Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

Josef Efken
Rainer Klepper
Oliver von Ledebur
Heinz Wendt

Staatliche Fördermaßnahmen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Vermarktungs- und Verarbeitungsunternehmen landwirtschaftlicher Produkte auf dem Prüfstand

Manuskript, zu finden in www.fal.de

Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2001

STAATLICHE FÖRDERMAßNAHMEN ZUR ERHÖHUNG DER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT VON VERMARKTUNGS- UND VERARBEITUNGSUNTERNEHMEN LANDWIRTSCHAFTLICHER PRODUKTE AUF DEM PRÜFSTAND

Referat

von

J. Efken*, R. Klepper*, O. v. Ledebur*, H. Wendt*

* Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.
vom 08. bis 10. Oktober 2001 in Braunschweig

1. Einleitung

Eine hohe Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die landwirtschaftliche Rohprodukte vermarkten und/oder verarbeiten, ist eine wichtige Voraussetzung zur Sicherung des Absatzes landwirtschaftlicher Produkte und damit des Einkommens der Landwirtschaft insbesondere bei voranschreitender Liberalisierung. Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsbereiche, die der Landwirtschaft nachgelagert sind, hat im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU seit langem Bedeutung und fand in Investitionsfördermaßnahmen ihre Konkretisierung. Mit der VO (EG) 866/1990 ist diese Förderung seit 1990 auch in die Strukturpolitik der EU eingebettet.
Der fortdauernde Einsatz finanzieller Mittel in diesem Bereich wirft – auch vor dem Hintergrund angespannter Haushalte – zunehmend die Frage nach der Effizienz dieses Mitteleinsatzes auf. In diesem Beitrag werden die institutionellen Grundlagen und Ziele sowie die tatsächliche Ausgestaltung am Beispiel der Förderung zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse nach VO (EG) 866/1990 bzw. später ersetzt durch VO (EG) 951/1997 in der Förderperiode 1994-1999 dargestellt. Es wird ein geeigneter methodischer Ansatzes erläutert und ausgewählte Ergebnisse präsentiert sowie Rückschlüsse für die Ausgestaltung künftiger Förderprogramme aber auch die Evaluierung abgeleitet.

2. Strategie der EU

Für den Start des Gemeinsamen Binnenmarktes Anfang 1993 sollten die Startbedingungen in den europäischen Regionen besser angeglichen sein. Deshalb enthielt die 1987 verabschiedete Einheitliche Europäische Akte auch das Ziel, das wirtschaftliche und soziale Gefälle zwischen den europäischen Regionen zu verringern. Um die Stellung der benachteiligten Regionen in einem gemeinsamen Binnenmarkt zu stärken, begann man bereits 1989 mit einer tiefgreifenden Reform der gemeinschaftlichen Strukturpolitik. Sie sollte einerseits durch die Ermittlung konkreter Problembereiche zielgerichteter agieren und andererseits durch eine beträchtliche Aufstockung ihrer finanziellen Mittel an Wirkung gewinnen. Die zur Umsetzung bestehenden Fonds verfügten im Zeitraum 1994 bis 1999 über 154,5 Mrd. ECU (Ausstattung in der Förderperiode 1989-1993: 64 Mrd. ECU in Preisen von 1989), (EU-KOMMISSION 1996)[1]. Die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1993, mit der die Wirtschafts- und Währungsunion anvisiert wurde, unterstrich und erweiterte diese Zielrichtung.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die hier behandelte **EU-Strukturpolitik** in den 90er Jahren basiert auf der oben angesprochenen Reform Ende der 80er Jahre. Die erneute Reform Ende der 90er Jahre für den Zeitraum ab dem Jahr 2000 ist nicht Gegenstand der Betrachtungen. Die rechtlichen Grundlagen beruhen vornehmlich auf Art. 130 des EU-Vertrages und wurden allgemein in der sogenannten Rahmenverordnung über die Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und der Durchführungsverordnung hinsichtlich der Durchführung der Interventionen der Strukturfonds formuliert[2].
Die Reform der EU-Strukturpolitik lässt sich an den vier formulierten Grundsätzen der strukturpolitischen Aktionen festmachen:

---

[1] Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF), Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL).
[2] Im Text erwähnte Verordnungen und sonstige Rechtstexte sind im Literaturverzeichnis aufgeführt.

I. Die **Konzentration** der Aktionen auf sechs vorrangige Entwicklungsziele zur Fokussierung der Aktionen auf förderwürdige Sachverhalte und konkret genannte Regionen bei festgelegtem Mitteleinsatz.
II. Die **Programmplanung**, die die Erarbeitung mehrjähriger Entwicklungsprogramme einfordert inklusive konkreter Angaben über den Finanzbedarf und der Bestimmung der Aufgaben und Anwendungsbereiche der einzelnen Strukturfonds.
III. Die **Partnerschaft**, die eine möglichst enge Abstimmung auf sämtlichen Stufen der Programmplanung sowie zwischen der EU-Kommission und sämtlichen zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden des Mitgliedstaates erfordert.
IV. Die **Zusätzlichkeit** soll verhindern, dass die Mittel der Strukturfonds lediglich die nationalen Strukturbeihilfen ersetzen, d.h. die nationalen Strukturausgaben müssen mindestens dem Betrag des vorangegangenen Programmplanungszeitraumes entsprechen.

Sichtbarstes Ergebnis der Grundsätze war die Formulierung der fünf, später sechs Ziele der Strukturpolitik. Für die weiter unten behandelten Aktionen zur Marktstrukturverbesserung sind vornehmlich das

Ziel 5a: Anpassung der Agrar- und Fischereistrukturen im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

und zusätzlich das

Ziel 5b: Erleichterung der Entwicklung und Strukturanpassung ländlicher Gebiete mit Entwicklungsrückstand

relevant.

