wertschöpfung** ist als Basis für die Entwicklung und Stärkung des Markterfolgs von entscheidender Bedeutung. Die Entwicklung der Wertschöpfung in den wichtigen Sektoren ist in Abbildung 7.3 dargestellt. Die Berechnung erfolgte näherungsweise aus dem Umsatz, abzüglich dem Bezugswert von Handelswaren<sup>6</sup> 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 43 auswertbaren Förderfällen können aufgrund von lückenhaftem Datenmaterial nur 32 Projekte zur Berechnung der Wertschöpfung herangezogen werden. Über alle Projekte hinweg steigt die Wertschöpfung um 34,6 %, wobei alle Sektoren eine positive Wertschöpfungsänderung aufwiesen, absolut der Sektor Kartoffeln den größten Zuwachs verzeichnen konnte.

---

<sup>5</sup> Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystemes für den Bereich V&V.

<sup>6</sup> Bei fehlenden Angaben zum Handelswarenbezug erfolgt die Berechnung aus dem Handelswarenumsatz. In diesem Fall verringert sich die Wertschöpfung.

**Abbildung 7.3:** Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Niedersachsen

Quelle: Eigene Berechnungen.

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 wurde daher verzichtet.

Die **Stückkosten** dienen als Indikator zur Messung der Effizienz von Verarbeitungs- und Vermarktungsprozessen. Sie waren nicht für eine Auswertung geeignet. Die Berechnung als Summe aus Material- und Personalaufwand dividiert durch die Menge produzierter Erzeugnisse ließ sich zwar durchführen; als Vergleichsgröße eignete sich der Indikator jedoch lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors gegeben sind. Eine Aussage konnte nur zur Veränderung der Stückkosten getroffen werden. Von den 35 auswertbaren Projekten, für die Abschlussbögen vorliegen, stiegen die Stückkosten in 20 Fällen. In 14 Fällen sanken sie.

Als Indikator für rationellere Produktionsverfahren und damit eine veränderte Wettbewerbsfähigkeit kann die Veränderung der **Arbeitsproduktivität** (Wert produzierter Er-



zeugnisse dividiert durch Summe Anzahl Beschäftigter) herangezogen werden. Insgesamt konnte in den geförderten Projekten ein Trend zu einer höheren Arbeitsproduktivität festgestellt werden. Ähnlich wie bei den Stückkosten waren auch hier große Schwankungen zwischen unterschiedlichen Produktbereichen zu verzeichnen, so dass absolute Zahlen nur sehr wenig Aussagekraft gehabt hätten. Die Auswertung wurde zusätzlich dadurch erschwert, dass in den Bögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurden, 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. Die Arbeitsproduktivität konnte sektorübergreifend um 16,2 % gesteigert werden. Damit lag der Zuwachs im Bundesland Niedersachsen über dem Bundesdurchschnitt von 9,2 %. Die Arbeitsproduktivität stieg in den Sektoren Kartoffeln und Vieh und Fleisch und sank bei Blumen und Zierpflanzen sowie Obst und Gemüse.

**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 wurden beide Innovationsmöglichkeiten (Produkt- und Prozessinnovation) in der Abfrage zur Investitionszielsetzung (Ziel 7 und Ziel 8) berücksichtigt. Da Produktinnovationen meist mit Prozessinnovationen einher gehen, wurden 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 43 auswertbaren Projekten waren 25 Antragsteller in die innovative Zielgruppe einzuordnen, d. h. in 58 % der Fälle sind innovative Produkte und Prozesse direktes Ziel der Investitionen. Über alle Bundesländer waren es 37,7 % der Fälle.

Beispiele für Innovationen waren die Entwicklung neuer Produkte, neuer Technologien und Herstellungsverfahren. Anhand der Angaben im Erhebungsbogen konnten Auswertungen zu Innovationen nur für den Bereich der Neuproduktentwicklung erfolgen. Die Anzahl der eingeführten Neuprodukte sank über alle auswertbaren Projekte vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zum Abschluss von 13 eingeführten Neuprodukten bei Antragstellung auf 12 bei Abschluss. Auf die Gruppe der 25 ‚Innovatoren‘ entfallen mit einer Ausnahme alle der Neuproduktentwicklungen.

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 Innovati-

onsttigkeit 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.

Eine Einschätzung der in geförderten Betrieben erzielten Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit kann sich somit vor allem auf die Abfrage von Investitionszielen, der Anwendung von QMS, Veränderungen der Produktionskosten und der Arbeitsproduktivität stützen, die sich auch mit vertretbarem Aufwand ermitteln lassen. Dagegen sind Abfragen zur konkreten Kapazitätsauslastung nicht nur aufwändig, sondern auch nicht sinnvoll auswertbar. Auf sie sollte zukünftig verzichtet werden.

