

Ex-post-Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum

Kapitel 7

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

Projektbearbeitung

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

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



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	1
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	7
7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	7
7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	8
7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	14
7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	16
7.4.1 Gesamtübersicht	16
7.4.2 Regional erzeugte Produkte	19
7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm	19
7.4.2.2 Wirkungsanalyse	21
7.4.3 Ökologisch erzeugte Produkte	23
7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm	23
7.4.3.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?	24
7.4.3.3 Wirkungsanalyse	25
7.4.4 Nachwachsende Rohstoffe	26
7.4.5 Obst, Gemüse & Kartoffeln	27
7.4.5.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm	27
7.4.5.2 Wirkungsanalyse	28
7.4.6 Blumen & Zierpflanzen	31
7.4.6.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm	31
7.4.6.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?	32
7.4.6.3 Wirkungsanalyse	32
7.5 Administrative Umsetzung (Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung)	34
7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	35

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?	37
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?	41
7.6.3	Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?	45
7.6.4	Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?	48
7.6.5	Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?	50
7.7	Gesamtbetrachtung der Maßnahme	53
7.7.1	Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	53
7.7.2	Anhang I-Problematik	57
7.8	ELER-Verordnung, GAP-Reform - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013	57
7.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	60
7.9.1	Landesspezifische Empfehlungen für die Förderperiode 2007 – 2013	60
7.9.2	Grundsätzliche Empfehlungen für die Förderperiode 2007 – 2013 bzw. zukünftige Förderung	61
	Literaturverzeichnis	64

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung	13
Abbildung 7.2: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Nordrhein-Westfalen vor (0) und nach (2) der Investition	39
Abbildung 7.3: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor (t ₀) und nach Abschluss (t ₂) der geförderten Investition	43
Abbildung 7.4: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt vor (t ₀) und nach (t ₂) der Investition nach Sektoren in Nordrhein-Westfalen	46
Abbildung 7.5: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen	51

Kartenverzeichnis

Karte 7.1: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in NW (Bewilligungsstand 31.12.2006)	18
Karte 7.2: Regionale Verteilung der förderfähigen Gesamtinvestitionskosten der bewilligten Projekte in NW (Bewilligungsstand 31.12.2006)	19

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 7.1: Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen in Nordrhein-Westfalen für ausgewählte Erzeugnisse	4
Tabelle 7.2: Gewinn der Haupterwerbsbetriebe der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen	4
Tabelle 7.3: Maßnahmenübersicht	6
Tabelle 7.4: Investitionsförderung nach GRW inklusive EFRE-Kofinanzierung des verarbeitenden Ernährungsgewerbes (NACE-Schlüssel 1500) in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2000 bis 2006	8
Tabelle 7.5: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	9
Tabelle 7.6: Entscheidungen und relevante Änderungen zum Plan für 2000 bis 2006 im Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	15
Tabelle 7.7: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2006)	16
Tabelle 7.8: Auswertung der Projektliste (Bewilligungsstand 31.12.2006)	17
Tabelle 7.9: Gesamtinvestitionskosten nach Zielen und Sektoren	36
Tabelle 7.10: Anzahl der Zielnennungen nach Sektoren	37
Tabelle 7.11: Energie- und Trinkwasserverbrauch sowie Abfallaufkommen der geförderten Betriebsstätten in Nordrhein-Westfalen	52
Tabelle 7.12: Ableitung der Energieeffizienz (bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse) in den geförderten Betriebsstätten in Nordrhein-Westfalen	52
Tabelle 7.13: Zielerreichung im Bereich VV des EPLR in NW – Teil 1	54

7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

7.0 Zusammenfassung

Zur Bewertung wird das weitgehend während der Halbzeitbewertung entwickelte methodische Instrumentarium genutzt. Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse steht dabei die Gewinnung von Primärdaten über einen Erhebungsbogen, die durch Informationen aus leitfadengestützten Interviews mit der Administration und Sekundärquellen ergänzt werden. Die Auswertung stützt sich auf eine Wirkungsanalyse mittels Vorher-Nachher-Vergleich der Angaben in den EB. Von 82 geförderten Projekten lagen 45 brauchbare EB vor. Diese spiegeln wegen Mehrfachförderung einiger Betriebsstätten 38 von insgesamt 58 geförderten Betriebsstätten wider, die ausgewertet werden konnten. Da EB nur von 2/3 der Betriebsstätten vorliegen, ist die Beurteilung der Maßnahme entsprechend nur eingeschränkt möglich.

Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für NW bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung sowie den Export und sichern Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Nordrhein-Westfalen beschränkte die Förderung auf die Sektoren REP, OEP, NR, O&G, KA und B&Z. Das Land nutzte vielfach externe Studien zur Ermittlung von Förderbedarf und Präzisierung der Förderziele.

Die Förderung zielte auf:

- die Schaffung von international leistungsfähigen Betriebsstrukturen,
- die Erfüllung des wachsenden Bedürfnisses der Verbraucher nach umweltfreundlichen, tierschutzgerechten und hygienisch erzeugten Lebensmitteln,
- die Bedienung des wachsenden Segments ökologisch bzw. regional erzeugter Produkte.

Die Investitionsbereitschaft blieb hinter den Erwartungen zurück. In dem Sektor B&Z entsprach die Nachfrage dem vermuteten Bedarf. Deutlich weniger ausgeprägt als erwartet war die Investitionsbereitschaft dagegen in den Sektoren REP und OEP.

Eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen, gemessen über die Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten und Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit und Qualitätsaspekte ist mit Ausnahme des Sektors OEP nicht erreicht worden. Obwohl die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eine tragende Zielsetzung der Investoren war, sank die Wertschöpfung mehrheitlich und wurden Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen in den geförderten Betriebsstätten nur teilweise umgesetzt. Zwar nahm

die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) zu, jedoch lag die Verwendung markant unter den Werten aller Bundesländer.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme, Ziele Verbesserung der Qualität und der Aufmachung) weisen auf Verbesserungen bzw. Intensivierungen hin. Insgesamt wurden jedoch die Instrumente im Vergleich zu allen Bundesländern markant unterdurchschnittlich genutzt.

Die Förderung hat sich positiv auf den Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgewirkt. Die Rohwarenbezüge in den geförderten Projekten konnten in den meisten Sektoren ausgeweitet werden, wobei rückläufige Rohwarenbezüge in nicht geförderten Betrieben nicht berücksichtigt sind (Bruttobetachtung). In Kombination mit der Vertragsbindung erhöhte sich damit die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten der geförderten Projekte, insbesondere im Sektor OEP. Im Sektor B&Z sowie O&G bemühen sich die geförderten Unternehmen um eine enge vertragliche Bindung der Erzeuger.

Belange des Tierschutzes wurden kaum von Projekten tangiert. Der Gesundheitsschutz wurde teilweise mit erheblichen Anteilen der Investitionen berücksichtigt. Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes nur in geringem Umfang beigetragen hat.

In der Administration der Maßnahme erreichte NW eine Verbesserung durch die Einführung von Stichtagen zur Antragstellung sowie eine transparente Bewilligungspraxis. Dieses Vorgehen begünstigt insbesondere fehlerfreie, komplette und pünktlich abgegebene Anträge. Dadurch konnten Mitnahmeeffekte verringert werden, da nur für zuverlässige und motivierte Antragsteller, für die die Förderung entsprechend wichtig ist, formale Hürden kein Problem darstellen.

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.

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.

7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels

Nordrhein-Westfalen ist traditionell ein Zentrum der industriellen Produktion und zunehmend ein Dienstleistungsstandort. Der Anteil des primären Sektors liegt unter 2 % (Wendt et al., 2003: S.10). Trotzdem ist Nordrhein-Westfalen ein bedeutendes Agrarland mit 1,6 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche. Das Ernährungsgewerbe, welches in der wirtschaftlichen Bedeutung hinter den umsatzstärksten Branchen Chemische Industrie, Maschinenbau und Metallverarbeitung auf Platz vier liegt, tritt als Abnehmer der landwirtschaftlichen Produkte auf und ist somit ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft. Gut 60 % der landwirtschaftlichen Produktionserlöse werden mit tierischen Produkten erzielt, wobei die Schweineerzeugung an Bedeutung gewonnen hat und im Jahr 2006 1/3 der Erlöse ausmachte, während Milch- und Rindfleischerzeugung Einbußen erlitten. Bei den pflanzlichen Erzeugnissen sticht im nordrhein-westfälischen Landbau der Blumen- und Zierpflanzenbau hervor. Etwa ein Viertel der bundesdeutschen Betriebe des Zierpflanzenbaus befindet sich in NW. Als wichtiger Standortfaktor erweisen sich die leistungsfähigen Vermarktungseinrichtungen, die sich als Folge des Strukturwandels in diesem Bereich und begünstigt durch Fördermaßnahmen gebildet haben. Damit einhergehend sind hinsichtlich der Gewinnsituation die Veredelung und der Gartenbau die leistungsfähigsten Betriebszweige, wie ein Vergleich zwischen NW und DE zeigt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 7.1: Verkaufserlöse der Landwirtschaft in jeweiligen Preisen in Nordrhein-Westfalen für ausgewählte Erzeugnisse

Erzeugnis	1999		2004		2005		2006	
	Mill. EUR	Anteil in %	Mill. EUR	Anteil in %	Mill. EUR	Anteil in %	Mill. EUR	Anteil in %
Blumen und Zierpflanzen	477	11,8	548	11,9	499	11,1	568,0	11,6
Getreide	309	7,6	297	6,4	325	7,2	342,0	7,0
Gemüse ¹⁾	236	5,8	277	6,0	291	6,4	307,0	6,2
Baumschulerzeugnisse	162	4,0	247	5,4	235	5,2	207,0	4,2
Zuckerrüben	208	5,1	203	4,4	187	4,1	100,0	2,0
Obst	83	2,0	155	3,4	126	2,8	153,0	3,1
Kartoffeln	140	3,5	99	2,1	62	1,4	125,0	2,5
Pflanzliche Erzeugung	1.662	41,0	1.885	40,9	1783	39,5	1884,0	38,3
Schweine	989	24,4	1418	30,8	1415	31,3	1637,0	33,3
Milch	790	19,5	761	16,5	768	17,0	763,0	15,5
Rinder und Kälber	387	9,6	328	7,1	324	7,2	391,0	8,0
Tierische Erzeugung	2.390	59,0	2.724	59,1	2731	60,5	3030,0	61,7
Verkaufserlöse insgesamt	4.051	100,0	4.609	100,0	4.514	100,0	4914,0	100,0

Quelle: http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp.

Tabelle 7.2: Gewinn der Haupterwerbsbetriebe der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen

Wirtschaftsjahr		2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Gewinn/Verlust bzw. Jahresüberschuss/-fehlbetrag in Euro								
Veredlung	NW	79.038	60.068	32.669	34.235	60.536	53.701	48.682
	DE	72.233	52.215	29.352	27.312	55.884	48.924	45.929
Milcherzeugung	NW	31.902	38.779	34.259	30.186	37.805	43.213	44.800
	DE	29.291	32.341	28.503	26.254	32.169	35.752	40.276
Ackerbau	NW	35.895	39.546	30.297	40.659	39.436	34.767	49.896
	DE	41.358	44.269	33.391	41.395	44.905	37.407	50.448
Gemischtbetriebe	NW	45.671	32.438	18.719	23.495	38.787	37.077	38.289
	DE	39.726	33.388	23.393	24.035	36.763	34.243	36.954
Gartenbau und Baumschulen	NW	49.720	45.963	52.667	54.246	46.055	56.425	45.809
	DE	39.625	39.248	37.361	37.442	34.408	40.495	42.685
Insgesamt	NW	41.134	38.349	29.680	32.705	40.700	41.208	43.278
	DE	35.962	35.466	28.994	29.575	36.647	36.137	41.125

Quelle: BMELV (2008).

7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

Programm „Ländlicher Raum“ des Landes Nordrhein-Westfalen behandelt die Maßnahmen zum Schwerpunkt Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Kapitel VI. Die Strategie wurde Anhand der Ergebnisse der Förderperiode 1994-1999 und der Ausgangslage der zu fördernden Sektoren ab-

geleitet. Anpassungen an aktuelle Entwicklungen wurden im Rahmen von Änderungsanträgen durchgeführt, die von der EU-Kommission genehmigt bzw. notifiziert worden sind.

Der Entwicklungsplan „ländlicher Raum“ sieht eine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in folgenden Sektoren vor:

- Regionale Vermarktung
- Ökologischer Landbau
- Nachwachsende Rohstoffe
- Obst, Gemüse und Kartoffeln
- Blumen und Zierpflanzen

In den Sektoren Regionale Vermarktung und Ökologischer Landbau sind neben Investitionen in Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen auch Ausgaben für die Gründung und das Tätigwerden von Erzeugerzusammenschlüssen, Ausgaben für die Erarbeitung, Einführung und Durchführung von Produktions- und Vermarktungskonzeptionen und Ausgaben für die Einführung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen förderfähig. In 2002 wurden Förderdetails modifiziert und teilweise Fördersätze für die einzelnen Maßnahmen angehoben. Die Änderungen der Förderkonditionen sind auf Anpassungen der landesspezifischen Förderrichtlinien zurückzuführen, die durch Änderung des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ermöglicht worden sind. Die Änderungen in den Bereichen ökologischer Landbau und regionaler Vermarktung wurden vom Land angenommen und umgesetzt, um Förderung in diesen Bereichen attraktiver zu machen. In den anderen drei Sektoren werden Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gefördert.

Begünstigte der Förderung sind Vereinigungen von Erzeugern und/oder Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung der entsprechenden landwirtschaftlichen/gärtnerischen Produkte, die vertragliche Bindungen zu Erzeugerzusammenschlüssen, Erzeugerorganisationen oder Einzelerzeugern nachweisen können. Ziel der Förderung ist es, in den Bereichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung zu leistungsfähigen Betriebsstrukturen zu kommen, die dem wachsenden Bedürfnis der Verbraucher nach umweltfreundlich, tierschutzgerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln nachkommen und das wachsende Segment ökologisch bzw. regional erzeugter und vermarkteter Produkte bedienen. Dadurch soll auch die Absatzsicherung bzw. -steigerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse erreicht werden. Durch gesicherten Absatz und gegebenenfalls erhöhte Erzeugerpreise soll für die landwirtschaftlichen Erzeuger ein wirtschaftlicher Vorteil generiert werden.

Tabelle 7.3: Maßnahmenübersicht

EPLR	NRW-Richtlinien (Grundsatz GAK)	Maßnahmen	Finanzierung	Fördersatz	
VO (EG) 1257/1999 + Nachfolge- verordnungen					
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung land- wirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28) (g)	NRW-Richtlinien (Grundsatz GAK)	Nachwachsende Rohstoffe	Investitionen	EU/GAK	bis zu 30 %
		Obst, Gemüse und Kartoffeln	Investitionen	EU/GAK	bis zu 30 %
		Blumen und Zierpflanzen	Investitionen	EU/GAK	5 bis 30 %
	Verarbeitung und Vermarktung regional oder ökologisch landwirtschaftlich erzeugter Produkte	Investitionen	EU/GAK	bis zu 40 %	
	Richtlinien über die Gewährung	Investitionen	EU/GAK	bis zu 30 %	
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten (Art. 33) (m)	Verarbeitung und Vermarktung regional oder ökologisch erzeugter landwirtschaft- licher Produkte	Organisations- ausgaben	NRW/GAK	Fördersätze in Anlehnung GAK	
		Qualitäts- und Umweltmanage- mentsysteme, Produktions- und Vermarktungs- konzeptionen	EU/GAK/NRW	Fördersätze in Anlehnung GAK	

Quelle: EPLR NRW, eigene Darstellung.

Tabelle 7.3 gibt einen Überblick über die Maßnahmen im Bereich V&V in NW, in dem neben der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28; g) auch die Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten (Art. 33; m) gefördert werden. In Tabelle 7.3 sind auch Maßnahmen aufgeführt, die nicht von der EU kofinanziert werden und daher nicht Gegenstand dieser Evaluation sind.

Grundlage für die Förderung der o.g. genannten Sektoren sind 4 Grundsätze im Förderbereich Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Im Einzelnen sind dies die Grundsätze für die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung, die Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte und die Grundsätze für die Förderung aufgrund des Marktstrukturgesetzes. Im Einklang mit diesen Grundsätzen sind für die einzelnen Sektoren landesspezifische Förderrichtlinien erstellt worden, nach denen die Förderung durchgeführt wird.

7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten

Die Aufnahme der aufgeführten Sektoren in den Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist durch zwei unterschiedliche Förderungsargumente gekennzeichnet. Die Förderung der Sektoren regionale Vermarktung, ökologischer Landbau und nachwachsende Rohstoffe soll neue und politisch gewünschte Entwicklungen unterstützen bzw. einleiten. Es wird in diesen Sektoren ein deutliches Wachstumspotenzial gesehen. Dazu soll durch eine erfolgreiche Entwicklung der entsprechenden Märkte eine gewünschte Veränderung der landwirtschaftlichen Produktion begleitet werden. Insbesondere die Förderung der regionalen Vermarktung und des ökologischen Landbaus soll den gesellschaftlichen Wunsch widerspiegeln, dass das Angebot an ökologisch bzw. regional erzeugten Produkten in Zukunft größer werden soll.

Die Sektoren Obst & Gemüse, Kartoffeln und Blumen & Zierpflanzen werden gefördert, damit die positive Entwicklung in diesen Sektoren weiter geht. Durch weitere Stärkung der Wettbewerbskraft dieser Sektoren soll die Wettbewerbsposition langfristig gesichert und ausgebaut werden mit dem Ziel, die landwirtschaftliche Produktion für diese Sektoren dauerhaft im Land zu halten. Aus Tabelle 7.8 wird ersichtlich, dass ein Großteil der Förderung im Bereich V&V in diese Sektoren fließt.