Neben den vier Grundsätzen und den Zielen werden die übergeordneten Verwaltungsvorschriften (Finanzabwicklung und –kontrolle, Entscheidungswege, Pläne etc.), die Fördersätze sowie die notwendige Übereinstimmung mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in den VO geregelt. Durch ihre explizite Nennung gewannen die **Beurteilung,** die **Begleitung und Bewertung sowie** die **Bekanntmachung** an Bedeutung. Ein Resultat ist unter anderem die verbindliche Evaluation der Programme.

Zur finanziellen Unterstützung der EU-Aktionen bestehen die verschiedenen Finanzinstrumente bzw. Fonds, die direkt den sechs Zielen zugeordnet wurden und deren Aufgaben und Aufgabenbereiche in eigenen Durchführungsverordnungen festgelegt sind. Dadurch können Prioritäten präziser festgelegt und verfolgt werden und die speziellen Programme und Maßnahmen der Umsetzungsebene auf die oben genannte Gesamtstrategie ausgerichtet werden.

Die konkrete Arbeitsebene der EU-Strukturpolitik ergibt sich aus den spezifischen Verordnungen für die jeweiligen Interventionsbereiche. Im Falle der Marktstrukturpolitik sah die EU gemäß Ziel 5a) in dem der Landwirtschaft nachgelagerten Bereich Handlungsbedarf und entsprach diesem unter anderem durch die „VO (EG) 951/1997 [vorher VO (EG) 866/1990] zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse“. Die Verordnung erhält ihre Finanzierung über das Finanzierungsinstrument (den Fonds) EAGFL-A. Zielgruppe sind Unternehmen und Erzeugerorganisationen, die sich mit der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe befassen. In der Verordnung erfolgt eine spezifische Konkretisierung der Verwaltungsvorschriften und Fördersätze sowie der Planerstellung und -umsetzung etc.

Neben den Regelungen der VO werden auf EU-Ebene zusätzliche Rahmenbedingungen festgelegt, die bei Fördermaßnahmen zu beachten und einzuhalten sind:

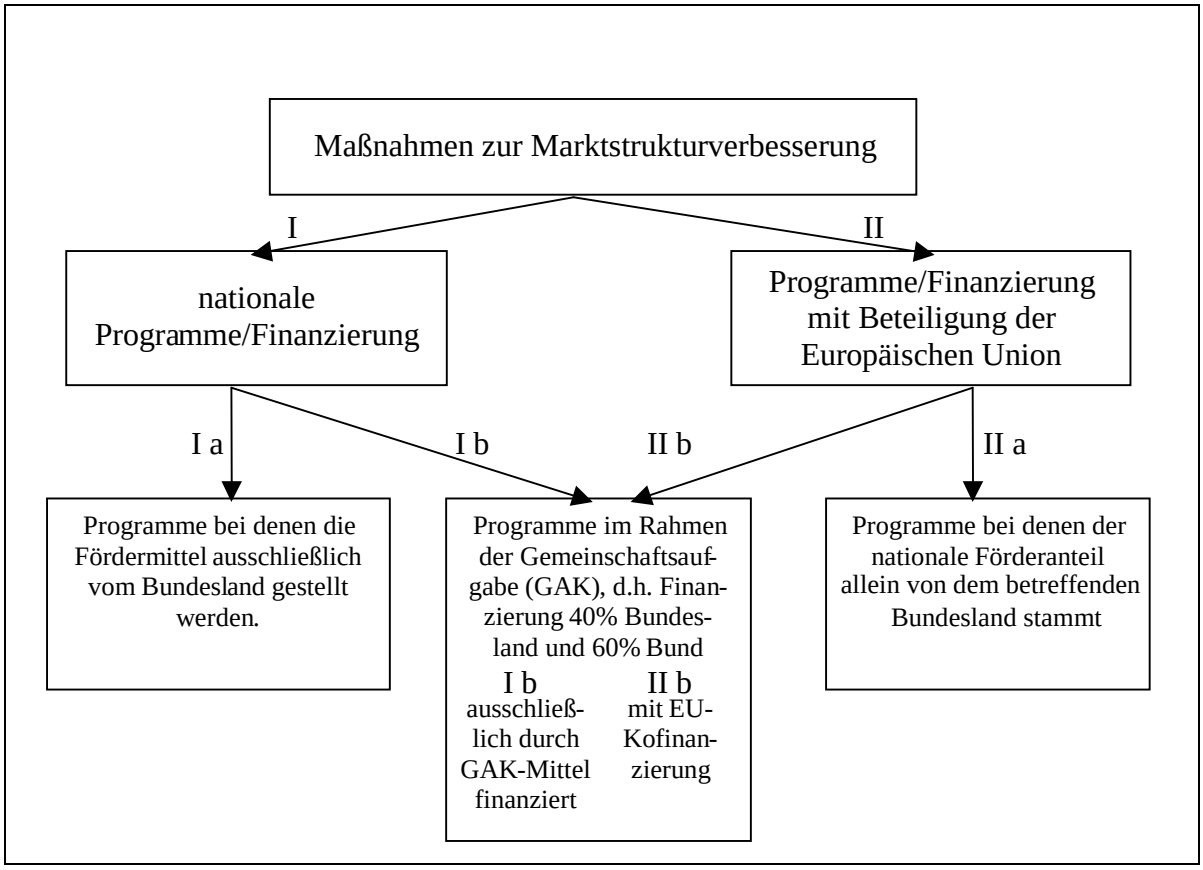
- die Auswahlkriterien (ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION VOM 22.03.1994), in denen Prioritäten und Interventionsausschlüsse bestimmt werden (sinngemäß z.B. keine Förderung von Maßnahmen, die zu einer Erhöhung von Marktüberschüssen führt),
- der Gemeinschaftsrahmen (EU KOMMISSION 1996a), der Grundprinzipien der EU-Förderungspolitik (Beurteilungsrahmen zur Genehmigung von Programmen) und Vorschriften staatlicher Förderung beschreibt sowie Begriffsdefinitionen enthält,
- die Standardklauseln (EU KOMMISSION 1994), die detailliert die Vorschriften zur Progammdurchführung (Aufgaben des Begleitausschusses als Aufsichts-Gremium von