### **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 frderbedingten 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:

- kologisch erzeugte Produkte gem. aktuell gültiger EU-ko-Verordnung
- Regionale Herkunftszeichen (Geschtzte Ursprungsbezeichnung (g.U.), Geschtzte geographische Angabe (g.g.A.), Garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.))
- Qualitätswein
- Vom Bundesland anerkannte einzelstaatliche Lebensmittelqualittsregelungen
- Andere Qualitätsregelungen

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt. Die erhöhte Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), machen dieses deutlich. Untersuchte Qualitätsaspekte der Endprodukte (Gütezeichen, Ziele Verbesserung der Qualität, der Aufmachung und der Hygiene) stützen dieses Ergebnis. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass wesentliche Impulse für diese Entwicklung vom Marktgeschehen bestimmt werden. In Niedersachsen spielt die Verarbeitung und/oder Vermarktung von Öko-Rohwaren im Zusammenhang mit dieser Förderung keine Rolle.

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 erhebliche Bedeutung. Es wird in 35 von 43 Projekten (81 %) genannt und mit 9,45 Mio. Euro entfallen 8 % der Investitionssumme auf dieses Ziel (vgl. Tabellen 9 bis 11). Überproportional wichtig ist das Qualitätsziel im Sektor O&G. Ziel 5 wird in 15 Projekten (35 %) genannt mit einer Investitionssumme von 6,1 Mio. Euro (5 %). Die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung ist nur in den Sektoren V&F mit 23 % sowie O&G mit 7 % bemerkenswert.

Das Ziel 10 „Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen“ ist für die Prozessqualität von Lebensmitteln ebenfalls von hoher Bedeutung. Die „wahrgenommene“ Qualität wird im Marketing weit definiert bzw. durch die EU-Hygienerichtlinien festgelegt. Investitionsmaßnahmen verwenden jeweils neue Techniken, die auf den Hygienerichtlinien basieren. In 19 von 43 Betriebsstätten (44 %) wird dieses Ziel mit 3,4 % der Investitionssumme genannt.

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 in den geförderten Betrieben ein Anstieg der Verwendung von QMS zu verzeichnen. Von 43 Betriebsstätten verfügten vor Projektbeginn 27 (63%) über mindestens ein QMS. Nach Projektabschluss verfügen 33 Betriebsstätten (77 %) über mindestens ein QMS. Weiterhin besteht ein Trend zur vermehrten Anwendung von QMS.

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

1. ISO 9000ff
2. TQM (Total Quality Management)

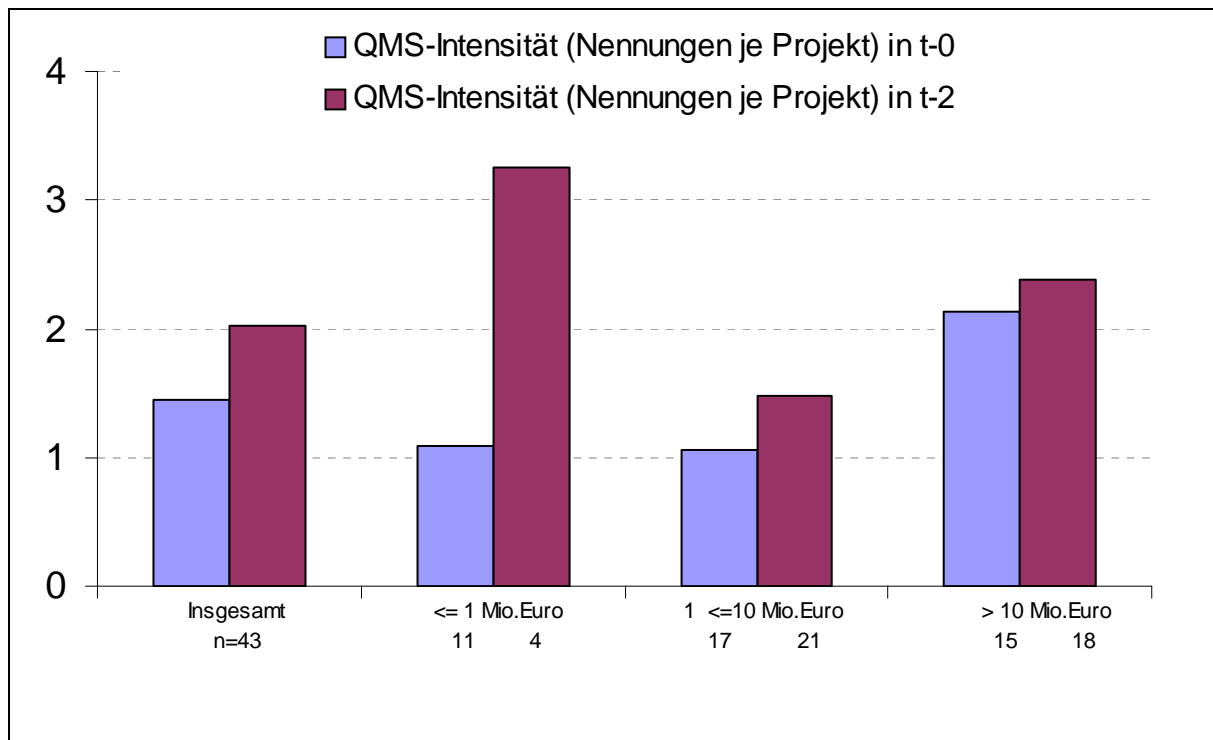
3. GMP (Good Manufacturing Practice)
4. HACCP gemäß EU-Hygienerichtlinie
5. Vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben

In allen Betriebsstätten stieg die Anzahl der angegebenen Systeme von 62 auf 87 (+40 %). Die Kennzahl QMS-Intensität gibt die durchschnittliche Anzahl der angegebenen Systeme je Betrieb an, worin Nichtnutzer inbegriffen sind. Die Intensität ist von 1,4 auf 2,0 Systeme je Betrieb gestiegen (Abbildung 7.4).

