



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Bewertung der Agrarförderungen – Ein Vergleich
zwischen OECD und EU- Kommission“

Verfasserin

Silvia Hedl

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
(Mag. rer. soc. oec.)

Wien, im Dezember 2007

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 157
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Internationale Betriebswirtschaft
Betreuer:	Univ.-Prof. Dr. Burcin Yurtoglu

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt und auch nicht veröffentlicht.

Wien, im Dezember 2007

Silvia Hedl

Index

INDEX.....	I
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	III
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	IV
1. EINLEITUNG.....	1
1.1. HISTORISCHER ABRISS DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK	2
1.2. DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK HEUTE	9
2. METHODIK FÜR DIE BEWERTUNG DER UNTERSTÜTZUNGEN LAUT OECD.....	10
2.1. DEFINITIONEN UND KLASSIFIZIERUNGEN DER STÜTZUNGSMÄßE	10
2.1.1. <i>Producer Support Estimate (PSE)</i>	13
2.1.1.1. Market Price Support (MPS).....	16
2.1.1.2. Zahlungen basierend auf der Produktion.....	18
2.1.1.3. Zahlungen beruhend auf der bepflanzten Fläche und der Anzahl der Tiere	18
2.1.1.4. Zahlungen basierend auf historischen Ansprüchen	19
2.1.1.5. Zahlungen beruhend auf der Nutzung von Produktionsfaktoren.....	20
2.1.1.6. Zahlungen basierend auf Beschränkungen von Produktionsfaktoren	21
2.1.1.7. Zahlungen beruhend auf dem gesamten landwirtschaftlichen Einkommen.....	21
2.1.1.8. Andere Zahlungen.....	22
2.1.2. <i>General Services Support Estimate (GSSE)</i>	22
2.1.3. <i>Consumer Support Estimate (CSE)</i>	23
2.1.4. <i>Total Support Estimate (TSE)</i>	24
2.1.5. <i>Nominal Assistance Coefficient (NAC):</i>	25
2.1.6. <i>Nominal Protection Coefficient (NPC):</i>	26
2.2. BERECHNUNG DES MPS UND PSE.....	27
2.2.1. <i>Berechnung des MPS</i>	28
2.2.1.1. Fall 1 – Import.....	29
2.2.1.2. Fall 2 – Export.....	30
2.2.2. <i>Market Price Support</i>	33
2.2.3. <i>Berechnung des PSE</i>	35
2.3. KRITIK AM PSE:.....	37
2.3.1. <i>Gibt der PSE Änderungen in der Agrarpolitik und in Reformbemühungen wieder?</i>	37
2.3.2. <i>Verzerren Weltmarktbedingungen den PSE?</i>	38
2.3.3. <i>Sind aktuelle Weltmarktpreise ein geeigneter Bezugspunkt für den PSE?</i>	39
3. METHODIK FÜR DIE BEWERTUNG DER UNTERSTÜTZUNGEN LAUT EU-KOMMISSION.....	41
3.1. ALLGEMEINE GRUNDLAGEN DER BEWERTUNG	44
3.1.1. <i>Begleitung und Bewertung</i>	44

3.1.2.	<i>Ex-ante Bewertung</i>	46
3.1.2.1.	Beurteilung der SWOT-Analyse	47
3.1.2.2.	Beurteilung der Zielvorgaben des Programms	48
3.1.2.3.	Beurteilung der zu erwartenden Wirkung	49
3.1.2.4.	Beurteilung der vorgeschlagenen Verfahren	49
3.1.3.	<i>Halbzeitbewertung und Ex-post-Bewertung</i>	52
3.2.	INTERVENTIONSLOGIK	53
3.3.	INDIKATOREN.....	55
3.3.1.	<i>Inputindikatoren</i>	56
3.3.2.	<i>Outputindikatoren</i>	56
3.3.3.	<i>Ergebnisindikatoren</i>	57
3.3.4.	<i>Wirkungsindikatoren</i>	57
3.3.5.	<i>Baseline-Indikatoren</i>	57
3.3.5.1.	Kontextbezogene Baseline-Indikatoren.....	58
3.3.5.2.	Zielbezogene Baseline-Indikatoren	58
3.3.6.	<i>Gemeinsame Wirkungsindikatoren</i>	58
3.4.	NATIONALE STRATEGIEN – AUSWAHL UND VERWENDUNG VON INDIKATOREN.....	60
3.5.	FESTLEGUNG VON ZIELVORGABEN	62
3.5.1.	<i>Erste Stufe: nationaler Strategieplan</i>	62
3.5.2.	<i>Zweite Stufe: Annahme der Programme</i>	63
4.	SCHLUSSWORT	64
5.	QUELLENVERZEICHNIS	65
ANHANG A:	ABSTRACT	68
ANHANG B:	CURRICULUM VITAE	69

Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: LEBENSMITTELBESTÄNDE IM LAUF DER JAHRE	2
ABBILDUNG 2: AGRARHAUSHALT DER EU FÜR 2006	6
ABBILDUNG 3: KLASSIFIZIERUNG DER POLITIKMAßNAHMEN, WELCHE IN DEN OECD INDIKATOREN FÜR UNTERSTÜTZUNG ENTHALTEN SIND	12
ABBILDUNG 4: VERGLEICH ZWISCHEN DEM PSE UND DEM AMS DER WTO	16
ABBILDUNG 5: VERGLEICHBARKEIT DER PREISE.....	27
ABBILDUNG 6: WAREN, FÜR WELCHE DER MPS BERECHNET WIRD NACH LÄNDERN.....	33
ABBILDUNG 7: ZIELE MIT IHREN TEILZIELEN	42
ABBILDUNG 8: GRUNDLAGEN DER BEWERTUNG.....	46
ABBILDUNG 9: KONZEPT EINES EX-ANTE-BEWERTUNGSBERICHTS	50
ABBILDUNG 10: INTERVENTIONSLOGIK	54
ABBILDUNG 11: RANGORDNUNG DER ZIELE	55

Abkürzungsverzeichnis

AMS	Aggregate Measurement of Support
CSE	Consumer Support Estimate
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EU	Europäische Union
et al.	und andere (lat. et alii)
f.	folgende (Singular)
ff.	folgende (Plural)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GSSE	General Services Support Estimate
LEADER	Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union
MPS	Market Price Support
NAC	Nominal Assistance Coefficient
NPC	Nominal Protection Coefficient
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PSE	Producer Support Estimate
S.	Seite
SWOT	englisches Akronym für Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren
TSE	Total Support Estimate
WTO	Welthandelsorganisation

1. Einleitung

Seit 1995 gehört Österreich der Europäischen Union (im weiteren „EU“ genannt) an. In dieser Zeit hat sich viel getan. Österreich – und hier vor allem das Burgenland – hat zahlreiche finanzielle Unterstützungen aus den Mitteln der EU für diverse Projekte erhalten.

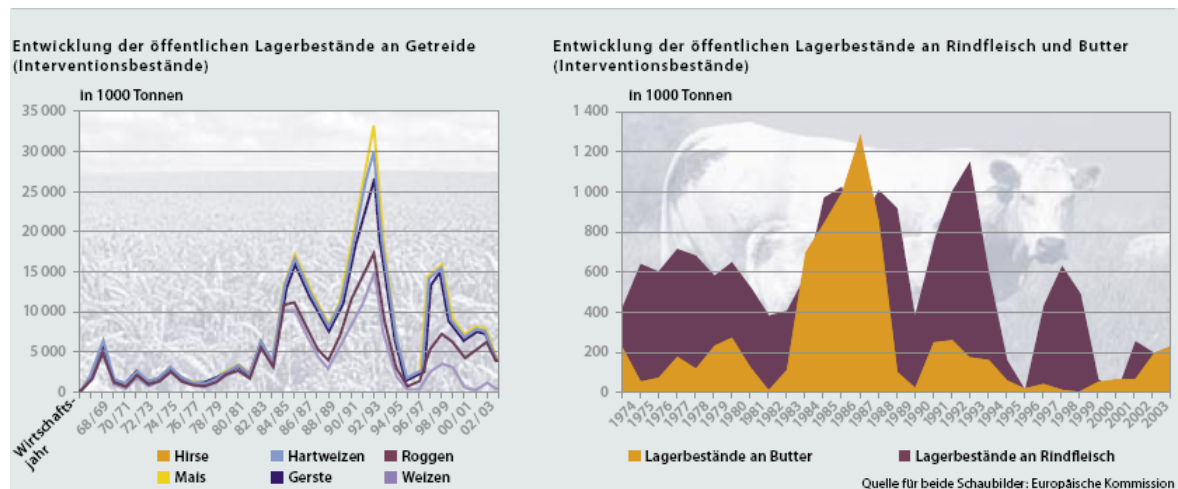
Vor allem muss man hier die Förderungen aufgrund der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) hervorheben, welche zu einigen Veränderungen bei den Bauern führten. Am Anfang war die GAP eine starre, produktionsorientierte Subventionspolitik.¹ Das hängt damit zusammen, dass das Hauptaugenmerk auf die Sicherung der Grundnahrungsmittel gelegt wurde. Schon nach wenigen Jahren wurden genug Lebensmittel erzeugt und die Konsequenz davon war, dass es Berge von Nahrungsmitteln gab, die nicht benötigt wurden und verderben (siehe Abbildung 1). Eine Folge der Lebensmittelberge waren Handelsverzerrungen auf dem Weltmarkt. Die Subventionspolitik musste reformiert werden. Nach einigen Anläufen hängt die Unterstützung durch die GAP nun davon ab, ob die Landwirte die Bedürfnisse der europäischen Bevölkerung befriedigen. Der Großteil der Bevölkerung macht sich in dieser Zeit Sorgen um die Umwelt, weshalb auch für die Agrarwirtschaft Umweltschutzregelungen eingeführt wurden. Weiters wird auch auf die Qualität der Nahrungsmittel großer Wert gelegt, sowie auf die artgerechte Haltung und möglichst stressfreie Tötung von Nutztieren.

Das sind aber nicht die einzigen Punkte, um die man sich sorgt. Aufgrund neuer technischer Errungenschaften verliert die Landwirtschaft als Arbeitgeber zunehmend an Bedeutung. Darunter leidet in der Folge auch die Entwicklung des ländlichen Raumes. Jetzt wird im Zuge der GAP nicht mehr die Landwirtschaft alleine beobachtet und gefördert, sondern man nimmt auch auf die Entwicklung des ländlichen Raumes Rücksicht. Das heißt, dass man auch in bessere Lebensqualität, Umweltschutz, biologische Vielfalt, Forstwirtschaft, den Erholungswert der Landschaft, wirtschaftliche Diversifizierung und Beschäftigung investiert.

¹ Vgl. Europäische Kommission (2005), S.1.

Dies, sowie die aktuellen Diskussionen über die Offenlegung der Förderungen, war der Anstoß mich mit der Bewertung der EU-Förderungen auseinander zu setzen.

Abbildung 1: Lebensmittelbestände im Lauf der Jahre²



Da auch die Landwirtschaft aus vielen unterschiedlichen Teilbereichen besteht (Viehzucht, Ackerbau, Forstwirtschaft,...) kann man leider nicht auf alles eingehen. Diese Diplomarbeit soll die Bewertung der Agrarförderungen seitens der OECD sowie seitens der EU grob skizzieren.

1.1. Historischer Abriss der Gemeinsamen Agrarpolitik

Im Jahre 1951 vereinigten sich Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande zur „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“.³ Diese sechs Länder sind die Gründerstaaten der heutigen Europäischen Union (EU).

Am 25.3.1957 wurde – um auch in anderen Wirtschaftszweigen gemeinsam zu agieren – der „Vertrag von Rom“ unterzeichnet. Durch die Unterzeichnung dieses Vertrages kam es

² Abbildung: Europäische Kommission (2005), S.10.

³ Vgl. URL: http://www.europarl.europa.eu/facts/1_1_1_de.htm am 27.11.2007.

zur Entwicklung einer gemeinsamen Agrarpolitik in der neu gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.⁴

Bei der Konferenz von Stresa wurden die Grundsätze der GAP festgelegt und Sicco Mansholt wurde der erste Agrarkommissar (1958 – 1972).⁵ Die Beweggründe für eine gemeinsame Agrarpolitik sind durch Betrachtung des geschichtlichen Hintergrundes leicht zu verstehen. Da die Erinnerung an die Lebensmittelknappheit in der Nachkriegszeit noch frisch war, wurde die Landwirtschaft in den Anfängen der Europäischen Gemeinschaft als Schlüsselement betrachtet.⁶ Das Ziel der Kommission war es, das Verschmelzen der einzelnen Volkswirtschaften zu fördern, um über die Wirtschaftsunion näher an eine politische Gemeinschaft zu kommen. Ein wichtiger Erfolg hierfür war die Angleichung der einzelnen Agrarmärkte und daher trat 1962 die Gemeinsame Agrarpolitik in Kraft. Die drei Grundprinzipien der GAP sind seit damals:⁷

- die Einheit des Marktes, was bedeutet, dass freier Verkehr der landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Bereich der Mitgliedsstaaten gewährleistet wird,
- Gemeinschaftspräferenz, was wiederum heißt, dass die Agrarprodukte der Mitgliedsstaaten bei der Vermarktung Vorrang sowie einen Preisvorteil gegenüber importierten Produkten genießen sowie
- finanzielle Solidarität, was bedeutet, dass die Ausgaben der GAP vom Gemeinschaftshaushalt getragen werden.

