

Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

**Heinz Wendt
Inge Uetrecht**

**Josef Efken
Regine Albert**

**Zwischenbewertung von Maßnahmen der
Marktstrukturverbesserung im Rahmen
der VO (EG) 1257/99 in Deutschland :
Förderzeitraum 2000-2003 ; Auszüge GAK-Bericht
Präsentation auf der Marktstruktureferentensitzung 8. Sept.
2004**

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

Also available at:
http://www.ma.fal.de/dokumente/aktuell_doc/EVALuation_GAK_ppt_.pdf

**Zwischenbewertung von Maßnahmen
der Marktstrukturverbesserung im
Rahmen der VO (EG) 1257/99
in Deutschland**

Förderzeitraum 2000 - 2003

Auszüge GAK-Bericht

Heinz Wendt
Josef Efken
Inge Uetrecht
Regine Albert

**Bundeforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik**



Gliederung

- Hintergrund
 - ⇒ Ziele GAK allgemein, Förderbereiche, Grundsätze, Markterfordernisse
- Analyse Grundsätze
 - ⇒ wesentliche Elemente der Fördergrundsätze
 - ⇒ Bedeutung der Grundsätze
- Bewertung Grundsätze
 - ⇒ Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit
 - ⇒ Nutzen Landwirtschaft
 - ⇒ Aufwand/Nutzen
- Schlussfolgerungen und Änderungsvorschläge

Zielsetzung GAK allgemein

- die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Forstwirtschaft stärken, bzw.
- die Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaft ermöglichen
- eine Verbesserung der Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung bewirken
- sowie den Küstenschutz verbessern
- Erweiterung Ziel- und Aufgabenkatalog 1993 um „ Sicherung und Stärkung ländlicher Raum“
- Umnutzung Bausubstanz als eigenständiger Fördertatbestand 1997
- Neuausrichtung ab Rahmenplan 2002-2005 im Rahmen Agrarwende
 - Anstöße zur Entwicklung der ländlichen Regionen
 - Förderung Ökolandbau
 - höhere Standards bei Umwelt-und Tierschutz

Förderbereiche

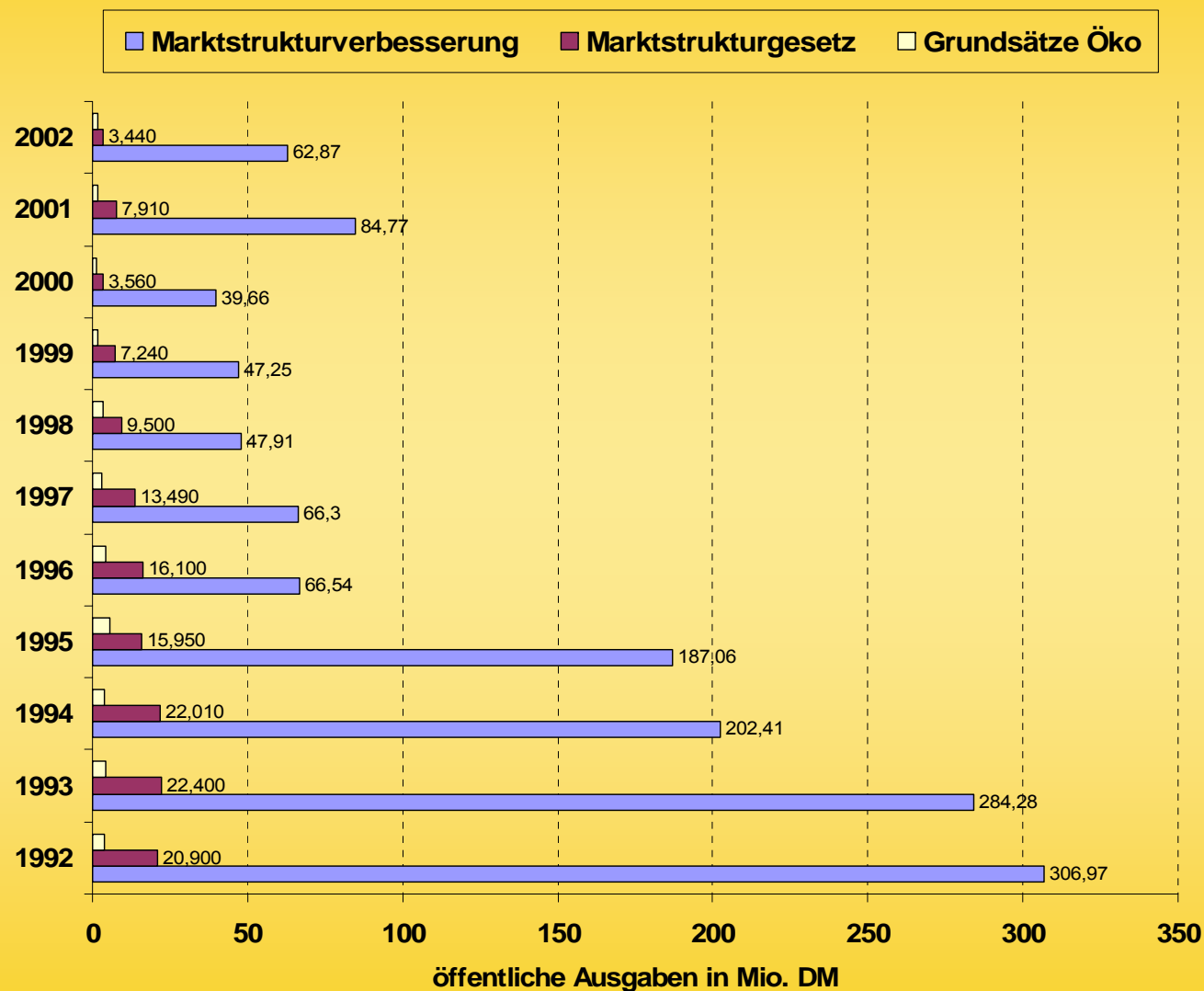
- Verbesserung der ländlichen Strukturen
- **Verbesserung der (Produktions-) und Vermarktungsstrukturen**
- Nachhaltige Landwirtschaft
- Forsten
- Sonstige Maßnahmen
- Küstenschutz

Förderbereich Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen

Seit 2002 gelten für die Förderung vier Grundsätze

- für die Förderung im Bereich der **Marktstrukturverbesserung**
- für die Förderung aufgrund des **Marktstrukturgesetzes**
- für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung **regional** erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
- für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung **ökologisch** erzeugter landwirtschaftlicher Produkte