Abbildung 7.4 zeigt die Verwendung von QMS nach Umsatzgrößen der Betriebe. Bei bundesweiter Betrachtung werden QMS in größeren Betriebsstätten mit einem Umsatz von mehr als 10 Mio. Euro häufiger eingesetzt als bei kleineren Umsatzgrößen. Niedersachsen bildet eine Ausnahme hinsichtlich der Klasse der kleinen Unternehmen (< 1 Mio. Euro Umsatz), in der nach der Investition überdurchschnittlich viele QMS je Unternehmen zum Einsatz kommen. Allerdings ist diese Klasse nur mit vier Betriebsstätten besetzt, so dass das Ergebnis durchaus zufällig sein kann.

Besonders häufig werden neben vertraglichen Regelungen HACCP-Systeme verwendet. Nach Abschluss der Investition nutzen 70 % der Betriebe vertragliche Regelungen, 56 % HACCP, 37 % ISO 9000ff und 30 % GMP. Insbesondere HACCP wurde zusätzlich eingeführt (von 15 auf 24 Betriebe) und zwar in den Sektoren O&G und Kartoffeln.

**Abbildung 7.4:** Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t0) und nach Abschluss (t2) der geförderten Investition



Quelle: Erhebungsbögen, eigene Darstellung.

**Ökologisch erzeugte Rohwaren** unterliegen einer **systematischen Qualitätskontrolle** und sind definitionsgemäß als Qualitätsindikator geeignet (vgl. VO (EG) Nr. 1783/2003, Art. 24b, 2c). Von 43 Betrieben gibt ein Betrieb vor der Antragstellung und zwei Betriebe nach Abschluss die Verwendung von Öko-Rohwaren an. Mit 0,01 % ist der Anteil am Gesamtwert der Rohwaren marginal und steigt zum Abschluss auf weiterhin vernachlässigbare 0,02 %. In Niedersachsen spielt die Verarbeitung und/oder Vermarktung von Öko-Rohwaren im Zusammenhang mit dieser Förderung keine Rolle.

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 erhöhte sich von 21 auf 23 Betriebe. Damit nutzen zum Abschluss der Investition gut die Hälfte der Betriebe irgendein Zeichen. Im Sektor O&G nutzen überdurchschnittlich viele Betriebe ein Zeichen (13 von 17 =  $\frac{3}{4}$  der Betriebe). Güte-

und Markenzeichen werden dreimal so häufig eingesetzt wie Herkunftszeichen (28 zu 9 Fälle)<sup>7</sup>.

Bei den Nennungen von Marken- oder Herkunftszeichen werden nur marginale Veränderungen ausgewiesen. Die unter Verwendung von Zeichen erzielten **Umsätze** dagegen sind um 25 % gestiegen. Hier werden zwei unterschiedliche Entwicklungen sichtbar: Mit unternehmenseigenen Markenzeichen wurden die Umsätze unterdurchschnittlich um 1 % gesteigert, während mit regionalen Marken eine Verdopplung der Umsätze erzielt werden konnte. Da Handelsmarken an Marktbedeutung gewonnen haben, erklärt sich die rückläufige Bedeutung von Unternehmensmarken.

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 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.

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den der Auswertung zugrundeliegenden 43 geförderten Betrieben zu einer gestiegenen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren geführt. Zwischen den einzelnen geförder-

---

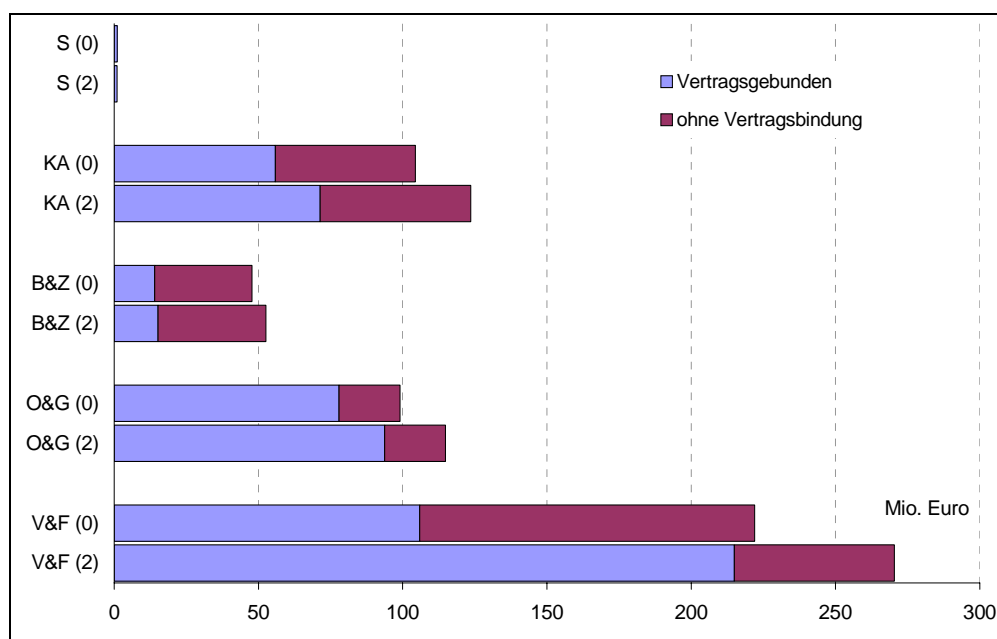
<sup>7</sup> Die unterschiedliche Reichweite führt zu Doppelnennungen.