Durch die GAP wurden die Produktion gefördert, die Märkte stabilisiert, die Versorgungssicherheit wurde hergestellt und die Landwirte wurden vor den Preisschwankungen der Weltmärkte geschützt. Die ursprünglichen Ziele der GAP waren nun erreicht. Doch mit diesen Erfolgen trat auch ein unvorhergesehener negativer Effekt auf: die Landwirte produzierten mehr als gebraucht wurde, und durch diese sehr hohen Überschüsse wuchsen die Ausgaben für die Landwirtschaft. Diese nachteiligen Effekte sollten nun durch verschiedene Reformen abgeschafft werden.⁸

⁴ Vgl. Hancvencl (2002), S.11.

⁵ Vgl. URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l04000.htm> am 2.5.2007.

⁶ Vgl. URL: http://www.uni-duisburg.de/FB5/VWL/MIKRO/material/eeu_Agrarpolitik.pdf am 1.12.2007.

⁷ Vgl. URL: <http://www.landnet.at/article/articleview/17529/1/5063> am 27.11.2007.

⁸ Vgl. URL: <http://www.landnet.at/article/articleview/17529/1/5063> am 28.11.2007.

1968 überlegte man, den Mansholt-Plan umzusetzen. Ziel des Mansholt-Planes wäre es gewesen, die landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung zu dezimieren und größere, effizientere landwirtschaftliche Betriebe zu fördern. Doch der Mansholt-Plan trat nie in Kraft.⁹

1972 wurden Strukturmaßnahmen, mit dem Ziel die landwirtschaftlichen Betriebe zu modernisieren und die Überproduktion zu bekämpfen, verabschiedet, doch die großen Disparitäten zwischen Angebot und Nachfrage konnten nicht ausgeglichen werden was zur Folge hatte, dass es immer höhere Überschüsse gab,¹⁰ denn die Landwirte produzierten auch weiterhin so viel sie konnten.

1975 wurde die Richtlinie über die Landwirtschaft in Berggebieten verabschiedet.¹¹ Dazu kam es, weil die Bergbauern in denkbar ungünstiger Situation leben und immer weniger junge Leute bereit waren, auf die Annehmlichkeiten des Lebens zu verzichten und den Betrieb ihrer Eltern zu übernehmen. Diese Richtlinie war eine erste Bemühung der Landflucht Herr zu werden. Sie sollte den Bergbauern helfen die Landwirtschaft auch unter ungünstigsten Bedingungen aufrecht zu erhalten.¹²

Das Grünbuch „Perspektiven der Gemeinsamen Agrarpolitik“ sollte 1985 bei der Bekämpfung der Überproduktion helfen, sowie Alternativlösungen für die Zukunft der GAP ergründen.¹³

1988 kam die „Leitlinie für die Agrarausgaben“ heraus. Sie stellten Maßnahmen vor, um den Anteil der GAP-Ausgaben am Gesamthaushalt zu verringern.¹⁴

Die McSharry Reform von 1992 sollte zur Durchführung folgender Schwerpunkte helfen:¹⁵

⁹ Vgl. URL: <http://www.answers.com/topic/common-agricultural-policy> am 27.11.2007.

¹⁰ Vgl. URL: www.boku.ac.at/wpr/wpr_dp/731117_Kapitel_1.ppt am 26.11.2007.

¹¹ Vgl. URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l04000.htm> am 2.5.2007.

¹² Vgl. URL:

<http://www.weltpolitik.net/Sachgebiete/Europ%E4ische%20Union/Politikfelder/Agrarpolitik/Grundlagen/Fortsatzung3:%20Die%20Gemeinsame%20Agrarpolitik.html> am 12.6.2006.

¹³ Vgl. URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l04000.htm> am 2.5.2007.

¹⁴ Vgl. URL: www.boku.ac.at/wpr/wpr_dp/731117_Kapitel_1.ppt am 26.11.2007.

¹⁵ Vgl. URL: <http://www.novo-magazin.de/66/novo6623.htm> am 22.11.2007.

- Senkung der Agrarpreise um sie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu machen,
- Ausgleichszahlungen für entstandene Einkommensverluste sowie
- Maßnahmen für Marktmechanismen und für die Förderung des Umweltschutzes.¹⁶

Diese Reform wurde sehr begrüßt, da ihre Auswirkungen positiv für die europäische Landwirtschaft schienen, doch die bevorstehende EU-Erweiterung zwang zu einer weiteren Anpassung der GAP. Die McSharry Reform umfasste außerdem 3 Verordnungen. Die erste Verordnung betraf die Produktionsverfahren: Die Produktionsverfahren sollten sowohl umweltverträglich sein, als auch den natürlichen Lebensraum schützen. Die zweite Verordnung bezog sich auf die Förderung der Aufforstung und die dritte hatte die Verbesserung der Vorruhestandsregel im Sinn.¹⁷

Wegen internationaler Trends, der wachsenden Konkurrenz von Produkten aus Drittländern, der geplanten Ost-Erweiterung sowie aus anderen Gründen musste die GAP wieder reformiert werden. Die Agenda 2000 aus dem Jahr 1999 hatte die weitere Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Preissenkungen, die Einführung einer Politik für den ländlichen Raum, die Weiterentwicklung der Umweltmaßnahmen und Maßnahmen der Lebensmittelsicherheit und Qualität zum Ziel.¹⁸ Seit der Agrarreform Agenda 2000 hört man auch oft von zwei Säulen der Agrarpolitik¹⁹. Die Markt- und Preispolitik wird als 1. Säule der Agrarpolitik bezeichnet und fördert die Intensivierung, Rationalisierung und Produktivitätsentwicklung.²⁰ In ihren Bereich fallen die entkoppelten Direktzahlungen, welche nun unabhängig von der produzierten Menge ausbezahlt werden. Die 2. Säule fördert die Entwicklung des ländlichen Raumes und somit auch die Ökologisierung und die Ausweitung der Produktpaletten der Landwirtschaft sowie Regionen, Bauern und Firmen die aufgrund ihrer Lage, Infrastruktur oder Größe kaum eine Chance auf dem Weltmarkt haben. In den Bereich der 2. Säule fallen daher die Kulturlandschaftspflege, Dorferneuerung, Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Schaffung von

¹⁶ Vgl. URL: http://www.boku.ac.at/wpr/wpr_dp/731117_Kapitel_1.ppt am 27.11.2007.

¹⁷ Vgl. Haas (2002), S.25f.

¹⁸ Vgl. URL: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60001.htm> am 27.11.2007.

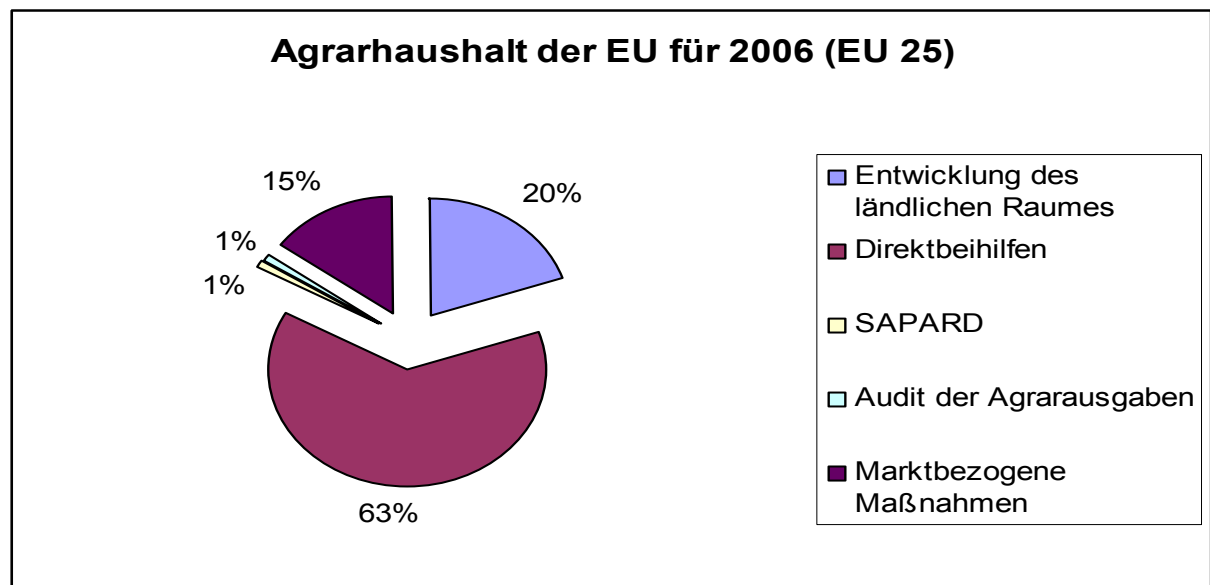
¹⁹ Vgl. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aufgaben/Landwirtschaft.html> am 20.11.2007.

²⁰ Vgl. URL: www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de/.../Politik%20zur%20Entwicklung%20des%20ländl.%20Raums.ppt am 27.11.2007.

Arbeitsplätzen und die Diversifizierung im ländlichen Raum.²¹ Auch der Tourismus profitiert davon.

Abbildung 2 zeigt die Ausgaben des Agrarhaushalts der EU für 2006 in Prozentzahlen, wobei die Entwicklung des ländlichen Raumes zur 2. Säule gehört und alle anderen Ausgaben der 1. Säule zugerechnet werden.

Abbildung 2: Agrarhaushalt der EU für 2006²²



Die EU Kommission hat sowohl bereits bestehende als auch neue Maßnahmen in der Verordnung (EG) 1257/1999 zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes zusammengefasst. Die dort beschriebenen Fördermaßnahmen werden von der EU zwar mitfinanziert, aber auch nationale Haushaltsmittel sind erforderlich. Daher können die EU-Mitgliedsstaaten bei ihren Projekten mehr mitbestimmen.²³

Im Gegensatz dazu ist bei Förderungen der 1. Säule kein direkter Einsatz nationaler Haushaltsmittel notwendig und als Konsequenz daraus sind auch die Gestaltungsspielräume für die EU-Mitgliedsstaaten sehr eng.²⁴

²¹ Vgl. URL: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aufgaben/Landwirtschaft.html> am 27.11.2007.

²² Vgl. Abbildung aus: Ribbe (2006), S.39.

²³ Vgl. Gay/Osterburg/Schmidt (2004), S.6.

²⁴ Vgl. Gay/Osterburg/Schmidt (2004), S.6.

Im Jahr 2003 kam es dann zu einer Halbzeitbewertung der letzten Förderperiode – die 2001 begann und 2003 abgeschlossen wurde, bei der vor allem folgende Punkte geprüft wurden²⁵:

- Was haben Maßnahmen bis jetzt gebracht? Zu welchen Ergebnissen hat die Strategie geführt?
- Kann die Strategie fortgesetzt werden? Ist sie noch aktuell?
- Welche Stärken und Schwächen hat die Region? Ist das Potential schon ausgeschöpft? Hat sich die Region insgesamt verändert?
- Welche Auswirkungen hat die Strategie auf die Region? Welche Ziele wurden erfüllt? Zu welchen Ergebnissen ist es gekommen?
- Hat die Strategie gewirkt? Wurde sie effizient durchgeführt? Welche sozioökonomischen Auswirkungen hat sie?
- Wie ist die Aussagekraft des Begleitsystems? Muss es überarbeitet werden? Gab es bei der Durchführung Probleme?
- Welche leistungsgebundene Reserve ist in der Region noch vorhanden?

Diese Halbzeitbewertung 2003 lieferte wichtige Informationen für die Konzeptionen geeigneter Strategien und Programme für den Programmplanungszeitraum 2007 - 2013.

Am 26. Juni 2003 wurde außerdem in Luxemburg eine weitere Reform der GAP beschlossen.²⁶ Die Hauptziele der neuen Reform waren, dass es trotz EU – Osterweiterung zu keiner gravierenden Erhöhung der Agrarausgaben kommen soll, da bereits zu diesem Zeitpunkt ca. 40% aller EU Ausgaben in die GAP flossen sowie dass die Maßnahmen zur Wahrung des Umwelt- und Verbraucherschutzes sollen verstärkt werden.

Die Kernpunkte der Reform von 2003 sind:

Entkoppelung der Direktzahlungen: Die produktionsgebundenen Direktzahlungen (z.B. Ackerprämie, Milchprämie, Saatgutbeihilfe,...) sollen bis 2013 den Betriebsprämien

²⁵ Vgl. Europäische Kommission (2004), S.3f.

²⁶ Vgl. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_de.htm am 24.11.2007.

weichen.²⁷ Dies sollte zu mehr Marktorientierung führen, da die Entscheidung, welches Produkt ein Landwirt erzeugt, von den Marktbedingungen abhängig sein wird. Dadurch würden vor allem ökologisch arbeitende Betriebe (Biobetriebe) gestärkt werden.