EU und Bundesländern, Zwischenbewertungen, Programmänderungen, Informationspflichten und Zahlungsabläufe etc.) beinhalten sowie

- die VO (EG) 1844/1994, die die Zahlungsmodalitäten und vorzulegenden standardisierten Finanzberichte festlegt.

Die Förderung von Investitionen im Bereich der **Marktstrukturverbesserung in Deutschland** wird unterschiedlich umgesetzt (vgl. Abbildung 1). Investitionsvorhaben können rein national (I) ausschließlich mit Landesmitteln (Ia) oder Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Fördermitteln) des Bundeslandes (Ib) unterstützt werden. Die zur Förderung zur Verfügung stehenden Mittel können sich aber auch aus EU-Mitteln nach VO (EG) 951/1997 und nationalen Kofinanzierungsmitteln zusammensetzen (II). Hierbei kann die nationale Kofinanzierung wiederum allein vom Bundesland stammen (IIa) oder auf GAK-Mitteln des Bundeslandes beruhen (IIb).

Abbildung 1: Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Finanzierung der Förderung der Marktstrukturverbesserung.



Quelle: in Anlehnung an WENDT (1990).

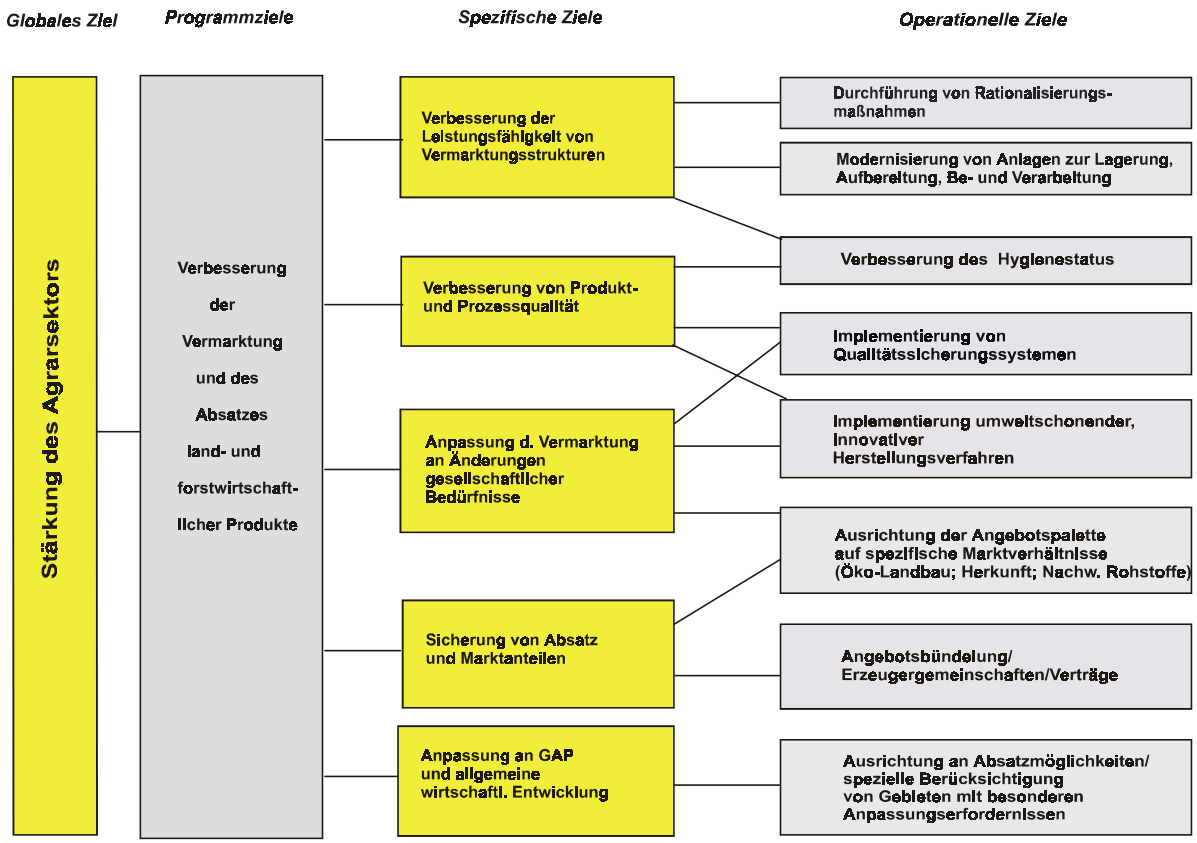
In Deutschland haben Bund und Länder mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz), das erstmals 1971 verabschiedet und seitdem kontinuierlich an die Bedürfnisse angepasst wurde, beschlossen, diese Aufgabe gemeinsam zu erfüllen (vgl. BMELF, 1999 S. 36). Im sogenannten Rahmenplan werden durch das Bund-Länder Gremium „Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz“ (PLANAK) die Ziele und Maßnahmen festgelegt und angepasst. Die Finanzierung erfolgt zu 60 % aus Bundesmitteln und 40 % aus Landesmitteln. Der Rahmenplan enthält verschiedene Fördergrundsätze bzw. Aufgabenbereiche wie Flurbereinigung, einzelbetriebliche Investitionsförderung und auch die Marktstrukturverbesserung. Die Marktstrukturverbesserung spaltet sich wiederum auf in die Fördergrundsätze