Nach den Vorgaben aus der Verordnung 1257/1999 und der GAK wäre auch eine Förderung von anderen Sektoren wie z.B. Milch, Getreide und Vieh & Fleisch möglich. Auf eine Förderung dieser Sektoren wird in NW verzichtet, weil einerseits die knappen Finanzmittel auf die in Kapitel 0 genannten Sektoren konzentriert werden sollen, andererseits wird von Seiten der Politik kein Förderungsbedarf für diese Sektoren in NW gesehen bzw. die Gefahr der Mitnahmeeffekte für diese Sektoren in NW als hoch eingestuft.

7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Bei der Bewilligung findet eine Abstimmung mit anderen Programm-Maßnahmen nicht systematisch bzw. gesteuert statt. Synergien ergeben sich nur zufällig.

Weitere Fördermöglichkeiten außerhalb des Programms existieren für Vermarkter im Rahmen der Obst- und Gemüsemarktordnung (GMO, s. Verordnung (EG) Nr. 2200/96). In Nordrhein-Westfalen waren im Jahre 2006 nach der Fusion noch drei Erzeugerorganisationen (EO) von der EU anerkannt. In den Jahren 2000 bis 2006 erhielten EO für Obst und Gemüse in NW 22,86 Mio. Euro Beihilfen aus dem EAGFL-G (BLE, 2008). Bei einem Fördersatz von 50 % konnten damit Investitionen in Höhe von 45,7 Mio. Euro realisiert werden. Auf den Bereich Vermarktung entfielen davon 64 % bzw. knapp 29 Mio. Euro. Diese Fördermöglichkeit führte die in der vorangehenden Periode begonnene Ausrichtung

der erzeugerbasierten Vermarktung von frischem Obst und Gemüse auf große Erzeugerorganisationen fort.

Daneben besteht 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 findet zwischen den zuständigen Ressorts (Wirtschaftsministerium – Landwirtschaftsministerium) insofern statt, als bei Förderanträgen aus dem Bereich Ernährungswirtschaft/Nachwachsende Rohstoffe vom MUNLV eine fachliche Stellungnahme eingeholt wird, 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) sind durch die einschlägigen Rechtsgrundlagen der EU und des Bundes unvermeidlich und damit letztendlich politisch gewollt. Von 2000 bis 2006 wurden 17 Unternehmen der Ernährungswirtschaft mit einem Investitionsvolumen von 100 Mio. Euro mit insgesamt 10 Mio. Euro Fördervolumen gefördert (BAFA (2008), vgl. Tabelle 7.4). Der Fördersatz liegt zwischen 1 und 25 %. Unternehmen von hier relevanten Sektoren erhielten keine Förderung.

Tabelle 7.4: Investitionsförderung nach GRW inklusive EFRE-Kofinanzierung des verarbeitenden Ernährungsgewerbes (NACE-Schlüssel 1500) in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2000 bis 2006

Wirtschaftszweig	Anzahl der Fälle	Investition Mio. Euro	GA + EFRE Mio. Euro	EFRE Mio. Euro	Mittelwert des Subventionswertes insg. %	Spannbreite des prozentualen Subventionswertes
Schlachten/Fleischverarbeitung	5	9,0	0,4	-	4,7	1-20
Verarbeitung von Obst und Gemüse	2	20,9	1,6	-	7,5	10-13
Summe verarb. Ernährungsgewerbe	17	100,1	10,0	1,7	10,0	1-25

Quelle: BAFA (2008).

7.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen¹

Die Ex-post-Bewertung im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse führte das im Rahmen der Halbzeitbewertung

¹ Der methodische Ansatz wurde im Rahmen der zentralen Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung für alle Bundesländer in gleicher Weise entwickelt. Seine Darstellung ist für alle Bundesländer gleich. Auf länderspezifische Besonderheiten wird soweit notwendig in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

im Jahr 2003 und ihrer Aktualisierung im Jahre 2005 entwickelte methodische Konzept fort. Der Schwerpunkt lag dabei auf einer vertieften Wirkungs- (Zielerreichung) und Effizienzanalyse (wirtschaftliche Umsetzung von Input in Output) sowie auf Empfehlungen für künftige Fördermaßnahmen. Grundlage der Empfehlungen und Schlussfolgerungen war die Bewertung folgender Aspekte:

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

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

Tabelle 7.5: 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
Quantitative Daten						
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
Qualitative Daten						
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X	X
Sekundär	Literatur		X	X	X	X

x: genutzt; (x): begrenzte Nutzung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Hintergrund der Bedarfsanalyse sind die entsprechenden Ergebnisse der vorausgegangenen Bewertungen. Sie wurden im Rahmen der Ex-post-Bewertung aktualisiert und im

Hinblick darauf geprüft, ob und inwieweit die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft den Erwartungen entsprach. Dies geschah vor allem anhand

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

Zur Abschätzung der Wirkungen der Förderung kamen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheiterte aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Auch die Darstellung von wesentlichen Entwicklungen in geförderten Branchen in den sogenannten Branchenbildern, wie sie im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung erstellt wurden, konnte das Fehlen einer brauchbaren Referenzsituation nur unvollkommen kompensieren. Immerhin schafften die Branchenbilder die Möglichkeit zu vergleichen, inwieweit die Wirkungen der geförderten Maßnahmen mit den allgemeinen Branchenentwicklungen in Einklang standen. Dabei ist natürlich zu beachten, dass die geförderten Maßnahmen die Branchenentwicklungen mit beeinflussten. In die Branchenbilder fließen Marktinformationen aus der amtlichen Statistik, der Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP), Fachzeitschriften und 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.

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 sind², vielfach nicht eingehalten wurden bzw. nicht eingehalten werden konnten. Für die künftige Förderperiode ist daraus die Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebbare, aussagekräftige Indikatoren zu begrenzen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst wurden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Die Auswertung auf Basis von Bruttoeffekten erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte, wie z. B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt wie Mitnahmeeffekte, die sich z. B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Un-

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

ternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

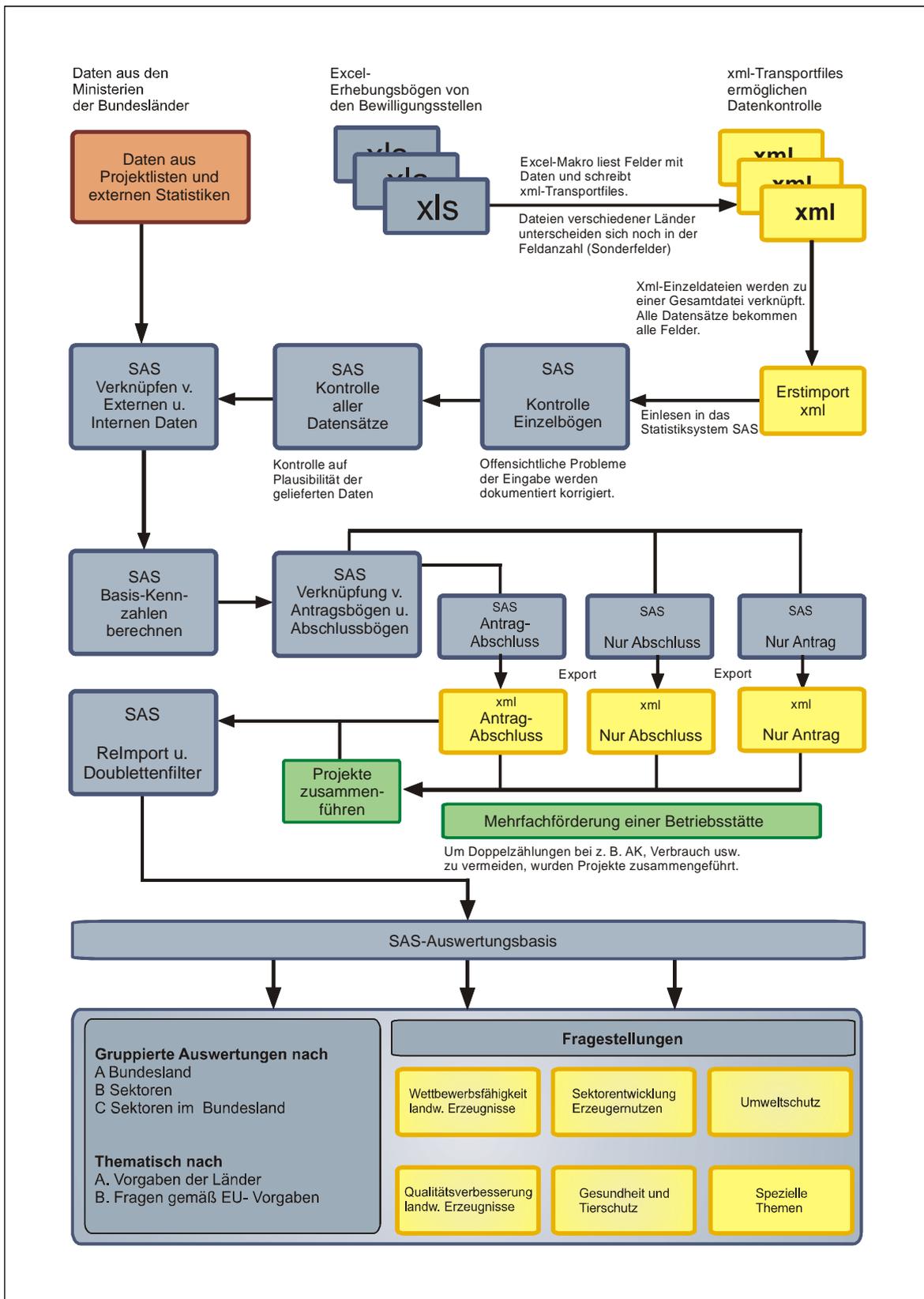
Die vorliegenden Erhebungsbögen stellen prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereit. In die Auswertung zur Wirkungsanalyse sind alle geförderten Projekte einbezogen, für die zum Stichtag 30.09.2007 ein Abschlussbogen vorlag. Eine direkte Verdichtung der Datenfülle auf wenige, aussagekräftige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

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

Als weitere wichtige Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereit gestellte Liste der bis zum 15.10.2006 bewilligten Projekte genutzt. Sie dient als Grundlage für Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren im Bundesland. Soweit aus den Kurzbeschreibungen der Investition ableitbar, werden daraus auch Rückschlüsse auf die Förderwirkungen gezogen. Die Zahl der Projekte in dieser Liste übersteigt mit 82 die Zahl der Projekte, für die auswertbare Erhebungsbögen zur Wirkungsanalyse vorliegen, mit 45 deutlich. Die auswertbaren Förderfälle reduzieren sich durch den angesprochenen Merging-Prozess weiter auf 38 geförderte Unternehmen bzw. Betriebsstätten.

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

Abbildung 7.1: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung

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

7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Finanziell spielt der Bereich V&V (Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte) im Entwicklungsplan Ländlicher Raum (EPLR) des Landes NW eine eher untergeordnete Rolle (vgl. Tabelle 7.6). Laut indikativem Finanzplan des EPLR (Stand Änderungsantrag 2004³) waren für den Bereich V&V ca. 58,8 Mio. Euro an öffentlichen Ausgaben vorgesehen, was wiederum ca. 7,5 % der Gesamtausgaben (777,5 Mio. Euro) entsprach. Zum Bereich V&V werden Ausgaben für Artikel 33-Maßnahmen (m) hinzugerechnet, die aber bis zu diesem Zeitpunkt in der Summe zu vernachlässigen sind.⁴ Auf eine Aufteilung im indikativen Finanzplan auf die einzelnen Sektoren wurde in NW verzichtet, da dieses erstens von der EU-Kommission nicht vorgeschrieben war und man sich zweitens eine Flexibilität bezüglich der Gewichtung zwischen den Sektoren erhalten wollte.

³ Es standen keine aktuelleren Angaben zu Verfügung.

⁴ Maßnahmen (m) wurden im EPLR unter Haushaltlinie g (Verarbeitung und Vermarktung) geführt. Ab der Programmänderung 2001 und dem Lagebericht 2002 wurden sie getrennt ausgewiesen. Inhaltlich wurden sie aber aufgrund des unmittelbaren Zusammenhangs zusammen mit g (Kapitel 7) abgehandelt. Ab dem Änderungsantrag 2004 werden alle Kapitel 33-Maßnahmen unter einer Haushaltlinie zusammengefasst.

Tabelle 7.6: Entscheidungen und relevante Änderungen zum Plan für 2000 bis 2006 im Maßnahmenbereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Kommissionsentscheidung		Fördersätze in %				Inhalt der Änderung	EAGFL-Beteiligung Mio. Euro
Nr.	vom	EAGFL	national	national	insgesamt		
K (2000) 2520	29. Sept. 00						25,50
1. Änderung							
K (2001) 2826	09. Okt. 01					Senkung der Mittelzuweisung	19,34
2. Änderung							
K (2002) 3442	23. Sept. 02	7,73	0,23	23,20	30,93	Senkung der Mittelzuweisung	17,30
3. Änderung							
K (2003) 2669	16. Juli 03	7,73	0,23	23,20	30,93	Senkung der Mittelzuweisung	16,52
4. Änderung							
K (2004) 3872	06. Okt. 04	7,51	0,23	22,54	30,06	Senkung der Mittelzuweisung	14,70

Quelle: EPLR NRW, eigene Darstellung..

Bei Programmerstellung wurden für den Bereich Verarbeitung und Vermarktung insgesamt öffentliche Ausgaben in Höhe von 102 Mio. Euro vorgesehen. Da die vorgesehenen Jahrestanchen teilweise nicht vollständig ausgeschöpft wurden (fehlende Projekte) und diese Gelder nicht in ein anderes Jahr transferiert werden durften (Jährlichkeitsprinzip) wurden Mittel innerhalb des Programms umgeschichtet. Dadurch reduzierten sich die geplanten Ausgaben von 102 Mio. Euro auf 58,8 Mio. Euro in 2004 bzw. auf tatsächlich gezahlte öffentliche Mittel für die gesamte Förderperiode von knapp 48 Mio. Euro (vgl. Tabelle 7.7). Dies entspricht einer Reduzierung um 52 % der Ausgaben gegenüber der ursprünglichen Planung. Ein Viertel der Fördergelder kommt aus dem EAGFL, der Rest wird mit GAK-Mitteln und Landesmitteln kofinanziert.

Tabelle 7.7: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31.12.2006)

	KOM- Entscheidung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt									
Plan: EPLR	29.09.2000	23,50	16,50	14,20	12,80	12,60	11,30	11,10	102,00
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	3,84	16,50	13,20	11,80	11,60	10,30	10,10	77,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	3,86	8,39	13,20	11,80	11,60	10,28	10,08	69,21
Plan: 3. Änderung	16.07.2003	3,86	8,39	10,10	11,80	11,60	10,28	10,08	66,10
Plan: 4. Änderung	16.10.2004	3,86	8,39	10,09	6,96	9,34	10,20	9,96	58,80
Ist: Auszahlungen		3,86	8,39	10,09	6,96	7,38	5,35	5,86	47,89
EU-Beteiligung, Mio. Euro									
Plan: EPLR	29.09.2000	5,88	4,13	3,55	3,20	3,15	2,83	2,78	25,50
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	0,96	4,13	3,30	2,95	2,90	2,58	2,53	19,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	0,96	2,10	3,30	2,95	2,90	2,57	2,52	17,30
Plan: 3. Änderung	16.07.2003	0,96	2,10	2,52	2,95	2,90	2,57	2,52	16,52
Plan: 4. Änderung	16.10.2004	0,96	2,10	2,52	1,74	2,34	2,55	2,49	14,70
Ist: Auszahlungen		0,96	2,10	2,52	1,74	1,85	1,34	1,47	11,98

Anmerkungen: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre (16.10. bis 15.10. des Folgejahres); Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 1.1.2000.

Quelle: EPLR, eigene Darstellung.

7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

7.4.1 Gesamtübersicht

Laut Projektlisten vom Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd Nordrhein-Westfalen (LEJ) und von der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (LWK NRW) waren zum Stand 31.12.2006 insgesamt 158,7 Mio. Euro an förderfähigen Investitionskosten im Bereich V&V (ohne Artikel-33-Maßnahmen) bewilligt (siehe Tabelle 7.8). Schwerpunkt der Förderung mit insgesamt 60 % der Fördersumme war der Bereich Blumen und Zierpflanzen (B&Z). Die Konzentration auf diesen Sektor lässt sich durch außergewöhnlich hohe Einzelinvestitionen erklären. Ein weiterer Schwerpunkt ist der Sektor Obst und Gemüse (O&G) mit fast 20 % der Fördergelder. In den Sektoren regional erzeugte Produkte (REP), ökologisch erzeugte Produkte (OEP) und nachwachsende Rohstoffe (NR) wurden 30 Projekte mit Investitionskosten von knapp 17 Mio. Euro (11 % der Fördermittel) umgesetzt.