Cross Compliance: Darunter versteht man, dass Landwirte bestimmte Grundanforderungen, wie z.B. Auflagen zum Tierschutz, Umweltschutz, usw. bei der Produktion erfüllen müssen, wenn sie Fördermittel beziehen wollen. Wenn sie diese Auflagen nicht erfüllen, werden laut Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 die Direktzahlungen gekürzt oder sogar überhaupt nicht ausbezahlt.²⁸ Außerdem hat der Rat der Europäischen Union in der Verordnung (EG) NR. 1782/2003, Artikel 5 verlautbaren lassen, dass Regelungen zum Bodenschutz sowie zur Mindestinstandhaltung von Flächen eingehalten werden müssen.²⁹

Obligatorische Modulation: Auch die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (2. Säule) sollen unterstützt werden. Damit hierfür die Mittel aufgebracht werden können, werden die Direktzahlungen jährlich um einen kleinen Prozentsatz gekürzt, wobei es einen Freibetrag von € 5.000.- pro Betrieb gibt.³⁰ Wie die Finanzmittel im Weiteren verwendet werden, entscheiden die Länder selber.³¹

Diese 3 Kernpunkte sind sicher wohl überlegt, dennoch wird es laut MURPHY³² höchstwahrscheinlich auch in der Zukunft zu Überproduktionen kommen, da die Landwirte hohe Fixkosten zu tragen haben und darauf bedacht sind, möglichst viel zu produzieren. Um ihre Kosten zu decken, schöpfen sie die Subventionen aus und bemühen sich, ihre Produkte auf dem Markt zu möglichst guten Preisen zu verkaufen.

Ein interessanter Punkt ist die obligatorische Modulation. Bisher wurde leider zu wenig getan, um auch den ländlichen Raum lebenswert erscheinen zu lassen, weshalb es die

²⁷ Vgl. URL:

http://www.landwirtschaftskammer.at/netautor/napro4/appl/na_professional/parse.php?id=20000%2C1290012%2C%2C%2CbnBmX2NvdW50ZXJbaGl0c109MjE4Jm5wZl9zZXRfcG9zW2hpdHNdPTM%3D am 1.12.2007.

²⁸ Vgl. Europäische Kommission (2005), S.7.

²⁹ Vgl. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/com554/index_de.htm am 1.11.2007

³⁰ Vgl. URL:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/06/217&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> am 28.11.2007

³¹ Vgl. URL: http://www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/show/1147379_11/GAP_MODULATION.pdf am 24.11.2007.

³² Vgl. Wiggerthale, (2004), S.4.

jungen Menschen mehr und mehr in die Ballungszentren zieht. Vielleicht wurde jetzt eine Möglichkeit gefunden, diese Landflucht zu verringern. Die Zukunft wird es weisen.

1.2.Die Gemeinsame Agrarpolitik heute

Die gemeinsame Agrarpolitik ist ein System von Agrarförderungen und Agrarprogrammen der EU. Mehr als 40% des EU-Budgets fließen in die GAP.³³

Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Artikel 33 (1) steht, dass die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik folgende sind:

- die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, dem bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren sowie der Arbeitskräfte zu steigern;
- der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- die Märkte zu stabilisieren;
- die Versorgung aller EU-Bürger sicherzustellen;
- für angemessene Preise sowohl für Erzeuger aber auch für Verbraucher zu sorgen.

Es gibt mittlerweile eine große Anzahl unterschiedlicher Beihilfen für die Landwirtschaft. Aber wie können diese Unterstützungen bewertet oder gemessen werden? Gibt es eine Möglichkeit die Stützungen für verschiedene Länder bzw. Regionen zu vergleichen?

Sowohl die OECD als auch die EU haben eine Möglichkeit entwickelt, die Unterstützungen der Länder (Regionen) zu bewerten und zu vergleichen. Diese beiden Ansätze sollen in dieser Arbeit vorgestellt werden. Als erster Ansatz folgt nun die Bewertung mittels PSE laut OECD.

³³ Vgl. URL: www.landwirtschaft-mlr.baden-wuerttemberg.de/.../Politik%20zur%20Entwicklung%20des%20ländl.%20Raums.ppt am 27.11.2007.

2. Methodik für die Bewertung der Unterstützungen laut OECD

Die OECD misst seit dem Jahr 1987 die Agrarunterstützungen mittels des PSE (Producer Support Estimate). Dieses Konzept wurde bereits 1973 von Timothy Josling entwickelt, aber erst seit 1987 begonnen wurde jährliche die Stützung für alle OECD Mitglieder zu berechnen, ist dieses Konzept äußerst populär geworden.³⁴ Die Basis ist die Gruppierung der Unterstützungsmaßnahmen aufgrund ihrer Umsetzungskriterien und unabhängig von ihren Zielen und Auswirkungen. Die gegebenen Zielsetzungen können durch unterschiedliche Maßnahmen erreicht werden und die wirtschaftlichen Einflüsse hängen von der Art der Durchführung ab.³⁵

2.1. Definitionen und Klassifizierungen der Stützungsmaße

Die am weitesten verbreiteten und am meisten verwendeten Marktpreisstützungsmaße sind der Producer Support Estimate (PSE) und der Market Price Support (MPS). Diese Marktpreisstützungen bestehen nicht nur aus Exportsubventionen oder Zöllen, sondern es werden sowohl die Transfers von Konsumenten an Produzenten als auch alle anderen Förderungen in die Berechnung des Wertes der Marktpreisstützung mit einbezogen. (vgl. Definitionen des PSE und MPS).

Aktuell kennt die OECD drei Hauptgruppen von Gesamtabgaben in Verbindung mit landwirtschaftlichen Strategien:³⁶

- Abgabe an Erzeuger (PSE)
- Abgabe an Verbraucher (CSE)
- Abgabe an allgemeine Dienstleistungen für die landwirtschaftliche Gesamtheit (GSSE)

³⁴ Vgl. Legg (2003), S.7.

³⁵ Vgl. Portugal (2002), S.1.

³⁶ Vgl. Portugal (2002), S.2.

Die Basis für die Messung des PSE und des eng verwandten CSE ist die Frage, inwieweit die Politik den Erzeugern und/oder den Konsumenten finanziell unter die Arme greift. Dadurch, dass die Effekte der politischen Maßnahmen – und nicht die Maßnahmen selbst – gemessen werden, sollte der Vergleich der Preise zwischen den einzelnen Staaten vermieden werden.³⁷ Durch die Messung des PSE bzw. des CSE sollte man sich mehr auf die Auswirkungen der fraglichen politischen Maßnahmen auf die nationalen Erzeugergewinne und Konsumentenkosten konzentrieren.³⁸

Der PSE selbst ist in acht verschiedene Unterstützungen unterteilt (vgl. Abbildung 3), welche im folgenden Verlauf kurz beschrieben werden:

³⁷ Vgl. Tangermann (2005), S.9.

³⁸ Vgl. Tangermann (2005), S.3.

Abbildung 3: Klassifizierung der Politikmaßnahmen, welche in den OECD Indikatoren für Unterstützung enthalten sind³⁹

- I. Producer Support Estimate (PSE) [Total of A – H]**
- A. Market Price Support**
- a. Based on unlimited output
 - b. Based on limited output
 - c. Price levies
 - d. Excess feed cost
- B. Payments based on output**
- a. Based on unlimited output
 - b. Based on limited output
- C. Payments based on area planted/animal numbers**
- a. Based on unlimited area or animal numbers
 - b. Based on limited area or animal numbers
- D. Payments based on historical entitlements**
- a. Based on historical planting/animal numbers or production
 - b. Based on historical support programmes
- E. Payments based on input use**
- a. Based on use of variable inputs
 - b. Based on use of on-farm services
 - c. Based on use of fixed inputs
- F. Payments based on input constraints**
- a. Based on constraints on variable inputs
 - b. Based on constraints on fixed inputs
 - c. Based on constraints on a set of inputs
- G. Payments based on overall farming income**
- a. Based on farm income level
 - b. Based on established minimum income
- H. Miscellaneous payments**
- a. National payments
 - b. Sub-national payments
- II. General Services Support Estimate (GSSE) [Total of I – O]**
- I. Research and development*
- J. Agricultural schools*
- K. Inspection services*
- L. Infrastructure*
- M. Marketing and promotion*
- N. Public stockholding*
- O. Miscellaneous*
- III. Consumer Support Estimate (CSE) [Total of P – S]**
- P. Transfers to producers from consumers*
- Q. Other transfers from consumers*
- R. Transfers to consumers from taxpayers*
- S. Excess Feed Cost*
- IV. Total Support Estimate (TSE) [I + II + III R]**
- T. Transfers from consumers*
- U. Transfers from taxpayers*
- V. Budget revenues*

³⁹ Vgl. Abbildung aus: Portugal (2002), S.6.

2.1.1. Producer Support Estimate (PSE)

„Producer Support Estimate (PSE): an indicator of the annual monetary value of gross transfers from consumers and taxpayers to agricultural producers, measured at the farm-gate level, arising from policy measures that support agriculture, regardless of their nature, objectives or impacts on farm production or income.“⁴⁰

Wie in der englischen Definition zu lesen ist, gibt dieser Indikator Auskunft über den Betrag der Bruttotransfers der Konsumenten und Steuerzahler an landwirtschaftliche Produzenten. Er wird gemessen als „ab-Hof“-Wert, der durch politische Instrumente, unabhängig von deren Ursprung, Ziel oder Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion oder Einkommen entsteht.

Der PSE misst annähernd genau den jährlichen Barwert von staatlichen Beihilfen z.B. Subventionen als auch von anderen Eingriffen wie z.B. Steuerkrediten oder staatlichen Dienstleistungen. Der PSE misst die Netto-Unterstützung der Landwirte, denn die Abgaben von Produzenten werden abgezogen, aber es ist ein Brutto-Konzept, denn die Kosten zur Erbringung der Leistungen werden nicht abgezogen. Es handelt sich hierbei auch um ein Konzept von nomineller Unterstützung, denn z.B. auf Inputfaktoren auferlegte Importzölle werden nicht abgezogen. Der PSE erfasst implizite und explizite Zahlungen und misst die Steigerung der landwirtschaftlichen Erlöse, lässt jedoch die Wirkung der Zahlungen auf die landwirtschaftliche Produktion außer Acht.⁴¹

Der PSE wird als Absolutgröße in den unterschiedlichen nationalen Währungen berechnet⁴². Zum Vergleich des Stützungslevels zwischen verschiedenen Ländern oder Produkten wird das %PSE herangezogen. Das %PSE wird berechnet, indem das PSE in Verhältnis zum jeweiligen Geldwert der landwirtschaftlichen Produktion inklusive Direktzahlungen gesetzt wird.⁴³

⁴⁰ Portugal (2002), S.2.

⁴¹ Vgl. Hnat (2006), S.52f.

⁴² Vgl. Hecht, S.451.

⁴³ Vgl. Anders et al. (2004), S.109.

Früher, als der PSE noch „Producer Subsidy Equivalent“⁴⁴ hieß, war er ein aggregiertes Messinstrument für Unterstützungen. Der „Subsidy Equivalent“ wurde definiert als Geldwert, der benötigt wird, um Landwirte oder Verbraucher von dem Einkommensverlust zu bewahren, der durch das Wegfallen einer Richtlinie entstanden ist.⁴⁵ Er hat verschiedene Schätzungen von Übertragungen oder Unterstützungen in einem einzigen Wert ausgedrückt.

1999 wurde der PSE von der OECD neu definiert und seit damals nennt er sich „Producer Support Estimate“.⁴⁶ Das neue Konzept vernachlässigt einige allgemein vorhandene Strategien und schließt gewisse Ausgaben, wie z.B. Werbung, Marketing und Forschung, aus. Die ausgeschlossenen Verfahren sind in einem neuen aggregierten Messinstrument zusammengefasst, dem „General Services Support Estimate“ (GSSE).⁴⁷

Vereinfacht lautet die Formel der OECD für den absoluten PSE:⁴⁸

$$\text{PSE} = \text{MPS} + \text{PP} = (\text{P}_p - \text{P}_r)Q - L + \text{PP} \quad (1)$$

MPS = Market Price Support

Q = produzierte Menge

P_p = Inlandspreis

P_r = Referenzpreis, der den Weltmarktpreis repräsentiert

L = Steuern

PP = Zahlungen, welche auf verschiedenen Kriterien basieren (Produktion, historische Ansprüche, bepflanzte Fläche/Anzahl der Tiere,...)

Der PSE wird an einem Punkt der Absatzkette berechnet, doch ist er auf unterschiedlichen Ebenen der Absatzwege unterschiedlich hoch.⁴⁹ Die OECD berechnet den PSE für die gesamte Europäische Union und aufgrund der verschiedenen natürlichen als auch

⁴⁴ Vgl. Mullen (2004), S.10f.

⁴⁵ Vgl. Arias (2007), S.2.

⁴⁶ Vgl. URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2150> am 27.10.2007.

⁴⁷ Vgl. Legg (2003), S.9.

⁴⁸ Anders et al. (2004), S.108.

