

Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

**Heinz Wendt
Inge Uetrecht**

**Josef Efken
Regine Albert**

**Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für
den ländlichen Raum des Landes Nordrhein-Westfalen
2000-2006**

Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2004**

**Halbzeitbewertung des Entwicklungsprogramms für
den ländlichen Raum des Landes
Nordrhein-Westfalen 2000-2006:**

Maßnahmenbereich Verbesserung der Verarbeitung und
Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

von
Heinz Wendt
Josef Efken
Inge Uetrecht
Regine Albert

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik
Braunschweig, November 2004

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung	4
1.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes	7
1.2 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V	8
1.3 Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting-questions)	11
2 Methodischer Ansatz	17
3 Untersuchungsgegenstand	20
3.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	20
3.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes (Ausgangssituation)	21
3.2.1 Ernährungswirtschaft	21
3.2.2 Sektorbeschreibung	22
4 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland	25
4.1 Programmkonzeption, Strategie	25
4.1.1 Konzeptionsgrundlagen	25
4.1.2 Bedarf	26
4.1.3 Ziele und Prioritäten	29
4.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren	30
4.1.5 Maßnahmen	31
4.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption	34
4.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms	35
4.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles	35
4.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung	37
4.2.3 Inhaltliche Durchführung	37
4.2.4 Finanzabwicklung	39
4.2.5 Das nordrhein-westfälische Begleitungs- und Bewertungssystem im Bereich Verarbeitung und Vermarktung	40
5 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen	41
5.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output	41
5.1.1 Auswertung Monitoringtabellen	41
5.1.2 Auswertung Projektliste	44
5.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren	46
6 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge	54

Verarbeitung und Vermarktung Nordrhein-Westfalen	3
6.1 Programm	54
6.2 Durchführung	56
6.3 Begleitungs- und Bewertungssystem	56
6.4 Änderungsvorschläge	58

1 Zusammenfassung

Zur Bewertung der verschiedenen Aspekte des Programms wurden unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt und genutzt. Die Bewertung der Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils Verarbeitung und Vermarktung, seine Durchführung und Umsetzung erfolgt im Wesentlichen auf der Basis der Programme selbst sowie anhand von Informationen, die mit Hilfe eines speziell für diesen Zweck entwickelten Interviewleitfadens anlässlich von Besuchen im Ministerium gewonnen wurden. Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil Verarbeitung & Vermarktung auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Sie dienen der Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand von Indikatoren, die sie vorgeschlagen hat. Zu diesem Zweck wurde ein entsprechender Erhebungsbogen zur Datengewinnung auf Projektebene entwickelt. Er erlaubt allerdings nur die Ermittlung von Bruttoeffekten. In der Praxis sind wünschenswerte Informationen, die eine Ermittlung von Nettoeffekten erlauben würden, nicht mit vertretbarem Aufwand ergänzend zu beschaffen.

Der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR Nordrhein-Westfalen) sieht eine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in den Sektoren Regionale Vermarktung, Ökologischer Landbau, Nachwachsende Rohstoffe, Obst, Gemüse und Kartoffeln sowie Blumen und Zierpflanzen vor.

Trotz der Prägung als Industriestandort ist Nordrhein-Westfalen zugleich auch ein bedeutendes Agrarland. Mehr als die Hälfte der Landesfläche werden landwirtschaftlich genutzt. Die nordrhein-westfälische Nahrungs- und Genussmittelindustrie ist im Bundesländervergleich am bedeutendsten mit einem Anteil von ca. 20 % an Beschäftigten sowie an den Umsätzen. Innerhalb des Bundeslandes rangiert diese Branche auf Platz 4.

Hinsichtlich der Sektorenauswahl besteht die Strategie in der Unterstützung zukunftsfähiger Bereiche mit landeseigener Kernkompetenz, wie z. B. der Bereiche Obst und Gemüse sowie Blumen und Zierpflanzen. Andererseits sollen politisch und gesellschaftlich als erstrebenswert angesehene Neuausrichtungen wie Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung und Nachwachsende Rohstoffe gefördert werden. Anhand der Beschreibung der einzelnen Sektoren kann die Förderstrategie im Bereich Verarbeitung und Vermarktung nachvollzogen werden.

Die Ziele werden sachlich richtig und logisch aus dem beschriebenen Bedarf abgeleitet. Sie sind kohärent und in sich schlüssig. Die Strategie, einen großen Verbrauchermarkt (ca. 18 Mio. Einwohner) "direkt vor der Haustür" zu nutzen, ist den Zielen der einzelnen Förderschwerpunkte übergeordnet. Die Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Ziel festlegungen abzudecken, so sie von den Zielgruppen angenommen werden, was derzeit

größtenteils erfüllt ist. In den Sektoren Ökologischer Landbau und Nachwachsende Rohstoffe entspricht die Nachfrage noch nicht dem geschätzten Volumen.

Neben den im EPRL Nordrhein-Westfalen unter Punkt IX.3.2 formulierten Indikatoren stützt sich die Evaluierung des Programms auf einheitlich entwickelte Erhebungsbögen, mit deren Hilfe die Bewertungsfragen der EU-Kommission beantwortet werden. Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken sind zu begrüßen. Allerdings erschweren die sowohl inhaltlich als auch formal anspruchsvollen Informationswünsche der EU Kommission eine problemlose Umsetzung. Entsprechend sind die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft bislang noch nicht vollständig abgeschlossen.

Die formalen Vorgaben der EU-Kommission wurden bei der Programmerstellung erfüllt. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut. Das Programm folgt dieser Linie auf sektoraler Ebene im Bereich V&V, so dass eine Bewertung möglich war.

Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird gemessen an den Vorstellungen der EU als Hilfsmittel nur sinngemäß genutzt. Sie wird im Rahmen der Darstellung des Bereichs Verarbeitung und Vermarktung innerhalb des Förderschwerpunktes I teilweise eingesetzt. Die Nutzung der SWOT-Analyse weniger auf aggregierter Ebene sondern in der konkreten Maßnahmenbeschreibung und –begründung ist eine positiv zu beurteilende Herangehensweise. In einer noch konsequenteren Anwendung gelänge es, das analytische Potenzial des Instrumentes präziser zu nutzen und unmittelbar einen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen herzustellen.

Die Umsetzung der internen Kontroll- und Rechenschaftspflicht entspricht den Anforderungen der EU-Kommission. Die Abläufe sind transparent und weitgehend effizient im Sinne positiver Fördererfolge. Inhaltliche Kontrollen und Prüfungen im Hinblick auf die Evaluation sollten künftig noch stärker ins Bewusstsein gerückt werden. Der Arbeitsaufwand hat sich gegenüber der Vorgängerperiode deutlich erhöht. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichte möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung, was wie erfasst werden soll. Die Evaluatoren sehen hier einen dringenden Handlungsbedarf, mit dem Ziel zu stufenübergreifenden Systemen zu kommen. Informationsansprüche der EU sollten nicht parallel, sondern sinnvoll verknüpft in den Bundesländern erhoben werden. Das setzt jedoch einen Diskussionsprozess von beiden Seiten voraus, der nicht ausreichend vorhanden ist.

Aufgrund der späten Programmgenehmigung im Herbst 2000 entstanden erhebliche Verzögerungen hinsichtlich des Beginns geförderter Investitionsvorhaben. Nach gut 40 % des Zeitraumes der Förderperiode waren erst 33 % der Mittel ausgezahlt. Durch den Wegfall der EU Genehmigungspflicht bezüglich des Mitteltransfers zwischen den Sektoren ist die Finanzabwicklung in diesem Punkt in der jetzigen Förderperiode flexibler geworden.

Die sehr umfangreichen Erhebungsbögen führen sowohl bei den Unternehmen als auch den Bewilligungsbehörden zu Problemen bei der Beantwortung. Korrekt ausgefüllte Erhebungsbögen sind eher selten. Von den bis Ende 2002 bewilligten 31 Projekten liegen den Evaluatoren bislang lediglich für 18 Projekte Erhebungsbögen vor. Von denen sind nur wenige schon in auswertbarer Qualität. Qualität und Rücklauf der Erhebungsbögen sind nicht zufriedenstellend. Die Korrekturarbeit hat einen erheblichen Umfang. Sie lässt sich aber im konstruktiven Dialog mit den Bewilligungsstellen lösen. Vorliegende Erhebungsbögen erweisen sich als geeignetes Instrumentarium, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen sowie Kartoffeln. Gemessen am Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung und auf Qualitätsaspekte, grüne Investitionen sind in diesen Sektoren wenig bedeutsam.

Die maßgeblich von der EU bestimmten Rahmenbedingungen der Förderung wurden zu spät endgültig festgelegt und damit eine wichtige Voraussetzung für partnerschaftliche Zusammenarbeit verletzt.

Ebenso sollte schon im Voraus die Mitarbeit bei der Ausgestaltung einer so weitreichenden Verordnung, wie sie die VO (EG) Nr. 1257/1999 darstellt, um eine Beteiligung von Fachkräften der Länderministerien ergänzt werden, da diese die spezifische Problematik vor Ort und die Einschätzung der administrativen Ansprüche am besten einschätzen können. Damit bestände eine gute Chance, insbesondere die erste Phase der Förderperiode effizienter zu gestalten. Spätestens ein Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen.

Die Genehmigungsdauer des Programms war sehr lang. Insbesondere die nur einmal jährlich mögliche genehmigungspflichtige Änderung verbunden mit der viel zu langen Genehmigungsdauer sind nicht problemadäquat. Dies gilt umso mehr, da das Jährlichkeitsprinzip enge Grenzen setzt.

Daneben erweist sich der integrierte Ansatz der Fördermaßnahmen im Plan als hinderlich, insbesondere wenn in einem Maßnahmenbereich aufgrund aktueller Entwicklungen

schnelle Reaktionen notwendig sind. Hier sind Überlegungen, innerhalb offener formulierter Rahmenbedingungen den Bundesländern mehr eigenständige Entscheidungsfreiräume im Rahmen des genehmigten Finanzplafonds einzuräumen, geeignet, den Erfordernissen der Investitionstätigkeit im Ernährungsgewerbe besser zu entsprechen.

Speziell die Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das dem EAGFL, Abt. Garantie, zugrunde liegende Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite.

1.1 Relevanz, Angemessenheit des EU-Bewertungskonzeptes

Grundsätzlich sind die Bestrebungen der EU zu begrüßen, die von ihr geförderten Programme unter verschiedenen Aspekten über alle Mitgliedstaaten hinweg zu bewerten und dafür vergleichbare Indikatoren zu nutzen. Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel ist dieser Ansatz von hoher Relevanz und angemessen. Er wird vor allem dann erfolgreich umgesetzt werden können, wenn es gelingt die Handelnden auf allen Ebenen der Administration sowie der Wirtschaft davon zu überzeugen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sind derzeit nicht in allen Fällen gegeben.

Zunächst ist es bedeutsam, dass die Grundlagen der Bewertung dem Prinzip der Partnerschaft folgend gemeinsam erarbeitet und verbindlich festgelegt werden. Einseitige Festlegungen sollten vermieden werden. Im Bereich V&V gibt es in dieser Hinsicht deutliche Verbesserungsmöglichkeiten.

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Durchführungsmodalitäten der Bewertung rechtzeitig vor dem Start der Förderperiode vorliegen und nicht, wie in diesem Fall im Dezember des ersten Jahres der Förderperiode endgültig verabschiedet werden und dann zu unnötiger Nacharbeit und Nacherhebungen führen. Dies führt insbesondere bei EDV-gestützten Begleit- und Bewertungssystemen zu schwer zu bewältigender Mehrarbeit in der Verwaltung und auch bei den Evaluatoren. Wenn sich im Verlauf einer Förderperiode herausstellt, dass unverzichtbare Informationen über neue oder weitere Förderaspekte benötigt werden, sollte dies nur für neue Förderfälle gelten und Nacherhebungen unterbleiben. Auf intensivere rechtzeitige Vorarbeiten sollte daher künftig mehr Gewicht gelegt werden.

Im Bewertungssystem der EU werden für den Bereich V&V vielfältige Aspekte zur Bewertung aufgegriffen und für die Bewertung in allen Mitgliedstaaten vorgegeben. Inwieweit sich daraus die erhofften Vergleichsmöglichkeiten über die Mitgliedländer ergeben und die Qualität der Evaluation verbessert wird, lässt sich derzeit kaum abschließend beurteilen. Wesentlich wird dies davon abhängen, ob es gelingt, für die Bewertungsindikatoren mit vertretbarem Aufwand tatsächlich Angaben zu bekommen. Dies ist dann leichter,

wenn die Indikatoren Sachverhalte abfragen, die ohne zusätzlichen Aufwand bei den Begünstigten vorliegen und deren Bereitstellung ohne weitreichende Erläuterung möglich ist. Hier gibt es sicher Vereinfachungspotential und auch eine Verringerung der Indikatoren erscheint möglich. Ein abschließendes Urteil sollte aber späteren Evaluationen vorbehalten bleiben, die auf eine größere Fülle von Auswertungsmaterial und Erfahrungen zurückgreifen können. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen mit dem Bewertungssystem der EU deuten sich z. B. folgende Anpassungsnotwendigkeiten an:

- Im Bereich der Erfassung von Kapazitäten gelingt es kaum, für die Vielzahl der in der Realität anzutreffenden Gegebenheiten einheitliche Definitionen vorzugeben, die eine sinnvolle Auswertung ermöglichen. Der Verzicht auf diese Angaben erscheint daher überlegenswert.
- Der Indikator ‚*Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit*‘ lässt sich aus dem Erhebungsbogen zwar ermitteln, eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Stückkosten können kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, da bei die Bezugsgröße ‚produzierte Menge an Endprodukten‘ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Inwieweit in den Monitoringtabellen die Zuordnung der gesamten Investitionssumme zu einem der Ziele der VO (EG) 1257/1999, wie es die EU vorgibt, sinnvoll ist, kann anhand der für den Bereich V&V entwickelten Erhebungsbogens bei Vorliegen von mehr Fällen geprüft werden. Die bisherigen Erfahrungen deuten auf eine Verzerrung durch diese Vorgehensweise hin.

Zurecht legt die EU in ihren Vorgaben für die Evaluation Wert auf die Ermittlung von Netto-Effekten der geförderten Investitionen. Angesichts der nicht überwindbaren Schwierigkeiten, die dafür benötigten Daten in der Praxis zu ermitteln, müssen im Bereich V&V Abstriche von dieser prinzipiell richtigen Anforderung gemacht werden.

1.2 EU-Einflüsse auf Umsetzung und Durchführung der Förderung im Bereich V&V

Die **Vorarbeiten zur VO** (EG) Nr. 1257/1999 ließen wenig Spielraum für eine Mitarbeit des Bundeslandes. Das Bundesland wurde zwar über die VO-Verhandlungen tendenziell rechtzeitig in Kenntnis gesetzt, hatte jedoch keine Möglichkeit sich direkt einzubringen. Die Mitarbeit bei der Ausgestaltung der Verordnung ausschließlich durch den Bund wird als unzureichend betrachtet, da dieser die Verordnung nicht umsetzt. Eine Beteiligung des Fachreferates V&V wäre nach Ansicht des Ministeriums sehr sinnvoll gewesen, da die spezifische Problematik am besten vom Bundesland eingeschätzt werden kann.

Das Gebot der Partnerschaft zwischen dem Bundesland und der Kommission sei auf dieser Rechtssetzungsebene auf jeden Fall angemessen, wurde für diesen Förderzeitraum jedoch nicht immer berücksichtigt.

Gegenüber der Vorläuferverordnung (EG) Nr.951/1997 bieten die **Vorgaben der VO** (EG) Nr. 1257/1999 hinsichtlich Form/Inhalt und Ausgestaltung des Plans eine größere Flexibilität. Dies drückt sich v.a. in der gewonnenen Freiheit aus, die Finanzmittel nicht schon zu Beginn sektorspezifisch festlegen zu müssen und dann nur aufwendig durch Änderungsanträge umschichten zu können. Innerhalb des Plafonds von V&V können die Finanzmittel jetzt verschoben werden. Insgesamt werden die Vorgaben der VO für sinnvoll und ausreichend erachtet.

Die **Erstellung des Programms** war gegenüber 1994 v.a. aufgrund der weitgehend mangelhaften Informationspolitik seitens der Kommission aufwändiger. Die für die Programmerstellung formal erforderlichen Informationen stimmten nicht überein mit den nach einer Prüfung der Kommission nachzureichenden Anpassungen. Dies führte nach Aussage von NW zu einer unkalkulierbaren Vorgehensweise der Kommission. Die Informationen der Länder hinsichtlich der Auslegung von Rechtspassagen seitens der EU-Kommission trafen überwiegend sehr spät, nicht eindeutig und sehr lückenhaft ein. Die Ansprechpartner in Brüssel wurden zwar für ausreichend kompetent gehalten, waren in der Regel jedoch schwer zugänglich oder überhaupt als die richtige Person auszumachen.

Die reibungslose Zusammenarbeit mit dem BMVEL konnte die Unzufriedenheit mit der Kommission bezüglich dieses Austausches nicht auffangen.

Die **Programmgenehmigung** war insgesamt ein langwieriges Verfahren. Im Juni 1999 wurde das erstellte Programm unter Berücksichtigung der 6-monatigen Genehmigungsfrist an die Kommission geleitet, intendierter Start war der 01.01.2000. Die Kommission hat den offiziellen Eingang allerdings erst am 20.10.1999 bestätigt. Die offizielle Genehmigungsentscheidung fiel am 07.09.2000, d.h. in Überschreitung der sechsmonatigen Genehmigungsfrist erst elf Monate nach offiziellem Eingang bzw. fünfzehn Monate nachdem der Antrag nach Brüssel geschickt worden war.

Beispielhaft für die unbefriedigende Vorgehensweise kann weiterhin auf die nachträgliche Festlegung der EU-Kommission hinsichtlich der Darstellung der Maßnahmen in den Finanztabellen verwiesen werden. Am 05.04.2001 wurde den Bundesländern verbindlich mitgeteilt, dass die Finanzen nach dieser Aufteilung dargestellt werden sollen, was eindeutig zu spät war, denn nun mussten viele Budgets neu aufgeteilt und zugewiesen werden.

Jeder **Änderungsantrag** zieht ein ähnlich langwieriges Genehmigungsverfahren nach sich. Im Rahmen des Konsultationsverfahrens werden die Änderungsanträge von verschiedenen Stellen innerhalb der EU-Kommission geprüft. Während des Verlaufs der Prü-

fung traten teilweise Änderungen bezüglich der Anforderungen auf. Dieser Umstand erhöhte die Unsicherheit und Unkalkulierbarkeit bzgl. des Genehmigungsprozesses erheblich und hatte zur Folge, dass Programmorschläge immer wieder neu angepasst werden mussten.

Darüber hinaus bestand Unklarheit über die konkrete Vorgehensweise bezüglich der Änderungen. Insbesondere dahingehend, ob Änderungen generell genehmigungspflichtig oder nur anzeigepflichtig sind. Erst mit der aktuellen Durchführungsverordnung (EG) Nr. 445/2002 bzw. deren Auslegung wurden die Unklarheiten bezüglich der Genehmigungspflicht beseitigt.