Tabelle 7.8: Auswertung der Projektliste (Bewilligungsstand 31.12.2006)

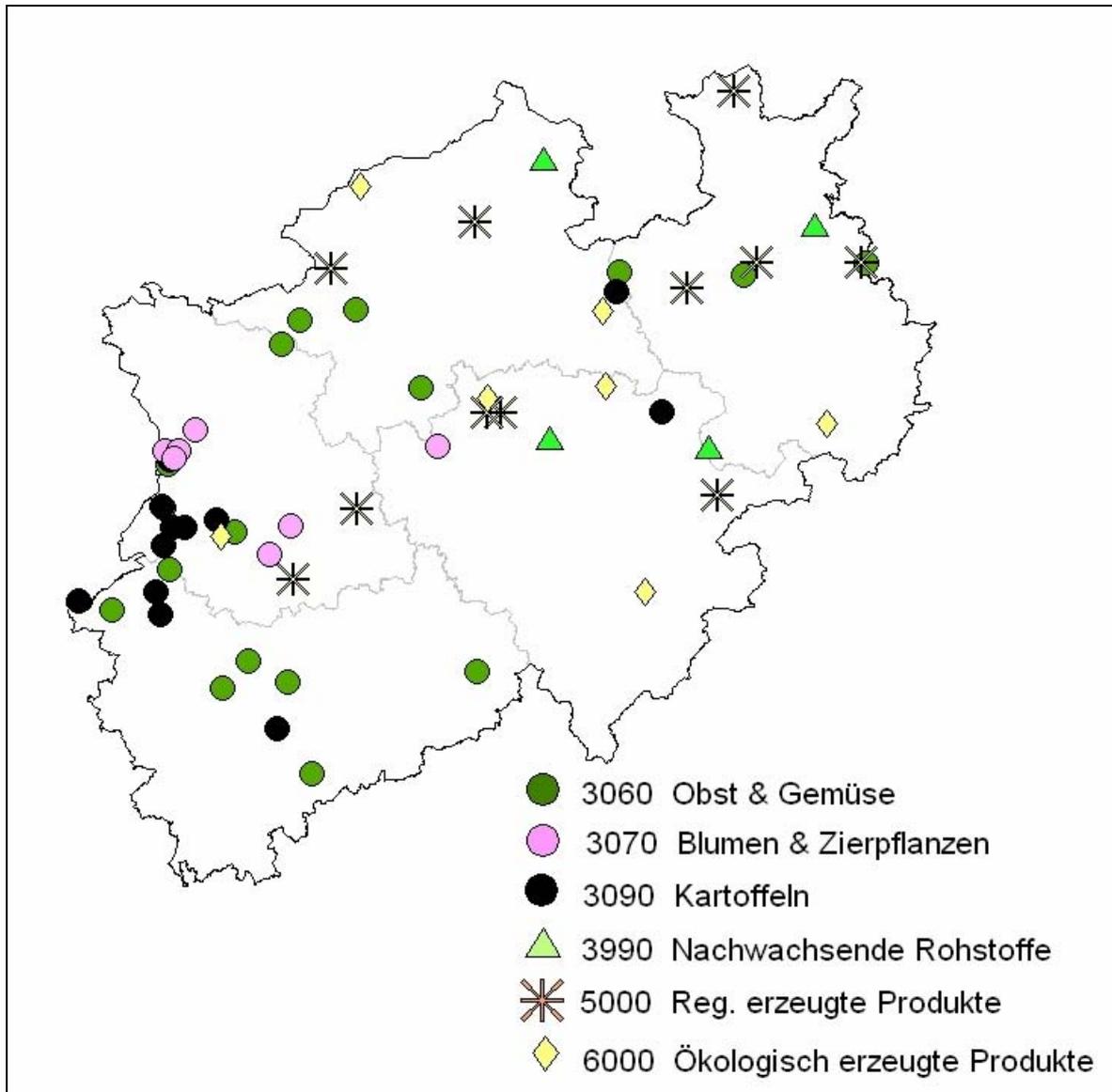
Projekte	Anzahl	Gesamtinvestitionskosten		Zuschussfähige Investitionskosten		Öffentliche Ausgaben		Errechn. Förderintensität %
		Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	
Obst & Gemüse (O&G)	29	32,42	18,7	31,30	19,7	8,98	18,8	28,7
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	9	107,89	62,1	95,53	60,2	28,63	60,0	30,0
Kartoffeln (KA)	14	15,97	9,2	14,92	9,4	4,17	8,7	28,0
Nachwachsende Rohstoffe (NR)	4	4,08	2,3	4,08	2,6	1,22	2,6	30,0
Regional erzeugte Produkte (REP)	12	6,50	3,7	6,07	3,8	2,12	4,4	35,0
Ökologisch erzeugte Produkte (OEP)	14	6,82	3,9	6,81	4,3	2,63	5,5	38,6
Summe	82	173,68	100	158,71	100	47,76	100	28,2

Quelle: Projektliste LEJ, LWK NRW, eigene Darstellung.

Die regionale Verteilung der in NW bewilligten Projekte zeigt Karte 7.1. Die Verteilung entspricht zum Teil den Anbauswerpunkten der Regionen. Aus Karte 7.2 wird die regionale Verteilung der förderfähigen Gesamtinvestitionskosten ersichtlich. Da ein Schwerpunkt der Förderung in den Bereichen O&G, KA und B&Z liegt und diese Sektoren wiederum im Rheinland ihren Anbauswerpunkt haben, fließt ein Großteil der Förderung in den Landesteil Rheinland. Bei der Interpretation von Karte 7.2 ist zu beachten, dass für den Sektor B&Z eine eigene Skalierung gewählt wurde, damit in den anderen Sektoren Unterschiede sichtbar bleiben. Die größeren Investitionen im Regierungsbezirk Münster im Sektor O&G lassen sich durch größere Einzelinvestitionen an einem Standort erklären.

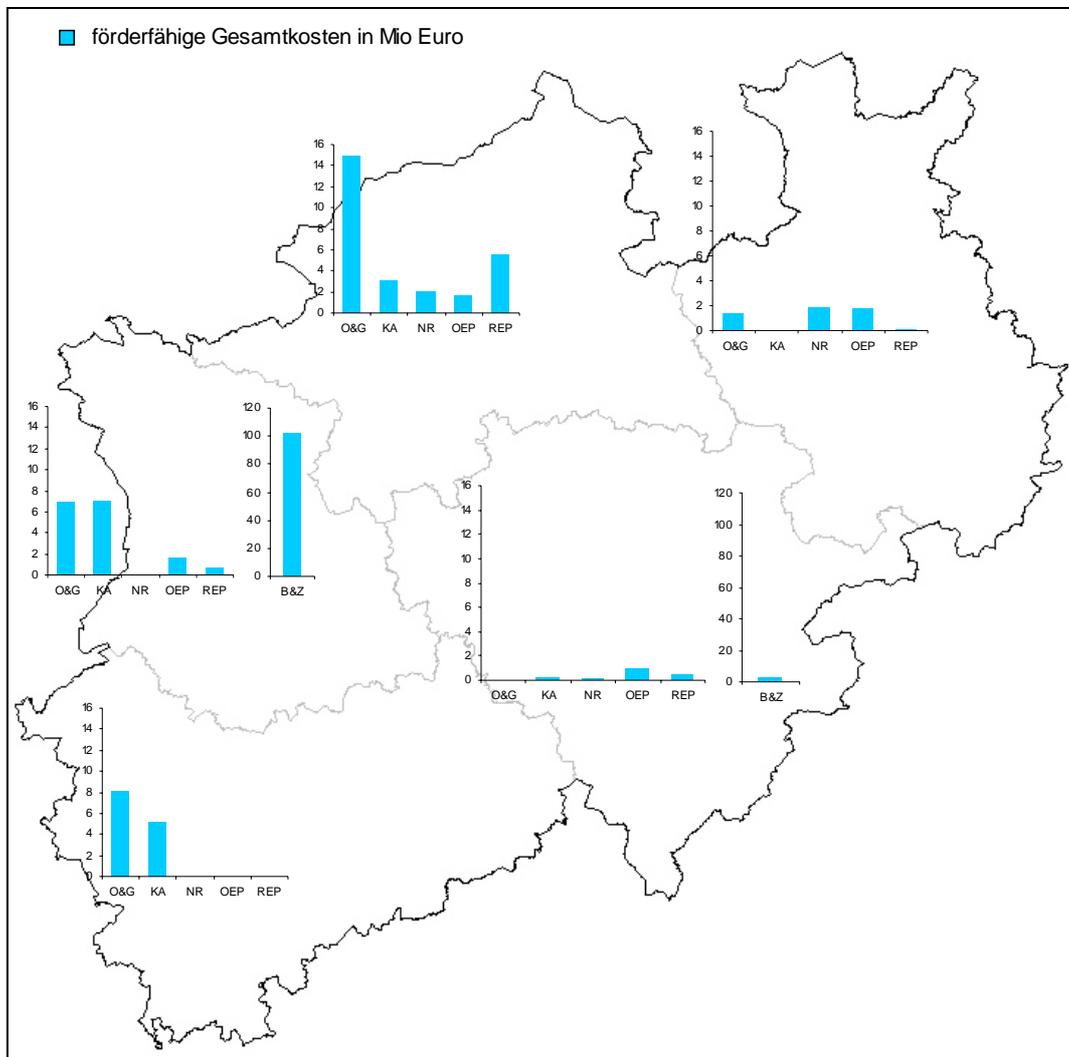
Im Bundesland NW wurden laut Projektliste insgesamt 82 Projekte bewilligt. Davon lagen bis Ende September 2007 für 45 Projekte brauchbare Abschlussbögen vor, die als Basis der Wirkungsanalyse dienen. Sie beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen an sieben Standorten auf 38 geförderte Unternehmen bzw. Betriebsstätten. Im Folgenden werden die einzelnen Sektoren anhand der speziellen Faktoren differenziert betrachtet.

Karte 7.1: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in NW (Bewilligungsstand 31.12.2006)



Quelle: Projektliste LEJ, LWK NRW, eigene Darstellung.

Karte 7.2: Regionale Verteilung der förderfähigen Gesamtkosten der bewilligten Projekte in NW (Bewilligungsstand 31.12.2006)



Quelle: Projektliste LEJ, LWK NRW, eigene Darstellung.

7.4.2 Regional erzeugte Produkte

7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Die sich verändernden Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft lassen erwarten, dass es zu einem wachsenden Interesse an der regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse kommt, da sich die Landwirtschaft neuen Vermarktungswegen öffnen muss. Hinzu kommt das wachsende Bedürfnis des Verbrauchers nach transparenten Vermarktungswegen mit Produkten möglichst aus heimischer Region oder aus Regionen mit einem guten Image. Allgemein werden im Programm regionalen Produkten gute Qualitätseigenschaften und eine positive Umweltbilanz zugeordnet, da Transportwege minimiert werden

können (MUNLV, 2004: S.114). Diese positiven Eigenschaften von regionalen Produkten und ein enormes Nachfragepotenzial (Ballungszentrum Rhein-Ruhr) können die Basis für eine erfolgreiche Entwicklung von regionaler Vermarktung in NW sein. Um das Potenzial erfolgreich für die Landwirtschaft zu nutzen, bedarf es umfangreicher Investitionen in die Struktur der regionalen Vermarktung, damit sich eine effiziente und professionelle Verarbeitung und Vermarktung von regionalen Produkten etablieren kann. Förderung im Bereich regionale Vermarktung wird in NW seit 1997 durchgeführt, wobei im Zeitraum 1997-1999 insgesamt elf Regional-Vermarktungsvorhaben nach dieser Förderrichtlinie gefördert worden sind. Diese Förderrichtlinie dient auch in der Förderperiode 2000-2006 als Grundlage für die aktuelle Förderung. Als Maßnahmen zur Zielerreichung wurden seit Programmbeginn die Gründung und das Tätigwerden von Erzeugerzusammenschlüssen, die Einführung von Produktions- und Vermarktungskonzeptionen und Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung von regionalen Produkten gefördert.

Die Ziele, die mit einer erfolgreichen Förderung der regionalen Vermarktung erreicht werden sollen, sind vielfältig wie bereits angedeutet. Es soll ein Beitrag zur Existenzsicherung von bäuerlich strukturierten Familienbetrieben, aber auch von klein- und mittelständischen Unternehmen der Ernährungswirtschaft erbracht werden. Dies wiederum soll die Wirtschaftskraft einer ländlich geprägten Region erhöhen. Darüber hinaus soll mit der regionalen Vermarktung den Wünschen der Verbraucher nach Sicherheit und Transparenz bei Lebensmitteln Rechnung getragen werden. Ferner soll die Verbreitung umweltschonender und tiergerechter Produktionsverfahren unterstützt werden, dazu sollen energieaufwendige und tier- und umweltbelastende Transporte minimiert werden.

Im Jahr 2002 und 2004 wurden die Grundsätze für die Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte verändert. Daher konnte das Land NW für diesen Bereich folgende Änderungen umsetzen: Neben der Erarbeitung und Einführung von Produktions- und Vermarktungskonzeptionen ist nun auch deren Durchführung⁵ förderfähig. Weiterhin ist nun die Einführung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen als eigenständiger Fördergegenstand förderfähig. Außerdem wurden die Förderkonditionen für Organisationsausgaben von Erzeugerzusammenschlüssen verbessert und die Fördersätze für Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung von 35 % auf max. 40 % erhöht.

Eine Verbesserung der Förderkonditionen wurde für nötig gehalten, da einerseits durch die Neuausrichtung der Agrarpolitik eine massivere Förderung der regionalen Vermarktung erwünscht war und andererseits der bisherige Förderungsverlauf eher enttäuschend war. Zu-

⁵ Die Durchführung von Vermarktungskonzeptionen wurde in 2004 förderfähig. Die übrigen Änderungen wurden durch den Änderungsantrag 2002 förderfähig.

dem enthielt eine in Auftrag gegebene Studie Hinweise zur Verbesserung der Förderkonditionen (Hensche et al., 1998, S. 67; Hensche et al., 2001, S. 98). Das Ministerium ging davon aus, dass die Nachfrage nach Förderung in diesem Bereich in Zukunft wesentlich stärker wird. Um die Aktivitäten der regionalen Vermarktung noch stärker zu unterstützen, hat das Land NW eine Regionalvermarktungsagentur eingerichtet. Diese hat nicht nur die Aufgabe, die Förderung zu begleiten und den potenziellen Förderungskandidaten die Möglichkeiten der Förderung näher zu bringen, sondern die regionale Vermarktung in der Breite zu unterstützen und anzuschieben (Hensche et al., 2001, S. 98). Dieser Maßnahmenkatalog spiegelte den Willen der Landesregierung wider, den Bereich regionale Vermarktung massiv zu fördern, damit die oben beschriebenen Ziele erreicht würden und die gewünschten Entwicklungen eintreten könnten.

7.4.2.2 Wirkungsanalyse

Im Sektor regionale Vermarktung wurden zwölf Investitionsprojekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 6,1 Mio. Euro gefördert. Bei einem Fördersatz von 35 % wurden 4,4 Mio. Euro Beihilfen bewilligt. Von elf geförderten Standorten befinden sich neun Projekte im Landesteil Westfalen-Lippe und zwei Projekte im Rheinland. Die Wirkungsanalyse bezieht sich auf nur vier der elf geförderten Betriebsstätten, die lediglich 1,1 Mio. Euro der Investitionskosten repräsentieren.

Die Investitionsmotive konzentrieren sich mit 51 % der Investitionen auf die Markt- und Absatzausrichtung. Die Rationalisierung der Vermarktung wird mit 17 % angegeben. Außerdem sind der Umweltschutz mit 13 % und innovative Investitionen mit 8 % wichtig. Die Absatzorientierung steht mit insgesamt 60 % im Vordergrund. In den neu gegründeten Unternehmen wurden viele neue Produkte entwickelt. Durch die Neugründungen stehen für Auswertungen zur Entwicklung der Wertschöpfung und des Umsatzes keine Angaben zur Verfügung.

QMS nutzen drei von vier Betrieben zum Abschluss mit jeweils einem System je Betrieb. Ökologisch erzeugte Rohwaren werden in zwei Betrieben mit einem Anteil von 24 % eingesetzt. Nur die Hälfte der Betriebe nutzt Güte-, Marken- oder Herkunftszeichen. Regionale Markenzeichen und unternehmenseigene Herkunftszeichen werden nur für 50 bzw. 30 % der Umsätze verwendet. Aufgrund der Neugründungen ist der Rohwarenbezug angestiegen. Mit einer Gesamthöhe von 400.000 Euro wird ein Jahr nach Abschluss der Investition noch kein marktbedeutender Anteil erzielt. Der Anteil von Rohwaren mit Vertragsbindung beträgt 58 %. Aufschläge zu dem durchschnittlichen Marktpreis werden für zehn der angegebenen zwölf Rohwaren gewährt.

Neben den investiven Maßnahmen wurden bisher bei acht Projekten Organisationskosten in Höhe von ca. 92.000 Euro erstattet und elf Vermarktungskonzeptionen mit ca. 173.000 Euro und eine Einführung von Qualitätsmanagementsystemen mit ca. 1.500 Euro gefördert. Eine Evaluation der beiden letzt genannten Maßnahmenbereiche erfolgt durch Fallstudien, deren Ergebnisse nachfolgend zusammengefasst werden.

Die bislang auf einen Förderfall begrenzte Inanspruchnahme des Fördertatbestandes ‚**Einführung eines QMS**‘ signalisiert keinen großen Bedarf an dieser Fördermaßnahme in der Praxis. Eine Fortführung dieser Fördermaßnahme erscheint kaum notwendig, zumal sich aufgrund der seit Anfang 2005 verpflichtenden Rückverfolgbarkeit Mitnahmeeffekte kaum vermeiden lassen. Wesentlich für die künftige Marktbehauptung ist ein stufenübergreifendes Qualitätsmanagement. Die Entscheidung darüber, welche Form der Zusammenarbeit inhaltlich und organisatorisch für die Erreichung angestrebter Ziele geeignet ist, sollte mehr zu den jeweils beteiligten Marktpartnern verlagert werden und nicht bestimmte Organisationsformen wie Erzeugerzusammenschlüsse begünstigen

Hinsichtlich der **Förderung von Vermarktungskonzeptionen** kann vorangestellt werden, dass das Aufspüren von Marktchancen, die Identifizierung von Zielmärkten und ihre gewinnbringende Nutzung unter Inkaufnahme hoher Flopraten bei innovativen Produkten als wesentliche Leistung unternehmerischen Handelns zu verstehen sind, die ihre Entlohnung über den Markt erfahren. Ausgehend von der Prämisse, dass beim Verbraucher Präferenzen für regionale Produkte bestehen, sollte sich dies in entsprechenden Preisaufschlägen niederschlagen. Anlass für staatliche Förderung wäre nicht gegeben.