ten Sektoren bestehen dabei Unterschiede. In Kombination mit der Vertragsbindung hat sich die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten 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 scheidet 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 fast 90 Mio. Euro auf knapp 562 Mio. Euro erhöht (+18,6 %). Die sektoralen Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung im Vergleich zwischen Ausgangssituation und der Situation nach Abschluss der Investition kann an den Gesamtvolumina der Abbildung 7.5 abgelesen werden, wobei auch die unterschiedliche Bedeutung der Sektoren deutlich wird.

**Abbildung 7.5:** Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt t(0) und t(2) nach Sektoren in Niedersachsen



Quelle: Auswertung Erhebungsbogen, eigene Darstellung.

In allen bedeutenden Sektoren konnten Zuwächse zwischen 10 und 22 % erzielt werden, so dass positive Beiträge zur Sicherung bzw. Ausweitung der landwirtschaftlichen Einkommen der liefernden Landwirte möglich sind. Zu beachten ist bei dieser Betrachtung, dass dieser Wert lediglich Bruttoangaben der geförderten Betriebsstätten darstellt und kei-

ne Rückschlüsse für 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 Projekte ist die Vertragsbindung erfasst worden. Diese Rohwarenangaben beziehen sich allerdings oft nur auf die mit der Investition in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Rohwarenbezüge, repräsentieren also nicht den gesamten Rohwarenbezug der geförderten Betriebsstätte<sup>8</sup>.

In den insgesamt erfassten 43 Projekten wurden dazu Angaben für 86 Rohwaren bei Antragstellung und 97 bei Abschluss gemacht. Die Anzahl der Rohwaren mit Vertragsbindung hat sich in den geförderten Betriebsstätten von 59 auf 74 erhöht. Bei Antragstellung wurden dabei von allen ermittelten Rohwaren für 49 Auszahlungspreise oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises angegeben, während es nach Abschluss 50 waren. Der Anteil der Vertragsbindung am Gesamtwert der erfassten Einzelrohwaren hat sich gegenüber der Ausgangssituation (54 %) deutlich erhöht und liegt bei 71 %. Dabei bestehen große Unterschiede nach Sektoren (siehe Abbildung 7.5). Entgegen der in vielen Bundesländern zu beobachtenden Entwicklung stieg die Vertragsbindung im Sektor Vieh&Fleisch sehr stark auf knapp 80 % an. Leicht rückläufig war die Bedeutung der Vertragsbindung im Sektor Blumen&Zierpflanzen.

Einschränkungen für die Interpretation der ermittelten Ergebnisse ergeben sich aus den Erhebungsmodalitäten. Teilweise wird bei der Vertragsbindung nur die Rohwarenmenge angegeben, die Gegenstand der jeweiligen Investition bzw. Fördervoraussetzung ist und die möglicherweise nur einen Teil der insgesamt in der Betriebsstätte verarbeiteten Rohwaren darstellt. Dadurch kann der ausgewiesene Vertragsbindungsanteil unter die nach GAK notwendigen Vertragsbindungsanteile fallen.

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

---

<sup>8</sup> Insofern lassen die nachfolgenden Angaben keinerlei Rückschlüsse auf die in den GAK-Grundsätzen geforderten Anteile der Vertragsbindung zu.



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, 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 behandelt<sup>9</sup>. 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.

---

<sup>9</sup> 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;

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

Von den 43 untersuchten Förderfällen/Betriebsstätten wird die Verbesserung und Überwachung der Qualität von 33, sowie der Hygienebedingungen von 16 Förderfällen als relevantes Ziel genannt. Durchschnittlich werden bei den Förderfällen mit Qualitätszielsetzung 13 % der Investitionssumme für dieses Ziel eingesetzt, 7 % sind es bei den Förderfällen mit Hygienezielsetzung. Das entspricht 36 Förderfällen bzw. einem Anteil von 11 % an den Investitionsmitteln aller Projekte für diese beiden Ziele. Von 2 Projekten werden speziell Tierschutzaspekte als Investitionsziel genannt. Der Anteil an den Investitionen der Förderfälle, die dieses Ziel verfolgen, liegt bei durchschnittlich 20 % (= 0,1 % 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: 28 der 43 Förderfälle/Betriebsstätten unterstützen explizit das Ziel verbesserter Arbeitsplatzbedingungen, wobei in dieser Gruppe der Anteil dieses Ziels an den Gesamtinvestitionen bei durchschnittlich 8 % liegt (= 6 % an allen Projekten).