Bedeutung der Grundsätze 1992 - 2002



Markterfordernisse

- Markt wird von Nachfrage determiniert (nicht suchen nach Absatzmöglichkeiten für vorhandene Produkte)
- Marktimpulse dringen über Wertschöpfungsketten schnell und effizient zum Landwirt
- vom Markt gewünschte besondere Produkteigenschaften werden i.d.R. honoriert (Absatzsicherheit, ggf. höhere Preise, höhere Wertschöpfung)
- VO 178/2002 fordert Rückverfolgbarkeit ab 2005

Zuwendungsempfänger nach GAK-Grundsätzen

MSV

- Unternehmen V&V
- EZG nach 7 Jahren

MStrG

- anerkannte EZG bzw. Vereinigung (I) nach MStrG
- Unternehmen, die mit EZG kooperieren (II) nach MStrG

Öko

- Zusammenschlüsse von mind. 5 Erzeugern (EZZ), die VO (EG) 2092/1991 unterliegen
- Unternehmen V&V, die VO (EG) 2092/1991 unterliegen

Regio

- Zusammenschl. von mind. 5 Erzeugern (EZZ), die sich Kontrollen u.a. bzgl. regionaler Herkunft unterwerfen

Fördertatbestände nach GAK-Grundsätzen

Fö.- Tatbe- stände	MSV	MStrG <i>Startbeihilfen/Organisationskosten</i>	Öko	Regio
		<ul style="list-style-type: none"> Startbeihilfen zu Organisationskosten für (I); inkl. Kosten Qualitätskontrollen durch Dritte und 	<ul style="list-style-type: none"> Organisationskosten Neugründung Organisationskosten wesentliche Erweiterung (>30% Umsatz; vor 2002 >40%; vor 2000 >50%) 	im wesentlichen vergleichbar Öko
<ul style="list-style-type: none"> Neu- und Ausbauten inkl. technischer Einrichtungen innerbetriebliche Rationalisierung Modernisierung 		<p style="text-align: center;">Investitionsbeihilfen</p> <ul style="list-style-type: none"> Erstinvestitionen für (I) in den ersten 7 J. marktger. Aufber.; Transport; Anwend. Erz.- und Qual.-Reg. Investitionsbeihilfen für (II) 	<ul style="list-style-type: none"> Investitionen (seit 2002 inkl. Kosten Vorplanung) von EZZ Investitionen (seit 2002 inkl. Kosten Vorplanung) von Öko-Unternehmen V&V 	im wesentlichen vergleichbar Öko
		<p style="text-align: center;">Vermarktungskonzeptionen</p> <ul style="list-style-type: none"> seit 2001 Einführung von QMS und UMS und deren Erstzertifizierung im Rahmen Orga-Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> Einführung QMS und UMS inkl. Erstzertifizierung seit 2000 für EZZ und Öko-Unternehmen V&V und Ausbildung für Anwendung seit 2002 seit 1999 Erarbeitung von Vermarktungskonzeptionen 	im wesentlichen vergleichbar Öko

Fördervoraussetzungen/-einschränkungen nach GAK-Grundsätzen

MSV

MStrG

Öko

Regio

Wirtschaftlichkeit des Zuwendungsempfängers und des Projektes

Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz

Nachweis normaler Absatzmöglichkeiten, Berücksichtigung Regelungen GMO

grundsätzlich Ausschluss Einzelhandelsstufe (begrenzte Ausnahme bei ÖKO und Regio)

- i.d.R. Plan gemäß Art. 40 VO (EG) 1257/1999
- Ausschluss Einzelhandelsstufe
- Investitionsbeihilfen nur für in Anhangliste MStrG genannte Produkte; darüber hinaus keine sektoralen Begrenzungen
- mindestens 5 J. Dauer
- Kontrolle nach EG-Öko-Verordnung
- alle relevanten Sachverhalte schriftlich fixieren
- **Kontrolle regional erzeugt:** Erzeugnisse, die in einer Erzeugungsregion produziert und in einer Vermarktungsregion abgesetzt werden
- **Kontr. Erzeugungsregion:** ein ausschließl. nach natürlichen und/oder historischen Gegebenheiten abgegrenzter zusammenhäng. Raum in einem oder mehreren Bundesländern
- Ausschluss von EZZ oberhalb der Mindestmengen MStrG sowie GMO O&G, wenn Umsatz > 1,5 Mio €

Fördervoraussetzungen/-einschränkungen nach GAK-Grundsätzen

MSV

- Förderung der Sektoren Vieh und Fleisch, Milch und Milcherzeugnisse, Eier und Geflügel, Getreide, Wein und Alkohol, Obst und Gemüse, Kartoffeln, nachwachsende Rohstoffe, andere tierische Erzeugnisse, andere pflanzliche Erzeugnisse vorgesehen ist unter Ausschluss der Schlachtung im Sektor Vieh und Fleisch und der Ölmühlen sowie einer Einzelfallprüfung im Sektor Nachwachsende Rohstoffe bei Biodiesel
- mindestens 50% (vor 2000 40%) Vertragsbindung für 5 J.

MStrG

- Beihilfefähig ist bei Investitionen von Unternehmen (II) nur der auf Lieferverträge mit EZGen fallende Investitionsanteil
- Invest. von Unternehmen (II): Verbesserung Marktstruktur, wenn 40% über Lieferverträge gesichert

Öko

- Übereinstimmung Konzeption und Ziele mit Grundsatz inkl.
 - realistische Preis- und Marktentwicklungen
 - neue Märkte und Nachfragebedarf aufzeigen
 - landwirtschaftlicher Erzeugung nutzen
 - zielgemäße verbindliche Erzeugungs- und Abnahmebedingungen
- **Kontr. Vermarktungsregion:** die Erzeugungsregion und/oder eine der Erzeugungsregion nahe gelegene Region, die ausreichende Absatzchancen für die regionalen Produkte bietet; (ab 2004) oder mehrere der Erzeugungsregion nahegelegenen Regionen, die ausreichende Absatzchancen für die regionalen Produkte bieten

Regio

- **Kontrolle Qualitätsprodukte:** Erzeugnisse, die in mindestens einem Kriterium, welches das Produktionsverfahren oder die Produkteigenschaften betreffen kann, über den gesetzlichen Standards liegen oder Anforderungen bzw. Normen erfüllen, die deutlich höher oder spezifischer sind als die in den relevanten Bestimmungen der Gemeinschaft oder des Mitgliedstaates festgelegten (ab Rahmenplan 2003–2006; vorher Erfüllung von einem von 5 in den Grundsätzen genannten Kriterium)