Wenn eine überzeugende, aufgrund des innovativen Produktcharakters aber mit schwer kalkulierbaren Risiken behaftete Projektstrategie vorliegt, es jedoch an den notwendigen Eigenmitteln oder an der notwendigen fachlichen Qualifikation in wichtigen Teilbereichen für eine Umsetzung fehlt, können solche Defizite sinnvoll durch Förderung ersetzt werden und eine Umsetzung ermöglichen.

Wesentlich für das Gelingen von Vermarktungskonzepten ist, dass die Initiative von Personen mit großer Nähe zum Markt und Marktorientierung getragen wird. In der Regel trifft dies eher für Vermarkter oder Verarbeiter landwirtschaftlicher Rohprodukte zu als für Erzeugerzusammenschlüsse von Landwirten oder einzelne Landwirte, die eher für ihre Erzeugnisse einen Markt suchen als zu fragen: „Was will der Verbraucher?“

Vermarktungskonzeptionen, die weiteren Aktivitäten vorgeschaltet sind, können zu einer veränderten, gezielteren Ausrichtung des Projektes wertvolle Beiträge leisten, um die benötigte Alleinstellung im Markt (Sauter et al., 2003, S. 8/9) und das notwendige Marktvolumen zu erreichen. Sie können einen Projekterfolg nicht garantieren, reduzieren aber das

Risiko von Fehlschlägen im Bereich der Regionalvermarktung. Sie sollten daher möglichst den übrigen Fördermaßnahmen im Bereich der Regionalvermarktung vorausgehen.

Insgesamt wird die Wirkungsanalyse dieses Sektors durch die Vielfältigkeit der Regionalvermarktung selbst beeinträchtigt (vgl. Hensche et al., 1998, S. 3ff) wie auch durch die entsprechende Vielfältigkeit öffentlicher Interventionen/Interventionsmöglichkeiten. Neben den aufgezeigten Maßnahmen wurden vom Ministerium und der Regionalvermarktungsagentur verschiedene Initiativen wie die Genussrouten NRWs (Spargelstrasse-NRW, Käseroute-NRW, Schinkenland Westfalen⁶) unterstützt. Ferner organisierte es verschiedene Informationsveranstaltungen/Konferenzen mit dem Ziel, Akteure nicht nur zu informieren, sondern überhaupt erst „zusammenzubringen“. Laut Ministerium sehen sich die einzelnen Interessierten nicht in der Lage, den Aufwand zu betreiben ‚Gleichgesinnte‘ in der Regionalvermarktung zu finden, Zusammentreffen zu organisieren, gemeinsame Strategien zu entwerfen und gemeinsame Aktivitäten umzusetzen. Hier ist die öffentliche Hand laut Aussagen von Mitarbeitern des Ministeriums ein willkommener, vertrauenswürdiger Partner und Mitinitiator.

In diesem Sektor scheint ein ganzheitlicher Ansatz, der sowohl investive als auch organisatorische und Managementaspekte aufgreift, noch am ehesten verwirklicht worden zu sein. Manko der Strategie ist die diffuse Wirkung. Die Wirkung ist kaum messbar, selbst eine fehlende Wirkung läßt sich nicht nachweisen. Offensichtlich ist, dass Wirkungsanalysen – wenn überhaupt eindeutig möglich – sehr aufwändiger Studien bedürfen, die weder Gegenstand dieser Evaluation waren, noch im Rahmen der Programmevaluation (zeitliche und finanzielle Begrenzung) zu leisten waren.

Eine Begrenzung zukünftiger Förderung auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) würde auf diesen Sektor wenig Auswirkung haben, da alle in der aktuellen Förderperiode unterstützten Unternehmen weiterhin förderfähig bleiben.

7.4.3 Ökologisch erzeugte Produkte

7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Der ökologische Landbau ist ein sich entwickelnder Bereich der nordrhein-westfälischen Landwirtschaft. Die Zahl der ökologisch produzierenden Betriebe nahm in NW in den letzten Jahren kontinuierlich zu. Während 1992 insgesamt 390 Betriebe zu den ökologisch

⁶ <http://www.spargelstrasse-nrw.de/index.html>,
<http://www.kaeseroute-nrw.de/>,
<http://www.schinkenland-westfalen.de/de/index.php>,

wirtschaftenden Betrieben gezählt werden konnten, stieg die Zahl auf 565 Betriebe in 1999 und zum Stand Januar 2004 auf 1296 Betriebe (MUNLV, 2004a: S.8; MUNLV, 1999: S.116). Diese Entwicklung war von der zuständigen Landesregierung ausdrücklich erwünscht, da nach ihrer Meinung der ökologische Landbau in besonderer Weise den Prinzipien einer nachhaltigen und umweltschonenden Landbewirtschaftung entspreche. Einhergehend stieg in den letzten Jahren die Nachfrage nach Produkten aus dem ökologischen Landbau an, da diese Produkte dem Wunsch vieler Verbraucher nach gesunden, umweltfreundlich und tiergerecht erzeugten Nahrungsmitteln entgegenkommen. Trotz dieser an sich günstigen Rahmenbedingungen (steigende Nachfrage nach Öko-Produkten allgemein, mit 18 Mio. Einwohnern ein großer Markt direkt vor der Haustür) werden Hindernisse im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung von ökologisch erzeugten Produkten gesehen, wie auch verschiedene Studien untermauern (MUNLV, 2004, S. 122ff.). Beispielsweise werden höhere Stückkosten bei der Verarbeitung und Vermarktung, hohe Transportkosten bedingt durch eine geringe Erzeugerdichte und eine unzureichende Bündelung des Angebotes als Hemmnis für eine erfolgreiche Entwicklung des Sektors genannt. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde im Rahmen des EPLR die Verarbeitung und Vermarktung von ökologischen Erzeugnissen gefördert. Maßnahmen und Förderkonditionen hierzu sind ähnlich den Maßnahmen der regionalen Vermarktung.

7.4.3.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?

Die Akzeptanz des Förderprogramms ist zu Beginn der Förderperiode relativ gering gewesen. Obwohl es in 2001 einen regelrechten Boom in der ökologischen Landwirtschaft gab, wurden in den Jahren 2000 bis 2002 nur drei Investitionen in NW im Bereich ökologisch erzeugter Produkte gefördert. Da eine verstärkte Förderung des Sektors politisches Ziel war, wurden ab dem Jahr 2003 die Förderkonditionen verbessert und neue Fördertatbestände eingeführt. Diese Änderungen wurden möglich, da im Jahr 2002 die GAK-Grundsätze geändert wurden und diese Änderungen vom Land NW übernommen werden konnten (siehe auch regionale Vermarktung). Es wurden die Fördersätze für Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung und für Organisationsausgaben für die Gründung und das Tätigwerden von Vereinigungen von Erzeugern erhöht. Dazu wurde die Einführung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen und eine wesentliche Erweiterung von Erzeugervereinigungen förderfähig. Trotz der Änderungen blieb die Anzahl der geförderten Projekte (14) und das Finanzvolumen der Projekte (6,8 Mio. Euro) hinter den Erwartungen der Programmverantwortlichen zurück.

7.4.3.3 Wirkungsanalyse

Im Sektor ökologischer Landbau sind 14 Investitionsprojekte gefördert worden. Diese haben ein Gesamtinvestitionsvolumen von 6,82 Mio. Euro und sind bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 38,6 % mit insgesamt 2,63 Mio. Euro gefördert worden. Die Investitionen wurden an sieben Standorten gefördert, davon liegt einer im Landesteil Rheinland, die übrigen befinden sich in Westfalen.

In die Wirkungsanalyse wurden sechs der sieben Betriebsstätten einbezogen. Die wichtigsten Investitionsmotive waren die Markt- und Absatzentwicklung mit 56 % der Investitionskosten. Rationalisierungsmaßnahmen wurden mit 21 % an zweiter Stelle der Zielabsichten genannt. Weitere 17 % dienten der Verbesserung von Qualität und Hygiene. Insgesamt stand die Absatzorientierung mit 59 % der Investitionskosten im Vordergrund. Innovationen hatten nur in einem Betrieb Bedeutung, allerdings wurden Produktneuentwicklungen überdurchschnittlich häufig genannt.

Die Wertschöpfung ist in vier analysierten Betriebsstätten um 62 % gestiegen (Abbildung 7.2). Das Umsatzwachstum betrug in diesen Betrieben 72 %. Die Arbeitsproduktivität hat in sechs Betrieben ein relativ hohes Niveau, ist aber um 12 % gesunken. Die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) ist sehr verbreitet: vorher haben vier Betriebe QMS genutzt, am Ende waren es fünf. Die Intensität ist von 1,5 auf 2 Systeme je Betrieb gestiegen (Abbildung 7.3). Es wurden hauptsächlich HACCP und sonstige Systeme verwendet. Die Nutzung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen erfolgte genauso häufig wie QMS. EU-Markenzeichen wurden unverändert von drei Betrieben genutzt, ebensoviele nutzten zum Abschluss unternehmenseigene Marken- und Herkunftszeichen. Die Umsätze mit Nutzung regionaler Zeichen sind erheblich auf fast 30 % der Umsätze gestiegen. Bedeutender als die regionalen sind für ökologisch erzeugte Produkte die EU-Markenzeichen mit 42 % der Umsätze beim Abschluss.

In einer von sechs Betriebsstätten werden nicht ausschließlich ökologisch erzeugte Rohwaren verarbeitet. Der Anteil von Öko-Rohwaren ist insgesamt von 82 % auf 85 % gestiegen. Insgesamt wurden zum Abschluss ökologisch erzeugte Rohwaren im Wert von 16,5 Mio. Euro angegeben, was einem Zuwachs um 40 % entspricht (Abbildung 7.4). Insgesamt ist der Rohwarenwert der ausgewerteten Betriebe um 35 % auf fast 20 Mio. Euro gewachsen. Die Vertragsbindung wurde für die fünf wichtigsten Rohwaren abgefragt. Der Anteil Rohwaren mit Vertragsbindung ist um 70 % gestiegen, so dass zum Abschluss 80 % der Rohwaren (Wert) mit Verträgen abgesichert waren. Aufpreise gegenüber dem durchschnittlichen Marktpreis wurden für knapp die Hälfte der Rohwaren angegeben bei nur marginaler Veränderung.

Umweltziele waren in diesem Sektor unbedeutend. Der Energieaufwand ist in vier Betriebsstätten um ein Drittel gesunken, verursacht insbesondere von einem Betrieb, der den Energieeinsatz halbiert hat. Die Energieeffizienz⁷ ist in diesem Sektor dadurch erheblich gestiegen. Der Trinkwasserverbrauch hat um 26 % zugenommen. Die Effizienz des Wassereinsatzes wurde nur in einem Betrieb verbessert.

In der neuen Förderperiode findet keine spezielle Förderung des Sektors ökologisch erzeugte Produkte mehr statt. Die Fördermaßnahme hat sich in diesem Sektor laut Ministerium als ineffizient herausgestellt, da mit hohem Aufwand der Behörden nur relativ geringe Effekte erzielt wurden. Die außerordentlich gewachsene Nachfrage nach ökologisch erzeugten Produkten hat die Vermarkter in die Lage versetzt, aus eigenen Mitteln zu investieren. Die Förderschwerpunkte des Landes NW liegen jetzt in der Förderung der Umstellung auf ökologischen Landbau und der Agrarumweltförderung.

7.4.4 Nachwachsende Rohstoffe

Als bedeutsamer Industriestandort wird Nordrhein-Westfalen als ein guter Standort für die Entwicklung von Verwendungs- und Einsatzmöglichkeiten für nachwachsende Rohstoffe gesehen. Beachtliche Entwicklungs- und Verarbeitungspotenziale werden in der chemischen Industrie vermutet. Dennoch haben trotz hoher Erwartungen bezüglich des Nachfragepotentials bisher nur wenige Produktlinien einen nennenswerten Anbauumfang erreicht. Wesentliches Hemmnis für eine stärkere Nachfrage ist die überwiegend nicht gegebene Wettbewerbsfähigkeit bei den Erzeugungs- und Bereitstellungskosten landwirtschaftlicher Rohstoffe im Vergleich zu fossilen bzw. petrochemischen Rohstoffen. Die seit Ende der 80er Jahre betriebene Forschung und Entwicklung sowie darauf aufbauende Pilot- und Modellvorhaben lassen mittelfristig für einige Produktlinien jedoch Chancen erwarten. Die Märkte für Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen befinden sich überwiegend noch in der Stufe der Marktentwicklung bzw. Markterschließung.

Ausgehend von dieser Situation wurde im Entwicklungsplan „ländlicher Raum“ der Sektor nachwachsende Rohstoffe als förderfähig im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse aufgenommen. Förderfähig sind die Erfassung, Lagerung, Aufbereitung, Vermarktung und ggf. erste Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte für die Verwendung als nachwachsender Rohstoff. Zuwendungsfähig sind Erzeugergemeinschaften und Erzeugerorganisationen sowie Unternehmen, die durch entsprechende Lieferverträge mit Erzeugergemeinschaften, Erzeugerorganisationen und Einzelerzeugern zusammenarbeiten.

⁷ Energieeffizienz gemessen als Wert produzierter Erzeugnisse je kWh Energieverbrauch.

Aus der Wirtschaft hat es nur vereinzelt Anfragen auf Förderung gegeben. Das Ausbleiben von Förderungen lässt sich nur partiell erklären: Unsicherheit hinsichtlich Machbarkeit und wirtschaftlichem Erfolg in dieser jungen Branche erschweren insgesamt Aktivitäten und speziell das Eingehen vertraglicher Bindungen. Die Anhang-I-Begrenzungen sind sicherlich für diesen Sektor sehr problematisch. Daneben gibt es in diesem Bereich noch keine etablierten Verwendungs- und Verarbeitungswege. Das Förderangebot ist tatsächlich eher das Offenhalten einer Option, die eventuell genutzt werden kann, oder eben aufgrund mangelnder praktikabler Ideen nicht genutzt wird.

Die Auswirkung einer möglichen KMU-Regelung ist nicht eindeutig abzuschätzen. Einerseits gab es bisher erst ein Projekt, welches auch unter KMU förderfähig gewesen wäre, und mögliche Projekte in diesem Bereich sind Neugründungen kleiner Unternehmen, die vermutlich auch unter KMU fallen. Andererseits würde man großen Unternehmen den Einstieg in diesen Sektor erschweren, wenn man ihnen Förderungsmöglichkeiten verwehrt, die kleine Unternehmen erhalten können.

7.4.5 Obst, Gemüse & Kartoffeln

7.4.5.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Der Sektor Obst, Gemüse und Kartoffeln wird im EPLR in drei Bereiche unterteilt, und zwar frisches Obst und Gemüse, verarbeitetes Obst und Gemüse sowie Kartoffeln. Der Gemüseanbau ist traditionell ein bedeutender Bereich der Landwirtschaft in NW. Die Betriebe sind im bundesdeutschen Vergleich relativ günstig strukturiert: 15 % der Betriebe bewirtschafteten im Jahr 2005 rund 18 % der Gemüseanbaufläche bei einer durchschnittlichen Betriebsgröße von rd. 10 ha je Betrieb. Die Gemüseanbauflächen im Freiland sind von 1994 bis 2004 bei rund 20 000 ha fast unverändert geblieben. Damit verfügt NW über das größte Flächenpotential in der Gemüseerzeugung. Die Baumobstfläche betrug in den Jahren 1994 und 2005 jeweils rd. 2 800 ha. Dagegen wurde der Erdbeeranbau in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt auf 3 500 ha. Ein Großteil des Gemüses wird als Frischware (60-65%) vermarktet, der Rest wird zu Konserven (25-30%) oder Tiefkühlkost (10-15%) weiterverarbeitet (MUNLV, 2004). Da NW mit seiner hohen Bevölkerungszahl gleichzeitig auch ein Zentrum des Verbrauchs mit steigender Nachfrage ist, sind die Rahmenbindungen für eine erfolgreiche Entwicklung des Sektors durchaus gegeben.

Die Absatzstruktur von Frischgemüse ist zurzeit von einer tiefgreifenden Veränderung geprägt, unter anderem bedingt durch Änderungen der Absatzstruktur in den Niederlanden (vom Versteigerungssystem zu einem Festpreissystem) und durch eine fortschreitende Konzentration auf der abnehmenden Seite (LEH) verbunden mit massivem Preisdruck auf der Erzeugerstufe. An diesem Punkt setzt die Förderstrategie des EPLR an. Es wurde ver-

sucht, durch gezielte Förderung der Konzentration und Rationalisierung der Absatzstrukturen den einheimischen Produzenten dauerhaft Vermarktungsmöglichkeiten zu geben. Es wurde befürchtet, dass ohne effiziente und wettbewerbsfähige Strukturen bei den Absatzeinrichtungen Marktanteile verlorengehen könnten und die Produktion von Frischgemüse für den heimischen Markt abwandern würde, obwohl günstige Rahmenbedingungen vorhanden sind.