Der Einsatz von QMS hat sich im Vorher-Nachher-Vergleich in zweifacher Hinsicht verbessert: QMS werden von immer mehr Betrieben überhaupt eingesetzt und die geplante Intensität pro Unternehmen (Anzahl QMS/Betrieb) hat zugenommen (vgl. Abbildung 7.4). Die Verbreitung von QMS liegt im 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 4,0 Unfällen pro Förderfall auf 2,2 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.

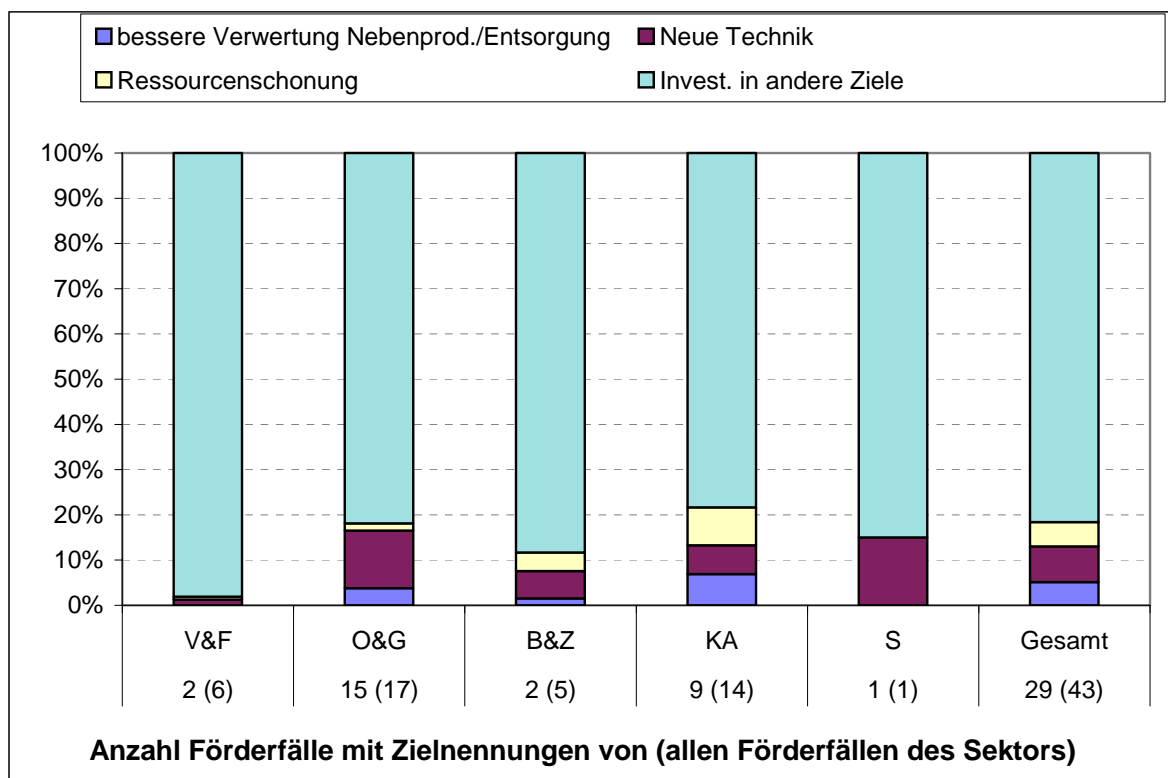
Wie in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits erläutert, sind Angaben zu umweltrelevanten Merkmalen der bezogenen/verarbeiteten Rohwaren auf der Ebene der landwirtschaftlichen Unternehmen nur unvollständig zu erhalten. Es erscheint sinnvoll, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- 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 zeigt, dass die Förderung teilweise zur Verbesserung des Umweltschutzes beigetragen hat. Verbesserungen lassen sich ableiten aus den Zielsetzungen der Investition, und vor allem aus der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs sowohl absolut als auch bezogen auf den Wert produzierter Erzeugnisse. Keine Effekt war aus dem Umfang spezifischer umweltschonender Produktionsweisen von verarbeiteten Rohwaren abzuleiten. 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 bei den meisten Unternehmen eine weniger wichtige 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 Niedersachsen nennen 70 % der geförderten Betriebsstätten mindestens eines der drei Ziele. Häufig verfolgen die Investitionen auch mehrere Umweltziele gleichzeitig.

Von der Gesamtinvestitionssumme in Höhe von 118 Mio. Euro fließen in die drei genannten Umweltziele 21,7 Mio. Euro. Auf die Investitionsziele zum Umweltschutz entfällt somit ein durchschnittlicher Anteil von 18 % der Gesamtinvestitionssumme (Abbildung 7.6). In fünf der geförderten Sektoren hat der Umweltschutz Bedeutung, die größte bei Kartoffeln. Im Sektor V&F spielt er unmittelbar keine Rolle. Die Förderung leistet damit hinsichtlich der Zielsetzung einen begrenzten Beitrag zum Umweltschutz.

**Abbildung 7.6:** 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. Be-

strebungen 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 Outputeinheit verbraucht.

Für die geförderten Betriebsstätten in Niedersachsen hat der Energiebedarf absolut um 30 % zugenommen, der Trinkwasserverbrauch absolut um 57 % *abgenommen* und das Abfallaufkommen stieg um 20 % (vgl. Tabelle 7.12).

**Tabelle 7.12:** Anzahl der geförderten Betriebsstätten mit steigendem oder verringertem Einsatz von Energie, Trinkwasser und Abfall

		Energie	Trinkwasser	Abfall
Betriebsstätten	Anzahl	42	43	27
Mengenänderung $t_2 - t_0$ , absolut		+ 187 GWh	- 582.000 m <sup>3</sup>	+ 130 kt
Mengenänderung $t_2 - t_0$ relativ		+ 30 %	- 57 %	+ 20 %
Betriebsstätten mit steigendem Ressourceneinsatz	Anzahl	35	15	14
Betriebsstätten mit unverändertem Ressourceneinsatz	Anzahl	0	18	2
Betriebsstätten mit verringertem Ressourceneinsatz	Anzahl	7	10	11

Quelle: Erhebungsbögen, eigene Berechnungen.

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 effizienter 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 – zurück gegangen ist (Tabelle 7.13). Diese Entwicklung ist bei der Mehrheit der Bundesländer festzustellen. Von den berücksichtigten 34 Betriebsstätten verbesserte sich die Energieeffizienz bei 16, bei 18 verschlechterte sie sich.

**Tabelle 7.13:** Geförderte Betriebsstätten und ihre Energie-Effizienz in Niedersachsen

	Einheit	Zeitpunkt t <sub>0</sub>	Zeitpunkt t <sub>2</sub>
Betriebsstätten [N]	Anzahl	43	43
Betriebsstätten, auswertbar [n]	Anzahl	34	34
Gesamtenergie	GWh	619,7	800,3
Wert produzierter Erzeugnisse	Mio. Euro	804	923
Energieeffizienz (Output/Input)	Euro/kWh	1,3	1,15

Quelle: Erhebungsbögen, eigene Berechnungen.

Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten ergab im Mittel über alle Sektoren für 16 von 43 eine verbesserte Effizienz des Trinkwassereinsatzes, 8 Betriebsstätten wiesen eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) auf.

Alternative Energien aus dem Einsatz von Windkraft, Solar, Biogas oder aus nachwachsenden Rohstoffen kommen in Niedersachsen in einem Fall zum Einsatz, zwei geförderte Betriebsstätten nutzen Energie aus Wärmerückgewinnung.

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 mangels aufgenommener ökologisch erzeugter Rohwaren keine positiven 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 7.14 wird dargestellt, inwieweit die im Programm formulierten Ziele erreicht wurden.

**Tabelle 7.14:** Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele

Sektor	Ziele	Zielerreichung
		++ (gut erreicht) + (teilweise erreicht) 0 (gering/gar nicht erreicht) ? (z.Zt. nicht bewertbar)
Programm	Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume	?
	Stärkung der ökologischen Funktion ländlicher Räume	0
Sektor-übergreifend	Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen	+ (F&Z, O&G, B&Z)
	Verbesserung von Produkt und Prozessqualität	+ (QMS bedeutsam)
	Anpassung der Vermarktung an Änderungen gesellschaftlicher Bedürfnisse	0 kaum Projekte im Bereich Öko, + hoher Anteil Investitionen in neue Technik/Innovation
	Sicherung von Absatz und Marktanteilen	?
Strategie V&V insgesamt	Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen	0 (Wertschöpfung gestiegen, AK-Produktivität z.T. gesunken sowie Stückkosten gestiegen)
	Modernisierung von Anlagen zur Lagerung, Aufbereitung, Be- und Verarbeitung	+ (Ziel entspricht den Schwerpunkten der Investition)
	Implementierung von Qualitätssicherungssystemen	+
	Ausrichtung der Angebotspalette auf spezifische Marktverhältnisse	?
	Angebotsbündelung über Erzeugergemeinschaften	++ (vorrangig Förderung bei EZG; Vertragsbindungsanteil mindestens 75 %, V&F 75 %)
V&F	eine weitere Angebotsbündelung über Erzeugergemeinschaften	++ (Vertragsbindungsanteil ist gestiegen)
	Verbesserung der Produktqualitäten und der Produktsicherheit über die Implementierung stufenübergreifender Herkunfts- und Qualitätssicherungssysteme	+ (jedoch nicht auf die Maßnahme zurückzuführen (z.B. Rückverfolgbarkeit))
	Verbesserung der Hygiene bei Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung	+ (Investitionsanteil der Ziele Qualität und Hygiene etwas unter bundesweitem Durchschnitt, wie auch QMS-Anwendung)
O, G, B, Z	eine weitere Konzentration des Angebotes, das den Qualitätsansprüchen der Abnehmer entspricht	?
	Förderung von Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Absatzeinrichtungen, sowohl gemeinschaftlicher Absatzeinrichtungen als auch des privaten Großhandels	+ (Lagerhaltung, Effizienz Vermarktungsanlagen/Logistik)
KA	Angebotspalette auf die Markterfordernisse ausrichten	? evtl. +, da Produktionsüberschuss erfolgreich überreg. abgesetzt werden kann
	Wirtschaftskraft der betreffenden Regionen stärken	+ Investitionen vornehmlich in wirtschaftsschwachen Regionen
	Arbeitsplätze in der Kartoffelwirtschaft nachhaltig sichern	+ (laut aml. Statistik kein AK-Abbau)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Seit Beginn der Förderperiode wurden die geplanten Ausgaben aufgrund mangelnder Nachfrage nach Fördermitteln gekürzt, von anfänglich 72 Mio. Euro auf letztendlich 55,6 Mio. Euro. Einzig im Sektor O&G fand eine Erhöhung des geplanten Fördervolumens statt. In Anlehnung an die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen können zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahme folgende Aussagen getroffen werden:

Eine Erhöhung der **Wettbewerbsfähigkeit** wird von den geförderten Unternehmen angestrebt. Sie ist eine tragende Zielsetzung der Investoren und kommt auch in der verstärkten Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) sowie einer höheren Wertschöpfung zum Ausdruck. Rationalisierungseffekte ließen sich nicht ermitteln: Bei den Stückkosten war sogar eine steigende Tendenz zu erkennen, die eventuell auf einen höheren Verarbeitungsgrad der produzierten Erzeugnisse zurückzuführen ist.

Hinweise auf **Qualitätsverbesserungen** bei den produzierten Erzeugnissen ergeben sich vor allem durch eine erhöhte Wertschöpfung. Dagegen lassen untersuchte Qualitätsaspekte bei den Rohwaren (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) keine Qualitätserhöhung erkennen.

Eine positive Wirkung der Förderung auf den **Markt für landwirtschaftliche und gartenbauliche Erzeugnisse** ist zu erkennen. Die Rohwarenbezüge wurden in den meisten Sektoren ausgeweitet. Beim Vertragsbindungsanteil ist eine deutliche Erhöhung eingetreten, speziell im Sektor V&F. Insgesamt kann von einer erhöhten Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten ausgegangen werden. Im Bereich Gartenbau wurde insbesondere in die Effizienz von Vermarktung und Logistik sowie die Ausdehnung der Absatzmöglichkeiten investiert. Preisaufschläge werden allerdings nur für eine geringe Menge Rohwaren gezahlt.

Ein positiver Einfluss der Förderung auf **umweltrelevante Merkmale** ist in den niedersächsischen Projekten aus den Auswertungen nicht ableitbar. Weder bei der Energieeffizienz ist eine Verbesserung erkennbar, noch spielt der Bezug von Rohwaren aus ökologischem Anbau eine Rolle.

Insgesamt mangelt es an erkennbaren Innovationen wie auch an sichtbarer Marktgestaltung durch die Einführung neuer Produkte. Dies sind Aspekte einer auf die Zukunft gerichteten Sicherung und Ausdehnung der Marktposition und damit der Aussichten der Erzeuger auf günstige Absatzbedingungen.



### 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 Verbraucherverwünsche 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. Wendt 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>10</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, GAP-Reform – Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013

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.

---

<sup>10</sup> Vgl. Artikel 32ff. 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)<sup>11</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 erheb-

---

<sup>11</sup> Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2004/0161 (CSN). 10352/05 vom 23. Juni 2005.

liche 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 Niedersachsen 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 V&F, MI, O&G, KA. In anderen Bereichen liegen keine genauen Daten vor oder 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. 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**

### **7.9.1 Landesspezifische Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung**

Innovationen spielten in der Förderung eine zu geringe Rolle. Sie sind ein nachhaltiges Mittel zur Sicherung oder Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Grundlage zur Erzielung eines Erzeugernutzens ist. Ähnliche Wirkungen können von Unternehmensgründungen ausgehen, die ebenfalls nur in geringem Ausmaß von dieser Maßnahme erreicht werden.

Der Mitnahmeeffekt, d.h. die Nutzung von Fördergeldern für Investitionen obwohl auch ohne Fördergelder die Investition umgesetzt worden wäre, ist für die Bewilligungsstelle wie auch die Evaluatoren schwer zu ermitteln. Grundsätzlich sollten wirtschaftlich gesunde und konkurrenzfähige Unternehmen mit hohen Export- und Marktanteilen keine Förderung erhalten. Förderung zur Erlangung des Zustandes der Wettbewerbsfähigkeit mag gerechtfertigt sein, kann aber nicht wiederholt und über Jahre oder gar Jahrzehnte den selben Unternehmen zugute kommen. Diese sollten die Chance einer Förderung nutzen dürfen, sich dann aber aus eigener Kraft weiterentwickeln. Explizit im Sektor Kartoffeln ist daher auf Förderung zu verzichten, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

Die Förderung ist an den Nachweis des Nutzens für den landwirtschaftlichen Erzeuger geknüpft. Auch hier ist die Messung sowohl für die Bewilligungsstellen als auch die Evaluatoren schwierig. Vereinfachend wird in der Förderung davon ausgegangen, dass ein hoher Vertragsbindungsanteil Indikator eines Erzeugernutzens ist, da so zumindest Absatzsicherheit gewährleistet ist. In diesem Sinne hat die Förderung durch einen gestiegenen Vertragsbindungsanteil positive Wirkungen für die landwirtschaftlichen Erzeuger gebracht, wobei der Sektor V&F außerordentlich hohe Zuwächse verzeichnen konnte. Preisaufschläge wurden dagegen kaum realisiert. Bezüglich Vertragsbindung sind die Bedingungen der GAK-Grundsätze nicht ambitioniert und in manchen Bereichen überflüssig, weil etwa die Produktion von Verarbeitungskartoffeln, -gemüse oder auch von Milch nahezu komplett vertraglich gebunden umgesetzt wird. Entsprechend sollten die Förderbedingungen hohe Vertragsbindungsanteile einfordern. In Branchen mit hohem Vertragsbindungsanteil kann auf Förderung verzichtet werden, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

Problematisch ist die Forderung nach Einengung der Förderung vor dem Hintergrund nationaler und EU-weiter Förderpolitiken für die Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Wenn es auch ökonomisch fragwürdig sein mag, wird ein Bundesland bzw. ein Mitgliedstaat Förderung kaum verweigern, wenn nur durch Fördermöglichkeiten einer anderen Region ein Unternehmen abzuwandern droht. Dieser Zusammenhang ist umso tragischer, als in vielen Interviews und Gesprächen fast ausnahmslos von Unternehmensvertretern der Wegfall der Förderung unter der Bedingung eines EU-weiten Wegfalls der Förderung als unproblematisch angesehen wurde. Bei allem Verständnis für den Erfolgsdruck unter dem politische Entscheidungsträger stehen, sollten zumindest Konsultationen zwischen Regionen stattfinden, um unnötigen und damit kostspieligen und schädlichen Förderwettbewerb abzumildern.

Die von dieser Maßnahme tangierten Märkte sind nicht zwischen den nördlichen Bundesländern zu trennen. Erzeuger-Verarbeiter bzw. Erzeuger-Vermarkter Beziehungen sind regelmäßig bundesländerübergreifend. Bzgl. der Stadtstaaten HH und HB befinden sich die Erzeuger mehrheitlich in den angrenzenden Bundesländern. Das norddeutsche Strukturkonzept sowie auch die Initiative Metropolregion Hamburg weisen auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit hin. Insgesamt spricht vieles dafür, die Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern (z.B. HB, HH, MV, NI, SH) zu intensivieren. Dies betrifft zunächst eine inhaltlich abgestimmte Programmierung aber auch eine verstärkte Kooperation hinsichtlich Bewilligung und Umsetzung von Projekten.

## **7.9.2 Grundsätzliche 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 Wert-

schöpfung 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 Vermarktlers 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) Zur 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.
- (5) Die Unterstützung der Landwirtschaft ist über eine Förderung der aufnehmenden Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen möglich. Wenn die Hauptzielsetzung des Programmes 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 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

- BAFA , Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2008): Datenlieferung per E-Mail 04.03.2008.
- Balz, M. (2005): Branchen im Blickpunkt: Gemüseanbau in Deutschland - 2004 stetige Ausdehnung bei niedrigen Erzeugerpreisen. ifo Schnelldienst 58, H. 9, S. 27-29.
- Görgens, M. (2003): Baumobsterhebung 2002, Ergebnisse für das Niederelbegebiet. Mitteilungen der OVR 58, H. 4, S. 126-129.
- Kirchhof, R. (2007): Lagerempfehlungen zu Apfel- und Birnensorten des Obstanbaugebietes an der Niederelbe - Saison 2006 / 2007. Mitteilungen der OVR 62, H. 9, S. 309-315.
- LSK , Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Hannover 2008 (2008): E-Mail.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): PROLAND NIEDERSACHSEN, Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen RaumEs. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005): Interview.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): PROFIL 2007-2013 , Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008a): Interview der am Programm beteiligten MitarbeiterInnen des Ministeriums.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Ländliche Entwicklung für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Niedersachsen. Hannover.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008b): Datenlieferung per E-Mail 04.03.2008.
- NIW, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (2005): Regionalreport 2004. Regionalmonitoring Niedersachsen. Hannover.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2001): Anbau und Ernte von Gemüse in Niedersachsen. Internetseite  
<<http://www.nls.niedersachsen.de/Tabellen/Landwirtschaft/text/gemuese.htm>>.
- NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2003): Baumobsterhebung 2002. Hannover.

NLS, Niedersächsisches Landesamt für Statistik (2004): Bodennutzung und Ernte 2003. Hannover.

Nord/LB (2004): Wirtschaft Niedersachsen. Hannover.

OVA, Obstbauversuchsanstalt Jork (2005): Telefonat OVA Jork Investitionsbedarf Obst.

Prognos (2005): Zukunftsatlas 2004. Internetseite  
<[http://www.prognos.de/zukunftsatlas/p\\_zukunftsatlas\\_karte\\_1.html](http://www.prognos.de/zukunftsatlas/p_zukunftsatlas_karte_1.html)>.

Wendt H. und Efken J., Uetrecht I. Albert R. (2003): Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Braunschweig.