Förderkonditionen nach GAK-Grundsätzen

MSV

MStrG

Öko

Regio

Startbeihilfen/Organisationskosten

- Startbeihilfen für 3 Jahre degressiv gestaffelt 3%, 2%, und 1% der Verkaufserlöse der EZG
- ab 2002 Förderung Orga-Kosten bis zu 60% in den ersten zwei Jahren, danach bis zu 10% der Verkaufserlöse; Förderbetrag jährlich mit degressiver Staffelung begrenzt

im wesentlichen vergleichbar Öko

Investitionsbeihilfen

- im Rahmen GAK bis zu 30 % im Ziel-1-Gebiet und sonst bis zu 25 %
- bei Kofinanzierung EAGFL bis zu 35 % (Vorperiode 45%) im Ziel-1-Gebiet und sonst bis zu 30 % (35%)
- 25% im Rahmen GAK
- bei Kofinanzierung EAGFL bis zu 35 %
- ab 2002 bis zu 40% für EZZ (vorher 30%) und Öko-Unternehmen bei 40%iger Auslastung über Verträge mit EZZ und bis zu 35% bei Verträgen mit Einzelerz.

im wesentlichen vergleichbar Öko

Vermarktungskonzeptionen

- bis zu 50%, max. 100.000 € in 3 J., seit 2003 bei Anrechnung aller Beihilfen nach §13 Gemeinschaftsrahmen

im wesentlichen vergleichbar Öko

Wichtige Änderungen der Fördergrundsätze seit 2000

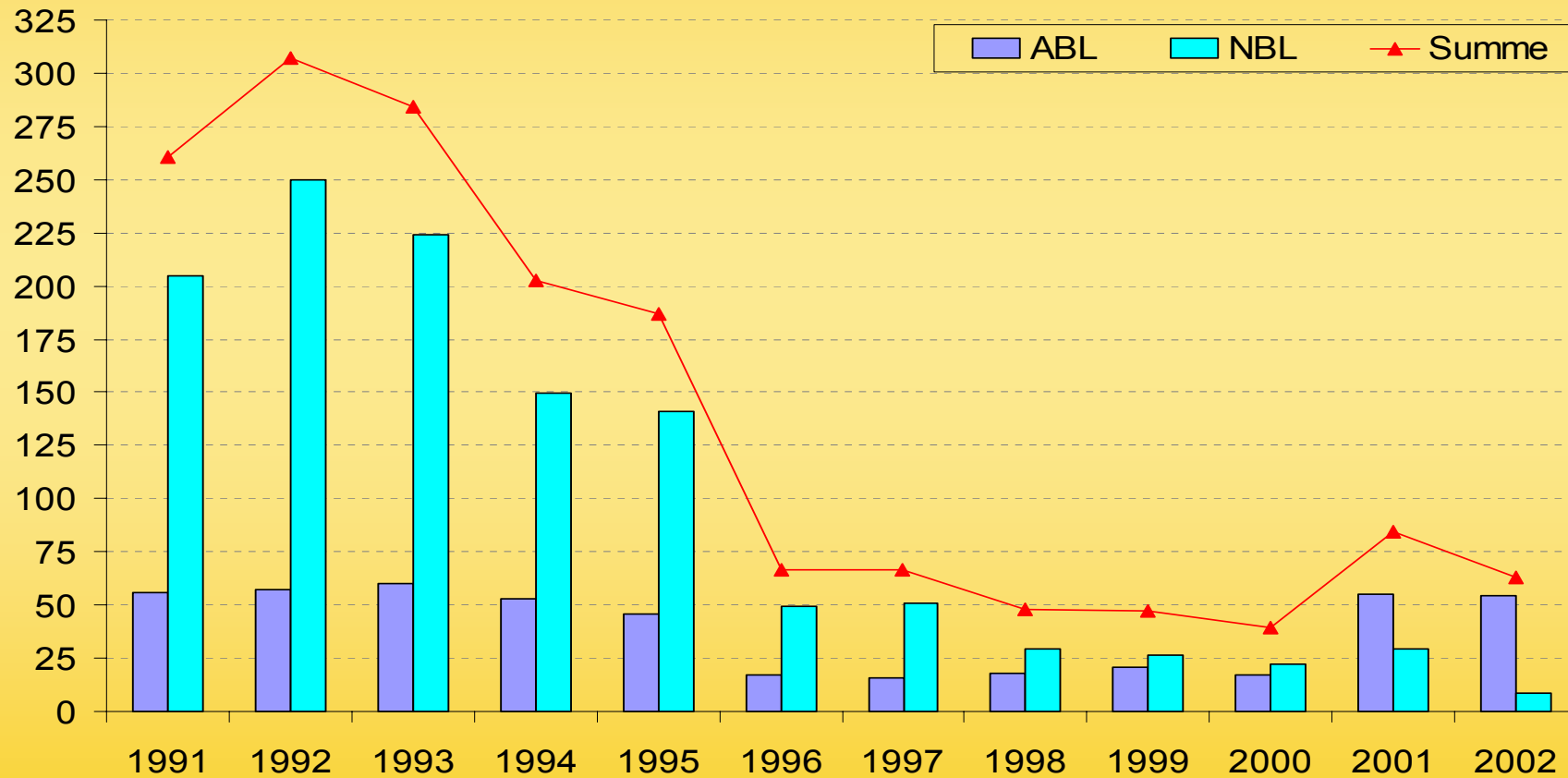
MSV	MStrG	Öko	Regio
inhaltlich:			
<ul style="list-style-type: none"> Wegfall sektoraler Beschränkungen der Auswahlkriterien 	<ul style="list-style-type: none"> Gültigkeit Grundsätze auch in NBL seit 2000 	<ul style="list-style-type: none"> Veränderung Bemessungsgrundlage: Förderung Orga-Kosten ab 2002 in ersten zwei Jahren von Anteil an Verkaufserlösen auf anteilige Förderung (bis zu 60%) umgestellt 	im wesentlichen vergleichbar Öko
<ul style="list-style-type: none"> Ausweitung förderfähiger Sektoren 	<ul style="list-style-type: none"> Fö Qualitätskontrollen durch Dritte ab 2001 	<ul style="list-style-type: none"> Verbesserung Fö.-Sätze: Investitionen EZZ und Öko-Unternehmen seit 2004 von 30 auf 40% bzw. 25 auf 35% 	im wesentlichen vergleichbar Öko
<ul style="list-style-type: none"> zusätzliche Flexibilität durch Festlegung Fördermittel für Maßnahme V&V und nicht einzelne Sektoren 	<ul style="list-style-type: none"> Fö QMS und UMS ab 2001 	<ul style="list-style-type: none"> Ausweitung Fö.-Gegenstände: Orga-Kosten Erweiterung; QMS und UMS; Vermarktungskonzeptionen inkl. Ausbildung; 	im wesentlichen vergleichbar Öko

administrativ:

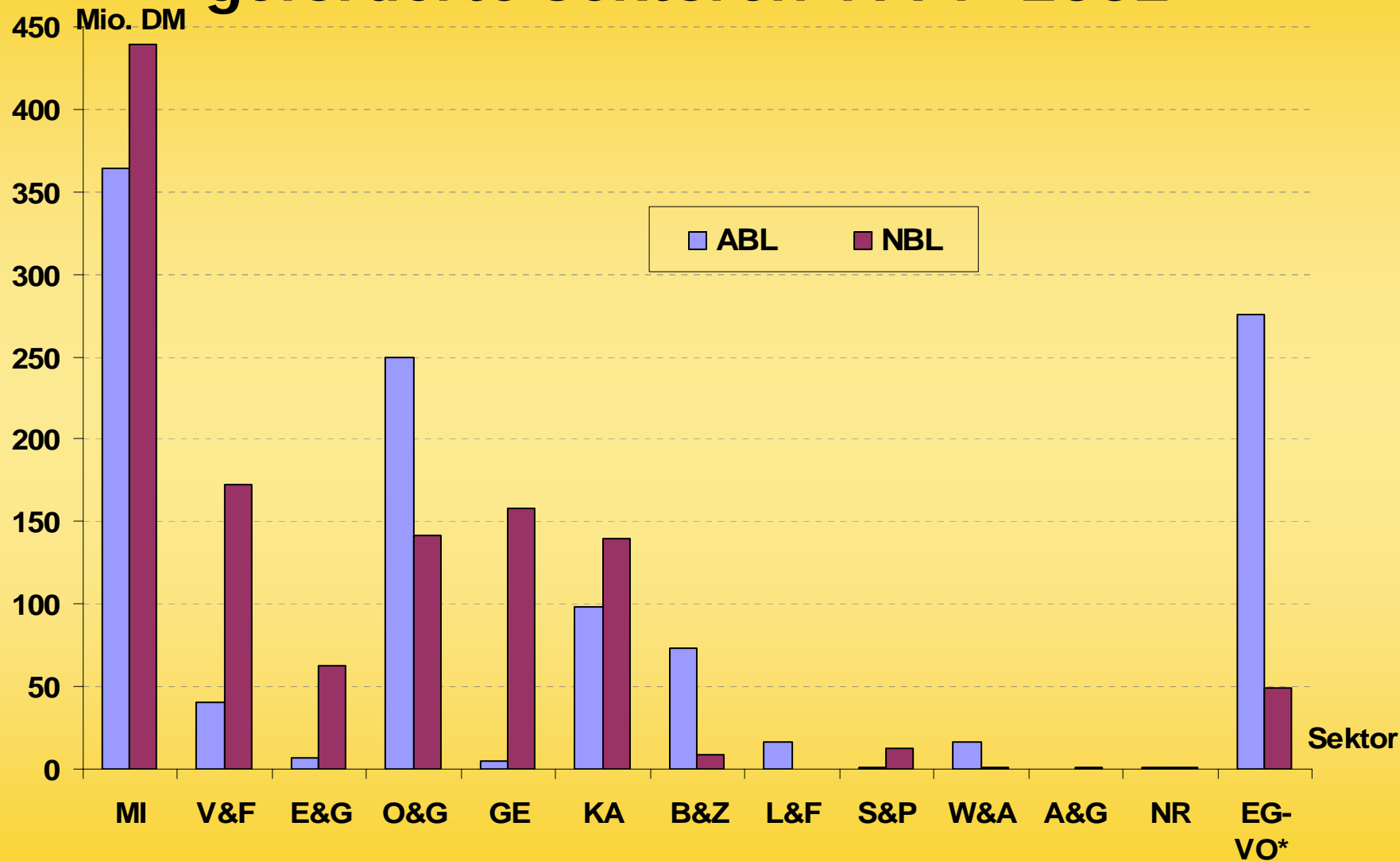
Wechsel in Garantieteil EAGFL außerhalb Ziel 1
 striktere Finanzabwicklung und Kontrolle (u.a. Jährlichkeitsprinzip,
 Wirksamkeitskontrolle über Begleit- und Monitoringsysteme)