a) Marktstrukturgesetz (Start- und Investitionsbeihilfen für Erzeugergemeinschaften [EZG] und Unternehmen mit langfristigen Lieferverträgen zur Konzentration des Angebotes (großhandelsfähige Partien einheitlicher Qualität), um die Existenz der landwirtschaftlichen Unternehmen zu sichern),
b) Marktstrukturverbesserung (Investitionsbeihilfen für den Aufbau moderner und leistungsfähiger Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen, die vertragliche Bindungen mit den landwirtschaftlichen Erzeugern abgeschlossen haben),
c) Vermarktung nach besonderen Regeln erzeugter landwirtschaftlicher Produkte (Beihilfen zur Förderung einer engeren, auf Zusammenschlüssen basierenden Kooperation der Erzeuger mit Vermarktungs- und Verarbeitungsunternehmen; Öko-Produkte).

Für die EU-Förderung nach VO (EG) 951/1997 zu Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist eine Kofinanzierung durch den Mitgliedstaat oder im Falle Deutschlands durch das Bundesland zwingend vorgeschrieben. Die Kofinanzierung erfolgt weit überwiegend durch Mittel aus dem Bereich Marktstrukturverbesserung der GAK.

4. Ziele und Umsetzung der Förderung nach VO (EG) 951/1997

Abbildung 2: Schema der Zielstruktur von Maßnahmen nach VO 951/97 in den Bundesländern außerhalb Ziel 1



Quelle: Eigene Auswertung

Neben der dargelegten komplexen rechtlichen Organisation lässt sich die politische Strategie im Bereich der landwirtschaftlichen Marktstrukturverbesserung auch anhand der Ziele und Zielhierarchien, wie sie in der VO (EG) 951/1997 zu finden sind, aufzeigen (vgl. Abbildung 2). Sie sind damit zugleich auch für die nationale Förderung bindend. Die Verordnung greift für den Bereich der Agrarmarktstrukturpolitik die Zielhierarchie der EU-Strukturpolitik bzw. der EU-Rahmenverordnung auf (Globalziele) und konkretisiert sie bis zu einem Bündel von operationellen Zielen, die zugleich in der VO als ´entweder-oder-Bedingungen´ für die Genehmigung der Programme und Maßnahmen konzipiert sind.

Das Verfahren zur Programmerstellung und –genehmigung hat folgenden Ablauf (EU KOMMISSION 1996 u. 1999, Agra-Europe 1999): Aufgrund eines vom Mitgliedstaat bzw. in Deutschland von den Bundesländern vorgelegten Gesamtentwicklungsplanes, der sowohl die inhaltliche Konzeption der Förderung als auch die konkrete Planung von Aktivitäten, d.h. die Ziele, die zu fördernden Sektoren (Obst und Gemüse, Blumen und Zierpflanzen, Milch etc.), deren Situation und Mängel sowie den notwendigen Förderbedarf aufgrund prognostizierter Investitionsvorhaben enthält, wird ein einziges Programmplanungsdokument (EPPD) vorgeschlagen. Im EPPD werden somit insbesondere die geplanten Aktionsschwerpunkte und der konkrete Interventionsbetrag festgelegt. Dieser Vorschlag wird dann von der EU-Kommission hinsichtlich der Übereinstimmung mit den gemeinschaftlichen Zielen sowie Ausschlusskriterien der verschiedenen Verordnungen und Entscheidungen geprüft und gegebenenfalls seitens der Bundesländer angepasst sowie nachfolgend genehmigt.

5. Bewertung der Förderprogramme nach VO (EG) 951/1997

Ex post Evaluation

Die Genehmigung der EPPD schließt eine Begleitung und Bewertung des Programmes und der Maßnahmen ein. Zum einen bestand die Verpflichtung der Bundesländer zur kontinuierlichen Begleitung des Programmes. Dabei übernimmt ein Begleitausschuss aus Mitgliedern der Bundesländer, des Bundesministeriums (BML bzw. BMVEL) und der EU-Kommission die Überwachung der Durchführung der Programme. Ein weiterer Aspekt der Begleitung ist die Nennung und Erhebung von aussagekräftigen Indikatoren, so dass der Erfolg der Maßnahmen und die weiteren Wirkungen der Maßnahmen und des Programmes abgeschätzt werden können. Zum anderen forderte die EU-Kommission von den Bundesländern eine verbindliche unabhängige Evaluation, insbesondere Ex-post-Evaluation für die Programme des Förderzeitraumes 1994-1999, deren Maßnahmen jedoch erst zum 31.12.2001 abgeschlossen sein müssen. Nach den Vorstellungen der EU-Kommission soll die Ex-post-Evaluation das Programm in den einzelnen Phasen untersuchen und anschließend bewerten, um der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit gerecht zu werden. Die dazu entwickelten verbindlichen Leitlinien zur Bewertung einschließlich einer EU-weiten Liste von Fragen, die verbindlich zu beantworten sind, um eine vergleichbare und systematische Evaluation zu erhalten, wurden erst zum Ende der Förderperiode im Jahre 1999 festgelegt (EU KOMMISSION 1999a). Allerdings wurden von der EU-Kommission verschiedene unterstützende Unterlagen auch schon seit 1994 erstellt, die jedoch nicht so detailliert und verpflichtend waren (EU KOMMISSION 1994a, 1997, MEANS-COLLECTION 1999).