⁴⁹ Vgl. Anders et al. (2004), S.105.

wirtschaftlichen Faktoren der Produktion innerhalb der EU sind verständlicherweise auch die regionalen Schutzvorkehrungen unterschiedlich hoch.⁵⁰

Leider wird durch den PSE nur die Höhe der Unterstützungen angegeben. Die OECD interessiert sich nicht für die Wirkung und die eigentlichen Ziele der einzelnen Maßnahmen und Stützungen, daher werden sie bei der Berechnung außer Acht gelassen.⁵¹ Der OECD ist es wichtig, eine Möglichkeit geschaffen zu haben, die Förderungen in den verschiedenen Ländern bzw. in der EU als gesamtes zu vergleichen. Der Zweck des PSE ist es zwar, die Förderungen zu messen, aber es ist egal, welche Förderungen die Erzeuger erhalten, da diese im PSE kumuliert werden.⁵²

Im Gegensatz zum PSE ist das AMS (Aggregate Measurement of Support) der WTO die Basis, um die nationalen Unterstützungen zu reduzieren. Die Unterschiede zwischen PSE und AMS bestehen vor allem darin, dass der PSE alle Transfers von Agrarunterstützungen an die Landwirte einbezieht, während hingegen das AMS nur jene nationale Maßnahmen berücksichtigt, welche Effekte auf die Erzeugung und den Handel haben. Das AMS schließt nicht nur sämtliche Handelsmaßnahmen aus, welche von der WTO im Rahmen des Marktzuganges und der Exportsubventionsdisziplin erfasst werden, sondern auch Methoden zur Verringerung der Produktion, sowie Maßnahmen welche den Handel nicht bzw. nur sehr gering verfälschen sowie gewisse handelsverzerrende Maßnahmen (siehe Abbildung 4).⁵³

Mit der Überarbeitung des PSE Ansatzes im Jahr 1999 wird dieser Wert erstmals sehr detailliert dargestellt. Es lassen sich nun produktionsgebundene und nicht produktionsgebundene Zahlungen an die Landwirtschaft differenzierter im Modell darstellen. Abbildung 3 auf Seite 12 gibt einen Überblick über das Gliederungsschema dieses OECD Indikators.

⁵⁰ Vgl. Anders et al. (2004) S.105.

⁵¹ Vgl. Portugal (2002), S.1.

⁵² Vgl. Tangermann (2005), S.7.

⁵³ Vgl. Legg (2004), S.3.

Abbildung 4: Vergleich zwischen dem PSE und dem AMS der WTO⁵⁴

Category	WTO AMS	PSE
General	Includes domestic support that is considered to be trade distorting. This includes output price support if granted through an administered price and certain domestic subsidies. Excludes support provided only through trade policies such as tariffs and export subsidies. Excludes trade-distorting policies when the level of product-specific or non-product-specific domestic support falls below a specified de minimis level. Excludes certain types of budgetary payments.	Includes all gross transfers from consumers and taxpayers to agricultural producers, regardless of their nature, objectives, and impacts on farm production or income. Includes support provided through trade policies such as tariffs and export subsidies. Includes product-specific and non-product-specific support regardless of level. Includes all budgetary payments to agricultural producers.
Market price support (MPS)	Defined as the gap between the official administered price and the fixed external reference price multiplied by eligible production. Uses administered prices, fixed external reference price (average 1986–88), and eligible production. Only calculated when an administered support price exists. If border measures also exist, it is possible that the AMS support will be redundant with the protection provided at the border.	Defined as transfers from consumers and taxpayers to agricultural producers arising from policies that create a gap between the domestic market price and the equivalent border price. Uses current observed domestic prices and observed external prices adjusted to the farmgate level multiplied by the level of production. One estimate of support calculated regardless of whether or not there is an administered price, border measures, or both.
Budgetary payments to producers (BP)	Excludes payments granted under production-limiting programs and exempt from reduction commitments (blue box). Excludes domestic support policies considered minimally trade distorting and exempt from reduction commitments (green box). Excludes certain policies that are categorized under special and differential treatment for developing countries.	Includes those measures that generate direct budgetary transfers to producers. Includes the portion of green box payments that create direct payments to producers. Includes some policies that are categorized under special and differential treatment for developing countries, such as investment and input subsidies available to low-income or resource-poor producers.

2.1.1.1. Market Price Support (MPS)

„Market Price Support (MPS): an indicator of the annual monetary value of gross transfers from consumers and taxpayers to agricultural producers arising from policy measures that create a gap between domestic market prices and border prices of a specific agricultural commodity, measured at the farm-gate level.“⁵⁵

Der MPS ist ein Indikator des Geldwertes der Bruttotransfers von Konsumenten und Steuerzahlern an landwirtschaftliche Produzenten, welche durch verschiedene Politikmaßnahmen entstanden sind, die eine Preisschere zwischen Inlandspreisen und

⁵⁴ Abbildung: Orden et al. (2007) S.16.

⁵⁵ Portugal (2002), S.2.

Weltmarktpreisen erzeugt haben. Der MPS bezieht sich immer auf eine spezielle Ware und enthält alle Transfers an die Erzeuger, die diese eine spezielle Ware betreffen. In diesen Geldtransfers sind nicht nur die Leistungen für die Erzeugung für den heimischen Markt enthalten sondern auch die Leistungen für den Export. Der MPS wird um die finanziellen Beteiligungen einzelner Erzeuger sowie um eventuelle Strafen für die Nichtbeachtung verschiedener Verordnungen gekürzt.⁵⁶

Wenn der MPS für die Produktion eines Viehbestandes bemessen wird, wird er auch um die Marktpreisunterstützung für national hergestelltes Viehfutter (Korn und Ölfrüchte) gekürzt.

Kurz gesagt bemisst sich der MPS folgendermaßen:⁵⁷

$$\text{MPS} = \text{Preisschere} * \text{Produktion}$$

Die Preisschere erhält man, wenn man den aktuellen nationalen Marktpreis eines bestimmten Produktes hernimmt und den aktuellen Weltmarktpreis davon subtrahiert. Die Preisschere gibt die Auswirkungen der Exportsubventionen, Unterstützungsprogramme, Marktanweisungen und anderen Methoden wieder.⁵⁸ Wie die Berechnung im Detail aussieht, wird etwas später erklärt.

Die Unterstützung durch den MPS wird von den Verbrauchern bezahlt, wenn der nationale Preis größer als der Preis an der Grenze ist. Der MPS hat hierbei einen einzigartigen Effekt, denn er betrifft sowohl Erzeuger als auch Verbraucher gleichzeitig: Wenn die Produktion des Gutes steigt, werden sowohl die Unterstützung der Landwirte steigen als auch die Ausgaben der Verbraucher. Er hat daher den größten Einfluss auf die Produktion, den Verbrauch und den Handel.⁵⁹

⁵⁶ Vgl. Portugal (2002), S.2.

⁵⁷ Vgl. Portugal (2002), S.2.

⁵⁸ Vgl. Mullen et al. (2004), S.15f.

⁵⁹ Vgl. Portugal (2002), S.23.

2.1.1.2. Zahlungen basierend auf der Produktion

Diese Zahlungen erhält ein landwirtschaftlicher Betrieb nur, wenn er ein vorgegebenes Erzeugnis produziert, wobei es hier sowohl um den Anbau einer bestimmten Kultur als auch um die Aufzucht oder Haltung von Tieren gehen kann. Beahlt wird bei diesen Zahlungen entweder pro Tonne, pro Hektar oder pro Tier.⁶⁰ Diese Zahlungen werden aus dem Budget getätigt und betreffen daher nur die Erzeugerseite. Die Konsumenten zahlen nichts dazu, sie bleiben unbehelligt. Allerdings haben auch diese Zahlungen einen direkten Einfluss auf die Produktion. Der Einfluss auf den Handel ist allerdings kleiner als beim MPS.⁶¹

Das sind ertragsbezogene Zahlungen, wie sie nicht erstrebenswert sind. Diese Zahlungen bewirken nur, dass große Betriebe viel Geld bekommen und kleine landwirtschaftliche Betriebe, die sowieso meist ums Überleben kämpfen, nur sehr wenig von den Zahlungen haben. Große Betriebe werden auf Grund dieser Zahlungen noch größer, können sich durch größere Förderungen neue Maschinen anschaffen und noch mehr produzieren und dadurch wieder noch mehr Förderungen erhalten. Kleine Betriebe erhalten durch diese Zahlungen zwar auch etwas Geld, aber es hilft ihnen nicht wirklich, da die Beträge meist nur minimal sind.

2.1.1.3. Zahlungen beruhend auf der bepflanzten Fläche und der Anzahl der Tiere

Diese Förderung beinhaltet Zahlungen, die nur unter der Bedingung ausbezahlt werden, dass man eine spezielle Kultur anbaut oder einen bestimmten Viehanteil hält. Die Zahlungen werden pro Hektar oder pro Stück Vieh ausbezahlt.⁶² Auch diese Zahlungen werden aus dem Budget getätigt und werden auf Grund der aktuellen Anpflanzungen bzw.

⁶⁰ Vgl. Portugal (2002), S.2.

⁶¹ Vgl. Portugal (2002), S.23.

⁶² Vgl. Portugal (2002), S.3.

der aktuellen Anzahl der Tiere bezahlt. Der Einfluss dieser Art von Zahlungen auf die Produktion und den Handel ist gering.⁶³

Wenn es um darum geht, ein Defizit an einem bestimmten landwirtschaftlichen Produkt bzw. einen Engpass an einem tierischen Produkt zu vermeiden, ist diese Art von Zahlungen sicher zu empfehlen. Diese Zahlungen sollten aber immer nur für einen kurzen Zeitraum – am besten nur für eine Saison – gewährt werden und nicht jedes Jahr zur Anwendung kommen, damit es nicht wieder zur Überproduktion von bestimmten Produkten kommt. Sie sind auch nur zu empfehlen, wenn man mit Sicherheit weiß, dass es ohne Unterstützungszahlungen nicht zur Produktion dieser Güter kommt.

2.1.1.4. Zahlungen basierend auf historischen Ansprüchen

Wenn ein Betrieb oder ein Landwirt zur Zeit der Einführung der Zahlungen Erzeuger einer speziellen Ware war, erhält er diese Zahlungen weiter. Diese Maßnahme beinhaltet Zahlungen welche auf der historischen Bepflanzung bzw. dem historischem Viehbestand oder der Produktion solcher Erzeugnisse beruhen, sowie Zahlungen basierend auf historischen Unterstützungsprogrammen für solche Erzeugnisse. Diese Zahlungen steigern das Betriebseinkommen direkt um den Betrag der Zahlung, da die Erzeuger keine speziellen Kosten und auch keinen zusätzlichen Aufwand auf sich nehmen müssen.⁶⁴ Die Zahlungen werden aus dem Budget finanziert und haben einen sehr geringen Einfluss auf die Produktion und den Handel, denn nur diejenigen, die am Anfang dieser Zahlungen profitiert haben und auch weiterhin profitieren, werden nicht viel in der Produktion ändern. Auf die Produktion all derjenigen, die keinen Anspruch auf diese Zahlungen haben, hat diese Art von Zahlungen keinen Einfluss.⁶⁵

Zahlungen basierend auf historischen Ansprüchen sollten abgebaut werden, da sie – wie der Name schon sagt – nicht mehr aktuell sind. Diese Zahlungen wurden einmal eingeführt und laufen noch immer weiter, wobei Landwirte welche Anspruch auf diese Art von Zahlungen haben penibel geprüft werden, ob sie die bei Einführung der Zahlungen

⁶³ Vgl. Portugal (2002), S.24.

⁶⁴ Vgl. Portugal (2002), S.3.

⁶⁵ Vgl. Portugal (2002), S.24.

gültigen Bestimmungen noch immer erfüllen. Es werden sicher keine großen Beträge pro Landwirt oder Betrieb sein, die auf Grund der historischen Ansprüche ausbezahlt werden, dennoch sollten sie eingestellt werden, da sie das Budget belasten und das Geld sicher sinnvoller genutzt werden kann.

2.1.1.5. Zahlungen beruhend auf der Nutzung von Produktionsfaktoren

Diese Zahlungen werden auf Grund der Nutzung von spezifischen fixen oder variablen Produktionsfaktoren ausbezahlt und beinhalten implizite und explizite Zahlungen, welche entweder auf die spezifischen variablen Produktionskosten wirken, oder auf die Kosten von technischen, hygienischen und pflanzenschutz- Leistungen oder – als dritte Möglichkeit – die Zahlungen wirken auf spezielle fixe Produktionskosten, wobei die Investmentkosten eingeschlossen sind.⁶⁶ Diese Zahlungen verringern die Produktionskosten der Erzeuger und können einen besonderen Anreiz für die Verwendung spezifizierter Produktionsfaktoren bieten. Der Einfluss auf die Produktion und den Handel durch diese Zahlungen kann unterschiedlich ausfallen, denn er hängt von der Art des Input ab.⁶⁷

Durch diese Zahlungen könnten die Landwirte motiviert werden veraltete, stromfressende Geräte sukzessive abzubauen und neue – zwar in der Anschaffung teure – aber umweltverträglichere Geräte anzuschaffen, wobei es dann sicher auch im Bereich der Hygiene zu Verbesserungen kommen wird. Neue Geräte berücksichtigen eine Vielzahl von Faktoren, die vor Jahrzehnten noch völlig ignoriert wurden. Dies und die Komplexität der neuen Gerätschaften machen zwar die Anschaffung teuer, aber es lohnt sich, wenn man bedenkt um wie viel schneller, hygienischer, umweltfreundlicher und meist auch kostengünstiger man dadurch produzieren kann.

⁶⁶ Vgl. Portugal (2002), S.3.

⁶⁷ Vgl. Portugal (2002), S.23.