Marktstrukturverbesserung: Maßnahmen Bundesländer 1991 -2002

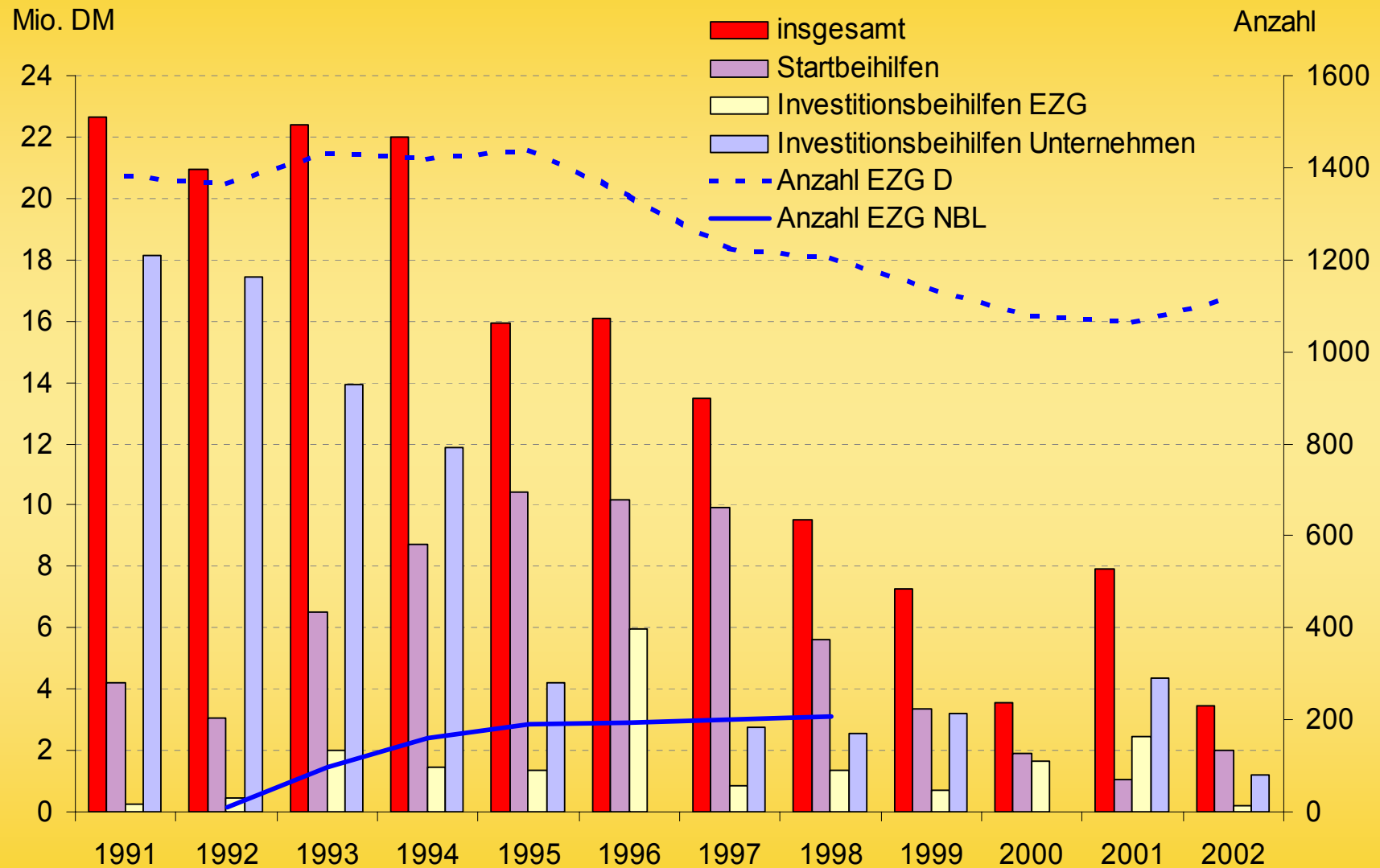
Mio. DM



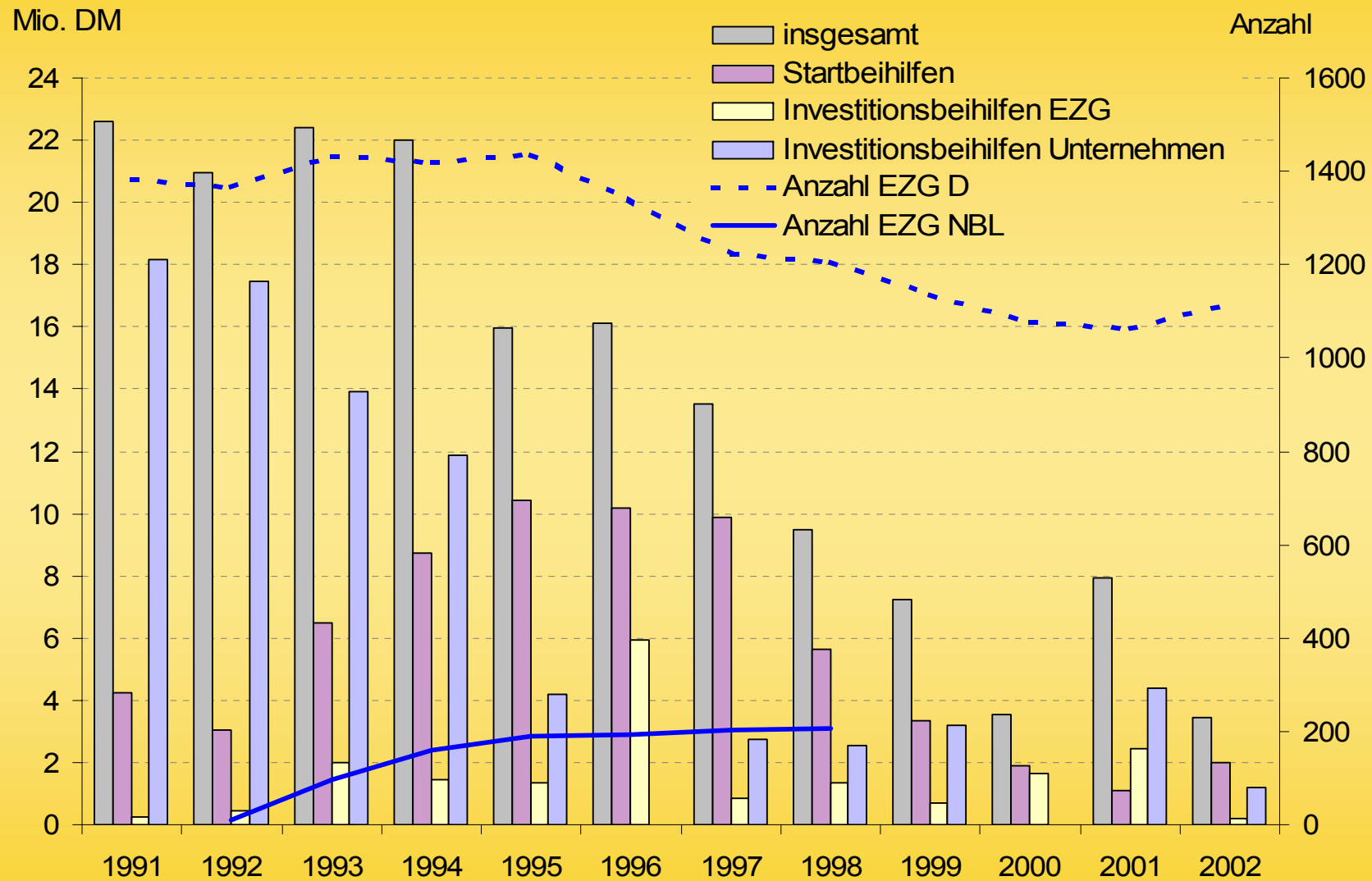
Marktstrukturverbesserung: geförderte Sektoren 1991 -2002



