

Aus dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik

**Heinz Wendt
Josef Efken**

**Inge Uetrecht
Regine Albert**

**Das Prinzip Partnerschaft - Spektrum und Messbarkeit :
Referat 6. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für
Evaluation e.V., 8.-10. Oktober 2003 in Hamburg**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2003**

DAS PRINZIP PARTNERSCHAFT - SPEKTRUM UND MESSBARKEIT

Referat

von

H. Wendt*, I. Uetrecht*, J. Efken*, R. Albert *

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

6. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation e.V.
8. - 10. Oktober 2003 in Hamburg

„Evaluation und Organisationsentwicklung“

Block D5: Die Wirtschafts- und Sozialpartner in der Strukturfondsförderung - Bewertung ihrer
Beteiligung

vorbereitet vom Arbeitskreis AK Strukturpolitik

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.

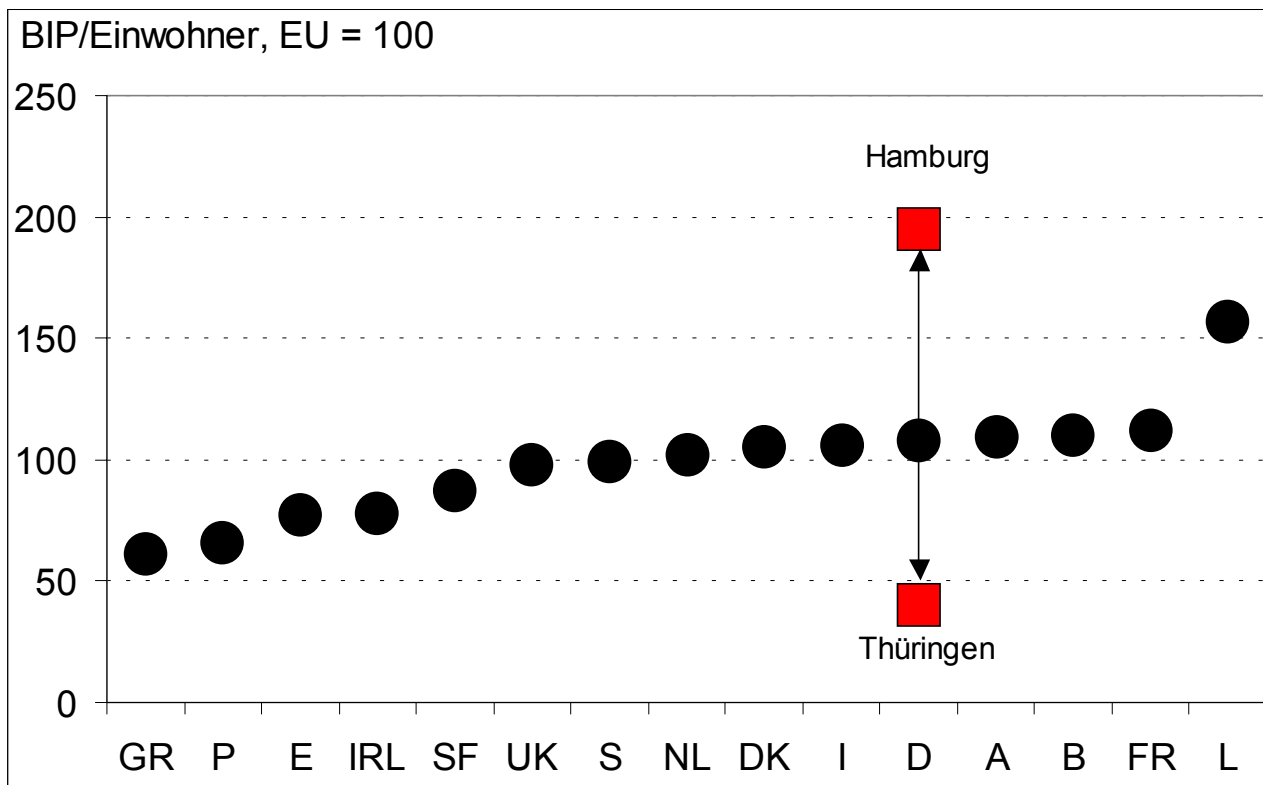
Der fortdauernde Einsatz finanzieller Mittel in diesem Bereich wirft – auch vor dem Hintergrund angespannter Haushalte – zunehmend die Frage nach der Effizienz dieses Mitteleinsatzes auf. Der Beitrag erläutert kurz die institutionellen Grundlagen und Ziele sowie die tatsächliche Ausgestaltung am Beispiel der Förderung zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Hauptaugenmerk wird auf der im Rahmen der Reform der EU-Strukturpolitik geforderten Partnerschaft zwischen den Beteiligten gelegt. Es wird eine Analyse der Verordnungstexte und ein methodischer Ansatzes erläutert sowie ausgewählte Ergebnisse präsentiert um Rückschlüsse für die Ausgestaltung künftiger Förderprogramme aber insbesondere auch die Evaluierung zu gewinnen.

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.

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).

Abbildung 1: Regionale Unterschiede im BIP je Einwohner in Kaufkraftparitäten (1992)



Quelle: EU Kommission (1996)

3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die hier behandelte EU-Strukturpolitik in den 90er Jahren basiert auf der oben angesprochenen Reform Ende der 80er Jahre. 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 formuliert².

Die Reform der EU-Strukturpolitik lässt sich an den vier formulierten Grundsätzen der strukturpolitischen Aktionen festmachen:

- 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.

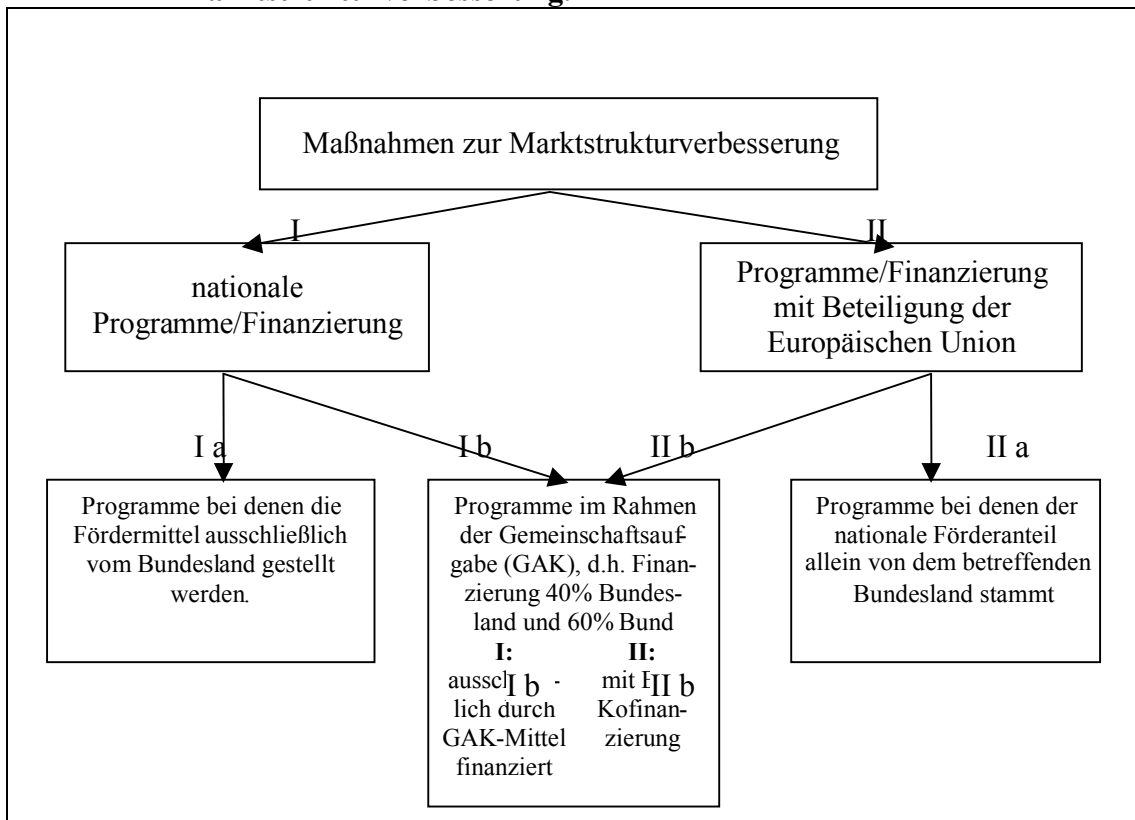
² Im Text erwähnte Verordnungen und sonstige Rechtstexte sind im Literaturverzeichnis aufgeführt.

Sichtbarstes Ergebnis der Grundsätze war die Formulierung der fünf, später sechs Ziele der Strukturpolitik, die nach der erneuten Reform im Jahre 1999 zu 3 Zielen zusammengefasst wurden. 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 Zielen zugeordnet wurden und deren Aufgaben und Aufgabenbereiche festgelegt sind.

Die Förderung von Investitionen im Bereich der **Marktstrukturverbesserung in Deutschland** wird unterschiedlich umgesetzt (vgl. Abbildung 2). 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 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 2: 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) Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte
- d) Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte

Für die EU-Förderung zur 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.

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 Bereiche, deren Situation und Mängel sowie den notwendigen Förderbedarf enthält, wird ein Programm vorgeschlagen. Es werden insbesondere die geplanten Aktionsschwerpunkte und der konkrete Interventionsbetrag festgelegt. Dieser Vorschlag wird dann von der EU-Kommission hinsichtlich der Übereinstimmung mit den gemeinschaftlichen Zielen etc. geprüft und gegebenenfalls seitens der Bundesländer angepasst sowie nachfolgend genehmigt.

Die Genehmigung der Programme schließt eine Begleitung und Bewertung des Programmes und der Maßnahmen ein. Zum einen besteht 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. Zum anderen forderte die EU-Kommission von den Bundesländern eine verbindliche unabhängige Evaluation.

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. Eine

Orientierung gaben verschiedene Vorgaben bzw. Unterlagen der EU-Kommission (EU KOMMISSION 1997, 1999a, MEANS-COLLECTION 1999).

Die Evaluation wurde auf drei Ebenen 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. Daneben wurde ein Erhebungssystem für Projektdaten entwickelt und etabliert mit dessen Hilfe insbesondere die Bewertungsfragen der EU Kommission -quantitativ untermauert- beantwortet werden sollen.

4. Das Partnerschaftsprinzip

In diesem Zusammenhang war insbesondere hinsichtlich der Beurteilung von Erstellung und Implementation der Programme ein gravierendes Problem die nur unzulängliche Berücksichtigung weicher Faktoren (soziale Kompetenz, Vertrauen, ...). Da nun das Prinzip Partnerschaft als ein grundlegendes Moment der Strukturpolitik angesehen wurde sollte eine Evaluation auch auf dieses Kriterium angemessen eingehen. Nachfolgend werden Teile der –bisher noch überschaubaren- Arbeiten zum Partnerschaftsprinzip, die im Zusammenhang mit den Evaluationen stehen, vorgestellt.

Insbesondere im Bereich wirtschaftlichen Handelns sowie der Beziehung zwischen Organisationen ist es schwer, für den Begriff Partnerschaft klare Definitionen zu finden. Eine sehr weite Auslegung beschreibt Partnerschaft folgendermaßen:

Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Interessenten, um eigene entweder gleichgerichtete oder differierende Ziele zu verfolgen. Voraussetzungen der Partnerschaft sind

- 1. Wenigstens ein gemeinsames Ziel (die Partnerschaft)*
- 2. Ein nur durch gemeinsames Handeln erreichbarer Vorteil in zumindest einem Bereich*
- 3. Freiwilligkeit der Partnerschaft*

Selbst in dieser sehr breiten Definition finden sich entscheidende Aspekte, die eine Identifikation von Partnerschaft erlauben.

Freiwilligkeit und die Notwendigkeit eines beiderseitigen durchaus verschiedenartigen Vorteils müssen existieren, während Interessensgleichheit oder gar Harmonie keine notwendige Voraussetzung darstellen. Damit lässt diese Definition offen, welche Kriterien für eine Partnerschaft vorteilhaft sind bzw. welche Kriterien sich auf eine Partnerschaft ungünstig auswirken. Eine qualitative Beurteilung von Partnerschaft ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

Wie ist nun das Prinzip Partnerschaft im Rahmen der Strukturförderung der EU eingebettet?
In der VERORDNUNG (EG) Nr. 1260/1999 DES RATES vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds werden die grundlegenden Aspekte der EU-Strukturpolitik festgelegt. In ihr finden sich auch die relevanten Passagen zur Beschreibung, Eingrenzung bzw. Definition von Partnerschaft, wie sie von Seiten der EU gesehen werden. Eine Durchsicht weiterer Rechtstexte erbrachte keine neuen Kriterien sondern Ausführungen an anderer Stelle nehmen Bezug auf diese Grundverordnung.
Nachfolgend werden die verschiedenen Fundstellen wiedergegeben und anschließend wird versucht eine Synthese zu erstellen.

KAPITEL IV ORGANISATION

Artikel 8, Komplementarität und Partnerschaft

(1) Die Gemeinschaftsaktion ... kommt zustande durch eine enge Konzertierung, nachstehend ‚Partnerschaft‘ genannt, zwischen der Kommission, dem Mitgliedstaat und den Behörden und Stellen, die der Mitgliedstaat im Rahmen seiner einzelstaatlichen Regelungen und seiner einschlägigen Praxis benennt, insbesondere

- *den regionalen und lokalen Behörden und den übrigen zuständigen öffentlich-rechtlichen Behörden;*
- *den Wirtschafts- und Sozialpartnern;*
- *sonstigen zuständigen Einrichtungen, die in diesem Rahmen relevant sind.*

Die Partnerschaft steht im völligem Einklang mit den vorstehend genannten institutionellen, rechtlichen und finanziellen Befugnissen der einzelnen Partner.

Bei der Bestimmung der repräsentativsten Partner auf nationaler, regionaler, lokaler oder anderer Ebene

sorgt der Mitgliedstaat entsprechend den einzelstaatlichen Regelungen und seiner Praxis für eine weitgehende und effiziente Beteiligung aller relevanten Stellen, ...

... Alle benannten Parteien, nachstehend ‚Partner‘ genannt, sind Partner, die ein gemeinsames Ziel verfolgen.

(2) Die Partnerschaft erstreckt sich auf die Vorbereitung, Finanzierung, Begleitung und Bewertung der Interventionen. Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Beteiligung der relevanten Partner an den verschiedenen Stufen der Programmplanung, deren zeitlicher Rahmen jeweils zu berücksichtigen ist.

(3) In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips fällt die Durchführung der Interventionen in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten auf der den besonderen Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten entsprechenden geeigneten Gebietsebene, und zwar unbeschadet der Zuständigkeiten der Kommission, insbesondere für die Ausführung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften. ...

(5) Jedes Jahr konsultiert die Kommission die auf europäischer Ebene organisierten Sozialpartner zur Strukturpolitik der Gemeinschaft.

Artikel 15

Vorbereitung und Genehmigung

(1) Für die Ziele 1, 2 und 3 legen die Mitgliedstaaten der Kommission einen Plan vor. Dieser Plan wird von den vom Mitgliedstaat auf nationaler, regionaler oder anderer Ebene benannten zuständigen Behörden erstellt.

(2) Die Pläne werden von dem Mitgliedstaat nach Konsultation der Partner, die ihre Stellungnahmen in einer Weise übermitteln, die die Einhaltung der in Unterabsatz 2 genannten Frist ermöglicht, der Kommission vorgelegt.

Artikel 35

Begleitausschüsse

(1) ...

Die Begleitausschüsse werden von dem Mitgliedstaat im Einvernehmen mit der benannten Verwaltungsbehörde und nach Anhörung der Partner eingesetzt. Diese tragen für eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern Sorge.

Artikel 39

Finanzkorrekturen

(2) ...

Erhebt der Mitgliedstaat Einwände gegen die Bemerkungen der Kommission, so wird er von der Kommission zu einer Anhörung eingeladen, **bei der beide Seiten in Zusammenarbeit auf der Grundlage der Partnerschaft bemüht sind**, zu einer Einigung über die Bemerkungen und die daraus zu ziehenden Schlüsse zu gelangen.

Aus der Sicht der EU ist Partnerschaft ein zwei Bereiche umfassendes Konzept:

- Zum einen manifestiert sich Partnerschaft in „enger Konzertierung“ während die Partner das Programm planen, verhandeln, finanzieren, realisieren, begleiten, bewerten und abschließen.
- Der zweite Aspekt ist die Beteiligung: Die EU und wohl stellvertretend die EU Kommission möchte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten agieren. Die Mitgliedstaaten sollen dabei ausgewählte repräsentative Stellen, Wirtschafts- und Sozialpartner berücksichtigen. Der Mitgliedstaat soll die Meinung dieser Stellen einholen und auch von regionalen und/oder lokalen Stellen im Sinne der Subsidiarität die Pläne erstellen lassen.

Schon in diesen beiden grundsätzlichen Definitionsversuchen zeigt sich die sehr ungenaue Festlegung sowohl des Begriffes Partnerschaft selbst als auch der daneben verwendeten Begriffe wie `Konzertierung`, `ausgewählt`, `repräsentativsten`, `Konsultationen`, `Subsidiarität` etc.

Weiterhin werden Begleitumstände in der VO aufgezeigt, die die hier gemeinte Partnerschaft beachten sollte.

- Die Beachtung der institutionellen, rechtlichen und finanziellen Befugnisse der einzelnen Partner. Aber wie sind die Befugnisse (im englischen Text als power bezeichnet) zu verstehen? Lässt sich aus den finanziellen Anteilen der ‚Geberorganisationen‘ auch eine entsprechende Einflussmacht ableiten? Und wie sind die zu beachtenden Befugnisse mit dem Prinzip der Subsidiarität in Einklang zu bringen?
- Die Mitgliedstaaten sollen die repräsentativsten Partner für die Partnerschaft bestimmen. Freiwilligkeit ist jedoch selbst bei der zuerst genannten sehr weiten Definition ein wesentliches Merkmal. Das einseitige Recht zur Bestimmung verletzt diesen Grundsatz. Daneben ist der Ausdruck „repräsentativsten“ höchst unpräzise.
- Alle Partner sollen ein gemeinsames Ziel verfolgen. Weder ist das gemeinsame Ziel innerhalb der VO erkennbar noch ist das Prozedere beschrieben, wie die Partner zu einem solchen gemeinsamen Ziel gelangen sollen. Erneut wirft die VO wohl eher jmehr Fragen auf als dass sie klärend wirkt.
- ... beide Seiten in Zusammenarbeit auf der Grundlage der Partnerschaft ... : Offensichtlich wird hier von einem schon geklärten Begriff Partnerschaft ausgegangen, der als Grundlage zur Vorfestlegung der Art und Weise des Umganges zweier Partner ausreicht. Genau dies konnte jedoch in der vorhergehenden Analyse als unzutreffend nachgewiesen werden.

Letztendlich ist die VO lücken- wenn nicht fehlerhaft in dem Sinne, dass Begriffe genannt werden und nachfolgend als eindeutig definiert eingesetzt werden, ohne dass tatsächlich qualitative, eingrenzende, bestimmende Merkmale zur genauen Interpretation vorliegen. Zwar beschreibt die VO Aktivitäten, die mit dem Begriff Partnerschaft, d.h. mit enger Konzertierung verbunden sein sollen und es wird klar gestellt, dass jeder seinen Rechtsstatus und seine anerkannten Befugnisse behält, aber das ‚Wie‘ der Partnerschaft bleibt unklar. Ferner mangelt es beinahe gänzlich an Kriterien die eine Richtschnur bieten um Partnerschaft initiieren und umsetzen zu können, wie etwa minimale Voraussetzungen zur Verwirklichung gemeinsamer Aktionen oder gar zum Aufbau einer Partnerschaft.

Letztendlich ist der in der VO niedergelegte Anspruch nach einem Handeln im Geiste der Partnerschaft nahezu ohne inhaltliche Substanz.

Genau dies ist eine problematische Einschränkung, denn Partnerschaft ist nicht nur -wenn überhaupt- ein Instrument oder technischer Begriff bzgl. Zusammenarbeit sondern auch –wenn nicht gänzlich- eine Umschreibung oder ein Konzept, wie man gemeinsam handeln kann. Der Unterschied ist, dass Partnerschaft im zweiten Fall einer Institution entspricht oder sogar einem Grundkonzept welches mit einem ganzen Bündel von Institutionen verbunden ist.

In einem solchen Fall sollten

- i. Vorstellungen der involvierten Partner über Partnerschaft und über den Umgang der Partner miteinander und
- ii. Vorstellungen der involvierten Partner über die Qualität und Qualitätskriterien einer Partnerschaft vorhanden sein.

Demgemäß sollten die Beteiligten in der EU Strukturförderung mehr oder weniger konkrete Vorstellungen über Voraussetzungen, Eigenschaften und die Qualität der Partnerschaft zwischen EU Kommission, Mitgliedstaat, regionalen und lokalen Akteuren haben.

Folgt man dieser Hypothese, so ist einerseits für die Anwendbarkeit des Prinzipes Partnerschaft eine qualitative Festlegung und Definition notwendig und andererseits sollte es prinzipiell möglich sein, Partnerschaft zu prüfen oder gar zu messen sowie Indikatoren zur Beurteilung von Partnerschaft zu entwickeln. Die Möglichkeit besteht, weil durch die qualitative Festlegung eine speziellen Partnerschaft ein ‚Beurteilungszugang‘ geschaffen wird, genau diese qualitativen Eigenschaften zu prüfen (ODA, 1995).

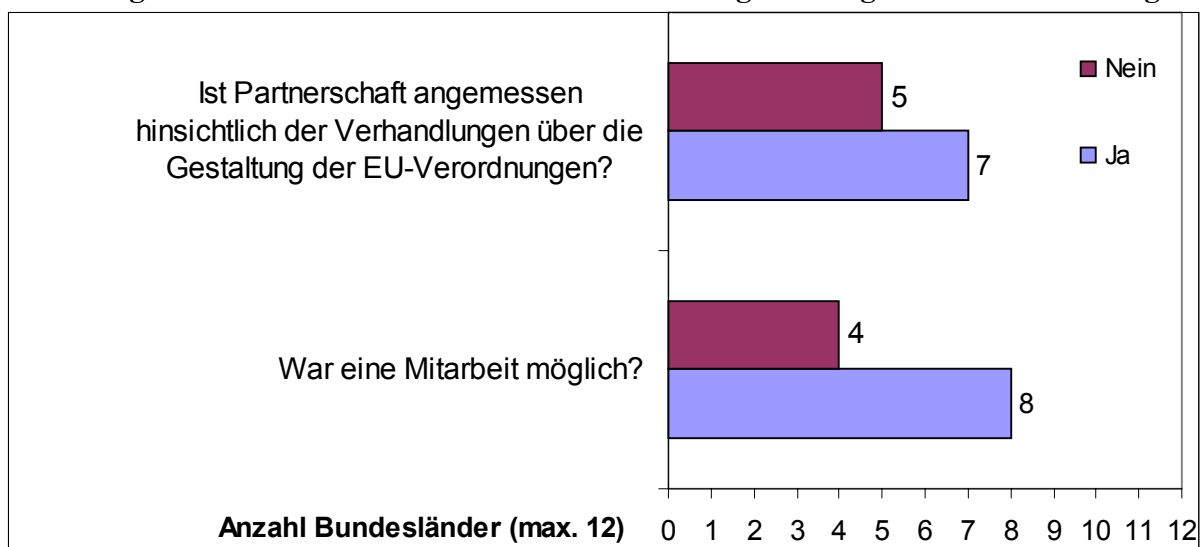
Verschiedene Studien haben sich mit dieser Problematik beschäftigt. Insbesondere im Bereich der Kooperationen zwischen Firmen und der Unternehmensnetzwerke wurde dabei aufgezeigt, dass sogenannte ‚soft facts‘ wie soziale Kompetenz, Kommunikationsfähigkeit, -möglichkeit, Offenheit etc. eine entscheidende Rolle für den Erfolg gemeinsamer Aktivitäten spielen. Überdies und teilweise als Grundlage der vorgenannten Eigenschaften zu interpretieren, zählen Aspekte wie Vertrauen, Glaubwürdigkeit, Fairness etc. –also Attribute, die eher mit moralischen Konzepten verbunden sind, zu den wichtigen Einflussfaktoren bezüglich einer Zusammenarbeit zwischen Partnern (Wehner Endres 1999, Staber 2000, Varis, Salminen, 2000).

5. Ergebnisse

Der aufgestellten Hypothese folgend, dass in der VO (EG) 1260/1999 Partnerschaft als technischer Begriff beschrieben wird aber offen gelassen wird, welche Kriterien und Eigenschaften notwendig sind, damit Partner in der Praxis zusammenarbeiten, wurde im Rahmen der Evaluation eine Befragung der beteiligten Personen vornehmlich in den Ministerien der Bundesländer durchgeführt. Es wurden die am Förderprogramm bzw. -programmbestandteil Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse während der Förderphasen 1994-1999 und 2000-2003 Beteiligten über ihre Erfahrungen hinsichtlich der Partnerschaft zwischen ihnen und der EU Kommission befragt³.

Zunächst wollten wir ermitteln, ob die Bundesländer das Partnerschaftsprinzip akzeptiert haben und wenn, auf welcher Ebene (Abbildung 3). Wir befragten die beteiligten Personen inwieweit sie eine Mitarbeit bei der Ausgestaltung der EU-Verordnungen gewünscht hätten und ob eine derartige Mitarbeit auch möglich war. Zwischen den Bundesländern bestehen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Beurteilung der Mitarbeit auf der Ebene der EU Rechtssetzung. Eine Mehrheit ist eher für Mitwirkungsmöglichkeiten und macht auch von den vorhandenen Möglichkeiten Gebrauch.

Abbildung 3: Mitarbeit der Bundesländer bei der Ausgestaltung der EU Verordnungen



Quelle: Befragungsergebnisse von 12 von 16 Bundesländern.

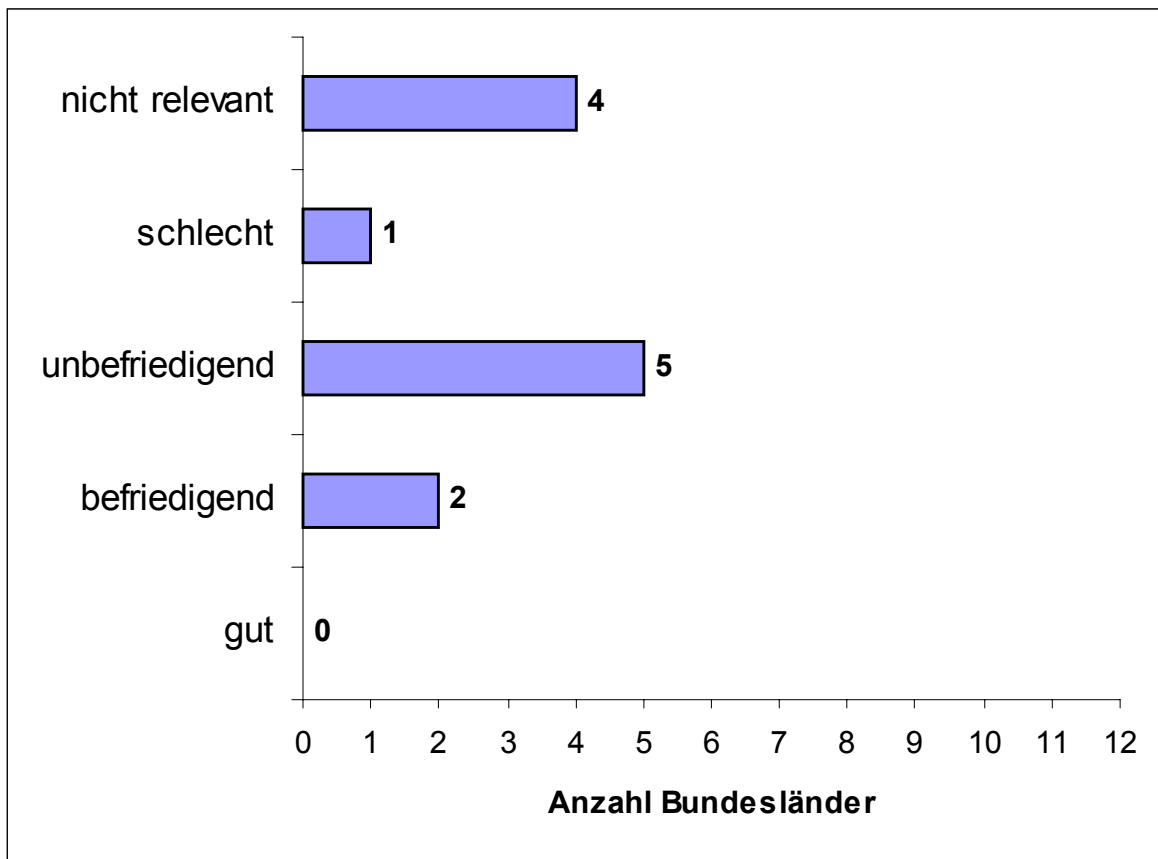
Ein erster Schritt zur Präzisierung und Erhöhung der Praktikabilität des Prinzipes Partnerschaft sollte demnach eine Diskussion über die Notwendigkeit und den Anwendungsbereich hinsichtlich politischer Ebene und zwischen welchen Ebenen sein.

Die Umsetzung aber auch größtenteils die Programmierung gehören in den Aufgabenbereich der Bundesländer. Demnach sind auch die Bundesländer eine wichtige Adresse hinsichtlich der Verhandlungen und Vereinbarungen über Inhalt, Strategie, Einführung, Begleitung etc. von Programmen. Somit sollte auch das Partnerschaftsprinzip in diesem Zusammenhang eine elementare Rolle spielen.

³ Eine klare Einschränkung der Studie besteht derzeit noch in der ausschließlichen Befragung der ‚Mitgliedstaaten‘ der Partnerschaft. Bis jetzt wurden aufgrund zeitlicher Restriktionen noch keine Interviews und Befragungen in der EU Kommission durchgeführt. Dennoch sind die gefundenen Ergebnisse ausreichend für die möglichen und gezogenen Schlussfolgerungen, da hier nicht Schuldzuweisungen sondern ausschließlich die Identifikation und Analyse von Mängeln im Zentrum der Untersuchung standen.

Insbesondere auf dieser Stufe beurteilen die Bundesländer ihre Beziehung zur EU Kommission als eher unzulänglich (Abbildung 4), bzw. sehen selbst hier keine Relevanz des Aspektes Zusammenarbeit.

Abbildung 4: Zusammenarbeit mit EU Behörden im Hinblick auf Erstellung, Genehmigung und Anpassung der Programme

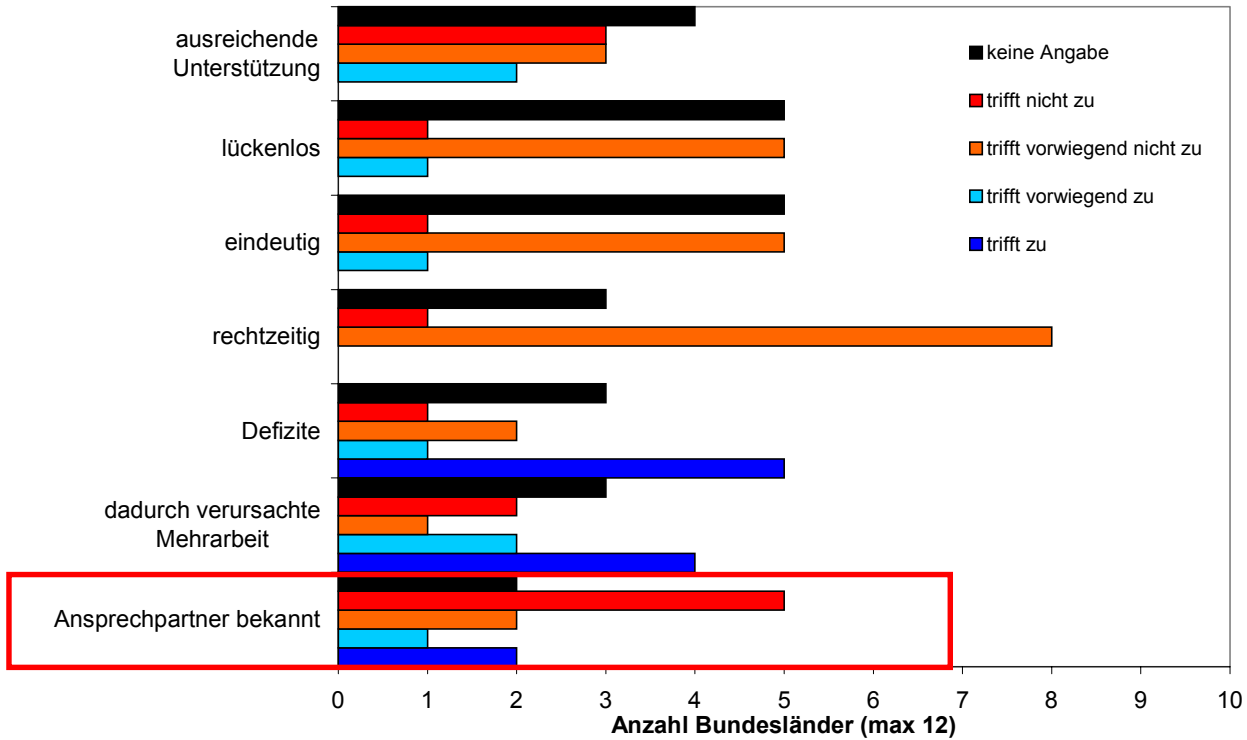


Quelle: Befragungsergebnisse von 12 von 16 Bundesländern.

In der Befragung wurde vornehmlich die Informationspolitik detaillierter abgefragt, um sowohl eine Voraussetzung –gegenseitige Informiertheit- als auch das in der VO ausgewiesene wichtigste Kriterium –enge Konzertierung- eines partnerschaftlichen Verhältnisses zu beleuchten. Ein zentraler Kritikpunkt in den Interviews mit den Beteiligten in den Ministerien waren die nach ihrer Meinung lückenhaften, verspäteten, nicht widerspruchsfreien etc. Informationen, die sie von Brüssel erhalten (Abbildung 5). Zweifellos spiegeln die Einschätzungen ausschließlich die Sichtweise der Bundesländer wider und zeigen somit nur die eine Seite der Medaille. Allerdings ist das nicht entscheidend, denn die Antworten weisen dessen ungeachtet auf bestehende Defizite in der Beziehung zwischen EU Kommission und den Bundesländern hin.

Auffallend ist zudem, dass ein Kontakt zwischen den beteiligten Personen der beiden Ebenen gar nicht in jedem Fall besteht. Wenn dies auch offensichtlich technisch möglich ist, denn alle Bundesländer haben Programme beantragt, genehmigt bekommen und führen sie aus, so ist dieser Sachverhalt nur schwer mit dem Begriff Partnerschaft in Einklang zu bringen.

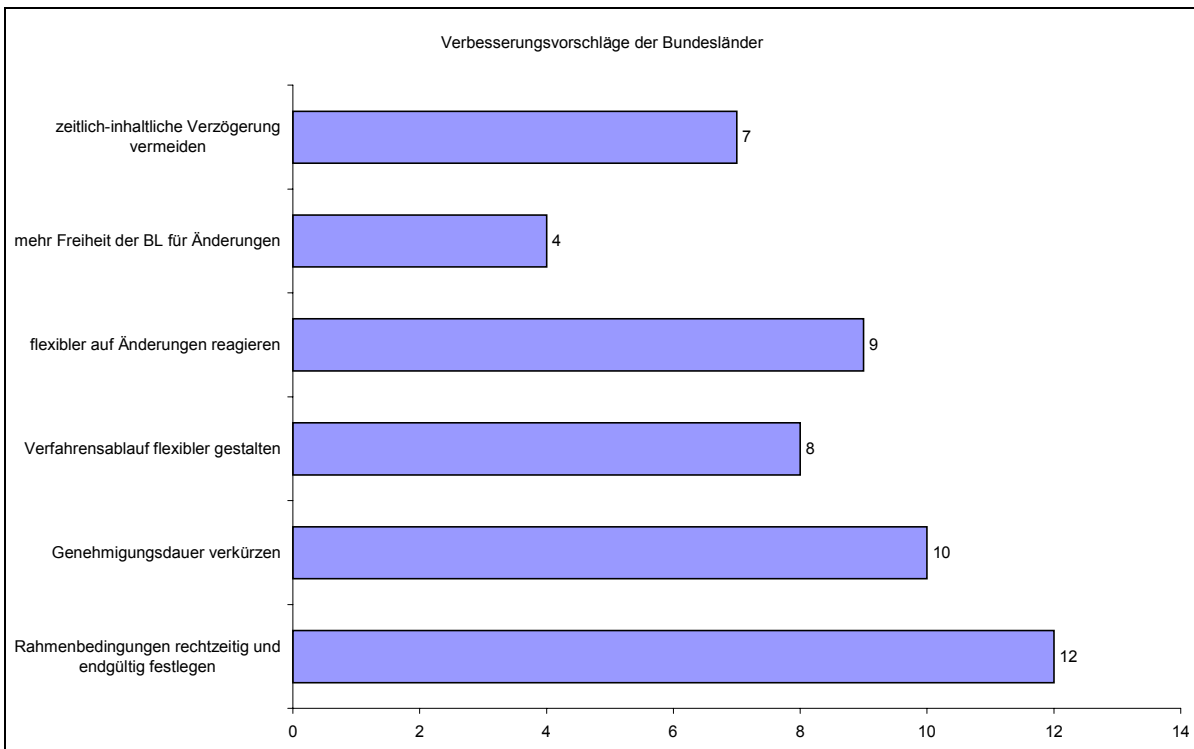
Abbildung 5: Informationspolitik der EU Kommission aus Sicht der Bundesländer



Quelle: Befragungsergebnisse von 12 von 16 Bundesländern.

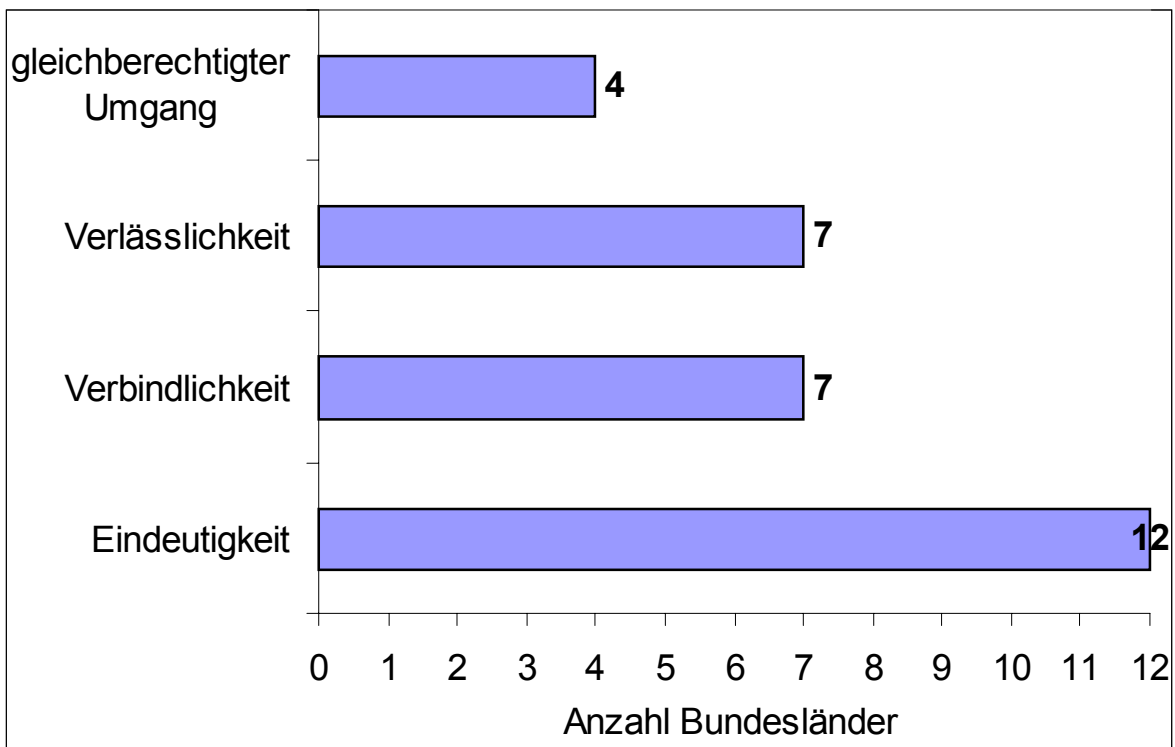
Um die Ursachen dieser nur unzulänglich funktionierenden Kooperation zu ermitteln und zur Identifikation von Lösungswegen und damit Kriterien für eine funktionierende Beziehung, die evtl. in eine Partnerschaft münden kann, befragten wir die Beteiligten auch nach deren Ideen und Vorschlägen, wie diese Zusammenarbeit verbessert werden könnte (Abbildung 6). Die Verbesserungsvorschläge weisen einerseits auf eine Art technischer Verhaltensweisen wie verbindliche Zeitschienen, Verspätungen vermeiden oder schnelle Bearbeitung hin, andererseits werden mit Begriffen wie Pünktlichkeit, flexibler Umgang, mehr Eigenständigkeit und Unmissverständlichkeit auch qualitative Aspekte einer Beziehung angesprochen.

Abbildung 6: Verbesserungsvorschläge der deutschen Bundesländer



Quelle: Befragungsergebnisse von 12 von 16 Bundesländern.

Abbildung 7: Vorschläge der Bundesländer bzgl. der Frage, welche Eigenschaften eine Partnerschaft erfüllen sollte



Quelle: Befragungsergebnisse von 12 von 16 Bundesländern.

Verbunden mit den beanstandeten Defiziten der Informationspolitik weisen die Verbesserungsvorschläge auf ein doch differenzierteres Verständnis des Begriffes Partnerschaft hin, als es in der VO (EG) 1260/1999 zum Ausdruck kommt. Dies untermauert auch die Abfrage von Aspekten, die nach Meinung der Beteiligten in den Ministerien der Bundesländer mit dem Begriff Partnerschaft verbunden sind (Abbildung 7). Inwieweit nun derartige Kriterien in einer VO festgelegt werden können, ist jedoch äußerst fraglich.

Ein Zugang zu dieser Problematik bietet eventuell eine Prüfung der mehr technischen Aspekte einer Zusammenarbeit. Dadurch kann möglicherweise eine Klärung der Beziehung in Teilbereichen erfolgen und in einem nächsten Schritt können dann Aspekte aufgeführt werden, die dem Aufbau und Fortbestand einer Partnerschaft dienlich sind.

Als Beispiel einer Prüfung von Aspekten der Zusammenarbeit zwischen Partnern greifen wir auf die Förderphase 1994-1999 zurück (Tabelle 1). Im Rahmen der Programmevaluation wurden unter anderem die Förderpläne (EPPD) der Bundesländer und ihre Änderungen untersucht. In den ABL gab es zusammen 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. Zugleich veranschaulicht die Tabelle 1 die notwendige Flexibilität der Förderung, um auf neuere Entwicklungen zu reagieren.

Tabelle 1: 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.		+					X					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
- X während Programmlaufzeit herausgenommener Sektor

Quelle: Eigene Auswertung

Allerdings wurde die Flexibilität durch ein hohes Maß an administrativem und zeitlichem Aufwand für die Änderungsanträge und Genehmigungen erkauft, da dieses Procedere selten weniger als sechs

Monate beanspruchte (vgl. Tabelle 2). Eine derartige Information kann zwar nicht Ursache und Hintergründe offen legen, jedoch offensichtlich machen, dass die Beziehung zwischen den beiden Ebenen Bundesland und EU Kommission nicht reibungslos bzw. optimal ist. Diese Aussage ist nicht gesichert sondern eher aufgrund der in Tabelle 2 aufgezeigten Daten naheliegend. Ein Vergleich mit den anderen EU-Mitgliedstaaten könnte die Aussagekraft erhöhen. Demnach bietet etwa die Prüfung der Verhandlungszeiträume einen ersten Ansatzpunkt für die Entwicklung von Kennziffern zur 'Messung' von Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Strukturförderpolitik.

Tabelle 2: Genehmigungsdauer von Programmen der Bundesländer in der Förderperiode 1994-1999

Durchschnittl. Dauer des Genehmigungsverfahrens 10 'Alte Bundesländer')	
Erstanträge (10 Fälle):	363 Tage
Änderungsanträge (21 Fälle):	270 Tage
<u>davon</u> die letzten Änderungsanträge (7 Fälle):	155 Tage
Durchschnitt aller Anträge(31 Fälle):	283 Tage

Durchschnittlicher Anteil an der Förderperiode 1994-1999 in der sich ein Bundesland durch einen nicht genehmigten Antrag in einer unklaren Situation befand:	38,7 %
--	---------------

Quelle: Eigene Auswertung

Weitere Ansatzpunkte zur 'Messung' von Partnerschaft, die aus den Informationen der Interviews gewonnen wurden, könnten etwa die Kenntnis der Ansprechpartner zwischen den Ebenen oder etwa das Vorhandensein von Workshops für die verschiedenen an der Umsetzung des Programmes Beteiligten sein.

6. Schlusswort

Es ist offensichtlich, dass hier nur erste Ansätze aufgezeigt werden und in der Darstellung ein 'großer Bogen' um die angesprochenen weichen Faktoren gemacht wurde. Die Schwierigkeit der Operationalisierung und Messung weist folglich auf noch erheblichen Forschungsbedarf, d.h. auch erheblichen zeitaufwändigen Forschungsbedarf hin.

Nicht zuletzt möchten wir –wie schon die kontroverse Diskussion der Präsentation dieser Arbeit auf der Jahrestagung in Hamburg zeigte– zur eingehenderen Auseinandersetzung mit dieser Thematik anregen.

Diesbezüglich sei festgehalten, dass in vielen Gesprächen in den Ministerien und anderen Behörden dem Sachverhalt 'Beziehung zu den Partnern' innerhalb der Förderung bzw. des Programmes große Bedeutung beigemessen wurde und der Einfluss auf die Qualität der Umsetzung als hoch angesehen wurde.

Nicht zuletzt sind wir für Anregungen und Kritik dankbar.

Literatur:

- AGRA-EUROPE (1999): Agra-Europe 39/99 (Dokumentation. S 12)
- BMELF (1999) Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1994-1996, Bonn.
- COUNCIL REGULATION (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural FUNDS, 26.6.1999 L 161/1 OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES EN
- EU KOMMISSION (1996): EUROPA FÖRDERT DIE REGIONALE ENTWICKLUNG, S. 3, EUROSTAT (BRUTTOINLANDSPRODUKT JE EINWOHNER IN KAUFKRAFTPARITÄTEN)
- MEANS-COLLECTION (1999): „EVALUATING SOCIO-ECONOMIC PROGRAMMES“. OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS OF THE european communities, Luxembourg
- Overseas development administration (ODA) (1995), Note on enhancing stakeholders participation in aid activities, <http://www.euforic.org/gb/stake2.htm#intro>
- Staber, U. (2000): Steuerung von Unternehmensnetzwerken: Organisationstheoretische Perspektiven und soziale Mechanismen. In Sydow, J. (ed), Steuerung von Netzwerken, Wiesbaden, S. 58-88.
- Varis, J., Salminen, R., (2000). Selection of potential supplier partners in a turbulent environment– A theoretical framework for partner selection in the infocom market Paper No. 123. In The Industrial Marketing and Purchasing Centre (IMP) Conference Papers, http://www.bath.ac.uk/imp/pdf/123_VarisSalminen.pdf
- 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.
- Wehner, T., Endres, E. (1999): Störungen zwischenbetrieblicher Kooperation – Eine Fallstudie zum Grenzmanagement in der Automobilindustrie, In Sydow, J. (ed), Management von Netzwerkorganisationen, Wiesbaden, S. 215-260.
- 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 (1999a): Komm. Doc. VI/8879/99 Endgültige Version Arbeitsunterlage: Leitlinien zur Ex-post-Bewertung von Maßnahmen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 951/97