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 ; Abschlussbericht GAK April 2004

Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2004

Zwischenbewertung von Maßnahmen der Marktstrukturverbesserung im Rahmen der VO (EG) 1257/99 in Deutschland Förderzeitraum 2000 – 2003

Abschlussbericht GAK April 2004

von
Heinz Wendt
Josef Efken
Inge Uetrecht
Regine Albert

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

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis III
Abbildungsverzeichnis IV
Tabellenverzeichnis VI
Abkürzungsverzeichnis VII

Zusammenfassung 1

1 Evaluation GAK 6
1.1 Marktstrukturförderung in Deutschland 6
1.2 Methodisches Konzept 10
1.3 Hintergrund und Ausgestaltung der einzelnen Grundsätze 11
1.3.1 Grundsatz Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung 11
1.3.2 Grundsatz für die Förderung aufgrund des Marktstrukturgesetzes 14
1.3.3 Grundsatz für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte 17
1.3.4 Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte 19
1.4 Bedeutung der einzelnen Grundsätze 20
1.5 Bewertung der Fördergrundsätze 26
1.6 Schlussfolgerungen 32
2 Ergebnisse der Förderung im Zeitraum 2000–2003 33
2.1 Methodik/Datengrundlage 33
2.2 Bisherige Projektergebnisse 36
2.2.1 Auswertung Projektlisten 36
2.2.2 Auswertung Erhebungsbögen (EB) 40
2.3 Implementierung und Durchführung der Maßnahmen 69
2.4 Schlussfolgerungen 73

Literaturverzeichnis 75

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bedeutung einzelner Maßnahmen im Rahmen der GAK im Zeitraum 1973–2001 Deutschland insgesamt 7
Abbildung 2: Bedeutung einzelner Maßnahmen im Rahmen der GAK im Zeitraum 1991–2001 Deutschland insgesamt 8
Abbildung 3: Bedeutung einzelner Maßnahmen im Rahmen der VO (EG) 1257/1999 9
Abbildung 4: Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung 9
Abbildung 5: Bedeutung der Grundsätze Marktstrukturverbesserung, Marktstrukturgesetz, Öko-Produkte* 21
Abbildung 6: Öffentliche Ausgaben der Bundesländer im Bereich Marktstrukturverbesserung im Zeitraum 1991–2002 21
Abbildung 7: Öffentliche Ausgaben nach Sektoren im Bereich Marktstrukturverbesserung im Zeitraum 1991–2002 22
Abbildung 8: Förderung (öffentliche Ausgaben) nach dem Marktstrukturgesetz im Zeitraum 1991–2002 23
Abbildung 9: Beihilfen (öffentliche Ausgaben) nach den Grundsätzen für die Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte 24
Abbildung 10: Ausgaben im Rahmen der Grundsätze ‚Öko'* in der GAK nach Fördertatbeständen 24
Abbildung 11: Verfügbare Mittel und Ausgaben nach den Grundsätzen ‚Öko'* in der GAK 25
Abbildung 12: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V 34
Abbildung 13: Kennzahlen der Förderung im Bereich V&V nach Bundesländern (Stand: 31.12.2002) 37
Abbildung 14: Geographische Verteilung der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte nach Sektoren 38
Abbildung 15: Kennzahlen der Förderung im Bereich V&V nach Sektoren (Stand: 31.12.2002) 39
Abbildung 16: Vergleich der Auszahlungen mit den Bewilligungen laut Erhebungsbögen nach Bundesländern 41
Abbildung 17: Finanzplanung und Auszahlungsstand bis Ende 2002 nach Bundesländern 43
Abbildung 18: Umsetzungsstand bis Ende 2002 nach Bundesländern 43
Abbildung 19: Investitionen und Projekte nach Bundesländern 45
Abbildung 20: Projektanzahl und Investitionsumfang der Förderung nach Bundesländern 46
Abbildung 21: Projektanzahl und Investitionsumfang der Förderung nach Sektoren 47
Abbildung 22: Differenz der Fördersätze nach Bundesländern 47
Abbildung 23: Bedeutung der Fördermittelherkunft an den zuwendungsfähigen Investitionen (in %) 48
Abbildung 24: Anteil der Mittelherkunft an den Gesamtinvestitionen (zuwendungsfähigen Investitionen) bei den erfassten Projekten 49
Abbildung 25: Bedeutung der verschiedenen Grundsätze für die konkrete Förderung 50
Abbildung 26: Anteil der Projekte und der Investitionen an den Zielen 51
Abbildung 27: Anteil 'grüner Investitionen' an den Gesamtinvestitionen 52
Abbildung 28: Ausrichtung der geförderten Investitionen 52
Abbildung 29: Anteil der verschiedenen Unternehmens-Rechtsformen an den geförderten Projekten 53
Abbildung 30: Zahl der wiederholt geförderten Unternehmen 54
Abbildung 31: Beschäftigte in den geförderten Projekten nach Bundesländern 55
Abbildung 32: Beziehung zwischen geplanter Beschäftigungsänderung (in Voll-Ak) und Investitionssumme 57
Abbildung 33: Investitionsaufwand in Relation zur Beschäftigungsänderung sowie Beschäftigungsentwicklung nach Bundesländern 57
Abbildung 34: Berücksichtigung des Investitionszieles ‚Verbesserung und Überwachung der Qualität' (Ziel 9) 58
Abbildung 35: Anzahl Projekte mit qualitätsabhängiger Preisgestaltung 59
Abbildung 36: Anzahl Projekte mit Qualitätsmanagementsystemen 59

Abbildung 37: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen 61
Abbildung 38: Geplante Änderungen der Vertragsbindung nach Sektoren (234 Projekte) 65
Abbildung 39: Ranking der Projekte nach 5 Kriterien als Beiträge zur Verbesserung der Wettbewerbsposition 67
Abbildung 40: Ranking der Projekte nach 12 Kriterien als positive Beiträge zur Förderausrichtung 68
Abbildung 41: Ranking der Projekte nach Sektoren; 12 Kriterien 69
Abbildung 42: Informationspolitik der EU Kommission 72
Abbildung 43: Verbesserungsvorschläge der Bundesländer 72

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Fördertatbestände der Grundsätze zur Förderung der Verarbeitung & Vermarktung regional erzeugter Produkte 25
Tabelle 2: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten 33
Tabelle 3: Auswertung Projektliste nach Bundesländern und Sektoren (öffentl. Ausgaben in Mio. Euro; Stand 31.12.2002). 36
Tabelle 4: Verteilung der Projekte und Investitionen nach Bundesländern 44
Tabelle 5: Verteilung der Projekte und Investitionen auf die Sektoren 46
Tabelle 6: Bedeutung der verschiedenen Grundsätze für die konkrete Förderung 50
Tabelle 7: Intensität der wiederholten Förderung 54
Tabelle 8: Geplante Veränderung der Beschäftigung durch die geförderten Investitionen 56
Tabelle 9: Nutzung von QMS nach Unternehmensgruppen 60
Tabelle 10: Einsatz und Veränderung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen 62
Tabelle 11: Bedeutung von Investitionen in Ziel 7 (neue Techniken) und Ziel 8 (innovative Investitionen) in den Bundesländern 63
Tabelle 12: Bedeutung neu entwickelter Produkte nach Sektoren 64
Tabelle 13: Umfang und Entwicklung der Vertragsbindung in den geförderten Projekten (229 Projekte) 64
Tabelle 14: Veränderung der Vertragsbindung nach Projekten 65
Tabelle 15: Kriterien für eine Rankingliste des Wettbewerbsverbesserungspotenziales der Projekte 66
Tabelle 16: Kriterien für eine Rankingliste des Fördervorteils der Projekte 67

Abkürzungsverzeichnis

ABL	alte Bundesländer
ABl	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
A & G	Arznei- und Gewürzpflanzen
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BL	Blumen (Sektor)
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
B&Z	Blumen und (Zier-)Pflanzen (Sektor)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
E & G	Eier und Geflügel (Sektor)
EU	Europäische Union
EZG	Erzeugergemeinschaft
EZO	Erzeugerorganisation
EZZ	Erzeugerzusammenschluss
FAL	Forschungsanstalt für Landwirtschaft
ff.	folgende
FL	Fleisch
GA und GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GE	Getreide Sektor)
ges.	gesamt
Gf	Geflügel (Sektor)
GMO	Gemeinsame Marktorganisation für frisches Obst und Gemüse
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
h	Stunde

H.v.	Herstellung von
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
Inv.	Investition
JB	Jahresbericht
KA	Kartoffeln (Sektor)
k.A.	keine Angabe verfügbar oder mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln
Kt	Kilo Tonnen, 1000 t
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen bei denen mindestens zwei der folgenden Kriterien erfüllt sein müssen: Bilanz < als 6,2 Mio. ECU, Umsatz < als 12,8 Mio. ECU, Beschäftigte < 250 Personen
KWh	Kilowattstunde
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
L & F	Lein- und Faserpflanzen
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche
LHO	Landeshaushaltsordnung
lt.	Laut
MI	Milch- und Milcherzeugnisse (Sektor)
Mio.	Million
MStrG	Marktstrukturgesetz
MstrVerb	Markstrukturverbesserung
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NBL	neue Bundesländer
NR	Nachw. Rohstoffe
NW	Nordrhein-Westfalen
O&G	Obst und Gemüse (Sektor)
ÖP	Ökologisch erzeugte Produkte nach GAK
PLANAK	Bund/Länder – Planungsausschuss Agrarstruktur- und Küstenschutz
rd.	rund
Reg.	regional (erzeugte Produkte nach GAK)
RP	Rheinland-Pfalz
s	geschätzte Angaben

S	Sonstige
SBA	Statistisches Bundesamt
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
S&P	Saatgut- und Pflanzgut
ST	Sachsen-Anhalt
St.	Stück
t	Tonnen
t/h	Tonnen pro Stunde
TDM	1000 DM
TH	Thüringen
TKB	Tierkörperbeseitigung
u.a.	unter anderem
v.	vorläufige Angaben
v.a.	vor allem
V&F	Vieh und Fleisch (Sektor)
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
VEZG	Vereinigung von Erzeugergemeinschaften
VO	Verordnung
VO (EG)	Verordnung der Europäischen Gemeinschaften
WJ	Wirtschaftsjahr
W&A	Wein und Alkohol
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
zwf	zuwendungsfähig

Zwischenbewertung von Maßnahmen der Marktstrukturverbesserung im Rahmen der VO (EG) 1257/99 in Deutschland Förderzeitraum 2000 – 2003

Abschlussbericht November 2003

0 Zusammenfassung

1969 wurde die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit der Aufnahme von Artikel 91a in das Grundgesetz zur Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern erklärt. Allgemeine Zielsetzung der Grundsätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK Gesetz) ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Forstwirtschaft zu stärken bzw. die Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaft zu ermöglichen, eine Verbesserung der Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung zu bewirken sowie den Küstenschutz zu verbessern. Zur gemeinsamen Planung und Finanzierung wird jährlich ein Rahmenplan aufgestellt, der die zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe durchzuführenden Maßnahmen mit den ihnen zugrunde liegenden Zielvorstellungen und den bereitzustellenden Finanzmitteln enthält. Die Finanzierung erfolgt zu 60 % aus Bundesmitteln und zu 40 % aus Landesmitteln.

Im Vergleich mit anderen Förderbereichen nimmt der Bereich Marktstrukturverbesserung bezogen auf die Fördermittel eher einen geringen Stellenwert ein. Regional haben die Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur durchaus Bedeutung.

Für den Förderbereich Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen gelten seit 2002 die vier Grundsätze; Marktstrukturverbesserung, Förderung nach dem Marktstrukturgesetz, Förderung der Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte sowie Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte. Die Bedeutung der Grundsätze lässt sich nach der Höhe der geflossenen Finanzmittel in den vergangenen Förderperioden einschätzen. Schaut man sich die Summe der öffentlichen Ausgaben zwischen 1992 – 2002 an so wird deutlich, dass die Förderung aufgrund der Marktstrukturverbesserung einen wesentlich höheren Stellenwert hat, als die realisierte Förderung nach dem Grundsatz Marktstrukturgesetzes. Die beiden Grundsätze Förderung der Verarbeitung und Vermarktung regional bzw. ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte wurden nur in sehr geringem Umfang in Anspruch genommen und die im Rahmen der GAK bereitgestellten Finanzmittel bei weitem nicht ausgeschöpft. Die nach ABL und NBL gegliederte Betrachtung öffentlicher Ausgaben zeigt die erhöhte Inanspruchnahme einer Förderung nach dem Grundsatz Marktstrukturverbesserung seit 1991 durch die NBL.

Die Unterteilung öffentlicher Ausgaben nach geförderten Sektoren weist in den Jahren 1992–2002 die höchste Investitionstätigkeit im Sektor Milch sowohl in den ABL als auch in den NBL aus. Bemerkenswert ist dabei, dass dieser Sektor in den ABL im Zeitraum 1994–99 nicht innerhalb der GAK förderfähig war. In den NBL wurde darüber hinaus verstärkt in den Sektoren Vieh & Fleisch, Kartoffeln, Getreide und Blumen investiert. In den ABL sind außer Milch die Sektoren Obst & Gemüse, Kartoffeln und Blumen erwähnenswert, sowie die Sektoren Vieh und Fleisch sowie Wein und Alkohol, die im Rahmen der Pläne nach EU-Verordnungen über die GAK gefördert wurden. Die Förderung im Bereich Obst & Gemüse ist dabei tendenziell rückläufig, weil sie teilweise durch Fördermaßnahmen mit höheren Fördersätzen im Bereich der GMO ersetzt wird und im Rahmen der laufenden Förderperiode nur bei Ausnahmen gemäß Art. 37 der VO (EG) 1257/1999 möglich ist.

Die öffentlichen Ausgaben für die Fördermaßnahmen nach dem Marktstrukturgesetz weisen seit 1991 einen deutlichen Rückgang auf. Die Förderschwerpunkte unterlagen in diesem Zeitraum deutlichen Änderungen. Dominierten zunächst die Investitionsbeihilfen waren es Mitte der 1990er Jahre die Startbeihilfen. Zum Ende des Betrachtungszeitraums wechselte die Bedeutung der beiden Fördertatbestände in den einzelnen Jahren allerdings auf niedrigem Niveau.

Die GAK wird unter allgemeinen Aspekten des Föderalismus kontrovers diskutiert, ohne dass bisher klare Ergebnisse zu dieser vielschichtigen Problematik vorliegen. Unter Berücksichtigung der im Rahmen der Evaluation gewonnenen Erkenntnisse sind ebenso wie in einem Gutachten des Bundesrechnungshofes Mischfinanzierungen kritisch zu hinterfragen, da sie eine klare Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften erschweren, klare Verantwortlichkeiten für die Fördermaßnahmen verwischen, Verteilungs- und Subventionswettläufe zwischen den Bundesländern fördern sowie Mitnahmeeffekte auslösen. Sie verursachen zusätzlichen Verwaltungsaufwand (Regelungsdichte) durch die Beteiligung mehrerer Gebietskörperschaften an den Abstimmungs-, Entscheidungs- und Administrationsprozessen (z.B. Finanzhaushalt) verbunden mit einer Zunahme der Kontrollnotwendigkeiten. Zudem wird die grundsätzlich befürwortete autonome Entscheidungskompetenz in Regionen (Subsidiarität) in den hier betrachteten Politikbereichen unterlaufen. Die für eine konkrete Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips benötigte aufgabenadäquate Finanzierung ist offen. Diese Thematik reicht weit über die Aufgabenstellung dieser Bewertung hinaus und weist erheblichen Diskussions- und Analysebedarf u.a. mit den nur kurz skizzierten Problemfeldern von Mischfinanzierungen. Eine tiefer gehende Analyse und Bewertung der aufgeführten Aspekte der Mischfinanzierungsproblematik würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen und unterbleibt daher.

Aus diesen Beobachtungen lässt sich ableiten, dass investive Förderung der Marktstrukturverbesserung, unabhängig von den jeweils betrachteten Grundsätzen, am ehesten den Anforderungen des Marktes und dem Bedarf der Wirtschaft entspricht. Insbesondere die Investitionsförderung setzt an der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit bzw. den wettbewerbsrelevanten Einzelkomponenten wie Qualität, Innovation etc. an. Daneben ist diese Form der staatlichen Förderung noch am ehesten in ihrer Wirkung messbar und damit zu rechtfertigen. Die übrigen Fördertatbestände werden nur in geringem Umfang genutzt. Insofern könnte man auf diese Grundsätze verzichten, zumal sie erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten. Für wichtig erachtete

Elemente, wie z.B. die Erzeugerbindung oder Fördertatbestände wie Qualitätsmanagement und –sicherungssysteme ließen sich auch in eine investive Förderung der Marktstrukturverbesserung einarbeiten. Der Erzeugerbindung kann man durch Staffelung der Förderhöhe in Abhängigkeit von der Bindungsquote an Einzelerzeuger sowie Erzeugergemeinschaften (MStrG = 100 %) Rechnung tragen, wie es einzelne Bundesländer bereits tun.

Zur Abschätzung von Ergebnissen und Wirkungen der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Als Informationsquelle werden in diesem Bericht von jedem Bundesland bereit gestellte Listen der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte genutzt. Sie erlauben Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren, wobei teilweise eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich ist. Zur Darstellung des Umsetzungsstandes wird vor allem auf die Tabelle 104 und den dort ausgewiesenen Stand der Auszahlungen zurückgegriffen.

Für die Wirkungsanalyse wird im Programmbestandteil V&V 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 auf Vorgaben der EU Kommission basieren. Es wurde ein entsprechender Erhebungsbogen zur Datengewinnung auf Projektebene in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Bundesländer entwickelt. Er erlaubt die Ermittlung von Bruttoeffekten. In der Praxis sind wünschenswerte Informationen, die eine Ermittlung von Nettoeffekten erlauben würden, nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. 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 kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den bei Antragstellung von den Begünstigten gemachten Angaben und zeigt vor allem das neu hinzugewonnene erhebliche Spektrum möglicher Auswertungen auf, das sich mit zunehmender Zahl von auswertbaren Erhebungsbögen im Laufe der Förderperiode noch erheblich erweitern wird.

Die Bewertung der Durchführung und Umsetzung der Programme erfolgt im wesentlichen auf der Basis der Programme selbst. Weitere Informationen wurden mit Hilfe eines speziell für diesen Zweck entwickelten Interviewleitfadens in den Ministerien gewonnen.

Die Förderung erfolgt in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher sektoraler Breite. Einige Länder waren bereits in ihren Programmen unter Nutzung der durch die VO eröffneten Spielräume bestrebt, möglichst viele Sektoren einzubeziehen, um sich Förderoptionen in dem langen Förderzeitraum ohne Änderungsanträge zu schaffen. Andere Länder haben dagegen in ihren Programmen bewusst Schwerpunkte der Förderung durch Begrenzung auf wenige Sektoren gesetzt. Der Zugewinn an Flexibilität in dem Sinne, dass auf Marktveränderungen ohne langwierige Genehmigungsverfahren reagiert werden kann, ist zu begrüßen. Die so gewonnene Flexibilität erfordert allerdings eine sorgfältige, sektorspezifische Bedarfsanalyse, um problemorientierte Förderung zu gewährleisten sowie nachvollziehbar und überprüfbar zu machen. Diesem Anspruch sind die Bundesländer in unterschiedlichem Maße, d.h. nicht immer ausreichend, nachgekommen.

Die höchsten Gesamtinvestitionen im Rahmen aller bis 31.12.2002 bewilligten Projekte weisen bislang Bayern, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz auf. Bei den öffentlichen Ausgaben ist die Reihenfolge deutlich anders. Hier liegt Mecklenburg-Vorpommern an der Spitze, gefolgt von Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Bayern und Rheinland-Pfalz. Dabei spielen unterschiedliche Förderhöchstsätze sowie gewählte Fördersätze in den Bundesländern aber auch bei unterschiedlich großen Projekte eine Rolle.

Am weitesten fortgeschritten in der Umsetzung des Programmbestandteils V&V gemessen an den ursprünglichen Planungen für die gesamte Förderperiode sind RP, MV, ST und Ni. Mehrere Länder haben allerdings erst etwa 10 % der geplanten Mittel ausgegeben. Ähnlich wie in der Förderperiode `94–`99 ist es bis jetzt auch in dieser Förderperiode kaum gelungen, eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Finanzmittel über die gesamte Förderperiode zu realisieren. Ein oft erst verspäteter Förderbeginn, auch bedingt durch institutionelle und organisatorische Mängel auf europäischer Ebene mit der Folge oft langwieriger Genehmigungsverfahren, kann dafür als Ursache angesehen werden. Dies stellt auch der europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht fest.

Mehr als 2 Drittel der öffentlichen Ausgaben entfallen bisher auf Milch, Obst und Gemüse, Kartoffeln sowie Blumen und Zierpflanzen. Das entspricht in etwa der Konstellation und Reihenfolge, wie sie in der vorhergehenden Förderperiode 1994–1999 bestand. Die Förderung der beiden Sektoren Kartoffeln sowie Blumen und Zierpflanzen wird vielfach damit begründet, dass diese Sektoren keiner Marktordnungsregelung unterliegen, wenn man von Stärkekartoffeln absieht, und über die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung auch die Landwirtschaft unter Beachtung der Marktverhältnisse unterstützt wird.

Auffällig ist die geringe Bedeutung der geförderten Projekte im Bereich der Ökoprodukte bzw. der Produkte mit regionaler Herkunft. Das politisch motivierte Angebot findet derzeit in der Praxis selten den erwarteten Zuspruch. Im Bereich ÖKO ist dabei allerdings zu beachten, dass Unternehmen, die Öko-Produkte herstellen oder vermarkten, häufig auch konventionelle Produkte erzeugen bzw. vermarkten und dann unter Verzicht auf die meist höheren Fördersätze im Bereich Öko im Rahmen der jeweiligen Sektoren über die Grundsätze Marktstrukturverbesserung Förderung beantragen. Eine investitionsspezifische Aufteilung in die Bereiche Öko bzw. konventionell ist in der Praxis meist nicht mit vertretbarem Aufwand möglich.

Die Daten der Erhebungsbögen erlauben in weiten Teilen eine Beantwortung der Bewertungsfragen der Kommission, z.B. im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Bedeutung von Qualitätsaspekten oder den Erzeugernutzen. Unter diesem Gesichtpunkt sollten die Erhebungsbögen im bisherigen Umfang beibehalten werden, zumal sich bei größerer Fallzahl korrekter Erhebungsbögen die Auswertungsmöglichkeiten noch erweitern können.

Dies gilt auch im Hinblick auf den interessanten Aspekt, Auswertungen der EB für ein Ranking von Förderanträgen nach ‘Vorzüglichkeit’ und für eine systematischere Erfassung der Wirkungen von Fördermaßnahmen zu nutzen. Mit dem hierbei entwickelten Instrumentarium eröffnen sich Möglichkeiten, Förderung transparenter zu machen sowie die Steuer- und Eingriffsmöglichkeiten zu verbessern, wenn es gelingt, die

wesentlichen Kriterien im Diskussionsprozess aller Beteiligten zu identifizieren, zu operationalisieren und eine Gewichtung für die Bewertung zu finden.

Die maßgeblich von der EU bestimmten Rahmenbedingungen der Förderung wurden sehr spät festgelegt und damit eine wichtige Voraussetzung für eine schnelle Programmgenehmigung im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit nicht erreicht. Spätestens ein Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen. Anpassungen des national relevanten Rechtsrahmens wie etwa die zur Kofinanzierung genutzte GAK sollten ebenfalls rechtzeitig feststehen, um nicht durch das Notifizierungsprocedere eine zusätzliche Verzögerung des Programmstarts zu verursachen.

Die lange Genehmigungsdauer sowohl des Programmantrages als auch von Änderungsanträgen ist vor dem Hintergrund des Jährlichkeitsprinzips und der Notwendigkeit einer schnellen Reaktion auf Marktentwicklungen in der Ernährungswirtschaft nicht sachgerecht und sollte geändert werden.

Eine Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Regionen im Rahmen definierter Plafonds für das Gesamtprogramm könnte ebenfalls Entlastung bringen und die ‚vor Ort' liegende Kompetenz mehr nutzen. Dies entspräche auch dem gestellten Anspruch der Subsidiarität. Die Forderung nach mehr Autonomie und Entscheidungskompetenz für die Regionen entbindet nicht von der Verpflichtung zur koordinierten Vorgehensweise zwischen Mitgliedstaaten bzw. im Bereich GAK zwischen Bundesländern, um Subventionswettläufe und durch Förderung verzerrte Marktgegebenheiten zu vermeiden.

1 Evaluation GAK

1.1 Marktstrukturförderung in Deutschland

Grundsätzlich ist die Agrarstrukturpolitik Ländersache. Da jedoch die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes Aufgaben umfassen, die für die Gesamtheit des Staates bedeutsam sind, wird eine Mitwirkung des Bundes für sinnvoll erachtet. Die Finanzreform von 1969 verankerte die Gemeinschaftsaufgabe und die Mischfinanzierungen im Grundgesetz. Mit der Aufnahme von Artikel 91a in das Grundgesetz wurde die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im selben Jahr zur Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern erklärt. Seitdem stellt sie ein wichtiges Instrument der nationalen Agrarstrukturpolitik dar, die Grundlage für die Begleitung des Agrarstrukturwandels in Deutschland und die Entwicklung ländlicher Räume ist.

Allgemeine Zielsetzung der Grundsätze des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK Gesetz) ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Forstwirtschaft zu stärken bzw. die Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaft zu ermöglichen, eine Verbesserung der Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung zu bewirken sowie den Küstenschutz zu verbessern.

1988 erfolgte die Erste Änderung des GAK Gesetzes, indem die Ausgleichszulage Bestandteil der GAK wurde. Außerdem sollten ökologische Belange bei allen Maßnahmen der GAK eine stärkere Berücksichtigung finden. Parallel wurde ein Sonderrahmenplan mit dem Ziel eingeführt, die Produktion durch Förderung von Flächenstilllegung und Extensivierung einzuschränken.

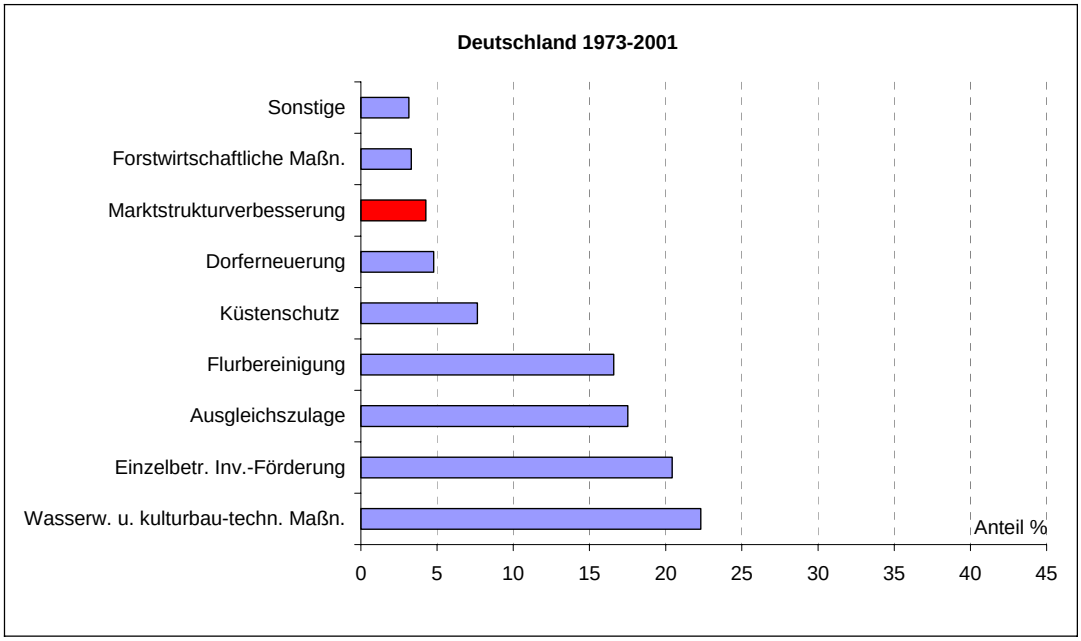
Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des GAK Gesetzes ist 1993 der Ziel- und Aufgabenkatalog der Gemeinschaftsaufgabe erweitert worden. In Ergänzung zu dem Ziel der Sicherung und Stärkung der Funktionsfähigkeit der Strukturen im ländlichen Raum können zur Verbesserung und langfristigen Sicherung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft auch Maßnahmen gefördert werden, die eine markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung umfassen. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Gesetzes 1997 wurden als eigenständiger Fördertatbestand Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz zum Aufgabenbereich der Gemeinschaftsaufgabe erhoben.

In der Gemeinschaftsaufgabe sind Fördermaßnahmen verankert, die die erforderliche strukturelle, ökonomische und ökologische Anpassung der landwirtschaftlichen Unternehmen und die Entwicklung der ländlichen Räume ermöglichen. Hierzu wird ein Rahmenplan aufgestellt, der die zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe durchzuführenden Maßnahmen, mit denen ihnen zugrunde liegenden Zielvorstellungen und den bereitzustellenden Finanzmitteln enthält. Der Rahmenplan umfasst sowohl einzelbetriebliche als auch überbetriebliche Maßnahmen. Die einzelbetrieblichen Maßnahmen verfolgen das Ziel, die land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen bei Rationalisierungsinvestitionen zur strukturellen Verbesserung zu unterstützen. Die überbetrieblichen Maßnahmen unterstützen die strukturelle Anpassung der Land- und Forstwirtschaft und leisten einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der ländlichen Räume.

In Deutschland haben Bund und Länder mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK Gesetz) beschlossen, diese Aufgabe gemeinsam zu erfüllen. Die gemeinsame Verantwortung dokumentiert sich in einer gemeinsamen Planung und Finanzierung. In jährlichen Sitzungen des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) wird der Förderrahmen der GAK in Abstimmung mit den Beteiligten, d.h. durch Bund und Länder, kontinuierlich geprüft und angepasst. Die Finanzierung erfolgt zu 60 % aus Bundesmitteln und zu 40 % aus Landesmitteln (vgl. BMELF, 1999). Diese kontinuierliche Prüfung und Anpassung ist insbesondere im Zusammenhang mit dem seitens der EU Kommission eingeführten Prinzip der Partnerschaft hervorzuheben, spiegelt das Vorgehen doch genau die geforderte ‚enge Konzertierung’[1] wider. Ob diese Vorgehensweise auch zu einer bedarfsgerechten und effizienten Ausgestaltung führt, ist u.a. Gegenstand dieser Untersuchung.

Im Rahmen der GAK werden Fördermaßnahmen in verschiedenen Bereichen durchgeführt. Schaut man sich ihre Bedeutung seit 1973 an, so nimmt der Bereich Marktstrukturverbesserung v.a. im Vergleich mit dem Fördermitteleinsatz im Bereich wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen, der einzelbetrieblichen Förderung, der Ausgleichszulage oder der Flurbereinigung eher einen geringen Stellenwert ein (vgl. Abbildung 1). Die regionale Bedeutung der Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur kommt dabei nur unzureichend zum Ausdruck. Durch Anpassung des Angebotes an die Marktbedürfnisse sowie durch Bündelung von Angebotsströmen sollen die Maßnahmen helfen, die Erlössituation der Landwirte zu verbessern.

Abbildung 1: Bedeutung einzelner Maßnahmen im Rahmen der GAK im Zeitraum 1973–2001 Deutschland insgesamt



Quelle: BMVEL.

Betrachtet man die Marktstrukturförderung seit Beginn der 1990er Jahre nach der Vereinigung Deutschlands, so bestätigt sich das für die gesamte Periode genannte Gesamtbild. Allerdings liegen diesem Gesamtergebnis

[1] Vgl. VO (EG) Nr. 1260/1999, mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, Artikel 8 (1).

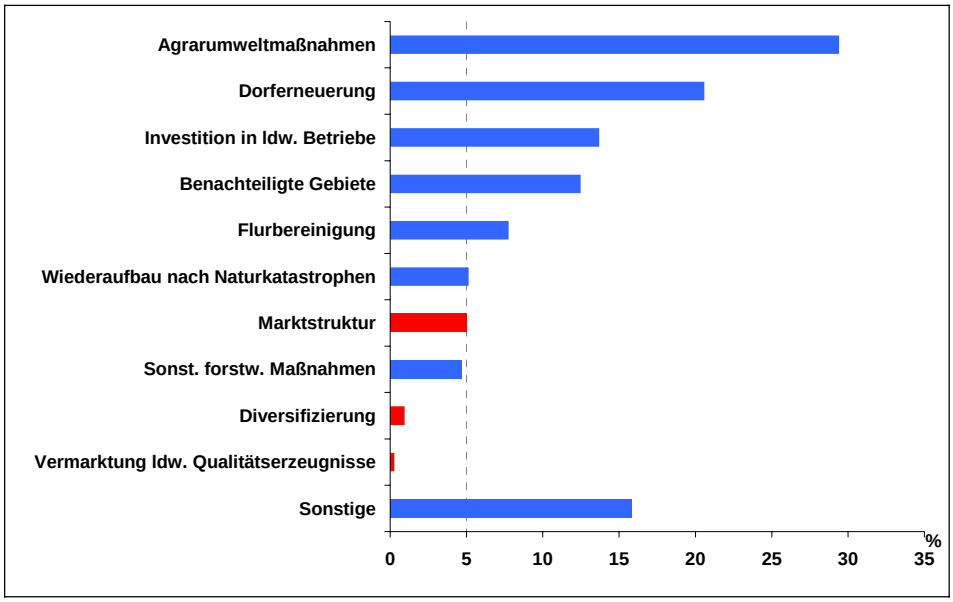
erhebliche Unterschiede in der Bedeutung der Marktstrukturverbesserung in den ABL (2,7%) und den NBL (8,6%) zugrunde (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Bedeutung einzelner Maßnahmen im Rahmen der GAK im Zeitraum 1991–2001 Deutschland insgesamt

Quelle: BMVEL.

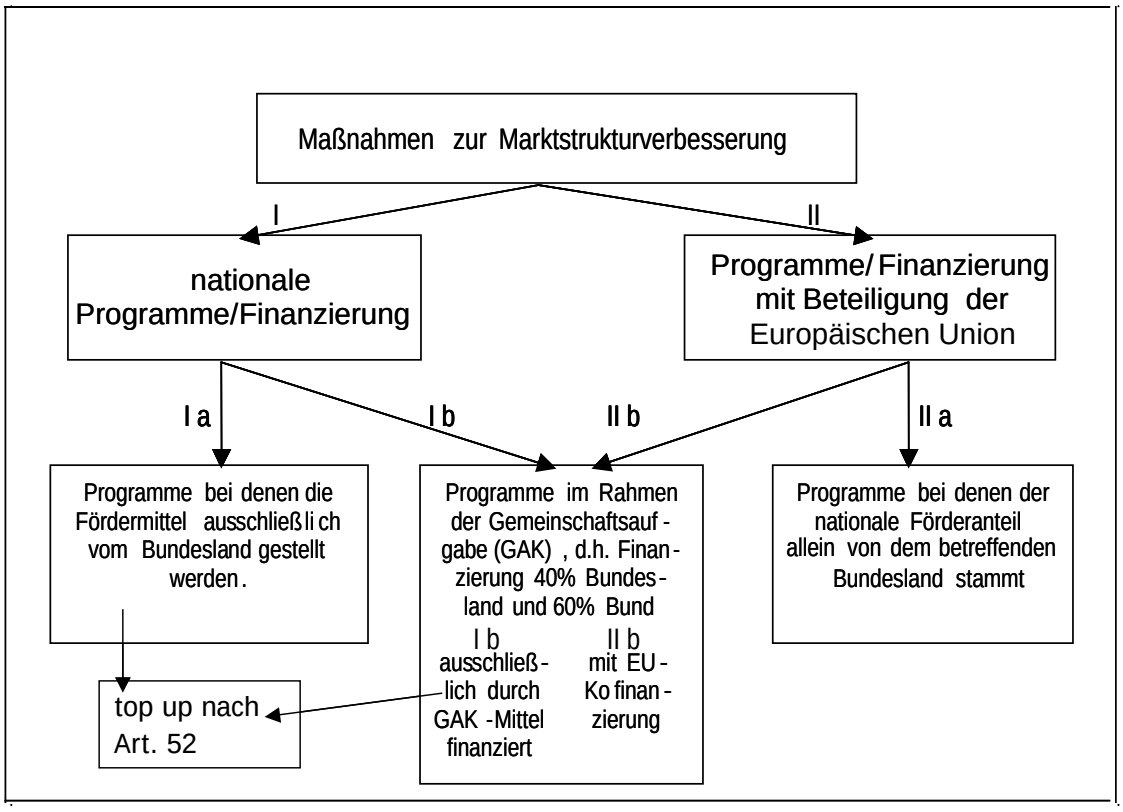
Auch im Rahmen der VO (EG) 1257/1999 (vgl. Abbildung 3) hat der Bereich Marktstrukturverbesserung in den Planungen v.a. im Vergleich mit dem Fördermitteleinsatz im Bereich Agrarumweltmaßnahmen, Dorferneuerung oder Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe eher einen geringen Stellenwert.