Im Idealfall sollte die Begleitung ein ständiger Monitoringprozess sein, der den Durchführungsverlauf überwacht und dokumentiert und die nachfolgende Ex-post-Evaluation eine resümierende Beurteilung der Programmwirkungen vorwiegend unter Berücksichtigung der Daten der Begleitung bzw. allgemeinen Dokumentation.

Zur Evaluation steht grundsätzlich ein breites Methodenspektrum zur Verfügung, das sich vornehmlich durch die Datenansprüche, die Aussagemöglichkeiten sowie die Komplexität unterscheidet. Unter Berücksichtigung des Untersuchungsgegenstandes, der Anforderungen des Auftraggebers und der notwendigen Kalkulation von Aufwand und Ertrag bzgl. der Evaluation wurde eine angemessene, nach Möglichkeit noch anpassungsfähige Vorgehensweise gewählt. Es wurde nicht explizit auf eine Methode zurückgegriffen, sondern aufgrund der Vorgaben seitens der EU-Kommission (EU KOMMISSION 1997, 1999a, MEANS-COLLECTION 1999) und vor dem Hintergrund der komplexen Organisationsstruktur (10 Programme von 10 Bundesländern waren zu evaluieren) sowie sich abzeichnender lückenhafter Datenverfügbarkeit wurde eine pragmatische Vorgehensweise gewählt:

Im Vordergrund stand zunächst eine Identifizierung und Kategorisierung geeigneter Indikatoren. Die Indikatoren sollten sich an der Zielhierarchie der EU wie sie in der VO (EG) 951/1997 auch zum Ausdruck kommt, orientieren (vgl. Abbildung 2):

operationelle Ziele ➔ spezifische Ziele ➔ Programmziele ➔ globale Ziele

Analog zu dieser Zielhierarchie kann eine Wirkungskette aufgebaut werden (vgl. Tabelle 1), die sich dann in den aufgelisteten Indikatoren in etwa wiederfinden lassen sollte, um so nach Möglichkeit quantifizierbare Indikatoren und schlussfolgernd quantitativ untermauerte Beurteilungen abgeben zu können.

Tabelle 1: Wirkungskette von Fördermaßnahmen

finanzieller Input ➔	physischer Output ➔	ökonomisches Ergebnis ➔	gesamtwirtschaftliche Wirkung
geförderte Investition ➔	Kartoffellagerhalle ➔	Umsatzsteigerung ➔	Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der angeschlossenen Landwirte sowie zusätzliche Arbeitskräfte in der Erzeugerabsatzorganisation für die Lagerung von Kartoffeln

Derartige maßnahmenspezifische Informationen liefern eine Datenbasis für die Programmauswertung. Die Maßnahmen werden aber im Kontext von Märkten und Marktentwicklungen durchgeführt, so dass weitere Informationen in die Bewertung einfließen müssen. Auch hier besteht wieder das Problem der unzureichenden spezifischen Informationen über die Märkte bzw. Branchen. Insgesamt muss somit der Gefahr der monokausalen Input→Wirkung-Beurteilung, die zusätzliche nicht förderbedingte Einflüsse ignoriert begegnet werden. Demgemäß –allerdings nur begrenzt umsetzbar- wurden Marktübersichten zur Beurteilung der ausgewählten Sektoren insgesamt erstellt, um die Maßnahmen und ihre Wirkungen besser einordnen zu können. Dabei konnte zwar auf die in den Programmen verfügbaren Marktanalysen zurückgegriffen werden, allerdings waren diese stark regionalspezifisch ausgerichtet.

Die ´Förderung nach VO (EG) 951/1997´ wurde auf drei Evaluationsebenen untersucht:

- Durchführungsevaluation (Förderungsorganisation, Bekanntmachung, Projektauswahl, -genehmigung, -abwicklung und –kontrolle, Durchführungsentwicklung),
- Programmevaluation (Programmkonzeption, -erstellung, -genehmigung, -einführung, -änderung) und
- Projektevaluation (Indikatoren und Programmerfolg, tatsächliche Schwerpunkte und Fallstudien).

Zu diesem Zweck wurden vorwiegend standardisierte, qualitative Interviews bei den Ministerien und den regionalen Bewilligungsstellen durchgeführt, um Informationen zu den Evaluationsebenen und die Verfügbarkeit von Indikatoren zu erhalten aber auch um unmittelbare Einschätzungen und Urteile dieser Ebenen zum Programm und zur Durchführung berücksichtigen zu können.

Mit Hilfe dieser Informationsbasis wurde eine quantitative und qualitative Beurteilung der Programme hinsichtlich ihrer Wirkungen, der Effizienz im Sinne der kostengünstigen Erzielung dieser Wirkungen und hinsichtlich der Effektivität im Sinne des Zielerreichungsgrades angestrebt.

6. Ergebnisse:

Im Rahmen der **Durchführungsevaluation** stellte sich heraus, dass der relativ hohe Anspruch an die benötigten quantitativen und belastbaren Daten in der Realität nicht erfüllt werden konnte. Das seitens der EU-Kommission im Jahr 1999 aufgestellte detaillierte Beurteilungsmuster (EU KOMMISSION 1999a) kam im Nachhinein zu spät[3]. Wenn auch der Anspruch, eine

[3] Im Komm. Dok. 398Y1116(01), Sonderbericht Nr. 15/98 über die Bewertung der Strukturfonds-Interventionen in den Zeiträumen 1989-1993 und 1994-1999, zusammen mit den Antworten der Kommission im Amtsblatt C