Weiterhin betreffen im Rahmen des integrierten Ansatzes Änderungen nicht nur den jeweiligen Sektor, sondern es besteht die Gefahr, dass die EU Kommission das gesamte Programm einer Prüfung unterzieht. NW führte diesbezüglich an, dass Anpassungswünsche in einem eher unbedeutenden Teilbereich zur Blockade des gesamten Antrages führten. So wurden z.B. im Bereich Öko/Regio Anpassungen von NW akzeptiert, um nicht die Genehmigung des ganzen Programms zu gefährden oder zumindest noch weiter in die Länge zu ziehen.

Letztendlich kann nur noch eine Änderung pro Jahr vorgenommen werden. Im Rahmen der Programmanpassung hat die Flexibilität bezüglich der Reaktion auf Marktentwicklungen dadurch eher abgenommen. Insgesamt war der Verfahrensablauf sehr zeitaufwendig und umständlich. Es finden sich Hinweise, dass Regularien des partnerschaftlichen Verhaltens nicht beachtet werden, so z.B. die Nichteinhaltung des Zeitplanes des Genehmigungsverfahrens sowie die unklare Bearbeitung der Anträge.

Die beschriebenen Defizite haben zu einer eindeutigen Mehrarbeit bzw. einer erheblichen Nacharbeit geführt, da Unklarheiten bezüglich konkreter Vorstellungen der Kommission z.B. für den Sektor Öko/Regio nicht ausgeräumt wurden. Vorgaben bedürfen oft der Auslegung, sind ungenau und erfolgen oft erst bei Entscheidungen der Kommission zur Umsetzung bzw. ihrer Kontrolle im Nachgang. Während die formalen Vorgaben insgesamt als akzeptabel eingestuft wurden, war die praktische Anwendung in den Genehmigungsphasen nicht zufriedenstellend. Nach Ansicht von NW diktiert die Kommission den Zeitplan und hat damit die Macht bezüglich der Umsetzung in den Händen. NW wünscht sich eine frühzeitige und eindeutige Informationspolitik und eine bessere Hilfestellung bezüglich der Änderungen.

So bestehen Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Ausgestaltung der EU Förderung im Zusammenspiel mit der Programmierung:

- Infoaustausch qualitativ und zeitlich verbessern.
- Rechtzeitige, verbindliche Regeln (bzgl. Inhalt und Zeit) des Genehmigungsverfahrens inklusive Lösungsweg bei Nichteinhaltung.

- Es ist anzustreben 1–2 Jahre ohne Änderung der Rahmenbedingungen (nicht nur auf das Bundesland bezogen, sondern auch auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“) arbeiten zu können.

Die von NW geäußerte Kritik der unzureichenden Einflussnahme des Bundeslandes auf die Rechtssetzung ist grundsätzlich gerechtfertigt. Insbesondere besitzt die Praxis vor Ort das Wissen und die Erfahrung, um praktikable Vorschriften einzuführen. Organisatorisch ist abzuwägen, ob nun jedes Bundesland eine Rolle auf EU Ebene spielen muss oder ob ausgewiesene Vertreter sinnvoll wären. Das alleinige Vertretungsrecht durch den Bund ist diesbezüglich eher suboptimal.

1.3 Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen (cross-cutting-questions)

Die Erhebung von Daten/Indikatoren im Rahmen der Erhebungsbögen liefert auch für viele kapitelübergreifende Fragen Auswertungsmöglichkeiten, die in der Tabelle 5 dargestellt sind. Die Erhebungsbögen enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Projektspezifische Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen noch nicht vor. Insoweit beschränken sich die Ausführungen in dieser Zwischen-evaluation darauf, mögliche Auswertungen der Erhebungsbögen im Hinblick auf die Beantwortung der Bewertungsfragen der Kommission tabellarisch aufzuzeigen sowie bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen darzulegen.

In den Erhebungsbögen werden nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst, eine Gesamtbetrachtung der Region bzw. von Unternehmen insgesamt, die über mehrere Betriebsstätten verfügen, ist nicht möglich. Die Erhebungsbögen erlauben Vergleiche der Situation vor und nach der Investition. Vergleiche von Unternehmen/Betriebsstätten die gefördert werden mit solchen, die nicht gefördert werden ("with – without"), sind im Bereich Verarbeitung und Vermarktung nicht möglich. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden, zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen in dem gewünschten Umfang Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Tabelle 5: Beiträge des Maßnahmebereichs ,g‘ zur Beantwortung der kapitelübergreifenden Fragen

	von Relevanz		Beitrag für cross cutting zum				Art der Wirkung		Begründung für „nein“ in Spalte 3 oder 5 / Methodik der Informationsgewinnung und ggf. Bezugsgröße
	ja	nein	mid-term	ex-post	direkt	dauerhaft			
	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein	
Querschnittsfrage 1: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Bevölkerung auf dem Land zu halten?									
1	X								
1-1	X								
1-1.1	X		X						In landwirtschaftlichen Betrieben erfolgt keine Datenerhebung
1-2	X								
1-2.1	X		X		X		X		direkt in begünstigten Unternehmen beschäftigte Frauen und Männer
1-3	X								
1-3.1	X		X		X				keine Angaben erfasst
Querschnittsfrage 2: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, die Beschäftigungslage sowohl in den landwirtschaftlichen Betrieben als auch außerhalb derselben zu sichern?									
2	X								
2-1	X								
2-1.1	X		X		X				keine Angaben zu der Beschäftigung in landwirtschaftl. Betrieben
2-1.1 a	X		X		X				dto.
2-1.1 b	X		X		X				dto.
2-1.1 c	X		X		X				
2-1.1 d	X		X		X				

2-1.1 e	X				X														
2-1.1 f	X	X			X		X								X			Lieferbindung der Erzeuger mit Verarbeitern und Vermarktern wird erfaßt, anhand der Mengenentwicklung ist qualitative Einschätzung möglich (z.B. verarbeitete Rohstoffmengen)	
2-2	X																	nur direkte Auswirkungen auf geförderte Unternehmen	
2-2.1	X																		
2-2.1 a	X	X			X		X							X				Frauenanteil in geförderten Unternehmen erfaßt	
2-2.1 b	X				X		X											keine Daten zur Verfügung (evtl. Auszubildende)	
2-2.1 c	X				X		X											dto.	
2-2.1 d	X				X		X											dto.	
<p>Querschnittsfrage 3: In welchem Umfang hat das Programm dazu beigetragen, das Einkommensniveau der ländlichen Bevölkerung zu erhalten oder zu verbessern?</p>																			
3	X																		
3-1	X	X			X														nur auf indirekte Weise qualitative Aussagen möglich (Rohstoffeinsatzmengen, Preisentwicklung)
3-1.1	X				X		X												keine Daten zur Verfügung
3-1.1 a	X				X		X												dto.
3-1.1 b	X				X		X												dto.
3-1.1 c	C				X		X												dto.
3-1.1 d	X	X			X				X										nur qualitative Aussagen
3-2	X	X			X		X												
3-2.1	X	X			X		X			X									Lohnsumme der in den geförderten Unternehmen Beschäftigten (direkt)
3-2.1 a	X				X		X			X									keine Daten erfasst

3-2.1 b	X						X					dto.
3-2.1 c	X						X					nicht systematisch erfasste Angaben
Querschnittsfrage 4: In welchem Umfang hat das Programm die Marktposition für land-/forstwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?												
4	X											
4-1	X					X						Bedeutung der Investitionsziele und -motive erfasst
4-1.1	X					X			X			Umsatz, Materialaufwand, Gewinn aus G+V-Rechnung erfasst
4-2	X					X			X			Produktqualität und Änderung der Lieferbindung an der Schnittstelle Landwirt – Verarbeiter oder Vermarkter
4-2.1	X					X			X			nur Gesamtbetrachtung wichtiger Produkte möglich
4-2.2	X					X			X		X	ökologische Produkte, Qualität, Tierschutz etc. erfasst für Verarbeiter bzw. Vermarkter
4-2.3	X					X			X			Umsatzveränderung von Markenzeichen, ökologischen Produkten
4-3	X											
4-3.1	X					X			X			Nur Bereich Landwirt/Verarbeiter – Vermarkter erfasst nicht Gesamtkette zur erfassten Stufe siehe 4.2
4-3.2	X					X			X			Lieferbindung der Rohware (Preise/Einheit) vorher/ nachher
Querschnittsfrage 5: In welchem Umfang hat das Programm zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?												
5	X											
5-1	X					X						
5-1.1	X					X			X			Investitionsziele, -motive abgefragt werden abgefragt
5-1.2	X					X			X			
5-1.2 a	X					X			X			Anwendung neuer Techniken, Input an Energie, Wasser, Verpackung

5-1.2 b	X				X							nicht erfasst
5-1.3	X		X		X							eventuell stehen Daten zur Verfügung
5-1.3 a	X				X							keine Daten erfasst
5-1.3 b	X		X									möglich, dass z. B. höherer Verpackungsaufwand erfasst wird. Problem: Zielkonflikte: z.B. erhöhte Wettbewerbsfähigkeit versus erhöhten Verpackungsaufwand
5-2												keine Aussagen zu diesem Aspekt im Programm vorgesehen
5-2.1												
5-2.1 a												
5-2.1 b												
5-2.1 c												
5-3	X											
5-3.1	X		X						X			Wasserverbrauch vorher/ nachher
5-3.1a	X		X						X			Wasserverbrauch in verarb. oder vermarkt. Betrieben
5-3.2	X		X						X			Kosten der Abwasserverschmutzung, Menge Trink- und Brauchwasser
5-3.2 a	X		X						X			Abwasser in verarb. oder vermarkt. Betrieben
5-3.3	X		X						X			Wenn Umrechnungsfaktoren geliefert werden, die eine Umrechnung aus dem erhobenen Energieverbrauch (Mengen, Werte) ermöglichen
5-3.3 a	X		X						X			dto.
5-3.3 b	X		X						X			dto.
5-3.3 c	X		X						X			dto.
5-4												keine Aussagen zu diesem Aspekt im Programm vorgesehen
5-4.1												

5-4.1 a	X																		
5-4.1 b	X																		
Querschnittsfrage 6: In welchem Umfang haben die Durchführungsbestimmungen zur Maximierung der beabsichtigten Auswirkungen des Programms beigetragen?																			
6	X																		
6-1	X																		
6-1.1	X	X				X				X						X			allenfalls sehr allgemeine qualitative Äußerungen
6-2	X	X				X				X						X			Befragungsergebnisse
6-2.1	X	X	X			X				X						X			für Erzeugerzusammenschlüsse oder andere Rechtsformen der geförderten Unternehmen, aber keine Großunternehmen oder KMU
6-2.2	X	X				X				X						X			Befragungsergebnisse
6-3	X	X				X				X						X			
6-3.1	X	X	X			X				X						X			Fördersatz = Investitionskosten / Fördersumme
6-4	X	X				X				X						X			
6-4.1	X	X	X			X				X						X			keine quantitative Aussagen, Abfrage bei Bewilligungsstellen
6-5	X					X				X						X			
6-5.1	X	X				X				X						X			keine systematischen Informationen erhoben

2 Methodischer Ansatz¹

Die Evaluation im Programmbestandteil Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse orientiert sich an den Vorgaben, wie sie durch die Richtlinien und Durchführungsbestimmungen auf EU-Ebene sowie im nationalen Rahmen festgelegt sind. Der Maßnahmenbereich der Artikel 25 bis 28 der VO (EG) Nr. 1257/1999 soll im Blick auf drei Aspekte bewertet werden:

- Relevanz und Kohärenz des Programmbestandteils,
- seine Durchführung und Umsetzung,
- Wirkungen und erste Ergebnisse.

Die drei Bereiche erfordern ein unterschiedliches methodisches Vorgehen. Im ersten Bereich wird eine systematische **Programmanalyse** im Hinblick auf die Identifizierung und Ableitung des Bedarfs an Förderung sowie der Formulierung von Zielen, Maßnahmen und Wirkungsindikatoren vorgenommen und die innere Kohärenz der sich daraus ergebenden Förderstrategie beurteilt. Daraus werden notwendige Schlussfolgerungen abgeleitet, die zum einen die Strategie und Erstellung des Programms betreffen, zum anderen aber auch die Vorgaben der EU für die Programmgestaltung und Genehmigung. Die dafür benötigten Informationen stammen zu großen Teilen aus dem Programm selbst. Diese wurden ergänzt durch Informationen aus einem Interview im zuständigen Ministerium anhand eines für diesen Zweck im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Interviewleitfadens (vgl. Anhang 1), Sekundärstatistiken sowie das vorhandene Expertenwissen der Evaluatoren.

Im Bereich der **Durchführung und Umsetzung** des Programmbestandteils V&V wurde die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt. Informationsgrundlage war das Programm, ergänzt um die beim Interview im Ministerium gewonnenen Informationen. Das sich daraus ergebende Bild wird mit den inhaltlichen Anforderungen an die Durchführung verglichen, wie sie von der EU vorgegeben sind. Darüber hinaus werden Faktoren identifiziert, die den Erfolg der Förderung beeinflussen und Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

Zur **Abschätzung der Wirkungen** der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben scheitert aus Mangel an vergleichbaren Daten über nicht geförderte Unternehmen sowohl in der amtlichen Statistik wie auch in Form von Primärerhebungen. Für die Wirkungsanalyse wird im Programm-

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

bestandteil V&V auf einen Vorher-/Nachher-Vergleich und einen Soll-/Ist-Vergleich geeigneter Kennzahlen und Indikatoren zurückgegriffen. Im Mittelpunkt steht dabei die Beantwortung der Bewertungsfragen der EU anhand der von ihr vorgeschlagenen umfangreichen und detaillierten Indikatoren.

Tabelle 1: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengöße, Rücklauf, Auswahlkri- terien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			administra- tiven Umsetzung	Vollzugs	Inanspruch- nahme / Outputs	Wirkungen (ggf. unterteilt nach den Bewer- tungsfragen)	
Quantitative Daten							
Primär	Standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			X	X	Anhang 2-4
Sekundär	Monitoringdaten		X	X	X	X	
Qualitative Daten							
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X		Anhang 1
Sekundär	Literatur		X	X	X	X	Literatur- verzeichnis

Zu diesem Zweck musste zunächst eine geeignete Methode der Datengewinnung entwickelt werden. Im Frühjahr 2000 wurde im Kreis der Marktstrukturreferenten damit begonnen, einen entsprechenden Erhebungsbogen zur Datengewinnung zu erarbeiten (vgl. Anhang 2 bis 4). Es ging zunächst darum, die Indikatorenvorschläge der EU in Form und Inhalt praktikabel umzusetzen. Angesichts der fehlenden Bereitschaft der Kommission, Abstriche an den von ihr vorgegebenen Indikatoren zu machen, wurde der Erhebungsbogen sehr umfangreich. Beispielhaft ist das Vorgehen in Abbildung 1 dargestellt.

In intensivem Dialog mit den zuständigen Verwaltungsinstanzen in den Ländern flossen und fließen Erfahrungen hinsichtlich der praktischen Anwendung in den Erhebungsbogen ein. In mehreren Schritten entstand so ein Erhebungsbogen auf EDV-Basis, den die Begünstigten ausfüllen müssen, um Fördermittel zu erhalten.

Die Kennzahlen werden bei Antragstellung von den Begünstigten für die Ausgangssituation vor Investitionsbeginn sowie für die Planungen im Geschäftsjahr nach Abschluss der Investition abgefragt. Nach Abschluss der Investition werden die tatsächlich im vollen Geschäftsjahr erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. So lassen sich Abweichungen zwischen geplanten und realisierten Werten ermitteln, deren Ursachen nachgegangen werden kann. Das Vorgehen erfüllt die Forderung der EU, eine Wirkungsanalyse möglichst auf quantifizierbarer Basis durchzuführen.

Abbildung 1: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V

<p><i>Indikatorvorschlag EU</i></p> <ul style="list-style-type: none">➤ <i>Trend der Einkaufspreise der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen</i> <p>Umsetzung im Erfassungsbogen</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Erfassung von Menge und Wert für 5 Hauptrohwaren➤ Anteil vertraglicher Bindung➤ Anteil Öko am Rohwarenbezug➤ Lieferung EZG/Erzeugerorganisationen/Erzeugerzusammenschlüsse➤ Laufzeiten der Abnahme- und Lieferverträge➤ Anteile mit Festpreisen, Marktpreisen, Preisauflagen➤ Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n.➤ Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufrieden stellend ausgefüllte Erhebungsbögen in der Qualität zu erreichen, dass eine problemlose Auswertung möglich ist. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass zur Kontrolle und Prüfung der umfangreichen Erhebungsbögen erhebliche Personalkapazität notwendig ist, um den unerwartet hohen Nachbearbeitungsaufwand durch die Bewilligungsbehörden und durch die Evaluatoren zu bewältigen.

Da in den Erhebungsbögen nur Angaben der geförderten Betriebsstätten erfasst werden, ist die Auswertung auf diesen Berichtskreis und damit die Ermittlung von Bruttoeffekten begrenzt. Sie 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 bereitzustellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Vorliegende Erhebungsbögen zeigen, dass sie prinzipiell eine Fülle von Daten für die Auswertung bereitstellen. Eine direkte Verdichtung auf wenige, aussagekräftige Kennzahlen ist dabei nur selten möglich. Vielmehr bedarf es im Regelfall der Ermittlung einer Fülle von Kennzahlen, die häufig indirekte Einflussgrößen hinsichtlich der Beantwortung

der Bewertungsfragen aufzeigen und die zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden müssen.

Dies ist derzeit noch erschwert, da nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Die Auswertungsmöglichkeiten werden aber mit zunehmender Anzahl im Verlauf der Förderperiode deutlich zunehmen, sofern die zur Prüfung und Pflege des Datenmaterials notwendigen Personalkapazitäten in der Administration und bei der Evaluation zur Verfügung stehen. Die vorliegenden Erhebungsbögen beziehen sich auf die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen. Erhebungsbögen nach Abschluss des Projektes, die Angaben zur tatsächlichen Situation des Unternehmens im Geschäftsjahr nach Fertigstellung der Investition einschließen, liegen bislang nicht/kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den bei Antragstellung von den Begünstigten gemachten Daten. Auf dieser Grundlage werden in Kap. 4.2 die Auswertungsmöglichkeiten der erhobenen Daten im Hinblick auf die Bewertungsfragen der Kommission und die bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachtenden Restriktionen dargestellt. Das dort aufgezeigte Spektrum möglicher Auswertungen wird sich mit zunehmender Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen im Laufe der Förderperiode erheblich erweitern.

Für die Wirkungsanalyse werden weitere Daten in dieser Zwischenevaluation genutzt. Zum einen sind dies die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten des Bundeslandes, die Angaben zum Bewilligungsstand nach Sektoren, den Hauptinvestitionsmotiven, die Fördermaßnahmen im Bereich landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte sowie die Verteilung der geförderten Investitionen nach Gebietskulissen für die bis zum 31.12.2002 bewilligten Fördermaßnahmen enthalten. Sie geben auch Auskunft über die Bedeutung „Grüner Investitionen“. Die Ergebnisse werden in Kap. 4.1.1 dargestellt. Als weitere Informationsquelle wird eine vom Bundesland bereitgestellte Liste der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte genutzt, die Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren erlaubt, wobei teilweise eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich ist.