Die Verarbeitung von Obst und Gemüse ist in NW von großer Bedeutung. Die Zahl der Obst- und Gemüseverarbeitungsunternehmen hat sich in den 90er Jahren von 41 auf 49 erhöht (MUNLV, 2004: S.147). Diese haben wiederum Anbauverträge über eine Fläche von ca. 5 600 ha mit landwirtschaftlichen Betrieben in NW abgeschlossen, was der Existenzsicherung der Betriebe dient. Die Branche steht in hartem internationalen Wettbewerb; zunehmend aus Osteuropa. Gleichzeitig ist der Preisdruck vom LEH ein beachtliches Problem für die Branche. Daher soll mit der Förderung versucht werden, durch Investitionen die Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsbetriebe zu erhöhen, damit die Produktion im Land NW bleibt. Geplant waren unter anderem Investitionen in den Umweltschutz und in die Ressourcenschonung, in die Rationalisierung der Verarbeitung und in Lagerungskapazitäten.

Investitionen im Bereich frisches Obst und Gemüse wurden nur dann gefördert, wenn sie nicht in den Geltungsbereich der VO Nr. 2200/1996 fallen, z.B. wenn es außergewöhnlich große Investitionen sind, die den Betriebsfonds der EO überlasten.

Der Kartoffelanbau gewann zunehmend Bedeutung für die Landwirtschaft in NW. In 1998 wurden ca. 28 800 ha Kartoffeln angebaut mit steigender Tendenz. In dieser Branche wurden Defizite bei den Absatzstrukturen gesehen. Insbesondere wurde ein Mangel an ausreichenden Lagerkapazitäten identifiziert. Daher wurden Investitionen in die Lagerhaltung und in die Annahme, Sortierung und Verpackung von Kartoffeln als sinnvolles Instrument gesehen, um die Marktstruktur zu verbessern. Diese Investitionen sollen den Produzenten weitere Vermarktungsalternativen offen halten.

7.4.5.2 Wirkungsanalyse

Im Sektor Obst und Gemüse (frisch und verarbeitet) sind bis zum 15.10.2006 insgesamt 29 Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 31,3 Mio. Euro bewilligt worden. Bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 28,7 % wurden Beihilfen in Höhe von rd. 9 Mio. Euro gewährt. Von den 17 geförderten Standorten befinden sich sechs im Landesteil Westfalen und die übrigen elf im Rheinland. Es wurden Abschlussbögen von 15 Betriebsstätten analysiert, die rd. 18 Mio. Euro der förderfähigen Investitionskosten reprä-

sentieren. Aufgrund von Mehrfachförderung einiger Betriebsstätten lagen Folgeprojekte zur Abschlussbewertung noch nicht vor.

In den ausgewerteten 15 Betriebsstätten waren die Markt- und Absatzausrichtung das wichtigste Investitionsmotiv mit insgesamt 36 % der Investitionskosten (Tabelle 7.9). Rationalisierungsziele wurden mit 22 % der Investitionen an zweiter Stelle genannt. Qualitäts- und Hygieneverbesserung wurden mit 16 % eingeschätzt. Insgesamt wurden fast die Hälfte der Investitionen zugunsten der Absatzorientierung durchgeführt. Ein Drittel der Betriebe wird aufgrund der Zielanalyse als Innovatoren bezeichnet. Die Entwicklung von neuen Produkten war vor der Antragstellung auf einem hohen Niveau und wurde im Förderzeitraum um 80 % erhöht. Die innovativen Betriebe haben deutlich mehr neue Produkte entwickelt als die nicht innovativen.

Trotz dieser Bemühungen ist die Wertschöpfung⁸ in 13 Betrieben um 22 % gesunken (Abbildung 7.2). Zwar ist die Wertschöpfung dieses Sektors auch im bundesdeutschen Vergleich leicht gefallen, aber dort wurden wachsende Umsätze erzielt. In NW sind die Umsätze im Sektor O&G um 10 % gesunken. Da die Abschlüsse jeweils unterschiedliche Jahre betreffen und die Erlöse je nach Marktlage erheblich schwanken, muss dieses Ergebnis aber mit Vorsicht betrachtet werden. Die Arbeitsproduktivität hat mit rd. 200.000 Euro Produktionswert je FTE ein vergleichsweise niedriges Niveau und ist ebenfalls um 5 % gesunken.

Die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) hat förderbedingt um zwei Betriebsstätten auf zuletzt 13 von 15 Betrieben zugenommen. Die Intensität⁹ ist von 1,7 auf 2 gestiegen und ist im Vergleich zu anderen Sektoren hoch (Abbildung 7.3). Neben sonstigen QMS werden HACCP und ISO-Vereinbarungen am häufigsten genannt bzw. oft zusätzlich eingeführt. Der Anteil ökologisch erzeugter Rohwaren hat im Sektor O&G von 0,4 auf 1,3 % der Rohwaren zugenommen. Mehr als die Hälfte der Betriebsstätten nutzen Güte-, Marken- und Herkunftszeichen. Es gab nur einen zusätzlichen Nutzer in der Förderperiode. Neben unternehmenseigenen und regionalen Markenzeichen werden sehr häufig Herkunftszeichen verwendet. Die Anzahl der Nutzer einzelner Zeichenkategorien hat sich kaum verändert, aber die mit Zeichen versehenen Umsätze haben sich deutlich verändert. Die Umsätze mit unternehmenseigenen Markenzeichen sind mehr noch als in anderen Sektoren um 73 % gesunken, so dass zum Abschluss nur noch 20 % der Umsätze mit Unternehmensmarken gekennzeichnet waren. Dagegen wurden regionale Markenzeichen und

⁸ Die Wertschöpfung wurde näherungsweise aus dem Umsatz minus Materialaufwand minus Bezug von Handelswaren ermittelt.

⁹ Intensität ist die durchschnittliche Anzahl Systeme je Betriebsstätte.

Herkunftszeichen für zunehmende Umsatzanteile eingesetzt. Regionale Herkunftszeichen wurden zum Abschluss für 30 % der Umsätze verwendet.

Die positive Wirkung der Maßnahme auf die Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte wird durch den Rohwarenbezug belegt. Der Bezug von Rohwaren hat im Sektor O&G um 26 % auf einen Wert von rd. 60 Mio. Euro zugenommen. Für die fünf wichtigsten Rohwaren wurden Angaben zur Vertragsbindung ermittelt. Der Anteil Rohwaren mit Vertragsbindung ist bei 60 % der Rohwarenwerte nahezu unverändert geblieben (Abbildung 7.4). Die mit Verträgen gesicherten Rohwaren haben durch die Steigerung der Gesamtwerte um 28 % zugenommen. Aufschläge auf den durchschnittlichen Marktpreis wurden vor der Antragstellung für 21 von 40 genannten Rohwaren gewährt. Nach Abschluss der Investition waren es 29 von 45 genannten Rohwaren.

Verbesserte Wirkungen auf die Umwelt sind nur für den Trinkwassereinsatz nachweisbar. Dem Umweltschutzziel wurden 8 % der Investitionen zugeordnet. Unter Berücksichtigung der Ziele ‚neue Techniken‘ und ‚bessere Verwertung von Nebenprodukten‘ sind es 13 % der Investitionen, die insgesamt als günstig für die Umwelt angesehen werden (Abbildung 7.5). Der Energieaufwand ist um 36 % gestiegen. Die Energieeffizienz¹⁰ hat in sieben von 14 Betrieben zugenommen, aber insgesamt hat sich die Effizienz in diesem Sektor verschlechtert. Dagegen wurde der Einsatz von Trinkwasser um insgesamt 21 % reduziert. Insgesamt sechs der 15 Betriebe waren an dieser Einsparung beteiligt. Eine erhöhte Wassereffizienz weisen sogar acht Betriebsstätten aus.

Die Förderung im Sektor Obst und Gemüse hat wichtige Ziele wie die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit verfehlt. Andererseits ist der Rohwarenabsatz gesichert worden. Eine Fortsetzung der Förderung wird in diesem Bereich nicht empfohlen und ist nicht vorgesehen. Der wichtige Frischmarkt für Obst und Gemüse wird über die EO im Lande im Rahmen der GMO berücksichtigt. Förderoptionen sollten offen gehalten werden, um Wettbewerbsnachteile für den wachsenden Frischmarkthandel außerhalb der EO auszugleichen.

Im Sektor Kartoffeln wurden 14 Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 14,92 Mio. Euro bewilligt. Bei einem durchschnittlichen Fördersatz von 28 % erhielten die Unternehmen Beihilfen in Höhe von 4,17 Mio. Euro. Im Landesteil Westfalen befinden sich nur zwei der insgesamt zwölf geförderten Betriebsstätten. Der Anbauschwerpunkt für Kartoffeln liegt im Rheinland. Für die Wirkungsanalyse liegen Abschlussangaben von nur sechs der zwölf geförderten Betriebe vor. Die Auswertungsergebnisse repräsentieren mit 5,7 Mio. Euro Investitionskosten nur gut ein Drittel der getätigten Investitionen.

¹⁰ Effizienz als Wert produzierter Erzeugnisse je kWh.

Die Investitionsmotive lagen in den sechs Betrieben mit 40 % vorrangig in Qualitäts- und Hygieneverbesserungen. An zweiter Stelle wurden Rationalisierungsziele (34 %) angegeben. Die Marktausrichtung war mit 17 % wichtig. Insgesamt standen Ziele zur Optimierung der Prozesse mit 77 % der Investitionskosten im Vordergrund. Zwei der sechs Betriebe sind als Innovatoren zu bezeichnen. Umweltziele sind unbedeutend.

Die Wertschöpfung konnte auf Grund von Mängeln in den Erhebungsbögen nur für zwei Betriebsstätten ermittelt werden. Die Wertschöpfung ist in diesen Betrieben um 14 % gestiegen. Die Arbeitsproduktivität ist in sechs Betrieben geringfügig gesunken.

Die große Bedeutung der Qualitätsziele bestätigt sich darin, dass drei Betriebsstätten zusätzlich QMS eingeführt haben. Zum Abschluss weisen alle sechs Betriebe die Nutzung von QMS aus. Die Intensität ist von 0,5 auf 1,6 gestiegen (vgl. Abbildung 7.3). Jeder Betrieb hat mindestens ein sonstiges QMS genutzt, daneben sind keine Schwerpunkte zu erkennen. Ökologisch erzeugte Rohwaren wurden in einem Betrieb zusätzlich eingeführt und haben zum Abschluss einen Anteil von 1 % der Rohwaren. Die Nutzung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen wurde nicht ausgewiesen.

Die Erzeuger haben indirekt aus der Förderung profitiert, weil der Rohwarenbezug um 42 % auf 11 Mio. Euro zugenommen hat (vgl. Abbildung 7.4). Der Anteil der Vertragsbindung am gesamten Rohwarenbezug ist von 70 auf 57 % gesunken. In diesem Sektor ist es nicht gelungen, die Verarbeitung von Kartoffeln voranzubringen. Dagegen hat der Vermarktungsbereich wichtige Ziele erreicht. Die Förderung sollte eingestellt werden, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

7.4.6 Blumen & Zierpflanzen

7.4.6.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm

Für den Blumen- und Zierpflanzenbau ist NW traditionell der wichtigste Standort innerhalb von Deutschland. Mehr als ein Viertel der bundesdeutschen Erzeugerbetriebe aus diesem Bereich wirtschaften in NW, darunter überdurchschnittlich viele Produktionsbetriebe mit mehr als 1 ha gärtnerischer Nutzfläche, die auf indirekte Vermarktungswege angewiesen sind (Statistisches Bundesamt, 2006). Die Verkaufserlöse dieses Sektors sind von 1999 bis 2006 leicht gestiegen und halten einen stabilen Anteil von 11 % der gesamten Erlöse aus landwirtschaftlicher Erzeugung (vgl. Tabelle 7.1).

Die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors ist in NW auf Grund der gut entwickelten Absatzstrukturen und der Nähe zu den Verbrauchszentren günstig. Ursachen hierfür sind unter anderem eine relativ hoch qualifizierte und gut strukturierte Produktionsebene sowie eine

leistungsfähige Vermarktungsebene. Die Vermarktungsebene hat als Antwort auf den Strukturwandel im abnehmenden Sortiments- und Fachhandel rechtzeitig reagiert, indem sie die Strategie der Vergrößerung und Konzentration durch Fusionen und Kooperationen konsequent umgesetzt hat. Ein Vermarktungsunternehmen besetzt inzwischen deutschlandweit eine dominierende Stellung. Dieses Unternehmen verfügt über ein erfolgreiches Organisationskonzept und expandierte mit staatlicher Unterstützung mehrerer Bundesländer.

Die Strategie ist auf die Erhaltung und den Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit ausgelegt. Die Erzeugung von Blumen und Zierpflanzen in NW soll gesichert und ausgeweitet werden. Als konkrete Maßnahmen waren der Ausbau der Vermarktungszentren für Schnittblumen und Topfpflanzen sowie lokaler Abholmärkte vorgesehen.

7.4.6.2 Haben sich Rahmenbedingungen verändert, die eine Änderung der Strategie bedingen?

Die Rahmenbedingungen für den Sektor Blumen und Zierpflanzen haben sich im Laufe der Förderperiode verschärft. Die Branche wird weiterhin vom Strukturwandel und den Konzentrationsprozessen im Sortiments- und Fachhandel geprägt. Der Wandel zeichnet sich wie im Lebensmittelhandel in einer Spaltung der Verbrauchsmärkte auf zwei Segmente ab: Einerseits behauptet sich ein Top-Segment mit hoher Qualität und relativ hohen Preisen und auf der anderen Seite wächst der Anteil eines Niedrigpreissegmentes für den Discountbereich. Das mittlere Segment bricht zusehends weg. Im Discountbereich sinken die Margen tendenziell mit der Wirkung, dass der Wettbewerbsdruck auf der Vermarktungsebene zunimmt mit negativen Auswirkungen für die Produzenten. In der Vermarktung von Blumen und Zierpflanzen sind die benachbarten Niederlande weiterhin tonangebend in Europa. Dort fusionierten die beiden größten Blumenversteigerungen, die damit 95 % der niederländischen Umsätze im Blumengeschäft vereinen. Diese neue Megaversteigerung hat im Jahr 2007 rund 4 Mrd. Euro Umsatz gehabt. Die deutsche Organisation hat nicht einmal ein Fünftel davon umgesetzt.

7.4.6.3 Wirkungsanalyse

Im Sektor Blumen und Zierpflanzen wurden neun Projekte mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 95,5 Mio. Euro bewilligt. An öffentlichen Investitionsbeihilfen wurden 28,6 Mio. Euro ausgezahlt, dies entspricht einer Förderintensität von 30 %. Eine Betriebsstätte von insgesamt sieben wurde im Landesteil Westfalen gefördert. Weitere sechs Betriebsstätten wurden im Rheinland realisiert, wo sich der Erzeugungsschwerpunkt befindet.

Die Wirkungsanalyse bezieht sich auf sechs der sieben geförderten Betriebsstätten und ist mit 97 % der Investitionskosten repräsentativ. Als Investitionsmotiv wird für 57 % der Investitionen die Schaffung neuer Absatzmöglichkeiten angegeben. Der Rest ist für die Rationalisierung der Vermarktung vorgesehen. Innovationsziele werden nicht genannt, dennoch ist die Anzahl neu entwickelter Produkte hoch, aber unverändert geblieben. Die Wertschöpfung wurde für vier Betriebe ermittelt und ist um fast 8 % gesunken. Bei einer Umsatzsteigerung von 18 % auf fast 330 Mio. Euro erscheint die Abnahme der Wertschöpfung nicht plausibel. Die Arbeitsproduktivität hat in sechs Betrieben ein ausgesprochen hohes Niveau, ist aber um 23 % gesunken. Qualitätsziele wurden nicht genannt und QMS oder Gütezeichen sind in diesem Sektor nicht genutzt worden.

Der Erzeugernutzen wird über die gelieferten „Rohwaren“ belegt. Der Wert der bezogenen Blumen und Zierpflanzen ist um 9 % auf 280 Mio. Euro gestiegen. Eine Vertragsbindung musste im Sektor B&Z nicht nachgewiesen werden und daher fehlen die Angaben der geförderten Betriebsstätten hierzu. Die Erzeuger profitieren von der Förderung in der Form, dass einerseits die Vermarktungsgebühren im Vergleich zu den niederländischen Wettbewerbern ähnlich günstig sind und andererseits erst durch diese Vermarktungseinrichtungen Chancen zum Verkauf an Großabnehmer bestehen, die bei kleineren Vermarktungseinrichtungen nicht einkaufen, sondern ihren Bedarf im benachbarten Ausland decken würden (MUNLV, 2005). Die große Vermarktungsorganisation ist eine von den Erzeugern getragene Genossenschaft für die Vermarktung von Blumen und Zierpflanzen und bezieht einen großen Teil der Waren von eigenen Erzeugern.

Das Ziel der Förderung, die Errichtung innovativer Vermarktungssysteme für Blumen und Zierpflanzen mit deutschlandweiter Bedeutung, wurde erreicht. Von dem geschaffenen integrierten Konzept profitieren die Erzeugerbetriebe, die in einem gesättigten Markt Absatzmöglichkeiten erhalten. Die große Vermarktungsorganisation wird infolge der KMU-Begrenzung gemäß den Vorgaben zur ELER-VO nicht mehr förderfähig sein. Die geschaffenen Infrastrukturmaßnahmen zur Vermarktung von Blumen und Zierpflanzen sollten dieses Unternehmen in die Lage versetzen, zukünftig aus eigenen Kräften weitere notwendige Investitionen zu finanzieren. Die Förderung sollte eingestellt werden, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

7.5 Administrative Umsetzung (Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung)

Das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd (LEJ) in Düsseldorf als zentrale Bewilligungsstelle für die Sektoren REP, OEP, NR, KA und O&G (Verarbeitung) führte in 2003 eine einheitliche Antragsfrist (15.03.; ab 2004: 31.03.) für beabsichtigte Fördermaßnahmen in den Bereichen Marktstrukturgesetz und –verbesserung ein. Über diese Frist wurden die Interessenten per Rundschreiben (soweit Adressen bekannt) oder über Bekanntmachungen bzw. Veröffentlichungen am Anfang des Jahres informiert. Die Gründe hierfür waren bzw. sind:

- die Fördermaßnahmen einem möglichst großen, in Frage kommenden Interessentenkreis bekannt zu machen,
- den Mittelbedarf für das laufende Haushaltsjahr wie auch für die kommenden Haushaltjahre rechtzeitig und dem Bedarf entsprechend planen zu können,
- das Antragsverfahren transparenter zu gestalten und
- eine Gleichbehandlung von Interessenten zu gewährleisten.

Gleichzeitig erfolgt mit Bekanntgabe der Antragsfrist die Information, dass – sofern Fördermittel in einer Höhe bereitgestellt werden, mit der nicht alle förderfähigen Anträge bedient werden können – zuerst die fristgerecht eingegangenen, mit einer gesichert erscheinenden Gesamtfinanzierung ausgestatteten und vollständige Anträge berücksichtigt werden.

Diese Anforderungen geben u. a. einen Handlungsraum für Priorisierungen der Fördermöglichkeiten von Anträgen im Fall knapper Haushaltsmittel. D. h. konkret, dass nach den fristgerechten Anträgen mit zweiter Priorität unvollständige Anträge, bei denen z. B. die Gesamtfinanzierung noch nicht eindeutig klar ist, berücksichtigt werden. Diesen wird weitere Zeit (ca. 4 Wochen) eingeräumt, um Unklarheiten zu beseitigen. Seit Einführung des neuen Verfahrens in 2003 hat sich gezeigt,

- dass Anträge nur von denjenigen gestellt werden, die großes Interesse an einer Förderung haben (Vermeidung von Mitnahmeeffekten),
- dass qualitativ befriedigende Anträge eingereicht werden und somit
- sich die Antragsabwicklung und die Zusammenarbeit mit den Antragstellern effizienter gestaltet und
- dass sich die Verlässlichkeit des Bewilligungsverfahrens verbessert, weil die Antragsteller rechtzeitig über Chancen und Zeiträume Auskunft erhalten.

Anträge, die nach der Frist (im Laufe des Jahres) eingereicht werden, können dann nur noch bedient werden, wenn nach erfolgtem o. g. Priorisierungsverfahren noch Fördermittel in erforderlicher Höhe zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2005 wurde erstmalig eine Befragung der Unternehmen durchgeführt, die ab dem Jahr 2000 Förderung beantragt hatten. Weit überwiegend wurde die Zusammenarbeit als gut bis sehr gut beurteilt. Angeregt wurde eine eingehendere Information über Programminhalte. Insgesamt spiegelt die Befragung als solches schon das Bemühen des LEJ wider, seine Tätigkeit an den Bedürfnissen der Zielgruppen auszurichten (Landesamt für Natur, 2008).

Eine zentrales Werkzeug der Evaluierung stellt der im Kapitel 0 erläuterte Erhebungsbogen dar, der von den Begünstigten auszufüllen ist und von den Evaluatoren ausgewertet wird. Im Bundesland NW wurden laut Projektliste insgesamt 82 Projekte bewilligt. Von 78 Projekten wurden bislang Antragsbögen geschickt (95 % der bewilligten Projekte). Von 45 Projekten liegen EB im Antrags- und Abschlussstadium vor, das entspricht einer Erfassungsrate von 55 % der bewilligten Projekte. Die Basis der Auswertungen zur Wirkungsanalyse bilden aufgrund von Mehrfachförderungen in sieben Betriebsstätten schließlich 38 ausgewertete Betriebsstätten. Damit repräsentiert die Auswertung 66 % der insgesamt 58 geförderten Betriebsstätten.

7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Für die folgende Beantwortung der Bewertungsfragen der EU gelten die im Kapitel ‚Methodischer Ansatz‘ gemachten Einschränkungen der Interpretationsmöglichkeiten. Bevor darauf im Einzelnen eingegangen wird, geben die folgenden Tabellen einen Gesamtüberblick über die von den Begünstigten angegebenen Zielsetzungen der Projekte und deren jeweiligen Anteilen an der Summe der förderfähigen Investitionen. Darauf wird im weiteren Verlauf Bezug genommen. Abgefragt wurden die Anteile, die die Begünstigten jedem der zwölf vorgegebenen Ziele zuordnen, wobei die Summe der Anteile 100 % betragen musste. Insgesamt bezieht sich die Auswertung auf 38 geförderte Betriebsstätten.

Tabelle 7.9: Gesamtinvestitionskosten nach Zielen und Sektoren¹¹

Ziel	Sektor	O&G	B&Z	KA	NR	REP	OEP	Gesamt	
	Anzahl Projekte	15	6	6	1	4	6	38	%
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	5.472	0	691	0	519	1.614	8.296	6,0
2	Neue Absatzmöglichkeiten	1.348	61.562	312	0	65	552	63.840	45,8
3	Rationalisierung Vermarktung	1.524	47.010	1.940	0	196	443	51.114	36,7
4	Rationalisierung Verarbeitung	2.663	0	87	0	0	334	3.084	2,2
5	Aufmachung Verpackung	1.836	0	0	0	10	24	1.871	1,3
6	Nutzung Nebenprodukte	175	0	23	1.045	10	0	1.254	0,9
7	Neue Techniken	695	0	384	0	10	64	1.153	0,8
8	Innovative Investitionen	598	0	0	0	93	81	773	0,6
9	Qualitätsverbesserung	2.067	0	2.135	0	50	562	4.815	3,5
10	Hygieneverbesserungen	939	0	227	0	0	68	1.234	0,9
11	Umweltschutz	1.447	0	87	0	147	80	1.761	1,3
12	Tierschutz	50	0	0	0	49	9	108	0,1
	Summe	18.815	108.571	5.887	1.045	1.152	3.831	139.302	100

Quelle: Auswertung EB, eigene Darstellung

¹¹ 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 7.10: Anzahl der Zielnennungen nach Sektoren

Ziel	Sektor	O&G	B&Z	KA	NR	REP	OEP	Gesamt	% von
	Anzahl Projekte	15	6	6	1	4	6	38	38 = 100
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	11	0	3	0	4	2	20	53
2	Neue Absatzmöglichkeiten	8	6	3	0	3	3	23	61
3	Rationalisierung Vermarktung	8	4	4	0	2	5	23	61
4	Rationalisierung Verarbeitung	9	0	1	0	1	3	14	37
5	Aufmachung Verpackung	7	0	0	0	1	1	9	24
6	Nutzung Nebenprodukte	3	0	1	1	1	0	6	16
7	Neue Techniken	6	0	2	0	1	1	10	26
8	Innovative Investitionen	3	0	0	0	1	2	6	16
9	Qualitätsverbesserung	12	0	5	0	2	4	23	61
10	Hygieneverbesserungen	5	0	1	0	0	2	8	21
11	Umweltschutz	5	0	1	0	1	2	9	24
12	Tierschutz	1	0	0	0	1	1	3	8
	Summe	78	10	21	1	18	26	154	

Quelle: Auswertung EB, eigene Darstellung.

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 ungeachtet sektoraler Unterschiede die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe kaum verbessert hat. Trotz der prozess- und absatzorien-

tierten Investitionszielsetzungen sowie einer gesteigerten Innovationstätigkeit verschlechterten sich Wertschöpfung und Arbeitsproduktivität deutlich.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen **Zielen**¹² zuzuordnen ist (vgl. Tabelle 7.9). 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 fast allen Unternehmen von Bedeutung. In 34 von 38 Betriebsstätten wird mindestens eines der Ziele aus der Gruppe „Prozessoptimierung“ genannt. Ziele aus der Gruppe „Absatzorientierung“ wurden in 31 geförderten Betriebsstätten genannt. Die Gewichtung der Zielausprägung mit der Höhe der Investitionssumme zeigt, dass stärker in Ziele der „Absatzorientierung“ als in Ziele der „Prozessoptimierung“ investiert wurde. Im Durchschnitt aller Erhebungsbögen entfallen 54 % der Investitionssumme auf die Ziele „Absatzorientierung“, dies entspricht 74,78 Mio. Euro. Auf die Ziele „Prozessoptimierung“, entfallen 43 % oder 60,17 Mio. Euro der Investitionssumme.

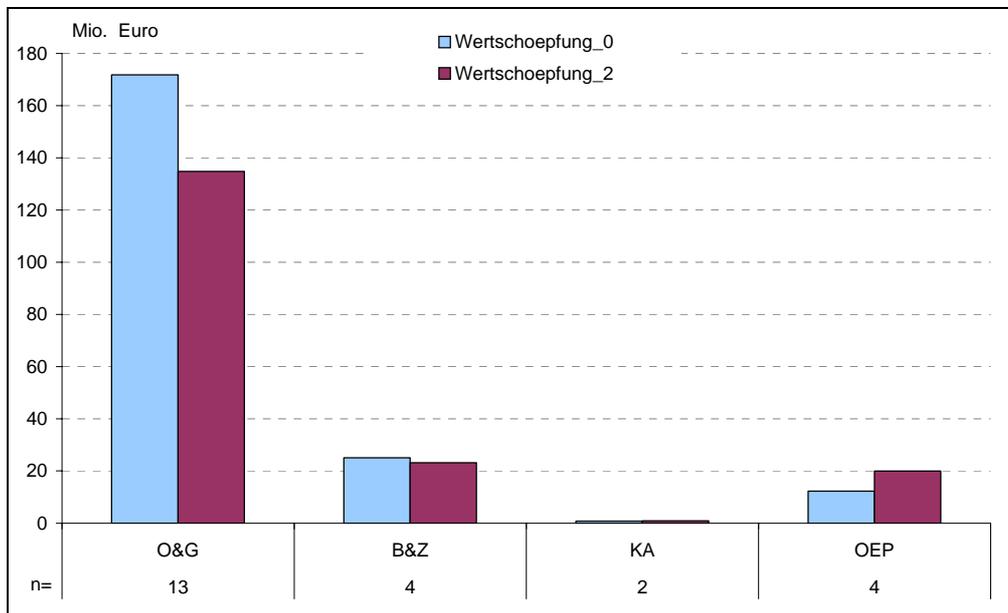
Wertschöpfung ist als Basis für die Entwicklung und Stärkung des Markterfolgs von entscheidender Bedeutung. Die Entwicklung der Wertschöpfung in den wichtigen Sektoren ist in Abbildung 7.2 dargestellt. Die Berechnung erfolgt näherungsweise aus dem Umsatz, abzüglich dem Bezugswert von Handelswaren¹³ und 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 38 geförderten und in die Auswertung eingegangenen Betriebsstätten können aufgrund von lückenhaftem Datenmaterial nur 23 zur Berechnung der Wertschöpfung herangezogen werden. Über alle geförderten Betriebsstätten und alle Sektoren hinweg sank die Wertschöpfung um -14,8 %. Diese negative Gesamtangabe wird vor allem durch die gesunkene Wertschöpfung in den Sektoren O&G und B&Z geprägt. Insgesamt weisen nur die Sektoren Kartoffeln und OEP eine positive Wertschöpfungsänderung auf.

¹² Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystemes für den Bereich V&V.

¹³ Bei fehlenden Angaben zum Handelswarenbezug erfolgt die Berechnung aus dem Handelswarenumsatz. In diesem Fall verringert sich die Wertschöpfung.

Abbildung 7.2: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland Nordrhein-Westfalen vor (0) und nach (2) der Investition



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 wird daher verzichtet.

Die **Stückkosten** dienen als Indikator zur Messung der Effizienz von Verarbeitungs- und Vermarktungsprozessen. Sie sind nicht für eine Auswertung geeignet. Die Berechnung als Summe aus Material- und Personalaufwand dividiert durch die Menge produzierter Erzeugnisse lässt sich zwar durchführen, als Vergleichsgröße eignet sich der Indikator jedoch lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors gegeben sind. Eine Aussage kann nur zur Veränderung der Stückkosten getroffen werden. Von den 38 geförderten Betriebsstätten mit Abschluss liegen nur für 29 Betriebsstätten auswertbare Angaben vor. Davon stiegen in 14 Fällen die Stückkosten, in weiteren 15 Fällen sanken sie. Dieser Indikator bietet somit keine eindeutige Interpretationsgrundlage.

Als Indikator für rationelle Produktionsverfahren und damit eine veränderte Wettbewerbsfähigkeit kann die Veränderung der **Arbeitsproduktivität** (Wert produzierter Erzeugnisse dividiert durch Summe Anzahl Beschäftigter) herangezogen werden. Insgesamt kann in den geförderten Betriebsstätten ein Trend zu einer gesunkenen Arbeitsproduktivität festge-

stellt werden. Ähnlich wie bei den Stückkosten sind auch hier große Schwankungen zwischen unterschiedlichen Produktbereichen zu verzeichnen, so dass absolute Zahlen nur sehr wenig Aussagekraft hätten. Die Auswertung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass in den Erhebungsbögen lediglich Angaben zu Vollarbeitskräften, Teilzeitarbeitskräften, geringfügig Beschäftigten und Auszubildenden gemacht wurde, die von den Evaluatoren gewünschte Abfrage von Full-Time-Equivalent (FTE) konnte nicht durchgesetzt werden. Daher erfolgte die Berechnung der FTE unter Anwendung gängiger Multiplikatoren. Die Arbeitsproduktivität ist sektorübergreifend um $-8,4\%$ gesunken. Die Änderungen der Arbeitsproduktivität waren zudem in allen Sektoren negativ. Damit zählt Nordrhein-Westfalen zu den wenigen Bundesländern mit einer negativen Veränderung der Arbeitsproduktivität.

Innovationsaktivitäten können Hinweise geben auf die Anstrengung der geförderten Betriebe, zusätzliche Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Ein Unternehmen gilt als innovativ, wenn es in vergangenen Jahren Produkt- und/oder Prozessinnovationen durchgeführt hat. Im Erhebungsbogen werden beide Innovationsmöglichkeiten (Produkt- und Prozessinnovation) in der Abfrage zur Investitionszielsetzung (Ziel 7 und Ziel 8) berücksichtigt. Da Produktinnovationen meist mit Prozessinnovationen einher gehen, werden die Ziele 7 und 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 den 38 geförderten Betriebsstätten sind neun Antragsteller in die innovative Zielgruppe einzuordnen, d.h. für 24% der Antragsteller sind innovative Produkte und Prozesse direktes Ziel der Investitionen. Über alle Bundesländer sind es 37% .

Beispiele für Innovationen sind die Entwicklung neuer Produkte, neuer Technologien und Herstellungsverfahren. Anhand der Angaben im Erhebungsbogen können Auswertungen zu Innovationen nur für den Bereich der Neuproduktentwicklung erfolgen. Die Anzahl der eingeführten Neuprodukte stieg über die 38 geförderten Betriebsstätten vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zum Abschluss um 79% von 87 auf 156 eingeführte Neuprodukte. Die Gruppe der neun ‚Innovatoren‘ trug wesentlich stärker zu dieser Steigerung der Neuproduktentwicklung bei als die Gruppe der ‚Nicht-Innovatoren‘.

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 Innovationstätigkeit im Investitionszeitraum lässt daher keine genauen Aussagen über die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit zu.

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

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

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

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

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

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung von Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung begleitet ist. Die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), insbesondere in den Sektoren O&G sowie OEP machen dieses deutlich. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Öko-Produkte) sowie 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. Zudem ist die Nutzung von QMS wie auch von Gütezeichen im Vergleich zu allen Bundesländern unterdurchschnittlich.

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 wird in 23 von 38 Betriebsstätten (61 %) genannt, aber mit 4,8 Mio. Euro entfallen nur 3,5 % der Investitionssumme auf dieses Ziel (vgl. Tabelle 7.9). Überproportional wichtig ist das Qualitätsziel in den Sektoren Kartoffeln, ökologische Produkte sowie Obst und Gemüse. Ziel 5 wird in 9 Betrieben (24 %) genannt mit einer Investitionssumme von nur 1,8 Mio. Euro (1 %). Die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung ist nur im Sektor O&G mit 10 % der Investitionskosten 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. In acht von 38 Betriebsstätten (21 %) wird dieses Ziel mit nur 1 % der Investitionssumme genannt. In den Sektoren Obst und Gemüse sowie Kartoffeln ist das Hygieneziel bedeutend. Investitionsmaßnahmen verwenden jeweils neue Techniken, die auf den Hygienerichtlinien basieren.

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 deutlicher Anstieg der Verwendung von QMS zu verzeichnen. Von 38 Betriebsstätten verfügten vor Projektbeginn 19 (50%) über mindestens ein QMS. Nach Projektabschluss verfügen 28 Betriebsstätten (74 %) über mindestens ein QMS. Es besteht ein Trend zur Anwendung verschiedener QMS. Insgesamt liegt die Nutzung von QMS um 10 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt aller Bundesländer.