2.1.1.6. Zahlungen basierend auf Beschränkungen von Produktionsfaktoren

Durch diese Zahlungen soll die Verwendung gewisser variabler oder fixer Produktionsfaktoren reduziert werden. Sie können auch die Beschränkung der Verwendung von mehreren Produktionsfaktoren als Bedingung haben, um negative externe Effekte zu reduzieren oder betriebliche Produktionsfaktoren zu vergüten.⁶⁸ Sie werden nur ausbezahlt, wenn sich die Landwirte an bestimmte Beschränkungen, wie z.B. Reduktion der Produktion oder Absetzung eines bestimmten Input halten.

Meiner Meinung nach zielen diese Zahlungen vor allem darauf ab, mehr eigene Mittel zu verwenden. Unter eigene Mittel sind sowohl betriebseigene als auch nationale Produktionsfaktoren zu verstehen. Außerdem werden diese Zahlungen verwendet, um die Arbeitsweise der Landwirte zu ändern und sie empfänglicher für neue Ideen bezüglich des Umweltschutzes zu machen.

2.1.1.7. Zahlungen beruhend auf dem gesamten landwirtschaftlichen Einkommen

Diese Zahlungen sollen die Einkommensschwankungen der Landwirte ausgleichen oder diese für erlittene Verluste entschädigen.⁶⁹ Sie sollen den Landwirten ein Mindesteinkommen sichern und ihnen auch helfen, wenn sie durch ungünstige Witterung oder eine Naturkatastrophe vor dem Nichts stehen. Zu großen Verlusten kommt es vor allem nach Hagel, Überschwemmungen, Bränden oder länger anhaltender Dürre. Gegen die Verluste nach solchen Schäden kann man sich zwar versichern lassen, aber nicht alle Landwirte sind dazu bereit. Es gibt z.B. Regionen, in denen es in den letzten 70 Jahren nicht ein einziges Mal gehagelt hat, weshalb sich die Landwirte nicht gegen Hagel versichern lassen. Doch wenn es geschehen sollte, dass ein Hagelschauer die gesamte Ernte vernichtet, würden ihnen riesige Verluste entstehen. Außerdem sind wir heutzutage anscheinend häufiger von unvorhergesehenen Naturkatastrophen betroffen. Die Landwirte haben es bei der Entscheidung was sie anbauen werden oft schwer, da niemand

⁶⁸ Vgl. Portugal (2002), S.3.

⁶⁹ Vgl. Portugal (2002), S.4.

vorhersagen kann, wie viel Niederschlag bzw. wie viele Sonnentage es geben wird. Und da die verschiedenen Kulturen unterschiedliche Witterungen bevorzugen, wird die Landwirtschaft mehr und mehr zu einem Lotteriespiel.

2.1.1.8. Andere Zahlungen

Hier werden all jene Zahlungen zusammengefasst, die auf Grund fehlender Information oder aus anderen Gründen nicht zerlegt und den einzelnen Kategorien zugewiesen werden können.⁷⁰ Diese Zahlungen können staatliche Förderungen oder auch regionale Förderungen enthalten.

Diese Kategorie sollte so schnell wie möglich abgeschafft werden, damit ausnahmslos Transparenz gegeben ist.

2.1.2. General Services Support Estimate (GSSE)

“General Services Support Estimate (GSSE): an indicator of the annual monetary value of gross transfers to general services provided to agriculture collectively, arising from policy measures which support agriculture, regardless of their nature, objectives and impacts on farm production, income, or consumption of farm products.”⁷¹

Von der Definition her ist der GSSE dem PSE sehr ähnlich, aber es gibt einen wesentlichen Unterschied. Anders als die PSE und CSE Zahlungen werden diese Zahlungen laut Definition für förderfähige allgemeine Dienstleistungen dem gesamten Agrarsektor und nicht den einzelnen Landwirten angeboten und beeinflussen daher nicht direkt das

⁷⁰ Vgl. Portugal (2002), S.4.

⁷¹ Portugal (2002), S.4.

Einkommen der Landwirte.⁷² Sie beinhalten Zahlungen für gemeinschaftliche agrarökologische Handlungen und Abgaben von Steuerzahlern für folgende Zwecke:⁷³

- Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion
- landwirtschaftliche Ausbildung und Erziehung
- Kontrolle der Qualität und Sicherheit von Nahrung, landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und der Umwelt
- Verbesserung der gemeinschaftlichen Infrastruktur
- Marketing und Forcierung des Produktes
- Entwertung und Beseitigung von staatlicher Verwahrung landwirtschaftlicher Produkte
- andere Leistungen, die nicht den oben genannten Kategorien zuteilt werden können.

Der GSSE wird für die einzelnen Staaten berechnet oder als Prozentsatz im Verhältnis zu den anderen Agrarausgaben.⁷⁴

2.1.3. Consumer Support Estimate (CSE)

“Consumer Support Estimate (CSE): an indicator of the annual monetary value of gross transfers to (from) consumers of agricultural commodities, measured at the farm-gate level, arising from policy measures which support agriculture, regardless of their nature, objectives or impacts on consumption of farm products.”⁷⁵

Der CSE zeigt an, wie viel Geld pro Jahr von Konsumenten und Steuerzahlern an die Landwirtschaft bezahlt wird. Sie umfasst alle Arten von monetären Politikmaßnahmen, egal welche Ziele und Einflüsse sie auf den Konsum von landwirtschaftlichen Produkten

⁷² Vgl. Hnat (2006), S.53.

⁷³ Vgl. Portugal (2002), S.4.

⁷⁴ Vgl. Hnat (2006), S.53.

⁷⁵ Portugal (2002), S.4.

haben und welcher Art sie sind. Der CSE wird sowohl für einzelne Güter als auch Länder berechnet.⁷⁶

Wenn der Betrag negativ ist bedeutet das, dass die Zahlungen von den Konsumenten getätigt worden sind und misst alle Steuern des Verbrauchs, die mit den Maßnahmen im landwirtschaftlichen Bereich verbunden sind. Obwohl die Verbraucherausgaben um den Betrag der Steuern steigen, ist der CSE keine Schätzung des Einflusses auf Verbraucherausgaben.⁷⁷

2.1.4. Total Support Estimate (TSE)

„Total Support Estimate (TSE): an indicator of the annual monetary value of all gross transfers from taxpayers and consumers arising from policy measures that support agriculture, net of the associated budgetary receipts, regardless of their objectives and impacts on farm production and income, or consumption of farm products.“⁷⁸

Der TSE ist ein Indikator für den jährlichen Wert aller Brutto-Transfers, die aus landwirtschaftsunterstützenden Politikmaßnahmen entstehen, abzüglich aller damit zusammenhängenden landwirtschaftlichen Budgeteinnahmen.⁷⁹

Diese Kennzahl beinhaltet alle Transfers von Konsumenten und Steuerzahlern an die Produktion abzüglich der landwirtschaftlichen Zahlungen der Produzenten an den Staat. Wenn man für ein bestimmtes Land den TSE berechnen will, muss man – wie es auch für den PSE gilt – zuerst den MPS, welcher von den Verbrauchern bezahlt wird, berechnen. Das kommt daher, dass alle anderen Bestandteile der Formeln als Budgetausgaben ausgewiesen sind.⁸⁰

⁷⁶ Vgl. Hnat (2006), S.54.

⁷⁷ Vgl. Portugal (2002), S.5.

⁷⁸ Portugal (2002), S.5.

⁷⁹ Vgl. Hnat (2006), S.54.

⁸⁰ Vgl. Arias (2007), S.3.

Man darf die Werte von PSE, CSE und GSSE nicht einfach addieren, denn dadurch würde man zu einem falschen Ergebnis kommen, da durch die einfache Addition einiges doppelt gezählt wird:⁸¹

- der Bruttotransfer von Steuerzahlern an landwirtschaftliche Erzeuger ist bereits im PSE enthalten,
- der Bruttotransfer von Steuerzahlern an allgemeine Dienstleistungen ist im GSSE enthalten
- und der Bruttotransfer von Steuerzahlern an die Konsumenten der landwirtschaftlichen Erzeugnisse wird bereits im CSE berücksichtigt.⁸²

Der TSE misst, inwieweit die Verbraucher und Steuerzahler die landwirtschaftlichen Erzeuger finanziell unterstützen, gekürzt um die Importeingänge.⁸³

Die folgenden beiden Indikatoren gehören nicht mehr zu den oben genannten Gruppen, aber auch diese beiden kommen in der einschlägigen Literatur oft vor, vor allem in Verbindung mit dem %PSE.

2.1.5. Nominal Assistance Coefficient (NAC):

Der NAC ist ein Maßstab für die nominale Stützungsrate. Er wird berechnet, indem man die Erlöse auf Betriebsebene (einschließlich der Direktzahlungen) in Verhältnis zum Wert der Produktion (durch Referenzpreis angegeben) setzt.⁸⁴

Es gibt zwei Arten von NAC, nämlich den NACp für Produzenten und den NACc für Konsumenten.

- Der NACc misst das Verhältnis zwischen dem Wert der Ausgaben für die Konsumation von nationalen landwirtschaftlichen Produkten inklusive Stützungen

⁸¹ Vgl. Hnat (2006), S.54.

⁸² Vgl. Portugal (2002), S.5.

⁸³ Vgl. Arias (2007), S.17.

⁸⁴ Vgl. Portugal (2002), S.19.

für die Erzeuger und dem Wert der Ausgaben zu Weltmarktpreisen ohne Stützungen für Konsumenten.⁸⁵

- Der NACp misst das Verhältnis zwischen den Bruttoerlösen der Landwirte inklusive Stützungen und den Bruttoerlösen der Landwirte zu Weltmarktpreisen ohne Stützungen.⁸⁶

2.1.6. Nominal Protection Coefficient (NPC):

Der NPC zeigt das Verhältnis vom Erzeugerpreis zum Referenzpreis⁸⁷, was folgende Formel ergibt:

$$\text{NPC} = \text{nationaler Preis} / \text{Grenzpreis} \quad (1)$$

Der Hauptunterschied zwischen dem vorher genannten NAC und dem NPC besteht darin, dass der NAC alle Geldverschiebungen von Konsumenten und Steuerzahlern an die Erzeuger mit einbezieht, der NPC aber nur jene Transfers, welche den Erzeugerpreis direkt anheben.⁸⁸ Auch hier gibt es die Unterscheidung zwischen dem NPC für Produzenten und Konsumenten.

⁸⁵ Vgl. URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2996> am 16.11.2007.

⁸⁶ Vgl. URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2141> am 16.11.2007.

⁸⁷ Vgl. Portugal (2002), S.20.

⁸⁸ Vgl. URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2142> am 21.11.2007.

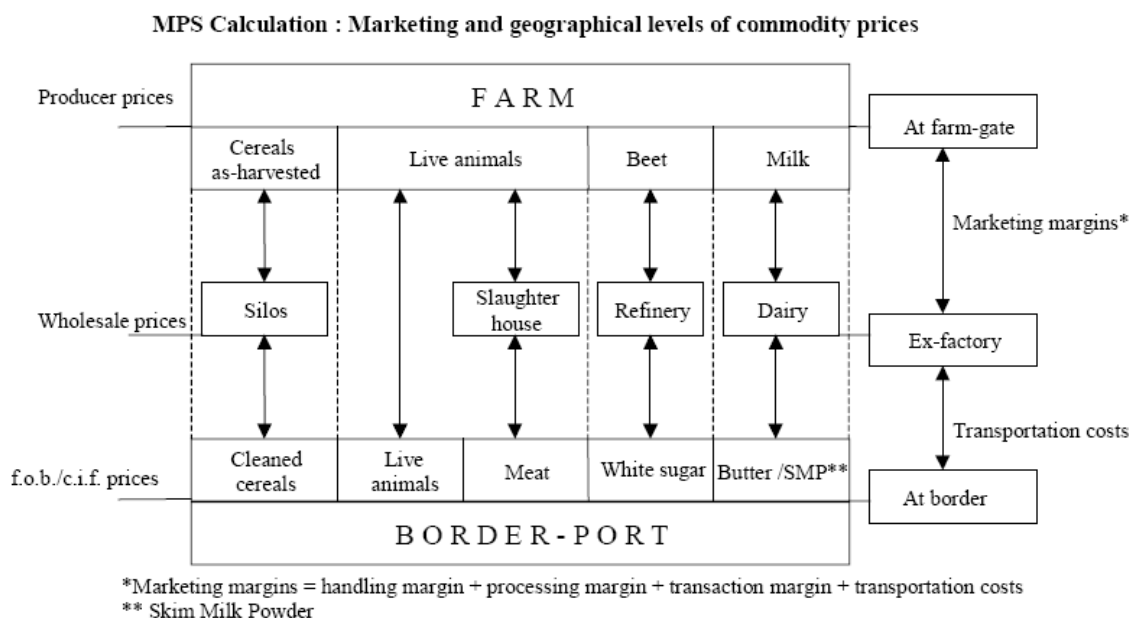
2.2. Berechnung des MPS und PSE

Bevor wir mit der Berechnung der beiden Hauptindikatoren MPS und PSE beginnen, wenden wir uns noch kurz dem Vergleich der Preise zu.

Die Berechnung der Indikatoren ist sehr von der Verfügbarkeit und Genauigkeit der benötigten Daten abhängig und von der Definition der zu vergleichenden Preise. Abbildung 5 zeigt, wie die Preise miteinander verglichen werden können.