Evaluation durchzuführen schon zu Beginn der Förderperiode feststand, war zu Beginn, d.h. 1994 nicht klar, welche konkrete Ausprägung sie haben soll.
Gemessen an den von der EU-Kommission formulierten Vorgaben in den Leitlinien von 1999 (vgl. auch Spalten 1 und 2 der Tabelle 2) enthielten die von der EU-Kommission selbst genehmigten Programme (EPPD) nur sehr lückenhafte Indikatorangaben. Aus den Programmunterlagen der Bundesländer wurden alle explizit genannten Indikatoren herausgefiltert und nach dem Bewertungsschema der EU Kommission, wie in der Tabelle 2 dargestellt, eingeordnet. Während die Bundesländer Indikatoren für die physischen Veränderungen (Wettbewerb→Output), die ökonomischen Änderungen (Wettbewerb→Ergebnis) und die gesamtwirtschaftlichen Veränderungen (Wettbewerb→Wirkung) offerierten und auch den Erzeugerbezug etwa durch Nachweis der Vertragsbindung als Indikator erheben wollten, waren Indikatoren zu Umweltaspekten, zur Zielgruppenorientierung oder zum Verwaltungseinfluss gar nicht vorgesehen. Darüber hinaus wurden selbst diese Indikatoren sehr häufig nicht auswertbar erhoben, wobei erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern auftraten. Damit zusammenhängend ergab die Durchführungsevaluation, dass keine konkreten Vorstellungen hinsichtlich einer Datenbereitstellung für die nachfolgende Evaluation durch externe Bearbeiter bestanden. Somit lagen nur sehr begrenzt verfügbare und auswertbare Informationen vor.

Tabelle 2: Häufigkeit der expliziten Erwähnung der Indikatoren in den EPPD der einzelnen Bundesländer nach Sektoren unter Berücksichtigung der Anforderungen an ein Indikatorenspektrum seitens der EU-Kommission

Bewertungs-bereich	Bewer-tungs-ebene	Obst u. Gemüse	Milch	Vieh u. Fleisch	Kartof-feln	Blumen u. Zier-pflanzen	Wein u. Alkohol	Forst	Ge-treide	Eier u. Ge-flügel	Saat- u. Pflanz-gut	And. pfl. Pro dukte	And. Pro-dukte	Sum-me
Wettbewerb	Wirkung	7	3	6	6	3	3		3		3	4	5	43
	Ergebnis	13	1	8	3	5	1	1	3		1			36
	Output	26		20	12	2		1	3		3	2	11	80
Bezug zu den Erzeu-gern	Wirkung							1						1
	Ergebnis	12	1	1	4	8		1	3		1		1	32
	Output	4						2					1	7
Umwelt-aspekte	Wirkung													
	Ergebnis	4	1	3	1		2					1		12
	Output						1			1				2
Verwaltung	W/E/O													
Zielgruppen-orientierung	W/E/O													
Zielkomple-mentarität	W/E/O													
Gesundheit u. Hygiene	W/E/O									3				3
Geplanter Mitteleinsatz		13	1	8		3	1				1		1	28
Summe		79	7	46	26	21	8	6	12	4	9	7	19	244

Quelle: Eigene Auswertung

Im Rahmen der **Programmevaluation** wurden unter anderem die Förderpläne (EPPD) der Bundesländer und ihre Änderungen untersucht. In den ABL wurden verschiedene Sektoren in die Förderung aufgenommen (vgl. Tabelle 3). Schwerpunkte lagen mit zusammen 91 % Anteil an den öffentlichen Ausgaben in den Bereichen Obst & Gemüse, Milch, Vieh & Fleisch, Kartoffeln und Blumen & Zierpflanzen. Zusammen gab es 44 Sektornennungen, von denen acht d.h. fast 20 % nachträglich hinzugekommen sind und zwei wieder herausgenommen wurden. Daneben erfuhren wiederum nur acht Sektoren keine Änderung in Form von Mittelauf- oder -abstockungen. Dieser Sachverhalt spiegelt die Dynamik der Märkte und damit der Unternehmen hinsichtlich ihrer Investitionspläne während des relativ langen Planungszeitraumes von sechs Jahren wider.

---

347 vom 16. 11. 1998 wurde das MEANS-Programm scharf kritisiert, da es noch keine konkreten Methoden und allgemeine Indikatoren zur Bewertung erarbeitet hatte.

Tabelle 3: Die EPPD der Bundesländer und ihre Änderungen während der Laufzeit 1994-1999

Sektor \ Land	BY	NI	NW	BW	HE	RP	SL	SH	HH	HB	Anteil Sekt. an öffentl. Ausg.
Obst und Gemüse	+	-	- +	+ -	+ -	+		+	-		26%
Milch und Milchprod.	+										22%
Vieh u.Fleisch	-			- +	+	-			-		18%
Kartoffeln	+ -	+			-						16%
Blumen und Pflanzen	+	-	+		+ -			-	-		9%
Andere pflanzl. Produkte	+				-						1%
Forst											1%
Getreide	-										1%
Wein und Alkohol	-					+					3%
Eier und Geflügel											1%
Saat- und Pflanzgut	+			- +							1%
Andere Produkte	-		-		-	-					1%
Evaluierung											0%
öffentl. Ausg. EPPD insges.	+	+	+	+		+	+	+	-		
verfügbare Indexmittel					-				-		