Abbildung 3: Bedeutung einzelner Maßnahmen im Rahmen der VO (EG) 1257/1999



Quelle: OSTERBURG et al. (2002).

Abbildung 4: Maßnahmen zur Marktstrukturverbesserung



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung in Deutschland wird unterschiedlich umgesetzt (vgl. Abbildung 4). Vorhaben 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) 1257/1999 und nationalen Kofinanzierungsmitteln zusammensetzen (II). Hierbei kann die nationale Kofinanzierung wiederum allein vom Bundesland stammen (IIa) oder auf GAK-Mitteln beruhen (IIb). Maßnahmen, bei denen EU-Kofinanzierungsmittel eingesetzt werden bzw. einsetzbar wären, können nach Art. 52 der VO (EG) 1257/1999 auch allein mit nationalen Mitteln durchgeführt werden (top up).

Der Anteil nationaler Fördermittel (nationaler Eigenanteil) muss seit der Förderperiode 2000–2006 in den einzelnen Förderkapiteln nach VO (EG) 1257/1999 50 % der Fördermittel betragen. In den vorhergehenden Förderperioden mussten mindestens 5 Prozent der zuschussfähigen Kosten aus nationalen Fördermitteln stammen. Der nationale Anteil hat sich folglich seit dem Jahr 2000 erhöht.

Für den Förderbereich Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen gelten seit 2002 vier Grundsätze:

1. Marktstrukturverbesserung (Investitionsbeihilfen für den Aufbau moderner und leistungsfähiger Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen, die vertragliche Bindungen mit den landwirtschaftlichen Erzeugern abgeschlossen haben)
2. Förderung nach dem Marktstrukturgesetz (Start- und Investitionsbeihilfen zur Konzentration des Angebotes für Erzeugergemeinschaften [EZG] und Unternehmen mit langfristigen Lieferverträgen)
3. Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte[2]
4. Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte[2]

Einzelheiten der Förderung, wie z.B. Gegenstand der Förderung, Zuwendungsempfänger oder Zuwendungsvoraussetzungen sowie die Art und Höhe der Förderung sind in den Fördergrundsätzen festgeschrieben. Die Durchführung der Maßnahmen des Rahmenplans ist Aufgabe der Länder, die in der Regel zu den einzelnen Fördergrundsätzen Durchführungsbestimmungen in Form von Landesrichtlinien erlassen.

1.2 Methodisches Konzept

Zur Bewertung dieser GAK Fördermaßnahmen im Bereich der Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte (V&V) scheiden im Rahmen dieses Projektes Methoden mit hohen Ansprüchen an die verfügbare Datenbasis aus. Auch darüber, ob und inwieweit Fördermaßnahmen im Bereich V&V die angestrebten Ziele erreicht haben, liegen keine ausreichend belastbaren Daten vor und konnten auch nicht ermittelt werden. Lediglich über Umfang und Entwicklung einzelner Maßnahmen im Bereich V&V liegen Daten vor, die den praktischen Bedarf der Wirtschaft erkennen lassen. Diese werden, ergänzt

[2] Dieser Grundsatz existiert erst seit 2002, mit der Trennung in die Grundsätze ökologisch erzeugter ldw. Produkte und die Grundsätze für die Förderung regional erzeugter ldw. Produkte. Bis dahin fiel die Förderung der Vermarktung ökologisch und regional erzeugter Produkte unter die Grundsätze für die Förderung der Vermarktung nach besonderen Regeln erzeugter ldw. Produkte. Das Gleiche gilt für den Grundsatz „Öko".

um Aspekte des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes sowie Informationen aus Wissenschaft und Praxis, zur Bewertung herangezogen, um darauf aufbauend künftige Handlungsoptionen aufzuzeigen.

1.3 Hintergrund und Ausgestaltung der einzelnen Grundsätze

1.3.1 Grundsatz Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung

Ziel der Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung ist es, einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden und vermarktenden Unternehmen landwirtschaftlicher Produkte zu leisten, um somit Voraussetzungen für Erlösvorteile der Erzeuger zu schaffen. Mit dem Rahmenplan 2000–2003 wurden die Fördergrundsätze von alten und neuen Bundesländern im Bereich der Marktstrukturverbesserung zusammengeführt, die zuvor nach getrennten Grundsätzen erfolgte, um den besonderen Anpassungsnotwendigkeiten in den neuen Bundesländern Rechnung zu tragen. Fördergegenstand der Marktstrukturverbesserung ist:

1. der Neu- und Ausbau von Kapazitäten einschließlich der technischen Einrichtungen,
2. sowie die innerbetriebliche Rationalisierung durch Umbau und/oder Modernisierung der technischen Einrichtungen.

Im Zusammenhang mit den Förderungen zu 1. und 2. zählen zu den förderfähigen Aufwendungen generell die Kosten der Vorplanung, soweit es sich nicht um Verwaltungskosten der Länder handelt.

Die Grundsätze finden **Anwendung** auf Investitionen gemäß 1. und 2.

- **ohne Kofinanzierung durch die EU** und **ohne Vorlage eines Planes nach Art. 40** der Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den EAGFL, VO (EG) 1257/1999

  4.1
  - bei Vermarktungseinrichtungen für Blumen und Zierpflanzen,
  - für die Erfassung, Lagerung, Aufbereitung und Vermarktung von Saat- und Pflanzgut,
  - für die Erfassung und Lagerung von Lein sowie für Einrichtungen zur Herstellung, Lagerung und Vermarktung von Leinfasern und Nebenprodukten,
  - für die Aufbereitung und Lagerung von Heil- und Gewürzpflanzen.

- **mit genehmigtem Plan gemäß Art. 40 VO (EG) 1257/1999**, dem der Planungsausschuss der GAK im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung zugestimmt hat

  4.2 mit Kofinanzierung durch den EAGFL

  4.3 ohne Kofinanzierung durch den EAGFL.

Die Ziele der Pläne gemäß Art. 40 VO (EG) 1257/1999 entsprechen den oben genannten Zielen der Marktstrukturverbesserung im Rahmen der GAK, wobei in den Ziel-1-Gebieten der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen besonderer Stellenwert zukommt.

Die unter 4.1 genannten Anwendungsbereiche wurden mit dem Rahmenplan 2000–2003 im Jahr 2000 in die Grundsätze aufgenommen, um bundesweit die Information über diese Aktivitäten zu gewährleisten und soweit möglich auch eine Koordinierung zu ermöglichen. In der Realität erwies es sich als kaum realisierbar, diese Ziele zufriedenstellend zu erreichen.

Bis zum Beginn der Förderperiode 2000–2006 ergaben sich Einschränkungen hinsichtlich der förderfähigen Sektoren/Bereiche vor allem durch

- eine Begrenzung auf Erzeugnisse, die unter Anhang II[3] des Vertrages fallen mit Nutzen für die Erzeuger (Art. 12 VO (EG) 951/1997),
- die Sektorauswahl und Schwerpunktsetzung im Plan nach Art. 2 und 3 der VO (EWG) Nr. 866/90 (ab Mai 1997 der VO (EG) Nr. 951/1997) des jeweiligen Bundeslandes,
- Ausschluss der Einzelhandelsstufe und der Vermarktung und der Verarbeitung von Erzeugnissen aus Drittländern (Art. 13 VO (EG) Nr. 951/1997)
- die Auswahlkriterien für Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse mit detaillierten Sektorvorschriften (ABl. EU Nr. L 79 v. 23.03.1994),
- den Gemeinschaftsrahmen betreffend staatliche Investitionsbeihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (ABl. EU Nr. C 29 v. 2.2.1996) und
- situationsangepasste Festlegung der förderfähigen Sektoren in den Grundsätzen für die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung.

Ab 2000 sind die förderfähigen Bereiche eingeschränkt durch

- eine Begrenzung auf Erzeugnisse, die unter Anhang I (vorher in Anhang II aufgelistet) des Vertrages fallen (Art. 27 VO (EG) 1257/1999; keine Änderung gegenüber Vorperiode),
- Ausschluss der Einzelhandelsstufe und der Vermarktung und der Verarbeitung von Erzeugnissen aus Drittländern (Art. 28 VO (EG) 1257/1999; keine Änderung gegenüber Vorperiode),
- Auswahlkriterien der VO (EG) 1750/1999 bzw. ab 2002 VO (EG) 445/2002, wobei der Nachweis normaler Absatzmöglichkeiten und die Berücksichtigung von Regelungen im Rahmen der GMOen wesentlich sind,
- Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (ABl. EU, Nr. C 28 v. 12.08.2000),
- durch die in den Plänen gemäß Art. 40 VO (EG) 1257/1999 vorgenommene Sektorauswahl und/oder Schwerpunktsetzung des jeweiligen Bundeslandes,
- durch die in den Grundsätzen zur Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung festgelegten Anwendungsbereiche (s. oben) und
- Beschlüsse des Planungsausschusses der GAK, nach denen derzeit eine 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[4] und der Ölmühlen sowie einer Einzelfallprüfung im Sektor Nachwachsende Rohstoffe bei Biodiesel (vorher restriktiver in den Grundsätzen selbst geregelt).

Die Förderung der ‚Marktstrukturverbesserung' im Rahmen der GAK bezieht sich hauptsächlich auf Maßnahmen im Rahmen der Pläne gemäß Art. 40 VO (EG) 1257/1999. Hinsichtlich der förderfähigen Bereiche ergeben sich für die laufende Förderperiode weniger Restriktionen als in der Vorperiode insbesondere durch den weitgehenden Wegfall sektoraler Beschränkungen der Auswahlkriterien und eine Ausweitung förderfähiger Sektoren durch Beschluss des Planungsausschusses. Zusätzliche Flexibilität ergab sich dadurch, dass in

[3] Anhang II enthält eine Liste zu Artikel 38 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 mit Stand vom 7. Februar 1992, wonach unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen „Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe" zu verstehen sind. In späteren Änderungen des Vertrages wurde daraus Anhang I als Liste zu Artikel 32 des Vertrages.

[4] Mit gewissen Ausnahmen hinsichtlich BSE.

den Plänen gemäß Art. 40 VO (EG) 1257/1999 Fördermittel für Maßnahmenbereiche – hier ‚Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse' festgelegt wurden und nicht wie in der Vorperiode für einzelne Sektoren. Die Mehrzahl der Bundesländer nutzte diese Freiräume, indem zahlreiche Sektoren von Beginn an in die Förderung einbezogen wurden, um spätere, oft zeitaufwändige Änderungsanträge zu vermeiden und Reaktionsmöglichkeiten auf Marktentwicklungen zu haben, die bei Planerstellung nicht absehbar waren. Eine enge Schwerpunktsetzung und Sektorauswahl nahmen nur einige Bundesländer vor.

Aufgrund der engen Verknüpfung der GAK zu Maßnahmen und Instrumenten im Rahmen der Pläne nach Art. 40 unterliegen die Fördermaßnahmen der GAK auch den Vorgaben der VO (EG) 1257/1999 sowie den dazu erlassenen Durchführungsvorschriften. Gegenüber der Vorperiode ergeben sich daraus verschiedene Änderungen. Hervorzuheben sind vor allem der Wechsel aus dem Ausrichtungsteil des EAGFL in den Garantieteil in den Gebieten außerhalb Ziel-1, die nachdrückliche Forderung, die Förderung anhand einer Interventionslogik abzuleiten und durchzuführen, sowie Bestrebungen, dem Begleit- und Monitoringsystem einschließlich der Evaluation der Förderung größere Bedeutung beizumessen.

Der Wechsel aus dem Ausrichtungsteil in den Garantieteil des EAGFL bedeutet eine striktere Finanzabwicklung und Kontrolle mit entsprechendem Mehraufwand. Insbesondere das Jährlichkeitsprinzip erweist sich dabei als wenig realitätsnah im Blick auf schnell wechselnde Marktverhältnisse in der Ernährungswirtschaft. Der von den EU-Bestimmungen verlangten Interventionslogik ‚Identifizierung des Bedarfs anhand einer fundierten Situationsanalyse, der Ableitung von Zielen einschließlich ihrer Quantifizierung, der Formulierung von Fördermaßnahmen und –instrumenten, Ermittlung der Ergebnisse und Wirkungen' folgen die Länderpläne in unterschiedlicher meist aber nicht immer für eine Evaluation ausreichenden Tiefe und Breite. Für eine Genehmigung durch die EU waren sie ausreichend. Auffallende Lücken gab es dabei vielfach im Bereich der Zielquantifizierung. Die Bemühungen der EU, die Wirksamkeitskontrolle über Begleit- und Monitoringsysteme sowie die Vorgaben zur Evaluation zu verstärken führen bei allen Beteiligten zu Mehraufwand und initiieren Lernprozesse, die noch nicht als abgeschlossen anzusehen sind und derzeit angesichts kaum vorhandener Ergebnisse nicht abschließend zu beurteilen sind.

Fördervoraussetzung ist:

- für die Förderung nach 4.2 und 4.3 ein Plan gemäß Art. 40 der VO (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den EAGFL;
- Erzeugergemeinschaften und Vereinigungen können erst nach Ablauf von sieben Jahren nach ihrer Anerkennung berücksichtigt werden;
- Mindestens 50 % Vertragsbindung[5] (Vorperiode 40 %) für mindestens 5 Jahre (Ausnahme Blumen und Tierkörperbeseitigung);
- Wirtschaftlichkeit des Zuwendungsempfängers und des Projektes; Mindestanforderungen in bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz.

[5] Die Vertragsbindung an die landwirtschaftlichen Erzeuger ist wesentliches Argument, die Investitionsförderung im Bereich der GAK (Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz) und nicht im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe, Regionale Wirtschaftsstruktur' zu fördern.

Die Förderung erfolgt durch Investitionszuschüsse zu den förderungsfähigen Kosten des Vorhabens bis zu 30 % im Ziel-1-Gebiet und bis zu 25 % in den übrigen Gebieten. Bei Vorhaben, die zusätzlich eine Förderung aus dem EAGFL erhalten, beträgt der Beihilfesatz bis zu 35 %[6] (Vorperiode 45 %) der beihilfefähigen Investitionskosten des Vorhabens in Ziel-1-Gebieten und bis zu 30 % (Vorperiode 35 %) in den übrigen Gebieten. Die in der Vergangenheit in einigen Sektoren angewandte Stilllegungsförderung ist derzeit ausgesetzt.

1.3.2 Grundsatz für die Förderung aufgrund des Marktstrukturgesetzes

Mit dem Marktstrukturgesetz (MStrG) von 1969 (vgl. RECKE und SOTZEK, 1970), geändert 1975, 1990 und zuletzt am 5.11.1997 soll der Zusammenschluss landwirtschaftlicher Betriebe zu Erzeugergemeinschaften oder zu Vereinigungen von Erzeugergemeinschaften ermöglicht und gefördert werden. Ziel der Förderung ist die Verbesserung der Marktstellung und Wettbewerbsfähigkeit der Erzeuger, insbesondere durch die Bündelung des zersplitterten Angebotes, die effiziente Produktion von Erzeugnissen hoher Qualität, die kontinuierliche Belieferung des Marktes mit einheitlichen Partien und die Anpassung des landwirtschaftlichen Angebots an die Nachfrage. Als Voraussetzung dafür wird durch das Marktstrukturgesetz die Spezialisierung auf einzelne Erzeugnisse oder eine Gruppe verwandter Erzeugnisse angesehen und zwingend für die Anerkennung vorgeschrieben und in zahlreichen Durchführungsverordnungen geregelt. Sein Geltungsbereich umfasst nicht gartenbauliche Erzeugnisse[7] und die in den nachfolgend beschriebenen Grundsätzen erfassten Öko-Produkte und regionalen Produkte. Laut Anlage zum Einigungsvertrag (BGBl. II S. 890 ff.) sollte das MStrG zum 1. Januar 1994 in den NBL in Kraft treten (BGBl. II S. 1016). Dieser Zeitpunkt wurde mit dem dritten Gesetz zur Änderung des MStrG auf den 1. Juli 1992 vorverlegt (BGBl. I S. 1159).

Die Vorrausetzungen für die Anerkennung von EZGen bzw. deren Vereinigungen sind:

- mindestens 7 Gründungsmitglieder;
- Mindesterzeugungsmenge bzw. Mindestanbaufläche;
- Tätigkeit muss auf ein Erzeugnis bzw. eine Gruppe von verwandten Erzeugnissen beschränkt sein; die in Frage kommenden Erzeugnisse sind in der Anlage zum MStrG aufgelistet;
- bestimmte Erzeugungs- und Qualitätsregeln müssen eingehalten werden;
- Rechtsform der juristischen Person des privaten Rechts (z.B.: e.V., GmbH, eG, AG, Wirtschaftlicher Verein);
- Andienungspflicht (kann ganz oder teilweise entfallen aufgrund Beschluss EZG);
- Beitragspflicht der Mitglieder;
- Satzung muss Vertragsstrafen vorsehen;
- eine Erzeugergemeinschaft darf den Wettbewerb auf dem Markt nicht ausschließen, d.h. hier hat auch die Missbrauchsaufsicht entsprechend dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB; BGBl. I, v. 2.09.1998, S. 2547 ff.) Gültigkeit; allerdings ist die in § 28 des GWB für die Landwirtschaft formulierte Bereichsausnahme (früher §100 GWB) bezüglich des Kartellverbots des §1 GWB durch das MStrG er-

[6] Die Fördermittel im Bereich der Investition können in den NBL durch eine allgemeine Investitionszulage in Höhe von bis zu 25 % erhöht werden (bis zu 27,5 % in Regionen mit besonderen wirtschaftlichen Nachteilen). Insgesamt darf die Förderung über alle Maßnahmen nicht höher sein als 50 % der förderfähigen Investitionssumme. Dies wird durch Reduktion des Fördersatzes im Bereich der jeweiligen Grundsätze erreicht.

[7] Zusammenschlüsse in diesem Sektor heißen Erzeugerorganisationen und es gilt die VO (EG) 2200/96.

weitert worden, indem das Verbot der Preisbindung für anerkannte Erzeugergemeinschaften nicht gilt (§ 11 MStrG) und anerkannte Vereinigungen von Erzeugergemeinschaften ihre Mitglieder bei der Preisbildung beraten und zu diesem Zweck gegenüber ihren Mitgliedern Empfehlungen aussprechen dürfen.

Um die Gründung von EZGen zu unterstützen, sieht das Marktstrukturgesetz für Landwirte als auch für deren Marktpartner eine finanzielle Förderung vor. Die Förderung nach dem Marktstrukturgesetz erfolgt im Rahmen der GAK für anerkannte EZGen und den dort seit 1976 formulierten Grundsätzen. Bis zum Jahr 2000 hatten die Grundsätze keine Gültigkeit in den NBL. Anerkannte Erzeugergemeinschaften und deren Vereinigungen können über (I) Startbeihilfen und (II) Investitionsbeihilfen direkt und (III) über Investitionsbeihilfen für Unternehmen, die über Lieferverträge mit EZGen zusammenarbeiten, indirekt gefördert werden[8]. Doppelförderung ist ausgeschlossen und bei jeder Förderung muss die Wirtschaftlichkeit des Zuwendungsempfängers und des Projektes gegeben sein und die Einhaltung der Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz gewährleistet sein (Ergänzungen mit Rahmenplan 2001–2004). Außerdem sind bei Investitionen die Auswahlkriterien der VO (EG) 1750/1999 bzw. ab 2002 VO (EG) 445/2002 einzuhalten, wobei der Nachweis normaler Absatzmöglichkeiten und die Berücksichtigung von Regelungen im Rahmen der GMOen wesentlich sind.

(I) Startbeihilfen für EZGen und ihre Vereinigungen werden in den ersten 5 Jahren nach Gründung der EZG zur Abdeckung eines Teils der Kosten der Verwaltung, der Beratung und der Qualitätskontrolle gewährt. Beihilfefähige Organisationskosten sind insbesondere:

- Gründungskosten
- Personalkosten
- Geschäftskosten
- Versicherungskosten
- Kosten für Beratung
- Kosten für Qualitätskontrollen durch Dritte (Ergänzung Rahmenplan 2001–2004)
- Kosten für die Einführung von QMS und UMS einschließlich deren Erstzertifizierung (Ergänzung Rahmenplan 2001–2004).

Die Höhe der Beihilfen ist nach Jahren degressiv gestaffelt und unterliegt zweierlei Begrenzungen, der Höhe der Verkaufserlöse der EZG und der Höhe der Organisationskosten. Der Höchstbetrag dieser Beihilfen ist auf die Summe von 3 % im ersten Jahr nach Anerkennung, 2 % im Zweiten und 1 % im Dritten der Verkaufserlöse begrenzt.

(II) In den ersten sieben Jahren ihres Bestehens (§ 5 (4) des MStrG) können Erzeugergemeinschaften Beihilfen für Erstinvestitionen erhalten, die der

- marktgerechten Aufbereitung, Verpackung und Lagerung,
- dem Transport zum Zwecke des gemeinsamen Angebots,

[8] Die Regelungen über anerkannte Erzeugerorganisationen im Sinne der VO (EWG) Nr. 3759/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse und Erzeugnisse der Aquakultur und anerkannte Erzeugergemeinschaften im Sinne der VO (EWG) Nr. 1696/71 über die gemeinsame Marktorganisation für Hopfen bleiben in dieser Betrachtung unberücksichtigt.

- der Anwendung der satzungsmäßigen Erzeugungs- und Qualitätsregeln,

dienen. Danach können Investitionen von EZGen über die Grundsätze Marktstrukturverbesserung gefördert werden. Der Beihilfesatz beträgt bis zu 25 % der beihilfefähigen Investitionskosten, bei Kofinanzierung durch den EAGFL 35 % (s. auch Fußnote 6). Die geförderten Investitionsobjekte müssen Eigentum der EZG sein und durch die EZG selbst genutzt werden.

(III) Investitionsbeihilfen können auch Unternehmen des Handels und der Be- und Verarbeitung land- und fischwirtschaftlicher Produkte ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform erhalten, „die mittels Lieferverträge in entsprechendem Umfang Erzeugnisse der Erzeugergemeinschaften ... aufnehmen und beihilfefähige Investitionen tätigen“ (Nr. 3.1 der Grundsätze). Beihilfefähig sind Investitionen, die

- der Verbesserung der Qualität und des Absatzes des oder der Erzeugnisse dienen (Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechte Aufbereitung, Verpackung oder Etikettierung), die Gegenstand der Lieferverträge sind und in der Anhangliste des Marktstrukturgesetzes aufgeführt sind.
- Außerdem sind Investitionen beihilfefähig, die der Be- und Verarbeitung des oder der Rohprodukte dienen, über die mit EZGen Lieferverträge geschlossen sind, soweit das betreffende Be- und Verarbeitungserzeugnis, zu dessen Herstellung die Investition getätigt wird, in der Anhangliste zum Marktstrukturgesetz aufgeführt ist.
- Beihilfefähig ist nur der auf Lieferverträge mit EZGen fallende Investitionsanteil.
- Als Verbesserung der Marktstruktur ist eine Investition dann anzusehen, wenn mindesten 40 % der durch die Investition geschaffenen Kapazität durch Erzeugnisse von EZGen, die über Lieferverträge gebunden sind, ausgelastet werden.

Der Beihilfesatz beträgt bis zu 25 % der beihilfefähigen Investitionskosten, bei Kofinanzierung durch den EAGFL 35 % (s. auch Fußnote 6). Nach dem Marktstrukturgesetz sind für bestimmte Sektoren investive Maßnahmen, wie z.B. die Förderung von Schlachthöfen im Sektor Vieh und Fleisch förderfähig, die nach dem Grundsatz der Marktstrukturverbesserung von einer Förderung ausgeschlossen sind.

Derzeit werden Veränderungen des Marktstrukturgesetzes, der Durchführungsverordnungen und der Grundsätze diskutiert ohne darüber bisher Einvernehmen hergestellt werden konnte. Die Diskussion bezieht sich auf Änderungen im Bereich der Anerkennungsvoraussetzungen (Mindestmengen, Anerkennung nach Erzeugnissen und Gruppen verwandter Erzeugnisse, Stärkung der Andienungspflicht, Verbesserung der Geschäftsführung) und der Ausgestaltung der Förderbedingungen (Ausgestaltung der Starbeihilfe, Definition des Begriffs ‚wesentliche Erweiterung‘, Ausgestaltung der Investitionsförderung von EZGen und Unternehmen, Ausweitung der Fördertatbestände um die Einführung von Umwelt- und Qualitätsmanagementsystemen und die Erarbeitung von Vermarktungskonzeptionen).

1.3.3 Grundsatz für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte

Mit dieser Maßnahme wird die überbetriebliche Verarbeitung und Vermarktung zusammengefasster ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte seit dem Jahr 2002 unterstützt, um Anpassungen an die Erfordernisse des Marktes sowie Erzeugervorteile zu erreichen. Zuvor war dies Gegenstand der ‚Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte' (2000 und 2001) und der ‚Grundsätze für die Förderung der Vermarktung nach besonderen Regeln erzeugter landwirtschaftlicher Erzeugnisse' (von 1990 bis 1999).

Zielgruppe sind zum einen Zusammenschlüsse von mindestens fünf Erzeugern und zum anderen Unternehmen des Handels und der Be- und Verarbeitung, wenn sie nach den in der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 und des dazugehörigen EG-Folgerechts aufgeführten Kriterien ökologische Produkte erzeugen bzw. so erzeugte Produkte aufnehmen und sich dem dazugehörigen Kontrollverfahren unterziehen. Diese Zuwendungsempfänger können durch Zuschüsse zu Organisationskosten, zu Investitionen und bestimmte Ausgaben gefördert werden, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- Mindestdauer des Zusammenschlusses muss vertraglich festgelegt 5 Jahre sein, der Zeitraum beginnt bei einer wesentlichen Erweiterung von Neuem;
- alle relevanten Sachverhalte sind schriftlich zu fixieren;
- Konzeption und Ziele müssen erkennbar und mit dem Grundsatz übereinstimmen sowie ferner
  - » realistische Preis- und Marktentwicklungen zugrunde legen,
  - » neue Märkte und Nachfragebedarf aufzeigen,
  - » der landwirtschaftlichen Erzeugung zugute kommen,
  - » zielgemäße, verbindliche Erzeugungs- und Vermarktungsbedingungen enthalten;
- bei jeder Förderung muss die Wirtschaftlichkeit des Zuwendungsempfängers und des Projektes gegeben sein und die Einhaltung der Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz gewährleistet sein (ausdrückliche Ergänzungen mit Rahmenplan 2001–2004[9]). Außerdem sind bei Investitionen die Auswahlkriterien der VO (EG) 1750/1999 bzw. ab 2002 VO (EG) 445/2002 einzuhalten, wobei der Nachweis normaler Absatzmöglichkeiten und die Berücksichtigung von Regelungen im Rahmen der GMOen wesentlich sind.

Folgende Fördergegenstände und Konditionen sind im einzelnen vorgesehen:

1. **Organisationskosten einer Neugründung** eines Erzeugerzusammenschlusses sowie
2. **Organisationskosten einer wesentlichen Erweiterung** der Tätigkeit eines Erzeugerzusammenschlusses oder wenn **Erzeugerzusammenschlüsse sich vereinigen** (aufgenommen als Fördergegenstand ab 2000).

   Eine wesentliche Erweiterung im Sinne dieser Grundsätze muss eine Steigerung des Gesamtumsatzes aus eigener Produktion des Erzeugerzusammenschlusses um mindestens 30 % (ab 2002; vorher: 40 %; bis 2000: 50 %); in einem Zeitraum von fünf Jahren erwarten lassen, die entweder auf

   - der Aufnahme weiterer Erzeuger in den Zusammenschluss oder
   - der Aufnahme von landwirtschaftlichen Produkten, die bisher nicht in die Vermarktung des Zusammenschlusses einbezogen waren oder

[9] Dies gilt für Maßnahmen, die nach VO (EG) 1257/1999 kofinanziert werden, entsprechend des dort enthaltenen § 26 ohnehin.

- der Einführung oder Erweiterung der Be- oder Verarbeitung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte beruhen.

Beihilfefähige Organisationskosten sind insbesondere:

- Gründungskosten und Kosten für eine wesentliche Erweiterung,
- Personalkosten und Geschäftskosten,
- Versicherungskosten,
- Kosten für Beratung,
- Kosten für Qualitätskontrollen durch Dritte,
- Kosten für Büroeinrichtungen sowie für Büromaschinen,

soweit ein ursächlicher Zusammenhang mit der Tätigkeit des Erzeugerzusammenschlusses besteht.

Die Fördermittel können im ersten und zweiten Jahr bis zu 60 % der angemessenen Organisationsausgaben (ab 2002; vorher 5 % bzw. 3 % der Verkaufserlöse) abdecken. Im dritten, vierten und fünften Jahr können Zuwendungen jeweils für bis zu 10 % (ab 2002; vorher 3 %) des Verkaufserlöses ihrer jährlich nachgewiesenen Erzeugung gewährt werden. Der Betrag darf seit 2002 im dritten 50 %, im vierten 40 % und im fünften Jahr 20 % ihrer angemessenen Organisationsausgaben nicht übersteigen (vorher: 60 % im ersten; 50 % im zweiten, 40 % im dritten, 30 % im vierten und 20 % im fünften Jahr).

3. **Investitionen von Erzeugerzusammenschlüssen oder Unternehmen** des Handels oder der Be- und Verarbeitung, die sich nach den in der Verordnung (EWG) 2092/91 und des dazugehörigen EG-Folgerechts festgelegten Kriterien einem Kontrollverfahren unterziehen.

   - Förderbereiche sind hier die Erfassung, Lagerung, Kühlung, Sortierung, marktgerechte Aufbereitung, Verpackung, Etikettierung sowie die Be- oder Verarbeitung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse.
   - Zu den förderfähigen Aufwendungen zählen seit 2002 generell die Kosten der Vorplanung, soweit es sich nicht um Verwaltungskosten der Länder handelt.

   Unternehmen, wenn sie spätestens zwei Jahre nach Auszahlung der Beihilfe (seit 2004–2007) mindestens 40 % der durch die geförderte Investition geschaffenen Kapazität über vertragliche Bindungen (a) mit Erzeugerzusammenschlüssen und (b) mit Einzelerzeugern[10] auslasten, und Erzeugerzusammenschlüsse können Zuschüsse bis zu 40 % (ab 2002; vorher 30 %) der förderfähigen Investition im Falle von EZZ und Unternehmen nach (a) und bis zu 35 % im Falle von Unternehmen nach (b) erhalten (s. auch Fußnote 6).

   Grundsätzlich ist die Gewährung von Zuschüssen für förderfähige Aufwendungen, die dem Absatz auf der Einzelhandelsstufe dienen, ausgeschlossen. Eine Ausnahme bilden Investitionen in Vermarktungseinrichtungen, die mehrheitlich im Eigentum von EZZ stehen, von ihnen betrieben werden und bei denen vorwiegend selbst erzeugte Produkte angeboten werden, wenn die in der VO (EG) Nr. 69/2001 über die

[10] Die Befristung dieser mit dem Jahr 2002 eingeführten und zunächst bis zum 31. Dezember 2004 befristeten Förderbedingungen wurde mit dem Rahmenplan 2004-2007 aufgehoben.

Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „de-minimis“-Beihilfen vorgesehenen Regeln beachtet werden[11].

4. **Ausgaben von Erzeugerzusammenschlüssen oder** – bei besonderer Berücksichtigung der Interessen der landwirtschaftlichen Erzeuger – **Unternehmen** des Handels oder der Be- und Verarbeitung, wenn sie mit EZZ zusammenarbeiten:
   - Die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems und für die Einführung eines Umweltmanagementsystems einschließlich deren Erstzertifizierung (als Fördergegenstand aufgenommen 2000) und der Aus- und Weiterbildung im Hinblick auf die Anwendung dieser Systeme (ab 2002).
   - Die Erarbeitung von Vermarktungskonzeptionen (Marktanalysen, Entwicklungsstudien und auf die Vermarktung bezogene Beratungs- und Planungsmaßnahmen; (ab 1999 aufgenommen).

   Für diese beiden Maßnahmen können Zuwendungen bis zu 50 % der zuwendungsfähigen Ausgaben gewährt werden, insgesamt höchstens jedoch bis zu 100 000 € innerhalb von 3 Jahren[12].

Die vorangehenden Ausführungen verdeutlichen die zahlreichen Bemühungen, die Attraktivität der Förderung nach diesen Grundsätzen durch Ausweitung der Fördergegenstände (z.B. Erweiterung, Vermarktungskonzeptionen, Qualitäts- und Umweltmanagement; Verbesserung Fördersätze und der Bemessungsgrundlage) zu erhöhen.

1.3.4 Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte

Mit dieser Maßnahme wird die überbetriebliche Verarbeitung und Vermarktung zusammengefasster regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte unterstützt, um Anpassungen an die Erfordernisse des Marktes sowie Erzeugervorteile zu erreichen. Als besonderen Fördertatbestand war diese Fördermaßnahme ab 2000 zunächst in Grundsätzen zusammen mit ökologisch erzeugten Produkten enthalten, bevor die eigenen Grundsätze entwickelt wurden, die ab 2002 in Kraft sind.

Zielgruppe sind Zusammenschlüsse von mindestens fünf Erzeugern, wenn sie ihre regionalen Produkte in einer Erzeugungsregion für bestimmte Vermarktungsregionen produzieren (ab 2004 mindestens 80 % ihres Umsatzes, vorher Text als 100 % interpretiert) und sich dem dazugehörigen Kontrollverfahren bzgl. der regionalen Herkunft unterziehen. EZZ, die einen Umsatz für eine Gruppe verwandter Erzeugnisse in Höhe der Mindestmengen nach den Durchführungsbestimmungen des Marktstrukturgesetzes erreichen oder EZZ im Bereich Obst und Gemüse, die einen Jahresumsatz von mehr als 1,5 Millionen Euro erreichen, sind von der Förderung nach diesen Grundsätzen ausgeschlossen. Diese Begrenzung war notwendig, um eine von der EU Kommission befürchtete konkurrierende Förderung zwischen Maßnahmen zu vermeiden. Es wurde praktisch

[11] Gesamtsumme der einem Unternehmen gewährten de-minimis-Beihilfe darf 100 000€ bezogen auf einen Zeitraum von 3 Jahren nicht übersteigen. Dieser Schwellenwert gilt für Beihilfen gleich welcher Art und Zielsetzung. Eine Kumulierung aller de-minimis-Beihilfen an ein Unternehmen im Zeitraum von 3 Jahren darf 100 000 € nicht überschreiten. (Quelle: VO (EG) Nr. 70/2001 v. 12. Jan. 2001; gütig bis 31.12.2006; ABl EG, Nr. L 10 v. 13.01.2001

[12] Auf diese Begrenzung werden alle nach Nummer 13 des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor gewährten Zuwendungen, unabhängig von der Gewährung zugrunde liegenden Rechtsgrundlage, angerechnet (Ergänzung seit Rahmenplan 2003-2006).

eine Begrenzungsregelung mit der EU Kommission ausgehandelt, weil zur Einhaltung der Kohärenz nach VO (EG) 1257/1999, Art. 37 eine Begrenzung für notwendig erachtet wurde. Auf diesem Wege konnten diesbezügliche Bedenken der EU Kommission bei der Genehmigung der GAK ausgeräumt werden. Eine Umgehung dieser Bedingungen ist über die ausschließliche Finanzierung der Maßnahme mit Landesmitteln möglich.

Zielgruppe sind ferner Unternehmen des Handels und der Be- und Verarbeitung, die regional erzeugte Produkte aufnehmen und in bestimmten Vermarktungsregionen absetzen, wenn sie sich dem dazugehörigen Kontrollverfahren bzgl. der regionalen Herkunft unterziehen.

Gefördert werden regional erzeugte landwirtschaftliche Qualitätsprodukte, bzw. ihre Be- und Verarbeitung sowie ihr Absatz in bestimmten Vermarktungsregionen. Dazu bedarf es einiger Begriffsbestimmungen, deren Einhaltung zu kontrollieren (Kontrollverfahren) ist:

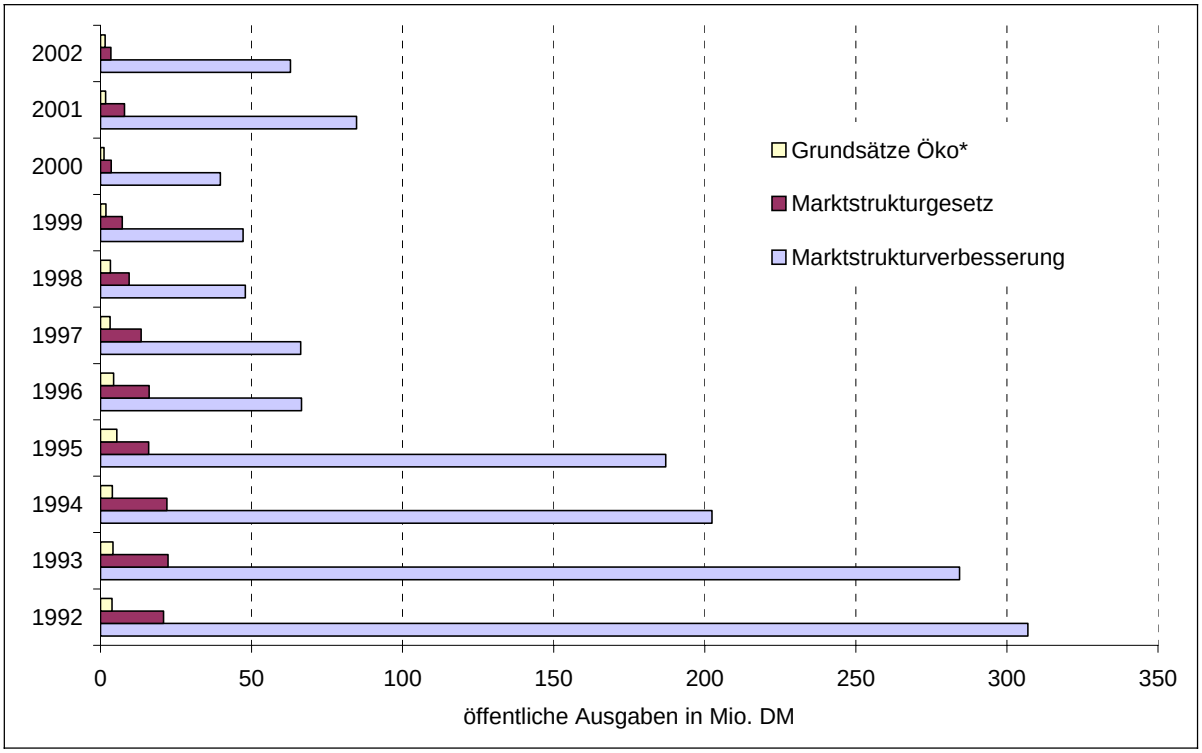
- Regional erzeugt = Erzeugnisse, die in einer Erzeugungsregion produziert und in einer Vermarktungsregion abgesetzt werden.
- Erzeugungsregion = ein ausschließlich nach natürlichen und/oder historischen Gegebenheiten abgegrenzter zusammenhängender Raum, der Teil eines oder mehrerer Bundesländer ist.
- 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.
- 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).

Die Zuwendungsempfänger können, wie im Falle der Grundsätze für die Förderung ökologisch erzeugter Produkte, durch Zuschüsse zu Organisationskosten, zu Investitionen und bestimmten Ausgaben gefördert werden. Im Wesentlichen gelten auch die dort beschriebenen Fördertatbestände und –bedingungen (vgl. S. 17 ff.). Auch im Rahmen dieser Grundsätze sind die Bemühungen offensichtlich, über verbesserte Förderbedingungen und Ausweitung der Fördergegenstände die Attraktivität der Fördermaßnahmen zu erhöhen.

1.4 Bedeutung der einzelnen Grundsätze

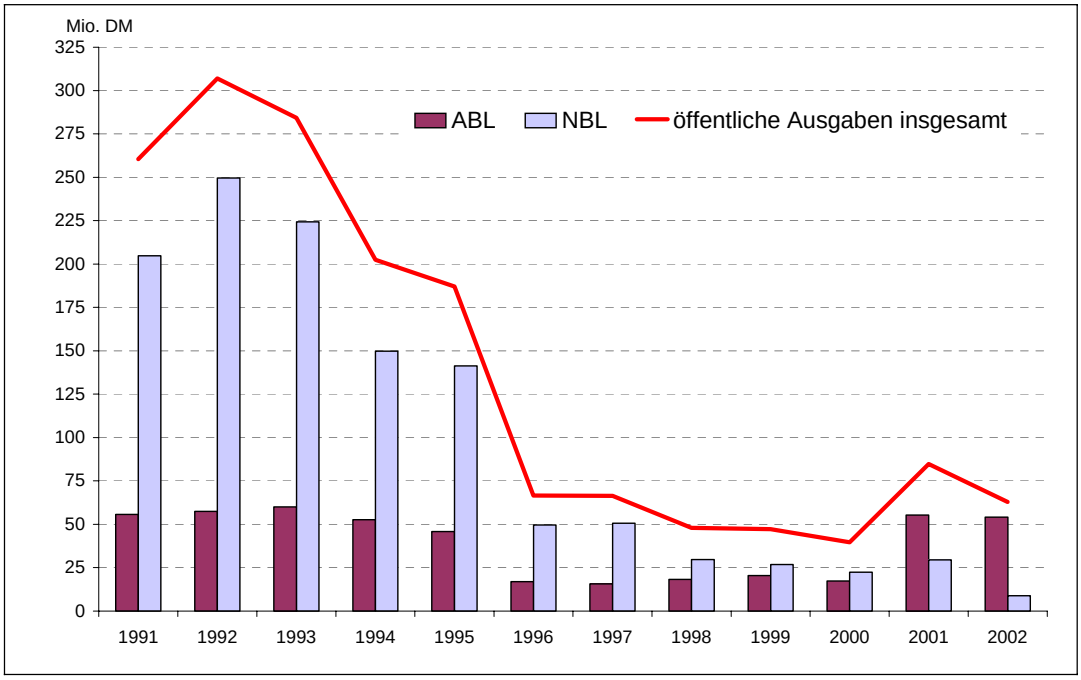
Die Bedeutung der Grundsätze lässt sich nach der Höhe der geflossenen Finanzmittel in den vergangenen Förderperioden einschätzen. Nimmt man die Summe der öffentlichen Ausgaben zwischen 1992 – 2002 als Parameter für die Bedeutung der einzelnen Grundsätze, so wird deutlich, dass die Förderung nach dem Grundsatz Marktstrukturverbesserung (vgl. Abbildung 5) deutlich dominiert. Der Stellenwert der Förderung nach den Grundsätzen aufgrund des Marktstrukturgesetzes oder der Förderung nach den Grundsätzen für die Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte hat einen geringen Anteil an den öffentlichen Ausgaben. Diese Reihung nach Fördergrundsätzen wird auch durch die in der laufenden Förderperiode geförderten Projekte bestätigt (vgl. S. 50)

Abbildung 5: Bedeutung der Grundsätze Marktstrukturverbesserung, Marktstrukturgesetz, Öko-Produkte*



* Bis 2000 „Grundsätze für die Förderung der Vermarktung und Verarbeitung nach besonderen Regeln erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“; ab 2000: „Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte“.
Quelle: BMVEL (2003).

Abbildung 6: Öffentliche Ausgaben der Bundesländer im Bereich Marktstrukturverbesserung im Zeitraum 1991–2002



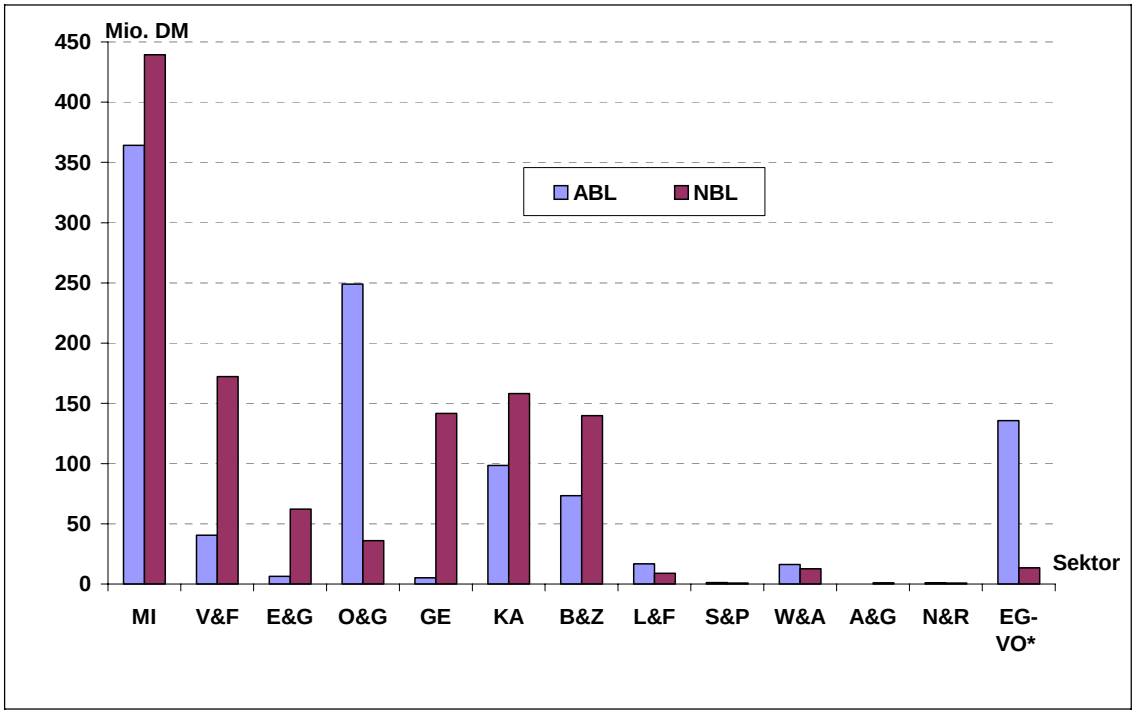
Quelle: BMVEL (2003).

Die Betrachtung öffentlicher Ausgaben differenziert nach ABL und NBL (vgl. Abbildung 6) zeigt die erhöhte Inanspruchnahme einer Förderung nach dem Grundsatz Marktstrukturverbesserung seit 1991 durch die

NBL. Der Rückgang der Förderung in Ziel-1-Gebieten in den letzten Jahren weist auf die zeitweilige Schwierigkeit hin, die erwünschte und notwendige Investitionsbereitschaft in diesen Gebieten zu wecken. Die mehr als verdoppelten öffentlichen Ausgaben der ABL in den Jahren 2001 und 2002 resultieren zum Teil aus der nachträglichen Abwicklung der Projekte der vorangegangenen Förderperiode.

Die Unterteilung öffentlicher Ausgaben nach geförderten Sektoren (vgl. Abbildung 7) weist die höchste Investitionstätigkeit im Sektor Milch sowohl in den ABL als auch in den NBL aus. Bemerkenswert ist dabei, dass der Sektor Milch in den ABL in der Förderperiode 1994–99 nicht innerhalb der GAK förderfähig war[13]. In den NBL wurde darüber hinaus verstärkt in den Sektoren Vieh & Fleisch, Kartoffeln, Getreide und Blumen investiert. In den ABL sind außer Milch die Sektoren Obst & Gemüse, Kartoffeln und Blumen erwähnenswert, sowie die Sektoren Vieh und Fleisch sowie Wein und Alkohol, die im Rahmen der Pläne nach EU-Verordnungen über die GAK gefördert wurden. Die Förderung im Bereich Obst & Gemüse ist dabei tendenziell rückläufig, da sie teilweise durch Fördermaßnahmen mit höheren Fördersätzen im Bereich der GMO ersetzt wird und im Rahmen der laufenden Förderperiode nur bei Ausnahmen gemäß Art. 37 der VO (EG) 1257/1999 möglich ist.

Abbildung 7: Öffentliche Ausgaben nach Sektoren im Bereich Marktstrukturverbesserung im Zeitraum 1991–2002



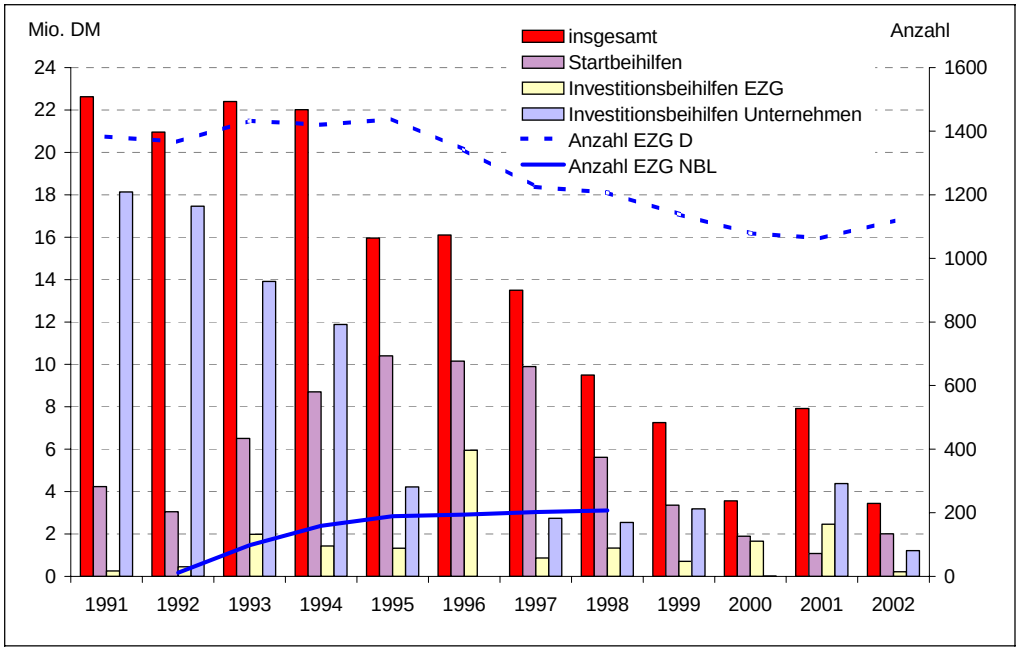
* Dazu gehören nach EG-VO 866/90 und 951/97 insbesondere in den ABL die Sektoren: V&F, O&G, Wein, S&P, KA.

Quelle: BMVEL (2003).

[13] Dieser Sektor wurde in der vorangegangenen Förderperiode nur in Bayern allein über Landesmittel, kofinanziert durch EU Mittel, gefördert.

Die öffentlichen Ausgaben für die Fördermaßnahmen nach dem Marktstrukturgesetz weisen seit 1991 einen deutlichen Rückgang auf. Die Förderschwerpunkte unterlagen in diesem Zeitraum deutlichen Änderungen. Dominierten zunächst die Investitionsbeihilfen waren es Mitte der 1990er Jahre die Startbeihilfen. Zum Ende des Betrachtungszeitraums wechselte die Bedeutung der beiden Fördertatbestände in den einzelnen Jahren allerdings auf niedrigem Niveau (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Förderung (öffentliche Ausgaben) nach dem Marktstrukturgesetz im Zeitraum 1991–2002

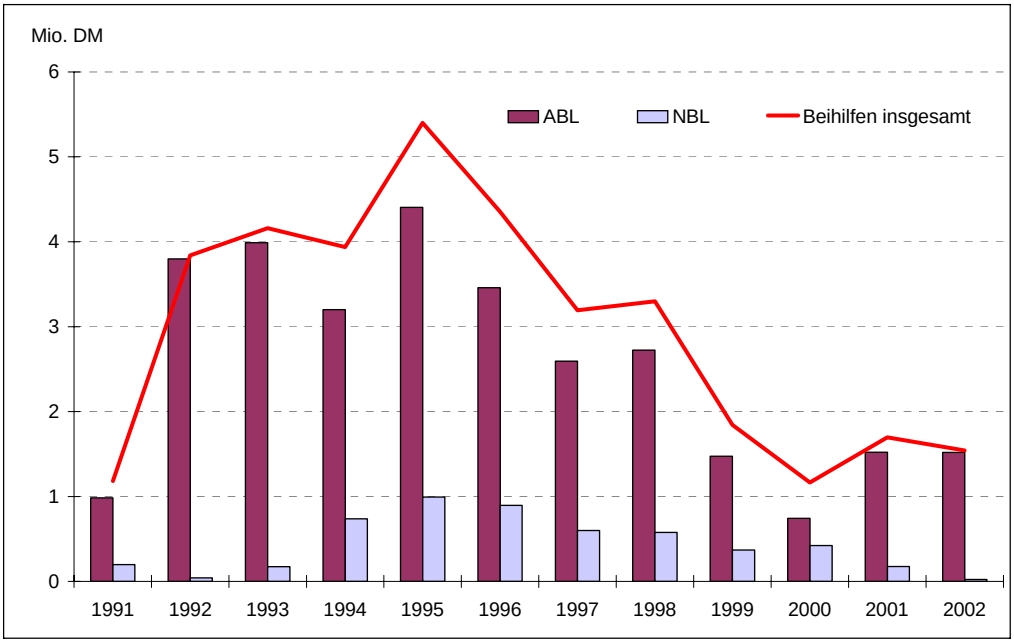


Quelle: BMVEL (2003).

Die Startbeihilfen stiegen bis 1995 auf ein Niveau von ca. 10 Mio. DM, fielen seit 1997 aber wieder deutlich ab. Dies erklärt sich u.a. durch die ab 1993 auch in den NBL mögliche Anwendung der Förderung nach dem MStrG durch die dort seit Mitte1992 entstehenden EZG. In den ABL nahm die Zahl der EZG im Betrachtungszeitraum deutlich ab. Investitionsbeihilfen nach dem Marktstrukturgesetz wurden meist deutlich stärker von Unternehmen genutzt, als von EZG.

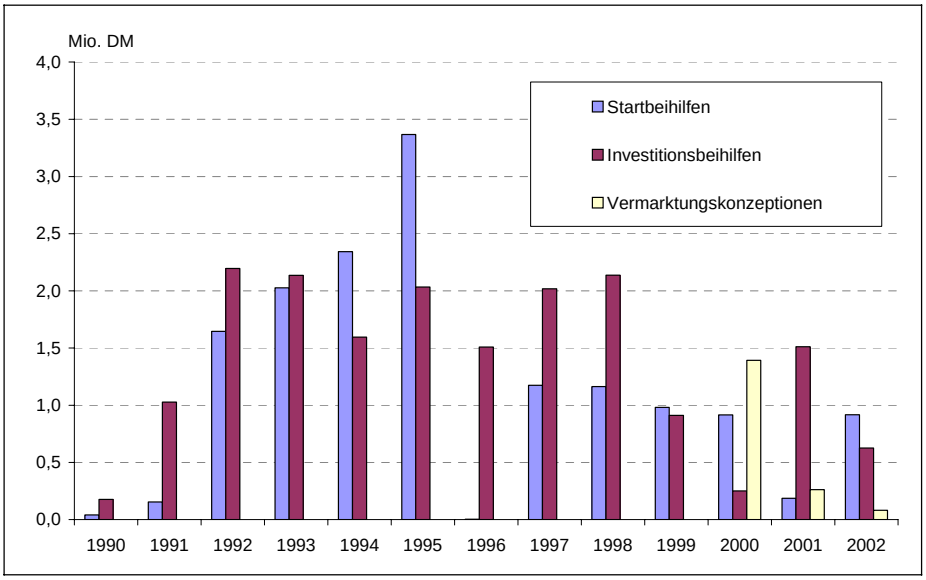
Die Start- und Investitionsbeihilfen nach den Grundsätzen für die Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte (vgl. Abbildung 9) bewegen sich vom Umfang her insgesamt auf einem deutlich niedrigeren Niveau als die Beihilfen nach dem Marktstrukturgesetz. Die Grafik vermittelt einen Eindruck über die relativ geringe Inanspruchnahme einer Förderung nach diesen Grundsätzen. Deutlich wird, dass in den ABL die Förderung nach diesen Grundsätzen wesentlich stärker in Anspruch genommen wird als in den NBL.

Abbildung 9: Beihilfen (öffentliche Ausgaben) nach den Grundsätzen für die Verarbeitung und Vermarktung ökologisch erzeugter landwirtschaftlicher Produkte



Quelle: BMVEL (2003).

Abbildung 10: Ausgaben im Rahmen der Grundsätze ‚Öko'* in der GAK nach Fördertatbeständen

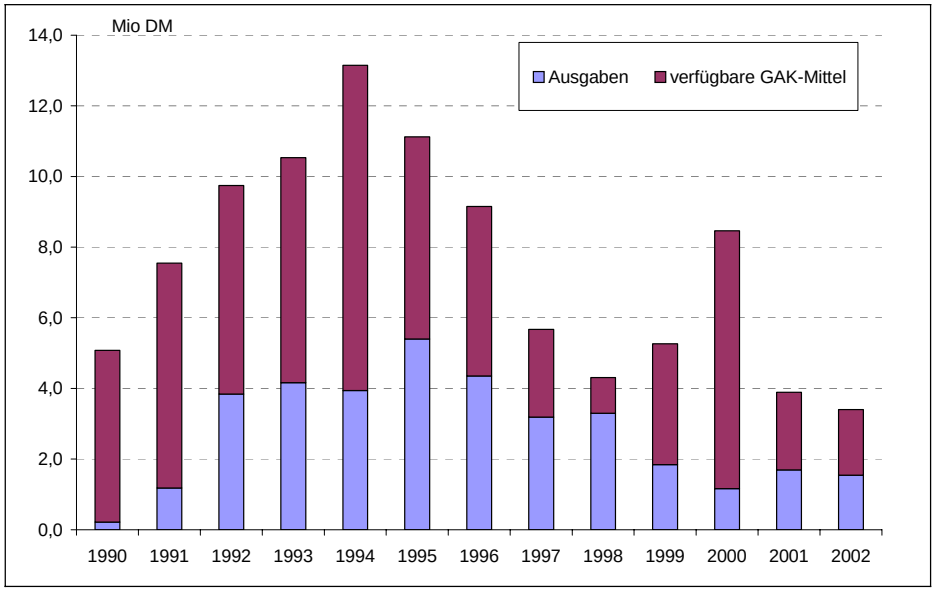


* Bis 2000 „Grundsätze für die Förderung der Vermarktung und Verarbeitung nach besonderen Regeln erzeugter landwirtschaftlicher Produkte"; ab 2000: „Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte".

Quelle: BMVEL (2003).

Anders als bei den Grundsätzen der Förderung nach dem MStrG ist bei den Grundsätzen ‚Öko' die Bedeutung der Starbeihilfen höher. In vielen Jahren liegen sie über den Investitionsbeihilfen. Die erst seit 1999 mögliche Förderung von Vermarktungskonzeptionen wurde im Jahr 2000 im Umfang von rd. 1,4 Mio. DM genutzt, fiel danach aber deutlich zurück auf weniger als 100 000 DM im Jahr 2002 (vgl. Abbildung 10) Bemerkenswert ist bei diesen Grundsätzen außerdem, dass die im Rahmen der Rahmenpläne bereit gestellten Fördermittel bisher in keinem Jahr auch nur annähernd ausgeschöpft worden sind (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Verfügbare Mittel und Ausgaben nach den Grundsätzen ‚Öko'* in der GAK



* Bis 2000 „Grundsätze für die Förderung der Vermarktung und Verarbeitung nach besonderen Regeln erzeugter landwirtschaftlicher Produkte"; ab 2000: „Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte".

Quelle: BMVEL (2003).

Tabelle 1: Fördertatbestände der Grundsätze zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter Produkte [1])

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 Einzelhandelsstufe	10	1	1
Beihilfen für Organisationskosten (Startbeihilfen)	11	15	14
Beihilfen für Vermarktungskonzeptionen	12	9	8
Förderung von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen	11	0	0
Insgesamt		38	32

[1]) einschließlich Land mit Umstellung ab 2003

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

Die erst seit Beginn 2000 eingeführte Förderung der Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter Produkte wurden nach einer Sonderauswertung des BMVEL (BMVEL 2003) bisher nur in geringem Umfang und schwerpunktmäßig in einigen Ländern beansprucht (vgl. Tabelle 1). Angesichts der im Vergleich zu den übrigen Fördergrundsätzen im Bereich der Marktstrukturverbesserung besseren Förderkonditionen ist dies

überraschend und kann u.a. als Signal für Unkenntnis über die Fördermöglichkeiten, mangelnden Bedarf und Unsicherheit der Bewilligungsentscheidung gewertet werden. Bei den wenigen Fällen, für die entsprechende Angaben vorliegen, ist der durchschnittliche Förderbetrag je Vorhaben, insbesondere bei den Organisationskosten (< 5000 Euro) und den Vermarktungskonzeptionen für EZZ (< 10 000 Euro), sehr niedrig und wirft die Frage der Rechtfertigung der dadurch verursachten Verwaltungskosten auf.

1.5 Bewertung der Fördergrundsätze

Grundsätzliche Überlegungen

Die Mischfinanzierung aus verschiedenen Quellen ist ein wesentliches Element der GAK. Sie ermöglicht den beteiligten Bundesländern mit einem 40 %igen Eigenanteil erhebliche Fördermittel des Bundes in Anspruch zu nehmen, die in dem hier betrachteten Zusammenhang meist noch um weit höhere Fördermittel der EU ergänzt werden. Bei Inanspruchnahme dieser Kofinanzierungsmittel fließen gleichzeitig Zielvorstellungen und Vergabebedingungen der Geldgeber in die Fördermaßnahmen ein. Ergebnis ist ein sehr komplexes Beziehungsgeflecht mit zahlreichen, sehr unterschiedlich gelagerten Facetten, wie die Beiträge in einer jüngst erschienen Ausgabe der ‚Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung" belegen (DIW, 2003). Auch die Zielvielfalt, wie sie anschaulich in Abbildung 26, S. 51 aufgezeigt wird, und die komplexen Zielhierarchieorganigramme, die für die Programme zu Förderung des ländlichen Raumes erstellt wurden, sind anschauliche Beispiele der Problematik. Mit Blick auf die hier zu behandelnde Gemeinschaftsaufgabe können beispielhaft folgende Aspekte der komplexen Mischfinanzierungsthematik genannt werden. Mischfinanzierung

- erschwert eine klare Aufgabenteilung zwischen den Bundesländern einerseits und dem Bund bzw. der EU andererseits aufgrund vielschichtiger Suche nach Kompromissen und einer damit verbundenen Verwässerung klarer Ziele und
- verwischt dadurch klare Verantwortlichkeiten für die Fördermaßnahmen, z.B. wenn unterschiedliche Förderbedingungen oder Voraussetzungen dazu führen, dass im Rahmen der GAK als nicht förderfähig angesehene Sektoren oder Investitionstatbestände im Bereich der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte allein mit Landesmitteln finanziert und teilweise im üblichen Umfang zusätzlich noch durch EU-Mittel kofinanziert und damit die Zielsetzungen der GAK umgangen werden (vgl. WENDT et al., 2001, S. 794),
- fördert Verteilungs- und Subventionswettläufe zwischen den Bundesländern, z.B. wenn Unternehmen ihre Investitionsentscheidung von Förderangeboten der einzelnen Länder abhängig machen (vgl. ISA Consult, 2000),
- löst Mitnahmeeffekte aus, z.B. aufgrund einer landespolitischen Zielsetzung, keine Kofinanzierungsmittel zurückzugeben,
- verursacht zusätzlichen Verwaltungsaufwand (Regelungsdichte) durch die Beteiligung mehrerer Gebietskörperschaften an den Abstimmungs-, Entscheidungs- und Administrationsprozessen (z.B. Finanzhaushalt; vgl. Europäischer Rechnungshof 2003) sowie eine Zunahme der Kontrollnotwendigkeiten, was bei tendenziell abnehmender personeller und sachlicher Ausstattung der Verwaltung vor Ort zunehmend auf Umsetzungsschwierigkeiten stößt sowie die Umsetzungseffizienz senkt und
- unterläuft die grundsätzlich befürwortete autonome Entscheidungskompetenz in Regionen (Subsidiarität) in den hier betrachteten Politikbereichen (vgl. auch Bundesrechnungshof, 2002).

Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern sind nicht nur in jüngerer Zeit vom Bundesrechnungshof aufgegriffen und untersucht worden, sondern sie sind auch wesentlicher Bestandteil der seit längerem laufenden Föderalismusdiskussionen in Deutschland (vgl. MARGEDANT, 2003), die aktuell verstärkt geführt

werden. Da ein Verzicht bzw. Abbau der Mischfinanzierungen nicht bedeutet, dass auch die damit finanzierten Aufgaben entfallen, muss darüber befunden werden, von welcher Ebene die Aufgaben zweckmäßigerweise unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips wahrgenommen werden sollen und wie eine aufgabenadäquate Finanzausstattung sichergestellt wird. Diese Thematik reicht weit über die Aufgabenstellung dieser Bewertung hinaus und weist erheblichen Diskussions- und Analysebedarf u.a. mit den nur kurz skizzierten Problemfeldern von Mischfinanzierungen.

Mischfinanzierungen mit der EU ähneln in ihrer Problematik der innerdeutschen Situation. So sollen aus Sicht der EU die von ihr kofinanzierten Fördermaßnahmen u.a. vor allem Beiträge zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft leisten und unter diesem Aspekt anhand vergleichbarer Kriterien beurteilt werden. Dies wird im Bereich der Marktstrukturverbesserung weder den vielfältigen Erscheinungsformen der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse, noch den spezifischen regionalen und wirtschaftspolitischen Handlungsnotwendigkeiten ausreichend gerecht. Durch den integrativen Ansatz der VO (EG) 1257/1999 hat die Komplexität zugenommen und die skizzierte Problematik ist noch verschärft worden. Eine noch tiefer gehende Analyse und Bewertung der aufgeführten Aspekte der Mischfinanzierungsproblematik würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen und unterbleibt daher.

Entspricht die Förderung im Rahmen der GAK noch den Marktgegebenheiten?

Ein Hauptziel der GAK-Förderung im Bereich der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte ist die Sicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Beteiligten im Markt insbesondere der landwirtschaftlichen Erzeuger. Diese vielschichtige Zielsetzung spiegelt sich auch in den Investitionszielen wider, die von den Begünstigten in den EB angegeben wurden (vgl. S. 51 und Abbildung 26). Die Nahrungsmittelmärkte sind in hohem Maße gesättigt. Bei anhaltenden technischen Fortschritten erfordert dies auf der Produktionsseite strukturelle Anpassungen, die langfristig nur den wettbewerbsfähigen Anbietern ein Verbleiben im Markt erlauben. Marktentwicklungen werden vor allem von der Nachfrage determiniert. Sie unterliegt einem schnellen Wandel und teilt sich zunehmend in Marktsegmente mit spezifischen Produktanforderungen auf. Die daraus resultierenden Marktimpulse dringen über die Wertschöpfungskette am schnellsten und effizientesten zum Landwirt. Wertschöpfungsketten als Ganzes bestimmen zunehmend die Wettbewerbsfähigkeit im Markt[14]. Die bei Einführung des Marktstrukturgesetzes noch prägende Vorstellung einer gleichgewichtigen Marktmacht zwischen einzelnen Marktstufen hat demgegenüber an Bedeutung eingebüßt. Die Bedeutung der Wertschöpfungsketten wird noch durch VO 178/2002 verstärkt, die ab 2005 Rückverfolgbarkeit fordert.

Derartigen Marktgegebenheiten kann Investitionsförderung weitgehend dann entsprechen, wenn sie die Bedürfnisse der Nachfrage und die Einbindung in Wertschöpfungsketten inhaltlich in den Mittelpunkt stellt. Die Investoren sollten über Kenntnisse und Kontakte zu den ausgewählten Zielmärkten verfügen und sich

[14] Dies wurde unter einem etwas anderen Blickwinkel kürzlich noch mal eindrucksvoll auf der Jahrestagung des Dachverbandes der Wissenschaftlichen Gesellschaften der Agrar-, forst-, Ernährungs-, Veterinär- und Umweltforschung

die zur Marktbehauptung effizientesten Marktpartner über die jeweils am besten geeigneten Organisationsformen suchen. Die notwendige Eigenbeteiligung der Investoren mindert dabei das Risiko von Fehlinvestitionen.

Hinsichtlich der Investitionsförderung bestehende Unterschiede der Grundsätze zur Marktstrukturverbesserung einerseits und nach dem Marktstrukturgesetz andererseits liegen insbesondere im Bereich der Lieferbindungsbedingungen zur Erzeugungsebene, dem Grad der Einbindung in Wertschöpfungsketten sowie stärkerer sektoraler Begrenzungen im Bereich der Marktstrukturverbesserung. Im Bereich des Marktstrukturgesetzes ist die Förderung auf den Teil der förderfähigen Investition begrenzt, dessen Nutzung durch Lieferverträge abgesichert ist, während im Bereich der Marktstrukturverbesserung die gesamte förderfähige Investition gefördert wird, wenn für mindestens die Hälfte der Rohwaren eine Vertragbindung für 5 Jahre nachgewiesen wird. Hinsichtlich Erzeugerbindung und Nutzen für die Landwirte ist die Regelung im Bereich der Förderung nach dem Marktstrukturgesetz zieladäquater als im Bereich der Marktstrukturverbesserung. Diesem Aspekt kann im Bereich der Förderung zur Marktstrukturverbesserung dadurch Rechnung getragen werden, dass die Höhe der Förderung mit zunehmendem Umfang der Vertragsbindung mit Erzeugern oder EZGen aufsteigend gestaffelt wird, wie es in einigen Ländern bereits angewandt wird.

Die vertragliche Lieferbindung in den Grundsätzen Marktstrukturverbesserung bedingt automatisch eine Verknüpfung von mindestens zwei Stufen der Wertschöpfungskette. Eine ebenso zwingende Verknüpfung der Erzeugungsstufe mit der Vermarktungs- und Verarbeitungsebene fehlt im Bereich der Grundsätze nach MStrG. Im Lichte der vorausgehenden Ausführungen wäre aber eine verpflichtende Zusammenarbeit mit einem oder mehreren leistungsfähigen Marktpartnern zur nachhaltigen Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit erforderlich. Bislang reicht der Nachweis aus, dass die unterstellten Absatzmengen nachhaltig erreichbar sind ohne entsprechend verpflichtende Bindungen beim mehrstufigen Absatz.

Die Einführung der genannten Regelungen sowohl in die Grundsätze Marktstrukturverbesserung als auch in die Grundsätze nach MStrG hätte eine Vereinheitlichung der Investitionsförderung in beiden Grundätzen zur Folge. Eine solche Vereinheitlichung der Förderbedingungen wird auch unter dem Aspekt der Abschaffung von sektoralen Ausnahmetatbeständen wie im Bereich der Schlachtung für sinnvoll erachtet. Nur weil eine solche Investitionsentscheidung erzeugernäher getroffen wird, kann die Gültigkeit der Argumente, die eine Aussetzung der Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung begründen, nicht überzeugend außer Kraft gesetzt werden.

Erzeugergemeinschaften können ein wichtiges Element in einer Wertschöpfungskette sein, indem sie ausreichend große Produktmengen mit den gewünschten Qualitätseigenschaften bereitstellen. Die Ausführungen im vorhergehenden Kapitel zeigen einen deutlichen Rückgang der Förderung im Bereich der EZG nach dem MStrG. Dies lässt den Schluss zu, dass entweder der Bedarf immer weniger mit dem Grundsatz übereinstimmt (ein Anpassungsproblem) oder der Bedarf insgesamt rückläufig ist bzw. zunehmend gedeckt ist (sinkende Notwendigkeit). Eine eigenständige gesonderte Förderung im Bereich der Startbeihilfen erscheint da-

---

zum Thema Lebensmittelqualität und Qualitätssicherungssysteme unterstrichen. Kurzfassungen der Referate sowie Präsentationen sind im Internet unter der Adresse www.agrarforschung.de abrufbar (Stand: Dez. 2003).

bei weniger notwendig als in der Vergangenheit, da die EZG als wichtiger Teil einer Wertschöpfungskette an deren Markterfolg über Absatzsicherung, Absatzausweitung und ausreichende Einkommen der landwirtschaftlichen Rohwarenproduzenten partizipieren kann. Dadurch bestehen im Wettbewerbsprozess ausreichend ökonomische Anreize, EZGen wenn nötig zu gründen oder auszubauen. Gleichzeitig werden Gründungen oder Ausweitungen mit unsicheren wirtschaftlichen Perspektiven sowie die Realisierung von Mitnahmeeffekten vermieden. Dies gilt umso mehr, als EZGen die Zielsetzungen, die sie nach dem Marktstrukturgesetz erfüllen sollten, bisher in der Breite eher unzureichend realisiert haben. Es wird bezweifelt, dass durch die Arbeit der Erzeugergemeinschaften eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsbetriebe erreicht werden konnte. Wichtige Ursachen für die unzureichende Effizienz der EZG sind Organisationsdefizite, weiterhin wird von der Zusammenfassung des Angebots nicht ausreichend Gebrauch gemacht, die Mitglieder werden nicht ständig mit aktuellen Marktinformationen versorgt und es werden zu wenig aktuelle Marketinginstrumente eingesetzt. (BUNNIES et al., 2001; TREYER, 1996). Diese Einschätzungen beruhen meist auf wenig belastbaren Fakten, da der quantitative Nachweis von Förderwirkungen bislang nicht integraler Bestandteil der Mittelvergabe war. Bei Beibehaltung dieser Fördergrundsätze sollten daher zumindest Vorkehrungen getroffen werden, die eine Beurteilung des Fördererfolges erlauben.

Eine Vereinheitlichung oder Zusammenlegung der Investitionsförderung nach den Grundsätzen Marktstrukturverbesserung und der Grundsätze nach MStrG sowie der Verzicht auf Förderung in Form von Starbeihilfen in den Grundsätzen nach dem MStrG sollte daher erwogen werden, zumal

- es staatlicher Einflussnahme durch Ausgestaltung von Förderbedingungen im Bereich der EZG im Vergleich zum Wettbewerbsprozess im Markt an der notwendigen Schnelligkeit und Flexibilität mangelt,
- es sich im nicht investiven Bereich der Grundsätze nach MStrG oft um kleinere Projekte handelt, zu deren Durchführung erhebliche Verwaltungsabläufe getätigt werden,
- die mittelfristig rückläufige Förderung im Bereich EZG einen geringen Bedarf signalisiert und
- im investiven Bereich Gleiches über Modifizierungen im Bereich der beiden Grundsätze erreicht werden kann mit den Vorteilen, schneller auf Marktänderungen reagieren zu können sowie den Wettbewerb in der Landwirtschaft zu fördern.

Folgt man diesem Vorschlag nicht, so erscheinen Modifizierungen des Marktstrukturgesetzes sinnvoll, die einen Verzicht auf Startbeihilfen, die mögliche Befreiung von der Andienungspflicht aufhebt oder erheblich einschränkt, eine professionelle fachkundige Geschäftsführung als Anerkennungsvoraussetzung und Optionen zum Tätigwerden einer EZG im Rahmen mehrerer Durchführungsverordnungen und im Bereich der Grundsätze Marktstrukturverbesserung eine Stärkung der Erzeugerbindung beinhalten.

Die bisherige Resonanz im Bereich der Fördergrundsätze Öko und Regio bleibt deutlich hinter den Erwartungen zurück. Im Öko-Bereich ist dies auch darauf zurückzuführen, dass meist Unternehmen investieren, die sowohl im konventionellen Bereich als auch im Öko-Sektor tätig sind. In diesen Fällen ist eine Trennung nach Öko und konventionellem Anteil nicht möglich oder mit zu hohem Aufwand verbunden, so dass unter Verzicht auf die höheren Fördersätze im Bereich Öko die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung erfolgt.

Zielsetzung der Trennung der Fördergrundsätze Öko und Regio war es, auf übergeordneter Ebene die politische Schwerpunktsetzung zu verdeutlichen, die ausgemachten Zielgruppen besser zu erreichen sowie gene-

rell die Transparenz der Förderung zu erhöhen. Betrachtet man die Maßnahmen nach den Grundsätzen Öko und Regio unter Kostengesichtspunkten, so fällt das meist geringe Fördervolumen je Projekt auf, vor allem wohl bedingt durch geringe Anteile von Investitionsprojekten. Daraus resultiert ein, bezogen auf die Fördersumme, hoher Verwaltungsaufwand. Betrachtet man die Umsetzung unter Kosten-Nutzen-Aspekten und vor dem Hintergrund der bislang geringen Nutzung des Regio-Grundsatzes[15], so ist dies sicher nicht als ein erfolgreiches Beispiel der Implementierung neuer Politikansätze anzusehen.

Im Bereich der ökologisch erzeugten Produkte und deren Be- und Verarbeitung sowie Handel besteht ein etabliertes Prüfungsprocedere entsprechend der EU-Ökoverordnung, welches in dem Grundsatz integriert ist. Das ist nicht in dem Maße beim Grundsatz der regional erzeugten Produkte der Fall. Hier bestehen unscharfe Begriffe mit erheblichem Interpretationsspielraum und – wie die Verhandlungen in den entsprechenden Gremien zeigen – laufender Diskussions- und Anpassungsbedarf. Letzteres gilt auch für den Teil der Öko-Grundsätze, der nicht durch die EU-Verordnung geregelt wird. In beiden Grundsätzen werden daher verschiedentlich Begriffsinhalte wie Erzeugerzusammenschluss, regional erzeugte Produkte, Erzeugerregion, Vermarktungsregion, besondere Qualität neu definiert. Sie verursachen nicht nur zusätzlichen neuen Definitions- Kontroll- und Verwaltungsaufwand, sondern laufen aktuellen Marktnotwendigkeiten auch mit Verzögerungen hinterher. Die eingeschränkte Größe der Unternehmen und teilweise auch der Projekte, unter anderem durch die eingebauten Begrenzungstatbestände verursacht, aber auch aufgrund der kleinen Märkte bedingt, lassen es fraglich erscheinen, ob unter gesamtwirtschaftlichen Kosten/Nutzen-Erwägungen die Maßnahmen annähernd tragfähig sind. Eine solche Tragfähigkeit wäre gegeben, wenn der durch die Maßnahme erzielte zusätzliche Nutzen (d.h. abzgl. der ‚Erlössituation' ohne diese beiden Fördergrundsätze) zur Kompensation der zusätzlichen Aufwendungen ausreicht. Auch unter diesen Aspekten erscheint die Gewährung von Startbeihilfen bzw. Zuschüssen zu den Organisationskosten in den Grundsätzen verzichtbar.

Die Erarbeitung von Vermarktungskonzepten, wie sie seit 1999 im Bereich der Öko-Produkte und seit 2000 auch im Bereich regional erzeugter Produkte gefördert werden kann – derzeit bis zu einer Höchstsumme von 100 000 Euro – ist schwierig zu beurteilen. Gleiches gilt für die seit 2004 mögliche und bis 31.12.2007 befristete Förderung der Durchführung von Vermarktungskonzeptionen, sofern Aufwendungen, die durch die "Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen im zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht in Anhang I des EG-Vertrages genannte Erzeugnisse" ausgeschlossen sind. Geht man davon aus, dass die Erstellung von Vermarktungskonzeptionen in diesen Bereichen vielfach Interessenten mit Projektideen vor allem in finanzieller Hinsicht überfordert, da es an Eigenmitteln zur Finanzierung mangelt und es sich darüber hinaus oft um die Erschließung neuer Marksegmente mit unbekannten Strukturen mit entsprechend hohem Erfolgsrisiko handelt, können Vermarktungsstudien und –konzepte eine geeignete Grundlage für die Entscheidungsfindung bilden, ob realistische Chancen für den Erfolg des angedachten Projektes bestehen. Auf diese Weise kann auch der Projekterfolg erhöht werden. Folgt man dieser Argumentationslinie, so sollte die Förderung von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Antragstellers abhängig gemacht werden, um zu vermeiden, dass bei allen Projekten die Erstellung der notwendigen Absatz-

[15] Zur Implementierung von Fördermaßnahmen nach diesem Grundsatz vgl. Regionalanalyse BMVEL 2003.

konzeption den förderfähigen Kosten zugerechnet wird. Die Ermittlung der Finanzkraft dürfte aber im konkreten Fall auch erhebliche Probleme mit sich bringen. Außerdem sollten auch hier die zuvor dargelegten Argumente, dass Markterfolge durch Nachfrage generiert werden, der man durch geeignete Produktangebote entspricht und nicht umgekehrt, dass Produkte sich einen Markt suchen, in die Beurteilung einfließen. Auch dem Anliegen, Mitnahmeeffekte möglichst auszuschließen, ist im konkreten Entscheidungsfall nur sehr schwer Rechnung zu tragen.

Gerade bei der Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten ist es aufgrund der bestehenden Unsicherheiten sehr schwierig, darüber zu befinden, ob die Erstellung einer Vermarktungskonzeption überhaupt realistischerweise oder nur wunschgemäß den Anforderungen gerecht wird, die landwirtschaftlichen Erzeuger angemessen an der Wertschöpfung zu beteiligen und die Dauerhaftigkeit des Vorhabens zu sichern. Eine solche Abwägung wäre notwendig, um die Förderung die Erfolgs- und Absatzaussichten zutreffend beurteilen zu können. Angesichts der angedeuteten Probleme erscheint die Förderung von Vermarktungskonzepten in der praktischen Handhabung schwierig und allenfalls nach sehr genauer Prüfung im Einzelfall zweckmäßig. Aber auch ein Verzicht auf diese Maßnahme kann angesichts des hohen Fehlerpotenzials bei Förderentscheidungen in Erwägung gezogen werden. Auch die geringe bisherige Inanspruchnahme dieser Fördermaßnahmen lässt einen solchen Schritt gut begründbar erscheinen. Die Konzentration der Inanspruchnahme auf wenige Bundesländer legt zudem den Gedanken nahe, diese Maßnahmen nicht im Rahmen der GAK zu fördern, sondern allein über landesspezifische Maßnahmen.

Bei Beibehaltung der Förderung von Vermarktungskonzeptionen ist die derzeit bestehende Begrenzung der Förderung von Vermarktungskonzeptionen auf die beiden Grundsätze ‚Öko' und ‚Regio' inhaltlich schwer begründbar und eine Öffnung aller hier betrachteten Grundsätze für diesen Fördertatbestand mit gleicher Ausgestaltung wäre zu erwägen.

Eine Bewertung der GAK setzt Kenntnisse des Fördererfolges voraus, der über den Mitteleinsatz und –abruf hinausgeht. Eine belastbare Grundlage dafür fehlt derzeit. Wirkungsanalysen, wie sie durch die EU-Kommission mit der neuen Förderperiode verstärkt eingefordert werden und in dem Begleit- und Monitoringsystem sowie Bewertungsfragen und Bewertungsindikatoren zum Ausdruck kommen, sind daher als brauchbares Instrument zur Effizienzsteigerung des Mitteleinsatzes zu betrachten. Ob sie im gegenwärtigen Umfang dauerhaft notwendig sind, ist derzeit nicht sachgerecht zu beurteilen, da noch zu wenig Informationen vorliegen. Dies wird erst nach Abschluss der Förderperiode möglich sein.

Aus diesen Beobachtungen lässt sich ableiten, dass investive Förderung der Marktstrukturverbesserung, unabhängig von den jeweils betrachteten Grundsätzen am ehesten den Anforderungen des Marktes und dem Bedarf der Wirtschaft entspricht. Insbesondere die Investitionsförderung setzt an der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit (vgl. S. 51) bzw. den wettbewerbsrelevanten Einzelkomponenten wie Qualität, Innovation etc. (vgl. S. 59 ff.) an. Daneben ist diese Form der staatlichen Förderung noch am ehesten in ihrer Wirkung messbar und damit zu rechtfertigen (vgl. S. 69). Die übrigen Fördertatbestände werden nur in geringem Umfang genutzt. Insofern könnte man auf diese Grundsätze verzichten, zumal sie erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten. Für wichtig erachtete Elemente, wie z.B. die Erzeugerbindung oder

Fördertatbestände wie Qualitätsmanagement und –sicherungssysteme ließen sich auch in eine investive Förderung der Marktstrukturverbesserung einarbeiten. Der Erzeugerbindung kann man durch Staffelung der Förderhöhe in Abhängigkeit von der Bindungsquote an Einzelerzeuger sowie Erzeugergemeinschaften (MStrG = 100 %) Rechnung tragen, wie es einzelne Bundesländer bereits tun.

1.6 Schlussfolgerungen

Die seit 1969 bestehende GAK erfährt ihre konkrete Umsetzung durch verschiedene Grundsätze. Der Grundsatz der Marktstrukturverbesserung hat dabei die größte Bedeutung. Fördermaßnahmen nach dem Grundsatz Marktstrukturgesetz wurden anfangs ebenfalls intensiv genutzt, während die Bedeutung in jüngerer Zeit deutlich zurückgegangen ist und der Anteil Investitionsförderung, d.h. die Förderkomponente, die dem Grundsatz Marktstrukturverbesserung sehr ähnelt, an Bedeutung gewonnen hat. Die neueren Grundsätze Öko und Regio, zuvor vereint unter dem Grundsatz ‚nach besonderen Regeln erzeugt', haben dagegen abgesehen von einigen Regionen bisher kaum Bedeutung erlangt.

Die GAK wird unter allgemeinen Aspekten des Föderalismus kontrovers diskutiert ohne dass bisher klare Ergebnisse zu dieser vielschichtigen Problematik vorliegen. Im Bereich der Marktstrukturverbesserung erweist sich die Mischfinanzierung als eine von Kompromissen und aufwändigen Verhandlungs-, Entscheidungs- und Administrationsprozessen begleitete Form staatlichen Handelns. Dem generell akzeptierten Subsidiaritätsprinzip wird unzureichend entsprochen und die für seine konkrete Umsetzung benötigte aufgabenadäquate Finanzierung ist offen.

Überprüft man die bestehenden Grundsätze an den veränderten Rahmenbedingungen, so wird deutlich, dass investive Förderung der Marktstrukturverbesserung im Rahmen der verschiednen Grundsätze der GAK den Markterfordernissen am ehesten entspricht. Dieser Fördertatbestand wird von der Praxis auch am besten angenommen, während die Fördernotwendigkeit in anderen Bereichen durch die Praxis weniger belegt ist. Unter Einbeziehung des Aspekts, Verwaltungskosten zu senken, erscheint eine Konzentration auf die investive Förderung ebenfalls zweckmäßig, da sie weniger aufwändig zu administrieren ist. Ferner ist die Wirkungsmessung und Einforderung der angestrebten Ziele bei dieser Förderung am ehesten möglich. Elemente der Erzeugerbindung sollten integriert werden, indem man z.B. das Vertragsbindungsniveau anhebt und/oder die Förderhöhe nach der Vertragsbindung staffelt.

2 Ergebnisse der Förderung im Zeitraum 2000–2003

2.1 Methodik/Datengrundlage

Die Darstellung des bisherigen Förderverlaufs bezieht sich zum einen auf erste, derzeit ableitbare Ergebnisse und Wirkungen und zum anderen auf die Durchführung und Umsetzung der Programmbestandteile zur Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Zur Abschätzung von Ergebnissen und Wirkungen der Förderung kommen Methoden mit hohen Ansprüchen an die Datenbasis angesichts der verfügbaren Daten nicht in Frage. Für die Analyse der administrativen Umsetzung, des Vollzugs, des Outputs sowie der Wirkungen stehen die in Tabelle 2 aufgeführten Quellen zur Verfügung.

Tabelle 2: Beschreibung, Verwendung und Quellen der im Bereich Marktstrukturverbesserung genutzten Daten

Datenart	Datenquellen	Datensatzbeschreibung (Grundgesamtheit, Stichprobengöße, Rücklauf, Auswahlkriterien, Schwächen)	Verwendung bei der Analyse und Bewertung der/des				Fundstelle im Anhang
			adminstrativen Umsetzung	Vollzugs	Inanspruchnahme / Outputs	Wirkungen (ggf. unterteilt nach den Bewertungsfragen)	
Quantitative Daten							
Primär	Standardisierter Fragebogen	Grundgesamtheit: alle Förderfälle			X	X	Anhang 2-4
Sekundär	Monitoringdaten		X	X	X	X	
Sekundär	Projektliste		X	X	X		
Sekundär	Tabelle 104		X	X	X		
Qualitative Daten							
Primär	standardisierter Interviewleitfaden		X	X	X		Anhang 1
Sekundär	Literatur		X	X	X	X	Literatur-verzeichnis

Die alljährlich über den Bund an die EU gelieferten Monitoringdaten der einzelnen Bundesländer sind eine dieser Quellen. Sie enthalten Angaben zum Bewilligungsstand nach Sektoren, den Hauptinvestitionsmotiven, den Fördermaßnahmen im Bereich landwirtschaftlicher Qualitätsprodukte zur Verteilung der geförderten Investitionen nach Gebietskulissen für die bis zum 31.12.2002 bewilligten Fördermaßnahmen. Sie geben auch Auskunft über die Bedeutung „Grüner Investitionen“. Die in den Monitoringtabellen enthaltenen Daten sind u.a. aufgrund wechselnder Erhebungstatbestände unsicher und nicht immer über alle Bundesländer miteinander voll vergleichbar. Sie liefern gegenüber den übrigen Quellen kaum zusätzliche Erkenntnisse. Auf die Darstellung dieser Ergebnisse wird daher hier verzichtet, zumal dazu für den Zeitraum 2000/2001 bereits eine Analyse vorliegt (vgl. BMVEL, 2002).

Als Informationsquelle werden in diesem Bericht von jedem Bundesland bereit gestellte Listen der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte genutzt. Sie erlauben Auswertungen hinsichtlich der regionalen Verteilung der Förderfälle sowie der Bedeutung einzelner Sektoren, wobei teilweise eine stärkere sektorale Aufteilung als in den Monitoringtabellen möglich ist.

Zur Darstellung des Umsetzungsstandes wird vor allem auf die sogenannte Tabelle 104 und den dort ausgewiesenen Stand der Auszahlungen zurückgegriffen.

Ein Vergleich geförderter mit nicht geförderten Unternehmen bzw. Betrieben zur Abschätzung der Wirkungen der Fördermaßnahmen 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 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.

Abbildung 12: Schema der Umsetzung der Indikatorvorschläge der Kommission im Erhebungsbogen für den Programmbestandteil V&V

Indikatorvorschlag EU

- *Trend der Einkaufspreise der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen*

Umsetzung im Erfassungsbogen

- 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, Preisaufschlägen
- Qualitätszuschläge % zum Erzeugerpreis j/n.
- Preisabstand in % zum Durchschnitt der Marktpreise

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 entwickeln. Dabei ging es 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 12 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 nach Abschluss erreichten Werte der Kennzahlen abgefragt. Dies erlaubt Wirkungsanalysen anhand von Vergleichen der Ausgangssituation mit den Planungen bzw. den tatsächlich realisierten Werten. Es 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.

Die Bemühungen zur Beschaffung einer qualitativ guten Datenbasis haben nicht dazu geführt, durchgängig zufriedenstellend 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, die über mehrere Betriebsstätten verfügen. Betriebsübergreifende Verdrängungs- und Verlagerungseffekte , wie z. B die Rückgänge beim Rohwarenbezug oder der Beschäftigung bei nicht geförderten Unternehmen, bleiben ebenso unberücksichtigt, wie Mitnahmeeffekte, die sich z. B. anhand von Angaben vergleichbarer Betriebe theoretisch über einen Vergleich „with – without“ ermitteln ließen. In der Praxis sind diese wünschenswerten Informationen nicht mit vertretbarem Aufwand zu beschaffen. Zum einen mangelt es an ausreichenden Informationen, um vergleichbare, nicht geförderte Unternehmen zu finden, und es bestehen erhebliche Zweifel, ob es vergleichbare Daten überhaupt gibt. Zum anderen gibt es keinerlei Verpflichtung solcher Unternehmen, entsprechende Informationen bereit zu stellen und eine freiwillige Bereitschaft dazu ist eher selten.

Die vorliegenden Erhebungsbögen beziehen sich auf die Ausgangsituation 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 kaum vor. Diese Zwischenevaluation basiert daher auf den bei Antragstellung von den Begünstigten gemachten Daten. Auf dieser Grundlage werden 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.

Im Bereich der Durchführung und Umsetzung des Programmbestandteils V&V wurde zunächst die Vorgehensweise im Bundesland ermittelt (vgl. Anhang 1). Informationsgrundlage war das Programm, wesentlich ergänzt um die beim Interview im jeweiligen Ministerium gewonnenen Informationen. Aufbauend auf dieser Basis werden Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Programmdurchführung aufgezeigt und in ihrem Einfluss auf den Erfolg der Förderung bewertet sowie Schlussfolgerungen für die künftige Vorgehensweise abgeleitet.

2.2 Bisherige Projektergebnisse

2.2.1 Auswertung Projektlisten

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die von den Bundesländern bis zum 31.12.2002 im Bereich Marktstrukturverbesserung (Art. 25–28 der VO (EG) 1257/1999) bewilligten Projekte.

Tabelle 3: Auswertung Projektliste nach Bundesländern und Sektoren (öffentliche Ausgaben in Mio. Euro; Stand 31.12.2002)

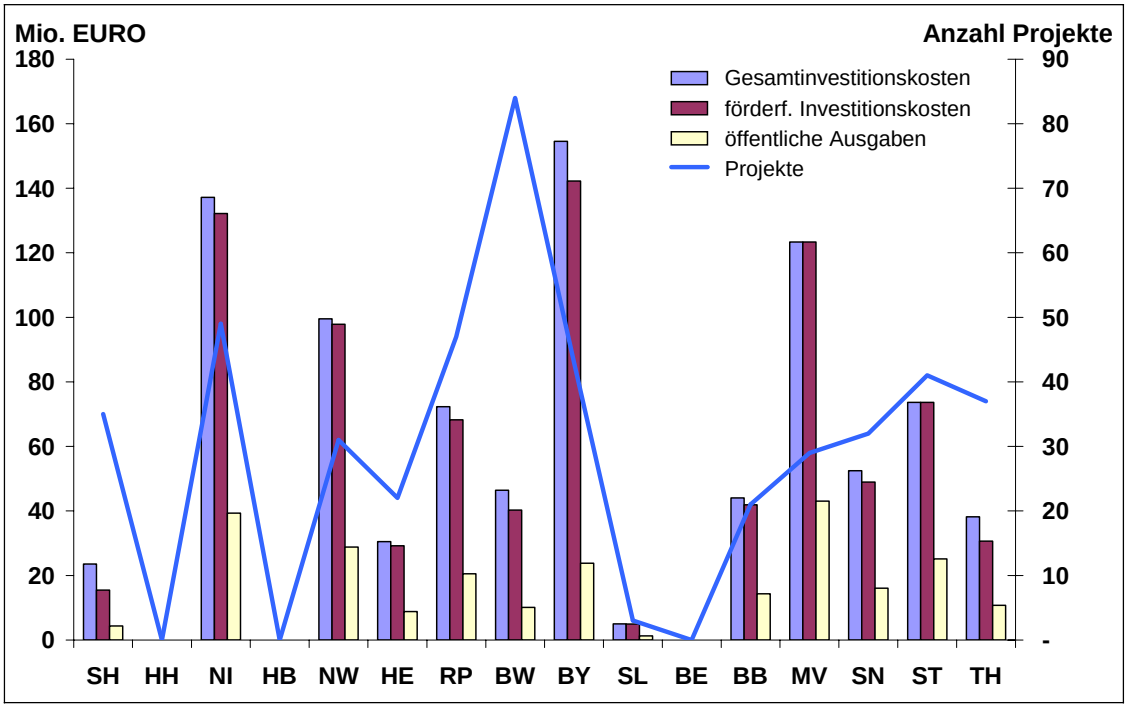
Sektor	SH	HH	NI	HB	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BE	BB	MV	SN	ST	TH	Summe	%-Ant.
V&F	0,8	-	4,8	-	-	0,7	-	1,3	1,7	-	-	0,9	1,1	0,9	0,8	2,2	15,2	6,2
MI	1,2	-	-	-	-	2,7	6,3	-	15,6	1,1	-	1,7	24,8	2,1	6,8	2,0	64,4	26,2
E&G	-	-	-	-	-	2,8	-	-	-	-	-	3,0	2,7	0,5	5,2	2,2	16,4	6,7
GE	-	-	-	-	-	0,5	2,3	2,1	0,7	-	-	1,0	0,3	0,5	5,6	2,2	15,2	6,2
W&A	-	-	-	-	-	0,2	9,3	2,2	0,3	-	-	-	-	2,7	-	-	14,7	6,0
O&G	1,2	-	15,1	-	4,3	1,7	-	2,9	3,5	-	-	7,5	-	2,2	1,1	0,8	40,2	16,4
B&Z	0,8	-	1,0	-	21,1	0,2	1,8	1,1	-	0,2	-	-	-	-	0,1	-	26,3	10,7
NR	-	-	-	-	0,4	-	-	0,4	-	-	-	-	4,9	-	0,2	0,9	6,8	2,8
ÖP	0,2	-	-	-	1,1	0,0	-	0,1	-	-	-	-	-	0,4	-	-	1,8	0,7
RP	-	-	-	-	0,3	-	0,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,3
S&P	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	-	-	-	3,4	0,4	2,0	0,3	6,6	2,7
KA	0,1	-	18,4	-	1,6	-	0,4	-	1,4	-	-	0,2	5,9	6,2	3,1	0,2	37,5	15,2
Sonstige	-	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	-	0,3	-	0,4	0,2
Summe	4,3	0	39,3	0	28,8	8,8	20,5	10,1	23,8	1,3	0	14,3	43,1	16,0	25,2	10,8	246,1	100,0
% Anteil	1,8	0,0	16,0	0,0	11,7	3,6	8,3	4,1	9,7	0,5	0,0	5,8	17,5	6,5	10,2	4,4	100,0	

Quelle: Mitteilungen der Bundesländer

Tabelle 3 enthält eine Übersicht nach Ländern und Sektoren. In den Stadtstaaten sowie dem Saarland wurden im erfassten Zeitraum keine Projekte im Rahmen der VO (EG) 1257/1999 gefördert. Das Saarland förderte ausschließlich im Rahmen der GAK ohne Kofinanzierung durch die EU. Die Förderung erfolgt in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher sektoraler Breite. Während einige Länder bereits in ihren Programmen unter Nutzung der durch die VO eröffneten Spielräume bestrebt waren, möglichst viele Sektoren einzubeziehen, um sich Förderoptionen im langen Förderzeitraum ohne Änderungsanträge zu schaffen, haben andere in ihren Programmen bewusst Schwerpunkte der Förderung durch Begrenzung auf wenige Sektoren gesetzt. Dies kommt auch im bisherigen Förderverlauf zum Ausdruck.

Die teilweise detailliertere sektorale Aufgliederung in einzelnen Bundesländern wurde in der Tabelle zu 13 Sektoren zusammengefasst. Mehr als 2 Drittel der öffentlichen Ausgaben entfällt bisher auf Milch (MI), Obst und Gemüse (O&G), Kartoffeln (KA) sowie Blumen und Zierpflanzen (B&Z). Die Förderung der beiden zuletzt genannten Sektoren wird vielfach damit begründet, dass diese Sektoren keiner Marktordnungsregelung unterliegen, wenn man von Stärkekartoffeln absieht, und über die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung auch die Landwirtschaft unter Beachtung der Marktverhältnisse unterstützt wird. Im Sektor Obst und Gemüse ist zu beachten, dass hier im Rahmen der Marktordnungsregelungen, die seit 1997 Gültigkeit haben (VO (EG) 2200/1996), inzwischen in erheblichem Umfang Investitionen mit durch die EU kofinanzierten Fördersätzen von 50 % gefördert werden. Die Fördermaßnahmen im Rahmen der VO (EG) 1257/1999 ergänzen diese Förderung.

Abbildung 13: Kennzahlen der Förderung im Bereich V&V nach Bundesländern (Stand: 31.12.2002)



Quelle: Mitteilungen der Bundesländer

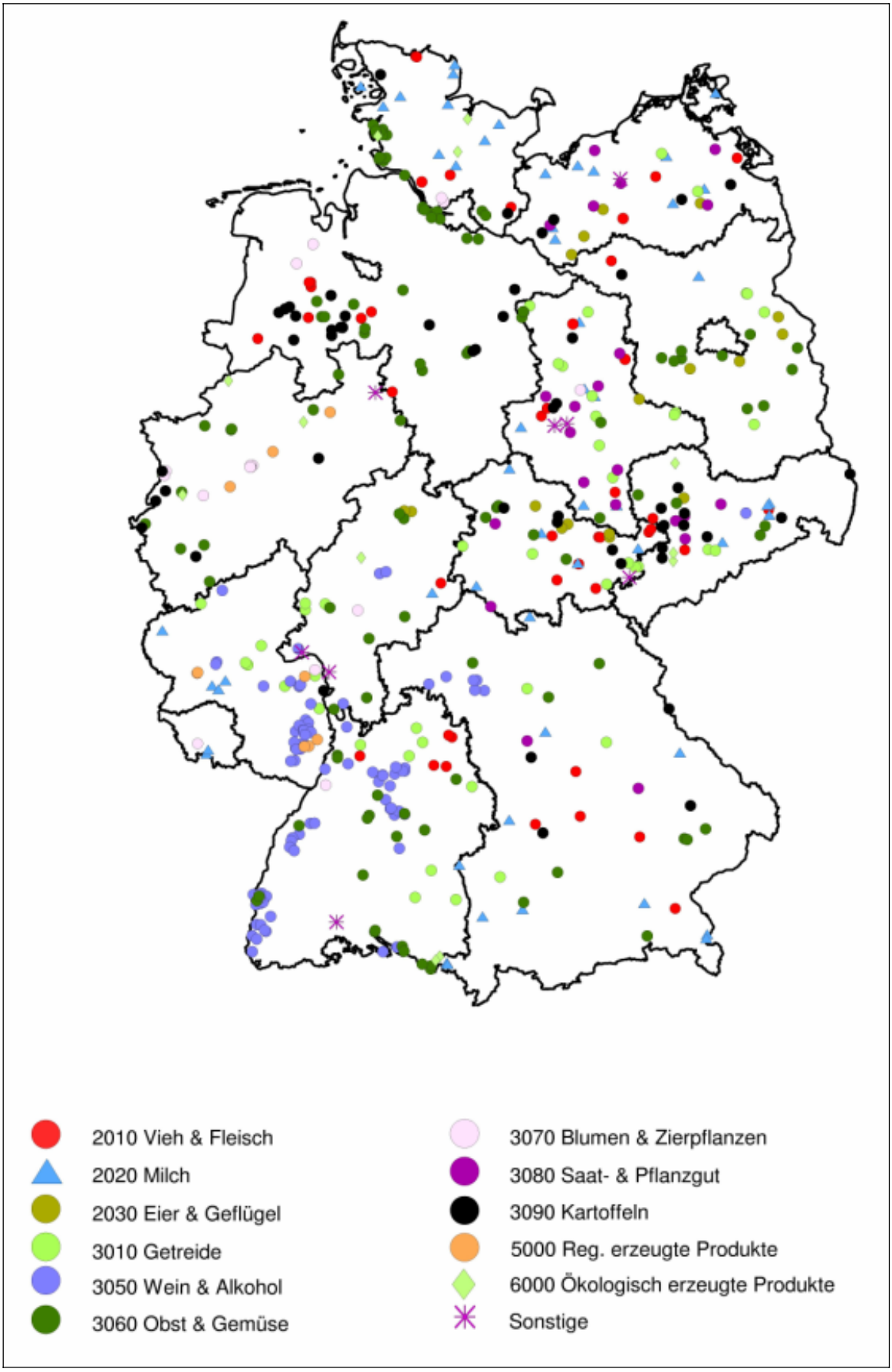
Abbildung 13 zeigt finanzielle Kennzahlen und die Anzahl der geförderten Projekte nach Bundesländern auf. Die höchsten Gesamtinvestitionen im Rahmen aller bis 31.12.2002 bewilligten Projekte weisen danach Bayern, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz auf. Bei den öffentlichen Ausgaben ist die Reihenfolge deutlich anders.

Hier liegt Mecklenburg-Vorpommern an der Spitze, gefolgt von Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Bayern und Rheinland-Pfalz. Im Fall Bayerns erklärt sich dies daraus, dass in Bayern die maximal pro Projekt zulässige Fördersumme auf 2 Mio. € begrenzt ist und dort insbesondere im Molkereibereich einige größere Projekte gefördert werden, wo diese Regelung greift. Außerdem ist der Fördersatz auf 20 % begrenzt. Unterschiede in Förderbedingungen werden auch bei den Bundesländern im Ziel 1-Gebiet deutlich. Hier liegt der Fördersatz mit in der Regel 35 % über dem der Bundesländer außerhalb Ziel-1-Gebieten, wo dieser außer in Baden-Württemberg und dem Saarland (25 %) bei 30 % liegt.

Die bei weitem höchste Zahl von Projekten weist Baden-Württemberg auf, bedingt vor allem durch eine größere Zahl kleinerer Projekte im Weinsektor. Ähnliches trifft auch für Rheinland-Pfalz zu.

Die geographische Verteilung der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte nach Sektoren ist in Abbildung 14 dargestellt.

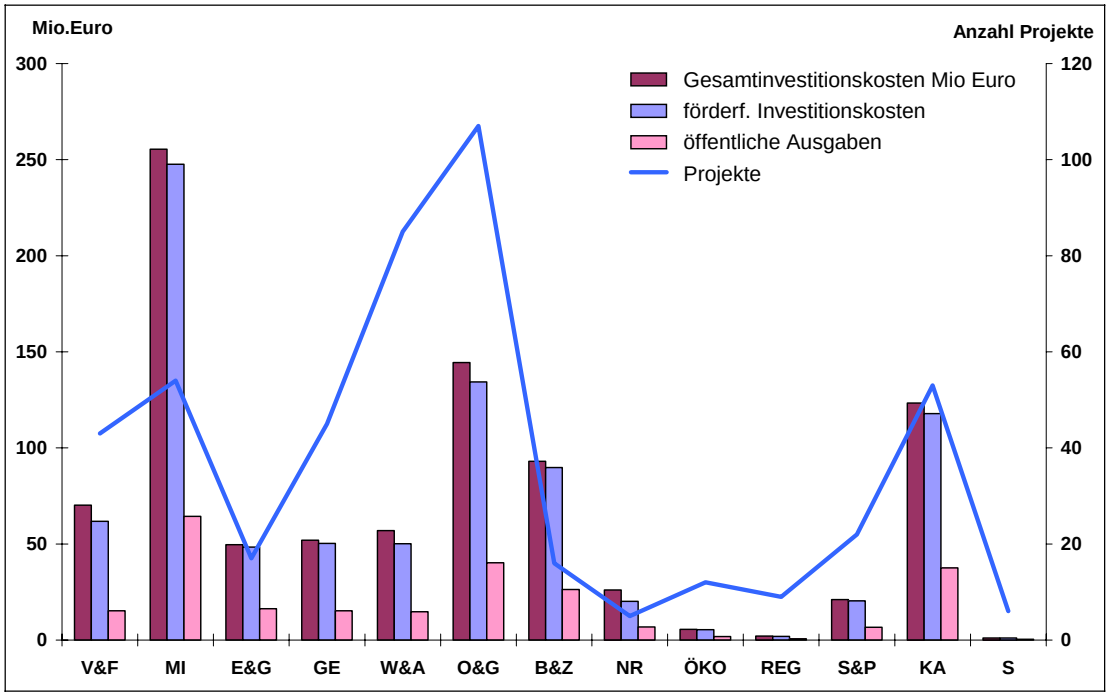
Abbildung 14: Geographische Verteilung der bis zum 31.12.2002 bewilligten Projekte nach Sektoren



Quelle: Mitteilungen der Bundesländer

Abbildung 15 verdeutlicht die dominierende Rolle der Sektoren Milch, Obst und Gemüse, Kartoffeln sowie Blumen und Zierpflanzen im Bereich der Förderung der Marktstrukturverbesserung. Auf diese Sektoren entfallen bislang mehr als 2 Drittel der förderfähigen Investitionen sowie der öffentlichen Ausgaben. Das entspricht in etwa der Reihenfolge, wie sie auch in der vorhergehenden Förderperiode 1994–1999 bestand[16]. Ihr Anteil an der Anzahl der Projekte liegt knapp unter 50 %. Insbesondere in den Sektoren Blumen und Zierpflanzen sowie Molkereien handelt es sich im Durchschnitt um sehr große Projekte mit förderfähigen Investitionssummen über 5,5 Mio. € (B&Z) und 4,5 Mio. € (MI). In den Sektoren Obst und Gemüse sowie Wein werden sehr viele, im Durchschnitt kleinere Projekte gefördert mit rd. 1,3 Mio. € bei O&G sowie 0,6 Mio. € bei W&A.

Abbildung 15: Kennzahlen der Förderung im Bereich V&V nach Sektoren (Stand: 31.12.2002)



Quelle: Mitteilungen der Bundesländer

Auffällig ist weiterhin die geringe Bedeutung der geförderten Projekte im Bereich der Ökoprodukte bzw. der Produkte mit regionaler Herkunft. Das politisch motivierte Angebot findet derzeit in der Praxis selten den erwarteten Zuspruch. Im Bereich ÖKO ist dabei allerdings zu beachten, dass Unternehmen, die Öko-Produkte herstellen oder vermarkten, häufig auch konventionelle Produkte erzeugen bzw. vermarkten und dann unter Verzicht auf die meist höheren Fördersätze im Bereich Öko im Rahmen der jeweiligen Sektoren gefördert werden. Eine investitionsspezifische Aufteilung in die Bereiche Öko bzw. konventionell ist in der Praxis meist nicht mit vertretbarem Aufwand möglich.

[16] vgl. WENDT et al, Teil V, S. 764.

2.2.2 Auswertung Erhebungsbögen (EB)

Die Bewertung der Fördermaßnahmen hinsichtlich der erzielten konkreten Ergebnisse (Investitionen, Umsätze, Beschäftigung etc.) steht im Rahmen einer Zwischenevaluation nicht im Vordergrund. Zum jetzigen Zeitpunkt sind kaum Projekte abgeschlossen, so dass keine Daten über realisierte Ergebnisse oder gar Wirkungen auf Projektebene vorliegen.

Weiterhin ist eine Beurteilung insbesondere in Form eines Vergleiches der geförderten mit nicht geförderten Unternehmen bzw. den allgemeinen Entwicklungen der jeweils betrachteten Branche vorteilhaft. Es besteht keine realistische Aussicht, von nicht geförderten Unternehmen ausführliche Informationen zu erhalten, um einen Vergleich auf Projektebene durchführen zu können. Die von der amtlichen Statistik angebotenen Daten bieten nur eine sehr eingeschränkte Möglichkeit für derartige Vergleiche[17]. Insbesondere kaum überbrückbare Differenzen hinsichtlich der Abgrenzung der Sektoren bzw. Wirtschaftzweige, der zugrundegelegten Unternehmenseinheit, der Gebietsaggregation etc. verhindern sachgerechte Gegenüberstellungen und Schlussfolgerungen.

Um so bedeutsamer sind die im Rahmen der Evaluation erstellten EB. Mit den so gewonnenen Informationen kann eine Datenbasis geschaffen und ausgebaut werden, die detaillierte Analysen des Ist-Zustandes der geförderten Unternehmen erlaubt sowie eine Wirkungsbeurteilung durch den ‚Vorher-Nachher-Vergleich' möglich macht.

Ferner ist es möglich, anhand der EB die Antragspraxis bzw. Antragstaktik der Unternehmen zu ermitteln, da zu Beginn die erwarteten Wirkungen der Antragsteller abgefragt werden und in einem zweiten Schritt nach Projektabschluss die tatsächlich eingetretenen Wirkungen erhoben werden.

Nach Vorliegen einer größeren Anzahl komplett ausgefüllter EB können aus den Ergebnissen in bestimmten Bereichen Richtwerte aufgestellt werden, die als Beurteilungshilfen für nachfolgende Bewilligungen und die Formulierung nachfolgender Programme und Maßnahmen verwendbar sind.

Nicht zuletzt können die Ergebnisse der EB-Auswertungen etwa den Ministerien als Präsentationsmaterialien dienen, um detailliert und quantitativ aufbereitet Auskunft über Richtung, Ergebnisse, Wirkungen etc. der Förderung geben zu können.

Aussagen über die Förderung basieren auf den Informationen (Daten), die aus den Erhebungsbögen gewonnen werden konnten. Die Auswertung hat einen sehr vorläufigen Charakter wegen der (a) noch geringen Anzahl von EB (b) vielen unvollständigen bzw. fehlerhaften aber berücksichtigten EB und (c) erheblichen Anzahl Projekte, für die noch kein EB vorliegt.

Bis August 2003 wurden von insgesamt 283 Projekten 412 EB zugesandt und bearbeitet. Die höhere Anzahl an EB resultiert aus Fällen, in denen EB lückenhaft oder nicht plausibel waren und ein-, zwei- oder gar dreimal überarbeitet werden mussten. Von den EB der 283 Projekte waren 234 grundsätzlich einer Auswertung per Computer zugänglich (EDV-technisch war eine Bearbeitung möglich). Nur 56 EB erfüllten den Status

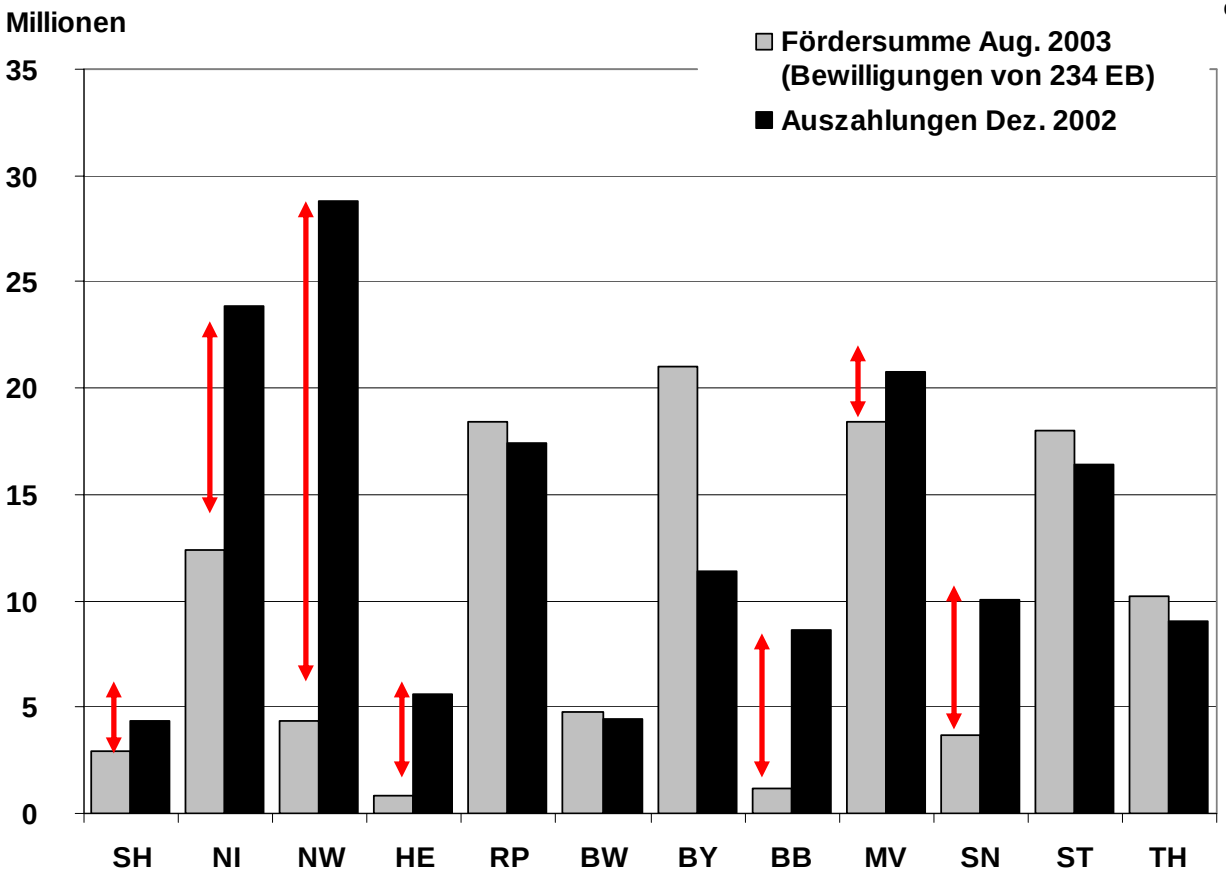
[17] Vgl. WENDT et al., Teil I, S. 122 f.

‚akzeptabel', d.h. sie konnten nicht nur am Rechner ausgewertet werden, sondern waren auch annähernd komplett und plausibel ausgefüllt. Um möglichst viele Daten der EB berücksichtigen zu können, wurden für jede Abfrage so viele EB wie möglich berücksichtigt; d.h. es wurden auch EB in die Einzelauswertung einbezogen, die nicht komplett oder teilweise nicht korrekt ausgefüllt waren. Dadurch beruhen die einzelnen Abfragen teilweise auf einer unterschiedlich großen Anzahl von EB. Überdies wurden nicht alle Möglichkeiten der Auswertung ausgeschöpft, da in bestimmten Bereichen zu wenige Informationen in den EB vorlagen.

Laut Informationen aus der Monitoring-Erhebung sind bis Ende 2002 469 Projekte bewilligt worden, laut Projektlisten der Bundesländer 474 Projekte. Der Unterschied beruht auf Schwierigkeiten in der Umsetzung des vorgeschriebenen Monitoringverfahrens. Die Monitoringdaten sind nach Informationen der Ministerien nicht in jedem Falle widerspruchsfrei. Die Diskrepanz zu den 283 Projekten, für die bis August 2003 EB vorliegen, beruht dagegen auf bewilligten Projekten, für die den Evaluatoren noch kein EB übermittelt wurde.

In diesen Fällen wurde die Vereinbarung, eine Bewilligung erst mit Vorliegen des ausgefüllten EB auszusprechen nicht eingehalten.

Abbildung 16: Vergleich der Auszahlungen mit den Bewilligungen laut Erhebungsbögen nach Bundesländern



Quelle: Erhebungsbögen; 234 St. Stand August 2003.

Diesen Aspekt greift Abbildung 16 auf. Gäbe es eine vollständige Belieferung mit EB, d.h. für jedes bewilligte Projekt liegt den Evaluatoren auch ein EB vor, so dürfte die in der Abbildung 12 ausgewiesene Summe der ‘Auszahlungen Dez. 2002’ nur unterhalb der ‘Fördersumme Aug. 2003’ laut EB liegen. Tatsächlich liegen in manchen Bundesländern die Auszahlungen um bis zu 700 % über dem Bewilligungsstand laut EB-Lieferungen. In solchen Bundesländern besteht erheblicher Nachholbedarf in der Lieferung von EB. Demgegenüber gelingt es anderen Bundesländern mit durchaus vielen Projekten relativ zeitnah zur ausgesprochenen Bewilligung einen EB an die Evaluatoren zu schicken. Die Auswertung spiegelt somit nur teilweise und zudem verzerrt die Fördersituation zum Zeitpunkt August 2003 wider. Die vorläufigen Ergebnisse werden präsentiert, um einerseits die derzeit noch eingeschränkten Auswertungsmöglichkeiten aufzuzeigen und andererseits auf die Bedeutung möglichst lückenloser und fehlerfreier EB hinzuweisen.

Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Analyse auf 234 mehr oder weniger vollständige und fehlerfreie EB zurückgreifen kann und somit durchaus brauchbare Auswertungen im Blick auf die obligatorischen Bewertungsfragen der EU Kommission zulässt. Eine vollständige Lieferung hätte die Fallzahl in etwa verdoppelt.

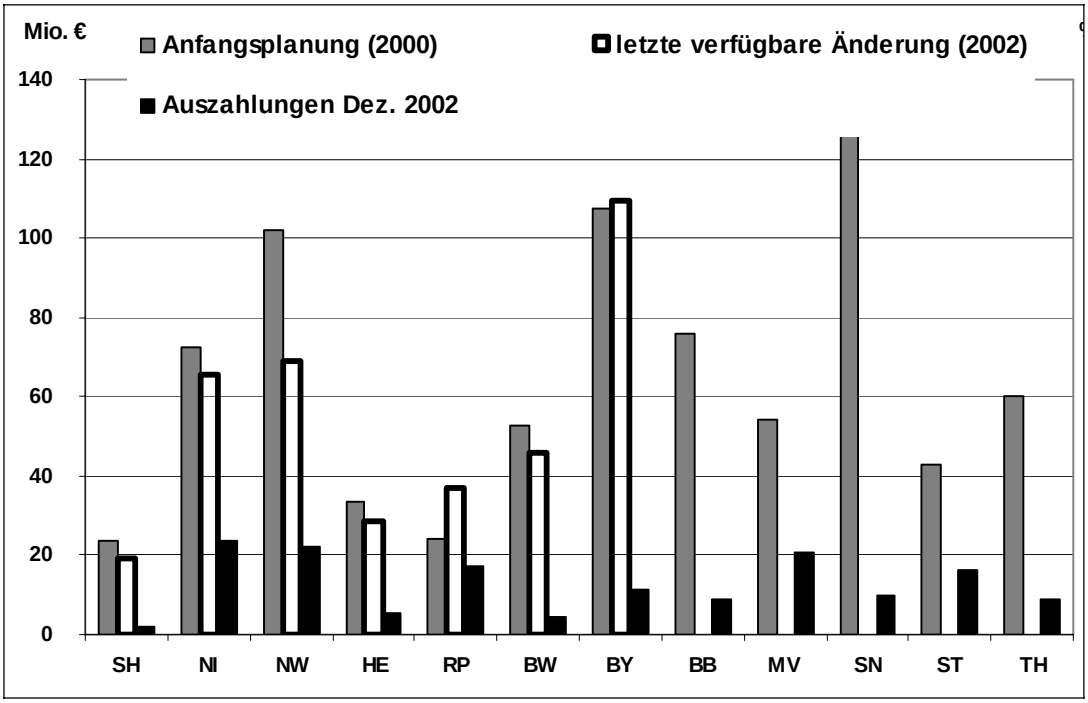
Gesamtüberblick

Der Umsetzungsstand kann anhand eines Vergleiches zwischen den Plandaten der Programme und den nach Brüssel gemeldeten Auszahlungen verglichen werden (vgl. Abbildung 17). Als Plandaten dienen einerseits die Anfangsplanung 2000 sowie für die ABL zusätzlich die letzte verfügbare Änderung aus dem Jahre 2002. So haben außer RP und BY alle ABL die eingeplanten Mittel reduziert.

Strebt man eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Fördermittel an, um die haushaltstechnische Planung zu erleichtern und den Bedürfnissen der Wirtschaft, die keine Konjunktur- und Investitionsschwankungen im Gleichschritt mit Förderperioden durchleben, zu entsprechen, so sollten Ende 2002 nach 3 von 7 Jahren etwa 43 % der Mittel ausgegeben sein (vgl. Abbildung 18). Diesen Wert erreichen RP sowie annähernd MV, ST und Ni. Mehrere Länder haben allerdings erst etwa 10 % der geplanten Mittel ausgegeben, so dass eine Konzentration der Förderung auf das Ende der Förderperiode zu erwarten ist. Dieser Umstand ist einerseits der späten Genehmigung der Programme geschuldet und kann andererseits ein Hinweis auf Umsetzungs- und Abwicklungsschwierigkeiten sein.[18]

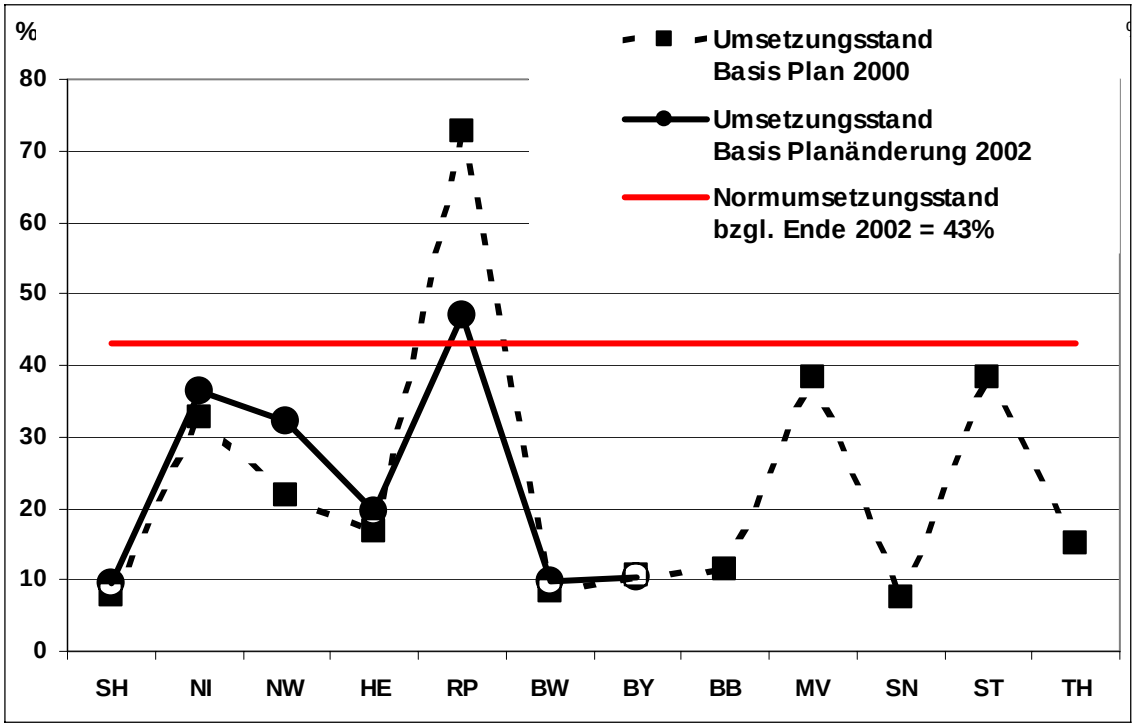
[18] Europäischer Rechnungshof (2003), Zitat S. 22: „Im Rahmen der Programmplanung waren die Leitlinien der Kommission vom Konzept her nützlich. Es zeigte sich jedoch, dass sich die im Bereich der Strukturfonds von den Mitgliedstaaten zugrunde gelegten Programmplanungsansätze von denen der Kommission unterschieden, was zu den aufgetretenen Verzögerungen beitrug. Die Kommission bemühte sich in der Genehmigungsphase um die Verbesserung der Qualität der Programmplanung, erreichte dieses Ziel jedoch nur zum Teil und auf Kosten erheblicher Überschreitungen der verordnungsrechtlich vorgesehenen Fristen.“ Zitat S. 10: „Im Übrigen zog die interne Reform der Kommission (Umstrukturierung der Dienststellen und Änderung der Konsultationsverfahren), die im Jahr 2000 in vollem Gange war, während dieser Genehmigungsphase der Programmplanungsdokumente stärkere Verzögerungen bei der Bearbeitung und längere Antwortzeiten der Kommissionsstellen nach sich.“

Abbildung 17: Finanzplanung und Auszahlungsstand bis Ende 2002 nach Bundesländern



Quelle: Erhebungsbögen, Projektlisten, Finanztabellen 104.

Abbildung 18: Umsetzungsstand bis Ende 2002 nach Bundesländern



Quelle: Erhebungsbögen

Die Tabelle 4 beruht auf den Angaben von 234 berücksichtigten, auswertbaren EB. Zu beachten ist, dass für die einzelnen Bundesländer eine sehr weit auseinanderliegende Anzahl von EB vorliegen. Die Förderintensität wurde anhand der angegebenen Fördersumme und der zuwendungsfähigen Investitionssumme ermittelt. Durchschnittlich wird ein Fördersatz von 28 % der zuwendungsfähigen Investitionssumme angewandt. Ins-

besondere die südlichen Bundesländer BY (20 %) und BW (24 %) setzen unterdurchschnittliche Fördersätze ein, während in den neuen Bundesländern durchschnittlich 34 % der Investitionssumme gefördert werden. Letzteren wird allgemein ein höheres Förderniveau zugebilligt, welches offensichtlich in der Praxis auch umgesetzt wird.

Tabelle 4: Verteilung der Projekte und Investitionen nach Bundesländern

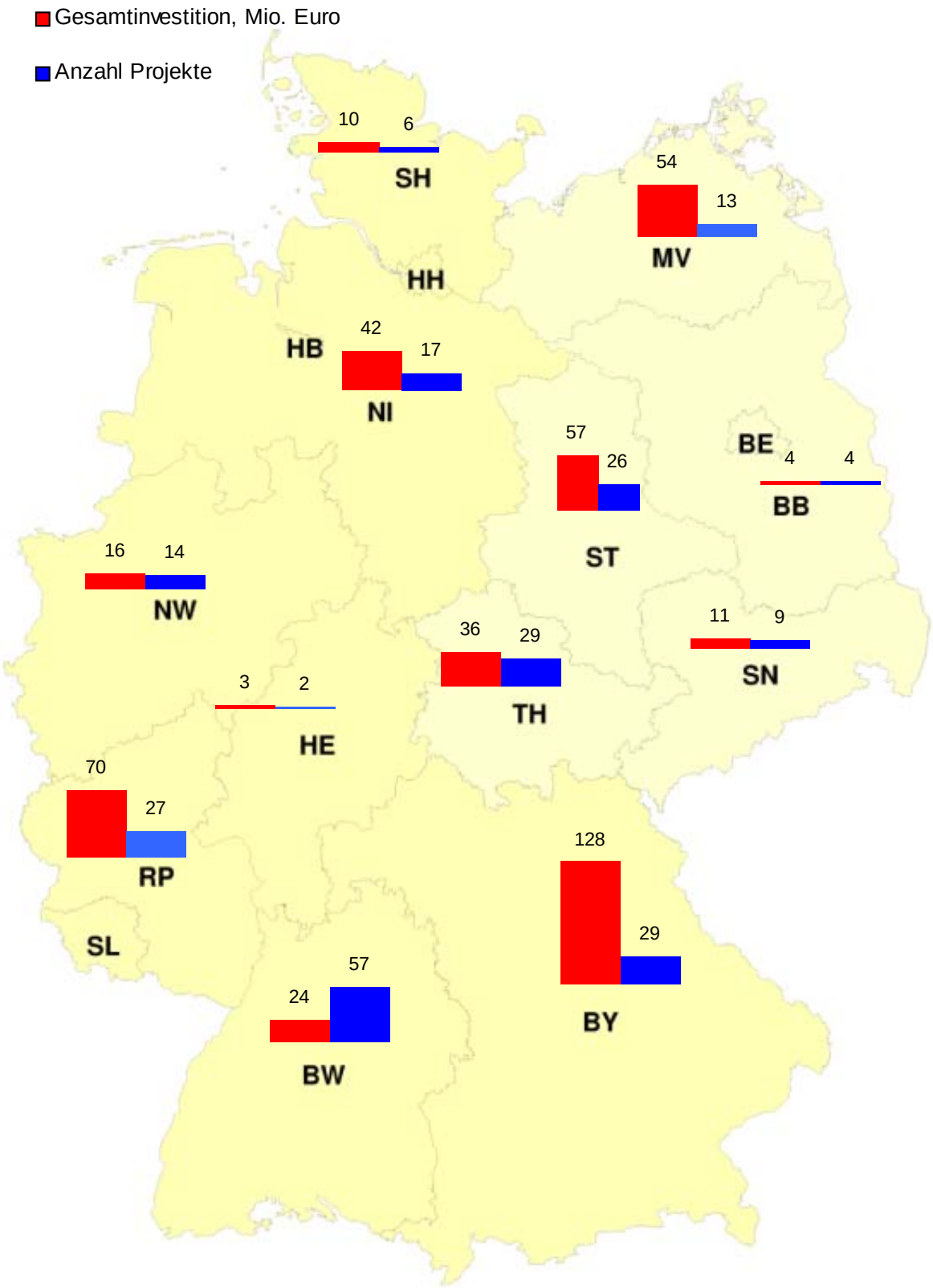
	Fördersatz	Fördermittel		Projektanzahl		Gesamtinvestition	
	%	in1 000 €	%	St.	%	in1 000 €	%
SH	30,0	2 955	3	6	3	9 848	2
NI	28,9	12 364	11	18	8	42 785	9
NW	28,7	4 324	4	14	6	16 401	4
HE	30,0	861	1	2	1	3 372	1
RP	28,1	18 442	16	27	12	70 222	15
BW	24,0	4 775	4	57	24	23 808	5
BY	19,9	21 031	18	29	12	127 767	28
SL	25,0	950	1	1	0	5 800	1
BB	34,0	1 203	1	4	2	3 535	1
MV	34,0	18 440	16	13	6	54 376	12
SN	34,7	3 675	3	8	3	10 932	2
ST	34,0	17 973	15	26	11	56 673	12
TH	35,0	10 183	9	29	12	36 026	8
SUM	**28,2**	**117 177**	**100**	**234**	**100**	**461 544**	**100**

Quelle: Erhebungsbögen; 234 St., Stand August 2003.

Ein Vergleich der Bedeutung der Förderung nach Bundesländern ist auf dieser Datengrundlage nur beschränkt aussagekräftig (vgl. Tabelle 4, Abbildung 19 und Abbildung 20). BW und TH fördern tendenziell kleinere Projekte, bzw. fördern in Sektoren mit tendenziell kleineren Projekten, während MV und BY sich auf größere Projekte zu konzentrieren scheinen bzw. auf Sektoren mit größeren Projekten.

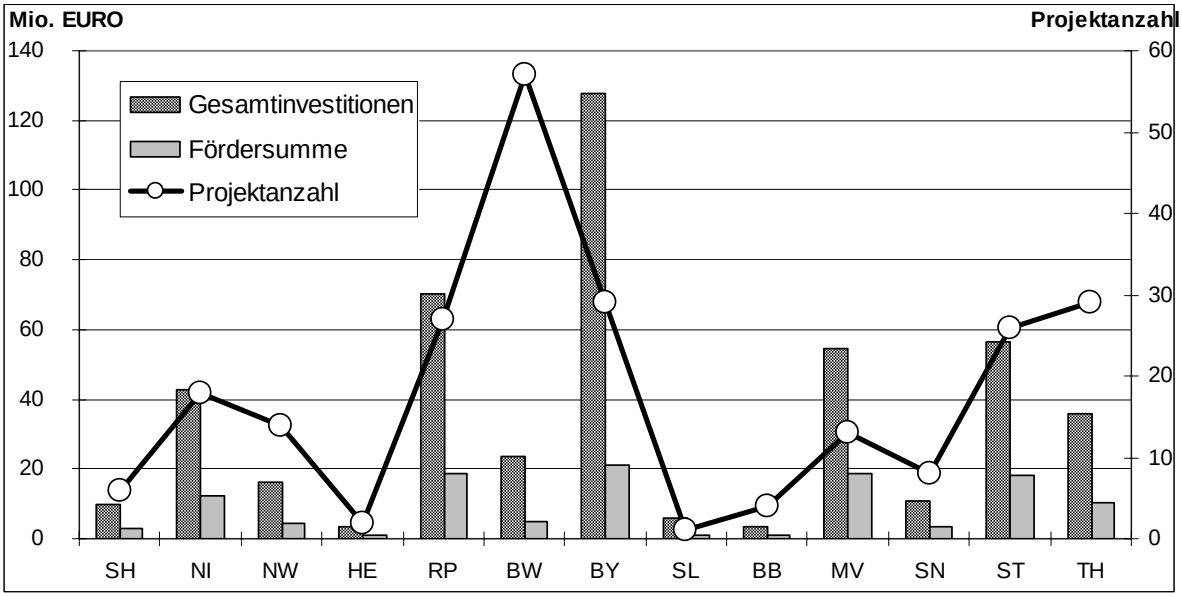
Auch an den recht deutlichen Unterschieden in der Höhe der bisherigen Investitionen ist der unterschiedliche Umsetzungsstand der Bundesländer zu erkennen.

Abbildung 19: Investitionen und Projekte nach Bundesländern



Quelle: 234 Erhebungsbögen.

Abbildung 20: Projektanzahl und Investitionsumfang der Förderung nach Bundesländern



Quelle: 234 Erhebungsbögen.

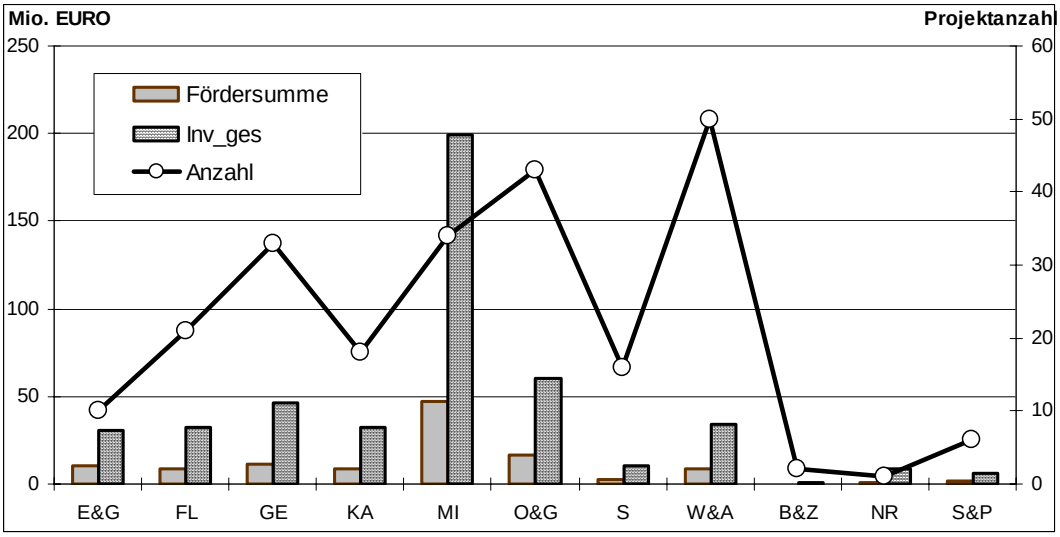
Projekte im Rahmen der Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse der Förderperiode 2000 – 2006 wurden nach den eingegangenen und auswertbaren EB (234 zum Zeitpunkt 30.08.2003) in 18 Sektoren bewilligt (vgl. Tabelle 5 und Abbildung 21). Gemäß dieser unvollständigen Datenbasis ist es hauptsächlich der Sektor Milch der 40 % der bewilligten Fördermittel (43 % der Investitionen) auf sich vereinigt bzw. sind es 7 Sektoren (Milch, Obst und Gemüse, Getreide und Ölsaaten, Eier und Geflügel, Kartoffeln, Vieh und Fleisch, sowie Wein und Alkohol) die 95 % der bewilligten Fördermittel repräsentieren. Wie schon in der Vorperiode ist die Förderung in einigen Sektoren regional konzentriert und durch sehr hohe Investitionen je Projekt gekennzeichnet. Auf die Sektoren wird in den nachfolgenden Kapiteln nur punktuell eingegangen; insgesamt werden die Sektoren im Überblick behandelt.

Tabelle 5: Verteilung der Projekte und Investitionen auf die Sektoren

	Fördersatz	Fördermittel		Projektanzahl		Gesamtinvestition	
Sektor	**%**	**in 1000 €**	**%**	**St.**	**%**	**in 1.000 €**	**%**
E&G	34,3	10 402	8,9	10	4,3	30 815	6,7
FL	29,3	8 812	7,5	21	9,0	32 088	7,0
GE	27,7	11 687	10,0	33	14,1	46 764	10,1
KA	28,4	8 899	7,6	18	7,7	32 606	7,1
MI	26,9	46 901	40,0	34	14,5	199 232	43,2
O&G	27,6	16 356	14,0	43	18,4	60 551	13,1
W&A	28,8	8 517	7,3	50	21,4	33 942	7,4
B&Z	30,0	237	0,2	2	0,9	795	0,2
NR	35,0	875	0,7	1	0,4	8 392	1,8
S&P	27,8	1 558	1,3	6	2,6	6 157	1,3
Sonst.	29,8	2 932	2,5	16	6,8	10 202	2,2
SUM	**28,2**	**117 177**	**100,0**	**234**	**100,0**	**461 544**	**100,0**

Quelle: Erhebungsbögen; 234 St. Stand August 2003.

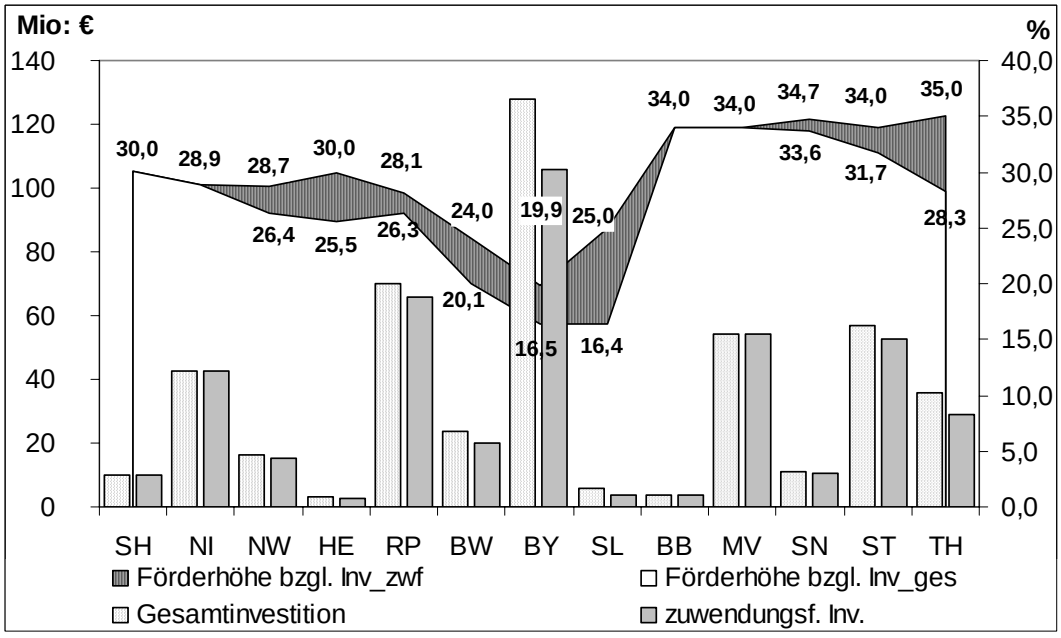
Abbildung 21: Projektanzahl und Investitionsumfang der Förderung nach Sektoren



Quelle: 234 Erhebungsbögen.

Ein weiterer Aspekt der Förderung ist die Differenz zwischen der Gesamtinvestitionssumme und der für die Förderung berücksichtigten Investitionssumme. Eine Ursache der Differenz liegt in Komponenten der Gesamtinvestition, die durch die Förderrichtlinien nicht abgedeckt sind und somit aus rechtlichen Gründen nicht gefördert werden können. Daraus ergibt sich eine förderfähige Investitionssumme. Daneben kann ein Bundesland zur ‚Streckung' der Fördermittelwirkung nur einen bestimmten Teil einer förderfähigen Investition berücksichtigen (z.B. 90 % der förderfähigen Investition oder maximale Fördermittelsumme pro Projekt). Aus einer solchen Prozedur resultiert dann eine zuwendungsfähige Investitionssumme. In einem solchen Fall nutzt ein Bundesland die Möglichkeit des ‚fördertaktischen' Einsatzes von förderfähiger und zuwendungsfähiger Investition.

Abbildung 22: Differenz der Fördersätze nach Bundesländern

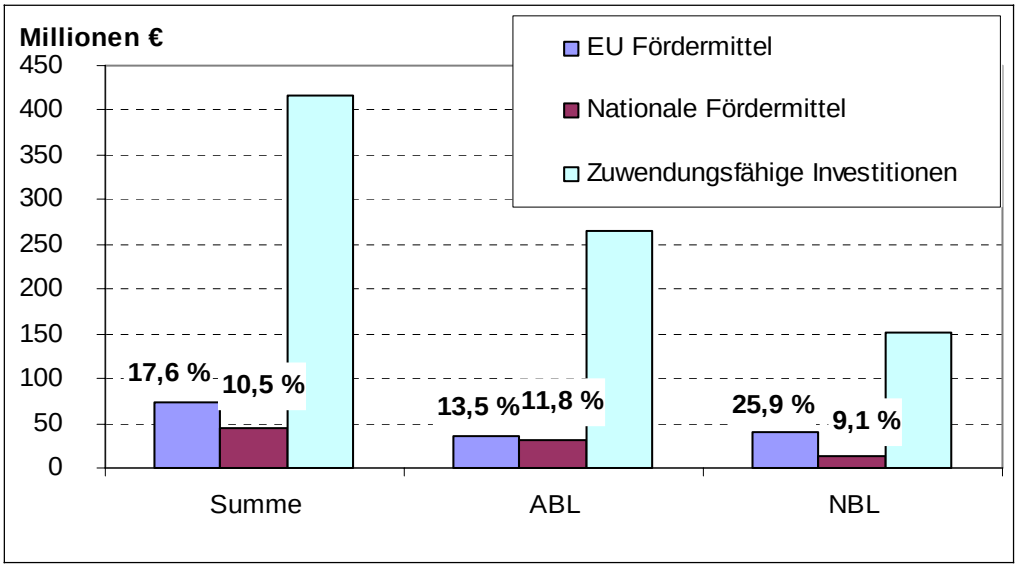


Quelle: Erhebungsbögen

In Abbildung 22 wird die Wirkung derartiger Kalkulationen und Anpassungen aufgezeigt. Die schraffierte Fläche entspricht der Differenz zwischen den Fördersätzen auf Grundlage der zuwendungsfähigen und der Gesamtinvestitionen. Bevor eine Interpretation begonnen wird, soll auf folgende fehlende Hintergrundinformation hingewiesen werden: Es ist nicht klar, inwieweit in Bundesländern mit einer Übereinstimmung von Gesamt- und zuwendungsfähiger Investition nur ein Splitting von Investitionen vorgenommen wurde zwischen förderfähigen und nicht förderfähigen Investitionen und damit eine andere Deklaration angewandt wurde. Das heißt, sobald in einem Antrag nur die förderfähigen Investitionen angegeben werden und die nicht förderfähigen unerwähnt bleiben, wird eine Hebelwirkung der Förderung nicht entdeckt allein aufgrund nicht ausgewiesener 'sonstiger Investitionen'. Weiterhin mag es in manchen Sektoren wahrscheinlicher eine Übereinstimmung der Investition mit den Richtlinien geben als in anderen Sektoren, so dass die Hebelwirkung in solchen Sektoren geringer ist. Auf der Grundlage der noch relativ wenigen Projekte kann nur die Auswertungsmöglichkeit aufgezeigt werden. Unterschiedliche Förderhöhen, insbesondere innerhalb eines Sektors, können ihre Ursache in unterschiedlichem Förderbedarf haben, so dass etwa in sehr strukturschwachen Gebieten Unternehmen nur durch höhere Fördersätze für Investitionen gewonnen werden können. Derartige Fördersatzunterschiede in wirtschaftlich ähnlichen Regionen können aber auch ein Hinweis darauf sein, dass in den Regionen mit höherem Fördersatz Mitnahmeeffekte wirksam werden.

Aus Resultaten einer Studie[19] über die nordrhein-westfälische Ernährungswirtschaft wird deutlich, dass den Unternehmen die positive bzw. bei fehlender eigener Berücksichtigung negative Wirkung von Förderung offensichtlich bewusst ist. Es bestehen durchaus Konkurrenzbeziehungen um Fördergelder sowohl zwischen Branchen als auch zwischen Regionen. Eine eingehende Untersuchung und Diskussion nicht nur des Problems der Sektorauswahl sondern auch der Fördersätze bzw. Fördersatzoptimierung ist vor diesem Hintergrund empfehlenswert.

Abbildung 23: Bedeutung der Fördermittelherkunft an den zuwendungsfähigen Investitionen (in %)



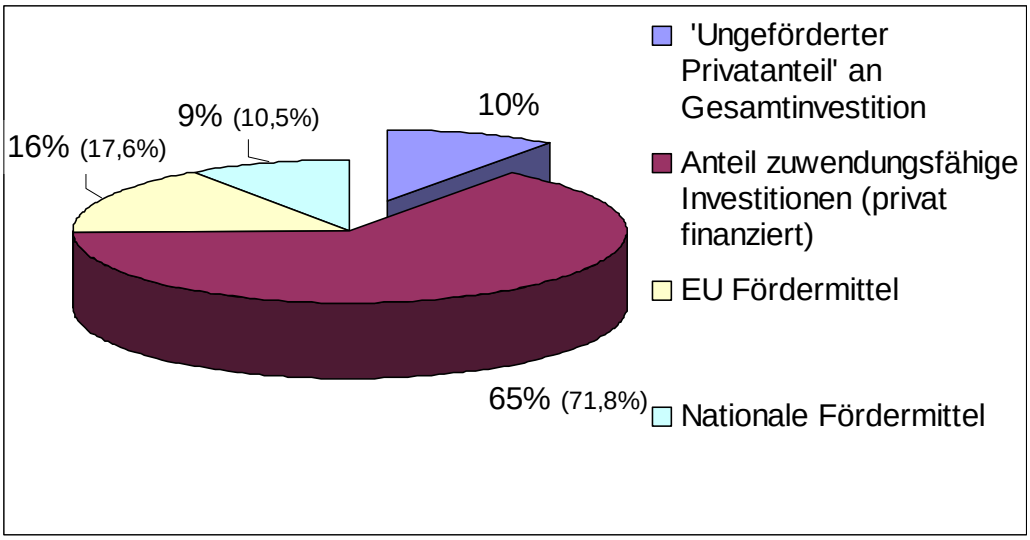
Quelle: Erhebungsbögen.

[19] ISA Consult, 2000, S. 51.

Die Frage nach der Herkunft der Fördermittel wird anhand von Abbildung 23 und Abbildung 24 beleuchtet. Abbildung 23 führt die Bedeutung der EU-Mittel für die Förderung vor Augen, die in den ABL gut der Hälfte und in den NBL fast ¾ der Fördermittel entsprechen.

Zusammenfassend für alle berücksichtigten EB beruhen 10 % der Gesamtinvestition auf einer ungeförderten Privatfinanzierung der Antragsteller (Abbildung 24). Auf Basis der zuwendungsfähigen Investitionen werden durchschnittlich 28,1 % (17,6 % + 10,5 %) mit öffentlichen Geldern bezahlt, auf der Basis der Gesamtinvestition sind es durchschnittlich 25 % (16 % + 9 %).

Abbildung 24: Anteil der Mittelherkunft an den Gesamtinvestitionen (zuwendungsfähigen Investitionen) bei den erfassten Projekten



Quelle: Erhebungsbögen.

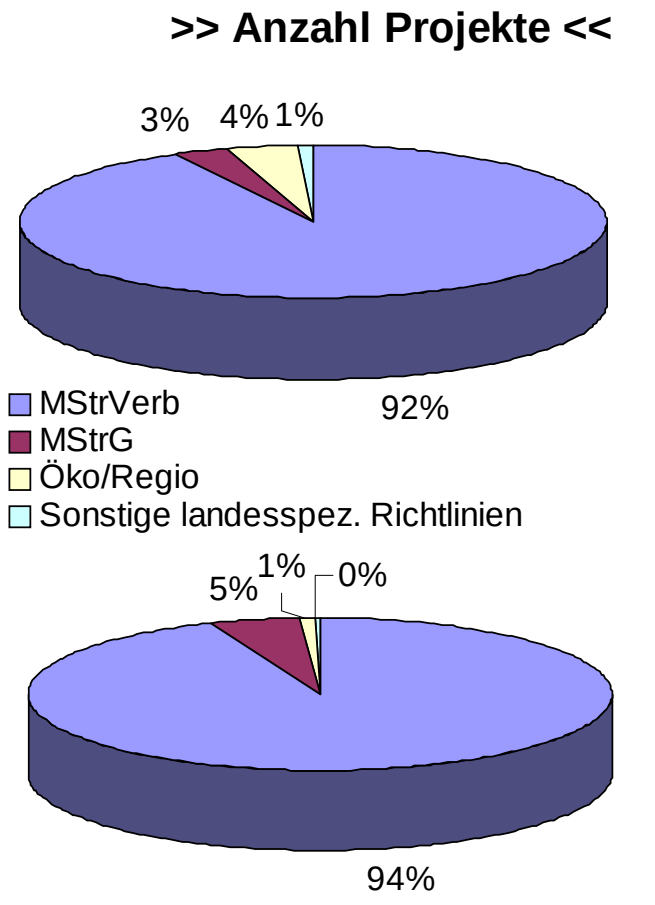
Die in Tabelle 6 und Abbildung 25 dargestellten Fördergrundsätze legen die dominierende Bedeutung der Investitionsförderung durch die Marktstrukturverbesserung offen. Die Projekte im Rahmen des Marktstrukturgesetzes spiegeln Investitionsvorhaben wider, die eventuell über die Marktstrukturverbesserung gefördert werden könnten. Darüber hinaus wurden Projekte nach Marktstrukturgesetz gefördert, die keine Investitionen sind. Für diese Projekte wurde kein EB ausgefüllt und an die Evaluatoren gesandt. Allerdings flossen in diesem Bereich nur geringe Fördermittel, da es sich um kleinere Projekte handelt. Projekte im bereich Öko/Regio spielen im Rahmen der ausgewerteten EB keine große Rolle, wobei einschränkend die noch ausstehenden Lieferungen von EB erwähnt werden müssen. Vor allem in NW werden mehrere Projekte dieser Förderausrichtung vermutet. Insgesamt wird es jedoch nicht zu einer markanten Verschiebung in der Bedeutung der verschiedenen Förderrichtungen kommen, so dass von einer Dominanz des Fördergrundsatzes Marktstrukturverbesserung und der Investitionsförderung ausgegangen werden kann (vgl. auch BMVEL, 2002).

Tabelle 6: Bedeutung der verschiedenen Grundsätze für die konkrete Förderung

	Gesamtinvestitionen	Zuwendungsfähige Investitionen	Anzahl Projekte
MStrVerb	431	408	212
MStrG	22	20	7
Öko/Regio	4	3	9
Sonst_Bl	2	2	2

Quelle: Erhebungsbögen.

Abbildung 25: Bedeutung der verschiedenen Grundsätze für die konkrete Förderung

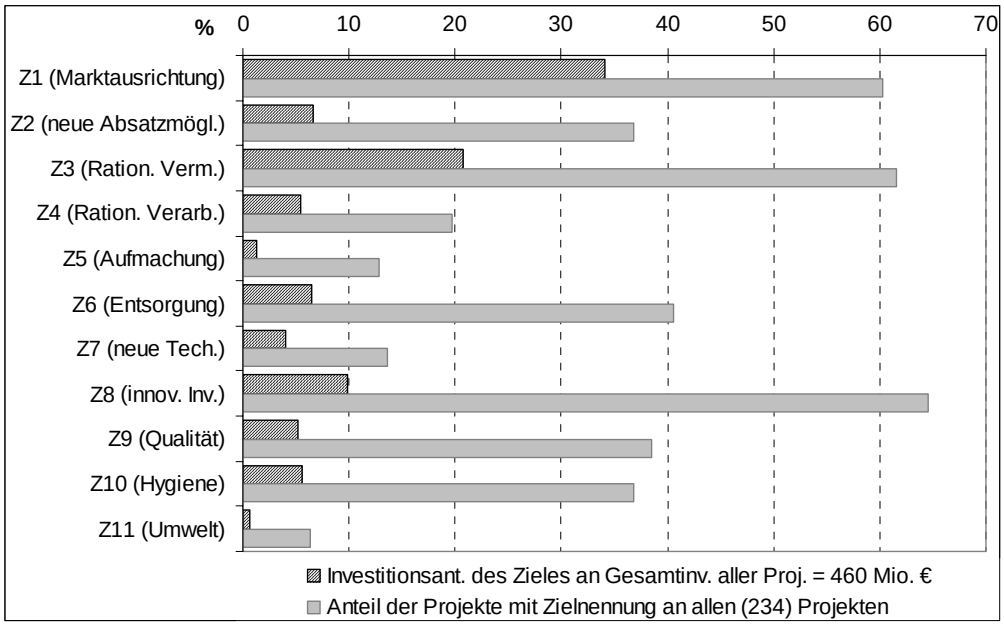


Quelle: Erhebungsbögen.

Anders als im Monitoring wird im EB die Investition von den Begünstigten anteilig den 11 von der EU Kommission vorgegebenen Zielen zugeordnet. Dies erlaubt eine der tatsächlichen Ausrichtung der jeweiligen Investition am ehesten gerecht werdende Auswertung, da eine Analyse die Häufigkeit der Nennungen sowie die monetäre Bedeutung der einzelnen Ziele erfasst. Laut EU sollte eine Investition im Monitoring zwar 11 verschiedenen Zielen zugeteilt werden können, aber die Investition musste einem der 11 möglichen Ziele gänzlich zugeordnet werden (Hauptziel). Dadurch wird die tatsächliche Ausrichtung der Investition nur teilweise wiedergegeben, d.h. die Situation wird im vorgeschriebenen Monitoringverfahren verzerrt abgebil-

det. Aus den Angaben der EB ist zu erkennen, dass die Investitionsvorhaben der Begünstigten verschiedene der von der EU Kommission vorgegebenen Ziele gleichzeitig erfüllen. Diese Schlussfolgerung kann aus dem für mehrere Ziele hohen Anteil von Nennungen (graue Balken der Abbildung 26) gezogen werden. Hinsichtlich der Investitionsmittel ist dagegen eine Fokussierung auf die Ziele ‘Marktausrichtung’ und ‘Rationalisierung der Vermarktung’ zu erkennen. Im Vordergrund steht für die Antragsteller die Verbesserung oder Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit.

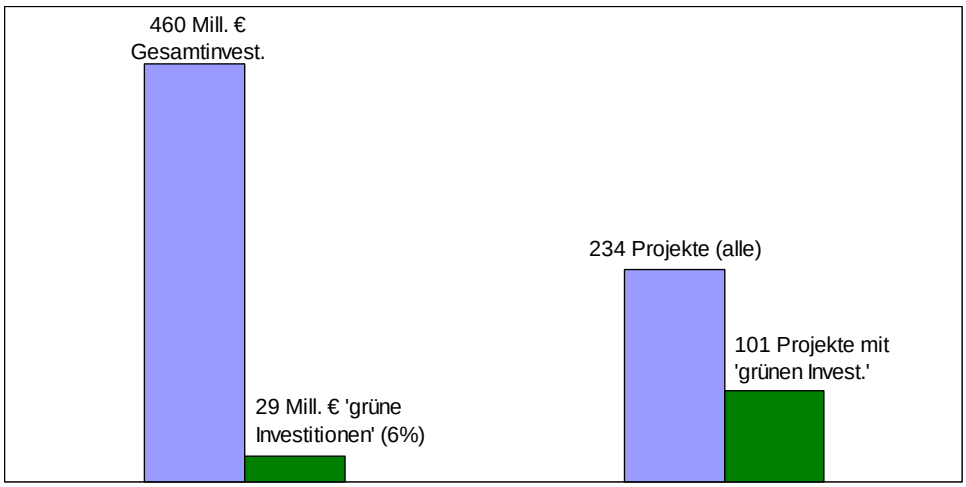
Abbildung 26: Anteil der Projekte und der Investitionen an den Zielen



Quelle: Erhebungsbögen

Die Ermittlung ‘grüner Investitionen’ wurde von der EU Kommission im Rahmen des Monitoring verlangt, sie war jedoch problembehaftet. Grüne Investitionen setzen sich aus einem der elf Ziele (Z11[Umwelt]) und zusätzlich einem Tierschutzziel zusammen, welches wiederum Teilziel eines anderen der elf Ziele (Z10[Hygiene]) ist. Dies war reichlich kompliziert konstruiert und aus dem Monitoringverfahren nicht direkt zu ermitteln. Im EB wurden die ‘Grünen Investitionen’ separat abgefragt und können unmittelbar ausgewiesen werden ohne dass die Bewilligungsstellen eine gesonderte Erhebung durchführen müssen. Nach den bisher vorliegenden EB ist folgende Interpretation möglich: Grüne Investitionen werden in knapp der Hälfte der Projekte getätigt, wobei ihr Umfang gering ist (Abbildung 27). Dies ist nicht weiter überraschend, da Umweltschutz- und Tierschutzgesichtspunkte in der Regel nicht der zentrale Ansatzpunkt einer Investition sind, gleichwohl sie als bedeutsam angesehen werden. Die Bedeutung des Zieles der ‚grünen Investitionen’ schwankt stark, was ebenfalls nicht weiter verwundert. Viele Investitionen dienen der direkten Verbesserung von Produktions- und Vermarktungsabläufen. Diese Verbesserungen mögen durch Effizienzsteigerungen zu günstigeren Koeffizienten des Ressourcenverbrauches beitragen, aber das ist nicht die primäre Zielsetzung.

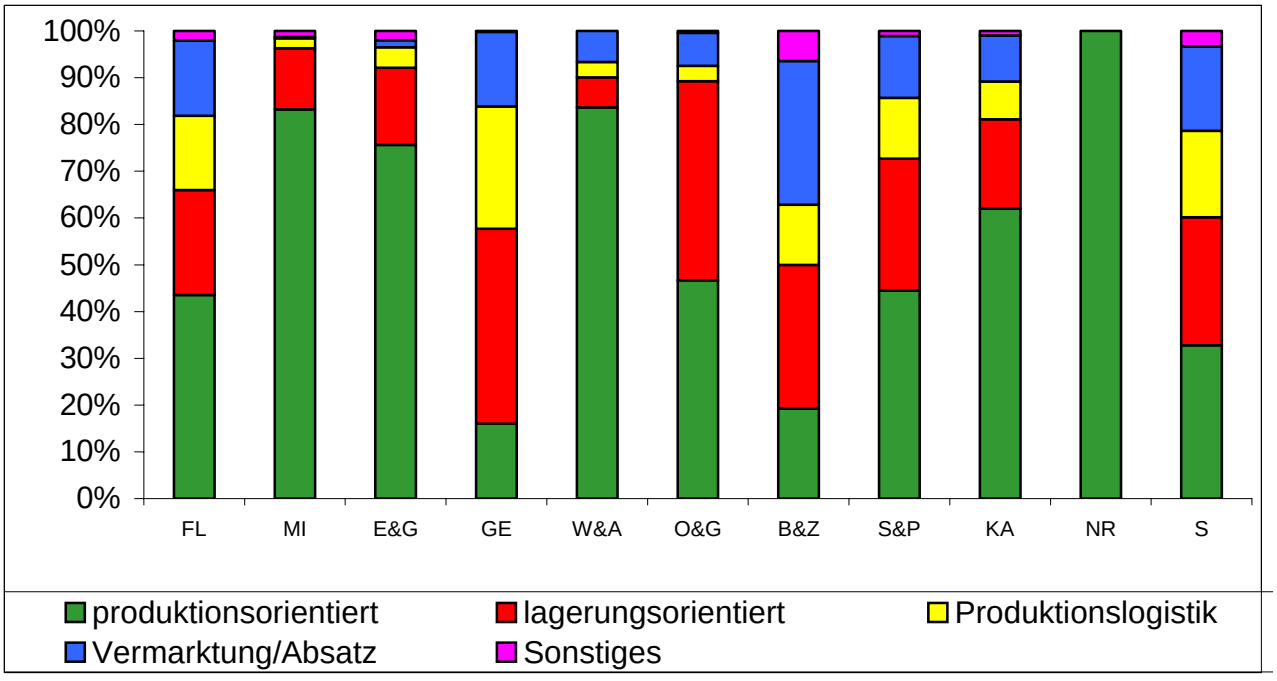
Abbildung 27: Anteil ‘grüner Investitionen’ an den Gesamtinvestitionen



Quelle: Erhebungsbögen.

Ordnet man die Investitionsmittel Unternehmensbereichen zu, so sollten sie v.a. in den Bereichen Produktion und Lagerung eingesetzt werden (vgl. Abbildung 28). In den Sektoren Getreide und Fleisch hat die Produktionslogistik größere Bedeutung und die Ausrichtung von Investitionen auf den Bereich Vermarktung spielt im Sektor Blumen & Zierpflanzen eine erhebliche Rolle. Auch hier können sich durch die Berücksichtigung weiterer EB noch erhebliche Verschiebungen ergeben.

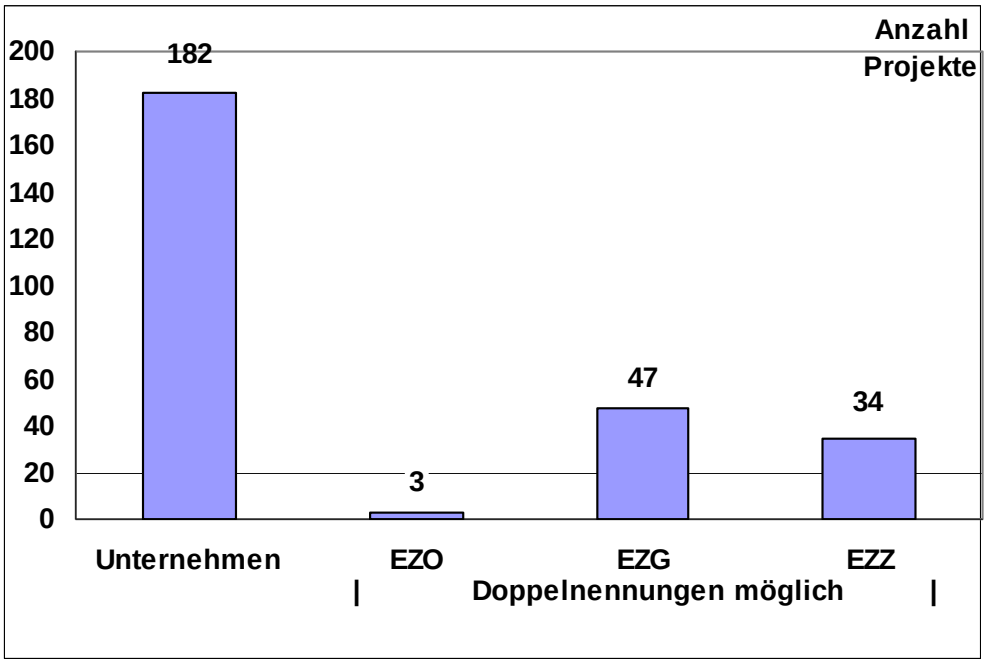
Abbildung 28: Ausrichtung der geförderten Investitionen



Quelle: Erhebungsbögen.

Aus den Angaben von 234 EB ist zu entnehmen, dass v.a. Unternehmen eine Förderung erhalten (78 %). Daneben sind es mit 20 % EZG. Die Angaben sind nicht ganz eindeutig, da teilweise Doppelnennungen erfolgten, die wegen der bisher nicht durchgeführten Prüfung bzw. nicht durchgeführten Korrektur des überwiegenden Teiles der EB nicht beseitigt wurden.

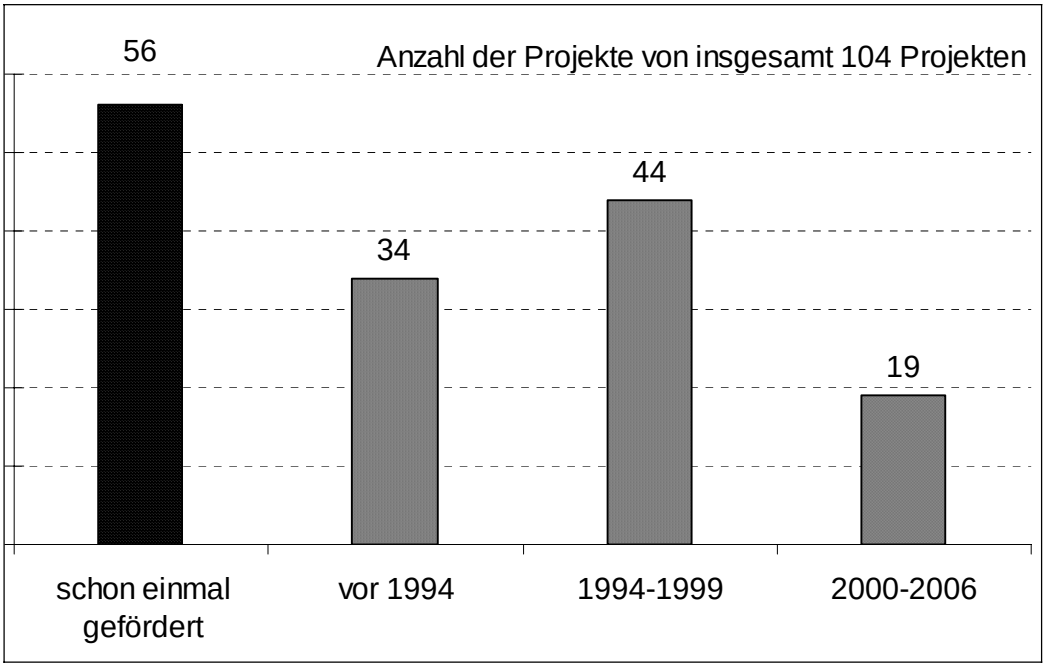
Abbildung 29: Anteil der verschiedenen Unternehmens-Rechtsformen an den geförderten Projekten



Quelle: Erhebungsbögen.

Seit August 2002 wurde in dem EB die wiederholte Förderung abgefragt. Auf der Grundlage von 104 EB konnte ermittelt werden, dass die Hälfte der Antragsteller in den vergangenen 10 Jahren mindestens schon einmal gefördert wurde (vgl. Abbildung 30). Wie häufig einzelne Antragsteller gefördert wurden, ist in der Tabelle 7 ausgewiesen. Immerhin 30 % der berücksichtigten 104 Antragsteller erhielten in den vergangenen zehn Jahren zwei- oder dreimal Fördermittel und nun erneut. In diesen Fällen erscheint eine sehr genaue Antragsprüfung zum Ausschluss der Realisierung von Mitnahmeeffekten zwingend notwendig, will man den Zweck der Förderung nicht in Frage stellen, d.h. Wettbewerbsfähigkeit zu erringen oder zu erhalten, um anschließend als wettbewerbsfähiges Unternehmen die weitere Entwicklung am Markt selbständig bewältigen zu können. Zwar ist den Evaluatoren bewusst, dass etwa der Strukturwandel innerhalb einer Branche nicht während einer Förderperiode mit staatlicher finanzieller Unterstützung abgearbeitet werden kann. Dann kann es notwendig sein, auch ein weiteres Mal Anpassungsmaßnahmen zu fördern, insbesondere wenn den Antragstellern die Eigenmittel zur nachhaltigen Anpassung in der notwendigen Höhe fehlen. Allerdings ist am ehesten in einem Zustand fehlender Subventionen gewährleistet und prüfbar, ob ein Unternehmen wettbewerbsfähig ist. Es ist daher sinnvoll, geförderten Unternehmen baldmöglichst den ‘Test auf Wettbewerbsfähigkeit’ zuzumuten.

Abbildung 30: Zahl der wiederholt geförderten Unternehmen



Quelle: Erhebungsbögen.

Tabelle 7: Intensität der wiederholten Förderung

ANZAHL FÖRDERUNGEN IN VORPERIODEN	SUMME
einmal	26
zweimal	19
dreimal	11
Summe	**56**

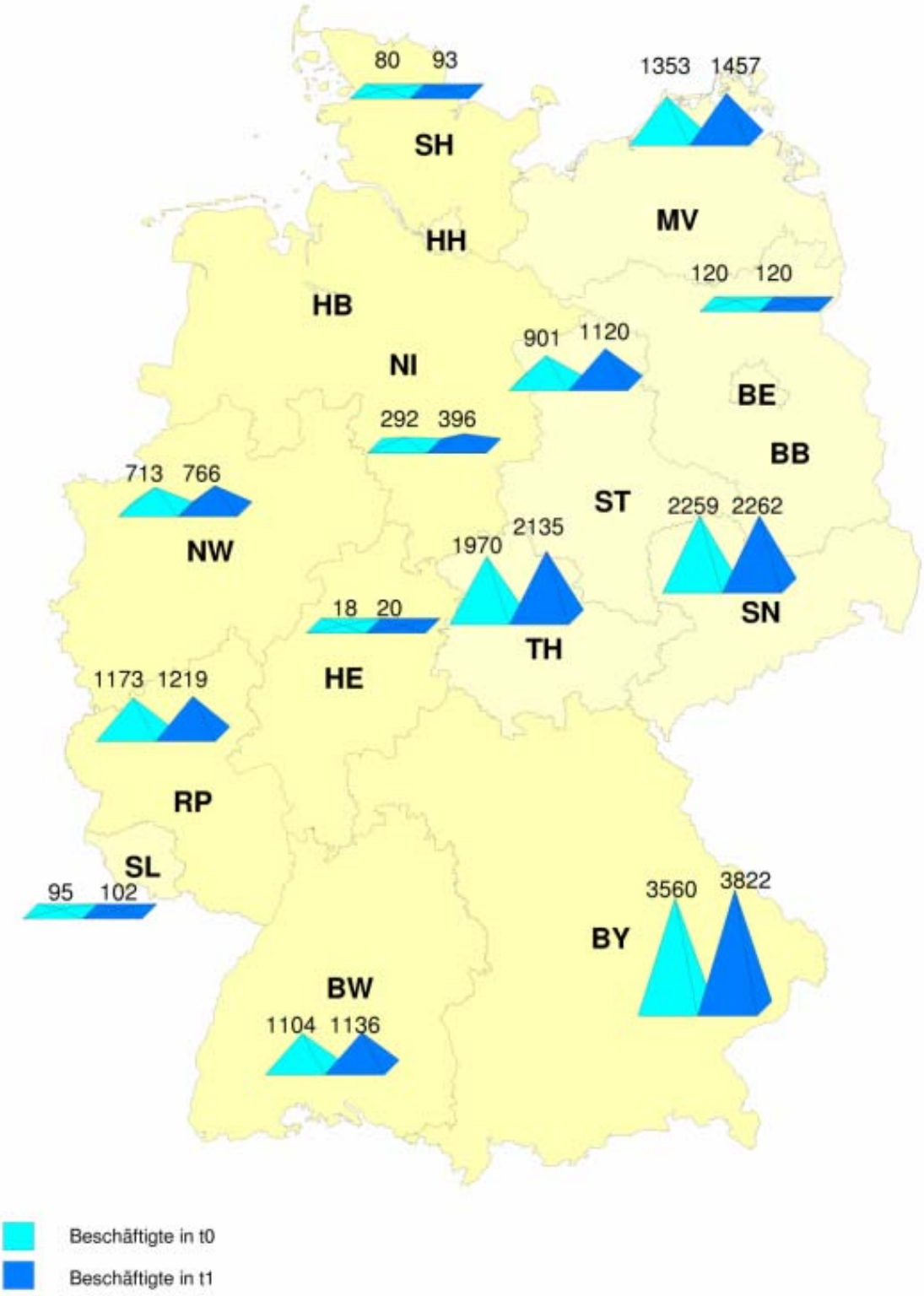
Quelle: Erhebungsbögen.

Die in den 234 EB erfassten Unternehmen/Betriebsstätten beschäftigen insgesamt mehr als 13 000 Voll-Ak (Abbildung 31). Die Angaben sind einerseits verzerrt durch den unterschiedlich aktuellen Versand von EB und andererseits durch den auch unterschiedlichen Umsetzungsstand in den Bundesländern, d.h. es ist davon auszugehen, dass sich sowohl das Ausmaß als auch die Relationen zwischen den Bundesländern noch stark ändern.

Fragt man danach, inwieweit diese bestehenden Arbeitsplätze durch die Förderung gesichert und gegebenenfalls neue Arbeitsplätze geschaffen werden, so lassen sich aus den in diese Betrachtung einbezogenen 227 EB die in Tabelle 8 dargestellten Planungen bzw. versprochenen Wirkungen ableiten. Durch die Investitionen sollen insgesamt Arbeitsplätze geschaffen werden. Der Effekt variiert und ist nur direkt und brutto messbar. In insgesamt 101 von 227 Projekten sollen Arbeitsplätze geschaffen werden, in den restlichen Projekten soll es zu keinem positiven Beschäftigungseffekt kommen bzw. sogar Arbeitsplätze abgebaut werden. (Tabelle 8). Die Angaben müssen dahingehend relativiert werden, dass in wenigen Fällen Doppelnennungen auftreten, weil ein Unternehmen zwei oder sogar mehrere geförderte Projekte durchführt und die geplanten Veränderungen bei den Angaben im EB über die verschiedenen Projekte identisch sind; d.h. die versproche-

nen Effekte nur für die Gesamtheit der geförderten Projekte eintreten sollen. Hier ist eine genauere Analyse erst mit der Auswertung der EB nach Abschluss der Investitionen möglich.

Abbildung 31: Beschäftigte in den geförderten Projekten nach Bundesländern



Quelle: Erhebungsbögen.

Tabelle 8: Geplante Veränderung der Beschäftigung durch die geförderten Investitionen

	Voll-AK		Teil-AK		Saison-AK	
	Summe	Anzahl Unternehmen	Summe	Anzahl Unternehmen	Summe	Anzahl Unternehmen
pos.	**998**	**101**	**143**	**32**	**79**	**16**
„0“	**0**	**106**	**0**	**182**	**0**	**203**
neg.	**-61**	**20**	**-20**	**13**	**-28**	**8**
Saldo	**937**	**227**	**123**	**227**	**51**	**227**

Quelle: Erhebungsbögen.

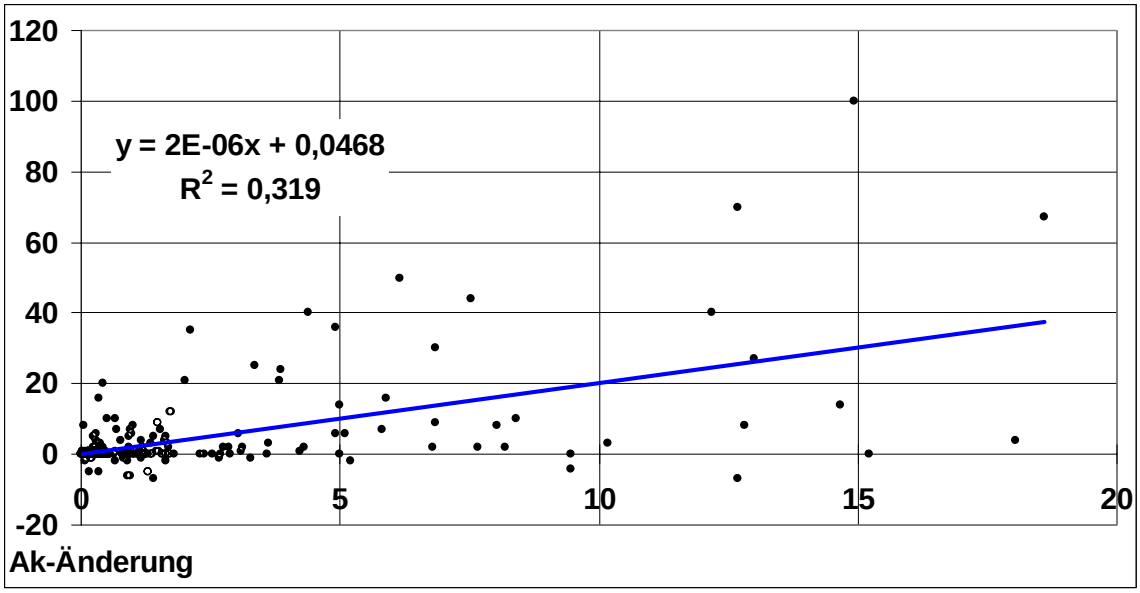
Ferner sind die Zahlen dahingehend zu relativieren, dass nicht erkennbar ist, inwieweit eine Arbeitsplatzsicherung mit der geförderten Investition verbunden ist. Arbeitsplatzsicherung ist unter Umständen eine wirkungsvolle Förderung ohne dass sie sichtbare quantitative Auswirkungen auslöst. Hier bietet die spätere Analyse unter Berücksichtigung einer größeren Fallzahl bessere Möglichkeiten. Insbesondere innerhalb eines Sektors kann das Argument Arbeitsplatzsicherung als Begründung für eine Förderung weniger greifen, wenn etwa die Branche insgesamt und der überwiegende Teil der Projekte des Sektors durchweg positive Arbeitsplatzeffekte ausweist.

Schwieriger ist das Problem zu lösen, ob die aufgezeigten Effekte Nettoeffekte sind. So können Investitionen scheinbare positive Arbeitsplatzeffekte erzeugen, die jedoch nur eine Verlagerung von Arbeitsplätzen aus reduzierten oder aufgegebenen Standorten des Unternehmens bzw. einer Unternehmensgruppe darstellen. Ebenfalls unklar ist, ob ein positiver Beschäftigungseffekt innerhalb des geförderten Unternehmens nicht zu einem Arbeitsplatzabbau konkurrierender Unternehmen geführt hat oder auch positive Arbeitsplatzeffekte etwa innerhalb des Absatzkanals bewirkt hat[20]. Dieses sehr schwierige Problemfeld der externen Effekte einer Förderung ist existent. Eine intensive und insbesondere auch bundesländerübergreifende Diskussion wird empfohlen.

Anhand von 228 Projekten konnte ermittelt werden, dass es insgesamt eine schwach positive Beziehung zwischen der Höhe der Investitionen und geplanten zusätzlichen Arbeitsplätzen gibt (vgl. Abbildung 32). Das Bestimmtheitsmaß von 0,32 ist für die Prüfung einer Einfachbeziehung relativ gut. Dieser Zusammenhang ist generell nicht überraschend, da Investitionen häufig mit einer Ausdehnung der Geschäftstätigkeit in Verbindung stehen, was wiederum zu positiven Beschäftigungswirkungen führen kann.

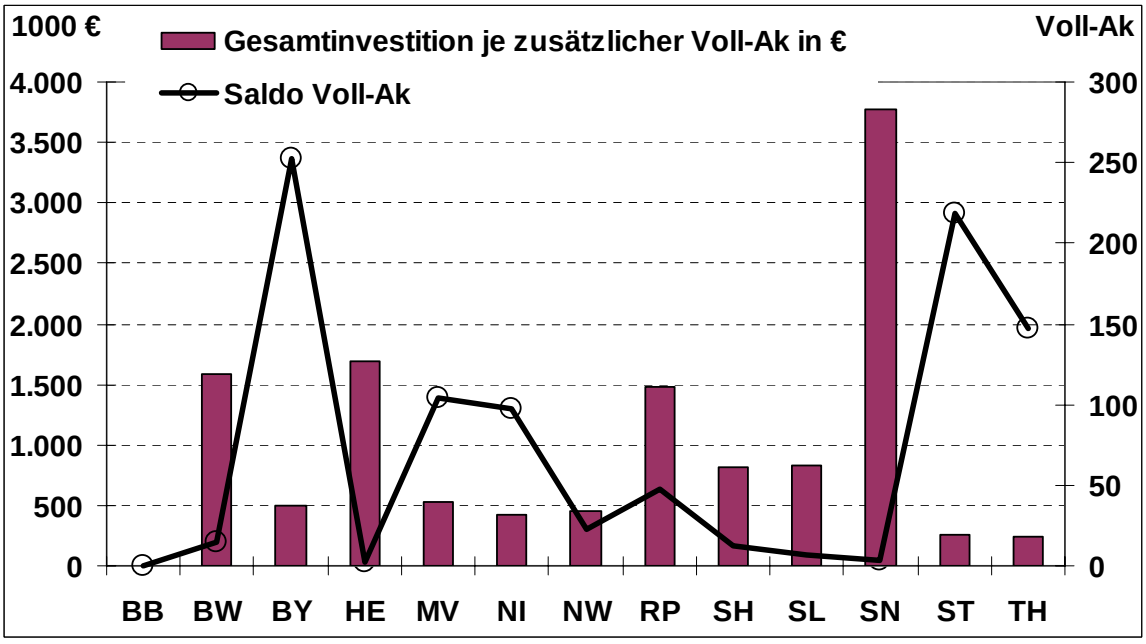
[20] Vgl. ISA Consult (2000, S. 51).

Abbildung 32: Beziehung zwischen geplanter Beschäftigungsänderung (in Voll-Ak) und Investitionssumme



Quelle: 228 Erhebungsbögen.

Abbildung 33: Investitionsaufwand in Relation zur Beschäftigungsänderung sowie Beschäftigungsentwicklung nach Bundesländern



Quelle: Erhebungsbögen.

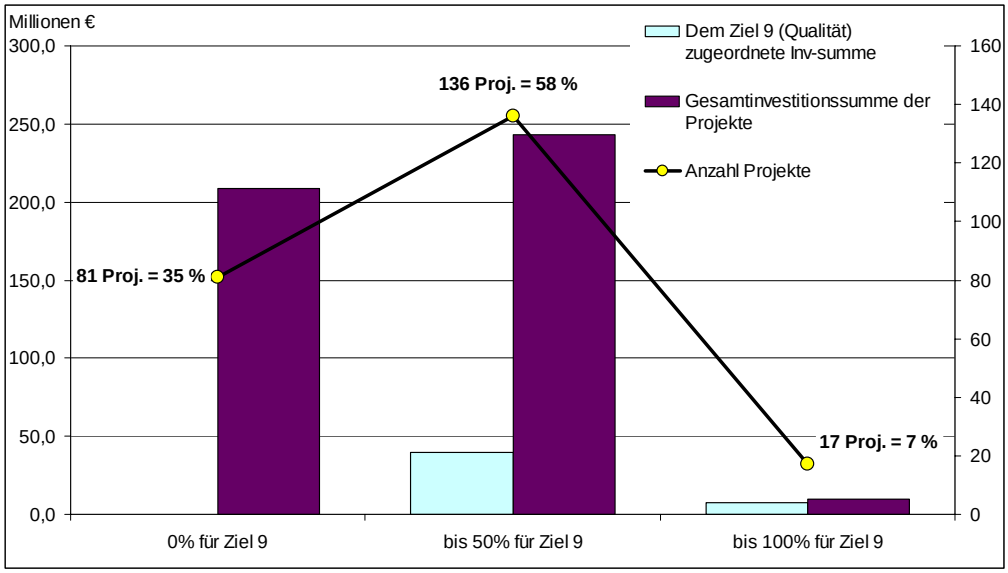
Dem tendenziell positiven Arbeitsplatzeffekt einer Investition wird in der Abbildung 33 nachgegangen. Der Arbeitsplatzeffekt je EURO Investition variiert erheblich zwischen den Bundesländern. Das Gleiche gilt für eine Unterteilung nach Sektoren und auch innerhalb der Sektoren. Es kann keine Aussage über besonders beschäftigungsrelevante Sektoren getroffen werden. Die Auswertung ist zum derzeitigen Zeitpunkt als deutlich vorläufig zu bewerten. Sowohl die weiter oben erläuterten Unwägbarkeiten als auch die geringe Anzahl berücksichtigter Fälle und die ausschließlich auf Anträgen (nur versprochene Wirkungen) beruhenden Angaben

erlauben keine sehr belastbaren Analysen. Hier dominiert die Präsentation der Möglichkeiten, die mit den Daten der EB vorhanden sind.

Die Ausrichtung der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf die verschiedenen Aspekte des Themenbereiches Qualität kann anhand verschiedener Kennzahlen, die im Erhebungsbogen abgefragt werden, beschrieben werden. Einerseits existiert ein Ziel mit expliziter Nennung des Qualitätsaspektes, andererseits wird die Honorierung von Qualität im Rohwarenbezug abgefragt. Weiterhin wird ermittelt inwieweit das über ein Projekt geförderte Unternehmen Qualitätsmanagement in irgendeiner Form als Maßnahme der Unternehmensführung nutzt und ob die Produkte in irgendeiner Form über Gütesiegel etc. als qualitativ herausgehobene Erzeugnisse angeboten werden.

Beinahe 60 % der Unternehmen geben an, dass bis zu 50 % der Investition diesem Ziel dient und für die verbleibenden 7 % der Unternehmen hat es noch größere Bedeutung (vgl. Abbildung 34). Betrachtet man die dazugehörigen Investitionssummen, so ist tendenziell mit den größeren Investitionen ein geringerer Anteil des ‚Qualitätszieles' verbunden. Grund ist, dass größere Investitionen eher verschiedenen Zielsetzungen dienen, da sich dahinter komplexere Vorhaben verbergen.

Abbildung 34: Berücksichtigung des Investitionszieles ‚Verbesserung und Überwachung der Qualität' (Ziel 9)

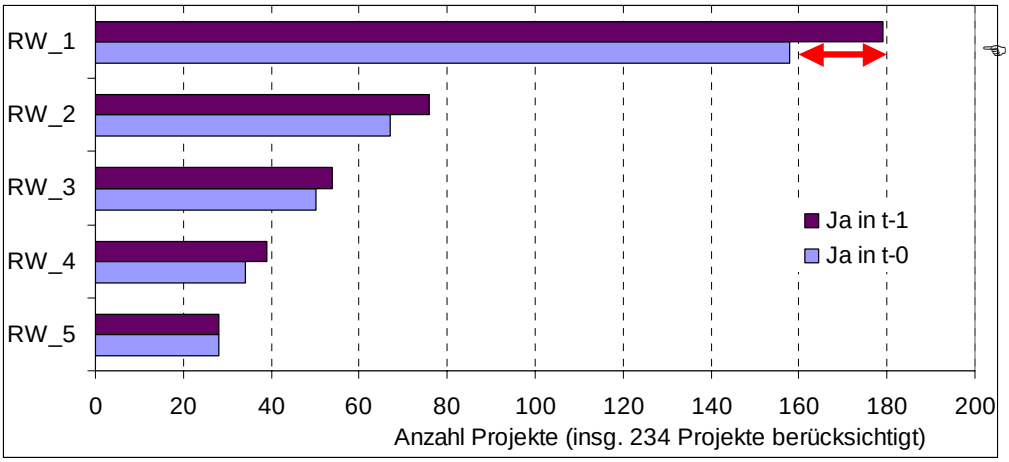


Quelle: Erhebungsbögen.

Bei den untersuchten Projekten/Unternehmen ist die qualitätsabhängige Rohwarenvergütung eine weit verbreitete Praxis, d.h. für Rohwaren werden abhängig von der Qualität der gelieferten Ware Preiszu- bzw. -abschläge vereinbart (vgl. Abbildung 35). Dennoch nutzten immerhin 76 Unternehmen (32 %) derartige Vereinbarungen nicht. Von diesen Unternehmen wollen 21 (9 %) im Zeitraum der geförderten Investition solche Vereinbarungen einführen, so dass dann fast 80 % der Unternehmen mit qualitätsabhängigen Preissystemen arbeiten wollen. Es kann ein leicht positiver Effekt der Förderung vermutet werden, der über eine Qualitätsverbesserung die Behauptung im Markt erleichtert und hilft, den Absatz der Landwirte zu sichern. Der sinkende Einsatz von Qualitätszu- bzw. -abschlägen von Rohware 1 zu Rohware 5 hängt mit der

wachsenden Zahl von fehlenden Angaben zusammen, da in vielen EB und tatsächlich auch in vielen Projekten nur ein bis zwei Rohwaren landwirtschaftlichen Ursprungs bezogen werden.

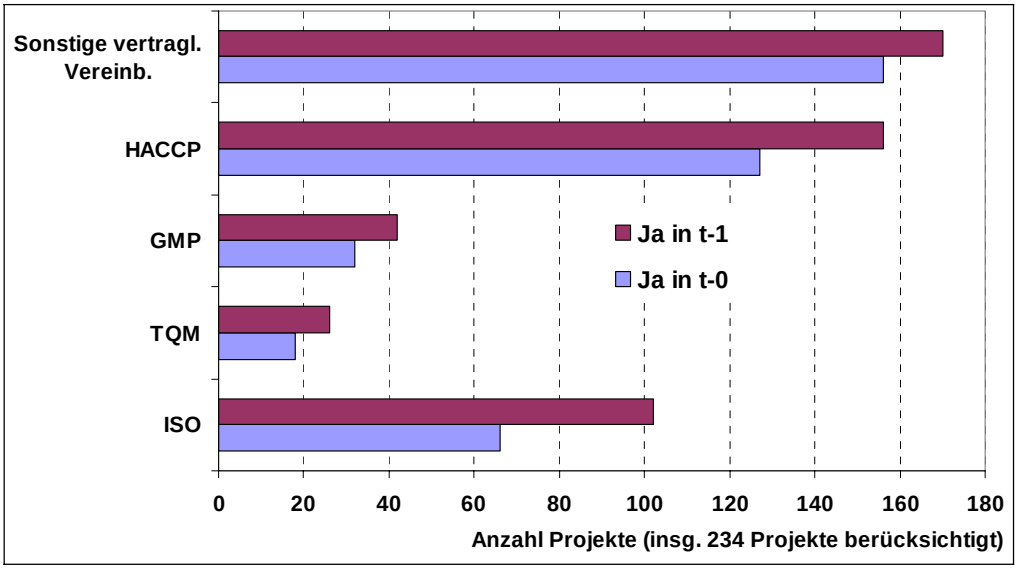
Abbildung 35: Anzahl Projekte mit qualitätsabhängiger Preisgestaltung



Quelle: Erhebungsbögen.

Es existieren Qualitätsmanagementsysteme in unterschiedlicher Form (vgl. Abbildung 36). Insgesamt hat der Einsatz dieses Instrumentes in der jüngeren Vergangenheit stark an Bedeutung gewonnen. Insbesondere QM-Systeme sind zunehmend weniger auf dafür etwa prädestinierte Branchen oder Unternehmensgrößen begrenzt, sondern finden eher branchenunabhängig und zunehmend auch größenunabhängig Berücksichtigung in der Unternehmensführung. Demgemäß bietet die Erhebung des Einsatzes dieses Managementinstrumentes bei den untersuchten bzw. geförderten Unternehmen einen günstigen Beurteilungshinweis, inwieweit die Unternehmen sich den wachsenden Herausforderungen moderner Wirtschaftssysteme stellen. Eine geringe Berücksichtigung derartiger Systeme erlaubt die Schlussfolgerung, dass tendenziell Unternehmen gefördert werden, die heute vielfach als zwingend angesehene Methoden nicht anwenden. Dann sollte die Bewilligungspraxis diesbezüglich kritisch hinterfragt werden.

Abbildung 36: Anzahl Projekte mit Qualitätsmanagementsystemen



Quelle: Erhebungsbögen.

Von 234 hinsichtlich des Aspektes Qualitätsmanagement auswertbaren EB werden in fast 85 % der Projekte bzw. Unternehmen häufig verschiedene Qualitätsmanagement- oder –monitoringsysteme angewandt. In 36 Projekten (>15 %) bzw. in den dahinterstehenden Unternehmen/Betriebsstätten werden keine spezifischen diesbezüglichen betrieblichen Maßnahmen durchgeführt (in wenigen Fällen vermutlich auch fehlende Angaben). Immerhin bei 14 Projekten ohne jegliche Maßnahmen soll mit der Investition ein System eingeführt werden, so dass nach den Investitionen 91 % der Unternehmen in irgendeiner Form Qualitätsmanagementmaßnahmen einsetzen. Die größte Bedeutung besitzen ‚Sonstige qualitätsrelevante Vereinbarungen', ‚HACCP' sowie ‚ISO 9000 ff'. Sie weisen zugleich den höchsten geplanten Zuwachs zwischen Antragstellung und Projektabschluss auf. Auch hier ist die Förderung nicht zwingend mit der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen verbunden, aber bei Bewilligungen wurde in vielen Fällen – wie die Evaluatoren in den Interviews erfuhren – Wert auf das Vorhandensein bzw. die Einführung gelegt.

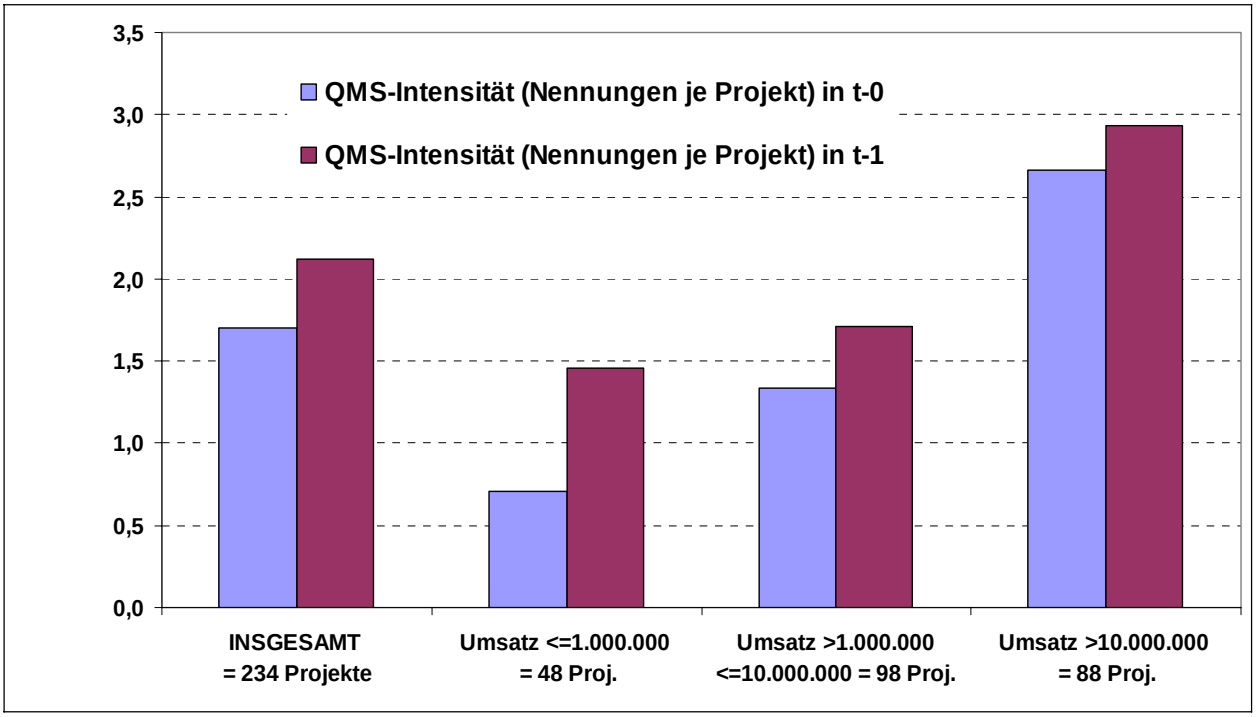
Speziell hinsichtlich QMS ist es aufschlussreich, nach der Verwendung abhängig von der Größe der Unternehmen (hier gemessen am Umsatz) zu fragen. Anhand der Tabelle 9 und Abbildung 37 wird markant der Größeneinfluss dieses Managementtools deutlich. Kleinere Unternehmen nutzen derartige Systeme wesentlich weniger (∅ 0,7 der 5 vorgegebenen Varianten) als größere, die zudem eher verschiedene Systeme verwenden (∅ 2,7 der 5 Varianten). Positiv ist die von den Unternehmen parallel zur geförderten Investition geplante Einführung neuer (weiterer) QMS und dies v.a. bei den kleineren Unternehmen (+205,9 %).

Tabelle 9: Nutzung von QMS nach Unternehmensgruppen

	INSGESAMT			***Umsatz <=1.000.000***			***Umsatz >1.000.000***			***Umsatz >10.000.000***		
	t-0	**t-1**	**Diff in %**	**t-0**	**t-1**	**Diff in %**	**t-0**	**t-1**	**Diff in %**	**t-0**	**t-1**	**Diff in %**
Projekte	234	234	*[100%]*	48	48	*[20 %]*	98	98	*[42 %]*	88	88	*[38 %]*
ISO = Ja	66	102	154,5	5	12	240,0	11	27	245,5	50	63	126,0
TQM = Ja	18	26	144,4	0	2	-----	2	4	200,0	16	20	125,0
GMP = Ja	32	42	131,3	3	7	233,3	2	6	300,0	27	29	107,4
HACCP = Ja	127	156	122,8	12	24	200,0	46	60	130,4	69	72	104,3
Sonstige Verträge = Ja	156	170	109,0	14	25	178,6	70	71	101,4	72	74	102,8
QMS-Intensität (Nennungen je Projekt)	**1,7**	**2,1**	**124,3**	**0,7**	**1,5**	**205,9**	**1,3**	**1,7**	**128,2**	**2,7**	**2,9**	**110,3**
Kein QMS	36	22	-38,9	19	11	-42,1	15	10	-33,3	2	1	-50,0
entspr. Anteil an allen Proj.	15,4	9,4		39,6	22,9		15,3	10,2		2,3	1,1	

Quelle: Erhebungsbögen.

Abbildung 37: Intensität der Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen



Kein QMS in t-0	36	19	15	2
Kein QMS in t-1	22	11	10	1

Quelle: Erhebungsbögen.

60 % der Unternehmen setzen in irgendeiner Form beim Absatz ihrer Produkte Güte-, Marken oder Herkunftszeichen ein (Tabelle 10). Nach der geförderten Investition sollen in 158 Projekten (= 67,5 %) derartige Zeichen eingesetzt werden. Immerhin 40 % (bzw. 30 % nach der Investition) eher kleinere Unternehmen verzichten gänzlich auf dieses Absatzinstrument. Monetär wie auch bzgl. der Unternehmen sind es vorwiegend unternehmenseigene Zeichen bzw. regionale/nationale Zeichen, auf EU-Ebene vergebene Zeichen spielen nur eine geringe Rolle. Insgesamt werden Herkunftszeichen deutlich weniger eingesetzt als Güte- und Markenzeichen.

In Relation gesetzt mit den gesamten abgesetzten Produkten der jeweiligen Unternehmen spielen die betrachteten produktaufwertenden und den Absatz möglichst fördernden Zeichen eine erhebliche Rolle. Hat ein Unternehmen sich für den Einsatz derartiger Zeichen entschieden, so setzt es häufig zwischen 50 % und 100 % der Erzeugnisse mit Gütezeichen etc. ab. Auffallend ist etwa der hohe Anteil der EU-Zeichen am Umsatz gegenüber dem Anteil anderer Markenzeichen etc. Wenige, tendenziell umsatzstarke Unternehmen verwenden intensiv EU-Zeichen.

Tabelle 10: Einsatz und Veränderung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen

234 Projekte	Güte- und Markenzeichen von t-o nach t-1		Herkunftszeichen von t-o nach t-1	
	Anzahl Projekte			
Unternehmenseigen	83	88	51	55
Regional/national	79	81	65	68
EU-Zeichen	12	13	8	8
Insgesamt 234 berücksichtigte Projekte; davon in ‚t-0' 141 Projekte (=60 %) und in ‚t-1' 158 Projekte (= 67,5 %) mit Zeichen				
234 Projekte	Güte- und Markenzeichen von t-o nach t-1		Herkunftszeichen von t-o nach t-1	
	Anteil in % des Umsatzes mit Marken etc. am Gesamtumsatz der jeweiligen Unternehmen/Betriebsstätten			
Unternehmenseigen	47,1	49,3	60,3	61,3
Regional/national	60,2	61,9	50,2	51,5
EU-Zeichen	97,1	97,4	89,3	89,5
In Relation zur gesamten produzierten Erzeugung aller berücksichtigten 234 Projekte werden Markenzeichen etc. zwischen 3 % und 40 % eingesetzt. EU Zeichen haben einen Anteil zwischen 3 % und 6,5 %.				

Quelle: Erhebungsbögen.

Neben Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie der Verbesserung der Absatzbemühungen sind Innovationen ein weiterer Baustein zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Insbesondere auf mittel- bis langfristige Sicht ermöglichen Aktivitäten in diesem Bereich die Stärkung bzw. Sicherung des Absatzes der erzeugten Produkte.

Das Innovationspotenzial wird an verschiedenen Stellen des EB abgefragt und zwar direkt bei den Investitionszielen und den neu entwickelten Produkten an den produzierten Erzeugnissen. Indirekt ergeben sich Hinweise aus der Entwicklung von Güte-, Marken- und Herkunftszeichen. Der Aspekt wurde schon separat behandelt, so dass nun auf die anderen Aspekte eingegangen wird.

Einen Bezug zu Innovationen haben die Ziele:

Ziel 2) [neu] Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten,

Ziel 7) Anwendung neuer Techniken,

Ziel 8) Förderung innovativer Investitionen.

Das Ziel 2 wurde erst im Rahmen einer Aktualisierung des EB im August 2002 als eigenständige Kategorie neu aufgenommen. Vorher wurde diese Kategorie zusammen mit dem Ziel-1 (Anpassung an Marktausrichtung) erhoben. Zu diesem Ziel liegen dadurch nur Angaben von 104 Projekten vor im Gegensatz zu sonst 234 Projekten. Die Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten wird von 27 Projekten als Ziel angegeben. 12,5 % des Investitionsumfanges wird diesem Ziel zugerechnet. In Relation zu den Gesamtinvestitionen aller 104 Projekte sind dies 2,5 %.

Das Ziel 7 ist bei ca. 40 % der Projekte ein Investitionsziel. Innerhalb dieser Projekte hat es durchschnittlich eine Bedeutung von 18 % (=18 Mill. €) der Investitionssumme. Umgerechnet auf die Gesamtinvestitionen aller 234 Projekte sind es 6 %.

Das ähnlich ausgerichtete Investitionsziel 8 ist bei 32 Projekten (14 %) von Belang. In diesen Projekten sind es etwa 20 % der Investitionen, die innovativen Investitionen zugeordnet werden. Die Schwierigkeit der trennscharfen Unterscheidung von Investitionskomponenten insbesondere zwischen Ziel 7 und Ziel 8 lässt es sinnvoll erscheinen, diese zu bündeln (vgl. Tabelle 11). In der Summe ergeben sich 104 Projekte (44 %), die in diesem Bereich investieren und zwar mit durchschnittlich 25 % der Investition. Bezogen auf die Gesamtinvestition aller Projekte sind es 10 %.

Insbesondere vor dem Hintergrund der starken Bedeutung von Rationalisierungsmaßnahmen (Ziel 3 und Ziel 4) und Qualitätsmaßnahmen (Ziel 9), die auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einwirken, ist der Anteil von 10 %, den der Bereich Innovation an den Gesamtinvestitionen aller geförderten Projekte haben soll, als günstig einzuschätzen.

Tabelle 11: Bedeutung von Investitionen in Ziel 7 (neue Techniken) und Ziel 8 (innovative Investitionen) in den Bundesländern

BL	Anzahl Projekte	Gesamtumsatz der Ziel 7&8-Projekte	Anteil der 'Ziel 7&8-Investition' an Gesamtinvestition dieser Projekte		Anteil der 'Ziel 7&8-Investition' an Gesamtinvest. aller Projekte	Gesamt-investition aller Projekte
	Stk.	Tsd. €	Tsd. €	%	%	Tsd. €
BB	2	322	90	28	3	3.535
BW	26	13.708	2.807	20	12	23.808
BY	5	24.568	11.503	47	9	127.767
HE	0	0	0	0	0	3.372
MV	8	38.418	5.762	15	11	54.376
NI	7	6.793	2.419	36	6	41.531
NW	6	11.274	1.036	9	6	16.401
RP	17	40.167	5.397	13	8	69.571
SH	4	8.327	2.552	31	26	9.848
SL	1	5.800	580	10	10	5.800
SN	3	4.777	672	14	6	11.339
ST	9	13.882	2.799	20	5	56.673
TH	16	26.840	12.305	46	34	36.026
SUMME	**104**	**194.876**	**47.922**	**25**	**10**	**460.048**

Von insgesamt 234 Projekten investieren 104 Projekte in Ziel 7 und/oder Ziel 8, bei 23 Projekten wird in beiden Zielen investiert

Quelle: Erhebungsbögen.

Die Anzahl der Unternehmen/Projekte, die neuentwickelte Produkte absetzen, steigt von 27 auf 42 (Tabelle 12). Diese Unternehmen planen, etwa 12 % ihres Umsatzes mit neuentwickelten Produkten zu erzielen, gegenüber 4 % vor der geförderten Investition, was die Bedeutung unterstreicht, dass diesem Aspekt Bedeutung beigemessen wird. Insbesondere in den Sektoren Milch und Fleisch sind Unternehmen in diesem Bereich aktiv. Zweifellos bieten manche Sektoren aber auch manche Geschäftsfelder (Konsumgütererzeugung gegenüber Großhandel mit landw. Rohwaren) bessere bzw. ungünstigere Voraussetzungen für den Einsatz neuer Produkte. Weiterhin bestehen auch hier Größeneffekte. Größere Unternehmen (nach Umsatz) setzen wesentlich massiver neuentwickelte Produkte ein als kleinere Unternehmen.

Tabelle 12: Bedeutung neu entwickelter Produkte nach Sektoren

B&Z							
FL	21	6	10	67	135	2	3
KA	18	0	1	0	2	0	20
NR	1	0	1	0	2	0	100
S	16	1	3	6	21	11	18
W&A	50	4	6	16	26	10	13
SUMME	**234**	**27(=12 %)**	**42(=18 %)**	**215**	**340**	**4**	**12**

Quelle: 234 Erhebungsbögen.

Die vertragliche Bindung landwirtschaftlicher Rohware spielt als Fördervoraussetzung vornehmlich national verankert in der GAK eine große Rolle innerhalb der Förderung. Insgesamt ergibt sich bei den berücksichtigten Projekten ein hohes Niveau von 77 % vertraglich gebundener Rohware an der gesamten Rohware landwirtschaftlichen Ursprungs von 4 Mrd. € (vgl. Tabelle 13). Das hohe Niveau der Vertragsbindung weist darauf hin, dass Sektoren bzw. Rohwaren bzw. Projekte erreicht wurden, die einen hohen Zielerreichungsgrad bzgl. der Vertragsbindung aufweisen. Absolut sollen nach Investitionsende landwirtschaftliche Rohwaren in Höhe von 528 Mill. € zusätzlich bezogen werden, davon 407 Mill. € mit vertraglicher Bindung. Der Vertragsbindungsumfang verharrt dabei auf gleichem Niveau.

Tabelle 13: Umfang und Entwicklung der Vertragsbindung in den geförderten Projekten (229 Projekte)

	Gesamte landwirtschaftliche Rohware	Vertraglich gebundene landw. Rohware	Vertragsbindung in %
Rohware t-o	4 073 Mill. €	3 137 Mill. €	77
Rohware t-1	4 601 Mill. €	3 544 Mill. €	77
Änderung t-0 zu t-1	+ 528 Mill. €	+ 407 Mill. €	+ 0,01

Quelle: Erhebungsbögen.

Eine differenzierte Betrachtung nach Projekten zeigt auf, dass von 234 Projekten 154 Projekte einen absoluten Anstieg vertraglich gebundener Rohware erreichen wollen und 93 Projekte auch den Anteil erhöhen möchten (Tabelle 14). Bei 18 Projekten soll absolut weniger vertraglich gebundene Ware bezogen werden und 33 Projekte werden nach der Investition – vorwiegend geringfügig – einen niedrigeren Anteil vertraglich gebundener landwirtschaftlicher Rohware beziehen. Bei Antragstellung soll in 73 Projekten Rohware ohne vertragliche Bindung bezogen werden nach Investitionsende sind es noch 43 Projekte (vgl. Tabelle 14).

Hinter dieser Anzahl verbergen sich vermutlich viele unvollständig ausgefüllte EB, da die Förderung größtenteils mit einer Vertragsbindungspflicht verbunden ist. Daneben können Neugründungen bei Antragsstellung keinen vertraglich gebundenen Rohwarenbezug nachweisen.

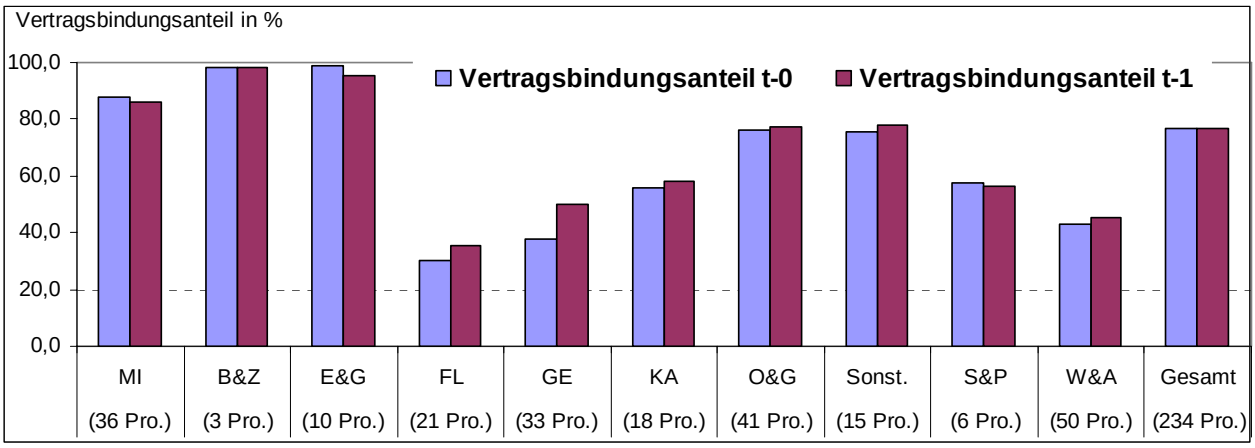
Tabelle 14: Veränderung der Vertragsbindung nach Projekten

	Änderung der Vertragsbindung von t-0 auf t-1		
	absolute Veränderung		Veränderung des Vertragsbindungs-anteils
	vertragl. gebundene landw. Rohware in Mill. €	Anzahl Projekte	Anzahl Projekte
pos.	+ 462	154	93
'0'	+/-0	62	108
neg.	-54	18	33
‚Saldo'	+ 407	234	234
Keine Vertragsbindung: 73 Projekte (31 %) in t0 und 43 Projekte (18 %) in t1			

Quelle: Erhebungsbögen.

Werden ausschließlich die hier auswertbaren 234 EB als Beurteilungsgrundlage berücksichtigt so ist der hohe durchschnittliche Vertragsbindungsanteil auffallend (vgl. Abbildung 38). Es hat den Anschein, dass das Förderkriterium Vertragsbindung problemlos angenommen wird, evtl. jedoch eine beeinflussende Wirkung nicht zum Tragen kommt, da die vorgeschriebene Vertragsbindungshöhe zu niedrig ansetzt.

Abbildung 38: Geplante Änderungen der Vertragsbindung nach Sektoren (234 Projekte)



Quelle: Erhebungsbögen.

Es ist erkennbar, dass mit den im EB gewonnenen Daten bei Vorliegen ausreichend vieler und zudem fehlerfreier EB Analysemöglichkeiten zur Vertragsbindung eröffnet werden. Fragen etwa zur Höhe der Vertragsbindung oder zu einer sektorspezifischen Ausgestaltung von Mindestbindungsanteilen könnten dann genauer

untersucht und beurteilt werden. Dessen ungeachtet erscheint eine Prüfung des vorgeschriebenen Vertragsbindungsniveaus trotz der noch unzureichenden Datenbasis schon zum jetzigen Zeitpunkt sinnvoll.

In den vorangegangenen Ausführungen wurden verschiedene Einflussfaktoren auf die Wettbewerbsfähigkeit aufgezeigt und analysiert. Insgesamt sind erhebliche positive Auswirkungen von den Antragstellern versprochen worden. In dem nun folgenden Analyseschritt wird die Förderung dahingehend geprüft, wie intensiv Antragsteller Entwicklungen in Verbindung mit der Investition umsetzen, die ihre Wettbewerbsposition verbessern. Daneben soll die Möglichkeit getestet und vorgestellt werden, mit Hilfe der Auswertungen der EB ein Ranking der Anträge nach 'Vorzüglichkeit' vorzunehmen. Dies geschieht anhand folgender Kriterien:

- Wertschöpfung (Umsatz abzgl. Materialaufwand) [unsichere Datenqualität!],
- Beschäftigungsentwicklung,
- Qualitätsaspekte und
- Innovationspotenzial.

Sollte ein Ranking der Anträge mittels EB-Analyse gelingen, könnte auf diesem Wege den Bewilligungsstellen eine Unterstützung zur Beurteilung der Anträge geboten werden, die zumindest einen ersten groben Hinweis liefert, ob ein Antragsteller auch tatsächlich gewünschte Verbesserungen anstrebt oder dies gar nicht oder nur unzulänglich tut. Zu diesem Zweck wurden die o.g. Kriterien mit Bezug zur Wettbewerbsfähigkeit als 'Leistungsparameter' formuliert (Tabelle 15), d.h. die Erfüllung des formulierten Kriteriums führt zur Vergabe eines Bewertungspunktes.

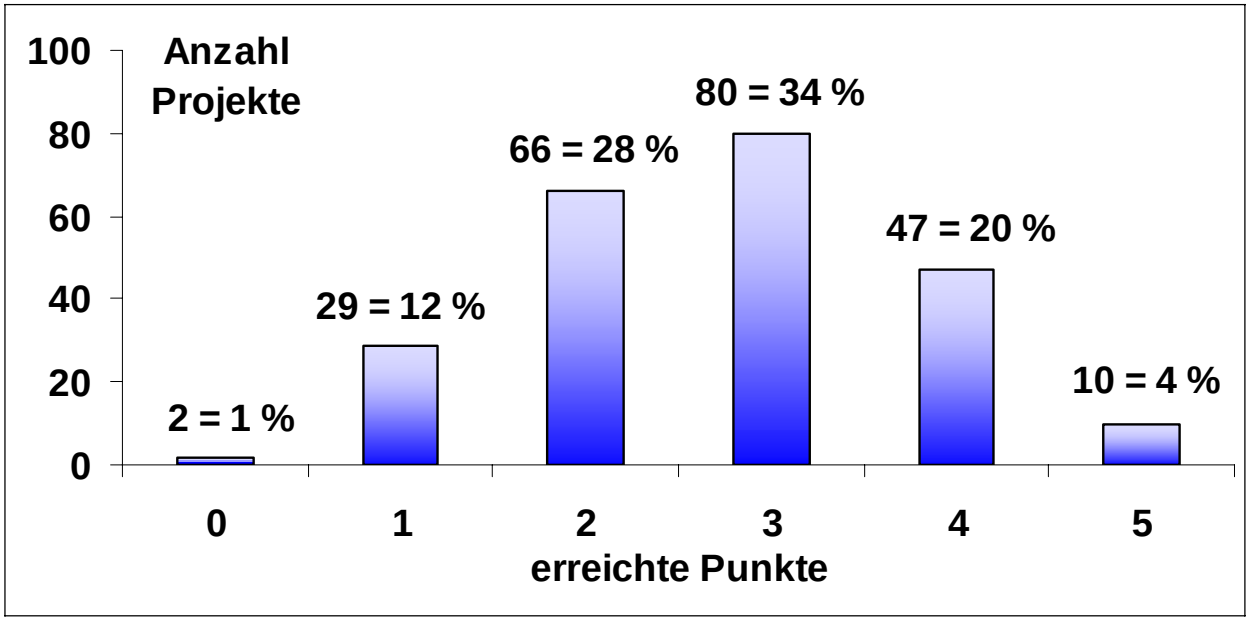
Tabelle 15: Kriterien für eine Rankingliste des Wettbewerbsverbesserungspotenziales der Projekte

Kriterium		Wertung
→ positive Beschäftigungsentwicklung	=	1
→ positive Entwicklung der Wertschöpfung	=	1
→ Einsatz mindestens eines QMS	=	1
→ Einsatz neu entwickelter Produkte	=	1
→ Investition in Ziel 7 und oder Ziel 8	=	1

Nur wenige Projekte weisen hier keine oder kaum Effekte auf (vgl. Abbildung 39). Diese Fälle sollten hinsichtlich der Förderwürdigkeit möglichst genauer untersucht werden. Immerhin fast 60 % der Projekte erreichen 3 und mehr Punkte; weisen folglich verschiedene hier als positiv festgelegte Eigenschaften auf.

Entscheidend ist, welche Kriterien und in welcher Ausprägung die Kriterien zur Beurteilung herangezogen werden. Tendenziell sollten möglichst viele der förderrelevanten aber auch wirtschaftlich relevanten Kriterien berücksichtigt werden und zugleich sollten tatsächliche Leistungen und nicht die Erfüllung von 'Selbstverständlichkeiten' abgegriffen werden.

Abbildung 39: Ranking der Projekte nach 5 Kriterien als Beiträge zur Verbesserung der Wettbewerbsposition



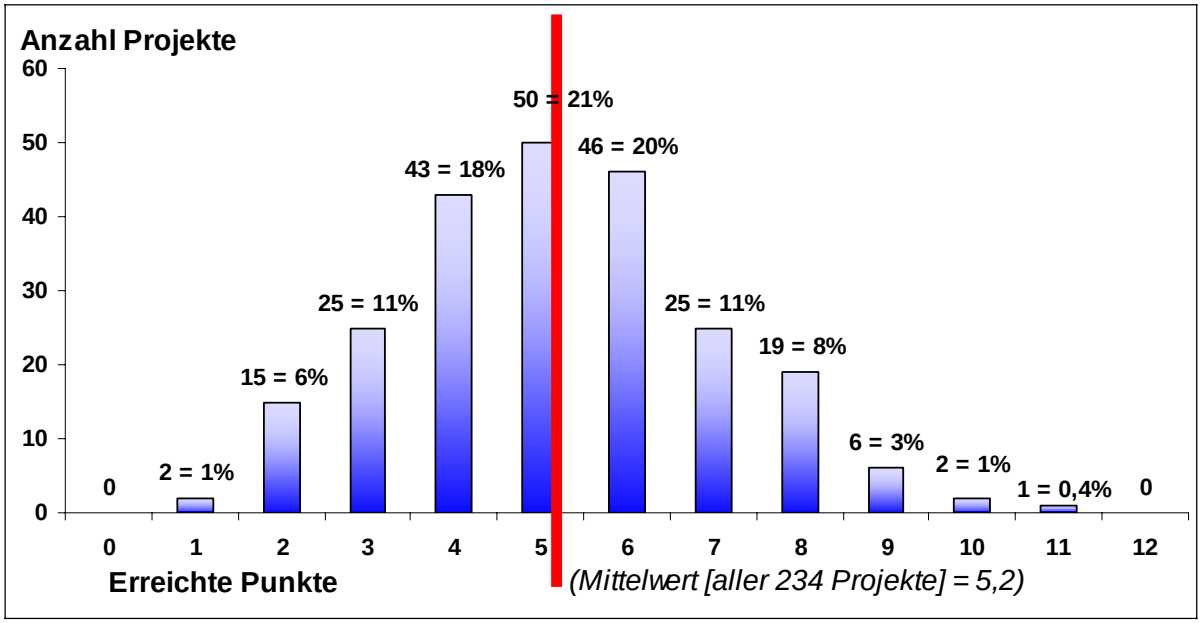
Quelle: Erhebungsbögen.

In einer zweiten Version der Vergabe von Bewertungspunkten (Tabelle 16) wurde die Liste um Aspekte erweitert, die als Förderziele der Maßnahme bzw. der Programme gelten, um damit sowohl wettbewerbsrelevante projektspezifische Aspekte als auch förderpolitisch übergeordnete Aspekte in der Bewertung zu berücksichtigen. Damit wird der Bewertungsansatz der EU-Förderung aufgegriffen, der auch Grundlage des EB ist: Ausgehend von politischen Zielsetzungen, die zu detaillierten Unterzielen heruntergebrochen werden, lassen sich Kriterien formulieren, die eine Abbildung der Ziele erlauben. Die Überführung der Kriterien in messbare Indikatoren macht dann die Ziele einer quantitativen Beschreibung zugänglich. Genau dieser Versuch wurde mit der Tabelle 16 unternommen.

Tabelle 16: Kriterien für eine Rankingliste des Fördervorteils der Projekte

Entscheidungskriterium			Wertung
1 positive Beschäftigungsentwicklung	t1 > t0	=	1
2 positive Entwicklung der Wertschöpfung	t1 > t0	=	1
3 Einsatz mindestens eines QMS-Instrumentes	> 0	=	1
4 positive Entwicklung des wertmäßigen Absatzes neu entwickelter Produkte	t1 > t0	=	1
5 Investition in Ziel 7 und oder Ziel 8 (Innovation)	> 0	=	1
6 Einsatz von Güte-, Marken-, Herkunftszeichen in t1	> 0	=	1
7 a) Preisindexierung = Ja, b) Qualitätszuschlag = Ja, c) Vertragsstrafen = Ja	Ja ≥ 2	=	1
8 positive Differenz zum Durchschnittsmarktpreis in t1	> 0	=	1
9 Frauenanteil; positive Entwicklung	t1 > t0	=	1
10 AZUBI-Beschäftigung; positive Entwicklung	t1 > t0	=	1
11 Vertragsbindungsanteil erhöht	t1 > t0	=	1
(12 Keine Förderung in Vorperioden *(NUR 104 PROJEKTE BERÜCKSICHTIGT)*	= 0	=	1)
			max. 11 (12)

Abbildung 40: Ranking der Projekte nach 12 Kriterien als positive Beiträge zur Förderausrichtung



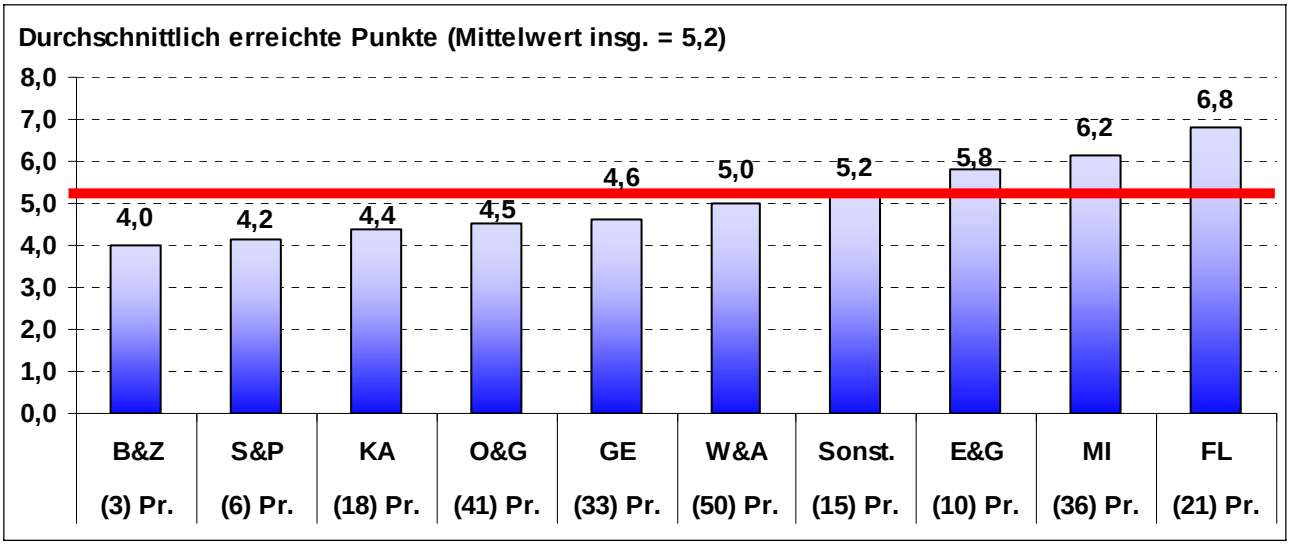
Quelle: Erhebungsbögen.

Zwei Aspekte fallen bzgl. der in Abbildung 40 dargestellten Resultate ins Auge. Zum einen führt eine Erhöhung der Kriterienzahl zu einer Ausdifferenzierung der zugrunde gelegten 234 Projekte und zum anderen ist in diesem Falle die Verteilung der Projekte derart, dass sie der Gauß'schen Standardverteilung ähnelt. Die Mehrheit der Projekte gruppiert sich um den Mittelwert von 5 positiv erfüllten Kriterien. Der Mittelwert von 5,2 weist darauf hin, dass im Durchschnitt aller berücksichtigten Anträge bzw. Bewilligungen knapp die Hälfte der hier von den Evaluatoren festgelegten anzustrebenden Kriterien erfüllt werden sollen. Eine Bewertung ist allerdings nur eingeschränkt möglich, da die Projekte aus verschiedenen Sektoren stammen und bestimmte Kriterien evtl. sektorspezifisch unterschiedliche Relevanz besitzen können und ferner weder die Kriterienwahl noch die Kriterienbewertung (alle gleichwertig) zweifelsfrei passend ist. Andererseits veranschaulichen die Resultate, dass einige Antragsteller beabsichtigen, die Mehrzahl der hier festgelegten Kriterien zu erfüllen. Der Kriterienkatalog stellt demnach realisierbare Ansprüche dar.

Beispielhaft verdeutlicht diese Auswertung, welches Analysepotenzial in den EB wie auch in der Verwendung von Bewertungskennziffern steckt und wie bedeutsam ein gut durchdachter Kriterienkatalog und die Kriterienbewertung sind.

Die eventuell vorhandene Eigenart eines Sektors hinsichtlich der aufgestellten Kriterien kann hier aufgrund der noch begrenzten Zahl der Projekte nur angedeutet werden (Abbildung 41). Auf der Grundlage vieler EB kann eine sektorspezifische Auswertung erfolgen und erlaubt dann auch eine genaue Beurteilung von Anträgen hinsichtlich ihrer Vorzüglichkeit in Bezug auf die Förderung und der mit ihr verbundenen Ziele. In einigen Sektoren mit vielen erfassten Projekten werden durchschnittlich 6–7 Kriterien erfüllt. Es sind jedoch zugleich Sektoren vorhanden, in denen lediglich 4–5 Kriterien erfüllt werden sollen.

Abbildung 41: Ranking der Projekte nach Sektoren; 12 Kriterien



Quelle: Erhebungsbögen.

Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden: Die hier aufgezeigte EB-gestützte Bewertung ersetzt sicherlich nicht das Fachwissen und evtl. spezifische Situationskenntnisse, die für die Beurteilung der Vorzüglichkeit von Projekten nötig ist. Sie bietet jedoch einen Ansatzpunkt, eine Vorzüglichkeit von Projekten aufzuzeigen, die für Bewilligungen eine Hilfestellung sein kann.

Vor allem offeriert die vorgestellte Analyse jedoch die Möglichkeit, Förderung in seiner Wirkung besser erfassbar zu machen. Insbesondere die Offenlegung und Skalierung von Ergebnissen und Wirkungen trägt zur Erhöhung der Transparenz der Förderung bei. Sie eröffnet zugleich Wege, zu einer Verbesserung der Steuer- und Eingriffsmöglichkeiten zu gelangen. Im Ergebnis könnte dann ein Werkzeug erarbeitet worden sein, das als hilfreiches Beurteilungs- und nach Projektabschluss auch Bewertungsinstrument der Projekte und der Förderung dienen kann. Dieser Ansatz bedarf sicherlich weiterer Diskussionen. Insbesondere die Wahl und Formulierung der Zielsetzungen der Programme bzw. Maßnahmen verlangt ein hohes Maß an Präzision, Operationalisierbarkeit sowie Realitätsnähe, weil sich daraus die anwendbaren Kriterien bzw. der Kriterienkatalog und nachfolgend die Leistungsparameter bzw. die Wirkungsmessung ergeben. Neben der Auswahl der Kriterien ist auch ihre Gewichtung für die Bewertung unerlässlich.

Mit den EB ist ein Instrumentarium zur Erhebung und Analyse von Projektdaten geschaffen worden. Der Praxistest erfolgte, indem fast ausschließlich Antragsdaten erfasst und einer ersten Auswertung unterzogen wurden. Sobald die Daten nach Abschluss der Projekte eingeflossen sind, kann von einem vollständigen Einsatz des Werkzeuges gesprochen werden. Dieser Schritt steht noch aus bzw. wird mit dem Up-date und der Ex-post-Evaluation umgesetzt.

2.3 Implementierung und Durchführung der Maßnahmen

Die Umsetzung des Programms im Marktstrukturbereich erfolgte im Wesentlichen in den Strukturen der vorausgegangenen Förderperiode. Neuerungen bezüglich der Durchführung resultieren für Gebiete außerhalb von Ziel-1-Gebieten durch den Wechsel in die Abteilung EAGFL-Garantie, wobei auch in Ziel-1-Gebieten

Aspekte wie Integrativer Ansatz, Begleitungs- und Kontrollverfahren ähnlich ausgeprägt sind. Die Neuerungen beziehen sich auf:

- das Rechnungsabschlussverfahren und die damit verbundenen Kontrollen
- ein strikteres Jährlichkeitsprinzip bezogen auf EU Mittel
- das Anlastungsverfahren
- die mit der Förderung verknüpfte Einhaltung von Mindeststandards
- das erweiterte Begleitungs- und Bewertungssystem mittels Monitoring
- Evaluation anhand von Bewertungsfragen

Für den Maßnahmenbereich V&V heben alle Bundesländer die größere Flexibilität bezüglich der Programmerstellung gegenüber der VO (EG) Nr. 951/97 hervor. Insbesondere die hinzugewonnene Flexibilität bzgl. der Verteilung und Anpassung der geplanten Finanzmittel auf die Sektoren sowie das Fehlen der in der Vorperiode restriktiven Auswahlkriterien bewirken markante Entlastungen. Im Hinblick auf das Gesamtkonzept der integrierten Programmplanung scheint die Flexibilität hingegen deutlich eingeschränkt. Die Koordinierung im integrativen Ansatz erfordert einen hohen insbesondere landesspezifischen Aufwand und behindert schnelle Reaktionen. Zusätzlich erhöhen zeitraubende Klärungsprozesse zwischen Bundesland und EU-Ebene den Aufwand für die Programmierung und die Programmumsetzung.

Durch die späte EU-Rechtssetzung (VO (EG) Nr. 1257/1999, VO (EG) Nr. 1750/1999) etc.) lastete ein enormer Zeitdruck auf der Erstellung und Einführung. Da die Genehmigung schon in der aktiven Programmperiode lag, war insgesamt zu wenig Zeit für eine ordnungsgemäße Einführung in die verwaltungsmäßige Abwicklung vorhanden. Dies gilt weitgehend auch für Änderungsanträge. Diese Problematik wurde durch notifizierungspflichtige Anpassungen der GAK weiter verschärft.

Die Einbettung des Förderprogramms in die Abteilung EAGFL Garantie gestaltete den Verfahrensablauf aufgrund vielfacher Kontrollmechanismen äußerst kompliziert. So wird die Umsetzung des Programms vor allem von den Vorgaben des Rechnungsabschlussverfahrens geprägt, das seinen Ursprung in der automatisierten Begleitung und Kontrolle von zahlreichen eher standardisierten Förderfällen hat. Das verstärkte Kontroll- und Berichtswesen inklusive Ergänzungen, Anpassungen und Nacherhebungen führten gegenüber der Vorgängerperiode zu erheblicher Mehrarbeit. Die Belastung durch Meldepflichten, Jahresberichte und Agrarstrukturbericht wird von fast allen Bundesländern als übermäßig hoch empfunden. Dabei ist es weniger die Verpflichtung zu Kontroll- und Rechenschaftsverfahren an sich, als vielmehr deren Komplexität, die als außerordentliche Belastung empfunden wird. Bei frühzeitiger Kenntnis über diese zusätzlichen Angaben wäre es möglich gewesen die Checklisten und Erfassungslisten von Anfang an entsprechend zu gestalten.

Auch die umfangreichen Erhebungsbögen zur Beantwortung der Bewertungsfragen der EU führen aufgrund der sehr detaillierten Vorgaben der Kommission und ihrer geringen Bereitschaft, davon Abstriche zu machen, sowohl bei den Unternehmen als auch den Bewilligungsbehörden zu Problemen bei der Beantwortung. Qualität und Rücklauf der Erhebungsbögen sind nicht zufriedenstellend. Die Korrekturarbeit verursachte bei

allen Beteiligten einen erheblichen Arbeitsaufwand, 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. Trotz des Aufwandes sollte die einmal initiierte Erhebung der Daten in dieser Förderperiode unverändert beibehalten werden und erst zum Programmende einer kritischen Prüfung auf Vereinfachung und Eingrenzung unterzogen werden.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Erhebungsbögen in die Bewilligungspraxis ergaben sich intensive Kontakte zu den entsprechenden Verwaltungsstellen. In diesen Diskussionen wurde die Idee geboren, für den Bereich der Fördermaßnahmen ein Internetportal zu eröffnen, das zum einen wesentliche förderrelevante Informationen bereit stellt und zum anderen als Diskussionsforum genutzt werden kann. Die dazu notwendigen Schritte wurden durch die Evaluatoren eingeleitet, die praktische Implementierung scheiterte daran, das die dafür ins Auge gefasste zentral betreuende Stelle diese Aufgaben nicht wahrnehmen konnte. Insoweit konnte zum Bedauern der Evaluatoren dem Wunsch der Beteiligten nach einer Intensivierung des Informationsaustausches leider nicht entsprochen werden.

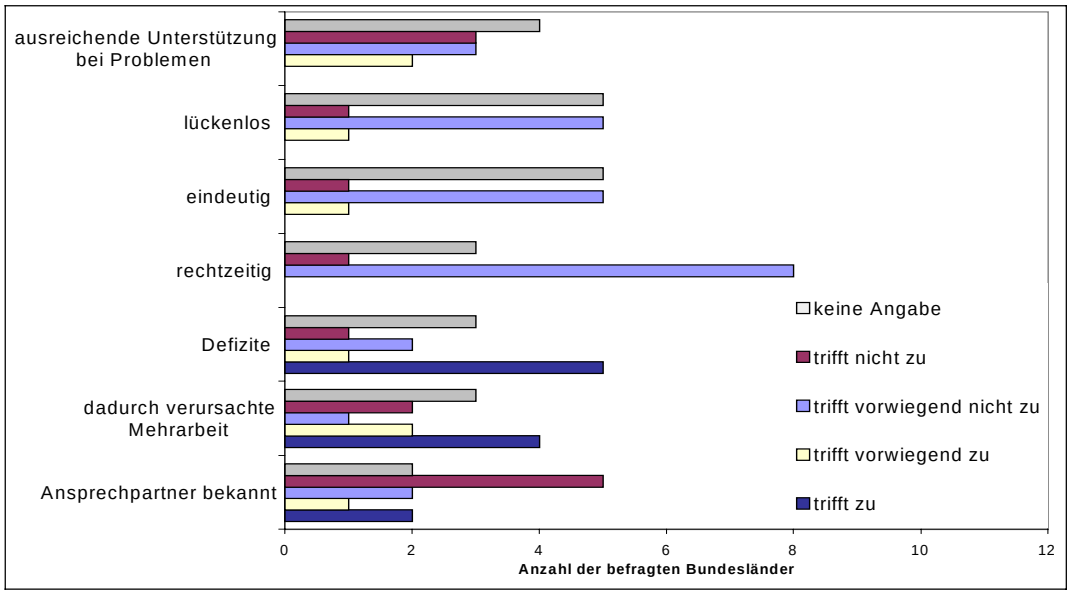
Die Einhaltung der Mindest- und Hygienestandards ist in der Regel kein Problem. Nur von zwei Bundesländern wurde dies kritisch gesehen, da die zusätzliche Prüfung einen weiteren Arbeitsvorgang verursacht, der die Abwicklung insgesamt verzögert.

Problematisch sind in Verbindung mit dem Jährlichkeitsprinzip die unterschiedlichen Haushaltsjahre der EU und der Länder. Zwei Haushaltsjahre führen zu einem deutlich höheren administrativen Aufwand, das Jährlichkeitsprinzip zu erheblichen Einbußen bezüglich einer flexiblen Reaktion auf wirtschaftliche Notwendigkeiten. Speziell bei den in der Regel größeren Investitionsvorhaben im Bereich V&V ist es oft nicht sicher, ob die formalen Voraussetzungen für Auszahlungen noch termingerecht vorliegen, da z.B. die Umsetzung von Bauvorhaben vor Ort häufig Anpassungen unterworfen ist. Kommen aus solchen Gründen im Bereich V&V Mittel nicht mehr zur Auszahlung, müssen Gelder hektisch in andere Maßnahmen transferiert werden, um eine Rückgabe an die EU-Kommission zu vermeiden. Entscheidend ist, dass der für das Gesamtprogramm ‚Ländlicher Raum' für das Haushaltsjahr genehmigte Betrag ausgegeben werden muss, da er sonst verfällt. Eine intensive sorgfältige Mittelvergabe kann in solchen Fällen nur unter Schwierigkeiten gewährleistet werden. Um diesen Ansprüchen zu begegnen, werden vereinzelt Ausweichstrategien genutzt, indem eine Genehmigung zum vorzeitigen Investitionsbeginn erteilt wird. In einzelnen Bundesländern machen etwa 90 % der Antragsteller hiervon Gebrauch, um schneller mit dem geplanten Vorhaben beginnen zu können. Allerdings tragen die Unternehmen zunächst die Investitionskosten und das Risiko bezüglich der Unsicherheit der Förderung. Erst im nächsten Schritt und ohne hinderlichen Termindruck erfolgt die Genehmigung und die fördertechnische Abwicklung. Das jeweilige Land hat sich damit den notwendigen Freiraum geschaffen, um die Nachteile bezüglich der Auszahlung durch das Jährlichkeitsprinzip zu umgehen.

Andere Durchführungsaspekte, die unterschiedliche Reaktionsweisen in den jeweiligen Bundesländern hervorriefen, beziehen sich auf die späte Rechtsetzung durch die Kommission und auf Unsicherheiten hinsichtlich einer verbindlichen Auslegung der Rechtstexte. Ein zentraler Kritikpunkt war aus Sicht der Beteiligten

in den Ministerien die oft lückenhafte, verspätete und nicht widerspruchsfreie Information, die sie aus Brüssel erhielten (vgl. Abbildung 42).

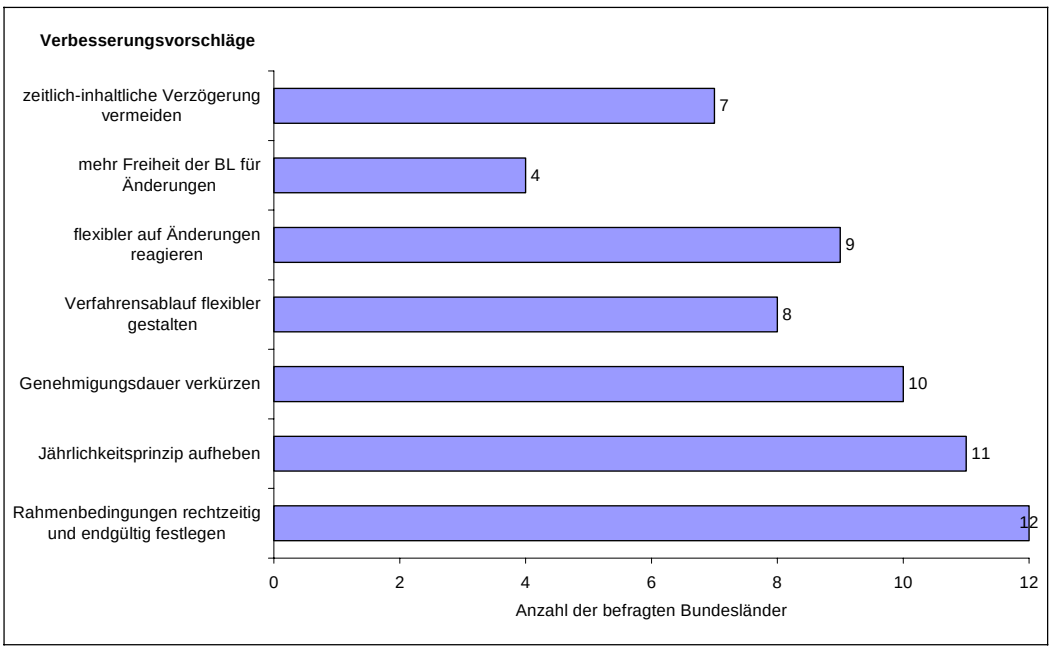
Abbildung 42: Informationspolitik der EU Kommission



Quelle: Aussagen der Vertreter in den Bundesländern 2002.

Um die Ursachen dieser nur unzulänglich funktionierenden Kooperation zu ermitteln und Kriterien für eine besser funktionierende Beziehung zu identifizieren, wurden die Beteiligten nach ihren Vorschlägen befragt, wie die Zusammenarbeit auf dieser Ebene verbessert werden könnte (vgl. Abbildung 43).

Abbildung 43: Verbesserungsvorschläge der Bundesländer



Quelle: Aussagen der Vertreter in den Bundesländern 2002.

Die Verbesserungsvorschläge weisen einerseits auf eine Art technischer Verhaltensweisen wie verbindliche Zeitschienen, Verspätungen vermeiden, schnelle Bearbeitung hin, andererseits werden mit Begriffen wie Pünktlichkeit, flexibler Umgang, mehr Eigenständigkeit und Unmissverständlichkeit auch qualitative Aspekte angesprochen.

2.4 Schlussfolgerungen

Die Förderung erfolgt in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlicher sektoraler Breite. Während einige Länder bereits in ihren Programmen unter Nutzung der durch die VO eröffneten Spielräume bestrebt waren, möglichst viele Sektoren einzubeziehen, um sich Förderoptionen im langen Förderzeitraum ohne Änderungsanträge zu schaffen, haben andere in ihren Programmen bewusst Schwerpunkte der Förderung durch eine Begrenzung auf wenige Sektoren gesetzt.

Die höchsten Gesamtinvestitionen im Rahmen aller bis 31.12.2002 bewilligten Projekte weisen bislang Bayern, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz auf. Bei den öffentlichen Ausgaben ist die Reihenfolge deutlich anders. Hier liegt Mecklenburg-Vorpommern an der Spitze, gefolgt von Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Bayern und Rheinland-Pfalz. Dies liegt vor allem an unterschiedlichen Förderbedingungen.

Am weitesten fortgeschritten in der Umsetzung des Programmbestandteils V&V gemessen an den ursprünglichen Planungen für die gesamte Förderperiode sind RP, MV, ST und Ni. Mehrere Länder haben allerdings erst etwa 10 % der geplanten Mittel ausgegeben.

Mehr als 2 Drittel der öffentlichen Ausgaben entfallen bisher auf Milch (MI), Obst und Gemüse (O&G), Kartoffeln (KA) sowie Blumen und Zierpflanzen (B&Z). Die Förderung der beiden zuletzt genannten Sektoren wird vielfach damit begründet, dass diese Sektoren keiner Marktordnungsregelung unterliegen, wenn man von Stärkekartoffeln absieht, und über die Förderung im Bereich der Marktstrukturverbesserung auch die Landwirtschaft unter Beachtung der Marktverhältnisse unterstützt wird.

Auffällig ist die geringe Bedeutung der geförderten Projekte im Bereich der Ökoprodukte bzw. der Produkte mit regionaler Herkunft. Das politisch motivierte Angebot findet derzeit in der Praxis selten den erwarteten Zuspruch. Im Bereich Öko ist dabei allerdings zu beachten, dass Unternehmen, die Öko-Produkte herstellen oder vermarkten, häufig auch konventionelle Produkte erzeugen bzw. vermarkten und dann unter Verzicht auf die meist höheren Fördersätze im Bereich Öko im Rahmen der jeweiligen Sektoren gefördert werden. Eine investitionsspezifische Aufteilung in die Bereiche Öko bzw. konventionell ist in der Praxis meist nicht mit vertretbarem Aufwand möglich.

Die Daten der Erhebungsbögen erlauben in weiten Teilen eine Beantwortung der Bewertungsfragen der Kommission, z.B. im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Bedeutung von Qualitätsaspekten oder den Erzeugernutzen. Unter diesem Gesichtpunkt sollten die Erhebungsbögen im bisherigen Umfang beibehalten werden, zumal sich bei größerer Fallzahl korrekter Erhebungsbögen die Auswertungsmöglichkeiten noch erweitern können.

Dies sollte auch im Hinblick auf den interessanten Aspekt, Auswertungen der EB für ein Ranking von Förderanträgen nach ‘Vorzüglichkeit’ und für eine systematische Erfassung der Wirkungen von Fördermaßnahmen anhand eines im Rahmen der Auswertungen der Erhebungsbögen entwickelten Instrumentariums genutzt werden. Mit einem solchen Werkzeug könnten sich Möglichkeiten eröffnen, Förderung transparenter zu machen sowie die Steuer- und Eingriffsmöglichkeiten zu verbessern, wenn es gelingt, die wesentlichen Kriterien im Diskussionsprozess aller Beteiligten zu identifizieren, zu operationalisieren und eine Gewichtung für die Bewertung zu finden.

Die maßgeblich von der EU bestimmten Rahmenbedingungen der Förderung wurden zu spät endgültig festgelegt und damit eine wichtige Voraussetzung für partnerschaftliche Zusammenarbeit verletzt. Spätestens ein Jahr vor Beginn der nächsten Förderperiode sollten die notwendigen Verordnungen und Durchführungsbestimmungen vorliegen. Anpassungen des national relevanten Rechtsrahmens wie etwa die zur Kofinanzierung genutzte GAK sollten ebenfalls rechtzeitig feststehen, um durch das Notifizierungsprocedere nicht eine zusätzliche Verzögerung des Programmstarts zu verursachen.

Die lange Genehmigungsdauer sowohl des Programmantrages als auch von Änderungsanträgen ist vor dem Hintergrund des Jährlichkeitsprinzips und der Notwendigkeit einer schnellen Reaktion auf Marktentwicklungen in der Ernährungswirtschaft nicht sachgerecht und muss dringend beschleunigt werden. Eine Verlagerung von Entscheidungskompetenz in die Regionen im Rahmen definierter Plafonds für das Gesamtprogramm könnte hier ebenfalls Entlastung bringen und die ‚vor Ort’ liegende Kompetenz mehr nutzen. Dies entspräche auch dem gestellten Anspruch der Subsidiarität.

Literaturverzeichnis

ABl. EU (Amtsblatt der Europäischen Union), versch. Nrn. und Jgg.

BMVEL, Ref. 421 (2002): Ergebnisse des Monitoring 2000/2001. Vorlage zur Sitzung der Marktstrukturreferenten am 29.10.2002 in Bonn.

BMVEL, Ref. 421 (2003): Analyse über die Grundsätze zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte. Vorlage für Marktstrukturreferenten vom 28.07.2003.

BMELF, Ref. 521 (1998): 25 Jahre Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Bericht über die Fachtagung 14. bis 16. Juli 1998 in Schwerin, Bonn.

BMELF, Ref. 521 (1999): Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland1994 –1996. Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Bonn.

Bundesrechnungshof (2002): Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn, 2002.

BUNNIES H.; HÜLSEMEYER F.; LORENZ G.; SCHMIDT C. (2001): Zur Effizienz des Marktstrukturgesetzes im Bereich der pflanzlichen und der tierischen Produktion. Institut für Ökonomie der Ernährungswirtschaft, Bundesanstalt für Milchforschung, Kiel.

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; 2003): Föderalismusreform aus ökonomischer Sicht. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 72 (2003), 3. Berlin 2003.

Europäischer Rechnungshof (2003): Sonderbericht Nr. 7/2003 über die Durchführung der Programmplanung für die Strukturfondsinterventionen des Zeitraums 2000–2006, ABl. EU, C 174, vom 23.07.2003

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). BGBl Teil 1, Nr. 59. 2004. 2-9-1998.

HEINRICH J. (2003): Erzeugerzusammenschlüsse – wichtiger denn je. Veröffentlichung in Neue Landwirtschaft Kooperation 4/2003, S. 30–32.

HENDRIKSE, G.; BIJMAN, J. (2002): Ownership Structure in Agrifood Chains: The Markting Cooperative. American Journal of Agricultural Economics, 84 (1), Febr. 2002, S. 104–119.

ISA Consult (2000): Branchenreport der nordrhein-westfälischen Ernährungswirtschaft Entwicklungen und Trends, Zusammenfassungen und Ergänzung der zwölf Teilbranchenreporte. Sept. 2000.

KIENLE, A. (2003): Weniger Geld für Fördermaßnahmen – Wie soll es weitergehen? Deutsche Bauernkorrespondenz 6: 8–10.

MARGEDANT, U. (2003): Die Föderalismusdiskussion in Deutschland. Aus Poltik und Zeitgeschichte. Beilage B 29–30/2003 zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘ vom 14. Juli 2003, S. 14–23.

OSTERBURG, Bernhard; STEGMANN, Susanne; BECKER, Heinrich (2002): Analysen zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000: Potenzialanalyse zur Verwendung von Modulationsmitteln in der 2. Säule. Unveröffentlichte Studie im Auftrag des BMVEL von der FAL und FAA, Braunschweig.

RECKE, H.-J.; SOTZEK, M. (1970): Marktstrukturgesetz mit Erläuterungen und Materialien. Hildesheim, 1970.

TRAUPE C. (2003): Schweine mästen und vermarkten wie die Dänen? Veröffentlichung in top agrar 6/2003, S.32–37.

TREYER E. (1996): Marktstrukturpolitik in der Agrar- und Ernährungswirtschaft. Dissertation Universität Hohenheim.

WENDT, H.; EFKEN, J.; KLEPPER, R.; v. LEDEBUR, O. (2001; unter Mitarbeit von UETRECHT, I.; PÖLKING, A.): Ex-Post-Evaluierung von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) 951/1997 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland im Fördergebiet außerhalb Ziel 1. –Endbericht. Unveröffentlichtes Manuskript. Teil I bis V. Braunschweig, Dezember 2001.