Vor einem Vergleich müssen die Preise einander angepasst werden. Wenn man z.B. die Preise von heimisch produzierten Produkten mit Preisen importierter Waren vergleichen will, kann man nicht einfach die ab-Hof Preise der heimischen Erzeuger mit den Grenzpreisen der Importeure vergleichen. Das würde das Ergebnis verzerren. Daher ist es wichtig, die Preise auf ein vergleichbares Niveau zu setzen.⁸⁹

Abbildung 5: Vergleichbarkeit der Preise⁹⁰



⁸⁹ Vgl. Portugal (2002), S.15.

⁹⁰ Abbildung: Portugal (2002), S.16.

Die Preisschere soll nur jene Strategien erfassen, welche im Preis der heimischen Konsumenten an heimische Produzenten enthalten sind. Daher sind folgende Einflussfaktoren auszuschließen:

- **normale Schutzvorkehrung:** hierzu gehören die internationalen Transportkosten, wie im Anschluss beschrieben wird.⁹¹
- **Qualitätsunterschiede:** nur weil die heimische Ware und die importierte Ware den gleichen Preis haben, bedeutet das noch nicht, dass auch die Qualität dieselbe ist.⁹²
- **Marketing-Gewinnspannen und interne Transportkosten:** diese Zahlen sollten vom jeweiligen importierenden oder exportierenden Land in Erfahrung gebracht werden, da es hier zu starken Verzerrungen kommen kann, wenn man aufgrund mangelnder Information Zahlen eines beliebigen anderen Landes zwecks Vergleichs hernimmt.⁹³

2.2.1. Berechnung des MPS

Die Berechnung des Unterschiedes zwischen dem Weltmarktpreis einer bestimmten Ware und dem nationalen Preis für dieses Produkt spielt schon lange eine Rolle bei unterschiedlichen Berechnungen in der einschlägigen Literatur. Dieser Unterschied trägt auch zur Schätzung des schon oben angedeuteten MPS bei. Als Vergleich dazu kann MPS im AMS nur berechnet werden, wenn der Verwaltungspreis offiziell ausgewiesen wird.⁹⁴

Die Berechnung des MPS stützt sich auf den Unterschied zwischen dem nationalen Preis und einem gleichwertigen Weltmarktpreis einer bestimmten Ware. MULLEN et al. (2004) nehmen an, dass - wenn die Märkte wettbewerbsfähig sind, die Politik im Land und an der Grenze den Weltmarktpreis nicht beeinflusst und die nachträgliche Preissicherheit gewährleistet ist - der heimische Preis einer Ware (P_d) mit dem angepassten Referenzpreis

⁹¹ Vgl. Portugal (2002), S.15.

⁹² Vgl. Portugal (2002), S.15.

⁹³ Vgl. Portugal (2002), S.15.

⁹⁴ Vgl. Zobbe/Jensen (2005), S.4.

(P_{ar}) verglichen wird. Allerdings ist der Referenzpreis für Exporteure und Importeure jeweils etwas abgewandelt zu berechnen.

Im folgenden Teil wird die Berechnung laut MULLEN et al. bzw. ORDEN et al. sowie eine Variation von MELYUKHINA gezeigt. Danach folgt die Berechnung des MPS laut OECD.⁹⁵ Die folgenden Formeln wurden von den oben genannten Autoren übernommen.

2.2.1.1. Fall 1 – Import

$$P_{ar} = P_r + (C_p + T_{d1}) - (T_{d2} + M) - Q_{adj} \quad (2)$$

Dies bedeutet, dass der angepasste Referenzpreis (P_{ar}) gleich ist dem Preis an der Grenze (P_r) – für den Importeur CIF (Kosten, Versicherung & Fracht) – plus den Hafengebühren (C_p) sowie den Kosten für Versand, Umschlag und den Marketingkosten vom Hafen zum Großhandelsmarkt (T_{d1}) weniger der Summe der Versand- und Umschlagkosten vom Bauernhof zum Großhandelsmarkt (T_{d2}) plus dem Marketing und den Verarbeitungskosten vom Bauernhof zum Großhandelsmarkt (M) minus der Angleichung der Qualität (Q_{adj}).⁹⁶

Wenn die Handelsware importiert wird, kann man den Referenzpreis auch berechnen, indem man von einem Hauptexportland den Frei Schiff Preis ($P_{exporterfob}$) nimmt und die internationalen Frachtkosten (T_i) und andere internationale Kosten wie z.B. Versicherung addiert, die bei der Beförderung der Handelsware vom Exportland zum Importland (C_i) anfallen.⁹⁷

$$P_r = P_{exporterfob} + (T_i + C_i) \quad (3)$$

$P_{exporterfob}$, T_i und C_i werden als sicher angesehen, wenn perfekte Informationen vorherrschen und die Gleichung gilt dann als Arbitrage-Bedingung.⁹⁸

⁹⁵ Formeln übernommen aus: Mullen et al. (2004), S.12 ff., Orden et al. (2007), S.9f. und Melyukhina (2002), S.271.

⁹⁶ Vgl. Melyukhina (2002), S.271.

⁹⁷ Vgl. Orden et al. (2007), S.9.

⁹⁸ Vgl. Mullen et al. (2004), S.14.

Ersatzweise kann der Referenzpreis für eine importierte Handelsware als ein beobachteter CIF – Preis an der Grenze vorliegen. In diesem Preis sind noch keine Steuern oder andere politischen Maßnahmen enthalten. Dieser Wert kann nur dann zur Berechnung herangezogen werden, wenn er von einer ähnlichen Ware stammt.⁹⁹

2.2.1.2. Fall 2 – Export

$$P_{ar} = P_r - (C_p + T_{d1}) - (T_{d2} + M) - Q_{adj} \quad (4)$$

Diese Formel bedeutet im Gegensatz zu der Formel (2), dass nicht nur Versand-, Umschlag-, Marketing- und Verarbeitungskosten vom Referenzpreis an der Grenze abgezogen werden, sondern auch die Hafengebühren sowie die Kosten für Versand, Umschlag und die Marketingkosten vom Hafen zum Großhandelsmarkt werden subtrahiert. Außerdem wird der Preis (P_r) an der Grenze als Frei Schiff angenommen.¹⁰⁰

Auch in diesem Fall gibt es alternative Möglichkeiten den Preis zu berechnen. Hier nimmt man zur alternativen Berechnung den CIF – Preis eines beliebigen Importlandes ($P_{importercif}$) und subtrahiert die Kosten, welche mit der Bewegung der Handelsware vom Exportland ins Importland entstehen.¹⁰¹

$$P_r = P_{importercif} - (T_i + C_i) \quad (5)$$

Auch diese Formel gilt als Arbitrage-Bedingung, wenn alle drei Variablen als sicher angenommen werden können. Und auch in diesem Fall kann ersatzweise der Referenzpreis einer exportierten Handelsware am beobachteten Frei Schiff-Preis einer ähnlichen Ware an der Grenze berechnet werden.¹⁰²

Egal welchen der beiden Fälle man rechnet, der Referenzpreis wird immer um die Kosten für Versand, Umschlag, Marketing und Weiterverarbeitungskosten vom Betrieb zum

⁹⁹ Vgl. Mullen et al. (2004), S.14.

¹⁰⁰ Vgl. Melyukhina (2002), S.271.

¹⁰¹ Vgl. Orden et al. (2007), S.10.

¹⁰² Vgl. Orden et al. (2007), S.10.

Großhandelsmarkt, den Kosten für Versand, Umschlag und Marketing von der Grenze zum Großhandelsmarkt sowie für eventuelle Qualitätsunterschiede zwischen einheimischen Produkten und Produkten aus anderen Ländern korrigiert.¹⁰³

Die Differenz zwischen dem heimischen Preis und dem Referenzpreis ist daher die Marktpreisunterstützung pro Einheit der Produktion, ausgedrückt in einer Geldeinheit. Diese Preisschere, ΔP , beinhaltet alle politischen Eingriffe zwischen P_d und P_{ar} .¹⁰⁴

$$\Delta P = P_d - P_{ar} \quad (6)$$

Diese Preisschere wird auch als „Nominal Rate of Protection“ (NRP) oder „%MPS“ bezeichnet, wenn sie als Prozentsatz bezüglich des Referenzpreises ($\Delta P/P_{ar}$) angegeben wird.¹⁰⁵

Die Preisschere zeigt aber nicht nur die Auswirkung der Strategie und Politik, sondern auch Messfehler in der Anpassung der zu vergleichenden Preise. Sie entstehen für P_r vor allem dadurch, dass $P_{\text{exporterfob}}$, $P_{\text{importercif}}$ und / oder $(T_i + C_i)$ empirisch gemessen werden. Es gibt aber auch vier Arten von möglichen Messfehlern, welche durch die Berechnung der Anpassungen innerhalb eines Landes entstehen:¹⁰⁶

- Messfehler bei den Kosten vom Hafen zum nationalen Großhandelsmarkt:
Der Messfehler tritt auf in der Formel $(C_p + T_{d1})$
- Messfehler bei den Kosten vom Bauernhof zum Großhandelsmarkt:
Der Messfehler findet sich in der Formel $(T_{d2} + M)$
- Messfehler auf der Ebene der ab-Hof Preise:
Der Messfehler befindet sich in P_d , sowie

¹⁰³ Vgl. Mullen et al. (2004), S.15.

¹⁰⁴ Vgl. Mullen et al. (2004), S.15.

¹⁰⁵ Vgl. Mullen et al. (2004), S.15.

¹⁰⁶ Vgl. Mullen et al. (2004), S.15f.

- Messfehler beim Qualitätsvergleich von national und international produzierten Gütern:

Der Messfehler liegt in Q_{adj} .

Es werden unterschiedlichste Daten gebraucht, um die Preisschere zu berechnen, dadurch können natürlich ebenfalls Fehler auftreten. Zum Beispiel können Transportkosten höher ausfallen, wenn die Infrastruktur nicht passt oder eine veraltete Fahrzeugflotte für den Transport verwendet wird usw.

Für Nicht-OECD Mitglieder hat MELYUKHINA (2002) folgende Annahme für die Vereinfachung der Berechnung der Preisschere gemacht, wobei P_W für den EU – Frei Schiff Exportpreis steht:

$$P = (P_W + (T_i + T_{d1}) - (T_{d2} + Q_{adj}) - M) \quad (7)^{107}$$

Sie nimmt des weiteren an, dass die Transportkosten vom Großhandelsmarkt zum Hafen weniger der Summe der Transportkosten vom Landwirt zum Großhandelsmarkt samt den Qualitätsanpassungen einem Wert von ungefähr 0 entsprechen, so dass bei ihr als Formel für die Preisschere folgendes herauskommt:

$$\Delta P = P_d - (P_W - M) \quad (8)$$

MULLEN et al. (2004) sind mit diesem Ergebnis nicht ganz einverstanden. Sie argumentieren, dass ihre Berechnungsmethode genauer ist, denn:¹⁰⁸

- internationale Anpassungen werden genauer gemessen als nationale Anpassungen
- die Wertberichtigung für importierte Ware kann von der Anpassung des nationalen Gutes sehr wohl abweichen
- Qualitätsunterschiede zwischen den Waren können wichtig sein

¹⁰⁷ Formel (7) und (8) aus: Melyukhina (2002), S.272.

¹⁰⁸ Vgl. Mullen et al. (2004), S.19.

2.2.2. Market Price Support

Der MPS wird für jede Region durch Zusammenschließen von Informationen über die letzte landwirtschaftliche Produktion für in Verbindung mit den Marktpreisstützungen der EU für jede Ware einzeln berechnet.¹⁰⁹ Zunächst wird für jedes einzelne in der Berechnung des gesamten MPS enthaltene Gut der MPS errechnet. Die OECD Mitgliedsstaaten haben beschlossen, dass die Menge der MPS Güter zumindest 70% der gesamten landwirtschaftlichen Produktion umfassen soll.¹¹⁰

Die Waren, welche für die Berechnung des MPS von OECD-Mitgliedern herangezogen werden sind üblicherweise Mais, Weizen, Gerste, Ölsaaten, Zucker, Milch, Rind- und Kalbfleisch, Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Eier¹¹¹ (Abbildung 6).

Abbildung 6: Waren, für welche der MPS berechnet wird nach Ländern¹¹²

Australia	Wheat, Barley, Oats, Sorghum, Rice, Soyabean, Rapeseed, Sunflower, Sugar, Milk, Beef and Veal, Sheepmeat, Wool, Pigmeat, Poultry, Eggs, Cotton
Canada	Wheat, Maize, Barley, Rice, Soyabean, Rapeseed, Milk, Beef and Veal, Pigmeat, Poultry, Eggs
Czech Republic	Wheat, Maize, Barley, Rapeseed, Sugar, Milk, Beef and Veal, Pigmeat, Poultry, Eggs
European Union	Common Wheat, Durum Wheat, Maize, Barley, Oats, Rice, Soyabean, Rapeseed, Sunflower, Sugar, Milk, Beef and Veal, Sheepmeat, Pigmeat, Poultry, Eggs, Potatoes
Hungary	Wheat, Maize, Barley, Sunflower, Sugar, Milk, Beef and Veal, Sheepmeat, Pigmeat, Poultry, Eggs, Potatoes
Iceland	Milk, Beef and Veal, Sheepmeat, Pigmeat, Poultry, Eggs
Japan	Wheat, Barley, Rice, Soyabean, Sugar, Milk, Beef and Veal, Pigmeat, Poultry, Eggs, Apples, Cabbage, Cucumbers, Grapes, Mandarins, Pears, Spinach, Strawberries, Welsh onions
Korea	Barley, Rice, Soyabean, Milk, Beef and Veal, Pigmeat, Poultry, Eggs, Red pepper, Garlic
Mexico	Wheat, Maize, Barley, Sorghum, Rice, Soyabean, Sugar, Milk, Beef and Veal, Pigmeat, Poultry, Eggs, Tomatoes, Beans, Coffee
New Zealand	Wheat, Maize, Barley, Oats, Milk, Beef and Veal, Sheepmeat, Wool, Pigmeat, Poultry, Eggs
Norway	Wheat, Barley, Oats, Milk, Beef and Veal, Sheepmeat, Wool, Pigmeat, Poultry, Eggs
Poland	Wheat, Maize, Barley, Oats, Rapeseed, Sugar, Milk, Beef and Veal, Sheepmeat, Pigmeat, Poultry, Eggs
Slovakia	Wheat, Maize, Barley, Oats, Rye, Sunflower, Rapeseed, Sugar, Milk, Beef and Veal, Pigmeat, Poultry, Eggs
Switzerland	Wheat, Maize, Barley, Oats, Rapeseed, Sugar, Milk, Beef and Veal, Sheepmeat, Pigmeat, Poultry, Eggs
Turkey	Wheat, Maize, Barley, Sunflower, Sugar, Milk, Beef and Veal, Sheepmeat, Poultry, Eggs, Potatoes, Tomatoes, Tobacco, Grapes, Apples, Cotton
United States	Wheat, Maize, Barley, Sorghum, Rice, Soyabean, Sugar, Milk, Beef and Veal, Sheepmeat, Wool, Pigmeat, Poultry, Eggs

¹⁰⁹ Vgl. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/chap51_en.pdf am 1.12.2007.

¹¹⁰ Vgl. Portugal (2002), S.16f.

¹¹¹ Vgl. Mullen et al. (2004), S.20.

¹¹² Abbildung: Portugal (2002), S.17.

Das Verhältnis von MPS zum Output-Wert für jede Warengruppe ist durch folgende Formel dargestellt:¹¹³

$$R_i = \text{MPS}_i / \text{FAP}_i \quad (9)$$

R_i	Verhältnis	MPS_i	Market Price Support
FAP_i	Output-Wert	i	Warengruppe

Der MPS für die Ware i in der Region k beträgt somit Quotient multipliziert mit dem Output-Wert der Region k für die Warengruppe i . Und der MPS für eine beliebige Region k ist die Summe der MPS für die verschiedenen Waren (i).¹¹⁴

$$\text{MPS}_k = \sum (\text{MPS}_{i,k}) \text{ für } i=1 \text{ bis } n \quad (10)$$

Wenn man die direkten Zahlungen mit sämtlichen anderen Zahlungen – ausgenommen Preisstützungen – berechnen will, arbeitet man am besten mit den Daten der Regio Eurostat Datenbank. Allerdings ist die Berechnung kompliziert, da Eurostat die nationalen Subventionen nicht von den Subventionen der GAP trennt und man zuerst die GAP Subventionen abtrennen muss. Dazu berechnet man zuerst den Anteil der GAP Ausgaben vom gesamten landwirtschaftlichen Aufwand für jedes Land j ($R_{\text{FIN}j}^{\text{CAP}}$), wobei der gesamte landwirtschaftliche Aufwand in jedem Land ist die Summe der nationalen Subventionen samt GAP Aufwand ist.¹¹⁵

$$\text{FIN}_{\text{tot},j} = \text{FIN}_{\text{naz},j} + \text{FIN}_{\text{CAP},j} \quad (11)$$

Daraus ergibt sich für den Anteil vom gesamten landwirtschaftlichen Anteil für jedes Land folgende Formel:¹¹⁶

$$R_{\text{FIN}j}^{\text{CAP}} = (\text{FIN}_{\text{CAP},j} / \text{FIN}_{\text{tot},j}) \quad (12)$$

¹¹³ Formeln übernommen von: URL:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/chap51_en.pdf am 1.12.2007.

¹¹⁴ Vgl. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/chap51_en.pdf am 1.12.2007.

¹¹⁵ Vgl. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/chap51_en.pdf am 1.12.2007.

¹¹⁶ Vgl. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/chap51_en.pdf am 1.12.2007.

Dieses Verhältnis wenden wir nun für die gesamten Eurostat Unterstützungen auf regionaler Ebene ($SUBS_{TOT,k}$) an und das Ergebnis sollte annähernd gleich mit den GAP-Unterstützungen für jede Region k ($SUBS_{CAP,k}$) sein.¹¹⁷

$$SUBS_{CAP,k} = R_{FINj}^{CAP} * SUBS_{TOT,k} \quad (13)$$

Die gesamte Unterstützung des landwirtschaftlichen Sektors auf regionaler Ebene (MTP_k) berechnet sich aus den Preisunterstützungen und den Subventionen ($SUBS_{CAP,k}$) und zeigt den Geldwert, der den Erzeugern zufließt.¹¹⁸

$$MTP_k = MPS_k + SUBS_{CAP,k} \quad (14)$$

2.2.3. Berechnung des PSE

Wichtig für die Berechnung des PSE ist der schon oben erklärte MPS. Der gesamte MPS, welcher die Preisschere pro Einheit einer Produktionsleistung multipliziert mit der Menge der Produktionsleistung angibt, wird in drei Schritten berechnet.¹¹⁹ Zuerst wird für jedes einzelne Gut ein Wert bestimmt (MPS_i). Dann – als zweiter Schritt – werden die Summen der einzelnen Güter im MPS_c vereinigt, indem man die MPS für alle Waren ($i=1\dots n$) summiert.¹²⁰

$$MPS_c = \sum MPS_i \quad ; i = 1 \text{ bis } n \quad (16)$$

Es gibt nun zwei Arten den PSE zu berechnen, wovon die erste hier gezeigte Art (Formel 17 und 18) nicht von der OECD verwendet wird. Bei dieser Art wird nur der MPS für die enthaltenen Waren in die Berechnung einbezogen (MPS_c).¹²¹

$$PSE_c = MPS_c + BP \quad (17)$$

¹¹⁷ Vgl. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/chap51_en.pdf am 1.12.2007.

¹¹⁸ Vgl. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/chap51_en.pdf am 1.12.2007.

¹¹⁹ Vgl. Mullen et al. (2004), S.20

¹²⁰ Formeln übernommen aus: Mullen et al. (2004), S.20f.

¹²¹ Vgl. Mullen et al. (2004), S.21.

c	alle enthaltenen Waren
BP	etatmäßige Zahlungen an Erzeuger
VP	gesamter Wert der landwirtschaftlichen Produktion zu nationalen Erzeugerpreisen

Wenn man den PSE nun in Prozentzahlen angeben will, nimmt man das Verhältnis der gesamten Zahlungen an den Erzeuger zur Summe des Produktionswertes zu Erzeugerpreisen addiert mit den etatmäßigen Zahlungen.¹²²

$$\% \text{ PSE}_c = [(MPS_c + BP) / (VP + BP)] * 100 \quad (18)$$

Die OECD wiederum hat in ihrer Vorgehensweise noch einen dritten Schritt, um den PSE zu berechnen. Der errechnete Wert für die enthaltenen Güter (MPS_c) wird heraufgesetzt, um auch alle anderen Produkte einzubeziehen, die Anteil (k) an den enthaltenen Waren haben, damit der gesamte Wert der Produktion berechnet werden kann. Das ist dann der dritte Schritt der Berechnung des gesamten MPS laut OECD. Der MPS ist hier die geschätzte gesamte Marktpreisunterstützung, wobei die Marktpreisstützung hier nicht mit Sicherheit bestimmt werden kann, da k nur geschätzt wird.¹²³

$$MPS = MPS_c / k \quad (19)$$

Mit Hilfe der eben erklärten Formel kann man den gesamten PSE laut OECD für ein Land bestimmen, wobei die wesentliche Formel folgendermaßen lautet:¹²⁴

$$PSE = MPS + BP \quad (20)$$

Aus der Ableitung der oberen Formeln folgt für den prozentuellen PSE die Formel:¹²⁵

$$\% \text{ PSE} = [(MPS + BP) / (VP + BP)] * 100 \quad (21)$$

¹²² Vgl. Mullen et al. (2004), S.21.

¹²³ Vgl. Mullen et al. (2004), S.21.

¹²⁴ Vgl. Mullen et al. (2004), S.21.

¹²⁵ Vgl. Mullen et al. (2004), S.21..

In dieser – letzten – Formel wird impliziert, dass auch Waren, die nicht in der Auswertung erfasst sind, eine Marktpreisunterstützung erhalten. Diese wird mit einem Durchschnittswert vom MPS der erfassten Güter angenommen. In den Formeln 17 und 18 wird hingegen angenommen, dass jene Güter, welche nicht erfasst sind, auch keine Marktpreisunterstützung erhalten, was aber nur selten zutrifft.¹²⁶

Egal, ob man nun die Methode der OECD mit der Heraufsetzung des MPS heranzieht, oder die Methode, wo nicht erfasst Güter ausgenommen werden, jede dieser Berechnungsweisen weist ihre Fehler auf. Für jedes Land oder jede Region kann aber die Fehlerquote insoweit herabgesetzt werden, als man den MPS für möglichst viele Produkte der betreffenden Region berechnet, und so weniger von Schätzungen abhängig ist.¹²⁷

2.3.Kritik am PSE:

Der PSE ist die einzige Möglichkeit die Unterstützungsniveaus der Agrarwirtschaft unterschiedlicher Länder zu vergleichen, denn jedes Land misst seine Unterstützungen anders und nur die OECD sammelt vergleichbare Daten. Allerdings wird der PSE-Ansatz der OECD oftmals kritisiert. TANGERMANN fasste die am meisten kritisierten Punkte zusammen.

Laut ihm gibt es drei zentrale kritische Punkte, welche nachfolgend kurz beschrieben werden.

2.3.1 Gibt der PSE Änderungen in der Agrarpolitik und in Reformbemühungen wieder?

Wenn ein Land seine Unterstützungsart ändert und der Betrachter sich nur den PSE ansieht, wird er die jeweilige Reform nicht gleich erkennen, denn es ist möglich, dass sich

¹²⁶ Vgl. Mullen et al. (2004), S.21f.

¹²⁷ Vgl. Mullen et al. (2004), S.22.

der PSE in den verglichenen Jahren nicht oder nur minimal verändert hat.¹²⁸ Aber der PSE ist auch nicht geschaffen worden, um die politische Zusammensetzung der Förderungen zu messen und auch nicht, um eine Änderung der Einflüsse auf den Handel durch politische Maßnahmen anzuzeigen. Der PSE wurde geschaffen um den Geldzufluss an die Hersteller zu messen und so wurde er auch definiert.¹²⁹

Wenn man mit dem PSE Vergleiche anstellt, sollte man also folgende Punkte beachten:¹³⁰

- Der PSE ist kein Indikator von Handelseffekten.
- Der PSE beinhaltet viele Informationen über die Zusammensetzung der Strategien und ihre Veränderungen.
- Verschiedene politische Maßnahmen haben unterschiedliche Auswirkungen auf den Handel.
- Die Veränderung der Zusammensetzung der politischen Maßnahmen kann auch zu einzelnen Waren zurückverfolgt werden.¹³¹

Dennoch kann sich der PSE vor allem durch folgende Faktoren verändern:¹³²

- Änderung des Weltmarktpreises
- Veränderung des Wechselkurses
- Veränderung des heimischen Marktpreises
- Veränderung in der produzierten Menge in einem Land

2.3.2 Verzerren Weltmarktbedingungen den PSE?

Der PSE variiert mit der Zeit, auch wenn es keine politisch bedingten Veränderungen gibt, was vor allem für die Höhe des PSE für einzelne Waren gilt. Der Hauptgrund dafür ist, dass sich der Grenzpreis ändert. Wie schon oben erklärt, besteht der PSE auch aus dem

¹²⁸ Vgl. Tangermann (2005), S.3.

¹²⁹ Vgl. Tangermann (2005), S.7.

¹³⁰ Vgl. Tangermann (2005), S.11.

¹³¹ Vgl. Tangermann (2005), S.11.

¹³² Vgl. Tangermann (2005), S.14.

MPS, der wiederum aus dem Preisunterschied zwischen Erzeugerpreis und Grenzpreis besteht.¹³³ Wenn sich nun der Grenzpreis ändert – z.B. auf Grund von Änderungen im Wechselkurs, ändert sich auch der MPS obwohl im heimischen Markt alles gleich bleibt. Das bedeutet, dass sich der PSE sehr wohl ändern kann, auch wenn es hinsichtlich der politischen Strategien keine Anpassungen oder Änderungen gegeben hat, weil er auch die Änderungen des Weltmarktpreises und den Wechselkurs in die Berechnung mit einbezieht.¹³⁴

Der MPS zeigt ebenfalls die Höhe der Unterstützungen an. Um das zu verstehen, stelle man sich folgendes Beispiel vor:¹³⁵

Nehmen wir an, Österreich hält die Subventionen für Weizen über 2 oder mehr Jahre konstant. Nehmen wir weiters an, dass innerhalb dieser 2 Jahre der Grenzpreis für Weizen (ausgedrückt in Euro) steigt, dann zeigt der Vergleich des MPS dieser beiden Jahre, dass die Subvention im Lauf der beiden Jahre gesunken ist, was ja auch stimmt. Wenn es keine Marktpreisunterstützung gäbe, würden die Landwirte im zweiten Jahr mehr für ihre Ware erhalten als am im ersten Jahr und die Subvention wäre geringer.