hauptsächlich betrachtete Sektoren

geförderte Sektoren

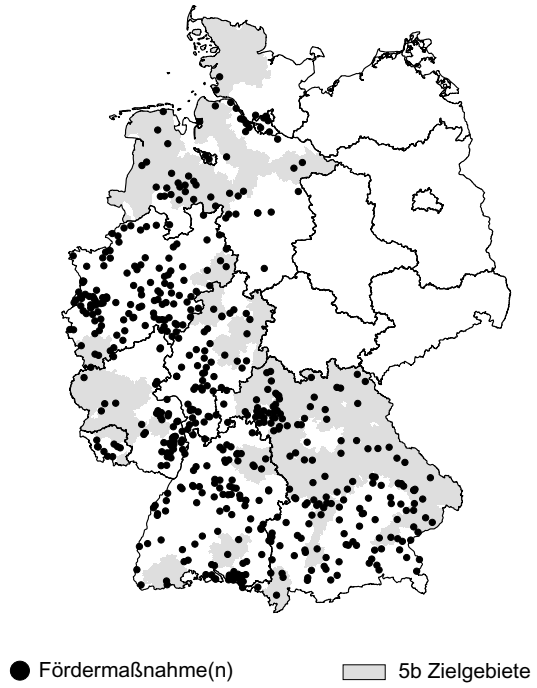
+ / - Zu- bzw. Abnahme der öffentlichen Ausgaben im EPPD gegenüber Erstgenehmigung (o. Aufstockung durch Indexmittel)

während Programmlaufzeit hinzugekommener Sektor

während Progerammlaufzeit herausgenommener Sektor

Quelle: Eigene Auswertung

Abbildung 3: Geografische Verteilung der nach VO (EG) 951/1997 geförderten Projekte in den ABL



Zugleich veranschaulicht die Tabelle 3 die mögliche Flexibilität der Förderung, um auf neuere Entwicklungen zu reagieren. Allerdings wurde die Flexibilität durch ein hohes Maß an administrativem und zeitlichen Aufwand für die Änderungsanträge und Genehmigungen erkauft, da dieses Procedere selten weniger als sechs Monate beanspruchte.

Auf der Ebene der **Projektevaluation** konnten, wie zuvor dargelegt, insgesamt nur in begrenztem Maße Ergebnisse gewonnen werden. Daher wurde das Evaluationskonzept dahingehend angepasst, dass zur Ermittlung maßnahmenbezogener Wirkungen 19 Fallstudien, verteilt auf die wichtigsten Sektoren und unter Berücksichtigung möglichst aller alten Bundesländer durchgeführt wurden.

Als ein wichtiges Ergebnis der Evaluation wurden Standardfragebögen entwickelt und verwendet, die die Anforderungen der EU-Kommission an eine umfassende Evaluation berücksichtigten (EU KOMMISSION 1999a).

Diese Standardfragebögen waren überdies Grundlage für die in der Förderperiode 2000-2006 benötigten einheitlichen Erhebungsbögen, die eine wesentliche Basis der Begleitung und Bewertung in der Förderperiode 2000-2006 sein werden.
Insgesamt verteilen sich die mehr als 800 Projekte einigermaßen gleichmäßig über das Gebiet der ABL (vgl. Abbildung 3). Es wurden fast 1,7 Mrd. DM an förderfähigen Investitionen umgesetzt. Darin enthalten sind zu einem Drittel (565 Mio. DM) staatliche Fördergelder, d.h. es wurden durchschnittlich pro Maßnahme 2 Mio. DM investiert und 675 000 DM Fördergelder ausgeschüttet. Neue oder zusätzliche Lagereinrichtungen, Modernisierungen, Erweiterungs- oder Neubauten von Verarbeitungsanlagen und Vermarktungseinrichtungen bildeten Schwerpunkte der Förderung. Aus den Fallstudien und weiteren eingesehenen Projektunterlagen wurde ersichtlich, dass allein durch den Einsatz moderner Anlagen sowie durch die Genehmigungs- und Kontrollverfahren der örtlichen zuständigen Behörden eine Verbesserung der Umwelt-, Arbeits- und Hygienebedingungen erreicht wurde und damit ´programmexterne´ administrative Einflüsse in das Programm einwirken. Bedeutung hat auch die Berücksichtigung der Interessen der landwirtschaftlichen Erzeuger als Rohstofflieferanten, z.B. durch den Nachweis des Anteiles vertraglich gebundener Ware an den eingesetzten Rohstoffen, wobei dies fast ausschließlich lediglich auf Projektebene aber nicht zusammengefasst für Sektoren belegt bzw. dokumentiert ist.

7. Beurteilung und Schlussfolgerungen

Die Evaluation der Förderung nach VO (EG) 951/1997 in der Förderperiode 1994-1999 konnte nur teilweise zu beurteilungsfähigen Ergebnissen gelangen. Ein gravierender Schwachpunkt ergibt sich aus der Zeitplanung: Die Durchführung und vorgeschriebene Fertigstellung einer Ex-post-Evaluation noch vor dem eigentlichen Ende des Förderzeitraumes, der sich bis zum 31.12.2001 erstreckt, ist per Definition unsinnig. So betrug der Abwicklungsstand aller bewilligten Maßnahmen in manchen Bundesländern kaum mehr als 50 % zum Zeitpunkt 31.12.2000. Eine Beurteilung der nachhaltigen Wirkungen von Maßnahmen und Programmen ist so unmöglich. Zusätzlich standen tatsächlich nutzbare Daten in völlig unzureichendem Maße zur Verfügung. Gerade vor dem Hintergrund einer flexiblen Planung ist ein Mindestmaß an systematischer und für Dritte auswertbarer Datensammlung von Beginn an unentbehrlich. Weiterhin ist die Datenerhebung im Sinne eines kontinuierlichen Monitorings kein Selbstzweck. Es muss sowohl dafür Sorge getragen werden, dass sie dann von Dritten genutzt werden können als auch daran gedacht werden, dass sie sinnvoll zu interpretieren sind, d.h. die ´richtigen´ Daten erhoben werden.
Doch auch wenn solche Daten vorliegen, ist die Vergleichbarkeit oft nicht gegeben: Aus den 19 Fallstudien wurde deutlich, dass selbst bei einem vorhandenen Erhebungsbogen bzw. Indikatorenschema die Auswertung auf Probleme der spezifischen Situation der Unternehmen und der teilweise widersprüchlichen Aussagekraft des selben Indikators bei zwei verschiedenen Maßnahmen stößt: Ein Gemüsevermarktungsunternehmen konnte den Umsatz erheblich steigern, weil es auf die Ansprüche der Kunden reagiert hat und verkaufsfertig verpackte Ware ausliefert. Es hat eine eindeutig erfolgreiche Strategie verfolgt. Allerdings ist der Verpackungsaufwand des Unternehmens dadurch enorm gestiegen, was hinsichtlich des Indikators Umweltaspekte→Ressourcenschonung negativ zu beurteilen ist. Zwingend erforderlich ist daher eine gründliche qualitative Analyse selbst bei vorhandenen quantitativen Indikatoren/Daten.
Zudem ist eine dem Sachverhalt angemessene Marktanalyse allein schon zur sachgerechten Auswahl der zu fördernden Sektoren, also zur Ermittlung eines Förderbedarfes wichtig. Beinahe unumgänglich ist sie, soll die Sinnhaftigkeit von Maßnahmen bzw. der Erfolg beurteilt werden.
Vor diesem Hintergrund besteht durchaus noch Forschungsbedarf. So sind Erkenntnisfortschritte zur Kalkulation von Aufwand und Ertrag einer Evaluation für Politik, Administration