3 Untersuchungsgegenstand

3.1 Übersicht über das Programm des Bundeslandes im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Das Programm des Landes Nordrhein-Westfalen behandelt die Maßnahmen zum Schwerpunkt Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Kapitel VI. Die Strategie wird anhand der Ergebnisse der Förderperiode 1994–1999 und der Ausgangslage der zu fördernden Sektoren abgeleitet. Der

Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR Nordrhein-Westfalen) sieht eine Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in folgenden Sektoren vor;

- 1 Regionale Vermarktung
- 2 Ökologischer Landbau
- 3 Nachwachsende Rohstoffe
- 4 Obst, Gemüse und Kartoffeln
- 5 Blumen und Zierpflanzen.

Entsprechend der Neugestaltung der EU-Vorgaben war eine detaillierte Aufschlüsselung der Finanzmittel nicht notwendig. Dem entsprechend verzichtete NW auf eine sektorale Aufteilung der Finanzmittel, um die gewonnene Flexibilität nicht durch festgelegte Zahlenwerte wieder einzuschränken. NW geht davon aus, dass der finanzielle Bedarf schwerpunktmäßig in den Sektoren Blumen/ Zierpflanzen, Obst, Gemüse und Kartoffeln liegen wird.

3.2 Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor des Bundeslandes (Ausgangssituation)

3.2.1 Ernährungswirtschaft

Mit 112 300 Beschäftigten und einem Umsatz von 23,5 Mrd. € ist die nordrhein-westfälische Nahrungs- und Genussmittelindustrie (ohne Tabakverarbeitung) 1998 im Bundesländervergleich am bedeutendsten. Das entspricht im gesamtdeutschen Vergleich einem Anteil von ca. 20 % an Beschäftigten sowie an den Umsätzen. Während der Wirtschaftszweig in den 80er Jahren bis Mitte der 90er Jahre einen stetigen Zuwachs verzeichnete, ist seit 1994 ein Umsatzrückgang von 4 % bei konstantem Beschäftigungsniveau eingetreten. Umsatzstärkste Wirtschaftszweige des Ernährungsgewerbes in Nordrhein-Westfalen waren 1998 die Fleischwarenverarbeitung (2,5 Mrd. €), die Brauereien (2,45 Mrd. €), die Obst- und Gemüseverarbeitung (2,4 Mrd. €) und die Milchwirtschaft (1,8 Mrd. €).

Das Ernährungsgewerbe ist durch kleinere und mittlere Betriebe mit weniger als 200 Beschäftigten geprägt, die etwa 84 % aller Betriebe dieses Wirtschaftszweiges stellen. Der Auslandsumsatz der Branchen in NW betrug 1998 2,5 Mrd. € (11 % des Gesamtumsatzes). Für das eher mittelständisch strukturierte Ernährungsgewerbe existierten aufgrund der Konzentrationsprozesse im Lebensmitteleinzelhandel Anpassungsnotwendigkeiten, um im zunehmenden Preiswettbewerb bestehen zu können.

3.2.2 Sektorbeschreibung

3.2.2.1 Regionale Vermarktung

Während in der Vergangenheit bei der Regionalvermarktung die einzelbetriebliche Direktvermarktung dominierte, mehren sich seit 1995 in Nordrhein-Westfalen verstärkt Initiativen zur gemeinschaftlichen Direktvermarktung, wie z. B. Bauernmärkte, Bauernläden (horizontale Kooperation) sowie Initiativen einer Zusammenarbeit über mehrere Stufen. Repräsentative Befragungen im Rahmen der Untersuchung "Die Wettbewerbsfähigkeit von Nahrungsmitteln aus Nordrhein-Westfalen auf nordrhein-westfälischen Märkten" haben ergeben, dass ca. 30 % aller Verbraucher in Nordrhein-Westfalen Nahrungsmittel aus ihrer eigenen Region bevorzugen. Auch bei der Gastronomie, dem Handwerk und dem Lebensmittelhandel ist eine wachsende Bereitschaft im Hinblick auf die Verarbeitung / Vermarktung regionaler Erzeugnisse erkennbar. Die Regionale Vermarktung wird von Nordrhein-Westfalen als ein wichtiger Faktor in der Vermarktung von Agrarprodukten und Lebensmitteln erachtet.

3.2.2.2 Ökologischer Landbau

Anfang der 90er Jahre stellte der Öko-Landbau mit einer Bewirtschaftung auf weniger als 1 % der LF von unter 1 % der landwirtschaftlichen Betriebe noch eine Nische dar. Die Entwicklung verlief seitdem dynamischer, Ende der 90er Jahre wirtschafteten immerhin 1,3 % der bundesdeutschen Betriebe auf 2 % der LF nach den Prinzipien des ökologischen Landbaus. Gründe für die insgesamt weiterhin geringe Bedeutung des Öko-Landbaus liegen einerseits im betriebswirtschaftlichen Bereich (höheres Produktionsrisiko, evtl. höhere Arbeitsaufwendungen, Umstellungsaufwendungen), andererseits im Markt- und Absatzbereich. So hat die verstärkte Förderung des Öko Landbaus zu einem Preisverfall auf Seiten der Produkte beigetragen. Aber auch die oft immer noch unzureichende Qualität der Öko-Rohstoffe und die nur begrenzt vorhandenen verlässlichen Liefermengen verhindern eine breitere Berücksichtigung der Öko-Produkte im klassischen LEH und damit den Absatz größerer Mengen.

3.2.2.3 Nachwachsende Rohstoffe

Als bedeutsamer Industriestandort wird Nordrhein-Westfalen als ein guter Standort für die Entwicklung von Verwendungs- und Einsatzmöglichkeiten für nachwachsende Rohstoffe gesehen. Beachtliche Entwicklungs- und Verarbeitungspotenziale vermutet man in der chemischen Industrie. Dennoch haben trotz hoher Erwartungen bezüglich des Nachfragepotenzials bisher nur wenige Produktlinien einen nennenswerten Anbauumfang erreicht.

Wesentliches Hemmnis für eine stärkere Nachfrage ist die überwiegend nicht gegebene Wettbewerbsfähigkeit bei den Erzeugungs- und Bereitstellungskosten landwirtschaftlicher Rohstoffe im Vergleich zu fossilen bzw. petrochemischen Rohstoffen. Die seit Ende der 80er Jahre betriebene Forschung und Entwicklung sowie darauf aufbauende Pilot- und Modellvorhaben lassen mittelfristig für einige Produktlinien jedoch Chancen erwarten. Die Märkte für Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen befinden sich überwiegend noch in der Stufe der Marktentwicklung bzw. Markterschließung.

3.2.2.4 Obst und Gemüse frisch

Bei einem Anteil von etwa 13 % an den Betrieben mit Gemüseanbau und einem Anteil von 20 % an den Gemüseanbauflächen ist Nordrhein-Westfalen im bundesdeutschen Vergleich hinsichtlich der Flächen im Gemüsebau vergleichsweise günstig strukturiert. NW ist traditionell ein Zentrum des deutschen Gemüseanbaus wie insgesamt des Gartenbaus. Schwerpunkte liegen in den Regionen Niederrhein und Bonn-Düsseldorf. Gerade die langjährige Anbautradition, gekoppelt mit einem zunehmenden Einstieg landwirtschaftlicher Betriebe in den Gemüsebau, bietet günstige Produktionsvoraussetzungen für eine Ausdehnung des Gemüseanbaus. Diese Gegebenheiten stehen in enger Beziehung zur Nachfragesituation. NW ist aufgrund der Bevölkerungszahl und -dichte zugleich ein Zentrum des Verbrauches. Weiterhin steigt der deutsche Gemüseverbrauch kontinuierlich an. Diese Prognose wird auch durch aktuelle Konsumtrends untermauert, wobei die Ansprüche an die Produkte und damit gleichzeitig an Produktion, Vermarktung und Verarbeitung wachsen. Der inländische Konsum wird nur zu knapp 40 % durch die inländische Erzeugung gedeckt. Die 60 % importierte Ware stammen vorwiegend aus den Niederlanden, Spanien, Italien und Frankreich. Hinsichtlich des Produktprogramms konkurrieren die deutschen Gemüseanbauer vor allem mit ihren niederländischen Kollegen.

Die Märkte für Gemüse entwickeln sich hinsichtlich Verbrauchstrends und Produktvielfalt sehr dynamisch. Daneben hatte die internationale Konzentration des LEH unmittelbare Auswirkungen auf die Vermarktungsabwicklung. Veränderungen waren vor allem in den Bereichen Vermarktungsstruktur (Standorte, Kapazitäten, Anzahl Kunden), Angebotsstruktur (Produktvielfalt, -präsentation, Serviceleistungen) und Absatzbedingungen (Marktmacht, Verhandlungsprozedere, Lieferbedingungen) notwendig geworden.

3.2.2.5 Obst und Gemüse verarbeitet

NW ist als große Nachfrageregion auch Standort vieler O&G Verarbeitungsunternehmen. Diese Branche unterlag einem tief greifenden Neuorientierungsprozess, der sowohl durch die allgemeine Entwicklung in der Ernährungswirtschaft als auch durch die Öffnung der Märkte Osteuropas gerade hinsichtlich des Rohwareangebotes für große Unsicherheit aber auch Anpassungsbedarf in den betreffenden Unternehmen sorgte.

Der Anteil der Gemüsekonserven am wertmäßigen Verbrauch der privaten Haushalte liegt zwischen 25 und 30 %, der von Tiefkühlgemüse bei 10 bis 15 % mit steigender Tendenz. Im wachsenden Marktsegment der Großverbraucher (Gemeinschaftsverpflegung, Gastronomie) hat der Bedarf an verarbeiteter bzw. küchenfertiger Ware eine wesentlich größere Bedeutung als in den privaten Haushalten. Mit der Gruppe der Großverbraucher vergleichbar sind auch Verarbeitungsunternehmen, die höher verarbeitete Erzeugnisse (z.B. Mischsalate) herstellen und hierfür einzelne vorverarbeitete Obst- oder Gemüsekomponenten (z.B. geschälte Zwiebeln) von spezialisierten Betrieben zukaufen. Mit dem steigenden Gesundheitsbewusstsein und dem guten Image von Obst und Gemüse haben die Ansprüche der Verbraucher an Qualität, Aufbereitung und Präsentation von Obst- und Gemüsekonserven ständig zugenommen. Aufgrund des steigenden Verbrauchs in Nordrhein-Westfalen hat dieser Sektor gute Chancen Marktanteile zu gewinnen. Die Vermarktungsstrukturen in diesem Bereich müssen den wachsenden Absatzmengen angepasst werden.

3.2.2.6 Kartoffeln

Nordrhein-Westfalen ist als das bevölkerungsreichste Bundesland eine Hauptverbrauchsregion von Kartoffeln bzw. Kartoffelerzeugnissen, mit einem Selbstversorgungsgrad von 39 %. Die Vermarktung der erzeugten Kartoffeln erfolgt zu ca. 16 % direkt an den Verbraucher, 84 % werden von Großhändlern und Verarbeitungsunternehmen aufgenommen. Alle Verbrauchsprognosen gehen von einem weiterhin stabilen Kartoffel-Gesamtverbrauch aus, wobei Kartoffel-Veredlungsprodukte weiter zu Lasten der Frischkartoffeln an Bedeutung gewinnen werden.

Insgesamt sind in Nordrhein-Westfalen 45 Betriebe – davon 16 mit größerer Marktbedeutung – auf der ersten Vermarktungsstufe in der Kartoffelerfassung tätig. Die räumliche und technische Ausstattung der Erfassungsbetriebe ist aufgrund einer zurückhaltenden Investitionstätigkeit Anfang bis Mitte der 90er Jahre unzureichend. So verfügen diese Unternehmen für Rohware bzw. Fertigprodukte über zu knapp bemessene Lagerkapazitäten, die im Durchschnitt weniger als 10 % der umgesetzten Jahresmenge ausmachen. Auch die Leistungsfähigkeit in den Bereichen Annahme, Sortierung und Abpacken entsprechen nicht den an die Unternehmen gestellten Anforderungen. Die Kapazitätsengpässe verschärften sich durch den vom Lebensmittelhandel ausgehenden Zwang zu größeren Partien, zur Kosteneinsparung durch Rationalisierung, durch die Zunahme der Artikelzahl und damit zur notwendigen Erhöhung der Lagerfläche.

3.2.2.7 Blumen und Zierpflanzen

Etwa ein Viertel der bundesdeutschen Betriebe mit Zierpflanzenbau befindet sich in Nordrhein-Westfalen. Seit den 90er Jahren ist die Anzahl der Betriebe zunehmend gesun-

ken, was in Verbindung mit der Flächenentwicklung einen Hinweis auf den Strukturwandel hin zu größeren Betrieben gibt. Im Segment Freiland-Schnittblumen und im Segment Beet- und Balkonpflanzen haben die Betriebe ihre Produktion ausgedehnt, während die Produktion in der Rubrik Topfpflanzen in etwa konstant blieb.

Insgesamt hat die Bedeutung des Blumen und Zierpflanzensektors in Nordrhein-Westfalen zugenommen. Die Gründe sind eine relativ gut qualifizierte und strukturierte Produktionsebene und die Leistungsfähigkeit der Vermarktungseinrichtungen. Strukturell liegt in NW sowohl für den Sektor Blumen und Zierpflanzen wie auch Obst und Gemüse eine Kernkompetenz. Dies basiert auf einer langen Anbautradition und aktuell auf den konsequenten Strukturwandel der Branche in der Region. Die Branche hat frühzeitig auf die veränderten Anforderungen reagiert, indem sie die Strategie der Vergrößerung, der Konzentration sowie Fusion konsequent und mit staatlicher Unterstützung umsetzt. Dieser Weg soll fortgesetzt werden.

4 Evaluation der Erstellung und Umsetzung des Programms im Bundesland

4.1 Programmkonzeption, Strategie

Im Rahmen einer sozioökonomischen Strukturanalyse werden die im Programmplanungszeitraum zu erwartende Entwicklung der Strukturen, der Produktionspotenziale und der wirtschaftlichen Lage aus Sicht der Landwirtschaft, des Gartenbaus und der Forstwirtschaft dargestellt. Der Beschreibung der Gesamtstrategie und der Ziele folgt die Ableitung der Förderschwerpunkte. Die Förderung im Bereich V&V ergibt sich aus der Analyse des Bedarfs jedes Sektors, aus dem die Maßnahmen und Möglichkeiten abgeleitet werden (EPLR Nordrhein-Westfalen, Kap. VI.2.1.3 Teil A – E).

4.1.1 Konzeptionsgrundlagen

Die Auswahl der Sektoren erfolgte nach einem Diskussions- und Abstimmungsprozess unter Einbeziehung der Wirtschaft sowie von statistischen Angaben über die Entwicklungstendenzen in den einzelnen Sektoren. Gutachten und Studien lagen für die Sektoren Ökologischer Landbau und Regionalvermarktung vor. Bezüglich der Sektoren waren bereits gestellte Anfragen von Unternehmen eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Auswahl. Ebenso hatten Projekte, die über den Programmzeitraum hinaus gingen ihren Einfluss auf die Erstellung des Programms.

Insgesamt hatten die internen Quellen eine größere Bedeutung für die Programmerstellung. Dazu zählen mit der Einstufung „sehr wichtig“ politische Empfehlungen und

Strategiepapiere und Berichte über die abgelaufene Förderperiode. Die von der Landesregierung geäußerten Zielsetzungen bildeten die Vorgabe für die konkrete Programmausgestaltung im Ministerium. Darüber hinaus ist das im Ministerium sowie in den Landwirtschaftskammern und dem Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd vorhandene Marktwissen und die dort vorliegenden Erfahrungen von zentraler Bedeutung.

NW konzentrierte sich bei der Programmerstellung im Wesentlichen auf die interne Sachkompetenz und die langjährigen Erfahrungen im Ministerium und in den nachgeordneten Behörden. Obwohl intern vorhandenes Wissen und Erfahrungen eine wichtige und strukturgebende Rolle spielen, wäre bezüglich einer fundierteren Schwerpunktsetzung des Programms die Einbeziehung externer Quellen wünschenswert gewesen. Im Wesentlichen sind die Aussagen zu den Sektoren zutreffend und lassen keine Vermutung auf eine grundlegende Fehleinschätzung zu.

4.1.2 Bedarf

Der Bedarf wird im Kapitel VI.2.1.3 auf der Grundlage der Ausgangssituation des jeweiligen Sektors beschrieben. Im Folgenden wird der Bedarf, wie er im Plan formuliert wurde, durch Aussagen im Interview ergänzt und mit der Ausgangssituation verglichen.

Regionale Vermarktung

Der Sektor Regionalvermarktung wird seit 1997 mit Landesmitteln gefördert. Es besteht ein erhöhter Bedarf an Erzeugnissen, die den Bedürfnissen des Verbrauchers nach mehr Transparenz und verlässlicher Garantien über die Art und Weise der Erzeugung und Verarbeitung sowie Herkunft ihrer Nahrungsmittel gerecht werden. Den Evaluatoren liegen hierzu keine anders lautenden Einschätzungen vor. Der Bedarf ist nachvollziehbar aus der Situationsanalyse abgeleitet.

Ökologischer Landbau

Eine Förderung im Sektor Ökologischer Landbau erfolgte in der Vorgängerperiode im Rahmen des Operationellen Programms (OP) nach der Verordnung (EWG) Nr. 866/90 – zuletzt Verordnung (EG) Nr. 951/97. Für den Zeitraum 1994–1999 ging man von förderfähigen Investitionen von 16,78 Mio. € aus. Diese Planung wurde im Mai 1999 um ¼ auf 12,2 Mio. € reduziert und kurz danach im Oktober 1999 nochmals um gut ein Drittel gekürzt, so dass zum Schluss von förderfähigen Investitionen von ca. 7,6 Mio. € ausgegangen wurde.

Informationsgrundlage für die Bedarfsermittlung war eine in Auftrag gegebene Studie, die von einem jährlichen Marktwachstum von 10 % ausging. Diese Zunahme zog die Notwendigkeit einer erhöhten Verarbeitung und Vermarktung von ökologischen Produkten

nach sich. Der Bedarf erklärt sich aus der Situationsanalyse bzw. dem erbrachten Nachweis des veränderten Verbraucherbewusstseins.

Nachwachsende Rohstoffe

In der Vorperiode wurde dieser Sektor nicht gefördert. Bezüglich des Einsatzes nachwachsender Rohstoffe werden große Entwicklungs- und Verarbeitungspotenziale in der chemischen Industrie erwartet. Eine umfassende Marktstudie zum künftigen Entwicklungspotenzial der verschiedenen Produktlinien in Nordrhein-Westfalen lag nicht vor.

Die Förderung von Nachwachsenden Rohstoffen ist in erster Linie politisch motiviert. Es gab keine wissenschaftlichen Studien, die den Bedarf exakt erfasst hätten. Man vermutet einen wachsenden Marktbereich mit einer neuen Klientel. Generell besteht in diesem Sektor eher Forschungsbedarf als eine konkrete Nachfrage. Aus dem Plan ist der Bedarf nicht unmittelbar ableitbar.