Marktstrukturgesetz: Fördertatbestände nach MStrG 1991 -2002

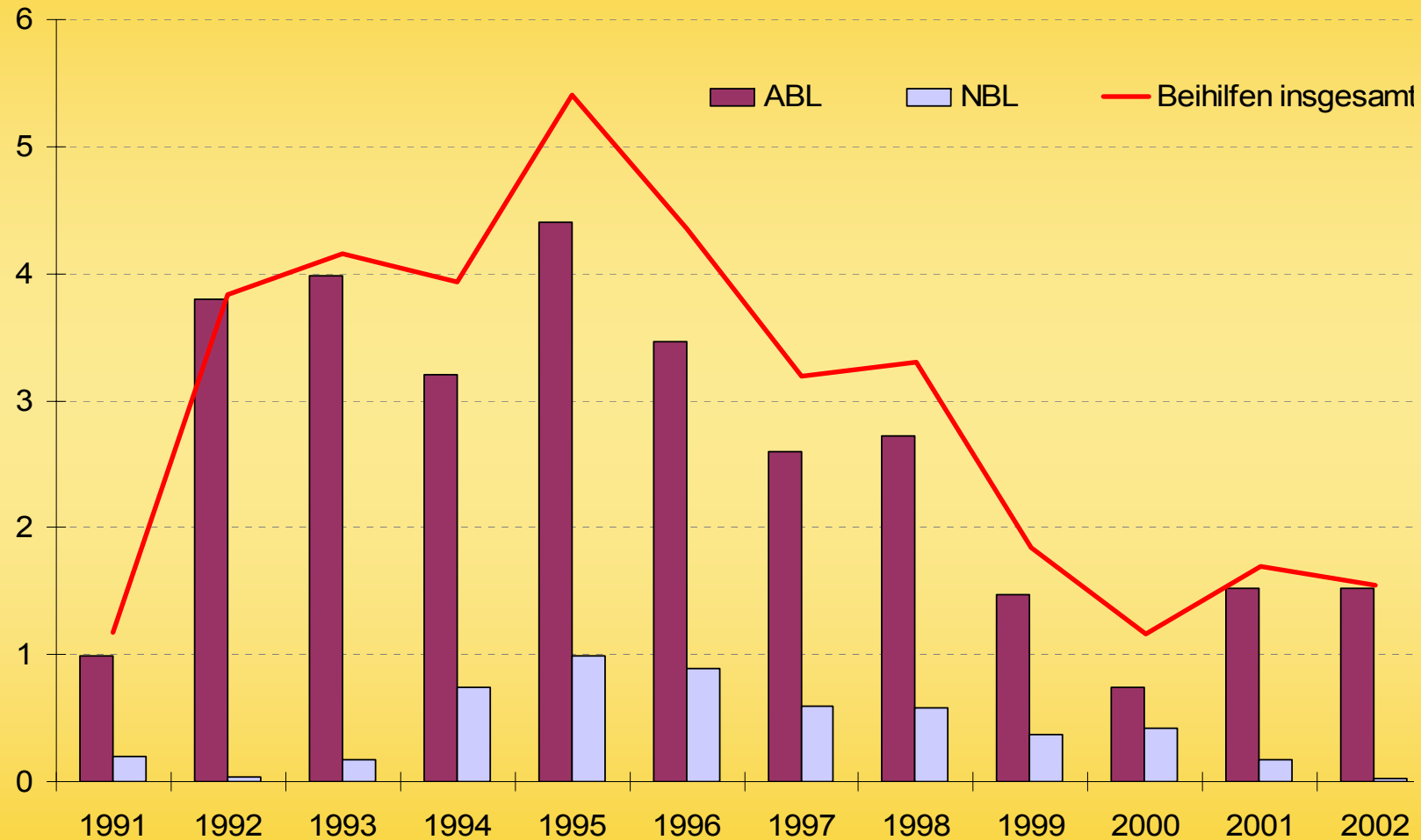


Förderung nach MStrG 1991-2002

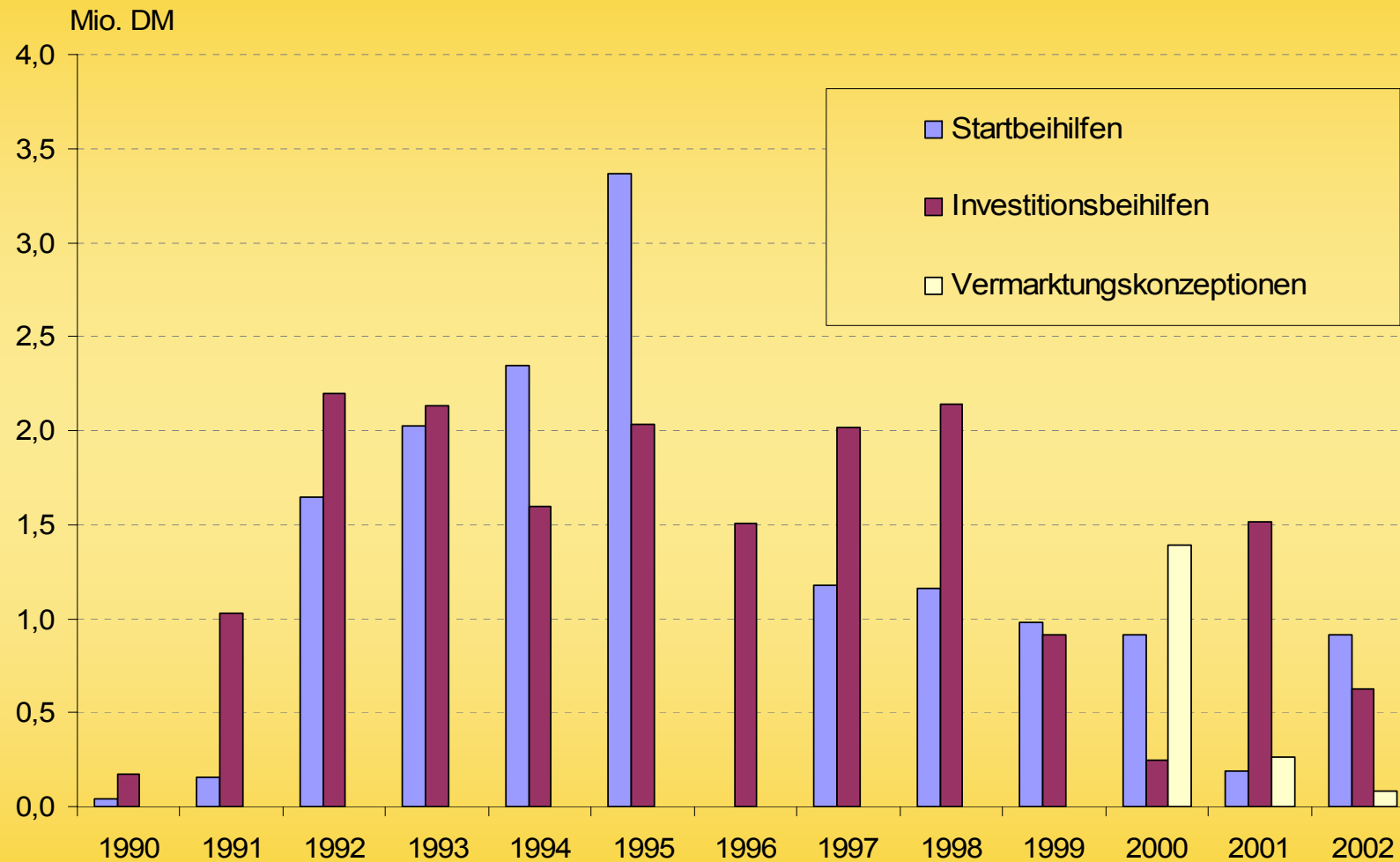


Öffentliche Ausgaben Grundsätze 'Öko' 1991-2002

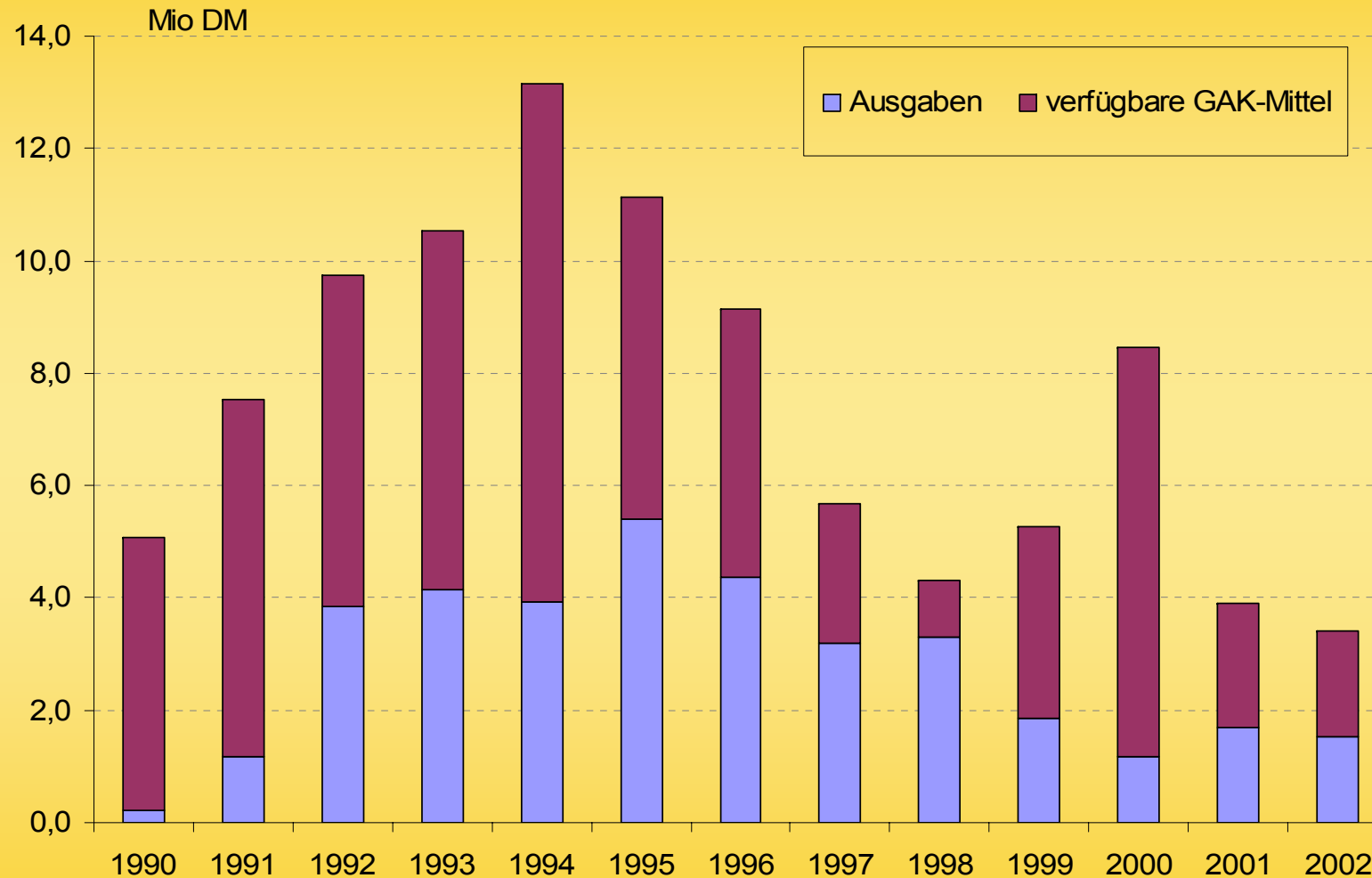
Mio. DM



Öffentliche Ausgaben Grundsätze 'Öko' 1991-2002 nach Fördertatbeständen



Öffentliche Ausgaben Grundsätze 'Öko' 1991-2002: Verfügbare Mittel und Ausgaben



Kennzahlen zu Fördertatbeständen Grundsätze 'Regio'

Fördertatbestand	Förderung angeboten	Anträge	Bewilligungen
	Zahl der Länder	Zahl der Anträge / Bewilligungen	
Investitionsbeihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugerzusammenschlüssen	13	5	3
Investitionsbeihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung von Unternehmen	13	8	6
Investitionsbeihilfen auf der Einzelhan- delsstufe	10	1	1
Beihilfen für Organisationskosten (Startbeihilfen)	11	15	14
Beihilfen für Vermarktungskonzeptionen	12	9	8
Förderung von Qualitäts- und Umwelt- managementsystemen	11	0	0
Insgesamt		38	32

1) einschließlich Land mit Umstellung ab 2003

Quelle: Angaben der Länder, hier zitiert nach BMVEL, Ref. 421, (2003).