und Wirtschaft nötig und damit verbunden die Suche nach wenigen aber tatsächlich aussagekräftigen Indikatoren. Gleiches gilt für die vergleichbare Beurteilung administrativer Abläufe gerade in einem föderalistischen System, wie der Bundesrepublik Deutschland.

Literatur:

AGRA-EUROPE (1999): Agra-Europe 39/99 (Dokumentation. S 12)

BMELF (1999) Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1994-1996, Bonn.

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION vom 22.03.1994 zur Festlegung der Auswahlkriterien für Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Entscheidung 90/342/EWG, Abl. Nr. L 79 vom 23.03.1994, S. 29ff.

EU KOMMISSION (1994): Begleitunterlagen zur Beantragung eines Programmes,

EU KOMMISSION (1994a): Komm. Doc. VI/3479/94REV3, Comite des Structures Agricoles et du Développement Rural (STAR), 68eme réunion du 27 et 28 septembre 1994, Begleitung und Bewertung der Gemeinschaftsinterventionen im Rahmen der Ziele 1, 5a, 5b und der Gemeinschaftsinitiative LEADER während des Zeitraumes 1994-1999

EU-KOMMISSION (1996): Europa fördert regionale Entwicklung, 2. Ausgabe

EU KOMMISSION (1996a): Gemeinschaftsrahmen betreffend staatliche Investitionsbeihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Abl. Nr. C 29 vom 02.02.1996, S. 4ff.

EU Kommission (1997): Komm. Doc. VI/3887/97: Leitlinien für die mittelfristige und die Ex-post-Bewertung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

EU KOMMISSION (1998): Komm. Dok. 398Y1116(01), Sonderbericht Nr. 15/98 über die Bewertung der Strukturfonds-Interventionen in den Zeiträumen 1989-1993 und 1994-1999

EU KOMMISSION (1998a): Antworten der Kommission, Abl. Nr. C 347 vom 16. 11. 1998

EU Kommission (1999a): Komm. Doc. VI/8879/99 Endgültige Version Arbeitsunterlage: Leitlinien zur Ex-post-Bewertung von Maßnahmen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 951/97

EU KOMMISSION (1999): Reform der GAP: Entwicklung des ländlichen Raums

MEANS-COLLECTION (1999): „Evaluating socio-economic programmes“. Office for official publications of the european communities, Luxembourg

VO (EG) 951/1997 DES RATES vom 20.05.1997 zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Abl. Nr. L 142 vom 02.06.1997, S. 22ff.

VO (EWG) 2080/1993 DES RATES vom 20.07.1993 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei (sogenanntes FIAF), Abl. Nr. L 193 vom 31.07.1993, S. 1ff.

VO (EWG) 2081/1993 DES RATES vom 20.07.1993 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 2052/1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank unud der anderen vorhandenen Finanzinstrumente, (sogenannte Rahmenverordnung), Abl. Nr. L 193, vom 31.07.1993, S. 5ff.

VO (EWG) 2082/1993 DES RATES vom 20.07.1993 zur Änderung der VO (EWG) 4253/1988 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052/1988 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Interventionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits (sogenannte Koordinierungsverordnung), Abl. Nr. L 193 vom 31.07.1993, S. 20ff.

VO (EWG) 2083/1993 DES RATES vom 20.07.1993 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 4254/88 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052/1988 in Bezug auf den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (sogenannter EFRE), Abl. Nr. L 193 vom 31.07.1993, S. 34ff.

VO (EG) 1844/1994 vom 27.07.1994 mit finanziellen Durchführungsbestimmungen für Zuschüsse des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung im Rahmen gemeinsamer Maßnahmen nach den Verordnungen (EWG) Nr. 866/90 und (EWG) 867/90 des Rates, Abl. Nr. L 192 vom 28.07.1994, S. 9ff.

VO (EWG) 2084/1993 DES RATES VOM 20.07.1993 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 4255/88 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds (sogenannter ESF), Abl. Nr. L 193 vom 31.07.1993, S. 39ff.

VO (EWG) 2085/1993 DES RATES vom 20.07.1993 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 4256/88 zur Durchführung der VO (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, Abl. Nr. L 193 vom 31.07.1993, S. 44ff.

VO (EWG) 866/1990 des Rates vom 29.03.1990 zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Abl. Nr. L 91 vom 06.04.1990, S. 1ff.