Obst und Gemüse frisch

In der Förderperiode 1994 bis 1999 sind für den Sektor Obst und Gemüse (Frischmarkt) bis Ende 1998 sechs Vorhaben gefördert worden. Das Investitionsvolumen betrug insgesamt 12,97 Mio. €. Der weitere Bedarf für frisches Obst und Gemüse wird wie folgt abgeleitet:

Bei der Einwohnerzahl von rd. 18 Mio. in Nordrhein-Westfalen führt eine Steigerung des Pro-Kopf-Verbrauchs um 20 kg (+ 12 %) und einem durchschnittlichen Inlandsanteil an der Marktversorgung von 30 % zu einem zusätzlichen Marktvolumen von 100 000 t für die nordrhein-westfälische Produktion. Für die Vermarktung dieser zusätzlichen Mengen ist ein Ausbau der marktwirtschaftlichen Infrastruktur erforderlich.

Der Bedarf wird aus der Situationsanalyse nur unzureichend abgeleitet, konnte durch Erläuterungen beim Ministeriumsbesuch jedoch ermittelt werden.

Obst und Gemüse verarbeitet

Dieser Sektor wurde in der Förderperiode 1994–1999 mit insgesamt ca. 10,3 Mio. € gefördert. Im Rahmen des Entwicklungsplanes werden grundsätzlich keine Beihilfen für Maßnahmen gewährt, die in den Geltungsbereich der VO (EG) Nr. 2200/96 fallen. Der Bedarf für verarbeitetes Obst und Gemüse wird wie folgt abgeleitet. Das Hauptargument der Förderung für Obst und Gemüse verarbeitet ergibt sich aus der Strategie, auch Convenience und TK-Produkte mit in die Vermarktung aufzunehmen.

Der Bedarf wird aus der Situationsanalyse nur unzureichend abgeleitet, die Schwächen im Bereich der Vermarktungsstrukturen werden nicht eindeutig aufgezeigt, konnten jedoch

durch Erläuterungen beim Ministeriumsbesuch ermittelt werden. Die Bedarfsermittlung basiert innerhalb des Ministeriums auf einem hohen Kenntnisstand. Trotz dieser internen Qualifikation wäre eine Bedarfsermittlung über wissenschaftliche Untersuchungen zur Untermauerung der Entwicklungshypothesen angebracht.

Kartoffeln

Der Bereich Kartoffeln wurde in der Vorgängerperiode mit insgesamt 3,07 Mio. € gefördert. Die geplanten Investitionen in der Förderphase 94–99 betrafen im maschinellen Bereich die Erhöhung der Annahmekapazitäten um 555 t/h, der Sortierkapazitäten um 310 t/h und der Abpackkapazitäten um 68 t/h. Der Bedarf für die jetzige Förderperiode ergibt sich aus der Ausgangssituation.

Seit Anfang der 90-er Jahre nahm der Anbau von Kartoffeln stetig zu. Auf der Grundlage einer Schätzung der Landwirtschaftskammer Rheinland wird auch der Bedarf an Verarbeitungskapazität zunehmen. Ein Ausbau der Verarbeitungsindustrie für Kartoffeln in Nordrhein-Westfalen wäre notwendig, um lange Transportwege für die hier produzierte Rohware und für den Rücktransport der hergestellten Veredlungsprodukte zu vermeiden. Darüber hinaus verfügen die Unternehmen nicht über ausreichende Lagerkapazitäten für Rohware bzw. im Frischbereich für Fertigprodukte. Für einen kontinuierlichen Betriebsablauf und für eine kontinuierliche Belieferung der Abnehmer muss die Lagerkapazität inklusive Annahmekapazität für Rohware angepasst werden.

Die Bedarfsermittlung für den Sektor Kartoffeln deckt sich mit der grundsätzlichen Strategie der Stärkung der Regionen und der Förderung starker (expandierender) Erzeugungsbereiche. Die stufenübergreifende Betrachtung (Erzeugung, Erfassung, Verarbeitung) bietet eine fundierte Bedarfsermittlung.

Blumen und Zierpflanzen

Dieser Sektor wurde in der Förderphase 1994 – 1999 mit insgesamt 24 Mio. € gefördert. Grundlage der Bedarfsermittlung für den Sektor Blumen und Zierpflanzen ist die allgemeine Marktlage. Es wird mit einem Anstieg des Pro-Kopf-Verbrauchs an Blumen und Zierpflanzen in den nächsten 10 Jahren um 19 % gerechnet. Dies würde zu einer Steigerung des Marktvolumens um rund 260 Mio. € führen.

Die marktstrukturelle Bedarfsableitung wurde auf der Grundlage von Schätzungen und ohne Zuhilfenahme externer Quellen (Gutachten o. Ä.) vorgenommen. Sie ist eher unzureichend, konnte jedoch durch weitere Informationen während des Ministeriumsbesuches ausreichend begründet werden.

Die im bundesdeutschen Vergleich günstige Produktions- und v.a. Vermarktungsstruktur zwingt zu der Frage, ob weiterer Förderbedarf bzw. weiterhin eine Fördernotwendigkeit

vorhanden ist. Dies hat vor dem Hintergrund des Gebotes der Nachhaltigkeit, d.h. der Frage, inwieweit insbesondere wiederholt geförderte Unternehmen in der Lage sein müssen, nach staatlicher Unterstützung eigenständig eine Weiterentwicklung vorzunehmen, zu geschehen. Dieser Sachverhalt macht in NW eine sehr gründliche Prüfung des Förderbedarfes und der zukünftig eigenständigen Entwicklungsmöglichkeiten in diesem Sektor zwingend erforderlich und würde damit die Gefahr von Mitnahmeeffekten reduzieren. Bezüglich NW und hinsichtlich der beschriebenen Situation ist die Analyse auf europäischer Ebene auszuweiten und hier speziell auf die niederländische Situation mit ihrem sehr leistungsfähigen Gartenbau. Das Erreichen international wettbewerbsfähiger Strukturen kann nur dann zu der Entscheidung führen, die betroffenen Unternehmen aus einer Förderung herauszunehmen, wenn gewährleistet ist, dass v.a. bei direkten Konkurrenten benachbarter Mitgliedstaaten ‚Waffengleichheit‘ herrscht. In dieser Situation ist ein kongruentes strategisches Vorgehen über Mitgliedstaaten hinaus notwendig, um wettbewerbsverzerrende staatliche Unterstützung zu vermeiden. Dies sollte in den Plänen seinen Niederschlag finden.

Insgesamt ist die Strategie hinsichtlich der Sektorauswahl, zukunftsfähige Bereiche mit landeseigener Kernkompetenz wie den Gartenbau zu unterstützen. Andererseits sollen politisch und gesellschaftlich als erstrebenswert angesehene Neuausrichtungen wie Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung und Nachwachsende Rohstoffe gefördert werden. Inwieweit ein Bedarf in den nicht geförderten Sektoren Milch, Fleisch, Getreide und Ölsaaten gegeben war, ging aus dem Plan nicht hervor wurde aber in den Gesprächen mit der expliziten Prioritätensetzung begründet. Die für die Förderperiode 2000–2006 vorgenommene Auswahl der Sektoren für NW ist nachvollziehbar.

4.1.3 Ziele und Prioritäten

Nordrhein-Westfalen beabsichtigt, im Rahmen der Förderperiode 2000–2006 einen Beitrag zur Entwicklung einer ökologisch und ökonomisch stabilen Land- und Forstwirtschaft und der damit verbundenen Attraktivität ländlicher Räume zu leisten. Dazu werden im Entwicklungsplan EPLR Kapitel VI.1.1 drei große Förderschwerpunkte gebildet.

Sektorübergreifend sollen die Förderangebote in den Bereichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung zu international leistungsfähigen Betriebsstrukturen führen, dem wachsenden Bedürfnis der Verbraucher nach umweltfreundlich, tierschutzgerecht und hygienisch erzeugten Lebensmitteln nachkommen und das wachsende Segment ökologisch bzw. regional erzeugter und vermarkteter Produkte bedienen.

Sektorspezifisch legt NW seine Ziele im EPLR vgl. Kapitel VI.2.1.3 dar. Zusammenfassend lassen sich folgende Hauptzielrichtungen benennen:

- Bündelung und Zusammenfassung des Angebotes,

- Bündelung und Stärkung der Absatzeinrichtungen,
- Bedienung der Nachfrage aus eigener Produktion,
- Verbleib der Wertschöpfung des Veredelungsprozesses in NW.

4.1.4 Zielquantifizierung/Indikatoren

Die Zielquantifizierung und die Auswahl der Wirkungsindikatoren erfolgte für NW im Kapitel VI.1.6 anhand der Übersicht für den Förderbereich I Verbesserung der Produktionsstruktur. Im Rahmen der Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen“ (Kapitel VII, Art. 25–28) werden folgende Ziele quantifiziert:

Der Erfolg der Maßnahmen soll mit Hilfe folgender Wirkungsindikatoren soweit dies für Nordrhein-Westfalen statistisch aufbereitet werden kann, gemessen werden;

- Entwicklung der Marktanteile bzw. Umsatzentwicklungen
- Vermarktungskapazitäten in den geförderten Sektoren,

Für den Sektor Ökologischer Landbau und Regionale Vermarktung, Nachwachsende Rohstoffe wird im Rahmen der Zielquantifizierung der Versuch unternommen messbare Angaben zu machen:

- Verkaufserlöse der gemeinschaftlich verarbeiteten/vermarkteten Erzeugnisse.
- Anteil der durch Lieferverpflichtungen mit Erzeugergemeinschaften und –organisationen gebundenen Produktionskapazität bei geförderten Verarbeitungsbetrieben.
- Auslastung der Anlagen mit ökologisch erzeugten oder regional vermarkteten landwirtschaftlichen Produkten über Lieferverträge mit Erzeugern/Erzeugersammenschlüssen.

In der vorliegenden Form sind diese Angaben unzureichend, da sie keinen Erfolgsmaßstab sondern eine Zustandsbeschreibung darstellen. Es gibt keine Vergleichsmöglichkeiten bezüglich einer tatsächlichen Verbesserung aufgrund der Investition. Die Auslastung der Investitionen mit regionalen bzw. ökologischen Erzeugnissen und der Anteil der durch Lieferverpflichtungen gebundenen Produktionskapazität werden in den Förderrichtlinien definiert und sichern so die Zielerreichung.

Tabelle 2: Zielquantifizierung zur Maßnahme Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen

Sektor	geförderte Erzeuger-zusammenschlüsse	Zahl der Investitions-vorhaben	Zahl der Vermarktungs-konzeptionen
Regionale Vermarktung	20–30	50–80	50–80
Ökologischer Landbau	5–15	35–45	50–70
Nachwachs. Rohstoffe	3–8	15–25	
Obst & Gemüse		75–95	
Blumen & Zierpflanz.		15–25	

Quelle: EPLR NW, Kap. VI.1.6

Für den Sektor Nachwachsende Rohstoffe wird die Zielquantifizierung mit einer angestrebten Flächenverwendung von ca. 5000 bis 10 000 ha angegeben.

Für die Sektoren Obst/Gemüse/Kartoffeln werden im Rahmen der Zielquantifizierung messbare Angaben gemacht (Flächenausdehnung 16 000 ha, zusätzliche Produktionsmenge von bis zu 600 000 t erwartete Umsatzsteigerung bis zu 98 Mio. €). Eine sektorübergreifende Messgröße ist jedoch schwer nachvollziehbar.

Für den Sektor Blumen und Zierpflanzen werden im Rahmen der Zielquantifizierung messbare Angaben gemacht (Flächenausdehnung 250 ha, Umsatzsteigerung insgesamt bis zu 176 Mio. €). Die Erhebung von Indikatoren zur Beantwortung der Bewertungsfragen wird ausführlich in Kap. 1 dargestellt.

4.1.5 Maßnahmen

Die Beschreibung der geplanten Maßnahmen der einzelnen Sektoren ist dem Plan (S.108 ff) zu entnehmen.

Fördermodalitäten

Insgesamt wird die Förderung ausschließlich in Form eines einheitlichen Zuschusses ausbezahlt, der keine fallspezifische Staffelung (etwa nach Zielerfüllungsgrad) beinhaltet. Andere Förderformen, wie Kredit, Bürgschaft etc. wurden nicht berücksichtigt. Als Beihilfeintensität wurde im Plan ein Korridor von 5–30 % angegeben. Dies hat nach Aussage

von NW den Vorteil, dass Anpassungen innerhalb des Korridors keiner weiteren Genehmigung durch die EU-Kommission.

Bis 2001 wurden von NW Beihilfesätze zwischen 25 % und 30 % angewandt. Seit 2002 ist aufgrund der notifizierten Änderungen der Grundsätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ eine Förderung bis zu 40 % in den Bereichen Öko/Regio möglich. Dementsprechend wurde im Änderungsantrag des Planes durch NW eine Erhöhung des maximalen Fördersatzes auf 40 % in den Sektoren beantragt und genehmigt. Der Gemeinschaftsbeitrag des EAGFL beträgt $\frac{1}{4}$, die nationalen Ausgaben $\frac{3}{4}$ der öffentlichen Aufwendungen. Die Beihilfeintensität lag im Durchschnitt des Jahres 2002 über alle Sektoren hinweg bei ca. 31 % der förderfähigen Gesamtkosten. NW hat sich bei der Planerstellung 1999 entschieden, nicht den nach EU-Recht höchstmöglichen Kofinanzierungsanteil von 50 % EAGFL Mitteln zu wählen, sondern nur 25 %. Engpässe in den öffentlichen Haushalten wirken sich unter diesen Umständen massiver aus.

Die mittelbare Zielgruppe ist immer der landwirtschaftliche Erzeuger, der von der Förderung Vorteile erlangen soll. Die unmittelbare Zielgruppe sind Vereinigungen von Erzeugern sowie Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung als Marktpartner von Erzeugern und/oder Vereinigungen von Erzeugern. In der Regel ist die Einzelhandelsstufe von der Förderung ausgeschlossen, eine Ausnahme bildet die Förderung im Bereich Ökologischer Landbau und Regionale Vermarktung. Hier werden auf Einzelhandelsstufe vorwiegend bäuerliche Initiativen gefördert. Dagegen ist der überregionale Einzelhandel ausgeschlossen.

Grundlage für die Förderung sind die Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte. Insgesamt müssen die zu fördernden Projekte den im Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (2000/C 28/02), in der VO (EG) Nr. 1257/1999 und in den Fördergrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe formulierten Anforderungen entsprechen. Darüber hinaus haben die Antragsteller im Einzelnen folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- Vorlage einer schlüssigen Produktions- und Vermarktungskonzeption (Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung),
- Vereinigung von Erzeugern für mindestens 5 Jahre bei Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen,
- Darstellung der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens aufgrund geeigneter Unterlagen,
- Vertragliche Bindungen mit der Erzeugerstufe.

Der Nachweis, dass Fördermittel nur zugunsten von Erzeugnissen eingesetzt werden, für die normale Absatzmöglichkeiten bestehen, muss in jedem Einzelfall durch den Antragsteller geführt werden (EG) Nr. 1257/1999).

In der Maßnahmenbeschreibung des Programms werden die Fördergegenstände detailliert aufgeführt. In der Summe können letztendlich alle Aktivitäten zwischen Hof- und Einzelhandelsstufe gefördert werden. NW hat eine Fokussierung der Maßnahmen in den Sektoren auf Teilbereiche vermieden. Dadurch kann flexibler auf Veränderungen in den Märkten während der Förderperiode reagiert werden. Eine Ausnahme bildet der Ausschluss von größeren Einzelhandelsunternehmen in der Förderung regionaler Vermarktung. Nach Artikel 28 der VO (EG) 1257/1999 sind Investitionen auf der Einzelhandelsstufe gänzlich ausgeschlossen. Die Einbindung des professionellen Know-hows von größeren Einzelhandelsunternehmen ist durch die mögliche Förderung innerhalb von Vermarktungskonzeptionen teilweise gegeben.

Hinsichtlich der Ausgestaltung beschränkt sich NW auf die Vergabe von Zuschüssen bei förderfähigen Projekten. Für Nordrhein-Westfalen hat sich diese Fördermodalität bewährt. In der Maßnahmenausgestaltung fehlte bisher ein formales Auswahlverfahren, mit dessen Hilfe die Anträge nach ihrer Qualität im Sinne von Zielerreichung eingestuft werden können. Grundsätzlich erfolgt die Auswahl der Projekte nach dem Prinzip, ob die Fördervoraussetzungen erfüllt sind oder nicht. Allerdings besteht ein informelles Auswahlverfahren aufgrund der begrenzten Finanzmittel. Sobald das verfügbare Mittelvolumen durch Bewilligungen ausgeschöpft ist, haben weitere Anfragen keine Aussicht auf Erfolg. Mit diesem Verfahrensablauf ist NW eher unzufrieden. Ende des Jahres 2002 wurde ein Auswahlverfahren erarbeitet.

Für die Beantragung von Fördermitteln setzen Landesförderrichtlinien die im EPLR NW festgeschriebenen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen in anwendbares Förderrecht um. Dabei existieren für jeden Sektor eigene Förderrichtlinien. Grundsätzlich entspricht ein Projekt, welches alle Fördervoraussetzungen erfüllt, inhaltlich auch den im EPLR NW formulierten Zielen. Bisher konnten alle beantragten Projekte gefördert werden. Vor dem Hintergrund knapper werdender nationaler Mittel wird ab 2003 in den Sektoren Obst, Gemüse und Kartoffeln ein Auswahlverfahren eingeführt, welches anhand objektiver Kriterien eine Auswahl aus bis zu einem Stichtag eingegangenen Anträgen ermöglichen soll.

NW hat im Rahmen der Förderung die Funktion des Impulsgebers in den Bereichen Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung und NR. In diesen Sektoren sollen Anregungen gegeben und Perspektiven aufgezeigt werden. Dies ist daran abzulesen, dass Pilotvorhaben, Erstellung von Konzeptionen und Organisationsgründungen unterstützt werden sollen. Ein weiterer Hinweis ist, dass umfangreiches Informationsmaterial für potenzielle Investoren zur Verfügung gestellt wird.

In den anderen, vielfach schon langjährig geförderten Sektoren, stehen die Anfragen und der signalisierte Bedarf von Unternehmen und Verbänden stärker im Vordergrund. Hier kann die Funktion des Ministeriums eher als reaktiv eingestuft werden.

4.1.6 Zusammenfassende Beurteilung der Programmkonzeption

Die Gesamtstrategie zielt darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Forstwirtschaft von der Produktion über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung zu stärken. Die Fördermaßnahmen sollen die multifunktionale Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft sowie des ländlichen Raums stärken. (EPLR NW, Kap. VI.1.1 f.).

Die Zielsetzung in den einzelnen Sektoren resultiert aus der analysierten Ausgangssituation und greift die beschriebenen Stärken und Schwächen auf. Die Maßnahmen entsprechen der formulierten Zielsetzung und sind geeignet, die formulierten Ziele zu erreichen. Dem entsprechend sind die Ziele problembezogen und realitätsnah. Unzureichend dargestellt ist die Beziehung der Ziele untereinander, d.h., die **Zielhierarchie** ist nicht unbedingt klar erkennbar.