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

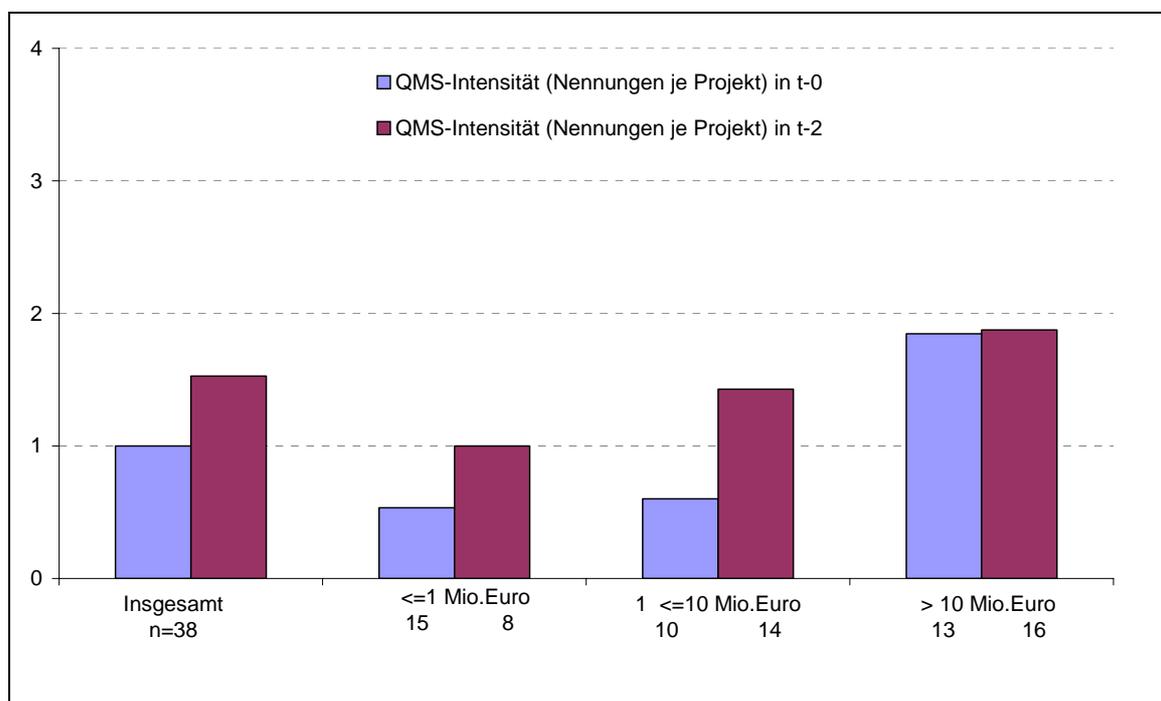
1. ISO 9000ff
2. TQM (Total Quality Management)
3. GMP (Good Manufacturing Practice)
4. HACCP gemäß EU-Hygienerichtlinie
5. Vertragliche Regelungen mit Qualitätsvorgaben

In allen Betriebsstätten stieg die Anzahl der angegebenen Systeme von 38 auf 58 (+53 %). Die Kennzahl QMS-Intensität gibt die durchschnittliche Anzahl der angegebenen Systeme je Betrieb an, worin Nichtnutzer inbegriffen sind. Die Intensität ist von 1,0 auf 1,5 Systeme je Betrieb gestiegen (Abbildung 7.3). In Einzelfällen wurden bis zu fünf Systeme je Betriebsstätte angegeben.

Abbildung 7.3 zeigt die zunehmende Verwendung von QMS nach Umsatzgrößen der Betriebe. QMS werden in Betriebsstätten mit einem Umsatz von mehr als 10 Mio. Euro häufiger eingesetzt als bei Betriebsstätten mit kleineren Umsatzgrößen. Bemerkenswert ist, dass kleine und mittlere Betriebe eine deutlich gestiegene QMS-Intensität aufweisen, während die QMS-Intensität in großen Betriebsstätten stagniert.

Besonders häufig werden neben vertraglichen Regelungen HACCP-Systeme und auf der ISO 9000ff. basierende QMS verwendet. Nach Abschluss der Investition nutzen 66 % der Betriebe vertragliche Regelungen, 40 % HACCP und 24 % ISO 9000ff. In sieben Betrieben wurden vertragliche Regelungen zusätzlich eingeführt. HACCP und ISO 9000ff. wurden in jeweils fünf Betrieben eingeführt. Vorrangig wurden zusätzliche QMS in den Sektoren Kartoffeln sowie Obst und Gemüse eingeführt.

Abbildung 7.3: 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 38 Betrieben geben neun Betriebe vor der Antragstellung die Verwendung von Öko-Rohwaren an. Mit 3,7 % ist der Anteil am Gesamtwert der Rohwaren beachtlich und steigt zum Abschluss auf 4,7 %. Zum Abschluss haben gegenüber dem Zeitpunkt vor der Investition zusätzlich fünf Betriebe Öko-Rohwaren verwendet. Neben dem Öko-Sektor mit 85 % Öko-Rohwaren werden Öko-Rohwaren im Sektor regional erzeugte Produkte (24 %) nennenswert verwendet.

Betrachtet man nur die Betriebe, die im Öko-Bereich tätig sind (n=14), so entfällt auf die erfassten neun „Öko-Verarbeiter“ vor Investitionsbeginn ein durchschnittlicher Anteil von 37,8 % Öko-Rohwaren (11,87 Mio. Euro) am Gesamtrohwarenwert dieser Gruppe. Zum Abschluss weisen 14 Öko-Verarbeiter 38,7 % Öko-Rohwaren (17,5 Mio. Euro) am Gesamtrohwarenwert aus.

Als Qualitätsmerkmal der Endprodukte wird der Anteil der Produkte erfasst, die mit **Gütezeichen** verkauft wurden. Die Zeichen werden dabei nach Güte- und Markenzeichen oder Herkunftszeichen getrennt. Nach der Reichweite wird jeweils zwischen gemeinschaftsweiten, nationalen bzw. regionalen und unternehmenseigenen Zeichen unterschieden. Die Anzahl der Nutzer von Zeichen erhöhte sich von 13 auf 17 Betriebe. Damit nutzen zum Abschluss der Investition 45 % der Betriebe irgendein Zeichen; über alle Bundesländer sind es 63 %. Nur im Sektor ökologisch erzeugte Produkte nutzen nahezu alle Betriebe mindestens ein Zeichen.

Die Nutzungshäufigkeit von Güte- und Markenzeichen ist mit 27 Fällen bei 38 Betrieben¹⁴ höher als die von Herkunftszeichen mit 20 Nennungen. Hervorzuheben ist der Sektor O&G, in dem regionale und unternehmenseigene Markenzeichen ebenso wie Herkunftszeichen häufig genutzt werden. Im Sektor ökologisch erzeugte Produkte haben EU-Markenzeichen neben unternehmenseigenen Herkunftszeichen Bedeutung.

Bei den Nennungen von Marken- oder Herkunftszeichen werden nur marginale Veränderungen ausgewiesen. Die unter Verwendung von Zeichen erzielten **Umsätze** sind zumeist deutlich gestiegen. Eine Ausnahme stellen die unternehmenseigenen Markenzeichen dar. In dieser Kategorie wurden um 70 % gesunkene Umsätze mit Markenzeichen angegeben. Im Sektor Obst und Gemüse erfolgten vor der Investition durchschnittlich 70 % der Umsätze mit Unternehmensmarken, nach Abschluss waren es nur noch 20 %. Da Handelsmarken an Marktbedeutung gewonnen haben, erklärt sich dieser Zusammenhang.

¹⁴ Die unterschiedliche Reichweite führt zu Doppelnennungen.

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.

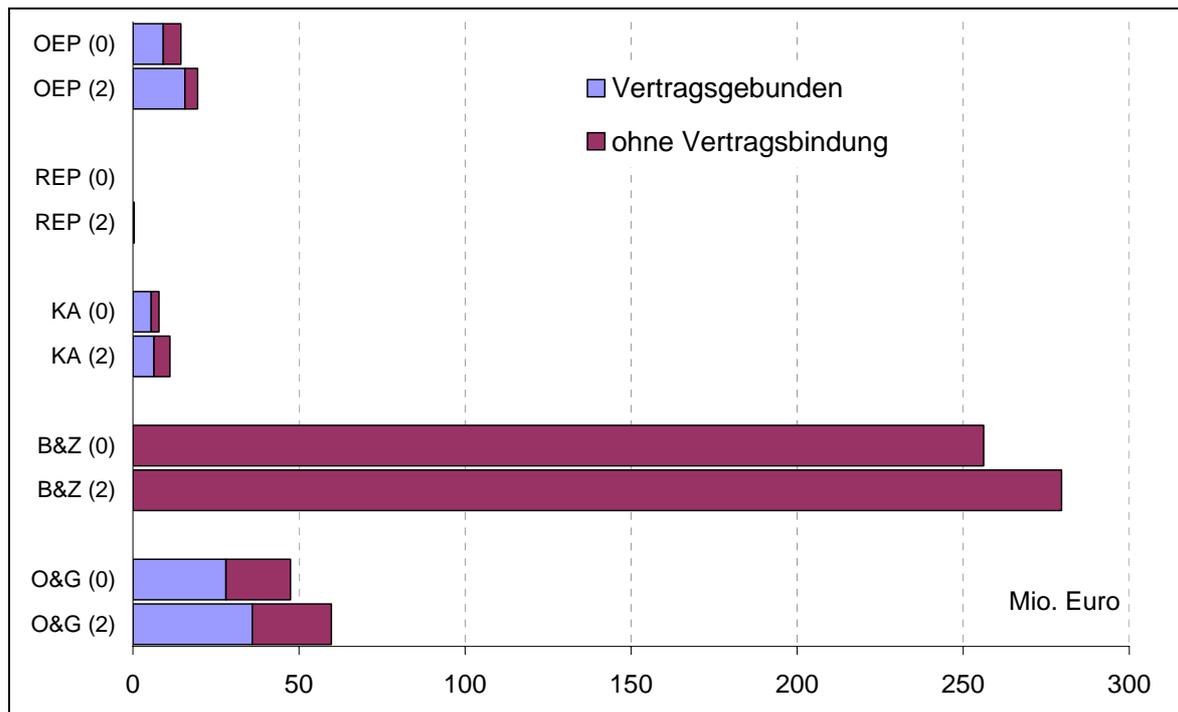
Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den der Auswertung zugrundeliegenden 38 geförderten Betrieben zu einer leicht gestiegenen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Rohwaren geführt. Zwischen den einzelnen geförderten Sektoren bestehen dabei große Unterschiede. In Kombination mit der Vertragsbindung hat sich die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten etwas erhöht. Zu beachten ist, dass für den Sektor B&Z eine Vertragsbindung mit den Erzeugern keine Bewilligungsvoraussetzung für die Begünstigten ist.

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 knapp 45 Mio. Euro auf 370 Mio. Euro erhöht (+13,7 %). Die sektoralen Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung im Vergleich zwi-

schen Ausgangssituation und der Situation nach Abschluss der Investition zeigt Abbildung 7.4, wobei auch die unterschiedliche Bedeutung der Sektoren deutlich wird.

Abbildung 7.4: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt vor (t_0) und nach (t_2) der Investition nach Sektoren in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Sektoral betrachtet hat der Rohwarenbezug in allen ausgewerteten Sektoren zugenommen: REP (729 %), Kartoffeln (42 %), OEP (35 %), O&G (26 %), B&Z (9 %).

Insofern konnten in allen geförderten Sektoren die erwarteten Beiträge zur Sicherung bzw. Ausweitung der landwirtschaftlichen Einkommen der liefernden Landwirte geleistet werden. Zu beachten ist bei dieser Betrachtung, dass dieser Wert lediglich Bruttoangaben der geförderten Betriebsstätten darstellt und keine Rückschlüsse 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 fünf 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 Betriebsstätte¹⁵.

In den insgesamt erfassten 38 Betriebsstätten wurden dazu Angaben für 82 Rohwaren bei Antragstellung und 89 bei Abschluss gemacht. Die Anzahl der Rohwaren mit Vertragsbindung hat sich in den geförderten Betriebsstätten von 44 auf 63 erhöht. Bei Antragstellung wurden dabei von allen ermittelten Rohwaren für 54 Auszahlungspreise oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises angegeben, während es nach Abschluss 75 waren. Der Anteil der Vertragsbindung am Gesamtwert der erfassten Einzelrohwaren hat sich gegenüber der Ausgangssituation im Durchschnitt kaum verändert und liegt bei 16 %. Dadurch dass im Sektor B&Z eine Vertragsbindung nicht verpflichtend ist und diesbezügliche Daten nicht erhoben wurden, wird dieser Durchschnittswert verzerrt (siehe Abbildung 7.4). Die relative Bedeutung der Vertragsbindung hat nur im Sektor Kartoffeln abgenommen.

Weitere 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 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.

¹⁵ Insofern lassen die nachfolgenden Angaben keinerlei Rückschlüsse auf die in den GAK-Grundsätzen geforderten Anteile der Vertragsbindung zu.

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 behandelt¹⁶. 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 dieser Entwicklung zu.

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

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

¹⁶ 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.

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 38 untersuchten Betriebsstätten wird die Verbesserung und Überwachung der Qualität von 23, sowie der Hygienebedingungen von acht Betrieben als relevantes Ziel genannt. Durchschnittlich werden bei den Betriebsstätten mit Qualitätszielsetzung ca. 20,3 % der Investitionssumme für dieses Ziel eingesetzt, 13,3 % sind es bei den Betrieben mit Hygienezielsetzung. Das entspricht 23 Betrieben bzw. einem Anteil von 4,3 % an den Investitionsmitteln aller Projekte für diese beiden Ziele. Von drei Projekten werden speziell Tierschutzaspekte als Investitionsziel genannt. Der Anteil an den Investitionen der Förderfälle, die dieses Ziel verfolgen liegt bei durchschnittlich 12,5 % (= 0,1 % an allen Projekten).

Arbeitsplatzbedingungen können durch verschiedene Maßnahmen beeinflusst werden. Hygieneaspekte, moderne Anlagen mit verbesserter Bedienung von Maschinen, Sozialräume etc. beeinflussen diesen Faktor. Dieses Ziel ist somit ein Querschnittsziel, welches nur schwer zu quantifizieren ist und zudem eher ‚Begleiteffekte‘ repräsentiert. Seine Bedeutung wurde bezogen auf die Gesamtinvestitionen getrennt von den übrigen Investitionszielen abgefragt: 18 der 38 Betriebsstätten unterstützen explizit das Ziel verbesserter Arbeitsplatzbedingungen, wobei in dieser Gruppe der Anteil dieses Ziels an den Gesamtinvestitionen bei durchschnittlich 14,9 % liegt (= 2,0 % 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 Betriebsstätte (Anzahl QMS/Betrieb) hat zugenommen (vgl. Abbildung 7.3). Die Verbreitung von QMS liegt unter dem Durchschnitt aller Bundesländer.

Hinsichtlich des Niveaus von Betriebsunfällen ist eine sektorspezifische Betrachtung notwendig, da das Gefährdungspotenzial von den Produktionsabläufen abhängt. Allerdings fließen zu wenige Fälle in die Betrachtung ein, so dass eine Bewertung dieses Aspektes unterbleibt. Die Betrachtung von Veränderungen durch einen Vergleich vor und nach der Investition gibt Hinweise auf eine allgemeine Veränderung der Situation. Die Unfallhäu-

figkeit ist während der Förderung mit durchschnittlich 2,1 Unfällen pro Betrieb mit Nennung eines Arbeitsunfalls unverändert geblieben.

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

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

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

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

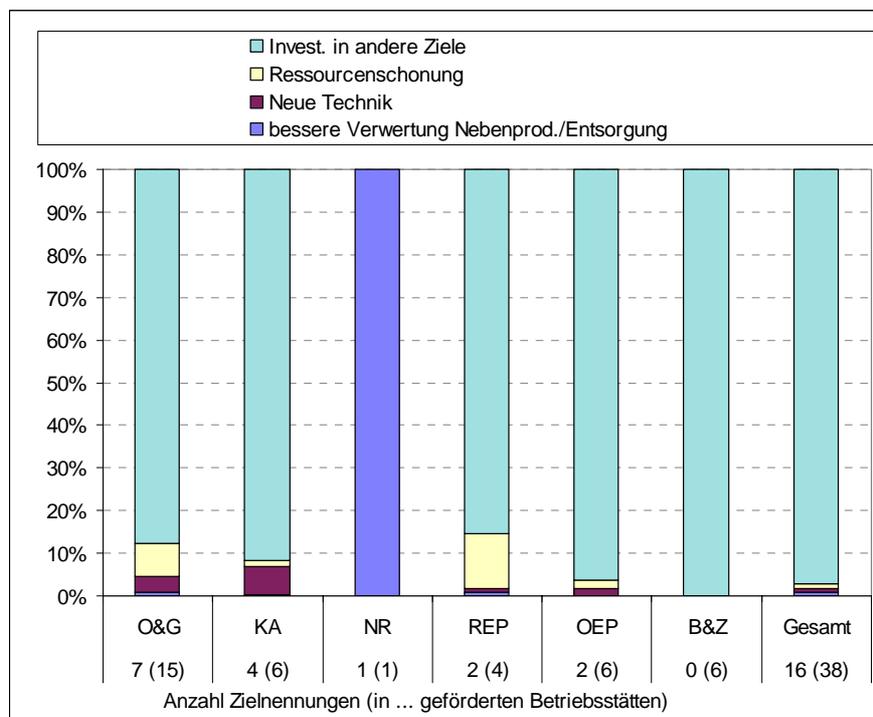
Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des Umweltschutzes in geringem Umfang beigetragen hat. Ableiten lässt sich dies aufgrund der Zielsetzungen der Investition, spezifischer umweltschonender Produktionsweisen von verarbeiteten Rohwaren sowie der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs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

Eine Verbesserung des Umweltschutzes als direktes Ziel oder zusätzlicher Nutzen der Investition spielen bei den meisten Unternehmen eine 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 Nordrhein-Westfalen nennen 42 % der geförderten Betriebsstätten mindestens eines der drei Ziele, häufig verfolgen die Investitionen auch mehrere Umweltziele gleichzeitig.

