AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

GOOD GOVERNANCE ALS HERAUSFORDERUNG FÜR INVESTITIONSFÖRDERUNG IM BEREICH DER VERARBEITUNG UND VERMARKTUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER ROHWAREN

Volker Krah, Josef Efken, Jochen Nölle, Martin Schäfer, Annette Trefflich, Inge Uetrecht, Heinz Wendt[*]

Abstract:

Gegenstand dieses Beitrags ist die Frage, inwieweit das Prinzip Good Governance im Förderbereich „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ Anwendung findet und welche Maßnahmen dazu führen können, diesem Prinzip gerecht zu werden. Dabei wird empirisch ermittelt, inwieweit bestimmte Aspekte der Good Governance Definition in den jeweiligen Länderprogrammen verwirklicht sind und welche Indikatoren sich als nützlich erwiesen haben. Abschließend wird ein Verfahren vorgestellt bei dem über eine Gewichtung von Zielen ein Ranking von Projekten nach ihrem Zielbeitrag ermöglicht wird.

Keywords: Investitionsförderung, Ernährungsindustrie, Wirkungsmessung, Projektauswahl

1 Einleitung und Problemstellung

Im Zeitraum 1991 bis 2004 wurden in Deutschland insgesamt etwas mehr als 1,12 Mrd. Euro an nationalen öffentlichen Fördermitteln im Bereich der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte (V+V) ausgezahlt. Gegenwärtig sind diese Fördermaßnahmen Bestandteil der Programme zur Förderung des ländlichen Raumes[1], die für den Zeitraum 2000 bis 2006 von den einzelnen Bundesländern erstellt wurden. In der aktuellen Förderperiode sollen knapp 200 Mio. Euro an öffentlichen nationalen Mitteln ausgegeben werden.

Die Fördermaßnahmen werden von den einzelnen Bundesländern umgesetzt und richten sich vornehmlich an Unternehmen der Ernährungsindustrie, die Abnehmer landwirtschaftlicher Rohwaren sind. In den jeweiligen Landesprogrammen werden die Förderziele und

[*] M.Sc. Volker Krah, Dr. Josef Efken, M.Sc. Jochen Nölle, Dr. Martin Schäfer, Dr. Annette Trefflich, Dr. Inge Uetrecht, Dr. Heinz Wendt, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, volker.krah@fal.de. Der Beitrag wurde erstellt im Rahmen der 46. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (GeWiSoLa) in Gießen vom 04.-06. Oktober 2006.

[1] Gemäß Verordnung (EG) 1257/1999 in den alten Bundesländern bzw. VO (EG) 1260/1999 in den neuen Bundesländern (Ziel-1 Gebiet).

-bedingungen festgelegt. Die Förderung wird aus Bundes-, Landes- und EU-Mitteln finanziert, die nationalen Mittel stammen in den meisten Fällen aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), die EU-Mittel aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)[2] zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Die Programmierung wird damit zu einer komplexen Aufgabe, da die Vorschriften verschiedener politischer Ebenen, d.h. zugleich die Interessen verschiedenster politischer Akteure zu berücksichtigen sind.

Gegenstand dieses Beitrags ist die Frage, inwieweit das Prinzip *Good Governance* innerhalb derart komplexer Rahmenbedingungen im Förderbereich „Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ (V+V) Anwendung findet und welche Verfahren gegebenenfalls dazu beitragen, diesem Prinzip besser gerecht zu werden. Dabei soll empirisch ermittelt werden, inwieweit bestimmte Aspekte der *Good Governance* Definition aus dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ in den jeweiligen Länderprogrammen verwirklicht sind und welche Verbesserungen diesbezüglich nötig und möglich sind (vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2001). Basis der Analyse sind Arbeiten, die im Rahmen der Evaluation der Fördermaßnahme V+V durchgeführt wurden.

Zunächst wird ein Überblick über den *Governance*- und den *Good Governance* Ansatz gegeben um anschließend die in 14 Länderprogrammen formulierten Ziele und Indikatoren hinsichtlich der Anforderungen von *Good Governance* zu analysieren. Danach werden einige Indikatoren aufgezeigt, die nach den Erfahrungen im Rahmen der Evaluation der Fördermaßnahme *Good Governance* Prinzipien erfüllen können. Anschließend wird eine mögliche Weiterentwicklung des Ziel-Indikator-Systems vorgestellt, welches zum Ranking von Projekten eingesetzt werden kann.

2 Good Governance

2.1 Governance und Good Governance

Der Begriff *Good Governance* ist seit Mitte der 80er Jahre zur Bewertung der politischen Praxis gebräuchlich und stellt eine normative Ausprägung des in verschiedenen Disziplinen gebräuchlichen Begriffs *Governance* dar (BENZ, 2004: 18). Dieser Begriff wurde in der Ökonomie geprägt. Oliver Williamson bezeichnete mit *Governance* ursprünglich „institutionelle Regelungen in Unternehmen, d.h. die Leitungs- und Verwaltungsstrukturen sowie die vertikalen und horizontalen Interaktionsmuster des Unternehmens“ (BENZ, 2004: 15).

Der interne gesellschaftliche Wandel wie auch die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaftsbedingungen bis auf regionaler Ebene führen zu pluralistischen und partizipativen Entscheidungsstrukturen (TAVISTOCK INSTITUTE LONDON 2003: 3, 5f.). Mit dieser Entwick-

[2] ebenda

lung ist die Diskussion um neue Verhaltensformen der öffentlichen Entscheidungsträger verknüpft (vgl. z.B. KOOIMAN, 2002: 72ff.; RHODES, 1996). Nicht nur an die öffentliche Administration - verbunden mit dem Begriff des New Public Management (NPM) - wurden Forderungen etwa nach mehr Transparenz, Effizienz, Bürgernähe etc. gestellt (TAVISTOCK INSTITUTE LONDON, 2003: 3f.), sondern der politische Entscheidungsprozess und das politische Handeln sollte die Interessen der zunehmend vielfältigeren und mündigeren Gesellschaft stärker einbinden, um besser als in der Vergangenheit auf Herausforderungen zu reagieren (JUD et al., 2000: 37f.; WONG, 2000: 57f.). Daneben wird eine stärkere öffentliche Rechtfertigung politischen Handelns eingefordert indem die Aktivitäten in ihrer Wirkung gemessen und beurteilt werden (Accountability) (BROADBENT et al., 2003). Voraussetzung dafür ist, dass zu Beginn einer politischen Aktivität die angestrebten Ziele und Wirkungen so klar definiert und quantifiziert werden, dass sie überprüfbar sind. Sind solche Voraussetzungen nicht gegeben, ist eine Rechtfertigung der Maßnahme sehr schwierig und sollte in letzter Konsequenz einen Verzicht auf die Maßnahme bewirken.

Aus diesen Forderungen erwuchs die normative Ausprägung des *Governance* Begriffs *Good Governance*, der zunächst im entwicklungspolitischen Kontext insbesondere von der Weltbank verwendet worden ist. Später wurde der Begriff von anderen multilateralen Organisationen (z.B. Weltbank, UN, OECD) übernommen welche eigene Kriterien festlegten (vgl. HILL 2005: 223ff.).

Neben dem inhaltlichen Aspekt ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung, dass die Kriterien insgesamt ein Qualitätsmanagementsystem politischen Handelns widerspiegeln. Damit ist unmittelbar eine Messung und eine Bewertung verbunden, die wiederum erhebliche Anforderungen an verfügbare Informationen stellen, d. h. ein Monitoring politischen Handelns bedingen.

Aufgrund der Tatsache, dass die hier betrachteten Fördermaßnahmen mit EU-Mitteln kofinanziert werden, erscheint es sinnvoll, im Folgenden die *Good Governance* Kriterien des Weißbuchs „Europäisches Regieren“ heranzuziehen. Hier werden fünf Grundsätze guten Regierens genannt: *Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität* und *Kohärenz.* Diese Grundsätze gelten für alle Regierungsebenen (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2001: 13). Die vorhandenen Daten und Informationen aus der Evaluierung der Fördermaßnahme V+V erlauben insbesondere eine Untersuchung des Grundsatzes *Effektivität*. Im Folgenden soll analysiert werden, inwieweit dieser Grundsatz bei der Planung und Durchführung der Förderung im Bereich V+V in Deutschland eingehalten wird.

Laut Weißbuch erfüllt eine Politik den Grundsatz der *Effektivität,* wenn sie auf klaren Zielen, Folgenabschätzungen und gegebenenfalls Erfahrungswerten basiert. Sie muss in einer Weise durchgeführt werden, „die im Verhältnis zu ihren Zielen angemessen ist, und […] die Ent-

scheidungen [müssen] auf der geeigneten Ebene ergriffen werden“ (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2001: 13).

2.2 Operationalisierung

Die Fördermaßnahmen im Bereich V+V werden zum weit überwiegenden Teil über die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sowie über den EAGFL finanziert. Dementsprechend wurden auf den drei Verwaltungsebenen Ziele formuliert: Auf EU-Ebene in Artikel 25 der VO 1257/1999, auf nationaler Ebene in den Grundsätzen des GAK-Rahmenplans und auf Länderebene in den jeweiligen Landesprogrammen. Nach dem Grundsatz *Effektivität* soll im Folgenden geprüft werden, ob die Mittel zielgerichtet eingesetzt werden, d.h. klare Ziele mit quantitativen Angaben der Zielrichtung und -größe (quantitativ/qualitativ) formuliert wurden. Hierzu werden Zielsetzungen und Indikatoren aus 14 Landesprogrammen[3] analysiert.

Die Untersuchung, inwieweit dem Kriterium Effektivität bei der Investitionsförderung im Bereich V+V entsprochen wird, setzt Prüfungskriterien voraus. Für die Zielformulierung gilt, dass die Ziele und Unterziele konfliktfrei und möglichst eindeutig ohne Überschneidungen formuliert werden. Darüber hinaus sind eindeutige Maßstäbe notwendig, die Auskunft über das Ausmaß der Zielerreichung ermöglichen. Dazu ist in der Regel die Festlegung und Ermittlung quantifizierter operationeller Ziele und dazugehöriger Indikatoren notwendig, einschließlich exakter Angaben über die Ausgangssituation und die angestrebten Zielgrößen (vgl. BRÖSSE, 1972: 44; STRUFF et al., 1979: 29). Das ist Voraussetzung für die Einschätzung zukunftsgerichteten Handelns sowie die Erfolgskontrolle. Indikatoren werden dabei als Kennzahlen betrachtet, die einen Sachverhalt eindeutig beschreiben und präzise Einschätzungen des Zustandes erlauben. In der Regel sollen Indikatoren die Eigenschaft besitzen, stellvertretend für eine Vielzahl möglicher Daten einen Untersuchungsgegenstand (in diesem Fall ein operationelles Ziel) möglichst treffend zu charakterisieren (vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002: 27). Im Ergebnis ist jedem operationellen Ziel zumindest ein Indikator zugeordnet. Die ermittelten Ausprägungen der Indikatoren geben Auskunft über die Zielerreichung und können dann über die Ebenen einer Zielhierarchie zu Aussagen über globale Ziele verdichtet werden.

3 Good Governance in den Landesprogrammen im Bereich V+V

In den Programmen und Maßnahmen werden von den Bundesländern der Bedarf für die Förderung begründet und eine Interventionslogik formuliert. Diese soll die Kausalität zwischen dem geleisteten Input und dem ermittelten Bedarf darstellen. Die mit den Programmen erziel-

[3] In den Bundesländern Saarland und Berlin gibt es in der aktuellen Förderperiode keine EU-kofinanzierte Förderung im Bereich V+V

ten Wirkungen untergliedern sich in Output (durch das Programm erzeugte Güter und Leistungen) und Auswirkungen (durch das Programm bewirkte sozioökonomische oder ökologische Veränderungen). Die Auswirkungen können unterteilt werden in kurzfristige und längerfristige Auswirkungen. Zur Überprüfung des Erreichungsgrades der Ziele dienen Indikatoren, welche ebenfalls in den Programmen festgelegt werden (vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 1997: 14f.).

Im Folgenden sollen die in den Landesprogrammen formulierten Ziele und Indikatoren bzw. Indikator-Zielgrößen-Paare auf ihre Aussagekraft untersucht werden. Zur Prüfung lassen sich folgende Kategorien, die der Messung der Qualität der Zielangaben dienen, bilden:

1) Indikatoren, bei denen eine quantifizierbare Ausgangs- und Zielgröße angegeben wurde (Beispiel: Anstieg des Anteils anerkannter Qualitäts- bzw. Umweltzertifikate von 10 % auf 50 % bei den geförderten Unternehmen).
2) Indikatoren, bei denen eine quantifizierbare Zielgröße angegeben wird, aber keine Angaben zur Ausgangsgröße (Beispiel: Erhöhung der Angebotsbündelung durch Erzeugergemeinschaften um 20 %).
3) Indikatoren, die die erwünschte Wirkung qualitativ ohne Angabe quantifizierbarer Zielgrößen beschreiben (Beispiel: Bekanntheitsgrad der Erzeugnisse erhöhen).

Von den drei Indikatorkategorien liefert nur Kategorie 1 aussagekräftige Ergebnisse. Indikatoren der Kategorie 2 suggerieren zwar eine Quantifizierbarkeit, diese ist allerdings häufig nicht gegeben, da eine Definition und die Angabe der Ausgangsgröße fehlt. Mit qualitativen Wirkungsbeschreibungen, wie bei den Indikatoren der Kategorie 3, sind ebenso wenig Wirkungen messbar.

Betrachtet man die Landesprogramme allein unter dem Aspekt, wie viele Indikatoren für die Ziele vorhanden sind, fällt auf, dass zwar eine Vielzahl von Zielen formuliert wird, diese jedoch nur sehr unzureichend durch Wirkungsindikatoren untermauert werden.

Wie in Tabelle 1 zu sehen ist, ergibt sich bei der Auswertung der 14 Landesprogramme hinsichtlich Zielen und Indikatoren ein sehr uneinheitliches Bild: Die Anzahl formulierter Ziele im Bereich V+V bewegt sich in einem Bereich von 4 bis 41. Durchschnittlich wurden knapp 19 Ziele formuliert. Dem stehen durchschnittlich gut 11 Indikatoren gegenüber, die sich in einem Bereich von 1 und 39 pro Programm bewegen. Berücksichtigt man nur die als aussagekräftig klassifizierte Kategorie 1, so bewegt sich die Anzahl zwischen 0 und 6. Im Durchschnitt über alle Programme gibt es etwa 3 aussagekräftige Wirkungsindikatoren je Maßnahme.

Tabelle 1: Anzahl von Zielen und Wirkungsindikatoren pro Landesprogramm

	Maximum	Minimum	Durchschnitt
Ziele	41	4	18,7
Indikatoren Kat. 1-3	39	1	11,3
Indikatoren Kat. 1	6	0	2,8

Quelle: Eigene Auswertung.

Da einzelne Indikatoren nur einen Beitrag zur Zielmessung leisten, nicht aber vollständig den Erreichungsgrad einzelner Ziele abbilden können, ist es erforderlich, dass einzelnen Zielen mehrere Indikatoren zugeordnet sind. In sämtlichen Landesprogrammen übertrifft jedoch die Anzahl der Ziele die Anzahl aussagekräftiger Indikatoren bei weitem. Aussagen über die Zielerreichung sind demzufolge mit den zur Verfügung gestellten Wirkungsindikatoren nicht möglich. Insoweit werden die Programmteile V+V den *Good Governance* Anforderungen nicht gerecht. Anscheinend erfüllen Wirkungsindikatoren hier oft lediglich Alibifunktionen bei der Erstellung, denn belastbare Aussagen zur Zielerreichung nach Abschluss der geförderten Maßnahmen sind nicht möglich und vielleicht auch nicht erwünscht.

4 Eignung von Kennzahlen/Maßstäben in der Praxis

Außer in den Landesprogrammen finden sich Zielformulierungen in der EU-Verordnung 1257/99. Diese Ziele flossen in fünf Bewertungsfragen[4] der EU-Kommission ein, welche von der EU-Kommission als Grundlage der Evaluierung der Fördermaßnahmen im Bereich V+V vorgegeben sind (vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2000: B22-24). Im Rahmen der durchgeführten Evaluation wurden die von der Kommission zur Beantwortung der Bewertungsfragen vorgeschlagenen Indikatoren verwendet. Die dabei gewonnenen Erfahrungen erlauben eine Beurteilung, inwieweit sich die vorgeschlagenen Indikatoren zur Wirkungsanalyse eignen.

Von den Begünstigten wurde abgefragt, welcher Anteil der Investition den einzelnen Zielen aus VO 1257/99 zugeordnet wird.

[4] Die Bewertungsfragen beziehen sich auf Wettbewerbsfähigkeit, Qualitätsverbesserung, Auswirkung auf die Landwirtschaft, Tierschutz und Umwelt.

Tabelle 2: Ziele der VO 1257/99 und anteilige Investitionssummen

Nr.	Ziele	Anteilige Investitions-summe in 1000 €	Anteil
1	Ausrichtung der Erzeugung an der voraussichtlichen Marktentwicklung	339.132	23,4%
2	Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten	137.781	9,5%
3	Verbesserung bzw. Rationalisierung der Vermarktungswege	122.717	8,5%
4	Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren	225.641	15,6%
5	Verbesserung der Aufmachung und Verpackung der Erzeugnisse	59.985	4,1%
6	Bessere Nutzung bzw. Entsorgung der Nebenprodukte und Abfälle	22.565	1,6%
7	Anwendung neuer Techniken	67.719	4,7%
8	Förderung innovativer Investitionen	173.126	11,9%
9	Verbesserung und Überwachung der Qualität	117.931	8,1%
10	Verbesserung und Überwachung der Hygienebedingungen	62.767	4,3%
11	Umweltschutz (z.B. Ressourcenschonung, Abwasseraufbereitung)	115.015	7,9%
12	Verbesserung des Wohlbefindens der Tiere *	4.384	0,3%
	Gesamtinvestitionssumme	1.448.763	100%

* Fehlt in der VO 1257/99, ist aber zur Ermittlung von sogenannten „Grünen Investitionen“ im Rahmen des Monitoring der EU notwendig.
Quelle: Eigene Erhebung.

In Tabelle 2 sind die Ziele sowie die ihnen zugeordneten Fördersummen von 624 Projekten dargestellt. Hier spiegelt sich die subjektive Einschätzung der wesentlichen Investitionsmotive wider. Das differenzierte Angebot an Zielen ermöglicht eine der tatsächlichen Ausrichtung der jeweiligen Investition am ehesten gerecht werdende Auswertung. Es kann aufgezeigt werden, dass Unternehmen mit Investitionen tatsächlich verschiedene Entwicklungen anstoßen bzw. realisieren wollen.

Bei dem Versuch, die von der EU formulierten Ziele für Wirkungsanalysen im Rahmen der Evaluation zu verwenden, ergeben sich mehrere Probleme: Zum einen sind die Ziele nicht trennscharf formuliert. So ergeben sich beispielsweise Überschneidungen und Abgrenzungsprobleme zwischen den Zielen 1 und 2, den Zielen 7 und 8 oder den Zielen 7 und 11. Abgrenzungsschwierigkeiten führen einerseits zu einer Unschärfe in den Antworten der Begünstigten, andererseits wird unabhängig davon eine trennscharfe Analyse und Interpretation verhindert.

Außerdem ist es für einige Ziele nur mit sehr hohem Aufwand möglich, Aussagen über ihre Erreichung zu treffen. So müsste beispielsweise zur Beurteilung des Grades der Zielerreichung bei den Zielen 1 und 2 verglichen werden, inwieweit die Investitionen dem tatsächlich gegebenen Marktgeschehen in oft kleinen Marktsegmenten entsprechen. Ferner ist nicht klar, was sich z.B. bei Ziel 2 hinter dem Terminus „Neue Absatzmöglichkeiten“ verbirgt: Unklar bleibt, ob neue Produkte, neue Absatzwege, neue Märkte (inhaltlich oder räumlich) oder alles miteinander gemeint sind. Insoweit mangelt es schon bei der Zielnennung in der Verordnung an der entsprechenden Zielklarheit wie sie von den *Good Governance*-Prinzipien gefordert wird.

Auch vermeidet es die EU-Kommission, den Zielen Zielgrößen zuzuordnen. Wird dies als Aufgabenbereich der programmumsetzenden Bundesländer angesehen, so hat die Kommission zumindest bei der Genehmigung der Programme versäumt, auf die dortige mangelhafte Umsetzung zu reagieren.

Für eine Ziel-Wirkungsanalyse ist es problematisch, wenn gleich mehrere Ziele mit einer Intervention verbunden sind. Die Zuordnung wird komplex, da Ursache-Wirkungsbeziehungen nicht präzise herausgefiltert werden können. Aber vor allem entziehen sich die mit der Investition verbundenen Wirkungen einer Beurteilung, wenn keine Zielhierarchien aufgestellt werden. Solange nicht klar ist, welches Ziel von größerer Bedeutung ist, können Zielkonflikte nicht geklärt werden. Führt etwa der Einstieg in die Erzeugung von Convenience-Produkten zu einer verbesserten Absatzsituation bei deutlich steigendem Ressourcenverbrauch, ist es unumgänglich, eine Priorisierung der Ziele vorzunehmen. Auch in diesem Punkt mangelt es an Zielklarheit und Zielkonsistenz im Sinne von *Good-Governance*.

Einige von der Kommission vorgeschlagene Indikatoren erwiesen sich im Laufe der Evaluation als geeignet, um Aussagen über bestimmte Wirkungen zu treffen. Auf einige aussagekräftige Indikatoren soll im Folgenden näher eingegangen werden.

Einsatz Qualitätsmanagementsysteme: Die Anwendung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) ist als Indikator für mehrere der oben angeführten Ziele geeignet. Gemessen wird die Anzahl verwendeter QMS vor und nach der Investition. Aussagen sind zu den Zielen Qualität (Ziel 9), Hygiene (Ziel 10) und Tierschutz (Ziel 12) möglich. Daneben ist dieser Indikator geeignet, um Aussagen über Änderungen der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu treffen, da davon ausgegangen wird, dass bei Verwendung von QMS Prozesse detaillierter hinterfragt und Verbesserungen kontinuierlich angestrebt werden (Kostensenkung, Effizienzsteigerung). Außerdem wird eine Listung im LEH zunehmend überhaupt erst dadurch ermöglicht.

Arbeitsproduktivität: Der Indikator Arbeitsproduktivität wird als Quotient aus dem Wert produzierter Erzeugnisse und der Anzahl Beschäftigter ermittelt. Steigt die Arbeitsproduktivität, kann dies als positive Wirkung insbesondere auf Ziel 4 „Verbesserung bzw. Rationalisierung der Verarbeitungsverfahren“ und Ziel 7 „Anwendung neuer Techniken“ gewertet werden. Dies ist gleichzeitig ein Beitrag zu einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit. Absolute Zahlen haben jedoch aufgrund der Schwankungen zwischen den unterschiedlichen Produktbereichen nur sehr wenig Aussagekraft.

Stückkosten: Die Stückkosten werden als Summe aus Material- und Personalaufwand dividiert durch die Menge produzierter Erzeugnisse errechnet. Sie dienen ebenso wie die Arbeitsproduktivität als Indikator für die Ziele 4 und 7 und damit als Indikator für Wettbewerbsfähigkeit.

Wertschöpfung: Die Wertschöpfung wird näherungsweise aus dem Umsatz abzüglich Handelswarenumsatz und Materialaufwand errechnet. Als Indikator kann sie für Aussagen bezüglich Schaffung von Einkommen, Qualität (Ziel 9) und Wettbewerbsfähigkeit herangezogen werden.

Rohwarenbezug: Die Entwicklung des Rohwarenbezuges kann als Indikator für die Auswirkungen auf den landwirtschaftlichen Sektor verwendet werden. Eine Steigerung des wertmäßigen Rohwarenbezugs hat positive Wirkungen auf die Erlöse der liefernden Landwirte. Positive Wirkungen auf den Erzeuger landwirtschaftlicher Grunderzeugnisse sind nach Artikel 26 Abs. 2 VO 1257/99 Fördervoraussetzung und somit auch als Ziel der Förderung zu interpretieren.

Vertragsbindung: Ähnlich wie die Entwicklung des Rohwarenbezugs kann die Entwicklung des Vertragsbindungsanteil als Indikator für eine Verbesserung der Situation landwirtschaftlicher Erzeuger herangezogen werden. Eine Erhöhung des Vertragsbindungsanteils führt zu mehr Absatzsicherheit, was insbesondere in gesättigten Märkten relevant ist.

Arbeitsplätze: Die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist Ziel für das gesamte Programm und besonders bedeutsam in Ziel 1 Gebieten. Als Indikator kann hier die Anzahl geschaffener Arbeitsplätze herangezogen werden. Dies ist jedoch nur eine Bruttobetrachtung, da nicht erfasst wird, ob in anderen Betrieben oder Betriebsteilen aufgrund der geförderten Investition Arbeitsplätze verloren gingen.

Die skizzierten Indikatoren erlauben eine Überprüfung von Förderzielen bei den geförderten Unternehmen. Ihre Etablierung in der Förderpraxis würde daher ein geeigneter Schritt in Richtung *Good Governance* sein. Allerdings ist ihre verallgemeinerte Interpretation mit dem erheblichen Mangel behaftet, dass es sich bei den gemessenen Wirkungen um Bruttoeffekte in den geförderten Betrieben handelt und Nettoeffekte[5] kaum mit vertretbarem Aufwand zu ermitteln sind.

5 Zweckmäßige Auswahl von Projekten bei mehreren Zielsetzungen

Bisher liegt der Nutzen der Indikatoren in einer nachträglichen Messung und Beurteilung von Wirkungen. Ebenso gut können die Indikatoren unmittelbar zur Beurteilung von Projekten genutzt werden. Diese Vorgehensweise birgt den Vorteil, dass die politischen Zielsetzungen bereits bei der Umsetzung der Maßnahme (Projektbewilligung) einfließen. Im Gegensatz zur gängigen Förderpraxis, in der die Projektbewilligung eher formalen Charakter hat, können so Projekte nach der Höhe des Zielbeitrags ausgewählt werden. Im Sinne von *Good Governance*

[5] Ein Beispiel für die mögliche Diskrepanz zwischen Brutto- und Nettoangaben ist die Erhöhung des Arbeitskräfteeinsatzes, des Rohwarenbezugs und der Wertschöpfung in einem geförderten Betrieb (Bruttoangeben), wenn unberücksichtigt bleibt, dass an anderer Stelle zwei Betriebe geschlossen wurden (Nettoangaben).

trägt dies zur Verbesserung der Effektivität bei, da eine höhere Übereinstimmung zwischen politisch festgelegten Zielen und der administrativen Umsetzung gegeben ist.

Voraussetzung für eine Projektauswahl ist, dass die Politik Ziele priorisiert. Dies ist bislang, wie geschildert, nur ungenügend geschehen, was dazu führte, dass bei der Vielzahl formulierter Ziele jedes Projekt irgendeinen Beitrag zur Gesamtzielerreichung lieferte. Dies erschwert generell die Bewertung des möglichen Erfolges einer Maßnahme, was nicht den Zielen von *Good Governance* entspricht. Zwar erspart es Verwaltung und Politik eine etwaige Rechtfertigung bei ungenügender Zielerreichung, da diese so nicht feststellbar ist, beraubt sie allerdings auch der Chance, präzise, nachvollziehbare Hinweise für erfolgversprechende bzw. weniger erfolgversprechende Fördestrategien oder Förderziele zu bekommen.

Ein Ausweg kann ein System sein, das es erlaubt, einzelne Zielbeiträge eines Projektes gewichtet zu einem Gesamtergebnis zu verdichten. Dies würde ein Ranking der Anträge ermöglichen. Möglich wäre ferner, Projekte mit unzureichender Punktzahl abzulehnen, was am Ende zu nicht voll ausgeschöpften Fördermitteln führen könnte.

Rankingsysteme kommen insbesondere dann zum Einsatz, wenn viele Faktoren Einfluss auf die zu prüfende Eigenschaft ausüben, jeder einzelne Faktor jedoch nicht die Eigenschaft eines ‚Gesamtindikators' besitzt. In solchen Fällen können summierte gewichtete oder ungewichtete Faktoren eine Beurteilung erlauben. Die Stärke des Systems liegt in der Toleranz unscharfer absoluter Einflüsse einzelner Faktoren und nicht messbarer Beziehungen zwischen einzelnen Faktoren. Erst die Gesamtkomposition vieler Faktoren erlaubt ein ausreichend sicheres Urteil über den Zustand des Untersuchungsobjektes (MATTHES, 2005: 13f.). Entscheidenden Einfluss auf die Platzierung besitzen die berücksichtigten Einflussfaktoren und deren Gewichtung (FORKER et al., 2001: 199f.). Mit zunehmender Komplexität der Bewertungsschemata verlieren diese jedoch an Nachvollziehbarkeit, so dass die Qualität und Richtung des Urteils schwer zu durchschauen ist (KLADROBA, 2005: 95; MATTHES, 2005: 1f., 13f.).

Für ein Projektranking ist neben klaren Zielformulierungen und Indikatoren zur Wirkungsanalyse die Festlegung einer Zielhierarchie durch die Politik erforderlich. Je nach Ausprägung der politischen Zielsetzungen können für bestimmte Wirkungen Punkte vergeben werden, die pro Projekt addiert werden. Zur Ermittlung müssen die entsprechenden Kennzahlen auf Projektebene bereitgestellt werden. Einige solcher Kennzahlen wurden über Erhebungsbögen ermittelt. Sie werden im Folgenden genutzt, um beispielhaft die Möglichkeiten eines Rankingsystems aufzuzeigen.

Es werden sowohl Daten zum Zeitpunkt vor der Investition (t0) als auch der erwartete Wert ein Jahr nach Fertigstellung der Investition (t1) erfasst. Tabelle 3 zeigt Auswertungsmöglichkeiten bei unterschiedlichen Zielszenarien. Grundlage sind die in der bisherigen Förderperiode 2000-2006 eingegangenen Projektdaten. Jedes Projekt wird daraufhin ausgewertet, ob be-

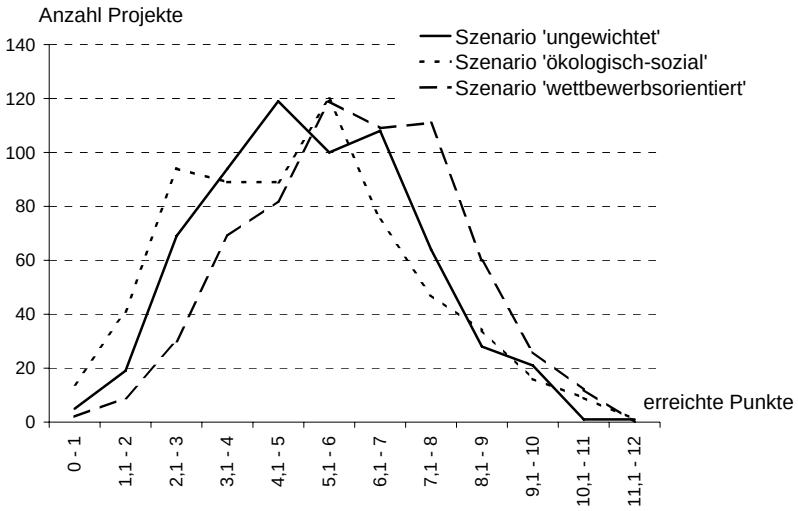
stimmte Kriterien erfüllt sind. Für jedes erfüllte Kriterium erhält das Projekt eine bestimmte Punktzahl, welche je nach politischer Zielsetzung variieren kann. In dem hier vorliegenden Beispiel werden drei verschiedene Szenarien mit unterschiedlicher Punktgewichtung bei gleichem Kriterienkatalog vorgestellt. Während in Szenario 1 jedes Kriterium die gleiche Punktzahl erhält, werden bei Szenario 2 tendenziell ‚ökologisch-soziale' Kriterien und bei Szenario 3 eher ‚wettbewerbsorientierte' Kriterien stärker gewichtet.

Tabelle 3: Entscheidungskriterien und Gewichtungen

Entscheidungskriterium	Wertung		Szenarien	
		ungewichtet	ökologisch-sozial	wettbewerbs-orientiert
positive Beschäftigungsentwicklung	t1 > t0 =	1	1,5	0,5
positive Entwicklung der Wertschöpfung	t1 > t0 =	1	0,5	1,5
Einsatz mindestens eines QMS-Instrumentes	> 0 =	1	0,5	1,5
positive Entwicklung des Absatzes neu entwickelter Produkte	t1 > t0 =	1	0,5	1,5
Investition in Ziel 7 und oder Ziel 8 (Innovation)	> 0 =	1	0,5	1,5
Einsatz von Güte-, Marken-, Herkunftszeichen in t1	> 0 =	1	0,5	1
Erzeugernutzen:				
a) Preisindexierung = Ja, b) Qualitätszuschlag = Ja, c) Vertragsstrafen = Ja	Ja => 2 =	1	1	1,5
positive Differenz zum Durchschnittsmarktpreis in t1	> 0 =	1	1	1,5
Frauenanteil; positive Entwicklung	t1 > t0 =	1	1,5	0,5
AZUBI-Beschäftigung; positive Entwicklung	t1 > t0 =	1	1,5	0,5
Vertragsbindungsanteil erhöht	t1 > t0 =	1	1	0,5
Energieverbrauch pro Wert prod. Erzeugnisse	t1 < t0 =	1	1,5	0,5
Verpackung pro Wert prod. Erzeugnisse	t1 < t0 =	1	1,5	0,5
	max =	13	13	13

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Abbildung 1: Verteilung der Projekte nach erreichter Punktzahl in unterschiedlichen Szenarien



Quelle: Eigene Berechnung

In Abbildung 1 sind die Ergebnisse einer Auswertung von 629 Projekten dargestellt. Mit einer einfachen ungewichteten Punktvergabe je Kriterium zeigt sich die in Szenario ‚ungewichtet' wiedergegebene Verteilung der Projekte hinsichtlich ihrer erreichten Gesamtpunktzahl. Wird eine Priorisierung vorgenommen – etwa stärker ökologisch-sozial oder wettbewerbsorientiert – verändern sich die Ergebnisse wie in den Abbildung 1 dargestellt. Die Beispiele zeigen,

dass der gewählte Kriterienkatalog zu einer Ausdifferenzierung der Projekte führt. Wenn bei der Bewilligung der Projekte ihr Beitrag zu den Programmzielen mitberücksichtigt worden wäre, hätte die Mehrzahl der Projekte im Bereich mit höheren Punktzahlen angesiedelt sein müssen.

Außerdem wird deutlich, dass Zielpriorisierungen die politisch angestrebte Wirkungsrichtung präzisieren und transparente Möglichkeiten schaffen, Projekte mit unzureichender Zielerreichung von der Förderung auszuschließen. Die Einführung von Mindestpunktzahlen würde dazu führen, dass Projekte mit marginalem Zielbeitrag keine Förderung erhalten. Dies trägt zu einer präziseren Umsetzung der Maßnahme und einer Erhöhung der Effektivität bei und wird damit *Good Governance* eher gerecht.

Allerdings ist es ratsam, Fördermaßnahmen nicht mit Zielen zu überfrachten, da in der Folge aufgrund der zunehmenden Komplexität ex post durchgeführte Wirkungsanalysen weiterhin erschwert sind. Untersuchungen und Empfehlungen zum Fördererfolg können nur ungenau bewerkstelligt werden, weil keine selektive Analyse von Einzelziel-Wirkungspaaren umgesetzt werden kann; dies erst recht, wenn Nettowirklungen ermittelt werden sollen.

In der Förderpraxis stößt ein Beurteilungs- und Rankingverfahren v.a. dann auf Interesse, wenn mehr Zuschüsse beantragt wurden als Mittel zur Verfügung stehen. Im Sinne des *Good Governance*-Prinzips, staatliche Programme zielgerichtet auszugestalten, wäre die oben beschriebene Projektauswahl mittels Ranking gegenüber einer Reduktion des Fördersatzes bzw. dem Windhundverfahren zu bevorzugen. Eine Nutzung des Rankings in der Bewilligungspraxis bedarf noch der Prüfung, ob ein solches Vorgehen insbesondere im Streitfall vor Gericht Bestand hätte.

6 Schlussfolgerungen

In den vorangegangenen Kapiteln wurde dargestellt, dass die in den Landesprogrammen zur Förderung des ländlichen Raumes formulierten Wirkungsindikatoren nur sehr begrenzt den *Good Governance* Anforderungen entsprechen. Ein Nachweis der Zielerreichung ist in den meisten Fällen nicht möglich. Nur ein Bruchteil der in den Programmen formulierten Ziele wurde der Analyse zufolge mit aussagekräftigen Indikatoren zur Messung der Zielerreichung untermauert. Legt man die Richtschnur der EU Kommission bzgl. *Good Governance* zugrunde, so müssten in künftigen Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes Ziele klarer formuliert und aussagekräftigere quantitative Indikatoren vorgegeben werden oder auf die Maßnahme verzichtet werden.

Einige der im Rahmen der Evaluation von Landesprogrammen genutzten, von der EU-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren sind geeignet, um belastbare Aussagen über Wirkungen von Fördermaßnahmen zu treffen. Diese Indikatoren sollten zukünftig in den Landesprogrammen Anwendung finden, um diese im Sinne von *Good Governance* zu verbessern,

auch wenn es sich nicht um die eigentlich relevanten aber schwer ermittelbaren Nettoeffekte handelt.

Neben einer nachträglichen Beurteilung der Wirkungen können diese Indikatoren auch dazu verwendet werden, ein Projektranking gemäß politisch gewichteter Ziele bei der Bewilligung vorzunehmen. Für die Umsetzung in der Praxis wäre dafür weitere Forschungsarbeit nötig, um die Genehmigungsverfahren entsprechend anzupassen, die Qualität der Einzelfaktoren zu prüfen und so die Effektivität von Fördermaßnahmen zu erhöhen und damit einen Beitrag zu *Good Governance* zu leisten.

7 Literaturverzeichnis

BENZ, A. (2004): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: 11-28.

BROADBENT, J. und R. LAUGHLIN (2003): Control and Legitimation in Government Accountability Processes: The Private Finance Initiative in the UK. Critical Perspectives on Accounting, 1-2: 23-48.

BRÖSSE, U. (1972): Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik. Berlin.

FORKER, L. B. und L. S. MENÉNDEZ (2001): An analytical method for benchmarking best peer suppliers. In: MCB UNIVERSITY PRESS (Hrsg.): International Journal of Operations & Production Management. International Journal of Operations & Production Management. 1-2: 195-209.

HILL, H. (2005): Good Governance – Konzepte und Kontexte. In: SCHUPPERT, G. F. (2005): Governance-Forschung. Baden-Baden: 220-250.

JUD, T. und M. STEINER (2000): Developing a Culture of Collaboration: Concepts and Experiences in a Regional Context. In: DANSON, M., H. HALKIER und G. CAMERON (Hrsg.): Governance, Institutional Change and Regional Development. Aldershot: 37-56.

KLADROBA, A. (2005): Methodische Einflüsse auf die Ergebnisse von Rankings. Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften (56). Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 56: 95-111.

KOOIMAN, J. (2002): Governance. A Social-Political Perspective. In: GROTE, J. R. und B. GBIKPI (Hrsg.): Participatory Governance. Opladen: 71-96.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (1997): Evaluierung der ausgabenwirksamen Programme der EU. Brüssel.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Brüssel.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2001): Europäisches Regieren – Ein Weißbuch. Brüssel.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002): Der neue Programmzeitraum 2000-2006: methodische Arbeitspapiere. Arbeitspapier 3: Indikatoren für die Begleitung und Bewertung. Brüssel.

MATTHES, J. (2005): Die Position Deutschlands in Rankings zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit; (Vorabdruck aus: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 32. Jahrgang, Heft 4/2005.). Internetseite Köln http://www.iwkoeln.de/default.aspx?p=pub&i=1808&n=lastpub2&m=pub&f=4&a=18802. zitiert am 22.8.2006.

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 160/80-102.

RHODES, R. (1996): The New Governance: Governing without Government. Political Studies XLIV: 652-667.

STRUFF, R., H. KRÜLL und R. BRÜSE (1979): Regionalisierte Ziele und Maßnahmen in der Agrarstrukturverbesserung. Bonn.

TAVISTOCK INSTITUTE LONDON, GHK CONSULTING LTD BIRMINGHAM und ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE (IRS) Milano (2003): Sourcebook 1 - Themes and Policy Areas. http://www.evalsed.info/frame_downloads.asp. zitiert am 22.6.2006.

WONG, C. (2000): Local Development Networks in England. In: DANSON, M., H. HALKIER und G. CAMERON, (Hrsg.): Governance, Institutional Change and Regional Development. Aldershot: 37-56.