Auf Programmebene sind die Ziele weitgehend kohärent. Die Zielsetzungen der weiteren Programmbestandteile haben gegenüber dem Programmbestandteil Verarbeitung und Vermarktung keine negativen Auswirkungen. Positive Effekte gehen ggf. von den Maßnahmen im Bereich Diversifizierung und Agrarumweltmaßnahmen aus. Hiervon können durch Fördermaßnahmen positive Wirkungen z.B. auf den ökologischen Landbau ausgehen und z.B. das Produktionspotenzial für eine regionale Vermarktung oder Vermarktung ökologischer Produkte erhöhen. Weiterhin sind z.B. einzelbetriebliche Förderungen, insbesondere für artgerechte Tierhaltung und der Ausbau der Direktvermarktung sowie die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit als positiv für den Bereich der Regionalvermarktung einzuschätzen.

Die Zielfestlegungen sind durch die gewählten Maßnahmen weitgehend abgedeckt und die Fördertatbestände geeignet, um zu Verbesserungen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung zu führen. Die Strategie und die Ziele sind kohärent mit der nationalen und der europäischen Agrarpolitik, in dem sie konsequent die Marktorientierung der Landwirtschaft fördern.

Aufgrund der geringen zeitlichen Distanz zwischen Planformulierung und Zwischenbewertung hat sich die Marktsituation kaum verändert, sodass die Gültigkeit der Ziele weiterhin gegeben ist. Da die Ist-Situation in den Sektoren Ökologischer Landbau, Regionale Vermarktung und Nachwachsende Rohstoffe nur unzureichend genau beschrieben werden kann, mangelt es auch den Zielen für diese Sektoren an Präzision.

Der rechtliche Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 und die dazu ergangenen Durchführungsvorschriften lassen flexible Anpassungen zu. Dies ist abzulesen an den möglichen Verschiebungen des Mitteleinsatzes zwischen den Sektoren, Mittelauf- oder -abstockungen im Programmbestandteil V&V, innerhalb des Landesprogramms oder sogar einer Erhöhung/Rückgabe der Programmmittel des Landes. Diese Flexibilität ist sehr zu begrüßen, und ist ein Schritt in die richtige Richtung, um das Spektrum von Reaktionsmöglichkeiten auf nicht vorhersehbare Marktentwicklungen zu erweitern, was gerade im Bereich der Marktstrukturverbesserung notwendig ist.

4.2 Organisatorisch-institutionelle Einführung, Umsetzung und Durchführung des Programms

Der Programmbestandteil „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte“ wurde in der Landwirtschaftsabteilung des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) erstellt. Im Juni 1999 wurde das erstellte Programm an die Kommission geleitet. Die offizielle Genehmigungsentscheidung fiel am 07. September 2000.

4.2.1 Erarbeitung und Einführung des Programmbestandteiles

Die Erarbeitung des Programmbestandteils „Verarbeitung und Vermarktung“ begann mit der Einberufung der Projektgruppe „Ländlicher Raum“ am 09.09.1998 und endete vorläufig am 07.09.2000 mit der Genehmigungsentscheidung.

Neben dem Programmkoordinierungsreferat (II-1) war für die Koordination des Bausteins Verarbeitung und Vermarktung das Marktstruktureferat (II-2) verantwortlich. Von hier wurden die Aufträge an die für die jeweiligen Sektoren zuständigen weiteren Referate (II-5, Pflanzen- und Gartenbau/Nachwachsende Rohstoffe und II-6, Öko-Landbau) weitergegeben. Für den Sektor Regionale Vermarktung war das Marktstruktureferat zuständig. Darüber hinaus wurden das Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd sowie die Landwirtschaftskammer Rheinland beteiligt.

Bei der Erstellung des Programmbestandteils V&V maßgeblich mitgewirkt haben insgesamt sechs bis sieben Personen aus dem Ministerium, den Bewilligungsstellen des LEJ und der Landwirtschaftskammer Rheinland. Es gab eine Projektgruppe, in der die einzelnen Referate beteiligt waren und die in einem Abstimmungsprozess die Gewichtung der einzelnen Schwerpunkte und Maßnahmenbereiche vornahm. Die finanziellen Ansprüche des Bereiches V&V wurden im Gesamtplan ausreichend berücksichtigt.

Die organisatorische Abwicklung der Programmerstellung erfolgte, indem die formalen Vorgaben der Programmkoordination für die Ausgestaltung der einzelnen Programm-

bestandteile den Fachabteilungen des Ministeriums übermittelt wurden und diese die Bestandteile inhaltlich füllten. Bezüglich der allgemeinen Strategie fanden innerhalb der gegründeten Arbeitsgruppe Produktion und Vermarktung regelmäßig Abstimmungen statt, welche Sektoren in das Programm aufgenommen werden sollten. Inhaltlich wurde im Wesentlichen die Ausrichtung aus der Förderperiode 1994–1999 übernommen. Im Allgemeinen gibt es hinsichtlich der organisatorischen Umsetzung keine Beanstandungen, da die kompetenten Fachreferate eingebunden waren und ein interner Austausch gewährleistet war.

Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner

Da die Verbände in NW eine überschaubare Klientel darstellen und durch die langjährige Förderung im Bereich V&V ein strukturiertes Netzwerk zwischen Behörden, Unternehmen und Verbänden entstanden ist, das ohnehin regelmäßigen Kontakt pflegt, ist dieser Aspekt ausreichend berücksichtigt. Inwieweit erneut eine Konzentration der Förderung in der Region Rheinland, wie schon in der Förderperiode 94–99 der Fall, stattfindet, bleibt abzuwarten.

Publizität

Um die Öffentlichkeit über die Fördermöglichkeiten zu informieren, wurden Informationsbroschüren sowohl zum Gesamtprogramm als auch speziell zu den Maßnahmen Regionalvermarktung und Öko-Landbau herausgebracht. Darüber hinaus wurde über die Fachpresse (Wochenblatt und Pressemitteilungen) und die Internet-Homepage auf die Fördermöglichkeiten hingewiesen. Ganz wichtig war die Informationsvermittlung über direkte persönliche Kontakte und im Rahmen von Informationsveranstaltungen z.B. Fachveranstaltungen auf Kreisebene, Treffen regionaler Vermarktungsinitiativen, kommunale Treffen z.B. Agenda 21-Veranstaltungen und weitere. Andere externe Quellen wie das Wirtschaftsministerium, die Staatskanzlei und die Wirtschafts- und Sozialpartner kooperierten bezüglich der Informationsweitergabe. Das MUNLV, wie auch die Landesregierung verfügt über einen zentralen Informationsservice, der den Versand von Informationsmaterial wahrnimmt und teilweise auch telefonisch Auskünfte erteilt.

Die Weitergabe von Informationen zur Förderung im Bereich V&V erfolgte umfangreich und gut koordiniert. Intern wie extern wurden die verschiedensten Instrumente, vom Internet bis zur persönlichen Informationsvermittlung genutzt, um auf das Programm aufmerksam zu machen. Besonders für den recht neuen Sektor Regionale Vermarktung wurde ein erheblicher Aufwand an Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Das Ministerium geht davon aus, mit dieser Informationspolitik alle potenziellen Antragsteller erreicht zu haben. Die Evaluatoren schließen sich diesem Urteil an.

4.2.2 Organisatorische Implementation und Aufgabenverteilung

Das nordrhein-westfälische MUNLV ist für den landwirtschaftlichen Bereich zuständig. Die inhaltliche Koordination wird im Programmkoordinierungsreferat (II-1) wahrgenommen. Die finanzielle Abwicklung des Förderprogramms ist den drei in Nordrhein-Westfalen zugelassenen EG-Zahlstellen übertragen. Deren Koordination obliegt der Landeskoordinierungsstelle, Referat II-3, im Ministerium.

Abbildung 2: Zahlstellen und Zuständigkeiten im Programmbestandteil V&V

Landesamt für Ernährungswirtschaft und Jagd Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf (LEJ)	→ Regionale Vermarktung, Ökologischer Landbau, Nachwachsende Rohstoffe → Obst- und Gemüse verarbeitung , Kartoffeln
Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland als Landesbeauftragter in Bonn	→ Obst und Gemüse frisch , Blumen und Zierpflanzen (Förderabwicklung mit Erzeuger-Absatzorganisationen)
Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe als Landesbeauftragter in Münster	→ wie Landwirtschaftskammer Rheinland

4.2.3 Inhaltliche Durchführung

Generell folgt die Abwicklung der Antragsbearbeitung von Zwischen- und Schlusszahlungen den einschlägigen Abwicklungsvorschriften auf Ebene der EU, des Bundes und des Bundeslandes. Die landesspezifischen Besonderheiten stellen sich wie folgt dar:

Vor der offiziellen Antragstellung werden bei Bedarf im Rahmen von Informationsgesprächen offene Fragen geklärt. Daneben wird in diesen informellen Vorgesprächen geklärt, ob ein Antrag Aussicht auf Erfolg hat oder etwa aufgrund fehlender öffentlicher Finanzmittel erst später gestellt werden sollte. Dazu wird vor der Antragsprüfung eine Prüfung der verfügbaren nationalen und der EU Finanzmittel durchgeführt.

Im Prinzip erfolgt keine formalisierte Projektauswahl, wer sich meldet und die Voraussetzungen erfüllt, wird gefördert. Eine Begrenzung der Förderfälle resultiert aus der Begrenzung der nationalen Kofinanzierungsmittel. Eine formelle Ablehnung aufgrund knapper Finanzmittel gab es bisher jedoch nicht. Die Zuteilung der Mittel erfolgt projektbezogen, d.h., es wird jedes Mal vorher geprüft, ob genügend nationale Mittel vorhanden sind. Oft sind die Anträge lückenhaft und es bedarf einer intensiven Beratung, damit ein Antrag beurteilungsreif ist. Teilweise werden Anträge von einer externen privaten Agentur für Subventionsberatung gestellt. Der Vorteil ist, dass dann qualifizierte Anträge vorliegen, die die Anforderungen erfüllen.

Die Verwaltungskontrolle verläuft gemäß den einschlägigen Richtlinien nach dem Vier-Augen-Prinzip. Geprüft wird anhand von Checklisten, die u.a. für die Vor-Ort-Kontrolle und für die Prüfung der Mindeststandards relevant sind. Für NW stellt die Prüfung von Mindeststandards kein Problem dar.

Der gesamte Ablauf von der Antragsannahme bis zur Festlegung der Fördersumme wird in der Bewilligungsstelle durchgeführt. Die förderfähigen Kosten entsprechen in der Regel den zuwendungsfähigen Kosten. Die Genehmigung eines vorzeitigen förderunschädlichen Investitionsbeginns ist in NW eher die Ausnahme und macht ca. 5 % der Bewilligungen aus. Ein vorzeitiger Investitionsbeginn wird vom Ministerium direkt entschieden, erst dann kann die Bewilligungsstelle den vorzeitigen Maßnahmebeginn genehmigen. Das Risiko vor der Bewilligung mit der Investition zu beginnen, bleibt auf der Seite der Zuwendungsempfänger.

Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens finden örtliche Prüfungen und Kontrollen statt, die sog. Inaugenscheinnahme. Der Technische Prüfdienst, der Teil der Zahlstelle ist, führt aufgrund von Risikoanalysen die Vor-Ort-Kontrollen durch. Somit wird jeder Fall vor Ort zu 100 % geprüft. Innerhalb einer Prüfung muss eine unabhängige Person, den Vorgang noch mal prüfen. Damit wird das Vier-Augen-Prinzip vertikal und horizontal umgesetzt.

Insgesamt ist die Handhabung der Antragsabwicklung, Genehmigung und des Projektabschlusses sinnvoll gestaltet und konzentriert sich auf die wesentlichen Vorgänge. Ein Handbuch zur Förderung sowie Checklisten erleichtern den gegenüber der Förderperiode 1994–1999 erhöhten Arbeitsaufwand. Seit 2003 gibt es für Projekte im Bereich Obst, Gemüse und Kartoffeln eine offizielle Antragsfrist (15.03). Die bisherige Praxis, aufgrund von Projektskizzen den Mittelbedarf zu planen, führte zu Fehlplanungen im Landeshaushalt. Ursache war, dass Unternehmen ihre Investitionspläne nicht verwirklichten. Mit der Vorgabe einer Antragsfrist werden investitionswillige Unternehmen aktiviert, einen formellen Antrag auf Förderung zu stellen. Es wird davon ausgegangen, dass nur Unternehmen, die ein Vorhaben zeitnah realisieren wollen, den mit der Antragstellung verbundenen hohen Aufwand betreiben. Dadurch soll die Planbarkeit erhöht werden.

NW geht davon aus, dass es in nächster Zukunft einen Antragsüberhang geben wird. Daher wird seit Herbst 2002 an der Konzeption eines Auswahlverfahrens gearbeitet. Ursache ist die Forderung der EU-Kommission nach einer Priorisierung der Anträge nach objektiven Kriterien, sobald mehr Anträge gestellt werden, als Mittel verfügbar sind. Als Problem wird die Festlegung objektiver sowie rechtlich unanfechtbarer Kriterien (z.B. bzgl. Zielerreichungsgrad) gesehen.

4.2.4 Finanzabwicklung

Der Finanzplan wurde für die gesamte Laufzeit 2000–2006, mit einer Aufteilung auf die jeweiligen Haushaltsjahre aufgestellt. Die Aufteilung der Mittel ist mit ihrer Jährlichkeit verbindlich. Die Flexibilität über die Jahre ist somit eher gering. Änderungsanträge können nur einmal im Jahr gestellt werden und müssen eingehend begründet sein.

Während in der alten Förderphase die Mittel über den Projektzeitraum zu verteilen waren, gilt jetzt aufgrund der Zuordnung in den Bereich der EAGFL, Abt. Garantie, das Jährlichkeitsprinzip. Das bedeutet, dass jedes Jahr mit der Anstrengung verbunden ist, die Mittel auszuzahlen. Auf die Jahrest ranche bezogen müssen die EAGFL-Mittel bis zum 15. Oktober nicht nur bewilligt, sondern auch auf der Grundlage bezahlter Rechnungen geprüft ausgezahlt und verbucht sein. Bis zum 31. Dezember müssen dann die Bundes- und Landesmittel ausgegeben werden. Bei großen Investitionsvorhaben ist dies laut MUNLV problematisch, da der Prozess der Investition sich anders darstellt. Die Jährlichkeit entspricht nicht der realen Vorgehensweise bei großen Investitionen.

Von Jahresbeginn an werden die monatlichen Ausgaben auf der Grundlage der Tab 104 geschätzt. Ab dem 15. Juni erfolgt eine 14-tägige bzw. wöchentliche Prüfung der Mittel. Nicht rechtzeitig abgerufene Mittel fließen dann in andere Bereiche des Programms.

Ein ordnungsgemäßer Mittelabfluss war aufgrund der späten Programmgenehmigung im Herbst 2000 und des entsprechend möglichen Beginns von größeren Investitionsprojekten im Frühjahr 2001 im Bereich Marktstrukturverbesserung in den ersten 1½ Jahren in nennenswertem Umfang nicht möglich. Daher ist es verständlich, dass nach gut 40 % des Zeitraumes der Förderperiode erst 33 % der Mittel ausgezahlt wurden. Letztendlich sind finanziell die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllt worden (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Zeitliche Planerfüllung des Mittelabflusses in Nordrhein-Westfalen 2000 bis 2006 (Stand: 31. 12. 2002)

	KOM-Entscheidung vom	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Öffentliche Ausgaben, Mio. EURO, insgesamt									
Plan: EPLR	29.09.2000	23,50	16,50	14,20	12,80	12,60	11,30	11,10	102,00
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	3,84	16,50	13,20	11,80	11,60	10,30	10,10	77,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	3,86	8,39	13,20	11,80	11,60	10,28	10,08	69,21
geplante Änderung in	2003	3,86	8,39	10,10	11,80	11,60	10,28	10,08	66,10
Ist: Auszahlungen		3,86	8,39	10,10					
EU-Beteiligung, Mio. EURO									
Plan: EPLR	29.09.2000	5,88	4,13	3,55	3,20	3,15	2,83	2,78	25,50
Plan: 1. Änderung	09.10.2001	0,96	4,13	3,30	2,95	2,90	2,58	2,53	19,34
Plan: 2. Änderung	23.09.2002	0,96	2,10	3,30	2,95	2,90	2,57	2,52	17,30
geplante Änderung in	2003	0,96	2,10	2,52	3,00	2,90	2,57	2,52	16,52
Ist: Auszahlungen		0,96	2,10	2,52					

Anmerkungen: Alle Angaben beziehen sich auf EU-Haushaltsjahre Ausnahme: Für das Jahr 2000 beginnen die Auszahlungen am 1.1.2000;

Innerhalb von V&V ist die Finanzabwicklung in der jetzigen Förderperiode flexibler, v.a., weil eine EU-Genehmigungspflicht bezüglich des Mitteltransfers zwischen den Sektoren entfällt. Problematisch sind die 2 Haushaltsjahre in Verknüpfung mit dem Jährlichkeitsprinzip. Dies führt sowohl zu einem deutlichen administrativen Mehraufwand und andererseits zu erheblichen Einbußen bezüglich einer flexiblen Reaktion auf wirtschaftliche Notwendigkeiten, wie etwa bauliche Anpassungen einer größeren Investition mit Auswirkungen auf den Abfluss der Fördermittel.

Verbesserungen bezüglich der Zahlungsmodalitäten werden in der Aufgabe des Jährlichkeitsprinzips auf EU und BL Ebene gesehen, da sie v.a. für größere Investitionen schwer umsetzbar sind. Die Verjährung erhöht den Druck der jährlichen Auszahlung und vermindert die Fördereffizienz, da der Faktor das „Geld abfließen lassen zu müssen“, zum Jahresabschluss immer mehr Raum einnimmt. Darüber hinaus sind schnellere Genehmigungsverfahren bei Änderungen notwendig bzw. sollten weniger Genehmigungstatbestände formuliert werden. Die Bundesländer sollten mehr Freiräume für eigenständige Entscheidungen innerhalb eines offener formulierten Rahmens haben.

Änderungsnotwendigkeiten in einem Maßnahmebereich wie V&V können oft nur verzögert bei der EU vorgelegt werden, weil alle Maßnahmen des Landesprogramms abgestimmt sein müssen. Hier erweist sich der integrierte Ansatz der Fördermaßnahmen im ländlichen Raum eher als hinderlich, insbesondere wenn in einem Maßnahmenbereich aufgrund aktueller Entwicklungen schnelle Reaktionen notwendig sind. Auch hier sind Überlegungen innerhalb offener formulierter Rahmenbedingungen, die den Bundesländern mehr Entscheidungsfreiräume geben, geeignet, um den Erfordernissen der Investitionstätigkeit im Ernährungsgewerbe besser zu entsprechen.

4.2.5 Das nordrhein-westfälische Begleitungs- und Bewertungssystem im Bereich Verarbeitung und Vermarktung

Das Bewertungssystem setzt sich aus den Monitoring-Tabellen der EU-Kommission und des BMVEL sowie den Erfassungsbögen für die Evaluation zusammen. Die Monitoring-Tabellen dienen der EU-Kommission zur Programmbegleitung. Die Daten werden in den Bewilligungsstellen erfasst und im MUNLV zusammengefasst. Den Evaluatoren liegen Monitoringtabellen der Jahre 2000 und 2001 vor. Die im Rahmen der Zwischenevaluation entwickelten Erfassungsbögen sind für jedes geförderte Projekt auszufüllen. Diese werden von den Bewilligungsstellen für den Bereich V&V direkt an die Evaluatoren weitergeleitet.

Das System funktioniert aufgrund von Anlaufschwierigkeiten sowie der Anpassungen der EB noch nicht ohne erheblichen zusätzlichen Nachbereitungsaufwand. Es wird angemerkt, dass die Mitarbeit der begünstigten Unternehmen teilweise ausbaufähig ist, teilweise auch eine Überforderung der Unternehmen durch den Erhebungsbogen vorliegt. Aus diesem

Grund wurden von den Evaluatoren zusätzlich Projektlisten mit wenigen spezifischen Kennzahlen von den Bundesländern angefordert. Insgesamt wurden laut Monitoringtabellen in 2000 und 2001 22 Projekte mit 57,6 Mio. € förderfähigem Investitionsvolumen bewilligt, jedoch nur von 18 Projekten sind Erfassungsbögen eingegangen.

Der Programmbestandteil Verarbeitung und Vermarktung enthält keine speziellen Indikatoren, die über die Vorgaben in den Leitfäden der EU-Kommission hinausgehen.

Die Belastung durch Meldepflichten, Jahresberichte und Agrarstrukturbericht wird als zu hoch empfunden. Es wird bemängelt, dass immer mehr Aufgaben hinzukommen, die häufig nur marginal voneinander abweichen. Außerdem führen unnötige Ergänzungen und Nacherhebungen häufig zu erheblichem Mehraufwand. Bei frühzeitiger Kenntnis über diese zusätzlichen Angaben wäre es möglich gewesen, die Checklisten und Erfassunglisten von Anfang an entsprechend zu gestalten. Insbesondere durch die Bestrebungen derartige Informationen per EDV zu erfassen und zu verarbeiten, ergeben sich durch nachträgliche Anpassungen erhebliche Belastungen, da Multi-User Datenerfassungs- und -verarbeitungssysteme angepasst werden müssen.

Das Monitoring Verfahren erscheint für NW insgesamt ungeeignet, da die Ausrichtung auf Bewilligungen nicht praktikabel ist bzw. Änderungen in den Bewilligungen nicht erfasst werden.

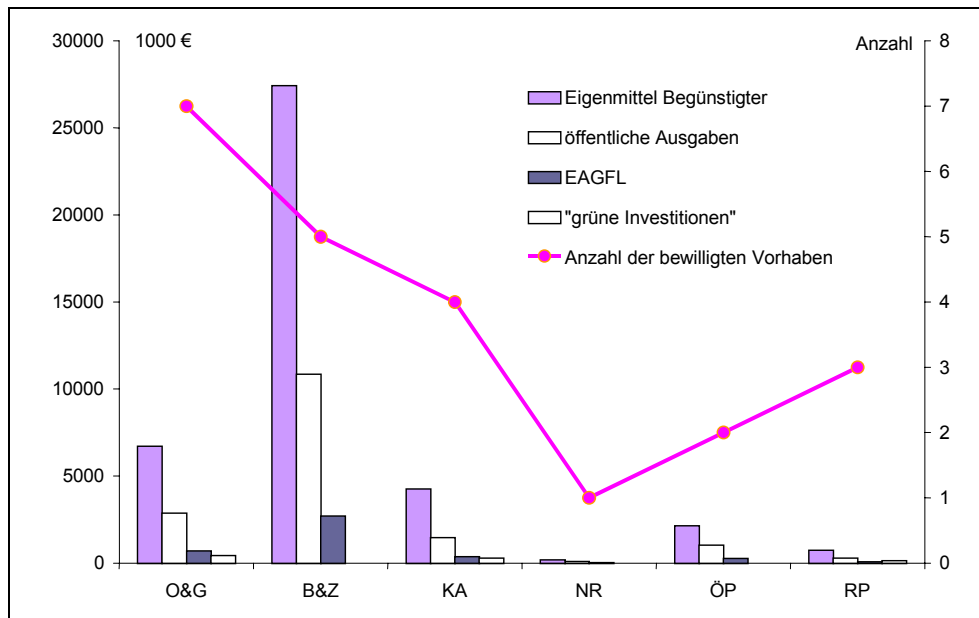
5 Erste Ergebnisse des Programms bzgl. Wirksamkeit, Effizienz und sozioökonomische Auswirkungen

5.1 Finanzieller Input und finanzieller/materieller Output

5.1.1 Auswertung Monitoringtabellen

Die Auswertung der Monitoringtabellen geht von folgenden Annahmen aus: Die in den Tabellenblättern g.1, g.2 und T.5.2 geben den im Berichtsjahr realisierten Umfang von Projekten hinsichtlich der Verteilung auf Sektoren, Investitionsmotive sowie Gebietskulissen wieder. Im Tabellenblatt m&l in Zeile ‚Vermarktung von Qualitätsprodukten‘ wird der im Berichtsjahr realisierte Umfang von Projekten nach Art. 33 wiedergegeben.

Abbildung 3: Umfang der sektoralen Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und ‚Grünen Investitionen‘ in Nordrhein-Westfalen (keine Daten von 2002)



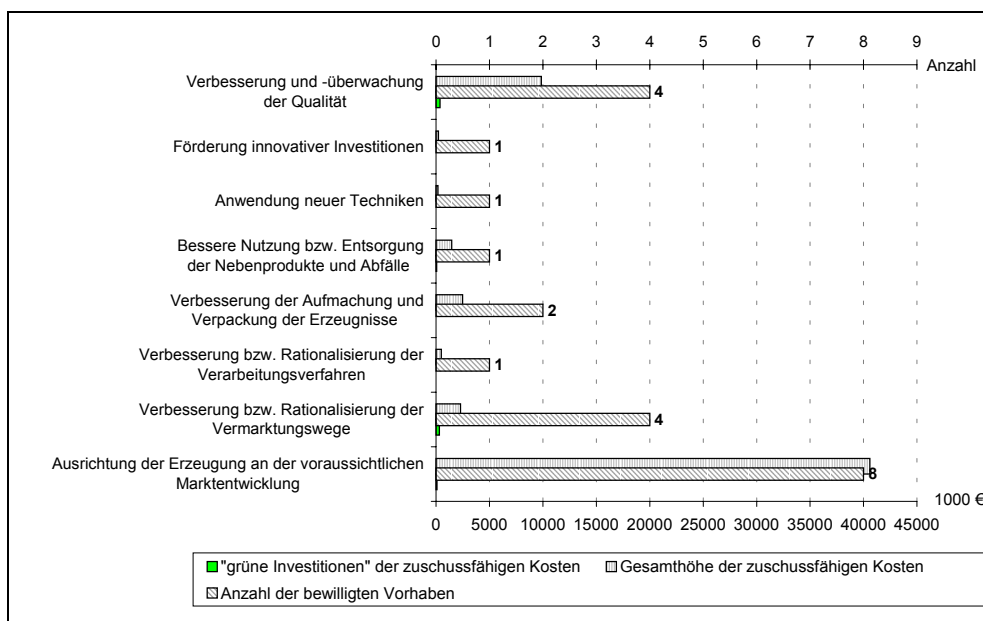
Quelle: Monitoringtabellen 2000 und 2001

Die Gesamtsumme aller im Bereich der Maßnahmengruppe g bewilligten förderfähigen Investitionsausgaben betrug bis Ende 2001 entsprechend der Angaben in den Monitoringtabellen 57,6 Mio. €, die sich auf 22 Projekte bezogen. Ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien und Sektoren ist Abbildung 3 zu entnehmen.

Die Schwerpunkte der Investitionen lagen bisher in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen (B&Z), Obst und Gemüse (O&G) sowie Kartoffeln (KA). Grüne Investitionen hatten in den Sektoren Regionale Vermarktung sowie Obst, Gemüse und Kartoffeln eine Bedeutung. In den übrigen Sektoren waren sie weitgehend bedeutungslos.

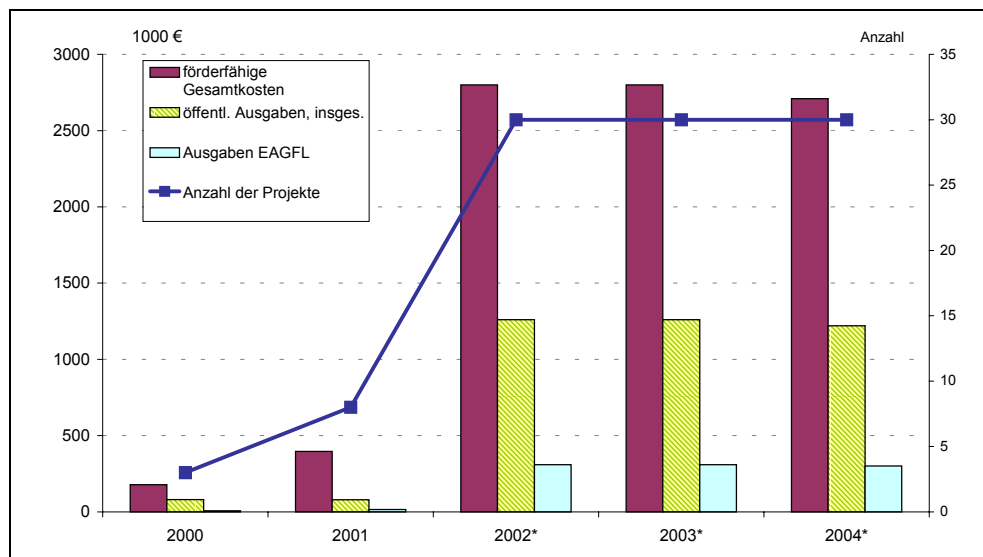
Entsprechend den Vorgaben der Kommission wurden die geförderten Investitionsobjekte im Bereich der Marktstrukturverbesserung jeweils einem Hauptinvestitionsmotiv zugeordnet. Gemessen an dem Investitionsvolumen zielten die Investitionen vor allem auf die Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung und die Verbesserung und Überwachung der Qualität. Eine gewisse Bedeutung kommt noch den Kriterien Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse sowie der Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege und einer besseren Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle zu (vgl. Abbildung 4). Andere Investitionsziele traten demgegenüber in den Hintergrund. Grüne Investitionen spielten geringfügig im Bereich der Verbesserung und Überwachung der Qualität eine Rolle. Im Bereich der übrigen Investitionsziele hatten ‚grüne Investitionen‘ kaum oder keine Bedeutung.

Abbildung 4: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Zielrichtungen und ‚Grünen Investitionen‘ in NW (keine Daten von 2002)



Quelle: Monitoringtabellen

Abbildung 5: Umfang der Investitionen im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen (Kap. IX, Art. 33, Maßnahme m1) und ihre Aufteilung nach Finanzierungskategorien in NW (ab 2002 Prognosen)

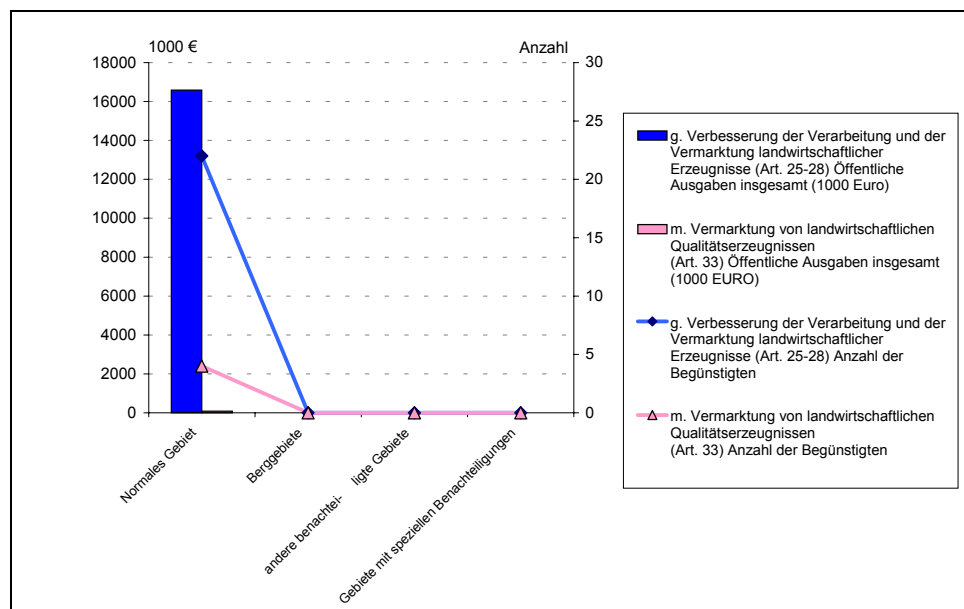


* Vorausschätzungen lt. Monitoringtabelle

Die förderfähigen Gesamtkosten aller 11 im Bereich der Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen geförderten Projekte lag bei knapp 600 000 €. Dabei

handelt es sich um Projekte mit einem durchschnittlichen Investitionsumfang je Projekt von 52 000 €.

Abbildung 6: Investitionen im Bereich der Marktstrukturverbesserung und ihre Aufteilung nach Gebietskulissen in NW (keine Daten von 2002)



Quelle: Monitoringtabellen

Wie Abbildung 6 verdeutlicht, befand sich keines der nach Maßnahme ‚g‘ und ‚m‘ geförderten Projekte außerhalb von den so genannten normalen Gebieten.

5.1.2 Auswertung Projektliste

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die vom Bundesland für den Bereich der Marktstrukturverbesserung (Art. 25–28) bis zum Stichtag 31.12.2002 bewilligten Projekte. Kennzahlen dieser Projekte sind zusammengefasst in Tabelle 4 dargestellt. Mit öffentlichen Fördermitteln in Höhe von 28,77 Mio. € wurden förderfähige Investitionen von insgesamt 97,88 Mio. € und Gesamtinvestitionen von 99,47 Mio. € angestoßen. Alles in allem wurden 31 Investitionsvorhaben in 5 Sektoren gefördert.

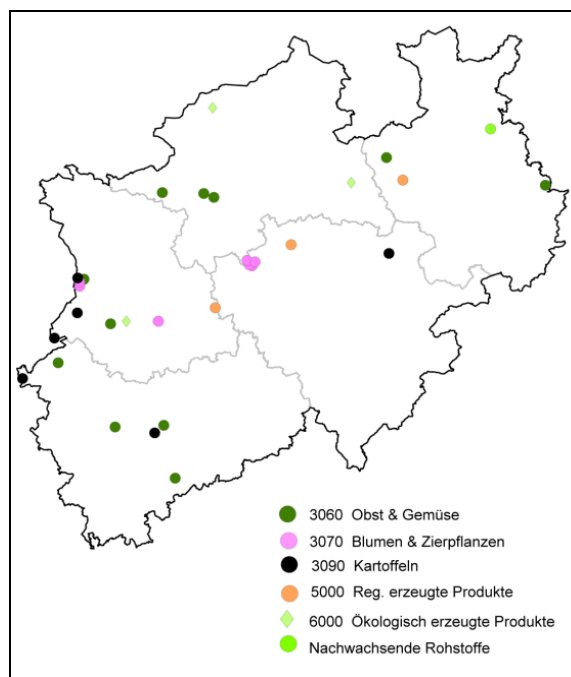
Tabelle 4: Kennzahlen der Fördermaßnahmen zur Marktstrukturverbesserung in NW (Stand: 31.12.2002)

Sektor	Projekte Anzahl	Gesamt-investitionskosten		förderf. Investitionskosten		öffentliche Ausgaben		errechnete Förderintensität %
		Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	Mio Euro	Anteil Sektor in %	
Blumen+Zierpflanzen (B&Z)	7	72,45	72,80	72,44	74,00	21,1	73,31	29,1
Kartoffeln (KA)	6	6,80	6,83	5,78	5,90	1,56	5,42	27,0
Nachwachsende Rohstoffe (NR)	1	1,47	1,48	1,47	1,50	0,44	1,53	30,0
Obst+Gemüse (O&G)	11	14,84	14,91	14,39	14,70	4,32	15,01	30,0
Ökologische erzeugte Produkte (ÖEP)	3	2,93	2,95	2,93	3,00	1,08	3,75	36,8
Regional erzeugte Produkte(REP)	3	1,03	1,04	0,88	0,89	0,28	0,97	32,0
Summe	31	99,53	100,00	97,88	100,00	28,78	100,00	29,4

Quelle: Angaben des Bundeslandes

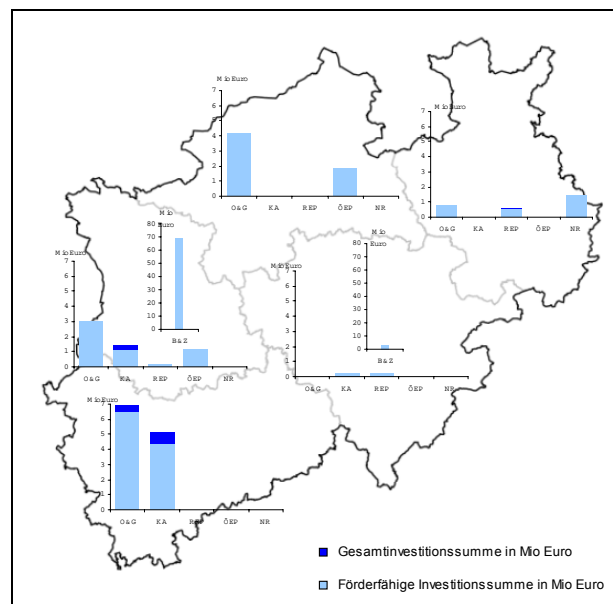
Die Förderintensität entsprach mit rd. 29,5 % dem für Deutschland vereinbarten Förderatz. Abbildung 7 zeigt die regionale Verteilung der bis Ende 2002 bewilligten 31 Projekte nach Sektoren.

Abbildung 7: Regionale Verteilung der im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in NW (Bewilligungsstand 31.12.02)



Der Schwerpunkt der Fördermaßnahmen lag gemessen am förderfähigen Investitionsvolumen bisher in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln. Räumlich findet eine Konzentration der Förderung im Niederrhein statt (vgl. Abb. 8).

Abbildung 8: Investitionsumfang nach Sektoren im Rahmen des Programms „Entwicklung ländlicher Raum“ geförderten Projekte in NW (Bewilligungsstand 31.12.02)



5.2 Beantwortung der kapitelspezifischen und kapitelübergreifenden Fragen anhand der ermittelten Indikatoren

Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel sind die in Kap. 2 dargestellten Bewertungsfragen sowie der zu deren Beantwortung im Rahmen der Evaluation entwickelte Erhebungsbogen (s. Anhang 2 bis 4). Wie dort dargelegt, können aus den Erhebungsbögen nur Ergebnisse für die geförderten Projekte abgeleitet werden, die keine betriebsübergreifenden Effekte berücksichtigen, z. B. die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen. Die vorliegenden Erhebungsbögen enthalten bisher nur Angaben, die bei Antragstellung für die Ausgangssituation und die geplanten Zielgrößen gemacht wurden. Für Nordrhein-Westfalen wurde von 18 eingegangenen Erhebungsbögen 1 Fallbeispiel ausgewählt, um anhand der projektspezifischen Angaben darzulegen, inwieweit die Erhebungsbögen Antworten auf die Bewertungsfragen der Kommission zulassen und welche Restriktionen bei einer Interpretation der Ergebnisse zu beachten sind. Das Fallbeispiel weist einen Gesamtinvestitionsumfang von 1,5 Mio. € auf, das in vollem Umfang förderfähig ist. Als öffentliche Zuschüsse sind rd. 0,5 Mio. € geplant.

VII 1: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung zu erhöhen?

Die Wettbewerbsfähigkeit im Markt des geförderten Unternehmens soll gemäß der Planungen aufrechterhalten und gestärkt werden mit gleichgerichteten Wirkungen auf die bezogenen landwirtschaftlichen Rohstoffe. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.1–1: Bedeutung des Investitionszieles Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung sowie der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten: Im hier betrachteten Fall werden diesen Zielsetzungen 50 bzw. 20 % Bedeutung zuerkannt. Diese Einschätzung steht im Einklang mit einer geplanten Erhöhung des Wertes der erzeugten Produkte und des Umsatzes (plus rd. +17 %). Davon profitieren auch die Landwirte. Diese Indikatoren erscheinen weit aussagkräftiger als die von der Kommission zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage vorgeschlagenen Kennzahlen.

VII.1–2: Anzahl Unternehmen, die im Zuge der Investitionen Qualitätssicherungs- bzw. Managementsysteme etabliert haben: Im Fallbeispiel sind bereits vor Investitionsbeginn alle abgefragten Qualitätssicherungssysteme etabliert. Veränderungen sind nicht vorgesehen.

VII.1–3: Bedeutung des Investitionszieles Verbesserung und Überwachung der Qualität: Diesem Investitionsziel wird eine Bedeutung von 5 % zuerkannt. Grundsätzlich hat die Interpretation zu berücksichtigen, dass eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung nicht zwingend auch die Rohstoffqualität einbezieht. Ergänzend können auch die bei Frage VII.2 ausführlicher behandelten Innovationsaktivitäten zur Klärung dieser Bewertungsfrage herangezogen werden.

VII.1–4: Veränderung der Kapazitätsauslastung: Im betrachteten Fall ist keine Veränderung der Tages- und Jahreskapazität im Blick auf die Produktion geplant, wobei die Kapazitätsauslastung verbessert werden soll. Die Lagerkapazität soll leicht erhöht werden. Die Interpretation dieses Indikators wird bei Verlassen der Ebene von Einzelunternehmen und einer Summenbildung über mehrere Unternehmen problematisch. Ursächlich dafür sind erhebliche Definitionsprobleme im Blick auf z.B. die Tageskapazität bei unterschiedlicher Anzahl von Schichten, Kapazitätsangaben bei saisonaler Produktion oder der Differenzierung zwischen Produktions- Lager- oder Annahmekapazität bei Vermarktungs- bzw. Verarbeitungsunternehmen. Diese Problematik lässt sich nicht mit vertretbarem Aufwand lösen. Ohne solche zusätzlichen Differenzierungen sind die Angaben aber nicht interpretationsfähig. Insoweit kann auf die Erhebung dieser Angaben verzichtet werden.

VII.1–5: Veränderung der Verarbeitungskosten je Einheit:

Veränderung der Produktpalette bzw. Produktionsmenge: Die Anzahl der produzierten Erzeugnisse beträgt im hier betrachteten Fall 276 vor der Investition. Nach Abschluss der Investition sind 250 geplant. Geplant ist eine Mengenausweitung der Produktion um rd.

7 %. Der Wert der erzeugten Produkte soll demgegenüber deutlich stärker um rd. 17 % erhöht werden.

Veränderung der Kosten (Materialaufwand + Personalaufwand): Beim Personalaufwand wird mit einer Erhöhung um rd. 8 % gerechnet, wobei die Zahl der Arbeitskräfte unverändert bleiben werden soll.

Aus den aufgeführten beiden Komponenten lassen sich die Stückkosten (Summe Materialaufwand + Personalaufwand je erzeugte Endprodukteinheit) ermitteln. Es wird ein Anstieg um rd. 7 % erwartet. Dieser Indikator eignet sich aber als Vergleichsgröße lediglich bei sehr ähnlichen oder gleichen Produkten, wie sie meist nicht einmal innerhalb eines Sektors, geschweige denn zwischen Sektoren gegeben ist. Für Betriebszweiganalysen oder den Vergleich ähnlicher Betriebe wäre diese Kennzahl auch geeignet, solche Betrachtungen werden aber im Rahmen der Evaluation nicht angestellt. Selbst die Ermittlung der Förderfälle mit Reduktion/Erhöhung der Stückkosten kann kaum sinnvolle Hinweise auf den Fördererfolg geben, da die Bezugsgröße ‚produzierte Menge an Endprodukten‘ die Veränderung des Wertes der produzierten Erzeugnisse oder auch die Schaffung von Arbeitsplätzen unberücksichtigt lässt.

Entwicklung der Arbeitsproduktivität: Eine investitionsinduzierte Wertsteigerung der produzierten Produkte geht in die Ermittlung der Arbeitsproduktivität ein. In dem hier betrachteten Fall wird ein Anstieg von rd. 17 % erwartet.

Bedeutung Rationalisierung als Investitionsziel: Mit den Erhebungsbögen ist eine differenzierte Erhebung einzelner Investitionsmotive in Richtung Rationalisierung möglich. In dem hier betrachteten Fall wird dem Aspekt der Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren eine Bedeutung von 5 % zuerkannt, ebenso der Anwendung neuer Techniken. Anderen mit Rationalisierung in Verbindung stehenden Investitionszielen wird keine Bedeutung zuerkannt. Bemerkenswert ist an diesem Fallbeispiel, dass es sich bei dem Investitionsvorhaben laut Projektbeschreibung vorrangig um die Einführung innovativer Technologien handelt, dennoch aber die Einschätzungen ‚Marktanpassung‘ und ‚Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten‘ die Denkweise im Unternehmen dominiert. Entsprechend vorsichtig sollte eine Interpretation der Investitionsmotive erfolgen.

Am ehesten ist die Kombination von angegebenen Zielen der Investition und Veränderungen hinsichtlich von Menge und Wert der erzeugten Produkte und/oder des Umsatzes geeignet, Hinweise zur Beantwortung der Bewertungsfrage zu liefern. Angesichts der dargelegten Restriktionen, die bei der Interpretation zu beachten sind, wird die Schwierigkeit deutlich, Beobachtungen von Einzelfällen zu einer Kennzahl über die Wirksamkeit der Förderung zu verdichten. Hier wird es notwendig sein, durch Kombination verschiedener Kennzahlen belastbare Aussagen abzuleiten. Dies ist derzeit angesichts der geringen Fallzahl nicht möglich sollte sich aber im Verlauf der Förderperiode umsetzen lassen.

VII.2: In welchem Umfang haben die geförderten Investitionen dazu beigetragen, die Wertschöpfung und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu steigern, und zwar indem die Qualität dieser Produkte verbessert wurde?

Der Erhebungsbogen erlaubt, Veränderungen im Bereich der Wertschöpfung zu ermitteln. Im betrachteten Unternehmen wird eine Erhöhung der Wertschöpfung über verstärkte Marktorientierung, Qualitätsverbesserung und Innovationen angestrebt. Davon können auch die Lieferanten der landwirtschaftlichen Rohstoffe profitieren. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.2-1: Verbesserung der Qualität der verarbeiteten/vermarkteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse: Dies ist auf Unternehmensebene direkt schwer zu ermitteln. Die Bedeutung der Rohstoffqualität für das Verarbeitungs- bzw. Vermarktungsunternehmen kann indirekt daraus abgeleitet werden, ob bei den vertraglich gebundenen Rohwarenbezügen Qualitätszu- oder -abschläge bei den Preisen vereinbart sind. Im Fallbeispiel ist dies nicht vorgesehen. Zu beachten ist bei diesem Indikator, dass er beim Bezug von Rohwaren, die nicht von Erzeugern direkt bezogen werden, Qualitätszu- oder -abschläge eher nicht anzutreffen sind.

Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor-nach der Investition) hinsichtlich der bei behördlichen Kontrollen festgestellten Beanstandungen sowie der qualitätsbedingt verworfenen Produktion pro Jahr geben. Als indirekte Indikatoren können auch die bei Frage VII.1–2 und VII.1–3 beschriebenen herangezogen werden. Darüber hinaus kann auch die Innovationsaktivität der geförderten Unternehmen als Hinweis für Anstrengungen im Bereich Produktqualität angesehen werden. Hier erweist sich allerdings der Vergleich vorher/nachher als problematisch in der Auswertung. Wenn ein Unternehmen laufend durch Produktinnovationen seine Wettbewerbsfähigkeit erhöht, kommt es bei gleichbleibender Innovationsaktivität zu keiner Änderung im Vergleich zur Vorperiode. Insoweit ist es sinnvoll, hier allein die Innovationen zu berücksichtigen, die sich nach Antragstellung ergeben haben bzw. ergeben sollen. Gegenüber der Ausgangssituation ist im Fallbeispiel eine erhebliche Ausweitung der Innovationen geplant, die sich auf ca. 44 % des Umsatzes gegenüber 23 % vor der Investition bezieht. Die Zahl der Produktinnovationen soll von 20 auf 30 erhöht werden. Mit zunehmender Anzahl auswertbarer Fälle werden sich zu diesem Aspekt die Auswertungsmöglichkeiten erweitern.

Bemühungen um Qualitätsverbesserungen und Absatzsicherung sind aus dem Ziel ‚Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse‘ abzuleiten. Im betrachteten Fall wird seine Bedeutung mit 5 % angegeben. Betrachtet man die Herstellung von Öko-Erzeugnissen als Qualitätsmerkmal, so kann der mengenmäßige Anteil dieser Produk-

tionsweise am Rohwarenbezug als Indikator dafür genutzt werden. Entsprechende Aktivitäten sind in dem betrachteten Unternehmen nicht geplant.

VII.2–2: Verstärkte Anwendung von Gütezeichen: Die von der Kommission vorgeschlagene Ermittlung von Kennzahlen auf Produktebene ist mit vertretbarem Aufwand nicht möglich. Stattdessen wird die Nutzung von Gütezeichen durch die Begünstigten generell abgefragt. In diesem Fall werden unternehmenseigene Güte- bzw. Markenzeichen für ca. 96 % des Umsatzes genutzt. Dieser Anteil ändert sich investitionsbedingt nicht.

VII.2–3: Höhere Wertschöpfung aufgrund von Qualitätsverbesserungen: Die Wertschöpfung wird anhand der Erhebungsbögen näherungsweise berechnet indem der Materialeinsatz, der Umsatz mit Handelswaren sowie der Personalaufwand vom Umsatz abgezogen werden. Im Fallbeispiel ist eine Zunahme von gut 21 % geplant. Dieser Indikator ist leicht ermittelbar und auch im Blick auf die Wirksamkeit der Förderung gut interpretierbar.

Insgesamt können aus den Abfragen des Erhebungsbogens deutliche Hinweise auf den Stellenwert von Qualitätsaspekten in den geförderten Unternehmen und seine Veränderungen gewonnen werden.

VII.3: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe die Lage im Sektor landwirtschaftliche Grunderzeugnisse verbessert?

Im betrachteten geförderten Unternehmen soll gemäß der Planungen der Rohwarenbezug erhöht werden. Die Erzeugerpreise sind fest vereinbart und es wird tendenziell ein Niveau etwas über dem Durchschnittspreis angestrebt. Aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, lässt sich diese Beurteilung ableiten.

VII.3–1: Sicherung oder Steigerung der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen und von deren Preisen: Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt die fünf wichtigsten Rohwaren in Bezug auf Mengen, Werte sowie Vertragsregelungen und Preisregelungen abgefragt. Eine Aggregation der Mengen setzt die Verwendung gleicher Einheiten voraus, die nicht immer gegeben ist², und ist nur spezifisch für gleiche Rohwaren sinnvoll und evtl. noch auf Projektebene. Bei der letztgenannten Betrachtungsebene ist aber zu berücksichtigen, dass der Rohwarenbezug sich auf „Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs“ bezieht und insoweit z. B. auch Rohwaren-bezüge von anderen Unternehmen oder Halbfertigprodukte enthalten kann, wie z.B. im Molkereibereich den Zukauf von Rahm. Eine Auswertung der Mengenangaben für die 5 Hauptprodukte ist daher problematisch und nur in Einzelfällen sinnvoll.

² Beispielsweise erfolgen im Sektor Obst und Gemüse Mengenangaben in t bzw. kg oder auch in Bund oder Kisten.. In solchen Fällen ist eine Addition ohne zusätzliche Informationen und Nachfragen nicht möglich.

Der gesamte Rohwareneinsatz in den geförderten Projekten wird ebenfalls erfasst. Hier liefert die Angabe der Anzahl der Projekte mit einem Mengenzuwachs des Rohwareneinsatzes nach Abschluss der Investition Hinweise auf die Auswirkungen der Förderung auf die Erzeugungsebene. Bei der Interpretation sind die zuvor genannten Aspekte zu beachten. Im hier betrachteten Fall wird von einer Erhöhung der Bezüge aller 5 Hauptrohwaren ausgegangen, die sich in einer Erhöhung der Bezugsmenge um 14 % äußert.

Hinsichtlich der Wertangaben kann sowohl eine Betrachtung der Summe der fünf wichtigsten bezogenen Rohwaren wie auch des Wertes aller bezogenen Rohwaren Hinweise auf die Wirkungen der Förderung geben. Der Wert aller bezogenen Rohwaren soll investitionsbedingt um rd. 26 %, bei den 5 Hauptrohwaren wird eine Erhöhung um rd. 20 % erwartet. Die Absatzmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Erzeuger weiten sich somit bei Realisierung der Planungen in den geförderten Projekten aus. Hinsichtlich der für die Rohwaren bezahlten Erzeugerpreise sind genaue Angaben nicht sinnvoll zu erheben und auszuwerten. In den Erhebungsbögen wurde daher nach bestimmten Merkmalen der Preisvereinbarungen gefragt. Dies erlaubt eine Fülle von Auswertungen im Blick auf investitionsinduzierte Veränderungen, die hier nicht alle dargestellt werden können und auch mit Schwierigkeiten hinsichtlich der Ableitung allgemeiner, projektübergreifender Wirkungen verbunden sind. Darauf einzugehen würde den Rahmen der Zwischenevaluation sprengen. Die Abfrage der prozentualen Differenz zum Durchschnittspreis vor und nach der Investition liefert Erkenntnisse über die angestrebte Preisgestaltung. Tendenziell wird im Fallbeispiel ein Niveau etwas über dem Durchschnittspreis angestrebt. Bei Betrachtung von vielen Fällen müsste man sich mit der Ermittlung der Anzahl der Projekte mit angestrebter positiver Entwicklung der Erzeugerpreise begnügen. Hier ergeben sich durch eine Erhöhung der Anzahl auswertbarer Erhebungsbögen weitere Auswertungsmöglichkeiten z. B. nach Sektoren.

Die Ausgestaltung der Preisvereinbarungen soll im betrachteten Projekt nicht verändert werden. Sie beruht zu 100 % auf fixen Preisvereinbarungen, wodurch die Landwirte Planungssicherheit erhalten. Die Zahlungsziele bleiben bei 7 bzw. 8 Wochen nach Lieferung der Rohwaren.

VII.3–2: Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Erzeugern der landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse und den verschiedenen Stufen der Verarbeitung/Vermarktung: Der Anteil vertraglich gebundener Rohwaren wird nach den Kategorien Bezug von Erzeugergemeinschaften einerseits und Einzelerzeugern bzw. sonst. Zusammenschlüssen andererseits abgefragt. Verzerrungen ergeben sich hier, wenn es sich bei einzelnen der bezogenen Rohwaren um von anderen Verarbeitern bezogene Rohwaren, Halbfertigwaren oder Zwischenprodukte landwirtschaftlichen Ursprungs handelt, deren Vertragsbindung nicht ausgewiesen wird und auch nicht nachgewiesen werden muss, wenn die in den Förderbedingungen geforderten Vertragsbindungsanteile anderweitig erfüllt sind. Im hier betrachteten Fall werden alle Rohwaren aufgrund vertraglicher Vereinbarungen von Einzelerzeugern bezogen. Erzeugergemeinschaften haben keine Bedeutung. Bei Betrachtung von mehr

Fällen wird die Vielfalt der in der Realität vorzufindenden Gegebenheiten bezüglich dieser Aspekte deutlich zunehmen, die zusammenfassende Auswertungen und deren sinnvolle Interpretation im Hinblick auf die Förderungswirkungen erschweren bzw. nicht zulassen. Inwieweit diese Probleme bei einer größeren Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen umgangen werden können, bleibt der Analyse in künftigen Evaluationen vorbehalten.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich Erkenntnisse darüber gewinnen, ob die landwirtschaftlichen Rohwarenerzeuger von der Förderung profitiert haben. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des wertmäßigen Rohwarenbezuges. Für einen Vergleich mit Landwirten, die ihre Produkte an nicht geförderte Unternehmen absetzen, fehlt leider die Datengrundlage. Hinsichtlich der in den geförderten Projekten gezahlten Erzeugerpreise werden allgemeinere Einschätzungen und Sachverhalte erhoben. Angaben bezüglich der Vertragsbindung sind ohne Einbeziehung der Rahmenbedingungen des Einzelfalles schwer verallgemeinernd zu interpretieren.

VII.4: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Gesundheit und des Tierschutzes beigetragen?

Diese Frage bezieht sich auf unterschiedliche Sachverhalte. Der Aspekt des Tierschutzes ist auf wenige Sektoren begrenzt und darüber hinaus hat auch die Schlachtung von Tieren wenig Bedeutung in der laufenden Förderperiode. Insoweit sind dazu, wenn überhaupt, nur wenige Angaben verfügbar bzw. zu erwarten. Hinsichtlich der Aspekte Gesundheit und Arbeitssicherheit sind im Fallbeispiel Verbesserungen zu erwarten. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.4–1: Zweckdienliche Aufnahme von Belangen der Gesundheit und des Tierschutzes in das Programm: Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise auf diese Frage Antworten zu liefern: Verbesserung und Überwachung der Qualität sowie Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen mit positiven Auswirkungen auf den Ernährungswert; die Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene); Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Unfallschutzes. Bezogen auf die förderfähigen Investitionskosten kann für jedes dieser Ziele projektspezifisch der Wert errechnet werden und über die Projekte summiert werden. Im Fallbeispiel sind hinsichtlich der Bedeutung des Investitionsziels Qualitätsverbesserung 5 % angegeben. Von der Gesamtinvestition werden 25 % der Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen zugeordnet.