Von der Gesamtinvestitionssumme in Höhe von 139,3 Mio. Euro fließen in die drei genannten Umweltziele 4,1 Mio. Euro. Auf die Investitionsziele zum Umweltschutz entfällt somit ein durchschnittlicher Anteil von 3 % der Gesamtinvestitionssumme (Abbildung 7.5). In den Sektoren NR, REP und O&G hat der Umweltschutz insbesondere durch die Verwendung neuer Technik eine überdurchschnittliche Bedeutung. Die Förderung leistet damit hinsichtlich der Zielsetzung einen Beitrag zum Umweltschutz.

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



Quelle: Eigene Erhebungen.

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

Für die geförderten Betriebsstätten hat der Energiebedarf absolut um 81 % zugenommen und liegt damit weit über dem deutschen Durchschnitt. Der Trinkwasserverbrauch nahm absolut um 12 % ab und verläuft damit entgegengesetzt zum deutschen Trend. Das Abfallaufkommen nahm um 18 % stärker ab als im bundesdeutschen Vergleich (vgl. Tabelle 7.11).

Tabelle 7.11: Energie- und Trinkwasserverbrauch sowie Abfallaufkommen der geförderten Betriebsstätten in Nordrhein-Westfalen

		Energie	Trinkwasser	Abfall
Betriebsstätten [n]	Anzahl	35	38	12
Mengenänderung $t_2 - t_0$, absolut		+ 436 GWh	- 137.000 m ³	- 6.300 t
Mengenänderung $t_2 - t_0$ relativ		+ 81 %	- 12 %	- 18 %
Betriebsstätten mit steigendem Ressourceneinsatz	Anzahl	26	20	7
Betriebsstätten mit unverändertem Ressourceneinsatz	Anzahl	0	10	0
Betriebsstätten mit verringertem Ressourceneinsatz	Anzahl	9	8	5

Quelle: 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 – deutlich gesunken ist. Die Energieeffizienz ist in allen Sektoren ausgenommen OEP gesunken. Von den 25 ausgewerteten Betriebsstätten haben 12 eine verbesserte und 13 eine verringerte Effizienz ausgewiesen.

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

	Einheit	Zeitpunkt t_0	Zeitpunkt t_2
Betriebsstätten (N)	Anzahl	38	38
Betriebsstätten, auswertbar [n]	Anzahl	25	25
Gesamtenergie	GWh	532	743
Wert produzierter Erzeugnisse	Mio. Euro	530	495
Energieeffizienz (Output/Input)	Euro/kWh	1	0,67

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten ergab im Mittel über alle Sektoren für 16 Betriebe eine verbesserte Effizienz des Trinkwassereinsatzes. Dagegen haben 13 von 38 Betriebsstätten eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) angegeben. In neun Betrieben wurde keine signifikante Veränderung festgestellt.

Alternative Energien aus dem Einsatz von Windkraft, Solar oder Biogas kamen nicht zum Einsatz. Drei Betriebsstätten nutzen Energie aus Wärmerückgewinnung, davon haben zwei Betriebe diese Technik neu eingeführt bzw. sind Neugründungen. Die Energieausbeute ist im Vergleich zur Gesamtenergiemenge relativ gering.

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 wird, können daher positive 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 im Verhältnis zu den produzierten Erzeugnissen 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 Maßnahme

7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

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

Tabelle 7.13: Zielerreichung im Bereich VV des EPLR in NW – Teil 1

Sektor	Ziele	Zielerreichung
		++ (gut erreicht) + (teilweise erreicht) 0 (gering/gar nicht erreicht) ? (z.Zt. nicht bewertbar)
Ökologischer Landbau	Wachsende Nachfrage soll aus eigener Produktion bedient werden.	0 Wirkung auf niedrigem Niveau
	Der verfahrensbedingte Preisabstand von Öko-Produkten zu den konventionellen Produkten soll auf ein für Verbraucherinnen und Verbraucher akzeptables Maß beschränkt bleiben.	a) fehlende Definition von 'akzeptables Maß', daher Ziel ungeeignet b) Förderwirkung = 0; geringer Umfang, keine zusätzlichen Preiszuschläge
	Auf- und Ausbau von Betrieben, die sich allein oder als zweites Standbein auf die Verarbeitung und Vermarktung von Öko-Produkten spezialisieren wollen	+ Neugründungen und gestiegene Wertschöpfung, jedoch insgesamt geringer Umfang
	Schaffung von wirtschaftlichen und konkurrenzfähigen Produktionseinheiten.	+ = Milch, sonst = 0
	Bündelung des Angebotes für den Lebensmitteleinzelhandel	+ ; hoher Vertragsbindungsanteil
Nachwachsende Rohstoffe	Der Anbau und die Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen soll in Nordrhein-Westfalen in den Bereichen unterstützt werden, in denen eine Wettbewerbsfähigkeit der Rohstoffe und positive Umwelteffekte im Lebenszyklus der Produkte zu erwarten sind.	0 wenige Projekte, geringer Umfang
	Ziel ist die Bündelung und Zusammenfassung des Angebotes mit vertraglichen Liefervereinbarungen sowie eine marktgerechte erste Aufbereitung der Rohstoffe.	+ ; hoher Vertragsbindungsanteil 0 wenige Projekte, geringer Umfang
	Beabsichtigt ist die Initiierung des Aufbaus von Produktions- und Verarbeitungslinien für Nachwachsende Rohstoffe.	0 wenige Projekte, geringer Umfang
	Ziel ist die verstärkte Nutzung von Rohstoffen, die dem Anspruch einer Kreislaufwirtschaft gerecht werden. Dies dient dem Ziel der Umwelt- und Ressourcenschonung sowie Nachhaltigkeitsaspekten.	0 wenige Projekte, geringer Umfang
Obst und Gemüse frisch	Bündelung und Stärkung der Absatzeinrichtungen im Bereich Obst und Gemüse. Dazu sind Investitionen zum Ausbau und Umbau der Absatzeinrichtungen sowie Investitionen zur Modernisierung und Rationalisierung erforderlich.	+
Obst und Gemüse verarbeitet	Stärkung der Verarbeitungsindustrie führt zu einer Sicherung des Vertragsgemüseanbaus im Bundesland, bzw. verhindert Abwanderungstendenzen in Richtung osteuropäischer Produktionsgebiete.	+ Standortsicherung unterstützt
	Insbesondere soll die Positionierung von Unternehmen aufgrund von Leistungen im Umweltschutzbereich unterstützt werden.	0
Kartoffeln	Die teilweise von außerhalb des Bundeslandes initiierte Ausdehnung der Produktion in Nordrhein-Westfalen soll durch die Förderung der nachgelagerten Bereiche ergänzt werden, um diese momentane Entwicklung auf eine bundeslandesinterne, eigenständige tragfähige Grundlage zu stellen.	a) Wenn attraktive Abnehmer bestehen, ist dies kein sinnvolles Ziel. b) Förderwirkung = 0
	Die Wertschöpfung des Veredlungsprozesses soll im Bundesland verbleiben.	a) Wenn attraktive Abnehmer bestehen, ist dies kein sinnvolles Ziel, sondern die Initiierung von Förderwettbewerb. b) Förderwirkung = 0

Quelle: Eigene Angaben.

Tabelle 7.13: Fortsetzung Zielerreichung im Bereich VV des EPLR in NW – Teil 2

Sektor	Ziele	Zielerreichung
		++ (gut erreicht) + (teilweise erreicht) 0 (gering/gar nicht erreicht) ? (z.Zt. nicht bewertbar)
Programmspezifische Zielsetzungen	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft von der Produktion über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung.	+ O&G, B&Z
	Förderung nachhaltiger Produktionssysteme, um damit Beiträge zur Verbesserung der Umwelt zu leisten sowie Anreize zur produktionsintegrierten Erbringung freiwilliger ökologischer Leistungen zu schaffen.	0
	Land- und forstwirtschaftliche Produktion mit den gesellschaftlichen Erfordernissen und Bedürfnissen in Einklang bringen, z.B. über die Erzeugung qualitativ hochwertiger, umweltfreundlich und tierschutzgerecht produzierter Nahrungsmittel oder über die Bereitstellung nachwachsender Rohstoffe zur Schonung endlicher Ressourcen.	0 mengenmäßig geringer Umfang
	Flächendeckende Landbewirtschaftung und attraktive Dörfer sicherstellen, um lebenswerte ländliche Räume zu erhalten.	a) fehlende Definition von 'attraktiv' und 'lebenswert'; daher Ziel ungeeignet b) 0 Maßnahme diesbzgl. ungeeignet
	Ausgleich von für den Einzelbetrieb unabweisbaren Benachteiligungen, unabhängig davon, ob diese aufgrund natürlicher oder rechtlicher Rahmenbedingungen zustande gekommen sind.	0
Sektorübergreifend	International leistungsfähige Betriebsstrukturen unterstützen	+ O&G, B&Z, sonst 0
	Das wachsende Bedürfnis der Verbraucher nach umweltfreundlich, tierschutzgerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln unterstützen	0 mengenmäßig geringer Umfang
	Das wachsende Segment ökologisch bzw. regional erzeugter und vermarkteter Produkte bedienen.	0 mengenmäßig geringer Umfang
	Weiterhin sollen für die landwirtschaftlichen Betriebe neue Einkommensperspektiven im Bereich nachwachsender Rohstoffe und über Diversifizierungsmöglichkeiten erschlossen werden, die die Existenzfähigkeit der Betriebe mittel- und langfristig verbessern.	0
Regionale Vermarktung	Beitrag zur Existenzsicherung bäuerlich strukturierter Familienbetriebe sowie klein- und mittelständischer Unternehmen der Ernährungswirtschaft	0 wenige Projekte, geringer Umfang
	mehr Sicherheit und Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher	0 Zeichennutzung nur 50 %
	Stärkung der Wirtschaftskraft ländlich geprägter Räume durch die Bindung von Wertschöpfung und Beschäftigung an die Region	0 wenige Projekte, geringer Umfang
	stärkere Verbreitung umweltschonender und tiergerechter Produktionsverfahren	0 wenige Projekte, geringer Umfang
	Vermeidung energieaufwendiger sowie tier- und umweltschutzbelastender Transporte	0 wenige Projekte, geringer Umfang

Quelle: Eigene Angaben.

Seit Beginn der Förderperiode wurden die für V&V vorgesehenen Mittel kontinuierlich gesenkt. Die geplanten öffentlichen Ausgaben im Bereich Verarbeitung und Vermarktung

wurden aufgrund von Umschichtungen und Kürzungen innerhalb des Programms und aufgrund nicht vollständiger Ausschöpfung der Jahrestanchen (fehlende Projekte/Jährlichkeitsprinzip) von 102 Mio. Euro auf 48 Mio. Euro bzw. um 53 % reduziert.

In Anlehnung an die Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen können zu den Wirkungen der angebotenen Maßnahme folgende Aussagen getroffen werden:

Eine Steigerung der **Wettbewerbsfähigkeit** der geförderten Unternehmen, gemessen über die Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten und Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit und Qualitätsaspekte ist mit Ausnahme des Sektors OEP nicht erreicht worden. Obwohl die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit eine tragende Zielsetzung der Investoren war, sank die Wertschöpfung mehrheitlich und wurden Rationalisierungseffekte und Kostensenkungen in den geförderten Betriebsstätten nur teilweise umgesetzt. Zwar nahm die Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) zu, jedoch lag die Verwendung markant unter den Werten aller Bundesländer.

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine **Qualitätsverbesserung** unterstützt. Untersuchte Qualitätsaspekte der Rohstoffe (Qualitätszu- und -abschläge, Öko-Produkte) sowie der Endprodukte (Gütezeichen, Qualitätsmanagementsysteme, Ziele Verbesserung der Qualität und der Aufmachung) weisen auf Verbesserungen bzw. Intensivierungen hin. Insgesamt werden jedoch die Instrumente im Vergleich zu allen Bundesländern markant unterdurchschnittlich genutzt.

Die Förderung hat sich positiv auf den **Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse** ausgewirkt. Die Rohwarenbezüge in den geförderten Projekten konnten in den meisten Sektoren ausgeweitet werden, wobei rückläufige Rohwarenbezüge in nicht geförderten Betrieben nicht berücksichtigt sind (Bruttobetachtung). In Kombination mit der Vertragsbindung erhöht sich damit die Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten der geförderten Projekte, insbesondere im Sektor OEP. Im Sektor B&Z bemühen sich die geförderten Unternehmen um eine enge vertragliche Bindung der Erzeuger.

Belange des **Tierschutzes** werden kaum von Projekten tangiert. Der **Gesundheitsschutz** wird teilweise mit erheblichen Anteilen der Investitionen berücksichtigt. Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zur Verbesserung des **Umweltschutzes** nur in geringem Umfang beigetragen hat.

7.7.2 Anhang I-Problematik

Die Begrenzung der Förderung auf Produkte der ersten Verarbeitungsstufe gemäß Anhang I zum EG-Vertrag stößt in der praktischen Umsetzung zunehmend an Grenzen. In der Praxis bedeutet eine zunehmende Marktorientierung im Blick auf höhere Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit konkret, auf Verbrauchervünsche nach Produkten mit Zusatznutzen und Convenience-Eigenschaften z.B. in Form von Teil- und Fertiggerichten einzugehen. Wenn ein Unternehmen versucht, marktorientierte Wertschöpfung zu erreichen, indem man Produkte aufwertet, fällt man aus Anhang I und damit aus der Förderung heraus. Einige Beispiele dazu wurden in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung aufgezeigt (vgl. Nölle 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-Vertrag¹⁷ 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.

¹⁷ 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)¹⁸ 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-

¹⁸ 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 NW ergeben sich durch die ELER-VO spürbare Begrenzungen des Kreises der Förderberechtigten und damit eine Reduktion der Fördermöglichkeiten im Bereich V&V insbesondere in den Sektoren O&G, B&Z, Mi, V&F. In anderen Bereichen wie OEP, REP 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

Die Förderung ist an den Nachweis des Nutzens für den landwirtschaftlichen Erzeuger geknüpft. Die Messung ist 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. 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 ohnehin hohem Vertragsbindungsanteil kann auf Förderung verzichtet werden, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

Die bislang auf einen Förderfall begrenzte Inanspruchnahme des Fördertatbestandes ‚Einführung eines QMS‘ signalisiert keinen großen Bedarf an dieser Fördermaßnahme in der Praxis. Eine Fortführung dieser Fördermaßnahme erscheint kaum notwendig, zumal sich

aufgrund der seit Anfang 2005 verpflichtenden Rückverfolgbarkeit Mitnahmeeffekte kaum vermeiden lassen.

Eine Förderung von Vermarktungskonzeptionen erscheint insbesondere dann sinnvoll, wenn eine überzeugende, aufgrund des innovativen Produktcharakters aber mit schwer kalkulierbaren Risiken behaftete Projektstrategie vorliegt, es jedoch an den notwendigen Eigenmitteln oder an der notwendigen fachlichen Qualifikation in wichtigen Teilbereichen für eine Umsetzung fehlt. Vermarktungskonzeptionen, die weiteren Aktivitäten vorgeschaltet sind, können zu einer veränderten, gezielteren Ausrichtung des Projektes wertvolle Beiträge leisten, um die benötigte Alleinstellung im Markt und das notwendige Marktvolumen zu erreichen. Sie können einen Projekterfolg nicht garantieren, reduzieren aber das Risiko von Fehlschlägen.

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.

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 Mindeststandards müssen Sanktionsmechanismen vorgesehen und angewandt werden. Diesbezüglich wurde in Deutschland mit dem Erhebungsbogen zur Evaluation der nationalen Strategie im Bereich „Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen“ (Maßnahme 123) ein effizienter Beitrag zur einheitlichen Sammlung bewertungsrelevanter Daten geleistet.

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

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

Eine größenabhängige Förderung etwa durch gestaffelte Förderintensitäten kann dazu beitragen, einer oft geringen Eigenkapitalausstattung kleiner und mittlerer Betriebe besser gerecht zu werden.

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

- (4) Die Begrenzung des Verwaltungsaufwandes der Fördermaßnahme ist die Einführung einer Bagatellegrenze von mindestens 100.000 Euro 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. Eschborn.
- BLE, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2008): Referat 322, Datenlieferung per E-Mail 04.03.2008.
- Hensche, H. und Ullrich, H. (1998): Abschlussbericht zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben "Bestandsaufnahme der Regional-Vermarktung in Nordrhein-Westfalen (Status Regional-Vermarktung)". Soest.
- Hensche, H.; Ullrich-Jäker, H. und Wildtraut, C. (2001): Abschlussbericht zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben "Akzeptanz des NRW-Förderprogramms zur regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Akzeptanzanalyse)". Soest.
- Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (2008): E-Mail.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (1999): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): NRW-Programm "Ländlicher Raum". Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999. Konsolidierte Fassung nach der Entscheidung der EU-Kommission vom 6.10.2004. Düsseldorf.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2004a): Biomarkt NRW - Erzeugung, Verarbeitung und Handel mit Ökolebensmitteln in Nordrhein-Westfalen.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Informationsbesuch zur Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Programms "Ländlicher Raum" NRW, Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.
- Nölle, J., Efken, J., Klepper, R.; Krahl, V.; Trefflich, A.; Uetrecht, I.; Wendt, H. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Bericht für Nordrhein-Westfalen. Braunschweig.
- Sauter, A. und Meyer, R. (2003): Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung. Endbericht zum TA-Projekt "Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen".
- Wendt, H.; Efken, J.; Albert, R. und Uetrecht, I. (2003): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Nordrhein-Westfalen 2000-2006: Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.