Bewertung: Stärkung Wettbewerbsfähigkeit

Entscheidend für Markterfolg: Teilnahme an Wertschöpfungsketten, weniger die bei Einführung des Marktstrukturgesetzes noch prägende Vorstellung einer gleichgewichtigen Marktmacht

- Investitionsförderung bei Marktteilnehmern mit fundierten Kenntnissen und Kontakten zu den Zielmärkten entspricht diesen Markterfordernissen
 - > hohe Eigenbeteiligung der Investoren mindert das Risiko von Fehlinvestitionen
 - > V&V eher geeigneter Impulsgeber als die Landwirtschaft
 - > Grundsatz MSV erfüllt die Voraussetzungen aufgrund der Marktnähe am besten
 - > einer Wirkungsmessung vergleichsweise gut zugänglich
- Investitionsförderung mit vertraglichen Lieferverpflichtungen verknüpft mindestens zwei Marktstufen einer Wertschöpfungskette
 - > stärkt die Wettbewerbsfähigkeit
 - > umgesetzt bei MSV und Förderung von Unternehmen in anderen Grundsätzen
 - > Verknüpfung fehlt bei Investitionsförderung EZG und EZZ; lediglich Nachweis ‚Absatzmengen nachhaltig erreichbar‘

Bewertung: Stärkung Wettbewerbsfähigkeit

- Auswahl von Sektoren mit Förderbedarf und Fö.-Tatbeständen schwierig
 - > Mitnahmeeffekte (wettbewerbsfähige Begünstigte, Startbeihilfen, Orga-Kosten)
 - > Bedarfsermittlung: Schwächen abbauen versus Stärken sichern
 - > politische Schwerpunktsetzung mit enttäuschender Resonanz (Öko, Regio)
 - > Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Grundsätzen aufgrund von Unterschieden bei sektoralen Begrenzungen, Fördersätzen, Bemessungsgrundlage
- Startbeihilfen und Beihilfen zu Organisationskosten im Blick auf Ausrichtung auf Markterfordernisse schwierig zu beurteilen, oft geprägt von Wunschenken und unzureichendem Realitätsbezug im Blick auf mittelfristige Tragfähigkeit
 - > Erfahrungen bei EZG kaum zufriedenstellend, eher kritisch beurteilt, wenig belastbare Fakten
- Beihilfen zu Vermarktungskonzeptionen und anderen Kosten mögen in einzelnen Fällen (mangelnde Finanzkraft, hohes Erfolgsrisiko) die Wettbewerbsfähigkeit stärken, grundsätzlich bleibt Förderung von Projekten ohne ausreichende Marktkenntnis der Antragsteller problematisch; Markterschließung vorrangig unternehmerische Eigenleistung, die vom Markterfolg entlohnt wird

Bewertung: Nutzen Landwirte

- Förderung V&V fördert Wettbewerb in Landwirtschaft (survival of the fittest)
- Landwirte profitieren von Wettbewerbsfähigkeit ihrer Abnehmer vor allem durch Absatzsicherung
 - > Marktorientierung sichert Verbleiben im Markt
 - > Erwartung höherer Preise für vorhandene Produkte wird oft enttäuscht; wesentlich höhere Wertschöpfung über Produkte mit neuen marktgerechten Eigenschaften
- Lieferbindung sichert Absatz
 - > konsequent umgesetzt bei Förderung Unternehmen nach MStrG, Öko und Regio, weniger bei MSV
- Nutzen Förderung nach MStrG wird eher bezweifelt
 - > Defizite in Organisation und Geschäftsführung
 - > Angebotsbündelung unzureichend, Andienungspflicht oft nicht umgesetzt
 - > Mindestmengen EZG zu gering
 - > Begrenzung auf ein Produkt
- Nutzen Öko und Regio belastbar nicht untersucht, geringe Inanspruchnahme lässt Zweifel an Notwendigkeit aufkommen

Bewertung: Aufwand/Nutzen

- Beurteilung schwierig wegen mangelnder belastbarer Daten und ausreichender Erfolgskontrolle; am ehesten mit vertretbarem Aufwand bei Investitionsförderung möglich
- Verhältnis Investitionsvolumen zu Bearbeitungsaufwand bei Investitionsförderung am günstigsten
- spezifische sektorale Schwerpunktsetzungen mit hohem Bedarf an Detailregelungen und laufendem Anpassungsbedarf

Schlussfolgerungen/Änderungsvorschläge

- Überprüfung bestehender GAK-Grundsätze gemessen an veränderten Rahmenbedingungen notwendig
- Investitionsförderung im Rahmen der GAK entspricht den Markterfordernissen (Einbindung in Wertschöpfungsketten) am ehesten
- Regelungen Investitionsförderung sollten über Grundsätze hinweg vereinheitlicht werden (Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen)
- Konzentration Förderung auf Investitionen in einem Grundsatz
 - Startbeihilfen, Beihilfen Orga-kosten verzichtbar
 - EZG/EZZ partizipiert durch Einbindung in Wertschöpfungsketten an deren Markterfolg (Absatzsicherung, Absatzausweitung) bzw. nutzt Präferenzen für höhere Erlöse
 - rückläufige bzw. geringe Inanspruchnahme
 - hoher Verwaltungsaufwand (Abwicklung, inhaltliche Ausgestaltung Grundsätze)
 - schnellere Reaktion auf Marktveränderungen (Investoren suchen sich geeignete Marktpartner und etablieren geeignete Organisationsformen; mangelnde Schnelligkeit und Flexibilität bei Ausgestaltung Förderbedingungen)
 - Staffelung Förderhöhe nach Schwerpunkten
 - Lieferbindung
 - Öko, Regio
 - wesentliche Ziele genau definieren ohne sektorale Begrenzungen
 - QMS UMS ggf. als Fördertatbestände aufnehmen (aber Gefahr Mitnahmeeffekte)

Schlussfolgerungen/Änderungsvorschläge

- Mut zur Abschaffung von politisch erwünschten, von der Praxis aber wenig angenommenen Förderbereichen (Öko, Regio) statt Versuch, durch aufwändige neue Detailregelungen Akzeptanz in Praxis zu erhöhen
- Vorkehrungen für Beurteilung Fördererfolg schaffen
- Second-best-Lösung Förderung MStrG
 - Startbeihilfen verzichtbar
 - Aufhebung Andienungspflicht drastisch erschweren
 - professionelle Geschäftsführung als Anerkennungsvoraussetzung
 - Tätigwerden EZG im Rahmen mehrerer DVO ermöglichen
- Second-best-Lösung Förderung MSV
 - Förderung weitgehend auf Produkte mit Lieferbindung begrenzen
 - Staffelung Fördersätze nach Intensität Lieferbindung
- Second-best-Lösung Förderung Regio
 - Konzentration auf investive Förderung; Herausnahme Orga-Kosten, Vermarktungskonz.
 - Herausnahme aus GAK-Förderung und landesspezifische Förderung
- Second-best-Lösung Förderung Öko
 - Konzentration auf investive Förderung; Herausnahme Orga-Kosten, Vermarktungskonz

Um klar zu sehen,
genügt oft schon
ein Wechsel
der Blickrichtung.



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit