

# **Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)**

## **Kapitel 7**

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

#### **Projektbearbeitung**

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

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





<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Kartenverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>IV</b>
<b>7 Kapitel VII – Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse</b>	<b>1</b>
7.0 Zusammenfassung	1
7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels (mit Fokus auf Veränderungen seit 2003)	2
7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme	6
7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten	8
7.1.3 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	9
7.2 Untersuchungsdesign und Datengrundlage	10
7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle	16
7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs	16
7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste	17
7.4.2 Milch und Milcherzeugnisse	20
7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm	20
7.4.2.2 Wirkungsanalyse der Förderung im Milchsektor	21
7.4.3 Obst & Gemüse	24
7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm	24
7.4.3.2 Wirkungsanalyse anhand der Projektliste	24
7.4.4 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse	25
7.4.5 Fleisch	26
7.4.6 Speisekartoffeln	27
7.5 Administrative Umsetzung mit Fokus auf Veränderungen seit 2003	28
7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	28
7.6.1 Frage I: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?	30
7.6.2 Frage II: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung der Qualität dieser Erzeugnisse zu steigern?	34

---

7.6.3	Frage III: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?	37
7.6.4	Frage IV: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?	40
7.6.5	Frage V: In welchem Umfang hat die Investitionshilfe zum Umweltschutz beigetragen?	42
7.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme	46
7.7.1	Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen	48
7.7.2	Anhang I- Problematik	49
7.8	ELER-Verordnung und GAP-Reform - Auswirkungen auf die Förderperiode 2007 bis 2013	50
7.9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	53
7.9.1	Landesspezifische Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung	53
7.9.2	Empfehlungen für die Förderperiode 2007-2013 bzw. zukünftige Förderung	54
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>57</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 7.1: Bedeutung verschiedener Sektoren des verarbeitenden Ernährungsgewerbes in SH im Jahre 2005 (gemessen am Umsatz)	5
Abbildung 7.2: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung	14
Abbildung 7.3: Entwicklung der Milchauszahlungspreise in SH, MV, Ni und Deutschland	21
Abbildung 7.4: Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland SH	32
Abbildung 7.5: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) nach Umsatzgrößen vor ( $t_0$ ) und nach Abschluss ( $t_2$ ) der geförderten Investition	36
Abbildung 7.6: Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt $t_0$ und $t_2$ nach Sektoren in Schleswig-Holstein	39
Abbildung 7.7: Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen	44
<b>Kartenverzeichnis</b>	
Karte 7.1: Bedeutung der Förderung in den verschiedenen Sektoren in SH (Abschluss 2006)	18
Karte 7.2: Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in SH (Abschluss 2006)	19

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Tabelle 7.1: Verkaufserlöse der Landwirtschaft	3
Tabelle 7.2: Einige Struktur- und Leistungsparameter der Landwirtschaft in SH	4
Tabelle 7.3: Gewinn der Hauptidebetriebe der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen	4
Tabelle 7.4: Überblick der Förderrichtlinien und Finanzierungsquellen in SH	7
Tabelle 7.5: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten	11
Tabelle 7.6: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000-2006 - Maßnahme g: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung	16
Tabelle 7.7: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in SH (Abschluss 2006)	17
Tabelle 7.8: Betriebseinkommen je Ak im Gartenbau	25
Tabelle 7.9: Summe der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in 1 000 Euro	29
Tabelle 7.10: Anteil der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in %	30
Tabelle 7.11: Nennung der Einzelziele nach Sektoren	30
Tabelle 7.12: Anzahl der geförderten Betriebsstätten mit steigendem oder verringertem Einsatz von Energie, Trinkwasser und Abfall	45
Tabelle 7.13: Geförderte Betriebsstätten und ihre Energie-Effizienz in Schleswig-Holstein	45
Tabelle 7.14: Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele – Teil 1	47

## **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 79 geförderten Projekten lagen für 14 Unternehmen/Betriebe/Betriebsstätten Abschlussbögen vor, die allesamt brauchbar sind und als Basis der Wirkungsanalyse dienen. Sie beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen einzelner Standorte auf 21 Förderprojekte. Da nur von  $\frac{1}{4}$  der Projekte EB vorliegen, die 45 % der ausgegebenen Fördermittel abdecken, ist die Beurteilung der Maßnahme entsprechend nur eingeschränkt möglich.

Die Land- und Ernährungswirtschaft sind für SH in den ländlichen Regionen bedeutsame Wirtschaftszweige mit Blick auf die Bruttowertschöpfung und Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten mit ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Förderung zielte auf eine verbesserte Marktorientierung und generellen Modernisierung sowie eine Verbesserung der Vermarktungsstrukturen. Ferner war mit der Förderung eine Zielgruppenorientierung verbunden: Es sollten vornehmlich standorttreue mit der Region verwurzelte Unternehmen unterstützt werden, um eine bessere Wirkung für den betroffenen ländlichen Raum zu erreichen.

In SH wurden die Sektoren V&F, MI, O&G, KA, B&Z und OEP gefördert, die allesamt für dieses Bundesland Relevanz haben. Die geförderten Investitionen deckten sich – soweit erkennbar – mit den formulierten Zielsetzungen. Die Investitionsbereitschaft blieb gemessen an der ursprünglichen Planung hinter den Erwartungen zurück. In den Sektoren Milch und Milcherzeugnisse sowie O&G frisch wurden mehr Mittel nachgefragt als eingeplant waren. Insgesamt musste der Mittelansatz um 23 % reduziert werden. Hintergrund war die allgemein schlechte wirtschaftliche Situation. Die verspätete Einführung des Programms sowie knappe Haushaltsmittel zu Beginn der Förderperiode spielten ebenfalls eine Rolle.

Die Analyse der EB ergab in der Tendenz eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit unter anderem durch eine verstärkte Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) und einer höheren Wertschöpfung wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Qualitätsverbesserungen ließen sich aus den vorgenannten Aspekten sowie über die Nutzung von Qualitätszu- und -abschlägen und einem gesteigerten Einsatz von Öko-Rohwaren ableiten. E-

benfalls waren mit Ausnahme des Milchsektors positive Wirkungen der Förderung für den Erzeugernutzen zu erkennen. Bzgl. Rohwarenbezüge und Vertragsbindungsanteil trat eine Erhöhung ein. Insgesamt kann von einer erhöhten Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten ausgegangen werden. Ein positiver Einfluss der Förderung auf umweltrelevante Merkmale ist ableitbar, insbesondere über eine Verbesserung der Energieeffizienz und in gewissem Maße auch über die Steigerung des Bezuges von Rohwaren aus ökologischem Anbau.

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

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. Daher darf Unternehmensförderung immer nur zurückhaltend eingesetzt werden.

Die eingeleitete regionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern sollte noch weiter verstärkt werden, um den Marktgegebenheiten besser gerecht zu werden und drohenden Förderwettbewerb zu mildern.

## **7.1 Ausgestaltung des Förderkapitels (mit Fokus auf Veränderungen seit 2003)**

Die Landwirtschaft ist ein prägender Bestandteil des ländlichen Raumes sowie des Bundeslandes SH insgesamt. Durch die natürlichen Bedingungen wird die Landwirtschaft mit einem hohen Grünlandanteil und entsprechender Bedeutung der Tierproduktion betrieben

(vgl. Tabelle 7.1). Der Gartenbau ist traditionell in SH von großer Bedeutung und trug in den vergangenen Jahren mit etwa 15 % zum Produktionswert der Landwirtschaft bei. Die Landwirtschaft in SH hat im nationalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Anteil an der Bruttowertschöpfung von insgesamt allerdings marginalen ca. 2 %. Ebenfalls hinsichtlich der Beschäftigtenzahlen ist die Landwirtschaft mit ca. 3,5 % an den Erwerbstätigen relativ unbedeutend für den Arbeitsmarkt.

**Tabelle 7.1:** Verkaufserlöse der Landwirtschaft

Erzeugnis	1999		2004		2005		2006		1999-2006 Mittelwert Anteil
	Mio. Euro	Anteil in %							
Baumschulerzeugnisse	168	9,2	218	11,0	216	11,1	204	10,0	9,8
Getreide	175	9,5	174	8,8	154	7,9	171	8,3	8,9
Gemüse incl. Champignons	66	3,6	66	3,3	69	3,5	105	5,1	4,1
Ölsaaten	55	3,0	93	4,7	87	4,5	100	4,9	4,1
Blumen und Zierpflanzen	50	2,7	51	2,6	38	2,0	48	2,3	2,5
Zuckerrüben	36	2,0	33	1,7	33	1,7	17	0,8	1,6
Obst	24	1,3	37	1,9	28	1,4	25	1,2	1,5
Kartoffeln	30	1,6	15	0,8	15	0,8	19	0,9	1,1
<b>Pflanzliche Erzeugung</b>	<b>608</b>	<b>33,1</b>	<b>693</b>	<b>35,1</b>	<b>646</b>	<b>33,2</b>	<b>695</b>	<b>34,0</b>	<b>33,9</b>
Milch	668	36,4	669	33,9	650	33,4	649	31,7	35,0
Schweine	203	11,1	299	15,1	317	16,3	351	17,1	14,4
Rinder und Kälber	288	15,7	253	12,8	268	13,8	283	13,8	13,0
Eier	24	1,3	12	0,6	11	0,6	16	0,8	1,1
Schafe und Ziegen	18	1,0	21	1,1	23	1,2	22	1,1	1,1
Geflügel	21	1,1	19	1,0	19	1,0	18	0,9	1,0
<b>Tierische Erzeugung</b>	<b>1.228</b>	<b>66,9</b>	<b>1.283</b>	<b>64,9</b>	<b>1.299</b>	<b>66,8</b>	<b>1.351</b>	<b>66,0</b>	<b>66,1</b>
<b>Verkaufserlöse insgesamt</b>	<b>1.836</b>	<b>100,0</b>	<b>1.976</b>	<b>100,0</b>	<b>1.945</b>	<b>100,0</b>	<b>2.046</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Quelle: [http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender\\_home.asp](http://www.statistik-bw.de/Landwirtschaft/LGR/Laender_home.asp).

Die Landwirtschaft in SH ist im nationalen Vergleich sowohl was strukturelle Aspekte anbelangt als auch hinsichtlich der erzielten Leistungen als überdurchschnittlich einzustufen (vgl. Tabelle 7.2). Dementsprechend ist auch die Gewinnsituation in der Landwirtschaft und im Gartenbau im bundesdeutschen Vergleich überdurchschnittlich. Insgesamt stehen den nachgelagerten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen wirtschaftlich leistungsfähige landwirtschaftliche Marktpartner zur Verfügung.

**Tabelle 7.2:** Einige Struktur- und Leistungsparameter der Landwirtschaft in SH

		2003 bzw. 2002/03		2006 bzw. 2005/06	
		DE	SH	DE	SH
Gewinn/landw. Unternehmen	Euro	27.000	31.000	36.000	42.000
Gewinn/AK in landw. Unternehmen	Euro	18.500	21.000	23.000	26.500
Durchschnittliche Betriebsgröße	ha	36	55	46	55
Weizenertrag	dt/ha	65	86	72	87
Durchschnittlicher Bestand	Milchkühe/Betrieb	35	57	38	58
Durchschnittliche Milchleistung	Kuh und Jahr	6.272	6.750	6.761	6.970
Durchschnittlicher Bestand	Schweine/Betrieb	223	561	303	684

Quelle: MUNL SH 2005 (b).

**Tabelle 7.3:** Gewinn der Haupterwerbsbetriebe der Landwirtschaft in Schleswig-Holstein und Deutschland für ausgewählte Betriebsformen

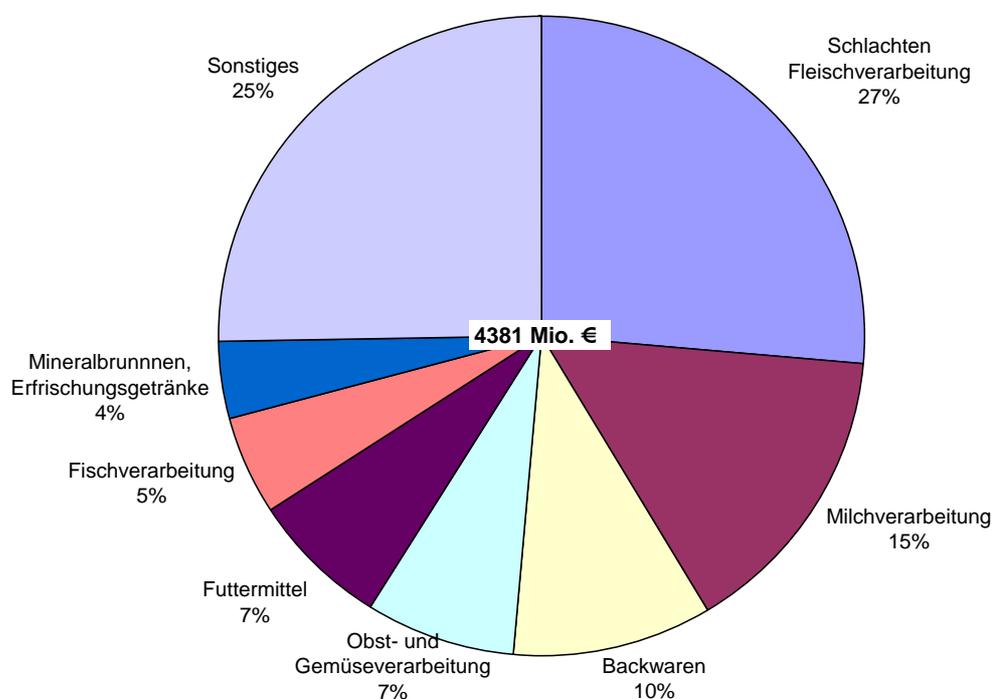
Wirtschaftsjahr		2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
		Gewinn/Verlust bzw. Jahresüberschuss/-fehlbetrag in Euro						
Veredlung	SH	44.514	52.022	28.196	25.983	50.610	38.436	61.121
	DE	72.233	52.215	29.352	27.312	55.884	48.924	45.929
Milcherzeugung	SH	40.530	41.067	39.811	37.330	44.503	46.142	55.781
	DE	29.291	32.341	28.503	26.254	32.169	35.752	40.276
Ackerbau	SH	45.326	41.031	29.050	45.173	46.991	31.501	43.100
	DE	41.358	44.269	33.391	41.395	44.905	37.407	50.448
Gemischtbetriebe	SH	50.081	44.532	30.617	38.636	47.462	46.870	53.992
	DE	39.726	33.388	23.393	24.035	36.763	34.243	36.954
Gartenbau und Baumschulen	SH	46.528	32.796	42.355	36.814	38.831	49.546	40.779
	DE	39.625	39.248	37.361	37.442	34.408	40.495	42.685
<b>Insgesamt</b>	<b>SH</b>	<b>43.081</b>	<b>40.731</b>	<b>35.377</b>	<b>38.771</b>	<b>45.433</b>	<b>42.036</b>	<b>50.239</b>
	<b>DE</b>	<b>35.962</b>	<b>35.466</b>	<b>28.994</b>	<b>29.575</b>	<b>36.647</b>	<b>36.137</b>	<b>41.125</b>

Quelle: BMELV (2008).

Die Ernährungswirtschaft ist in SH traditionell von großer Bedeutung. Die Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte weist jedoch einen Rückgang des Stellenwertes aus. Insgesamt hat sich der Anteil am Umsatz des verarbeitenden Gewerbes von ca. 30 % im Jahr 1980 auf 16 % im Jahr 2000 fast halbiert und verharrt seitdem auf diesem Niveau. Insbesondere in den 90er Jahren reduzierte sich der Umsatz- und Beschäftigtenanteil des verarbeitenden Ernährungsgewerbes am gesamten verarbeitenden Gewerbe um 20 %. Laut Ministeriumsangaben ist dies vornehmlich auf Standortschließungen größerer Unternehmen zurückzuführen, wobei auch Verlagerungen in die neuen Bundesländer bedeutsam waren. Daneben wird die ungünstige Verkehrsinfrastruktur mit insbesondere unzureichender Anbindung an das übrige Bundesgebiet als ein diffuser aber wirksamer negativer Einflussfaktor

tor gewertet (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2003). Seitdem scheint sich die Situation zu stabilisieren. Laut Ministerium ist eine gestiegene Investitionsbereitschaft der Unternehmen zu erkennen. Weiterhin wächst der Anteil des Auslandumsatzes am Gesamtumsatz des verarbeitenden Ernährungsgewerbes in den vergangenen Jahren stetig (2000 = 12 %, 2006 = 16 %), was als Hinweis auf eine zunehmende internationale Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen, aber auch wachsende Hinwendung zum internationalen Markt gedeutet werden kann. Innerhalb des verarbeitenden Ernährungsgewerbes besitzt die Verarbeitung tierischer Erzeugnisse (Fleisch, Milch) eine dominierende Stellung (vgl. Abbildung 7.1), aber auch die Obst- und Gemüseverarbeitung sind traditionell wichtige Wirtschaftszweige.

**Abbildung 7.1:** Bedeutung verschiedener Sektoren des verarbeitenden Ernährungsgewerbes in SH im Jahre 2005 (gemessen am Umsatz)



Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Destatis, ohne Jahresangabe sowie MWV 2007.

### 7.1.1 Übersicht über die angebotene Maßnahme

SH nennt folgende Sektoren, in denen eine Förderung erwogen wird:

- Obst & Gemüse
- Blumen und Zierpflanzen
- Vieh und Fleisch
- Milch
- Kartoffeln
- Nachwachsende Rohstoffe
- Tierkörperbeseitigung

Die Förderung von Projekten zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Produkten ökologischer Erzeugung bzw. regionaler Herkunft unterliegt keiner sektoralen Beschränkung.

Im Kapitel 5.1 des Programms wird der Schwerpunkt A - Produktionsstruktur (Titel II Kap. I - III und VII) beschrieben. Hier ist die Beschreibung der Maßnahme g 1: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung und aufgrund des Marktstrukturgesetzes) (Titel II Kap. VII) und der Maßnahme g 2: Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte (Titel II Kap. VII) zu finden. In g 2 ist auch die Förderung nach Artikel 25 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 33 (4. Tiert) der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 zur Unterstützung von Vermarktungskonzeptionen integriert.

Die Förderung nach dem Marktstrukturgesetz hat für SH keine praktische Bedeutung mehr. Seit 1993 werden die Organisationskosten nicht mehr gefördert, da die Mitnahmeeffekte aus Sicht des Ministeriums deutlich überwogen. Für die investive Förderung hat der Fördergrundsatz keine Bedeutung, da derselbe Zweck auch über die Marktstrukturförderung erzielt werden kann.

**Tabelle 7.4:** Überblick der Förderrichtlinien und Finanzierungsquellen in SH

EPLR	Nationale Fördergrundlage	Förderart	Fördersatz	Finanzierung	Förderrichtlinien des Bundeslandes (SH)	
<b>VO (EG) 1257/1999 + Nachfolgeverordnungen</b>						
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28) (g1)	GAK-Grundsätze Marktstrukturverbesserung	Vieh und Fleisch Milch Obst und Gemüse Blumen u. Zierpfl. Kartoffeln Nachw. Rohstoffe	Investitionen	max. 25 %  KMU max. 30 % seit 2003: 20 %	40 % EU + 60 % GAK seit 2003: 50 % EU + 50 % GAK	Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 15. November 2000 – VIII 406/7.09.04-11-
	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte		Investitionen	bis zu 30 % seit 2003: 20 %	40 % EU + 60 % GAK seit 2003: 50 % EU + 50 % GAK	Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 08. März 2001 – VIII 406/7392.12-
	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte					
Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten (Art. 25, Absatz 2 in Verbindung mit Art. 33 (4. Tirt)) (g2)	GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte  GAK-Grundsatz Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte	Vermarktungskonzeptionen	bis zu 30 % max. 38.000 Euro	40 % EU + 60 % GAK seit 2003: 50 % EU + 50 % GAK	Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 08. März 2001 – VIII 406/7392.12-	

Quelle: MWV 2008.

Ursprünglich waren 23,5 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen für die Maßnahme g eingeplant, was ca. 20 % des Kap. A (Produktionsstruktur) bzw. gut 4 % des Finanzvolumens des gesamten Planes entsprach. Absolut wurde der Betrag im Laufe der Änderungen bis 2004 auf ca. 14 Mio. Euro (minus 40 %) reduziert und zum Abschluss der Programmperiode wurden öffentliche Aufwendungen in Maßnahme g von 18 Mill. Euro ausgezahlt (vgl. Tabelle 7.6). Das entspricht 3,7 % des Finanzvolumens des gesamten Planes. Die Reduktion bis 2004 wurde mit der verzögerten Einführung des Programms, der zunächst mangelnden Nachfrage sowie einer unzureichenden Ausstattung mit Landesmitteln, die selbst die vollständige Inanspruchnahme der GAK-Mittel verhinderte, begründet (IM, 2003). Der Fördersatz liegt maximal bei 25 % bzw. 30 % bei KMU sowie im Bereich Öko-Regio bei maximal 30 % bzw. 50 % für Vermarktungskonzeptionen. Aufgrund der Mittelknappheit in 2002 ist der Fördersatz für alle Maßnahmen auf 20 % reduziert worden. Dieser Prozentsatz wurde ab 2003 durchgängig eingehalten.

Zwar werden indikative Finanzpläne - aufgeteilt nach Sektoren - erstellt, sie dienen jedoch nur einer formalen Berichtspflicht im Rahmen der GAK. Für die Verantwortlichen im Minis-

terium hat eine Prognose des zukünftig erwarteten finanziellen Bedarfes innerhalb der einzelnen Sektoren einen zu sehr spekulativen Charakter. Ferner sind die EU- wie auch die GAK-Mittel der einzelnen Bereiche/Sektoren gegenseitig deckungsfähig, so dass selbst formal eine flexible Handhabung ermöglicht wird.

### **7.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten**

**Spezifische Ziele** sind eine Verbesserung von Vermarktungsstrukturen, Produkt- und Prozessqualität sowie die Ausrichtung an Markterfordernissen. Aus diesen werden dann konkretere sektorübergreifende Ziele generiert. Rationalisierung über Modernisierung technischer Anlagen, Investitionen in Logistik, Qualitätssicherungssysteme sowie Angebotsbündelung in Erzeugergemeinschaften sind hier die Ziele.

Ein besonderes Augenmerk wird auch auf die Auswahl der Zielgruppe gelegt: Nach Meinung SH trifft nachfolgende Argumentationskette zu: Experten sehen den Foodsektor unter extremem Kooperationsdruck und erwarten eine große Fusionswelle. Auch in Schleswig-Holstein haben sich in den letzten Jahren die Strategieentscheidungen nationaler Großunternehmen sowie internationaler Nahrungsmittelkonzerne, die permanent Optimierungen ihrer Betriebsstättenstruktur vornehmen, durch Aufgabe von Standorten negativ ausgewirkt. Daher sind staatliche Fördermaßnahmen nur punktuell hilfreich, können jedoch die Standortentscheidungen größerer Unternehmen mit verschiedenen Betriebsstätten in verschiedenen Regionen nicht entscheidend beeinflussen.

Die schwache Ertragskraft bei oft schlechter Eigenmittelausstattung behindert häufig bei kleinen und mittleren Unternehmen die Durchsetzung neuer Produkte am Markt, der branchenspezifisch eine hohe Floprate aufweist. Für eine nachhaltige und stabile Entwicklung im Interesse des ländlichen Raumes ist daher von besonderer Bedeutung, dass gerade die standorttreuen mittelständischen – oft noch inhabergeführten – Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden“ (MLR, 2003, S. 38).

#### ***Sektorspezifische Ziele:***

Vieh und Fleisch: Modernisierung der Fleischverarbeitung; Verringerung der Lebetiertransporte; Modernisierung von Annahme, Zerlegung, Kühlung; Steigerung der Erzeugung von Convenience-Produkten.

Milch: Verstärkte Ausrichtung auf den Konsumentenmarkt durch neue Produkte etc. Unterstützung der Investitionen zur entsprechenden Modernisierung und Anpassung der technischen Anlagen.

Blumen und Zierpflanzen: Unterstützung erzeugerorientierter und konzentrierter Vermarktungsstrukturen insbesondere im Bereich Logistik und Vertrieb.

Obst und Gemüse: Einerseits soll der Absatz über den Frischmarkt für Obst und Gemüse weiter verbessert und gesichert werden (Erhöhung der Qualität, Erweiterung der Angebotspalette), andererseits soll die Verarbeitung heimischer Produkte gefördert werden.

Kartoffeln: Sicherung und evtl. Ausbau der eigenen Erzeugung durch Verbesserung der Vermarktungsbedingungen

Nachwachsende Rohstoffe: „Ziel ist Förderung von Investitionsvorhaben zur Nutzung von Nachwachsenden Rohstoffen – vornehmlich auch solchen, die keiner Marktordnung unterliegen – aus der Land- und Forstwirtschaft, primär für industriell-technische Anwendungen.“ (MLR, 2003, S. 196).

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

Die Bedeutung der Marktstrukturverbesserung innerhalb des Programms ist mit weniger als 4 % am Gesamtumfang begrenzt, wenn man als Vergleich die wirtschaftliche Bedeutung des Wirtschaftszweiges im Bundesland nimmt. Generell könnten Synergien zwischen der Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen und etwa der einzelbetrieblichen Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen oder anderer Maßnahmen bestehen. In Schleswig-Holstein werden konkret keine Synergieeffekte gesehen und es erfolgt auch keine Zusammenarbeit bzw. ein gemeinsames Vorgehen zwischen den Verantwortlichen dieser Maßnahme und denen anderer Maßnahmen. Die Umsetzung des integrierten Ansatzes findet auf der Arbeitsebene praktisch nicht statt. Sie ist nach Ansicht der zuständigen Mitarbeiter des Ministeriums nur schwerlich umzusetzen, da die Maßnahme im Wirtschaftsministerium verwaltet wird, während die anderen Maßnahmen vorwiegend im Landwirtschaftsministerium ausgeführt werden. Zudem ist eine Zusammenarbeit laut Ministerium auch nicht gefordert (Ministerium für Wissenschaft, 2008).

Weitere Fördermöglichkeiten außerhalb des Programms existieren für Vermarkter im Rahmen der Obst- und Gemüsemarktordnung (GMO, s. Verordnung (EG) Nr. 2200/96). In der Förderphase gründeten sich im Bereich Obst & Gemüse zwei Erzeugerorganisationen (EO) nach der VO (EG) 2200/1996. Sie erhielten Startbeihilfen in Höhe von 620 000 Euro und einmal wurde der Betriebsfond in Anspruch genommen mit kofinanzierter EU-Förderung in Höhe von 179 000 Euro (50 % von gesamt). In SH existierte am Ende der Programmperiode in 2006 keine der beiden EO mehr, da eine EO mit einer national agie-

renden EO fusionierte, die andere EO sich auflöste und die Erzeuger sich größtenteils einem, auf nationaler Ebene agierenden Vermarktungsunternehmen angeschlossen haben.

Daneben bestehen Unterstützungen der Verarbeitung und Vermarktung über Bürgschaften, Kredite der Investitionsbank und die regionale Wirtschaftsförderung. Innerhalb der hier behandelten Sektoren erhielten zwischen 2000 und 2006 jeweils ein fleischverarbeitendes Unternehmen, ein Molkerei und ein O&G verarbeitendes Unternehmen Förderung zwischen 10 und 18 % für Investitionen in Höhe von insgesamt knapp 11 Mill. Euro. Während in anderen Förderprogrammen Angaben zu den geschaffenen Arbeitsplätzen obligatorisch sind, wird dies in der hier behandelten Maßnahme weder seitens der EU oder aufgrund der GAK gefordert noch seitens der Bundeslandes gemacht, was eindeutig verbesserungswürdig ist. Insgesamt nutzt die Ernährungswirtschaft verschiedene Fördermöglichkeiten. Wirkungen sind somit nicht unbedingt eindeutig einer Maßnahme zuzuordnen.

## 7.2 Untersuchungsdesign und Datengrundlage<sup>1</sup>

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

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

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

---

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

**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	Inanspruchnahme/Outputs	Wirkungen
<b>Quantitative Daten</b>						
Primär	Standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: weniger Förderfälle als bewilligt			X	X
Primär	Projektliste	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 Ernährungs-gewerbe	soweit verfügbar auf sektoraler Ebene und nach fachlichen Betriebsteilen				X
<b>Qualitative Daten</b>						
Primär	Standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X	X
Sekundär	Literatur		X	X	X	X

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

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

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

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

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

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

formen geprägt ist, dass vorgegebene Definitionen, die für eine Auswertung notwendig sind<sup>2</sup>, vielfach nicht eingehalten wurden bzw. nicht eingehalten werden konnten. Für die künftige Förderperiode ist daraus die Empfehlung abzuleiten, die Datenerhebung in den Unternehmen auf erhebbare, aussagekräftige Indikatoren zu begrenzen.

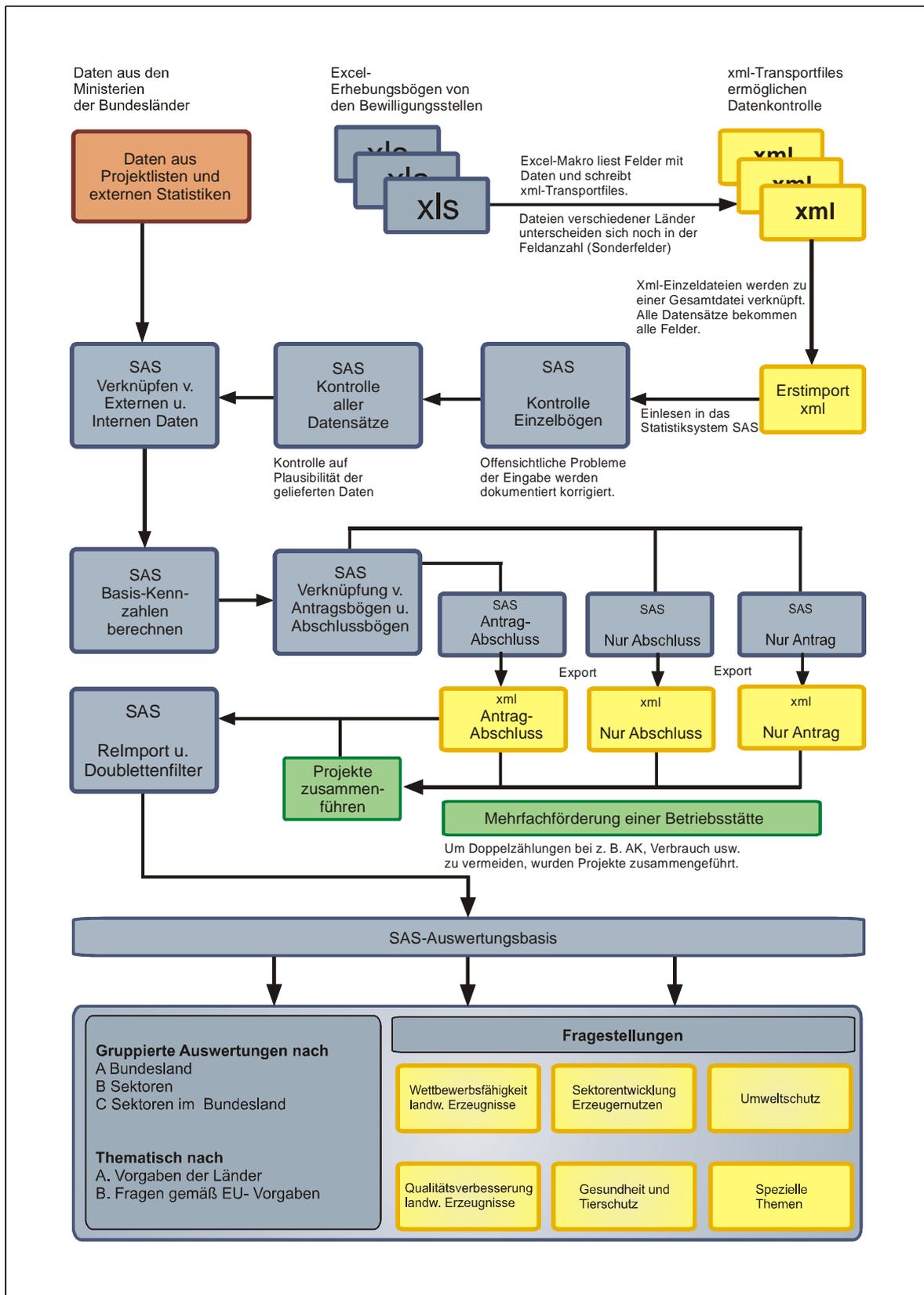
Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst wurden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Die Auswertung auf Basis von Bruttoeffekten erlaubt keine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt,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

Die vorliegenden Erhebungsbögen stellen prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereit. In die Auswertung zur Wirkungsanalyse sind alle geförderten Projekte einbezogen, für die zum Stichtag 30.09.2007 ein Abschlussbogen vorlag. Eine direkte Verdichtung der Datenfülle auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist nur selten möglich. Vielmehr bedarf es zur Beantwortung der Bewertungsfragen im Regelfall der Ermittlung verschiedener Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Fragestellung aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen. Das Auswertungsverfahren ist in Abbildung 7.2 skizziert. Angesichts der für die Prüfung und Auswertung der Erhebungsbögen zur Verfügung stehenden Zeit, wurden einige automatisierbare Plausibilitätskontrollen über verschiedene erhobene Kennzahlen und einige Korrekturen an den Daten vorgenommen. Allerdings war es nicht möglich, alle Erhebungsbögen hinsichtlich der Korrektheit der Angaben zu prüfen. Vielmehr wurde davon ausgegangen, dass dies weitgehend in den Bewilligungsstellen erfolgt ist. Bei den Auswertungen ist zu beachten, dass sich der Begriff ‚auswertbare Erhebungsbögen‘ nicht auf eine einheitliche konstante Basis bezieht, sondern auf die zur Analyse des jeweiligen Sachverhalts vorliegenden Erhebungsbögen.

---

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

Abbildung 7.2: Vom Erhebungsbogen zur Berichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung

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

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 79 die Zahl der Projekte, für die auswertbare Erhebungsbögen zur Wirkungsanalyse vorliegen, mit 21 deutlich. Die auswertbaren Förderfälle reduzieren sich durch den angesprochenen Merging-Prozess weiter auf 14 geförderte Unternehmen/Betriebe/Betriebsstätten. Eine Besonderheit in SH ist, dass die Dateneingabe in die EB nicht wie vorgesehen von den Unternehmen vorgenommen wurde, sondern von Mitarbeitern der Bewilligungsstelle im Ministerium auf der Basis von Unternehmensinformationen.

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

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

### 7.3 Finanzielle Ausgestaltung und Vollzugskontrolle

Wie der Tabelle 7.6 zu entnehmen ist, wurde der Mittelansatz verschiedentlich nach unten angepasst. Bis Ende 2004 wurden 7,77 Mio. Euro ausgezahlt<sup>3</sup>, was etwa 55 % des zu dem Zeitpunkt gültigen Gesamtansatzes von 14,05 Mio. Euro entsprach, bzw. 33 % des ursprünglichen Ansatzes von 23,49 Mio. Euro. Im Gegensatz zur akuten Finanzknappheit zu Beginn der Programmperiode bestand lt. Ministerium in gewissem Maße in der zweiten Hälfte der Programmperiode die Möglichkeit das Budget nach oben anzupassen, was auch gemacht wurde. Insgesamt wurden in der Förderperiode gut 18 Mio. Euro öffentliche Mittel ausgezahlt, was 3,7 % der Mittel des Gesamtplanes bzw. fast der Hälfte der Mittel im Schwerpunkt A entspricht.

**Tabelle 7.6:** Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Schleswig-Holstein 2000-2006 - Maßnahme g: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung

KOM-Entscheidung		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
<b>Öffentliche Ausgaben, Mio. Euro, insgesamt</b>									
Plan: ZAL_SH	K (2000) 2625 v. 08.09.2000	3,38	3,10	3,25	3,33	3,38	3,48	3,55	23,49
Plan: 1. Änderung	K (2001) 2831 v. 09.10.2001	0,70	3,26	3,38	3,46	3,53	3,63	3,55	21,51
Plan: 2. Änderung	K (2002) 3441 v. 23.09.2002	0,70	0,70	3,10	3,58	3,58	3,63	3,70	18,99
Plan: 4. Änderung	K (2003) 2667 v. 16.07.2003	0,70	0,70	3,10	3,58	3,58	3,63	3,70	18,99
Plan: 5. Änderung	K (2004) 2835 v. 14.07.2004	0,70	0,70	3,10	0,83	2,86	2,90	2,96	14,05
Bundestabelle 10/06		0,70	0,70	3,10	0,83	2,86	3,15	3,38	14,72
Auszahlungen gemäß Monitoringberichte 2000-2006		0,59	2,82	0,94	1,33	5,10	2,28	5,02	18,08
<b>EU-Beteiligung, Mio. Euro</b>									
Plan: EPLR	K (2000) 2625 v. 08.09.2000	1,35	1,24	1,30	1,33	1,35	1,39	1,42	9,38
Plan: 1. Änderung	K (2001) 2831 v. 09.10.2001	0,28	1,30	1,35	1,38	1,41	1,45	1,42	8,60
Plan: 2. Änderung	K (2002) 3441 v. 23.09.2002	0,11	0,24	1,24	1,33	1,35	1,39	1,42	7,59
Plan: 4. Änderung	K (2003) 2667 v. 16.07.2003	0,28	0,28	1,24	1,43	1,43	1,45	1,48	7,59
Plan: 5. Änderung	K (2004) 2835 v. 14.07.2004	0,28	0,28	1,24	0,33	1,43	1,45	1,48	6,49
Bundestabelle 10/06		0,28	0,28	1,24	0,33	1,43	1,45	1,48	6,49
Auszahlungen gemäß Monitoringberichte 2000-2006		0,24	1,13	0,37	0,53	2,54	0,59	2,36	7,76

Anm.: 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.

Ist-Auszahlungen ohne Vorschuss im Jahr 2000.

Planänderung Hochwasser wurde nicht berücksichtigt (Jahr 2002).

Quelle: Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein.

### 7.4 Darstellung und Analyse des erzielten Outputs

Die folgenden Einschätzungen basieren auf Informationen aus der Projektliste, den EB, den Gesprächen mit Mitarbeitern des Ministeriums sowie eigenem Expertenwissen und

<sup>3</sup> Basis Zahlstellendaten, Abweichungen von den Zahlen der Monitoringberichte sind möglich.

verfügbarer Literatur. Inwieweit die im Plan formulierten Ziele erreicht wurden, kann aufgrund der wenigen EB nur unzureichend beurteilt werden. Bei der Betrachtung der einzelnen Sektoren wird dabei nur auf die Sektoren eingegangen, die auch bezüglich der bewilligten Fördersummen von Bedeutung sind.

### 7.4.1 Gesamtübersicht anhand der Projektliste

Kennzahlen der Projekte laut Projektliste sind in Tabelle 7.7 dargestellt. Für die Förderung von Vermarktungskonzeptionen wurden keine Anträge gestellt. Das Gleiche gilt für die Förderung regional erzeugter Produkte. Insgesamt bewilligte das Land förderfähige Investitionskosten in Höhe von 83,6 Mio. Euro (97 Mio. Euro Gesamtinvestitionen) bei 79 Vorhaben in zehn Sektoren. Die bewilligten öffentlichen Ausgaben belaufen sich dafür auf 18 Mio. Euro.

Die errechnete Förderintensität bleibt mit 21,6 % unter dem max. Fördersatz von 25 % bzw. 30 %, weil das Ministerium nicht zu jeder Zeit ausreichend Finanzmittel verfügbar hatte. Zudem wurde ab dem Jahr 2003 einheitlich mit einem Fördersatz von 20 % agiert. Dennoch waren Antragsteller bereit, trotz geringerer Fördersätze zu investieren.

**Tabelle 7.7:** Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in SH (Abschluss 2006)

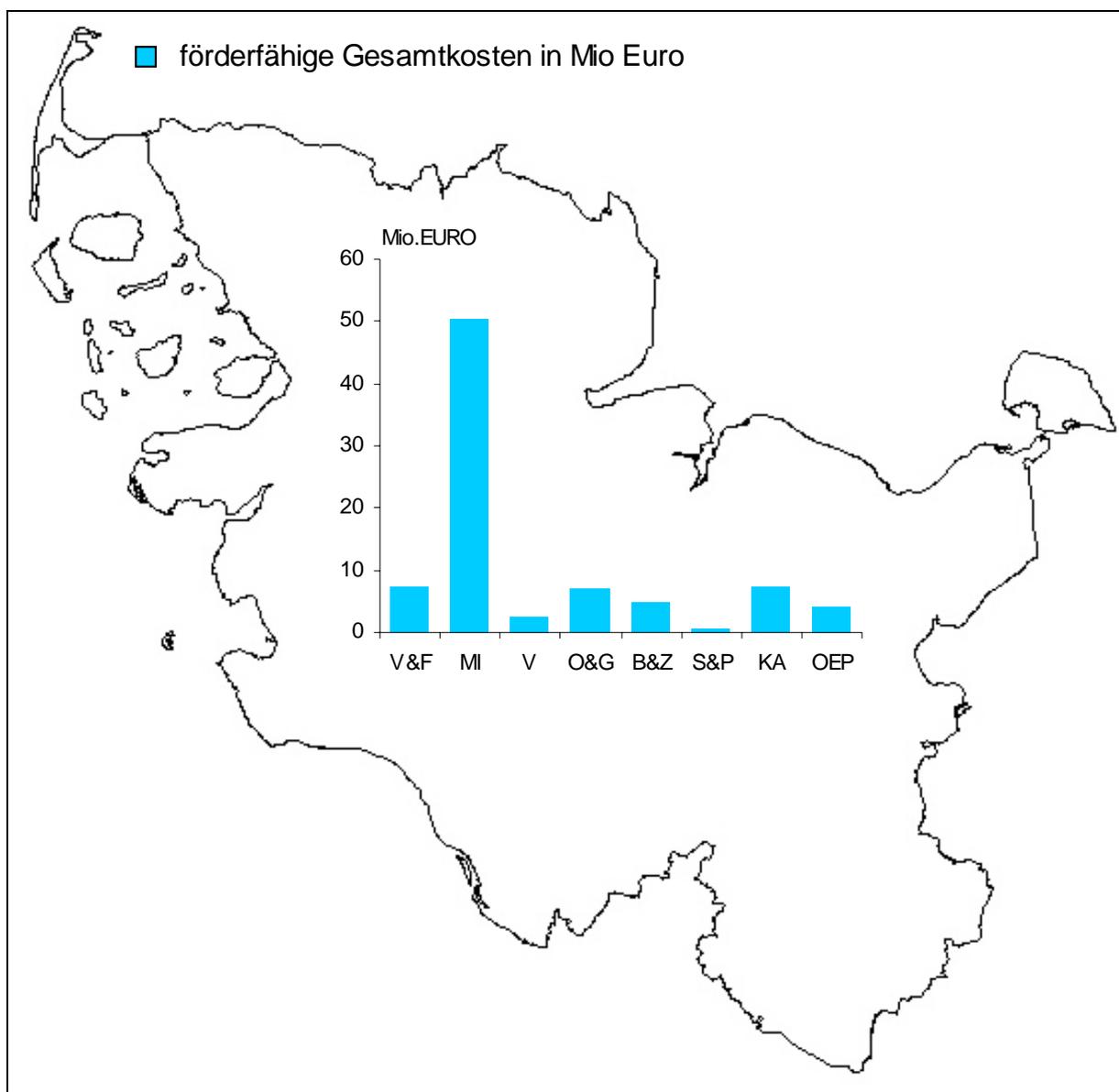
	Pro- jekte  Anzahl	Gesamt- investitions- kosten		Förderfähige Investitions- kosten		Öffentliche Ausgaben		Errechn. Förder- intensität  %
		Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	Mio. Euro	Anteil Sektor %	
Vieh & Fleisch (V&F)	7	7,7	8,0	6,9	8,2	1,6	8,6	22,6
Nicht essbare Erzeugnisse	1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1	0,4	20,0
Milch (MI)	29	57,6	59,2	50,4	60,3	10,4	57,5	20,6
Viehmarkt (V)	2	2,7	2,7	2,7	3,2	0,6	3,3	22,5
Ökologisch erzeugte Produkte (OEP)	14	4,2	4,3	4,0	4,8	1,0	5,5	24,5
Frisches Obst & Gemüse (O&G)	12	5,9	6,1	5,6	6,7	1,3	7,3	23,7
Verarbeitetes Obst & Gemüse (O&G)	2	1,7	1,7	1,3	1,6	0,3	1,5	20,0
Blumen & Zierpflanzen (B&Z)	5	7,8	8,0	4,7	5,6	1,3	7,2	28,1
Saatgut (SA)	1	0,5	0,5	0,5	0,6	0,1	0,5	20,0
Kartoffeln (KA)	6	8,7	9,0	7,2	8,6	1,5	8,1	20,3
<b>Insgesamt</b>	<b>79</b>	<b>97,1</b>	<b>100</b>	<b>83,6</b>	<b>100</b>	<b>18,1</b>	<b>100</b>	<b>21,6</b>

Quelle: MWV (2007) Projektliste.

60 % der Fördermittel wie auch Investitionen entfallen auf den Sektor Milch. Bedeutende Investitionen wurden zudem im Bereich Kartoffeln, Blumen und Zierpflanzen, Vieh und Fleisch sowie Obst & Gemüse getätigt (vgl. Karte 7.1). Hinsichtlich der Anzahl stammen

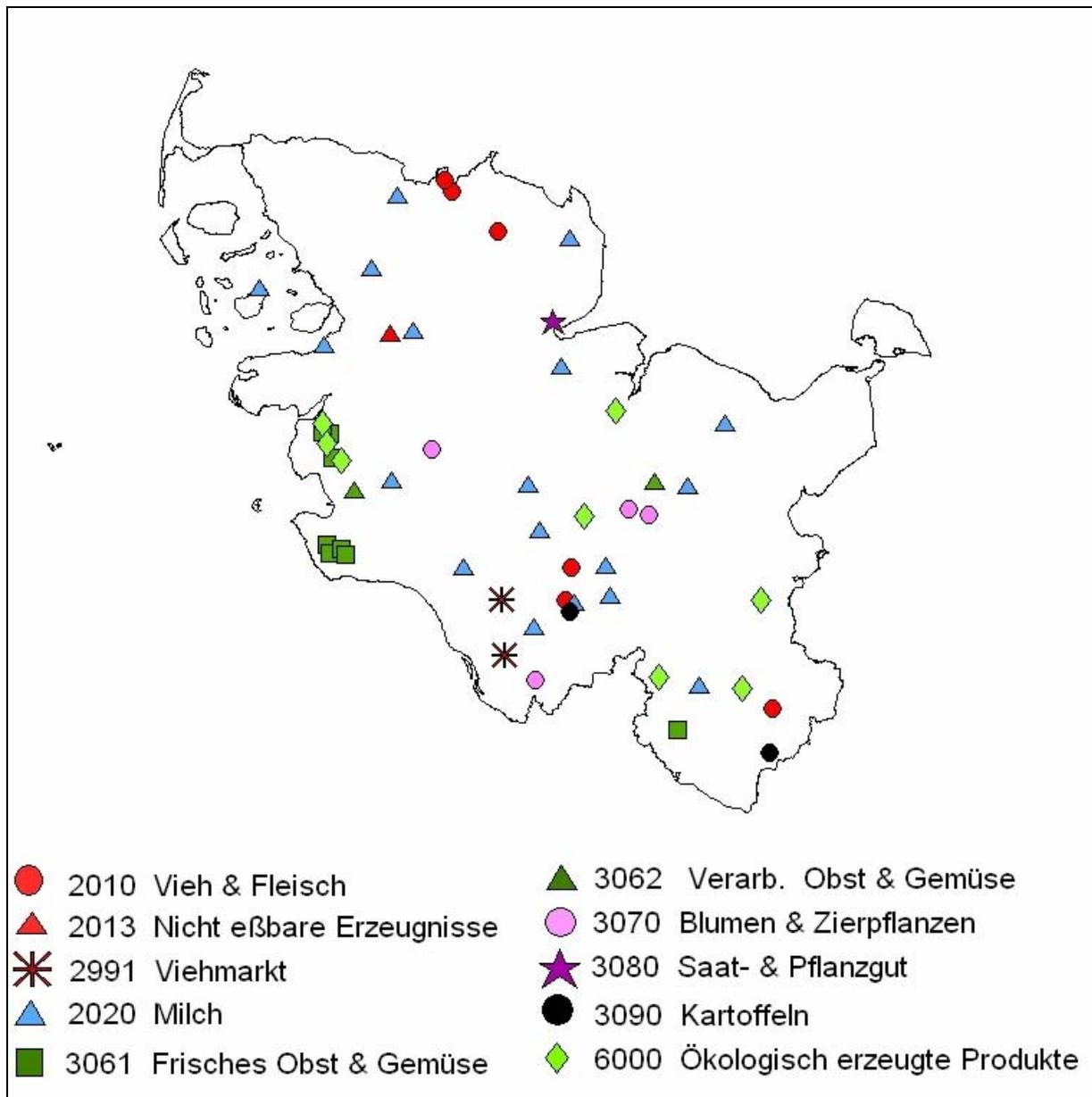
die Projekte mehrheitlich aus dem Sektor Milch sowie ferner aus den Sektoren Obst & Gemüse, ökologisch erzeugte Produkte, Vieh & Fleisch und Kartoffeln. An den Investitionsstandorten lässt sich keine signifikante regionale Konzentration feststellen mit Ausnahme des Sektors Obst & Gemüse, wo sich die Investitionsorte auch in der Hauptanbauregion befinden (vgl. Karte 7.2). Mit den 79 Projekten wurden 52 Unternehmen gefördert. Davon waren zum Zeitpunkt der Förderung 46 KMU, 6 größer als KMU, d.h. fast 90 % der geförderten Unternehmen gehören in die Kategorie KMU, was den gesetzten Zielen des Bundeslandes entspricht (MWV, 2008).

**Karte 7.1:** Bedeutung der Förderung in den verschiedenen Sektoren in SH (Abschluss 2006)



Quelle: MWV (2007) Projektliste.

**Karte 7.2:** Regionale Verteilung der im Rahmen der Marktstrukturverbesserung geförderten Standorte in SH (Abschluss 2006)



Quelle: MWV (2005a) Projektliste.

Im Bundesland Schleswig Holstein wurden laut Projektliste insgesamt 79 Projekte bewilligt und abgeschlossen. Davon lagen bis Mitte Dezember 2007 für 14 Unternehmen/Betriebe/Betriebsstätten Abschlussbögen vor, die allesamt brauchbar sind und als Basis der Wirkungsanalyse dienen. Sie beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen einzelner Standorte auf 21 Förderprojekte. Da nur von  $\frac{1}{4}$  der Projekte, die 45 % der ausgegebenen Fördermittel abdecken, EB vorliegen, ist die Beurteilung der Maßnahme entsprechend nur eingeschränkt möglich. Da zudem in SH die Dateneingabe in die EB nicht

wie vorgesehen von den Unternehmen vorgenommen wurde, sondern von Mitarbeitern der Bewilligungsstelle im Ministerium auf der Basis von Unternehmensinformationen kann in diesem Bundesland nicht von einer unmittelbaren Primärerhebung gesprochen werden. Im Folgenden werden die einzelnen Sektoren anhand der speziellen Faktoren differenziert betrachtet.

## **7.4.2 Milch und Milcherzeugnisse**

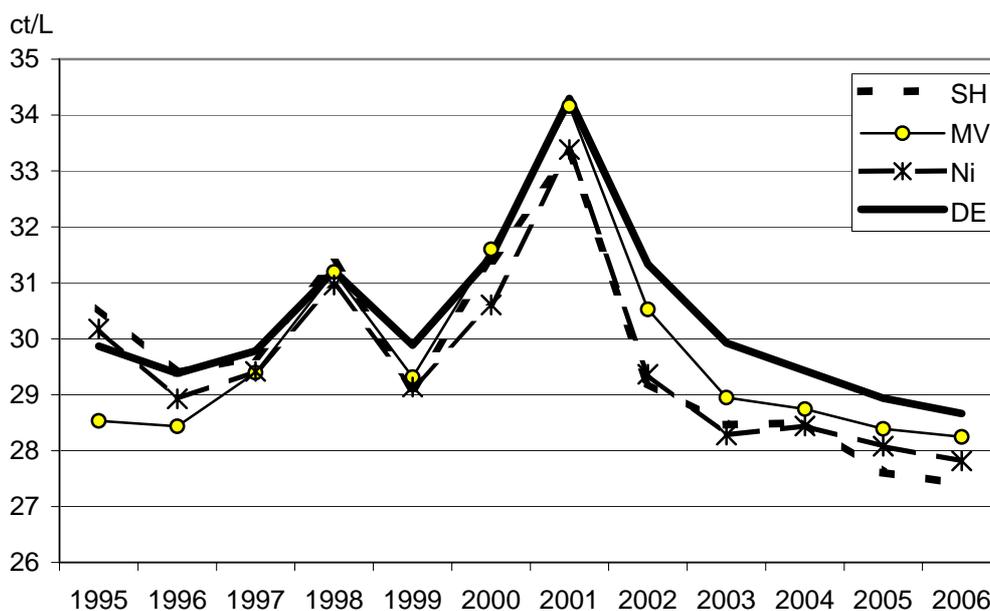
### **7.4.2.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm**

Aufgrund der natürlichen Gegebenheiten ist der Milchsektor sehr bedeutsam für die Landwirtschaft. Die Erzeugungsstruktur ist günstig wie auch die Produktionsleistung. Die Molkereistruktur hat einen starken Strukturwandel durchlaufen, gleichwohl bestehen nicht nur große Verarbeitungskapazitäten. Der Auszahlungspreis liegt in SH trotz der günstigen Erzeugungsgrundlage seit vielen Jahren unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts (vgl. Abbildung 7.3). Auf Basis der ZMP-Preise ist das Preisniveau in SH signifikant unterdurchschnittlich im Vergleich zu den übrigen deutschen Molkereien. Die Ursachen sind bei den Molkereien zu suchen. In SH ist es vornehmlich die mangelnde Ausrichtung der Milchverarbeitung auf den Markt. Es dominiert immer noch die Erzeugung von Masseware, wie auch Ausführungen im Programm des Bundeslandes verdeutlichen: „Dies macht einen Bedarf zur Neuorientierung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur deutlich. Die Interventionsprodukte Butter und Magermilchpulver wurden in den letzten Jahren zwar fast ausschließlich am Markt abgesetzt und nicht interveniert, die Erlöse hierbei sind aber sehr stark von der Interventionsverwertung abhängig. Um diese Abhängigkeit zu verringern und im Interesse der Milcherzeuger eine Verbesserung der Wertschöpfung durch Verarbeitung der übergebietlichen Versandmilch im Lande zu erzielen, ist eine noch deutlichere Abkehr von Interventionsprodukten hin zu Produkten mit hohem marktfähigem Nachfragepotenzial und zu innovativen Milcherzeugnissen vorgesehen. Möglichkeiten einer besseren Marktpräsenz sowie einer höheren Auslastung der Verarbeitungskapazitäten bestehen auch für die überwiegend mittelständisch strukturierten Käsereien des Landes.“ (MLR, 1999, S. 152). Sinngemäß sind die Ausführungen auch in der Aktualisierung des Programms von 2003 zu finden (MLR, 2003, S. B33ff).

### 7.4.2.2 Wirkungsanalyse der Förderung im Milchsektor

Von derzeit 17 Molkereien<sup>4</sup> haben 14 Molkereien über 29 Projekte geförderte Investitionen umgesetzt. Insgesamt wurden lt. Projektliste in diesem Sektor verbunden mit Förderung mehr als 57 Mio. Euro investiert. Die Zielgruppe ist damit fast vollständig in die Förderung eingebunden. Die Daten der Projektliste deuten darauf hin, dass vorrangig Projekte in der Förderung Berücksichtigung finden, die Aktivitäten im Käsebereich umsetzen, d.h. der oben postulierten Strategie folgen. Laut Ministeriumsangaben ist eine Meierei in SH als Milchlieferant von der Schließung einer Sauermilchkäserei in Niedersachsen betroffen. Die Schließung der Betriebsstätte in Niedersachsen steht in Zusammenhang mit einer in Sachsen geförderten Großinvestition des dazugehörigen Molkereiunternehmens, so dass hier wie in Niedersachsen negative externe Effekte einer Förderung in Sachsen wirksam wurden.

**Abbildung 7.3:** Entwicklung der Milchauszahlungspreise in SH, MV, Ni und Deutschland



Quelle: ZMP Milchpreisvergleich versch. Jgg.

Die ausgewerteten Erhebungsbögen von sieben Betriebsstätten, die ungefähr 40 % der Förderung im Sektor Milch abdecken, zeigen eine im Bundesvergleich nur unterdurchschnittlich gestiegene Wertschöpfung, leicht verbesserte Stückkosten und eine geringere

<sup>4</sup> 13 Meiereigenossenschaften, 2 private Meiereien, 3 Betriebsstätten einer großen Molkerei außerhalb des Bundeslandes, 1 Milchverarbeitungsunternehmen.

Arbeitsproduktivität sowie eine etwas gestiegene Aufnahme von Milch. Zunächst ist von leicht positiven Effekten für die Erzeuger auszugehen. Durchschlagend sind diese Effekte nicht, da der Milchzahlungspreis in Schleswig-Holstein bundesweit während der Förderphase 2000-2006 zu den Niedrigsten gehört. Das Folgejahr 2007 stellte diesbezüglich eine Ausnahme dar: Einerseits war der Auszahlungspreis in SH in 2007 der Höchste im Bundesgebiet. Zum anderen trug just die im Programm als kritisch angesehene Produktion der Massenwaren (Butter, Trockenmilcherzeugnisse) durch erhebliche internationale Angebots- und Lagerbestandsknappheiten mit entsprechenden Preiserhöhungen zu den sehr hohen Auszahlungspreisen des Jahres bei. Die Entwicklung des Jahres 2007 kann allerdings als eine Ausnahmesituation angesehen werden (Wocken et al., 2008). Im März 2008 wurden in SH wieder bundesweit die niedrigsten Milchzahlungspreise gezahlt, so dass weiterhin von anhaltend unterdurchschnittlicher Wertschöpfung der Milchverarbeitung in SH auszugehen ist. Sicherlich muss von einem zeitverzögerten Eintreten der Effekte der geförderten Investitionen ausgegangen werden, jedoch sollten Anfang des Jahres 2008 die angestrebten Effekte der Investitionen größtenteils wirksam sein. Demzufolge hat die Förderung hinsichtlich des Erzeugernutzens kaum Wirkung gezeigt.

Die Strategie der Abwendung von der Erzeugung von standardisierter Massenware (Butter & Milchpulver) zu lukrativeren Alternativen ist offensichtlich schwierig (vgl. N.N., 2008): Der relativ gesättigte inländische wie auch europäische Markt nimmt nicht ohne weiteres zusätzliche Konsumprodukte auf und zudem wird die Strategie der Marktorientierung von vielen Molkereien verfolgt. Hier hat mit Unterstützung der Förderung jedoch insbesondere im Bereich der Käseherstellung der Anpassungsprozess an Dynamik gewonnen.

Neben dem Aspekt der unmittelbaren strategischen Ausrichtung der Unternehmen besteht in der Milchverarbeitung in SH das Problem struktureller Defizite: Der hohe Druck von Seiten der Nachfrage durch den konzentrierten LEH und die wachsende Bedeutung der Discounter (vgl. Wocken et al., 2007, S. 31f.) ist auf der Erzeugungsseite gepaart mit einer Ausdehnung der Milchquote und einer wahrscheinlichen Aufhebung der Milchquotenregelung im Jahre 2015 (vgl. Gerlach et al., 2006, S. 32ff. wie auch vorgenannte Literatur). Unter diesen Bedingungen ist eine Erhöhung bzw. Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit durch Ausschöpfung von ‚economies of scale‘ eine wichtige Strategie, die in der schleswig-holsteinischen Molkereibranche im vergangenen Jahrzehnt nicht zu erkennen ist. Insbesondere bei der Herstellung von international gehandelten standardisierten Massenprodukten ist die Erreichung von optimalen Verarbeitungskapazitäten von großer Bedeutung. Die Förderung im Milchsektor blendete das Problem struktureller Defizite der Milchverarbeitung in SH allerdings aus: Tatsächlich konnte und hat in der Förderperiode 2000 bis 2006 jede antragstellende Molkerei Förderung erhalten, wenn die formalen Kriterien erfüllt waren. So wurde während der Förderperiode 2000-2006 selbst eine Anlage zur Erzeugung von Trockenmilchprodukten gefördert, was im Widerspruch zur im Programm analysierten Ausgangssituation und zur programmatischen Zielsetzung steht.

Im Milchsektor ist 100 % der erzeugten Rohware durch Lieferverträge gebunden. Somit stellt sich dieser Sektor im Sinne der Ambitionen der GAK als Idealfall dar. Wie die Entwicklungen der vergangenen Jahre gezeigt haben, fühlen sich viele Milcherzeuger jedoch eher in ein vertragliches Korsett geschnürt, als dass sie diese vertragliche Bindung einheitlich als vorteilhaft empfinden. Auch hat der Milchsektor keineswegs zu durchgängig günstigen Erzeugererlösen und zufriedenstellenden Einkommensverhältnissen der landwirtschaftlichen Betriebe geführt. Das zunehmende Wechselverhalten der Landwirte gegenüber den Molkereien kann als Indiz gewertet werden, dass sie sich bessere wirtschaftliche Ergebnisse von flexiblen Beziehungen zu Molkereien versprechen, als von tradierten jahre- oder gar Jahrzehnte dauernden Beziehungen zu ‚ihrer‘ Molkerei. Dadurch wächst der Druck auf Molkereien, ein potenter Geschäftspartner der Landwirte zu sein, der perspektivisch wettbewerbsfähige Erzeugerpreise zahlen kann, was dem Erzeugernutzen nur dienlich sein kann (Wocken et al., 2008, S. 51ff.). Dies geht nur durch eine auf Wertschöpfung ausgerichtete Produktion.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Entwicklungen sollte die Förderung der Milchverarbeitung aus folgenden Gründen auf sehr begrenzte Aspekte eingeschränkt werden:

- Die Molkereien hatten sieben Jahre lang die Möglichkeit durch staatlich geförderte Investitionen ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern bzw. zu verbessern. Sie sollten jetzt in der Lage sein, die Herausforderungen aus eigener Kraft zu bewältigen.
- Probleme der Branchenstruktur können in einem marktwirtschaftlichen System kaum durch staatliche Förderung behoben werden, will sich die öffentliche Hand nicht dem Vorwurf aussetzen, Unternehmen zu protegieren bzw. zu diskriminieren.
- Mehr noch, wird ein Strukturwandel wahrscheinlicher durch die leistungsfähigsten Akteure umgesetzt, wenn keine staatlichen Subventionen verzerrend einwirken.
- Nicht zuletzt bleibt die Förderung der Milchverarbeitung in SH den Beweis einer nachhaltigen Verbesserung des Erzeugernutzens schuldig.

Daher sollte hinsichtlich der Förderstrategie Investitionsförderung ausschließlich auf die Bereiche Innovationen und - soweit möglich - Investitionen in die Forschung und Entwicklung beschränkt werden. Die Beschränkung auf Unternehmen der Größenordnung KMU wird mindestens 70 % der Milchverarbeitungsmenge in SH zukünftig von dieser Förderung ausschließen.

### **7.4.3 Obst & Gemüse**

#### **7.4.3.1 Ausgangssituation und Strategie laut Programm**

Im Bereich Obst fand keine Förderung statt. Im Sektor Gemüse befindet sich der regionale Schwerpunkt in den südlicheren Landkreisen mit über 80 % der gesamten Gemüseanbaufläche des Bundeslandes. Traditionelle Hauptkulturen sind die verschiedenen Kohlarten, die Anfang der 90er Jahre auf etwa 70 % der Fläche angebaut wurden. Unter Mitwirkung der Förderung in der vorangegangenen Periode konnte der Möhrenanbau als zusätzliche Komponente etabliert werden, der vorwiegend den Weizen- und weniger den Kohlanbau substituierte. Die desolante Marktsituation Anfang des Jahrtausends im Bereich Feldgemüsebau ließ Erzeuger und Vermarkter aus diesem Markt in SH ausscheiden; unter anderem auch eine geförderte EO. Ein Vermarktungsunternehmen aus Süddeutschland hat die Anlagen wie auch die geschäftlichen Beziehungen zu den Erzeugern der aufgelösten EO übernommen. Insgesamt entwickelt sich die Marktstruktur dynamisch. Es bestehen erfolgreiche Modelle, bei denen Erzeuger aus SH und anderer Regionen gemeinsam ein größeres Sortiment an Gemüse anbauen und mit Vermarktern national und international absetzen. In diesem Sektor entstehen schnell Marktungleichgewichte aufgrund unterschiedlicher Ernten mit erheblichen Auswirkungen auf das Preisgefüge. Produktionsdifferenzierung in größeren Erzeugergruppen, gepaart mit professioneller Vermarktung bieten am ehesten Erfolgsaussichten. Der angesprochene überregionale Verbund von Erzeugern hat sich einer deutschlandweit tätigen EO angeschlossen. Dadurch konnte auch hinsichtlich des Absatzes der Zugang zum nationalen und internationalen Markt erreicht werden, so dass jetzt von vergleichsweise günstigen Rahmenbedingungen ausgegangen werden kann.

Die Etablierung einer Frosterei für Biogemüse konnte gefestigt werden. Allerdings geriet das Unternehmen unter Wettbewerbsdruck, als eine gleichgerichtete aber deutlich größer dimensionierte Anlage in Niedersachsen mit Förderung errichtet wurde. Diese Anlage ist bereits wieder stillgelegt, so dass die hier entstandene Konkurrenz verschwunden ist. Dies ist ein markantes Beispiel dafür, dass Investitionen von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen auch immer Auswirkungen auf die Lage konkurrierender Unternehmen haben können. Dementsprechend übt auch die Förderung solcher Unternehmen Einfluss auf konkurrierende Unternehmen aus.

#### **7.4.3.2 Wirkungsanalyse anhand der Projektliste**

Laut Projektliste wurden 12 Projekte im Bereich Frischgemüse und zwei Projekte im Bereich Gemüseverarbeitung gefördert. Die Gesamtinvestitionssumme der Projekte beläuft sich auf knapp 8 Mio. Euro. Investiert wurde in die Bereiche Lagerung, Kühlung sowie Aufbereitung der Rohwaren und in Verpackungseinrichtungen. Die Förderung konzentriert

sich auf die traditionellen Gemüseanbaugelände, die teilweise im Ziel-2-Gebiet liegen. Aus diesem Sektor liegen keine Erhebungsbögen vor, so dass auch keine weitergehenden Wirkungsanalysen durchgeführt werden konnten. Die Realisierung einer überregionalen Zusammenarbeit der Erzeuger wie auch die Anbindung an die überregionale Vermarktung ist gelungen. Aufgrund der KMU-Beschränkung kommt die jetzt tätige national agierende EO nicht mehr für eine Förderung in Frage.

Insgesamt besteht im Bereich O&G ein großes Potenzial, dass Erzeuger und der Arbeitsmarkt der umgebenden Region von erfolgreichen Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen profitieren. Dies ist bei Förderung zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der Vermarktung sowohl hinsichtlich der involvierten Unternehmen als auch der Vermarktungswege, ist eine intensive Auseinandersetzung mit diesem Markt zur Beurteilung der Sinnhaftigkeit von Projekten notwendig. Empfehlenswert ist in diesem Zusammenhang sicherlich die Zusammenarbeit der Bundesländer und Regionen, wie sie auch im norddeutschen Strukturkonzept (MWV, 2005a) zum Ausdruck kommt und etwa im Beratungswesen schon teilweise Realität ist.

#### 7.4.4 Blumen, Zierpflanzen und Baumschulerzeugnisse

Der Blumen- und Zierpflanzen Sektor spielt schon traditionell und klimatisch bedingt eine bemerkenswerte Rolle in Schleswig-Holstein. Insbesondere im Baumschul- und Ziersträucherbereich ist der Sektor im nationalen bzw. internationalen Maßstab von Bedeutung. So gehört Schleswig-Holstein zu den größten Baumschulgebieten in Europa. Etwa 30 % der Umsätze dieses Sektors in Deutschland stammen aus SH. Die Leistungsfähigkeit der Betriebe ist gegeben (vgl. Tabelle 7.8). In diesem Bereich ist die Vermarktung wenig konzentriert, obwohl weit über die Hälfte der Produkte außerhalb des Bundeslandes abgesetzt werden. Dem wurde - unterstützt durch Förderung - mit einer EDV-basierten Vermarktungskoordination zur Steigerung der Markttransparenz in der Förderperiode 1994-1999 begegnet. Ferner wurde in der laufenden Periode der Bau eines Logistikzentrums unterstützt.

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

Jahr		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Zierpflanzenbau	DE	Anzahl Betriebe	802	778	761	719	612	594
		Be/AK in Euro	26.795	26.279	27.648	28.859	28.988	29.026
	SH	Anzahl Betriebe	20	15	18	10	15	9
		Be/AK in Euro	30.882	33.150	24.140	28.341	30.961	

Quelle: Uni Hannover.

Der Bereich Blumen durchlief in jüngster Vergangenheit eine wechselhafte Entwicklung. Zum einen löste sich eine bestehende EZG innerhalb eines zusammenhängenden Gebietes von Gartenbaubetrieben auf. Weiterhin stellte ein für diese Betriebe wichtiger Gartenbaubetrieb mit Vermarktungsfunktion seine Geschäftstätigkeit ein. Der Standort wurde nun durch ein mittlerweile bundesweit agierendes erzeugerbasiertes Vermarktungsunternehmen übernommen, das sich offensichtlich ein sehr erfolgreiches Vermarktungskonzept erarbeitet hat. Dieses Unternehmen hat seine Wurzeln im erzeugerbasierten genossenschaftlichen Bereich. Den Erzeugern vor Ort werden vom Unternehmen Vertragsoptionen angeboten: Entweder ausschließliche Vermarktung der gesamten Produktion über dieses Unternehmen oder die Bindung von vorher verbindlich festgelegten Teilen der eigenen Produktion an dieses Unternehmen. Daneben vermarktet das Unternehmen auch Ware vertraglich ungebundener Gartenbaubetriebe mit der Konsequenz, dass diese Ware in der Vermarktung auch nur zweitrangig berücksichtigt wird. Wie in anderen Bundesländern auch, hat dieses Unternehmen für geplante Investitionen Fördermittel aus dieser Maßnahme beantragt. Die Übernahme dieses Standortes durch das Unternehmen hat eindeutig eine Verbesserung der Vermarktungssituation im Bereich Blumen für SH zur Folge. Offen bleibt dabei, ob das Unternehmen auch ohne staatliche Unterstützung derartige Aktivitäten in SH umgesetzt hätte. Die KMU-Begrenzung schließt die national tätige Genossenschaft von Förderung in diesem Bereich aus.

In die Auswertung der EB flossen Ergebnisse von zwei Betriebsstätten ein. Dort erhöhten sich Wertschöpfung, Arbeitsproduktivität wie auch Rohwarenbezug, so dass von positiven Effekten der Förderfälle für die Erzeuger ausgegangen werden kann. Auch im Bereich B&Z besteht ein Potenzial, dass Erzeuger und der Arbeitsmarkt der umgebenden Region von erfolgreichen Vermarktungseinrichtungen profitieren. Dies ist bei Förderung zu berücksichtigen, wie auch die intensive Prüfung des tatsächlichen Nutzens für die Erzeuger und die regionale Erzeugung.

#### **7.4.5 Fleisch**

Infolge von Standortschließungen v.a. größerer Schlachtunternehmen werden in SH nur 1/3 der dort erzeugten Schweine und ca. 80 % der Rinder geschlachtet. Andererseits bestehen in SH kleinere Unternehmen mit regionalem Vieheinkauf und Warenabsatz. Hier ist die Zielsetzung, diese KMU in der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen. Ein Großprojekt im Bereich Fleischzerlegung und -verarbeitung konnte nicht realisiert werden, weil der Neubau der Anlage insbesondere durch Proteste einer Bürgerinitiative vor Ort verhindert wurde. Das Unternehmen hat das Fleischwerk nun in Mecklenburg-Vorpommern mit Förderung des dortigen Bundeslandes gebaut.

Es wurden 7 Projekte von 6 Unternehmen mit insgesamt fast acht Mio. Euro Investitionssumme gefördert. Es handelt sich somit um finanziell kleinere Projekte von Unternehmen, die laut Ministerium der Gruppe der KMU zuzuordnen sind. Investitionsgegenstand ist die Modernisierung und Erweiterung der Fleischverarbeitung sowie –zerlegung. Die Förderung stimmt soweit die Datenlage diese Beurteilung erlaubt, zumindest mit der Zielsetzung überein, insbesondere Unternehmen, die mit der Region eng verwurzelt sind, zu unterstützen.

Eine Betriebsstätte dieses Sektors floss in die Auswertungen der EB ein. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hat sich positiv entwickelt wie auch der Rohwarenbezug, so dass zumindest für diesen Förderfall günstige Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeuger vermutet werden können.

Die Strategie, insbesondere Unternehmen, die mit der Region eng verwurzelt sind, zu unterstützen, ist nachvollziehbar und verknüpft mit der Verbesserung des Erzeugernutzens. Zusätzlich sollten ausschließlich Investitionen gefördert werden, mit denen Innovationen umgesetzt werden sollen und/oder die zur Erzeugung hochwertiger bzw. hochpreisiger Konsumprodukte dienen.

#### **7.4.6 Speisekartoffeln**

Der Kartoffelanbau spielt trotz klimatisch günstiger Voraussetzungen eine nur untergeordnete Rolle in SH. Nur ca. 35 % des schleswig-holsteinischen Speisekartoffelbedarfs wird im eigenen Bundesland erzeugt. Der Kartoffelanbau umfasst hauptsächlich die Speisekartoffelerzeugung. Daneben bestehen punktuell im Umkreis von Kartoffelverarbeitungsunternehmen Anbaukonzentrationen. Die Aufbereitung und der Handel verpackter Ware werden hauptsächlich außerhalb des Bundeslandes organisiert und durchgeführt. Der Mangel an Vermarktungseinrichtungen und modernen Anlagen besteht zunehmend weniger, da sich in jüngerer Zeit ein Unternehmen in diesem Sektor mit staatlicher Förderung engagiert und expansiv entwickelt.

Insgesamt wurden sechs Projekte von einem Unternehmen an drei verschiedenen Standorten mit fast 9 Mio. Euro Gesamtinvestitionen (1,5 Mio. Euro Fördermittel) realisiert. Inhaltlich handelt es sich um Investitionen in Sortier- und Abpacktechnik. Das Unternehmen hat sich sehr expansiv entwickelt und die Lage im Sektor Kartoffeln des Landes SH beeinflusst. Im Bereich Verarbeitung und Vermarktung ist unternehmerisches Handeln von entscheidender Bedeutung, d.h. das erfolgreiche Entdecken von Geschäftsoptionen und das ebenso notwendige erfolgreiche Umsetzen der Geschäftsoption kann die Situation eines Sektors markant positiv verändern. Förderung kann hier insbesondere in der Aufbauphase Hilfestellung geben, wird aber nicht die entscheidende Größe hinsichtlich der langfristigen nachhaltigen Entwicklung sein können. Ganz im Gegenteil kann es bei dauerhafter Förde-

rung zu einer Absenkung der Wettbewerbsfähigkeit führen, da die Unternehmen vor dem ‚ungestützten‘ Wettbewerb geschützt werden und damit Konkurrenzkraft verlieren.

Die geförderte Betriebsstätte dieses Sektors floss in die Auswertungen der EB ein. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hat sich den Angaben zu Folge derart positiv entwickelt, dass nach eingehender Prüfung der Daten, diese als nicht realistisch eingestuft werden mussten. Der Rohwarenbezug wurde erheblich gesteigert. Trotz der Unsicherheiten der Daten können für diesen Förderfall günstige Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Erzeuger vermutet werden. Die sehr gute Entwicklung des Unternehmens kann als Erfolg der Förderung angesehen werden. Weitere Förderung sollte für das bisher geförderte Unternehmen ausschließlich auf den Bereich Innovation beschränkt werden, Investitionsförderungen in Modernisierung, Erweiterung etc. ohne innovative Komponenten hätten nur Mitnahmeeffekte.

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

In SH wurde die Maßnahme gänzlich (Programmierung, finanztechnische Abwicklung, inhaltliche Steuerung und Projektbewilligung) im Ministerium umgesetzt, was der Größe des Bundeslandes angemessen erscheint. Zwar führt dies zu geringerem Koordinationsaufwand, allerdings scheint die Personalausstattung zur Verwaltung dieser Maßnahme sehr dünn zu sein, so dass aus Sicht der betroffenen Mitarbeiter die angemessene administrative Begleitung der Projekte nur begrenzt gegeben war.

Im Bundesland SH wurden laut Projektliste insgesamt 79 Projekte bewilligt. Davon waren 79 Projekte bis Ende 2006 abgeschlossen. Es liegen 14 EB im Antrags- und Abschlusstage vor davon zwei EB, die sechs bzw. drei Einzelförderprojekte zusammenfassen. Damit werden 21 Projekte abgebildet, was einer Erfassungsrate von 27 % der bis zum Ende des Jahres 2006 abgeschlossenen Projekte entspricht. Alle 14 EB konnten ausgewertet werden, so dass 14 von insgesamt 21 Projekten bzw. 14 brauchbare EB die Basis der Auswertungen der Wirkungsanalyse bilden. Diese EB beziehen sich aufgrund von Mehrfachförderungen von 2 Betriebsstätten auf eine Gesamtzahl von 14 Betriebsstätten.

## **7.6 Beantwortung der kapitelspezifischen Bewertungsfragen**

Die EB wurden in Zusammenarbeit mit den Bundesländern als zentrale Informationsquelle zur Evaluation der Maßnahme erarbeitet (vgl. Kap. 7.2). Die Auswertung der Projektdaten aus den EB bildet den Kern der Ex-post-Evaluation im Bereich Marktstrukturverbesserung, da nur durch diese Informationsquelle die Beantwortung der kapitelspezifischen Fragen fundiert erfolgen kann. Es besteht eine Vereinbarung zwischen den Bundesländern und den Evaluatoren, dass ein ausgefüllter EB Bestandteil der Bewilligungsvoraussetzun-

gen eines Projektes ist und den Evaluatoren zur Verfügung gestellt wird. Leider ist SH trotz mehrfacher Aufforderung der Verpflichtung zur Lieferung der notwendigen EB nur eingeschränkt nachgekommen und übermittelte nur für 14 von 79 bewilligten und abgeschlossenen Projekten EB. Durch die unzureichende Anzahl EB ist der Evaluation dieser Maßnahme in erheblichem Maße die Beurteilungsgrundlage genommen. Die Bewertungsfragen können daher nicht angemessen beantwortet werden. Die Gründe für das Fehlen der EB liegen laut Mitteilung der Mitarbeiter in der unzureichenden Personalausstattung für die Maßnahme durch das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr.

**Tabelle 7.9:** Summe der förderfähigen Investitionen nach Zielen und Sektoren in 1 000 Euro<sup>5</sup>

Ziel	Sektor	V&F	MI	B&Z	KA	OEP	S	Gesamt	
	Anzahl Projekte	1	7	2	1	2	1	14	%
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	0	18.634	0	1.079	85	0	19.798	47,0
2	Neue Absatzmöglichkeiten	0	97	0	1.079	0	133	1.309	3,1
3	Rationalisierung Vermarktung	0	0	5.882	0	56	100	6.038	14,3
4	Rationalisierung Verarbeitung	2.280	2.779	1.000	0	606	0	6.666	15,8
5	Aufmachung Verpackung	0	536	0	0	372	0	908	2,2
6	Nutzung Nebenprodukte	0	0	0	1.439	0	33	1.472	3,5
7	Neue Techniken	0	35	0	0	74	33	143	0,3
8	Innovative Investitionen	0	194	0	3.596	0	0	3.791	9,0
9	Qualitätsverbesserung	760	0	0	0	0	33	793	1,9
10	Hygieneverbesserungen	760	0	0	0	0	200	960	2,3
11	Umweltschutz	0	120	0	0	0	33	153	0,4
12	Tierschutz	0	0	0	0	0	100	100	0,2
<b>Summe</b>		<b>3.800</b>	<b>22.396</b>	<b>6.882</b>	<b>7.193</b>	<b>1.193</b>	<b>665</b>	<b>42.129</b>	<b>100</b>

Quelle: Erhebungsbögen.

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

**Ziel 1:** Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung;

**Ziel 2:** Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten;

**Ziel 3:** Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege;

**Ziel 4:** Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren;

**Ziel 5:** Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse;

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

**Ziel 7:** Anwendung neuer Techniken;

**Ziel 8:** Förderung innovativer Investitionen;

**Ziel 9:** Verbesserung und Überwachung der Qualität;

**Ziel 10:** Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen;

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

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

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

Ziel	Sektor	V&F	MI	B&Z	KA	OEP	S	Gesamt
	Anzahl Projekte	1	7	2	1	2	1	14
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	0	83	0	15	7	0	47,0
2	Neue Absatzmöglichkeiten	0	0	0	15	0	20	3,1
3	Rationalisierung Vermarktung	0	0	85	0	5	15	14,3
4	Rationalisierung Verarbeitung	60	12	15	0	51	0	15,8
5	Aufmachung Verpackung	0	2	0	0	31	0	2,2
6	Nutzung Nebenprodukte	0	0	0	20	0	5	3,5
7	Neue Techniken	0	0	0	0	6	5	0,3
8	Innovative Investitionen	0	1	0	50	0	0	9,0
9	Qualitätsverbesserung	20	0	0	0	0	5	1,9
10	Hygieneverbesserungen	20	0	0	0	0	30	2,3
11	Umweltschutz	0	1	0	0	0	5	0,4
12	Tierschutz	0	0	0	0	0	15	0,2

Quelle: Erhebungsbögen

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

Ziel	Sektor	V&F	MI	B&Z	KA	OEP	S	Gesamt	% von
	Anzahl Projekte	1	7	2	1	2	1	14	14 = 100
1	Ausrichtung auf Marktentwicklung	0	6	0	1	1	0	8	57
2	Neue Absatzmöglichkeiten	0	1	0	1	0	1	3	21
3	Rationalisierung Vermarktung	0	1	1	0	1	1	4	29
4	Rationalisierung Verarbeitung	1	3	1	0	2	0	7	50
5	Aufmachung Verpackung	0	1	0	0	1	0	2	14
6	Nutzung Nebenprodukte	0	0	0	1	0	1	2	14
7	Neue Techniken	0	1	0	0	1	1	3	21
8	Innovative Investitionen	0	1	0	1	0	0	2	14
9	Qualitätsverbesserung	1	0	0	0	0	1	2	14
10	Hygieneverbesserungen	1	0	0	0	0	1	2	14
11	Umweltschutz	0	1	0	0	0	1	2	14
12	Tierschutz	0	0	0	0	0	1	1	7

Quelle: Erhebungsbögen.

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

Eine hohe bzw. ausreichende Wettbewerbsfähigkeit ist sowohl für die geförderten Unternehmen als auch für die Erzeuger der Rohwaren von zentraler Bedeutung. Die Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen sind mehr denn je darauf angewiesen, sich an den Marktbedürfnissen zu orientieren. Sie agieren häufig auf gesättigten Märkten mit der Tendenz zu Überkapazitäten. Um auf diesen Märkten bestehen zu können, ist es wichtig, dass effizient produziert wird und qualitativ hochwertige Produkte hergestellt werden (Quali-

täts- und/oder Kostenführerschaft). Eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsunternehmen wirkt sich positiv auf die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grundenerzeugnissen aus und kommt in den meisten Fällen über eine verbesserte Absatzsicherheit oder ein gutes Preisniveau auch direkt den Erzeugern der Rohwaren zugute. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kommt in einem verbesserten Einsatz von Produktionsmitteln, erzielten Rationalisierungseffekten, Kostensenkung und Qualitätsverbesserung zum Ausdruck. Diese werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Zu den Einflussgrößen, die im Rahmen der Erhebungsbögen umfassend oder zum Teil erfasst werden konnten, gehören: **Wertschöpfung, Veränderung der Stückkosten, Arbeitsproduktivität, Innovationstätigkeit und Qualitätsaspekte.**

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse trotz sektoraler Differenzen die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe positiv verändert hat. Zu diesem Ergebnis tragen die positiven Änderungen der Wertschöpfung und der Arbeitsproduktivität jedoch weniger eine gesteigerte Innovationstätigkeit bei.

Die geförderten Unternehmen mussten im Zuge der Erhebung angeben, welcher Anteil der Gesamtinvestitionskosten bestimmten, im Erhebungsbogen vorgegebenen **Zielen**<sup>6</sup> zuzuordnen ist (vgl. Tabelle 7.9, 7.10 und 7.11). Relevant für die Frage der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit sind insgesamt 8 Ziele, davon steht bei vier Zielen die Absatzorientierung im Vordergrund (Ziele 1; 2; 5 und 8), bei vier weiteren Zielen liegt der Fokus auf Prozessoptimierung. (Ziele 3; 4; 7 und 9). Die Analyse ergibt, dass die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bei den Investitionen von herausragender Bedeutung ist. Die Zielgruppierung „Prozessoptimierung“ ist bei fast allen Unternehmen von Bedeutung. In 9 von 14 Erhebungsbögen wird mindestens eines der Ziele aus der Gruppe „Prozessoptimierung“ genannt. Ziele aus der Gruppe „Absatzorientierung“ wurden in 11 geförderten Betriebsstätten genannt. Die Gewichtung der Zielausprägung mit der Höhe der Investitionssumme zeigt, dass stärker in Ziele der „Absatzorientierung“ (61 % der Investitionssumme) als in Ziele der „Prozessoptimierung“ (32 % der Investitionssumme) investiert wurde.

**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 7.4 dargestellt. Die Berechnung erfolgt näherungsweise aus dem Umsatz, abzüglich dem Bezugswert von Handelswaren<sup>7</sup> und dem Materialaufwand. Die Interpreta-

---

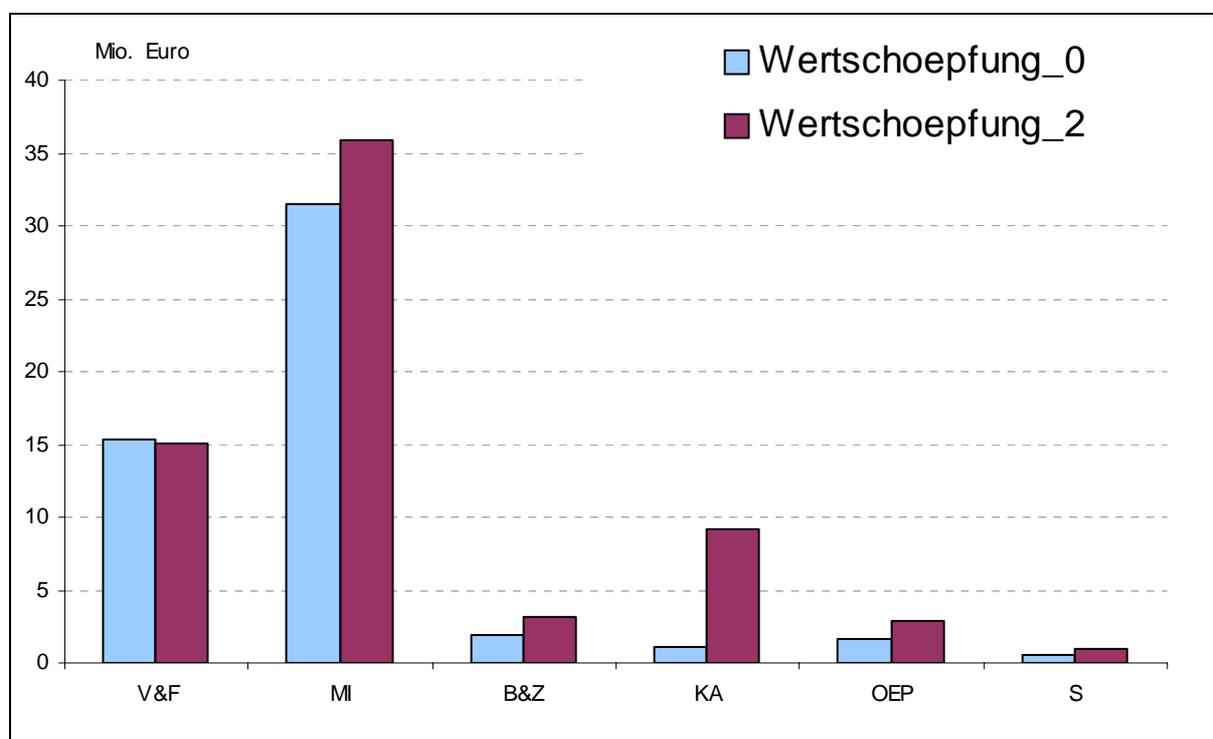
<sup>6</sup> Die im Erhebungsbogen (EB) vorgegebenen Ziele umfassen im Wesentlichen die Ziele der VO (EG) 1257/1999 sowie des Monitoringsystemes für den Bereich V&V.

<sup>7</sup> Bei fehlenden Angaben zum Handelswarenbezug erfolgt die Berechnung aus dem Handelswarenumsatz. In diesem Fall verringert sich die Wertschöpfung.

tion dieser Werte wird von Preisentwicklungen des Materialeinsatzes und der Produkte beeinflusst. Auch die sektorspezifische Marktentwicklung muss hierbei berücksichtigt werden.

Von den 14 geförderten und in die Auswertung eingegangenen Betriebsstätten können aufgrund von lückenhaftem Datenmaterial nur 12 zur Berechnung der Wertschöpfung herangezogen werden. Über alle geförderten Betriebsstätten und alle Sektoren hinweg stieg die Wertschöpfung um 28,8 %. Diese positive Gesamtangabe wird allerdings vor allem durch die gestiegene Wertschöpfung im Sektor Kartoffeln geprägt. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel an der Realitätsnähe der Angaben, da die Wertschöpfung im Sektor Kartoffeln 60 % des Umsatzes erreicht haben soll.

**Abbildung 7.4:** Wertschöpfung der wichtigen Sektoren im Bundesland SH



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 14 geförderten Betriebsstätten mit Abschluss liegen für 12 Betriebsstätten auswertbare Angaben vor. Davon stiegen in 6 Fällen die Stückkosten, in den anderen 6 Fällen sanken sie.

Als Indikator für rationellere Produktionsverfahren und damit eine veränderte Wettbewerbsfähigkeit kann die Veränderung der **Arbeitsproduktivität** (Wert produzierter Erzeugnisse dividiert durch Summe Anzahl Beschäftigter) herangezogen werden. Insgesamt kann in den geförderten Betriebsstätten ein Trend zu einer höheren Arbeitsproduktivität festgestellt werden. Ähnlich wie bei den Stückkosten sind auch hier große Schwankungen zwischen unterschiedlichen Produktbereichen zu verzeichnen, so dass absolute Zahlen nur sehr wenig Aussagekraft hätten. Die Auswertung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass in den 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 konnte sektorübergreifend um 6,8 % gesteigert werden. Damit liegt der Zuwachs im Bundesland SH unter dem Bundesdurchschnitt von 9,2 %. Sektorale betrachtet können mit Ausnahme des Sektors Milch nur positive Änderungen in der Arbeitsproduktivität verzeichnet werden.

**Innovationsaktivitäten** können Hinweise geben auf die Anstrengung der geförderten Betriebe, zusätzliche Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Ein Unternehmen gilt als innovativ, wenn es in vergangenen Jahren Produkt- und/oder Prozessinnovationen durchgeführt hat. Im Erhebungsbogen werden beide Innovationsmöglichkeiten (Produkt- und Prozessinnovation) in der Abfrage zur Investitionszielsetzung (Ziel 7 und Ziel 8) berücksichtigt. Da Produktinnovationen meist mit Prozessinnovationen einher gehen, werden die Ziele 7 & 8 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 14 auswertbaren geförderten Betriebsstätten sind 4 Antragsteller in die innovative Zielgruppe einzuordnen, d.h. für 28 % der Antragsteller sind innovative Produkte und Prozesse direktes Ziel der Investitionen. Über alle Bundesländer sind es 37,7 %.

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 14 geförderten Betriebsstätten vom Zeitpunkt der Antragstellung bis zum Abschluss um 14 % von 7 auf 8 eingeführte Neuprodukte. Die Gruppe der 4 ‚Innovatoren‘ trug nicht zur Neuproduktentwicklung bei. Eine Erklärung kann sein, dass Innovationen insbesondere im Bereich der Prozessentwicklung umgesetzt wurden.

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

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

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

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

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

- Ökologisch erzeugte Produkte gem. aktuell gültiger EU-Öko-Verordnung
- Regionale Herkunftszeichen (Geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.), Geschützte geographische Angabe (g.g.A.), Garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.))

- Qualitätswein
- Vom Bundesland anerkannte einzelstaatliche Lebensmittelqualitätsregelungen
- Andere Qualitätsregelungen

Es gibt Hinweise darauf, dass die Förderung Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung unterstützt. Die erhöhte Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS), 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.

Als Maßstab der Bedeutung von Qualität in der Förderung eignen sich die abgefragten **Ziele** „Verbesserung und Überwachung der Qualität“ (Ziel 9) und „Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse“ (Ziel 5). Das Ziel 9 hat erhebliche Bedeutung. Es wird in 2 von 14 Projekten genannt und mit knapp 800 Tsd. Euro entfallen 2 % der Investitionssumme auf dieses Ziel (vgl. Tabellen 9-11). Damit ist das Qualitätsziel im Gegensatz zum Bundesdurchschnitt in SH nur von untergeordneter Bedeutung. Ziel 5 wird in 2 Projekten genannt mit einer Investitionssumme von nur 900 Tsd. Euro (2 %). Die Verbesserung der Aufmachung und Verpackung ist nur im Sektor ökologisch erzeugte Produkte mit 31 % bemerkenswert.

Das Ziel 10 „Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen“ ist für die Prozessqualität von Lebensmitteln ebenfalls von hoher Bedeutung. Die „wahrgenommene“ Qualität wird im Marketing weit definiert bzw. durch die EU-Hygienerichtlinien festgelegt. Investitionsmaßnahmen verwenden jeweils neue Techniken, die auf den Hygienerichtlinien basieren. In 2 von 14 Betriebsstätten wird dieses Ziel mit 2 % der Investitionssumme genannt.

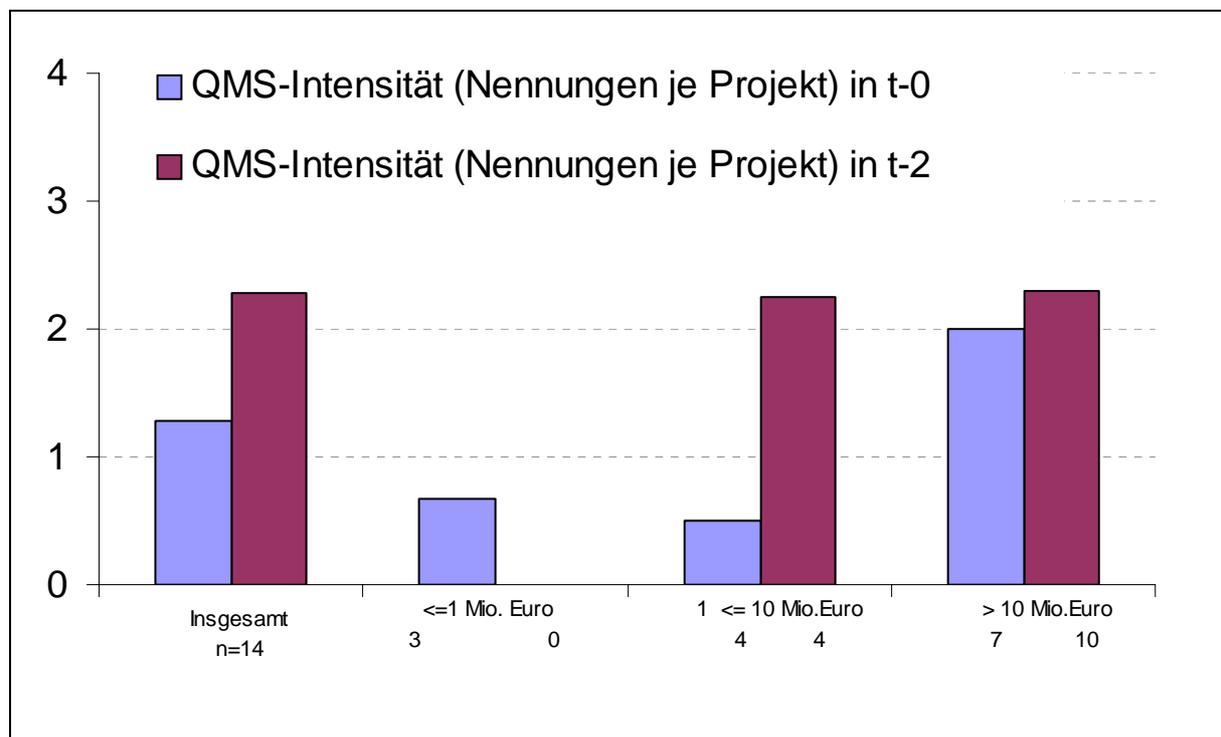
In den Unternehmen eingeführte **Qualitätsmanagementsysteme (QMS)** erlauben einen Rückschluss auf die Nutzung qualitätsbeeinflussender Prozesse und deren Steuerung und Überwachung. Im Erhebungsbogen wird die Anwendung verschiedener QMS abgefragt. Es ist davon auszugehen, dass bei Verwendung von QMS die Wettbewerbsposition der Unternehmen mit QMS besser ist als die der Unternehmen ohne QMS, weil Prozesse detailliert hinterfragt und Verbesserungen kontinuierlich angestrebt werden (Kostensenkung, Effizienzsteigerung). Nicht zuletzt wird eine Listung im LEH zunehmend überhaupt erst dadurch ermöglicht. Insgesamt ist in den geförderten Betrieben ein Anstieg der Verwendung von QMS zu verzeichnen. Von 14 Betriebsstätten verfügten vor Projektbeginn 10 über mindestens ein QMS. Nach Projektabschluss verfügen alle 14 Betriebsstätten über mindestens ein QMS.

Weiterhin besteht ein Trend zur vermehrten Anwendung von QMS. Dieser Trend wird deutlich sichtbar, wenn die fünf abgefragten QMS einzeln berücksichtigt werden (Mehrfachnennungen waren zugelassen):

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

In allen Betriebsstätten stieg die Anzahl der angegebenen Systeme von 18 auf 32 (+80 %). Die Kennzahl QMS-Intensität gibt die durchschnittliche Anzahl der angegebenen Systeme je Betrieb an, worin Nichtnutzer inbegriffen sind. Die Intensität ist von 1,3 auf 2,3 Systeme je Betrieb gestiegen (Abbildung 7.5). Besonders häufig werden neben vertraglichen Regelungen HACCP-Systeme und auf der ISO 9000ff. basierende QMS verwendet. Nach Abschluss der Investition nutzen alle Betriebe vertragliche Regelungen, 71 % HACCP und 57 % ISO 9000ff.

**Abbildung 7.5:** 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 14 Betrieben geben 2 Betriebe vor der Antragstellung die Verwendung von Öko-Rohwaren an. Mit 0,6 % ist der Anteil am Gesamtwert der Rohwaren marginal und steigt zum Abschluss auf 1,5 %. Neben dem Öko-Sektor mit 100 % Öko-Rohwaren werden in keinem anderen Sektor Öko-Rohwaren verwendet.

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 blieb unverändert bei 7 Betrieben, d.h. 50 % der Betriebe nutzen irgendein Zeichen. Die Nutzungshäufigkeit von Güte- und Markenzeichen ist mit 6 Fällen<sup>8</sup> höher als die von Herkunftszeichen mit 4 Nennungen.

Bei den Nennungen von Marken- oder Herkunftszeichen werden nur marginale Veränderungen ausgewiesen. Die unter Verwendung von Zeichen erzielten **Umsätze** sind zumeist erheblich gestiegen. Eine Ausnahme stellen die unternehmenseigenen Markenzeichen dar, weil diese Kategorie nicht genutzt wurde. Da Handelsmarken an Marktbedeutung gewonnen haben, erklärt sich diese Ausprägung.

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.

---

<sup>8</sup> Die unterschiedliche Reichweite führt zu Doppelnennungen.

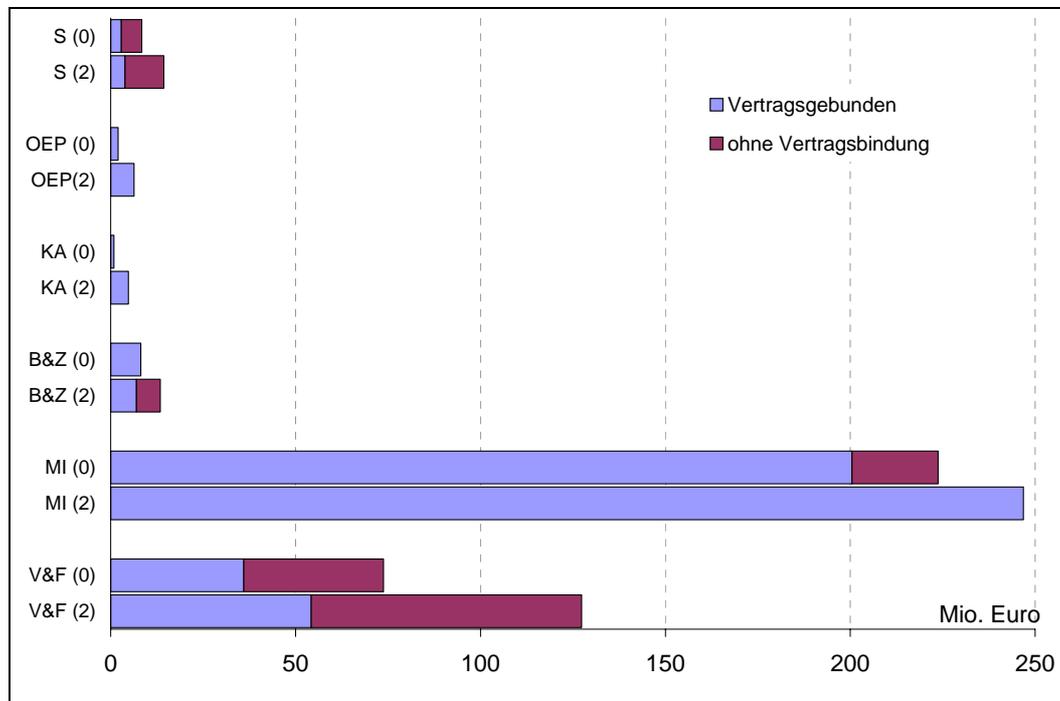
Inwieweit dies erreicht werden konnte, wird im Folgenden soweit umsetzbar in Anlehnung an die Vorgaben der Kommission anhand der Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezugs der geförderten Betriebsstätten, der Bedeutung und Entwicklung der Vertragsbindung sowie spezifischer Vertragsbedingungen abgeleitet.

Die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse hat in den der Auswertung zugrundeliegenden 14 geförderten Betrieben zu einer 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 nur teilweise erhöht.

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

Eine Darstellung des mengenmäßigen Rohwarenbezugs scheitert an der Vielzahl nicht addierbarer Angaben der Mengeneinheiten (kg, Kiste, Stk, Bund usw.). Dargestellt werden kann, wie sich die wertmäßige Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen in den geförderten Unternehmen entwickelt hat. Der Wert des Rohwarenbezugs hat sich in den abgeschlossenen Projekten um 91 Mio Euro auf 408 Mio. Euro erhöht (+28,9 %). Die sektoralen Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung im Vergleich zwischen Ausgangssituation und der Situation nach Abschluss der Investition zeigt Abbildung 7.6, wobei auch die unterschiedliche Bedeutung der Sektoren deutlich wird.

**Abbildung 7.6:** Anteil vertraglich gebundener Rohware am Gesamtrohwarenbezug zum Zeitpunkt  $t_0$  und  $t_2$  nach Sektoren in Schleswig-Holstein



Quelle: Erhebungsbögen, Eigene Berechnungen.

Über alle Sektoren konnten Steigerungen erzielt werden. Deutliche Zunahmen bestehen in den Sektoren Kartoffeln (452 %) und Erzeugnisse aus ökologischem Anbau (226 %). Damit konnten 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 5 wichtigsten Rohwaren der einzelnen Projekte ist die Vertragsbindung erfasst worden. Diese Rohwarenangaben beziehen sich allerdings oft nur auf die mit der Investition in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Rohwarenbezüge, repräsentieren also nicht den gesamten Rohwarenbezug der geförderten Betriebsstätte<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Insofern lassen die nachfolgenden Angaben keinerlei Rückschlüsse auf die in den GAK-Grundsätzen geforderten Anteile der Vertragsbindung zu.

In den insgesamt erfassten 14 Projekten wurden dazu Angaben für 27 Rohwaren bei Antragstellung und 37 bei Abschluss gemacht. Die Anzahl der Rohwaren mit Vertragsbindung hat sich in den geförderten Betriebsstätten allerdings nur von 27 auf 31 erhöht. Bei Antragstellung wurden dabei von allen ermittelten Rohwaren für 24 Auszahlungspreise oberhalb des durchschnittlichen Marktpreises angegeben, während es nach Abschluss 27 waren. Der Anteil der Vertragsbindung am Gesamtwert der erfassten Einzelrohwaren hat sich gegenüber der Ausgangssituation insgesamt nicht verändert und liegt bei 79 %. Dabei bestehen große Unterschiede nach Sektoren (siehe Abbildung 7.6). Rückläufig war insbesondere die Bedeutung der Vertragsbindung in den Sektoren Blumen&Zierpflanzen, Vieh&Fleisch und bei Sonstige. 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.

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

Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird mehr und mehr davon bestimmt, inwieweit es gelingt, dem allgemein gewachsenen Interesse der Verbraucher nicht nur an gesunden Lebensmitteln sondern auch ethisch unbedenklichen Produktionsprozessen zu entsprechen. Durch eine Vernachlässigung von Qualitätssicherung steigt das Risiko von Produkt- und Produktionsmängeln, was neben Regressforderungen oder unmittelbaren Gesundheitsgefährdungen zu existenzbedrohenden Marktentwicklungen für Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung der betroffenen Branchen führen kann (vgl. z.B. Fleischskandale). Insbesondere der LEH hat verschiedene Initiativen, wie etwa spezielle Qualitätsmanagementsysteme (QMS) gestartet, um der Gefahr vermeidbarer Unzulänglichkeiten

von Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung verstärkt zu begegnen. Aspekte der Hygiene, der Arbeitsbedingungen und des Umgangs mit Tieren werden in den verschiedenen QMS in unterschiedlicher Ausprägung behandelt<sup>10</sup>. Die Nutzung von QMS ist ein klares Indiz für die Berücksichtigung von Gesundheits- und Tierschutzaspekten. Der Förderung kommt in diesem Zusammenhang weniger die Rolle des Initiators als vielmehr die der begleitenden Unterstützung der Entwicklung zu.

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

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

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 14 untersuchten Förderfällen/Betriebsstätten wird die Verbesserung und Überwachung der Qualität von 2, sowie der Hygienebedingungen von 2 Förderfällen als relevantes Ziel genannt. Durchschnittlich werden bei den Förderfällen mit Qualitätszielsetzung

---

<sup>10</sup> Vgl. [http://www.eurep.org/Languages/German/index\\_html](http://www.eurep.org/Languages/German/index_html) (Zitat am 03.05.05): „Den Erwartungen der Verbraucher folgend, haben Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels zusammen mit landwirtschaftlichen Erzeugern aus der ganzen Welt eine Anzahl von produktspezifischen Farmzertifizierungsstandards entwickelt und angewendet. Unser Ziel ist es, alle weltweit existierenden landwirtschaftlichen Standards dieser Art zu integrieren, zu harmonisieren und transparent zu machen. Berücksichtigt werden dabei Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, den Arbeitsschutz, den Umweltschutz und den Tierschutz.“; <http://www.q-s.info/de> Themen sind u.a. Personalschulungen und Anforderungen an den Tierschutz.

ca. 18 % der Investitionssumme für dieses Ziel eingesetzt, 22 % sind es bei den Förderfällen mit Hygienezielsetzung. Das entspricht 2 Förderfällen bzw. einem Anteil von 4 % an den Investitionsmitteln aller Projekte für diese beiden Ziele. Von einem Projekt werden speziell Tierschutzaspekte als Investitionsziel genannt. Der Anteil an den Investitionen des Förderfalles, der dieses Ziel verfolgt liegt bei 15 % (= 0,2 % an allen Projekten).

Arbeitsplatzbedingungen können durch verschiedene Maßnahmen beeinflusst werden. Hygieneaspekte, modernere Anlagen mit verbesserter Bedienung von Maschinen, Sozialräume etc. beeinflussen diesen Faktor. Dieses Ziel ist somit ein Querschnittziel, welches nur schwer zu quantifizieren ist und zudem eher ‚Begleiteffekte‘ repräsentiert. Seine Bedeutung wurde bezogen auf die Gesamtinvestitionen getrennt von den übrigen Investitionszielen abgefragt: 3 der 14 Förderfälle/Betriebsstätten unterstützen explizit das Ziel verbesserter Arbeitsplatzbedingungen, wobei in dieser Gruppe der Anteil dieses Ziels an den Gesamtinvestitionen bei durchschnittlich 19 % liegt (= 2,2 % an allen Projekten).

Der Einsatz von QMS hat sich im Vorher-Nachher-Vergleich in zweifacher Hinsicht verbessert: QMS werden von immer mehr Betrieben überhaupt eingesetzt und die geplante Intensität pro Unternehmen (Anzahl QMS/Betrieb) hat zugenommen (vgl. Abbildung 7.5). Die Verbreitung von QMS liegt im Durchschnitt aller Bundesländer.

Hinsichtlich des Niveaus von Betriebsunfällen ist eine sektorspezifische Betrachtung notwendig, da das Gefährdungspotenzial von den Produktionsabläufen abhängt. Allerdings fließen zu wenige Fälle in die Betrachtung ein, so dass eine Bewertung dieses Aspektes unterbleibt. Die Betrachtung von Veränderungen durch einen Vergleich vor und nach der Investition gibt Hinweise auf eine allgemeine Veränderung der Situation: Die Unfallhäufigkeit stieg während der Förderung von durchschnittlich 1,9 Unfällen pro Förderfall auf 2,2 Unfälle pro Förderfall.

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

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

Die Förderung hat neben den vordringlichen Zielen wie Steigerung der ökonomischen Leistungssteigerung der Unternehmen auch Relevanz für ökologische Verbesserungen, da nicht nur die gesetzlichen Anforderungen an eine nachhaltige, umweltgerechte Produktion

ständig wachsen, sondern gestiegene Preise, z.B. für Energie und Wasser, zunehmend auch einen ökonomischen Faktor darstellen.

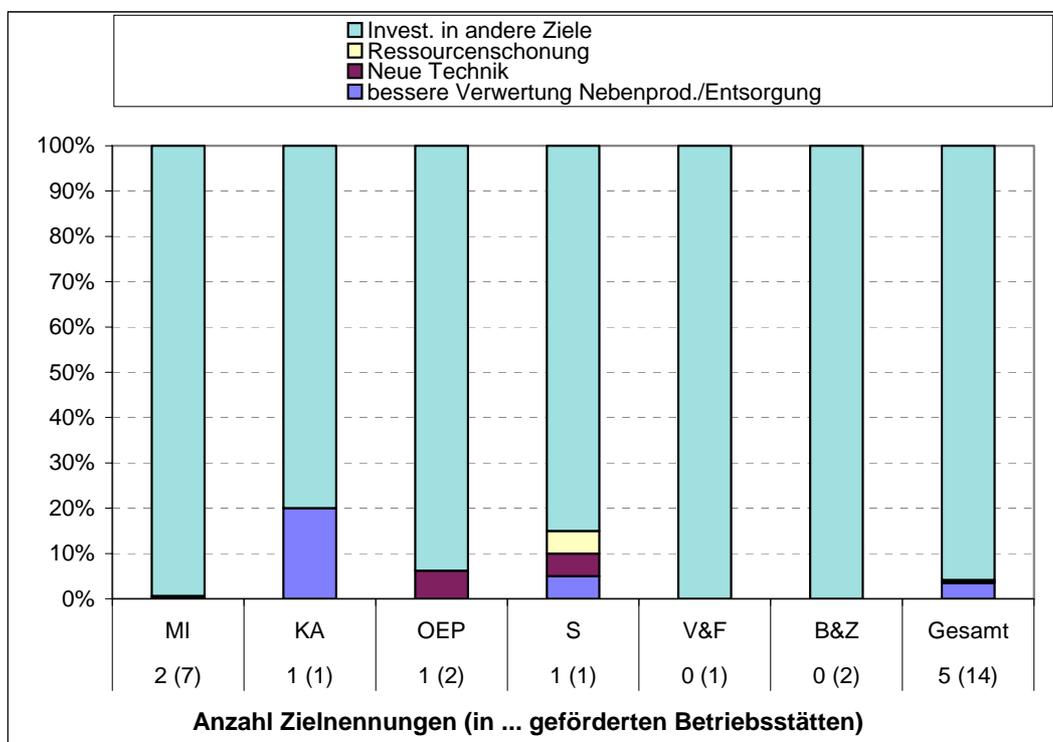
Wie in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung bereits erläutert, sind Angaben zu umweltrelevanten Merkmalen der bezogenen/verarbeiteten Rohwaren auf der Ebene der landwirtschaftlichen Unternehmen nur unvollständig zu erhalten. Es erscheint sinnvoll, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs-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

Die Auswertung der Daten zeigt, dass die Förderung zum Teil zur Verbesserung des Umweltschutzes beigetragen hat. Ableiten lässt sich dies weniger aus den Zielsetzungen der Investition, ein wenig aus dem Umfang spezifischer umweltschonender Produktionsweisen von verarbeiteten Rohwaren sowie stärker aus 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 keine 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 Schleswig-Holstein nennen 36 % der geförderten Betriebsstätten mindestens eines der drei Ziele, häufig verfolgen die Investitionen auch mehrere Umweltziele gleichzeitig.

Von der Gesamtinvestitionssumme in Höhe von 42,13 Mio. Euro fließen in die drei genannten Umweltziele 1,77 Mio. Euro. Auf die Investitionsziele zum Umweltschutz entfällt somit ein durchschnittlicher Anteil von 4 % der Gesamtinvestitionssumme (Abbildung 7.7). In keinem der geförderten Sektoren bzw. Förderfälle hat der Umweltschutz Bedeutung. Die Förderung leistet damit hinsichtlich der Zielsetzung einen marginalen Beitrag zum Umweltschutz.

**Abbildung 7.7:** Investitionen in den Umweltschutz, ermittelt aus der förderfähigen Gesamtinvestitionssumme und Relativangaben zu Umweltzielen



Quelle: Erhebungsbögen, Eigene Berechnungen.

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

Für die geförderten Betriebsstätten in Schleswig-Holstein hat der Energiebedarf absolut um 16 % zugenommen, der Trinkwasserverbrauch absolut um 4 % abgenommen und stieg das Abfallaufkommen um 90% (vgl. Tabelle 7.12).

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

		Energie	Trinkwasser	Abfall
Betriebsstätten [n]	Anzahl	14	14	5
Mengenänderung $t_2 - t_0$ , absolut		+ 17 GWh	- 58 tm <sup>3</sup>	+ 6 kt
Mengenänderung $t_2 - t_0$	%	+ 16	- 4	+ 84
Betriebsstätten mit steigendem Ressourceneinsatz [n]	Anzahl	12	9	5
Betriebsstätten mit unverändertem Ressourceneinsatz [n]	Anzahl	0	2	0
Betriebsstätten mit verringertem Ressourceneinsatz [n]	Anzahl	2	3	0

Quelle: Erhebungsbögen, eigene Berechnungen.

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

Ein effizienter Einsatz der benötigten Ressourcen Energie und Trinkwasser kann als Kriterium für direkte oder indirekte Umweltschutzinvestitionen verwendet werden. Die analysierten Daten zeigen, dass die Energie-Effizienz - bezogen auf den Wert der produzierten Erzeugnisse – verbessert wurde (Tabelle 7.13). Diesbezüglich stellen die Ergebnisse aus Schleswig-Holstein mit drei weiteren Bundesländern eher die Ausnahme dar. Von den berücksichtigten 11 Betriebsstätten verbesserte sich die Energieeffizienz bei acht, bei dreien verschlechterte sie sich.

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

	Einheit	Zeitpunkt $t_0$	Zeitpunkt $t_2$
Betriebsstätten (N)	Anzahl	14	14
Betriebsstätten, auswertbar [n]	Anzahl	11	11
Gesamtenergie	GWh	110,6	111,3
Wert produzierter Erzeugnisse	Mio. Euro	391	487,5
Energieeffizienz (Output/Input)	Euro/kWh	3,54	4,38

Quelle: Erhebungsbögen, Eigene Berechnungen.

Die Auswertung des Trinkwassereinsatzes in den geförderten Betriebsstätten ergab im Mittel über alle Sektoren für 8 von 14 Betriebsstätten eine verbesserte Effizienz des Trinkwassereinsatzes, 4 von 14 Betriebsstätten wiesen eine verschlechterte Effizienz (produzierter Wert pro Einheit Trinkwasser) auf.

Alternative Energien aus dem Einsatz von Windkraft, Solar, Biogas oder aus nachwachsenden Rohstoffen kamen in Schleswig-Holstein nicht zum Einsatz, ebenso wenig nutzen geförderte Betriebsstätten Energie aus Wärmerückgewinnung.

Der Erzeugung von Produkten nach den Regeln des ökologischen Landbaus werden umweltschonende Effekte zuerkannt. Von der Entwicklung des Anteils ökologisch erzeugter Rohwaren, wie sie bei der Beantwortung der Bewertungsfrage II dargestellt wurde, können 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 je 1.000 Euro produzierte Erzeugnisse ermittelt werden. Diese Kennzahlen erlauben vor allem dann Rückschlüsse auf Umweltwirkungen, wenn zusätzliche Informationen über die vielfältigen Erscheinungsformen im Einzelfall vorliegen und bei der Ergebnisinterpretation einfließen können. Da dies nur selten mit vertretbarem Aufwand zu erreichen ist, sollten vorrangig Veränderungen der Effizienz betrachtet werden.

## **7.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahme**

Die angebotene Maßnahme wurde gegenüber der ersten Finanzplanung (23,5 Mio. Euro öffentliche Aufwendungen) bis Programmende um 23 % auf 18,1 Mio. Euro reduziert.

**Tabelle 7.14:** Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele – Teil 1

Sektor	Ziele	Zielerreichung
		<b>++ (gut erreicht)</b> <b>+ (teilweise erreicht)</b> <b>0 (gering/gar nicht erreicht)</b> <b>- (entgegengesetzte Wirkung)</b> <b>? (nicht bewertbar)</b>
Sektorübergreifend	Anzahl der Beschäftigten im Ernährungsgewerbe relativ zum Verarbeitenden Gewerbe stabil halten - Arbeitsplatzentwicklung in geförderten Unternehmen (im Vergleich zum Ernährungsgewerbe insgesamt und zum Verarbeitenden Gewerbe)	+ keine Beziehung zur Förderung  ? nicht messbar wegen Datenmangel (zu wenig EB) - Sektor Milch starker Beschäftigungsabbau mit Förderung
	Anteil und Umfang der „Grünen Investitionen“; Anteil über 10 %	<b>0</b> < 5 %
	Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Schleswig-Holstein statistisch aufbereitet werden kann	? wegen Zuordnungsproblemen kein relevanter Indikator, bzgl. Milch negative Umsatzentwicklung während Förderperiode
	ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen von rund 100 Mio. Euro	+ (97 Mio. Euro); kein Wirkungsindikator
Strategie V&V insges.	mindestens 75 % der Vorhaben von KMU beantragt	++ nahezu 90 %
V&F	Abnahme des Anteils der überregional vermarkteten lebenden Schweine auf unter 35 %	Kein relevanter Indikator! <b>0</b> Anteil ist gewachsen auf > 50 % außerhalb SH (lt. MWAV)
	Rind- und Schweineerzeugerpreis im Vergleich zum Bund	<b>0</b> Angleichung nicht erreicht
MI	Milchzahlungspreis erreicht Bundesdurchschnitt	<b>0</b> SH weiterhin (Ausnahme 2007) mit den niedrigsten Milchzahlungspreisen
	Reduzierung des Anteils der Butter- und Magermilchpulverproduktion an der verarbeiteten Milchmenge auf unter 40 %	<b>0</b> weiterhin Anteil MMP und Butter > 40 %
O, G, KA	Steigerung der Anbaufläche um 8 %	<b>0</b> bzgl. Möhren +; 2000-2004 insges. + 3,7 %, Möhren + 21 % keine selektive Wirkung messbar, da Effekte der Witterung und des Marktverlaufes dominieren; kein Trend vorhanden
	Qualität (Handelsklassen)	?
B&Z	Anteil der mit Hilfe elektronischer Kommunikationssysteme vermarkteten Menge mindestens 30 %. Anzahl der Betriebe mit elektronischen Kommunikationssystemen	<b>0</b> EDV kein Bedarf; bzw. nicht mehr relevant, da Internetexpansion Ziel überholt hat
	Entwicklung des Produktionswertes gegenüber Referenzbetrieben	?

Fortsetzung siehe Teil 2

**Tabelle 7.14:** Grad der Erreichung der im Programm formulierten Ziele – Teil 2

NR	200 ha Anbaufläche Nachwachsende Rohstoffe ohne non-food-Raps	0 keine Förderung, ansonsten keine Informationen
	zusätzliche Erlöse in Betrieben der Land- und Forstwirtschaft	0 keine Förderung
Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte	Größe der ökologisch bewirtschafteten Fläche; Ausweitung um 50 %	+ Ausweitungsziel erreicht (mehr durch andere Entwicklungen, Ausnahme O&G) (Schleswig-Holsteinischer Landtag, 2005)
	Entwicklung des Umsatzes bzw. der Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren, soweit dies für Schleswig-Holstein statistisch aufbereitet werden kann	? Gesamtüberblick nicht möglich ++ in gef. Proj. starke Ausweitung
	4,5 Mio. Euro ausgelöstes Gesamtinvestitionsvolumen	++ erreicht, kein Wirkungsindikator
	Angebotsbündelung über Erzeugerzusammenschlüsse	++ Rohware komplett vertr. gebunden

Quelle: Eigene Darstellung.

### 7.7.1 Inanspruchnahme und erzielte Wirkungen

Hinsichtlich der Bemerkungen zur Beurteilung der Wirkungen der Maßnahme ist die begrenzte Datengrundlage zu berücksichtigen. Die geförderten Investitionen decken sich soweit erkennbar mit den Zielsetzungen (Marktorientierung, Modernisierung und Unterstützung standorttreuer KMU).

Eine Erhöhung der **Wettbewerbsfähigkeit** wurde von den geförderten Unternehmen angestrebt. Sie war eine tragende Zielsetzung der Investoren und fand in der verstärkten Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) und einer - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß vorhandenen - höheren Wertschöpfung ihren Ausdruck. Rationalisierungseffekte ließen sich ausgenommen Milch ermitteln.

Hinweise auf **Qualitätsverbesserungen** bei den produzierten Erzeugnissen ergaben sich vor allem durch eine gestiegene Nutzung von QMS, eine Ausdehnung des Rohwarenbezugs mit Qualitätszu- und -abschlägen und gesteigener Verarbeitung und Vermarktung von Öko-Rohwaren. Güte- und Markenzeichen wurden unterdurchschnittlich genutzt.

Eine positive Wirkung der Förderung auf den **Markt für landwirtschaftliche und gartenbauliche Erzeugnisse** war mit Ausnahme des Milchsektors zu erkennen. Die Rohwarenbezüge wurden in den meisten Sektoren ausgeweitet. Beim Vertragsbindungsanteil ist eine Erhöhung eingetreten. Insgesamt kann von einer erhöhten Sicherheit der Einkommen der Rohwarenlieferanten ausgegangen werden. Im Bereich Gartenbau wurde insbesondere in die Effizienz von Vermarktung und Logistik sowie die Ausdehnung der Absatzmöglichkeiten investiert. Qualitätsorientierte Preisauf-/abschläge werden für die Mehrheit der Rohwaren gezahlt.

Ein positiver Einfluss der Förderung auf **umweltrelevante Merkmale** ist in den schleswig-holsteinischen Projekten aus den Auswertungen ableitbar. Außergewöhnlich ist, dass bei der Energieeffizienz eine Verbesserung eingetreten ist. Der Bezug von Rohwaren aus ökologischem Anbau ist deutlich gestiegen.

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

### 7.7.2 Anhang I- Problematik

Die Begrenzung der Förderung auf Produkte der ersten Verarbeitungsstufe gemäß Anhang I zum EG-Vertrag stößt in der praktischen Umsetzung zunehmend an Grenzen. In der Praxis bedeutet eine zunehmende Marktorientierung im Blick auf höhere Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit konkret, auf 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. Uetrecht et al., 2005).

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

Allerdings ist diese Problematik nicht einfach zu lösen. Lockerungen bezüglich der strikten Bindung an Anhang I und dessen zentrale Bedeutung für die Sonderbehandlung der Landwirtschaft im EU-Vertrag<sup>11</sup> könnten zum Anlass genommen werden, die Sonderbehandlung der Landwirtschaft generell in Frage zu stellen. Dann ginge mit einer Überführung der Förderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung in den Bereich der regio-

---

<sup>11</sup> Vgl. Artikel 32ff. des Vertrages (ABl. C 325 v. 24.12.2002. 2002).

nenen Wirtschaftsförderung der enge Bezug zu den landwirtschaftlichen Erzeugern und höhere Fördersätze der Förderung im Rahmen des EAGFL verloren.

## **7.8 ELER-Verordnung und GAP-Reform - 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. Wettbewerbsfähigkeit definiert sich dabei in dem jeweils zu betrachtenden spezifischen Marktsegment und den dort relevanten Einflussparametern.

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

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

Die am 20.09.2005 vom Rat der Europäischen Union erlassene Verordnung zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (ELER-Verordnung) sieht bei der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung vor, dass der volle Fördersatz

nur für Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten (gemessen in Jahresarbeitseinheiten) und entweder einem Umsatz bis zu 50 Mio. Euro oder einer Bilanzsumme bis zu 43 Mio. Euro (KMU)<sup>12</sup> gewährt werden kann. Darüber hinaus ist für Unternehmen mit bis zu 750 Beschäftigten oder einem Umsatz von bis zu 200 Mio. Euro Förderung bis zur Hälfte des zulässigen Fördersatzes im Rahmen der ELER-Verordnung vorgesehen (im folgenden Intermediates genannt). Beihilferechtlich sichert die Kommission in einer Erklärung zu, dass Unternehmen, die oberhalb dieser Schwellenwerte liegen, staatliche Beihilfen nach den Artikeln 87, 88 und 89 des Vertrages erhalten können. Diese letzte Option erfordert erhebliche Finanzmittel des jeweiligen Bundeslandes, die angesichts knapper Finanzmittel kaum genutzt werden dürfte und daher hier nicht näher betrachtet wird.

Die größenabhängigen Regelungen der ELER-Verordnung bergen unter Berücksichtigung der vorangegangenen Darlegungen die Gefahr in sich, größere Teile des 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 Fördersatzes vorgenommen wird, um dem Aspekt einer oft geringen Eigenkapitalausstattung von KMU gerecht zu werden.

In SH 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 Milch, O&G, B&Z ergeben. In anderen Bereichen wie Kartoffeln, Verarbeitung ökologischer Erzeugnisse 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 Argu-

---

<sup>12</sup> Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2004/0161 (CSN). 10352/05 vom 23. Juni 2005.

mentation 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.

Im Gegensatz zu den hier geäußerten Empfehlungen begrüßt SH die Begrenzung der Förderung auf KMU. Nach Ansicht des Bundeslandes erzielt die Förderung von KMU mit in der Regel eng mit der jeweiligen Region verknüpften Erzeuger- und Bezugsbindungen und ebenfalls regelmäßig hoher Standorttreue der Unternehmen größere regionalwirtschaftliche Wirkung als eine Förderung großer Unternehmen mit verschiedenen Betriebsstandorten in verschiedenen Regionen. Bei letzteren stehen Standorte aufgrund sich wandelnder Marktverhältnisse schneller zur Disposition als bei KMU. Die Förderpraxis zeige zudem, dass große Unternehmen mit verschiedenen Standorten eher dazu neigen, den Förderwettbewerb der Regionen zu ihren Gunsten zu nutzen, auch indem über informelle Verhand-

lungsprozesse ausgelotet wird, in welcher Region die günstigste Fördersituation erzielt werden kann.

Den Argumenten des Bundeslandes kann von Seiten der Evaluatoren weder widersprochen noch zugestimmt werden, da über die vom Bundesland genannten Sachverhalte keine belegbaren Informationen vorliegen. Allerdings erhielten die Evaluatoren von verschiedenen Seiten Hinweise auf die zunehmende Ausnutzung des Standort- und Förderwettbewerbs der Bundesländer durch investitionswillige Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten in verschiedenen Bundesländern, um den maximalen Förderbetrag zu erzielen.

## **7.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

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

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

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

Die Förderung ist an den Nachweis des Nutzens für den landwirtschaftlichen Erzeuger geknüpft. Hier ist die Messung sowohl für die Bewilligungsstellen als auch die Evaluatoren schwierig. Vereinfachend wird in der Förderung davon ausgegangen, dass ein hoher Vertragsbindungsanteil Indikator eines Erzeugernutzens ist, da so zumindest Absatzsicherheit gewährleistet ist. 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 Ver-

tragsbindungsanteile einfordern. In Branchen mit hohem Vertragsbindungsanteil kann auf Förderung verzichtet werden, es sei denn, es handelt sich um nachweislich risikoreiche, innovative Projekte.

Die von dieser Maßnahme tangierten Märkte sind nicht zwischen den nördlichen Bundesländern zu trennen. Erzeuger-Verarbeiter bzw. Erzeuger-Vermarkter Beziehungen sind regelmäßig bundesländerübergreifend. Bzgl. der Stadtstaaten HH und HB befinden sich die Erzeuger mehrheitlich in den angrenzenden Bundesländern. Das norddeutsche Strukturkonzept sowie auch die Initiative Metropolregion Hamburg<sup>13</sup> weisen auf die Notwendigkeit der Zusammenarbeit hin. Insgesamt ist die Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern (z.B. HB, HH, MV, NI, SH) zu intensivieren. Dies betrifft eine inhaltlich abgestimmte Programmierung aber auch eine verstärkte Kooperation hinsichtlich Bewilligung und Umsetzung von Projekten.

### **7.9.2 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.

---

<sup>13</sup> (<http://www.metropolregion.hamburg.de/>; [Zitat vom 03.06.2005])

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

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

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

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

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

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

- (4) Zur Begrenzung des Verwaltungsaufwandes der Fördermaßnahme ist die Einführung einer Bagatellegrenze von mindestens 100.000 Euro sinnvoll. Vorhaben kleinerer Größenordnungen werden kaum positive Effekte erzielen, die über den Kosten der Administration eines solchen Projektes liegen.
- (5) Die Unterstützung der Landwirtschaft ist über eine Förderung der aufnehmenden Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen möglich. Wenn die Hauptzielsetzung des Programms die Förderung des ländlichen Raumes ist, ist fragwürdig, ob die Vorfestlegung auf die Agrarwirtschaft verbunden mit einer Eingrenzung auf den landwirtschaftlichen Erzeugernutzen hinsichtlich dieser Gesamtzielsetzung nicht eher eine Senkung der Effektivität verursacht, weil bessere Alternativen vorliegen. Insbesondere vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum und entsprechender Hauptzielsetzung (Kongruenz mit Lissabon Strategie Beschäftigung, Bildung, Forschung) ist nicht a priori sichergestellt, dass die Förderung des Agrarbereiches hier die größte Wirkung erzielt und den höchsten Bedarf hat. Beschäftigungswirkung etwa wird bei dieser Maßnahme nicht einmal als Fördervoraussetzung angesehen.
- (6) Die 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

- Gerlach, S.; Spiller, A. und Wocken, C. (2006): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: Grings, M.; Henning, C.; Herrmann, R.; Holm-Müller, K.; Köhne, M.; Schmidt, E.; Weindlmaier, H.; Witzke von, H; Zeddies, J. (Hrsg.): Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 2005/06. Agrarwirtschaft, H. 1. Frankfurt a.M., S. 29-50.
- IM, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2003): Lagebericht für den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 für das Land Schleswig-Holstein gemäß Artikel 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 Kalenderjahr 2002, S. 5/6.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (1999): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.
- MLR, Ministerium für ländliche Räume Landesplanung Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2003): Zukunft auf dem Land (ZAL), Programmplanungsdokument für die Entwicklung des Ländlichen Raumes außerhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein. Kiel.
- MUNL SH Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft Schleswig-Holstein (2005(a)): Daten über die Betriebe der Ernährungswirtschaft und des Verarbeitenden Gewerbes insgesamt in Schleswig-Holstein, Internetzitat vom 02.03.2005: <http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/>; Aktuell (Nov. 2005) zu finden unter: [http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar\\_tab\\_zr\\_zeilen.php?nseite=120&ntabnr=0](http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar_tab_zr_zeilen.php?nseite=120&ntabnr=0)
- MUNL SH Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft Schleswig-Holstein (2005(b)): Daten über die Betriebe der Ernährungswirtschaft und des Verarbeitenden Gewerbes insgesamt in Schleswig-Holstein, Internetzitat vom 02.03.2005: <http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/>; Aktuell (Nov 2005) zu finden unter: [http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar\\_tab\\_sonder\\_vergleich.php](http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar_tab_sonder_vergleich.php)
- MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005a): E-Mail.
- MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (13-2-2008): E-Mail.
- MWV, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (2005b): Bereitgestellte Unterlagen im Rahmen des Besuches im Ministerium 08./09. März 2005.
- N.N., Deutsche Milchwirtschaft (2008): Wir wollen künftig deutlich mehr Milch verarbeiten. Deutsche Milchwirtschaft 59, H. 10, S. 344-345.

- Richarts E. (2005): Anpassungsdruck. Neue Landwirtschaft, H. 4.
- Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 08. März 2001 – VIII 406/7392.12.
- Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse; Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus; vom 15. November 2000 – VIII 406/7.09.04-11.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (2003): Drucksache 15/2990 Bericht der Landesregierung; Ernährungswirtschaft in Schleswig-Holstein Drucksache 15/2905 vom 28.10.2003, S.16.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umwelt und Agrarausschuss 4. Sitzung am 10. August 2005 (2005): Bericht der Landesregierung über die Zukunft der Förderung des ökologischen Landbaus. [http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl16/\\_umdrucke/0100/umdruck-16-0121.pdf](http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl16/_umdrucke/0100/umdruck-16-0121.pdf). zitiert am 25.4.2008.
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Destatis, Struktur des Verarbeitenden Ernährungsgewerbes in Schleswig-Holstein; ohne Jahresangabe.
- Utrecht, I.; Wendt, H.; Efken, J.; Klepper, R.; Krahe, V.; Nölle, J.; Trefflich, A.: Aktualisierung der Zwischenbewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006: Bericht Schleswig-Holstein. Braunschweig 2005.
- Verordnung (EG) Nr. 1320/2006 der Kommission vom 5. September 2006 mit Bestimmungen für den Übergang auf die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates, ABl. L 243 v. 06.09.2006.
- Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277 vom 21.10.2005.
- Wendt H.; Efken J.; Utrecht I. und Albert R. (2004): Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein 2000-2006 : Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. 55 p. Braunschweig.
- Wocken, C. und Spiller, A. (2007): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: Brockmeier, M.; Grings, M.; Henning, C.; Herrmann, R.; Holm-Müller, K.; Köhne, M.; Schmidt, E.; Weindlmaier, H.; Witzke von, H; Zeddies, J. (Hrsg.): Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 2006/07. Agrarwirtschaft, H. 1. Frankfurt a.M., S. 26-57.

Wocken, C.; Hemme, T.; Ramanovich, M.; Fahlbusch, M. und Spiller, A. (2008): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. In: Brockmeier, M.; Dabbert, S.; Grings, M.; Henning, C.; Herrmann, R.; Holm-Müller, K.; Salhofer, L.; Theuvsen, L.; Witzke von, H (Hrsg.): Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 2007/08. Agrarwirtschaft, H. 1. Frankfurt a.M., S. 36-58.