VII.4–2: Tiere, die verbraucht oder zum Schlachten bestimmt sind, stellen keine Infektionsquelle dar: Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier keine weiteren Angaben gemacht werden. Die Relevanz dieses Indikators ist auch nicht sehr hoch, da er auf wenige Sektoren begrenzt ist und die Schlachtung in dieser Förderperiode nur in ge-

ringem Umfang Gegenstand der Förderung ist. Im Fallbeispiel ist diese Kennzahl irrelevant.

VII.4–3: Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Personen, die mit der Verarbeitung und Vermarktung zu tun haben: Über die unter VII.4–1 ermittelten Werte hinaus können hier derzeit keine weiteren Angaben gemacht werden. Über den Erhebungsbogen nach Abschluss der Investition wären aber Abfragen möglich, die Auskunft über eine Veränderung (vor–nach der Investition) hinsichtlich der meldepflichtigen Unfälle pro Jahr geben.

VII.5: In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe zum Umweltschutz beigetragen?

Die von der EU vorgegebenen Kriterien bzw. Indikatoren zur Beantwortung dieser Bewertungsfrage erfassen nicht die auf Ebene der Verarbeitung und Vermarktung relevanten und erfassbaren Kennzahlen. Es ist kaum möglich, auf Ebene dieser Unternehmen auswertbare Auskunft über umweltrelevante Merkmale bei der Erzeugung der bezogenen Rohwaren zu erhalten. Im Rahmen des entwickelten Erhebungsbogens lassen sich aus den Angaben indirekt Rückschlüsse auf Umweltaspekte ziehen, da diese auch unter die Qualitätsmerkmale fallen. Insoweit gelten die an anderer Stelle bereits zu dieser Problematik dargelegten Aussagen (Frage VII.2).

Aus Sicht der Evaluatoren erscheint es unter der Überschrift „Umweltschutz“ zweckmäßiger, den Schwerpunkt der Betrachtung auf die Verarbeitungs- und Vermarktungsstufe direkt zu konzentrieren und die dort feststellbaren Wirkungen der Investitionsförderung auf die Umwelt zu erfassen. Im Fallbeispiel kann eine deutliche Abnahme umweltbelastender Emissionen und des Abfalls erwartet werden. Der Absatz über Mehrwegsysteme spielt keine Rolle. Diese Beurteilung lässt sich aus der Entwicklung verschiedener Einflussgrößen, die im Folgenden dargelegt wird, ableiten.

VII.5-1: Schaffung ertragreicher Absatzmöglichkeiten für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse, die mit umweltfreundlichen Methoden angebaut wurden: Bezogen auf die Wirkungen hinsichtlich des Rohwarenbezugs wird auf die Ausführungen zur Frage VII.2 verwiesen. Im Rahmen des Erhebungsbogens werden für jedes geförderte Projekt verschiedene Investitionsziele abgefragt, die geeignet sind, näherungsweise Antworten hinsichtlich der Bedeutung des Umweltschutzes in geförderten Projekten zu liefern: Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung); Anwendung neuer Techniken; bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle. Im hier betrachteten Fall wird den Zielen Umweltschutz und Anwendung neuer Techniken jeweils eine Bedeutung von 5 % zuerkannt, was auch durch die folgenden Indikatoren bestätigt wird.

Anhand des Erhebungsbogens kann ermittelt werden, wie sich in den geförderten Unternehmen der Energieeinsatz verändern soll. Dazu ist zunächst die Umrechnung der hauptsächlich eingesetzten Energieart auf eine einheitliche Messgröße (kWh) notwendig. Der

Energieeinsatz bezogen auf 1000 € Wert der produzierten Erzeugnisse soll um etwa 38 % sinken. Insofern kann von einer Reduktion umweltbelastender Emissionen ausgegangen werden. Bei mehreren Projekten kann man die Projekte unterscheiden nach solchen mit Energieeinsparungen und solchen mit gestiegenem Energieeinsatz und auf diese Weise Wirkungen ermitteln. Eine investitionsinduzierte zusätzliche Nutzung natürlicher Ressourcen ist in dem hier betrachteten Projekt nicht geplant. Das betrachtete Unternehmen geht gemäß der Planungen von einer deutlichen Reduktion des Einsatzes von Trinkwasser aus (rd. 17 %) mit entsprechenden Ressourcen schonenden Effekten. Die Entsorgung von Nebenprodukten und Abfällen soll mengenmäßig und wertmäßig um rd. 5 % reduziert werden, ebenso die Entsorgung von Abwasser. Bezogen auf den Umsatz ist dies mit einer Reduktion von 2,15 % auf 1,74 % verbunden.

VII.5-2: Die geförderten Maßnahmen in den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung gehen über die Mindestanforderungen des Umweltschutzes hinaus: Hier ist eine Abfrage sehr schwierig. Dies liegt zum einen in der Schwierigkeit, die Mindestanforderungen so zu definieren, dass sie von allen in gleicher Weise interpretiert werden. Zum anderen ist es schwierig, eine geeignete Maßzahl für den Umfang bezogen auf die Gesamtinvestition zu bestimmen. Unter beiden Gesichtspunkten erscheint es daher zweckmäßig, auf Kennzahlen hinsichtlich dieses Aspektes zu verzichten, zumal die übrigen Kennzahlen hinreichende Informationen über den Stellenwert des Umweltschutzes in den geförderten Projekten liefern.

Anhand des Erhebungsbogens lassen sich somit für den Bereich der Verarbeitung und Vermarktung Erkenntnisse darüber gewinnen, wie die Förderung hinsichtlich der Zielsetzung des Umweltschutzes gewirkt hat. Dies gilt insbesondere für die Entwicklung des Energieeinsatzes, des Wasserverbrauchs sowie die Abfallentsorgungsproblematik.

6 Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

6.1 Programm

Die Bestandteile des Programms mit Relevanz für die Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sind ausführlich und besitzen eine eigene Struktur. Dies gilt vornehmlich für die Ausgestaltung der Interventionslogik des Programmbestandteils. Die als Hilfsmittel zur Synthese einer realistischen, relevanten und kohärenten Strategie gedachte SWOT-Analyse wird als Hilfsmittel explizit nicht genutzt. Sie wird jedoch im Rahmen der Darstellung der Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung“ innerhalb des Förderschwerpunktes I teilweise genutzt. Die Nutzung der SWOT-Analyse weniger auf aggregierter Ebene sondern in der konkreten Maßnahmenbeschreibung und –begründung ist eine positiv zu beurteilende Herangehensweise. In einer noch konsequenteren Anwendung gelänge es, das analytische

Potenzial des Instrumentes zu nutzen und unmittelbar einen Bezug zum Bedarf und zu den Zielen herzustellen.

Innerhalb des Programmbestandteils V&V sind die Ziele kohärent und in sich schlüssig, allerdings sind sie nicht eindeutig in ihrer hierarchischen Zuordnung und Verknüpfung erkennbar. Was fehlt, ist ein strukturierter Überblick der Zielsetzungen etwa in Form einer tabellarischen Zielhierarchie. Sie ist ein wichtiges Instrument für die konsistente inhaltliche Programmierung und verständliche Präsentation.

In den Sektoren sind Situationsbeschreibung, Bedarf und Ziele zusammenhängend und nachvollziehbar, auch wenn die zukünftigen Entwicklungen in den Sektoren Nachwachsende Rohstoffe Öko-Landbau und Regionale Vermarktung unsicher sind. Im Sektor Blumen und Zierpflanzen ist die wiederholte Förderung von Unternehmen kritisch zu betrachten und deren Förderbedarf sollte im Sinne der Nachhaltigkeit zu eigenständigem Fortbestehen ohne staatliche Unterstützung führen.

Der integrierte Ansatz des Programms bewirkt eine Zunahme an Komplexität verbunden mit einem Zwang zu verstärkter Koordination auch auf Ministeriumsebene. Diesem Anspruch war NW insgesamt gewachsen. Trotz dieser allgemein befriedigenden Situation zeigen insbesondere aufwändige Informationsgenerierungsprozeduren – auch für die Arbeit der Evaluatoren –, dass nicht in jedem Fall die notwendigen hohen Ansprüche an Informationssysteme reibungslos funktionieren.

Die Komplexität des Programms führte durch die damit verknüpfte Komplexität der rechtlichen Grundlagen zu Unklarheiten in der Administration. So bestand beispielsweise Unklarheit dahingehend, ob Änderungen generell genehmigungspflichtig oder nur anzeigepflichtig sind. Erst im dritten Jahr der Programmperiode wurden die Unklarheiten diesbezüglich mit der aktuellen Durchführungsverordnung (EG) Nr. 445/2002 bzw. deren Auslegung der Genehmigungspflicht beseitigt. Hier sollte von allen Seiten massiver auf schnellere Klärung gedrungen werden. Möglicherweise bieten neue organisatorische und institutionelle Formen (task force „Auslegung“), mit denen derart praxisrelevante Klärungsnotwendigkeiten unmittelbarer gelöst werden, eine Verbesserung.

NW spielte eine aktive Rolle in der Gestaltung nationaler Regelungen der Förderung (GAK-Grundsätze). Über die und mit Hilfe der Bundesebene nutzte es den rechtlichen Spielraum und vermittelte im Marktstrukturbereich trotz der hohen Ansprüche Souveränität im Umgang mit den institutionellen Rahmenbedingungen.

Die Mitarbeit bei der Ausgestaltung der VO (EG) Nr. 1257/1999 ausschließlich durch den Bund sollte um eine Beteiligung von Fachkräften der Länderministerien ergänzt werden, da diese die spezifische Problematik vor Ort und die Einschätzung der administrativen Ansprüche am besten einschätzen können.

6.2 Durchführung

Die Durchführung bzw. Umsetzung des Programms bereitet mit dem Wechsel zum EAGFL, Abt. Garantie, sowohl anfangs wie auch laufend administrative Probleme. Hier war es vor allem der Wechsel zum Rechnungsabschlussverfahren. Nachhaltiger Mehraufwand entstand durch das neuartige Berichts- und Kontrollwesen. Hier ist Optimierungspotenzial durch eine Systematisierung und Verringerung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichtsprozeduren möglich, verbunden mit einer rechtzeitigen und endgültigen Festlegung was wie erfasst werden soll. Insbesondere bei Bundesländern mit dezentralen Strukturen und einer entsprechend stark ausgebauten EDV-mäßigen Vernetzung zur dezentralen Datenerhebung, -haltung und -pflege, wirken nachträgliche Änderungen teilweise wie *Schocks*, die weitestgehend vermieden werden sollten. Weniger Änderungen würden auch die Glaubwürdigkeit von Erhebungen bei den Begünstigten und damit deren Bereitschaft zur Mitarbeit erhöhen.

Das Jährlichkeitsprinzip verursacht in der Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung“ zum Ende des EU-Haushaltsjahres enormen Zeitdruck. Einerseits ist bei den in der Regel größeren Investitionsvorhaben im Bereich V&V oft nicht sicher, ob die formalen Voraussetzungen für Auszahlungen noch termingerecht vorliegen. Zum Anderen müssten dann, wenn im Bereich V&V keine Mittel mehr zur Auszahlung kommen, größere Summen zügig in andere Maßnahmen transferiert werden. Ob dort die Vergabe dann noch nach gründlichen Planungen und insgesamt unter Wahrung von Konsistenz und Kohärenz durchgeführt werden kann, ist fraglich. Investitionsentscheidungen in der Ernährungswirtschaft sind in erheblichem Umfang von den jeweiligen Marktgegebenheiten und Markteinschätzungen geprägt, die oftmals kaum vorhersehbaren Änderungen unterliegen. Sie erfordern häufig eine schnelle Reaktion durch die Unternehmen.

6.3 Begleitungs- und Bewertungssystem

Wichtiges Element der Begleitung sind die Monitoringtabellen. Hier bestehen Ungereimtheiten im Bereich ‚Grüne Investitionen‘: Sie setzen sich aus dem Ziel ‚Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung)‘ und ‚Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere (Tiergerechtigkeit, Tierschutz, Tierhygiene)‘ zusammen. Allerdings wird im Monitoring nur das Ziel Umweltschutz abgefragt, so dass ein systematischer Erhebungsfehler vorliegt. Ferner gab es nachträgliche Anpassungen: Das Projekt muss zu 100 % einem Hauptziel zugeordnet werden, es sind verschiedene Gebietskategorien zu erfassen und es fand ein Wechsel des Erhebungssachverhaltes hin zu den Bewilligungen statt. Trotz der Erleichterungen infolge des gestiegenen Einsatzes von EDV führen nachträgliche Anpassungen nicht nur zu zusätzlichem Programmieraufwand sondern verursachen zusätzlichen Beratungs- und Betreuungsaufwand. Hier ist das Motto ‚weniger Anpassung ist mehr‘ durchaus eine sinnvolle strategische Zielsetzung.

Die Erhebungsbögen mussten ebenfalls aufgrund von nachträglichen Informationswünschen der EU-Kommission angepasst werden, was mit erheblichem Aufwand verbunden war. In den Leitfäden zur Evaluation formulierte die EU-Kommission sehr viele Bewertungsfragen, die möglichst mit quantifizierten Daten beantwortet werden sollten. Dies führte zu derart umfangreichen Erhebungsbögen, dass sowohl die Unternehmen als auch die Bewilligungsbehörden Probleme mit der Beantwortung der Erhebungsbögen/Fragebögen haben. Daneben ist nur ein verhaltenes Interesse vor allem seitens der Begünstigten zu erkennen, die Erhebungsbögen korrekt auszufüllen, so dass insgesamt nur wenige auswertbare Erhebungsbögen vorliegen. Hier bieten sich zwei Alternativen als Ausweg an: (1) Schaffung von Kapazitäten zur neutralen Beratung verbunden mit einer konsequenteren Durchsetzung der festgelegten Anforderungen gegenüber den Begünstigten hinsichtlich der korrekten Ausfüllung der Erhebungsbögen und (2) eine Reduktion der abgefragten Tatbestände.

Zur Alternative (2) ist anzumerken, dass die auswertbaren Erhebungsbögen sich als geeignetes Instrumentarium erweisen, um quantitative und qualitative Antworten auf die Bewertungsfragen zu geben. Das Hauptgewicht der Ergebnis- und Wirkungsmessung beruht auf den so gewonnenen Daten. Die einmal initiierte Erhebung sehr vieler Daten sollte in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden. Die Vielzahl an Meldungen, Erhebungen, etc. stößt an Grenzen der Handhabbarkeit. Durch immer neue bzw. veränderte Erhebungen wird absolut evtl. mehr erhoben, jedoch die Praxis zeigt, dass die Qualität deutlich sinkt und die Auswertbarkeit damit eingeschränkt bzw. bedroht ist. Hier ist dringender Handlungsbedarf auf allen Ebenen, um zu administrativ stufenübergreifenden Systemen zu kommen. Informationsansprüche der EU sollten nicht parallel, sondern sinnvoll verknüpft in den Bundesländern erhoben werden.

Die Bemühungen der EU in dieser Förderperiode die Wirksamkeitskontrolle zu verstärken sind zu begrüßen. Allerdings erschweren die sowohl inhaltlich als auch formal anspruchsvollen Informationswünsche der EU-Kommission eine problemlose Umsetzung. Entsprechend sind die dazu notwendigen Umdenkungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft bislang noch nicht vollständig abgeschlossen.

Positiv hervorzuheben ist, dass seit Herbst 2002 an der Konzeption eines Auswahlverfahrens gearbeitet wird. Ursache ist die Forderung der EU-Kommission nach einer Priorisierung der Anträge nach objektiven Kriterien, sobald mehr Anträge gestellt werden, als Mittel verfügbar sind. Als Problem wird die Festlegung objektiver sowie rechtlich unanfechtbarer Kriterien (z.B. bzgl. Zielerreichungsgrad) gesehen.

6.4 Änderungsvorschläge

Dringend geboten erscheint eine 1) den zeitlichen Vorgaben angemessene 2) verbindliche 3) sachgerechte partnerschaftliche Zusammenarbeit, die insbesondere seitens der EU-Kommission dem föderalen Staatsaufbau Deutschlands Rechnung trägt.

Zu 1) Voraussetzung ist eine rechtzeitige Festlegung des institutionellen Rahmens auf EU-Ebene. Die EU-Ebene ist diesbezüglich die maßgebliche Gestaltungsebene, die richtungsweisend für die Ebenen Mitgliedstaat, Bundesland und Bewilligungsbehörde ist. Spätestens 1 Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen. Ein Genehmigungsverfahren sollte die Dauer von drei Monaten möglichst nicht überschreiten. Die Kompetenz hinsichtlich der Situation und der Erfordernisse ‚vor Ort‘ liegt zweifellos in den Regionen bzw. den Bundesländern. Will man diesem Kenntnisstand gerecht werden, sollte den Regionen ein höheres Maß an Flexibilität hinsichtlich der Ausrichtung der Förderung im Rahmen definierter Plafonds für das Gesamtprogramm gegeben werden. Auch bei Änderungen im Bereich der GAK sind erhebliche Verzögerungen festzustellen, die Bewilligungen behindern. Eine deutlich Beschleunigung der notwendigen Verfahren ist auch hier geboten.

Zu 2) Bei rechtzeitiger Festlegung des Rahmens für die Förderung ist ausreichend Zeit, um Interpretationsspielräume und konkrete verbindliche Auslegungen der Rechtstexte bis zur Ebene der konkreten Förderentscheidung zu transportieren und damit Unsicherheit schon zu Beginn zu beheben. Die EU geht davon aus, dass den Fördermaßnahmen eine Interventionslogik (Bedarf-Ziele-Maßnahmen-Ergebnis-Wirkung) zugrunde liegt. Anhand dieses Ansatzes lässt sich die Konsistenz der Programmstrategie gut prüfen und bewerten. Im Bereich V&V wäre eine Strategie notwendig, die auf der für einzelne Sektoren entwickelten Interventionslogik aufbaut.

Zu 3) Die Finanzierungsmodalitäten der Maßnahme V&V erfolgen nicht problemadäquat: Insbesondere die Maßnahme „Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ ist mit größeren mehrjährigen und in der Durchführung veränderlichen Investitionsvorhaben verknüpft. Hier ist das Jährlichkeitsprinzip nicht sachgerecht. Es behindert das Projektmanagement sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite. Ein vorausschauender systematischer Dialog über „EU-konforme Förderung im Bereich dieser Maßnahme findet nicht erkennbar statt. Hier sind sowohl das Bundesland wie auch die EU-Kommission gefordert, nach neuen Wegen zu suchen, die den Interessen beider Seiten gleichermaßen gerecht werden. Die mangelnden Möglichkeiten der Einflussnahme des Ministeriums auf Regelungen der konkreten Umsetzung der Programme wurde von diesen bemängelt. Dies gilt in besonderer Weise für eine rechtzeitige Abstimmung und Systematisierung der sich auf den verschiedenen Handlungsebenen überlappenden Berichte oder auch der angestrebten Wirkungsanalyse. Nach Ansicht der Administration erlauben die Kenntnisse ‚vor Ort‘ eine Beurteilung praktikabler

oder eher hinderlicher Handlungsanweisungen und können so zu Effizienzsteigerungen in der administrativen Abwicklung führen. Dieser Ansicht stimmen die Evaluatoren zu.

Textbausteine zur Ergänzung der programmübergreifenden Evaluation