2.3.3 Sind aktuelle Weltmarktpreise ein geeigneter Bezugspunkt für den PSE?

Es wird behauptet, dass die aktuellen Weltmarktpreise auf Grund der laufenden Agrarpolitik im OECD Bereich rückläufig sind und daher die MPS-Komponente des PSE überhöht ist.¹³⁶ Die aktuellen Weltmarktpreise sind auf Grund verschiedener Subventionen rückläufig, denn wenn es keine politischen Maßnahmen zur Preissicherung gäbe, wären die Preise für die meisten landwirtschaftlichen Waren höher. Das kommt daher, weil die meisten Subventionen auf eine Produktionssteigerung ausgerichtet sind und ohne diese Subventionen weniger produziert würde.¹³⁷

¹³³ Vgl. Tangermann (2005), S.14.

¹³⁴ Vgl. Tangermann (2005), S.12f.

¹³⁵ Vgl. Tangermann (2005), S.13.

¹³⁶ Vgl. Tangermann (2005), S.3.

¹³⁷ Vgl. Tangermann (2005), S.15.

Daher wurde vorgeschlagen, einen anderen Ansatz zu verwenden, nämlich die Verwendung eines Gleichgewichts-Weltmarktpreises.¹³⁸ Dieser Ansatz kann aber nicht als geeignete Basis für den politischen Dialog dienen, denn der PSE liefert keine Antwort darüber, durch welche Subventionen die verschiedenen Ziele erreicht werden und auch nicht, durch welche Instrumente die Ziele effizienter erreicht werden könnten. Die OECD dachte den PSE als ein Messinstrument für politische Bemühungen und die Intensität der Bemühungen, die gebraucht werden, um die heimischen Preise auf einem gewissen Level zu halten.¹³⁹ Er hängt daher nicht von hypothetischen sondern von aktuellen Weltmarktpreisen ab. Indikatoren welche auf anderen Preisen als den aktuellen Weltmarktpreisen beruhen, geben einem verzerrte Informationen wieder, denn je niedriger die aktuellen Weltmarktpreise sind, desto mehr muss sich die Regierung bemühen, die angestrebten heimischen Preise zu gewährleisten.¹⁴⁰ Daher sollte die OECD auch weiterhin die aktuellen Weltmarktpreise als Referenzpunkt für die Berechnung der Preisschere für den MPS verwenden.

Wenn man nun den PSE unterschiedlicher Länder, oder den PSE eines Landes über mehrere Jahre hinweg miteinander vergleicht, sollte man sich von Schwankungen bzw. Unterschieden in der Höhe des PSE nicht irritieren lassen. Man muss sich – um das Ergebnis des PSE zu verstehen – auch über die Art der Förderungen informieren. Allerdings darf man sich nicht erwarten, über die Wirkung der Fördermaßnahmen Auskunft zu erhalten, da dies definitiv nicht die Aufgabe des PSE ist. Der PSE wurde lediglich geschaffen, um die Gesamtheit der Förderungen an die Erzeuger zu messen.

¹³⁸ Vgl. Tangermann (2005), S.15.

¹³⁹ Vgl. Tangermann (2005), S.16.

¹⁴⁰ Vgl. Tangermann (2005), S.16.

3. Methodik für die Bewertung der Unterstützungen laut EU-Kommission

Für den Programmplanungszeitraum vom 1.1.2007 bis 31.12.2013 hat der Rat der Europäischen Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung und Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds erlassen. Darin sind sowohl die Ziele und Aufgaben der Fördermaßnahmen beschrieben, als auch die drei Kernziele für die Maßnahmen zur Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums dort festgelegt wurden.

Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 besagt folgendes:

„(1) Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums trägt zur Verwirklichung folgender Ziele bei:

- a) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation;*
- b) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung;*
- c) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.*

(2) Die in Absatz 1 genannten Ziele werden über die vier in Titel IV definierten Schwerpunkte verwirklicht.“

Dies bedeutet, dass jedem Kernziel ein Schwerpunkt zugeordnet ist. Dazu gibt es noch einen vierten horizontalen und methodischen Schwerpunkt, welcher das LEADER-Konzepts mit einbezieht, wie man in Abbildung 7 sehen kann.

Abbildung 7: Ziele mit ihren Teilzielen¹⁴¹



In der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ist auch der strategische Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums in der EU festgelegt. Wenn die strategischen Leitlinien für die EU beschlossen sind, erstellt jeder Mitgliedsstaat einen nationalen Strategieplan zur Umsetzung der gemeinsamen Ziele. Diese strategischen Leitlinien sollen vor allem:¹⁴²

- durch die Qualität der Nahrungsmittel, Investitionen in Humankapital etc. den europäischen Nahrungsmittelsektor stärken als auch dynamisch halten
- helfen, Agrar- und Forstsysteme mit hohem Naturwert und traditionellen Agrarlandschaften zu erhalten, dem Klimawandel entgegenzusteuern, die Biodiversität zu fördern und die Wasserqualität zu schützen

¹⁴¹ Abbildung: Europäische Kommission (2006c), S.3.

¹⁴² Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.5.

- vor allem in ländlichen Gebieten Arbeitsplätze schaffen, und dadurch das Wirtschaftswachstum fördern
- bei der horizontalen Priorität der Verbesserung der Staatsführung helfen, sowie das endogene Entwicklungspotential ländlicher Regionen fördern.

Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hat auch die Vereinfachung der Umsetzung der politischen Maßnahmen zum Ziel. Dafür wurde vor kurzem ein einziges Finanzierungssystem eingeführt. Außerdem wurden die Rahmenbedingungen für die Programmplanung, Finanzverwaltung und die Kontrolle der Programme für den ländlichen Raum geändert. Dies, sowie die oben genannten Punkte sind der Grundstock für einen einfacheren und an Zielen orientierten Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums.¹⁴³

Die Europäische Union hat gemeinsame Prioritäten, die alle Mitgliedsstaaten gemeinsam umsetzen sollen. Da die einzelnen Mitgliedsstaaten sowohl unterschiedlich entwickelt sind als auch unterschiedliche Stärken und Schwächen haben, müssen sie selber entscheiden, woran sie arbeiten müssen, um die Gemeinschaft zu stärken. Jeder Mitgliedsstaat soll anhand einer Analyse der nationalen Gegebenheiten entscheiden, welche Maßnahmen notwendig bzw. am besten geeignet sind, die einzelnen Strategien in ihrem Land möglichst effektiv umzusetzen. Anschließend sind die Strategien durch die zur Verfügung stehenden Programme effektiv und effizient umzusetzen.¹⁴⁴

¹⁴³ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.4.

¹⁴⁴ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.5.

3.1. Allgemeine Grundlagen der Bewertung

3.1.1. Begleitung und Bewertung

Artikel 84 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 besagt:

„(1) Die Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums werden einer Ex-ante-Bewertung, einer Halbzeitbewertung und einer Ex-post-Bewertung gemäß den Artikeln 85, 86 und 87 unterzogen.

(2) Durch die Bewertungen sollen Qualität, Effizienz und Wirksamkeit der Umsetzung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum verbessert werden. [...]“

Artikel 86, Art 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 fügt dem noch folgendes hinzu:

„(1) Die Mitgliedstaaten richten für jedes Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum ein System zur laufenden Bewertung ein.“

Von der EU wurden Leitlinien herausgegeben, um den Mitgliedstaaten bei der Schaffung eines Bewertungssystems eine Hilfestellung zu geben und um sie bei der Durchführung der Bewertungen zu unterstützen. Wie die Bewertung vor sich geht, soll im Folgenden erläutert werden.

Das Konzept für die Begleitung und Bewertung der neuen Förderperiode 2007-2013 leitet sich vor allem aus den Erfahrungen der letzten Perioden ab. Da die Ziele der Gemeinschaft in den betreffenden Verordnungen genauestens beschrieben sind und auch die strategischen Leitlinien rigoros die Richtung vorgeben, ist auch ein klares und einfaches Begleitungs- und Bewertungssystem von großer Bedeutung. Dieses Begleitungs- und Bewertungssystem soll sowohl auf nationaler als auch auf gemeinschaftlicher Ebene anwendbar sein. Daher ist es notwendig, gemeinsame Indikatoren zu finden und zu

definieren.¹⁴⁵ Zu den Indikatoren kommen wir aber erst später. Zunächst ist der Ablauf der Bewertung wichtig.

Wenn man sich den Ablauf der Bewertung anschaut (siehe Abbildung 8), muss man zwischen Audit, Begleitung und Bewertung unterscheiden. Diese sind zwar unterschiedlich konzipiert, ergänzen sich aber gegenseitig.¹⁴⁶

Unter **Audit** versteht man das korrekte administrative und finanzielle Management von Maßnahmen.¹⁴⁷ Das heißt, dass Projekte genau analysiert werden und jedes Projekt genau die ihm zustehende finanzielle Förderung erhält.

Unter **Begleitung** versteht man regelmäßige und systematische Überprüfung der bereitgestellten Finanzmittel sowie der finanzierten Aktivitäten. Des Weiteren werden auch die Daten zu den ersten Ergebnissen auf Projektebene als Begleitung bezeichnet. Die Begleitung zeigt rasch, ob die Maßnahmen ordnungsgemäß durchgeführt werden und trägt damit sowohl zur Optimierung der Maßnahmen bei, wie sie auch hilfreich für die Bewertung der Maßnahmen ist. Außerdem wird durch die Begleitung die Verwendung der öffentlichen Gelder kontrolliert.¹⁴⁸ Wesentlich trägt der jährliche Zwischenbericht zur Begleitung bei. Er muss der Kommission jährlich bis zum 30. Juni vorgelegt werden und enthält alle der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 benötigten Informationen.¹⁴⁹

Die **Bewertung** ist geschaffen worden, um Informationen über die Umsetzung und Wirkung der von der EU finanzierten Projekte zu liefern. Durch diese umfangreichen Informationen werden nicht nur die Verantwortlichkeit und die Transparenz des Geldflusses erhöht, sondern sie optimieren auch die Umsetzung der Programme, da die Planung und Entscheidungsfindung verbessert werden.¹⁵⁰ Wie man in Abbildung 8 sieht, geht die Bewertung vom Anfang des Projekts bis über das Ende der Maßnahme hinaus, da die Maßnahmen auch erst eine Zeit lang nach deren Ende Wirkung zeigen können. Durch die Bewertung kann auch sichtbar werden was die Maßnahme zwar nur indirekt beeinflusst, aber dennoch ebenfalls von großer Wichtigkeit sein kann.

¹⁴⁵ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.1.

¹⁴⁶ Vgl. Europäische Kommission (2006b), S.4.

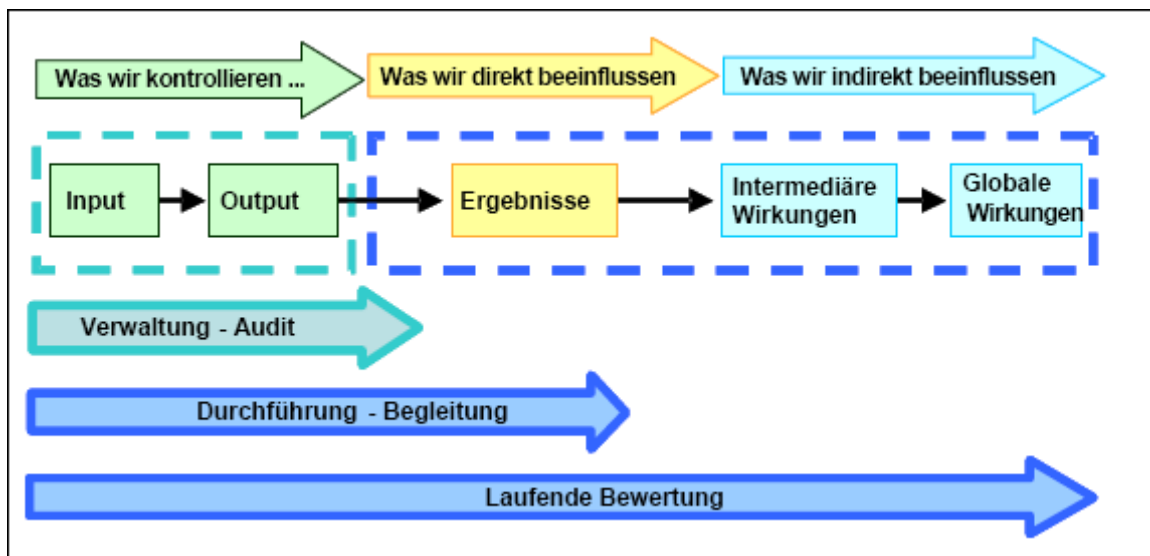
¹⁴⁷ Vgl. Europäische Kommission (2006b), S.4.

¹⁴⁸ Vgl. Europäische Kommission (2006b), S.4.

¹⁴⁹ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, Art 82

¹⁵⁰ Vgl. Europäische Kommission (2006b), S.3f.

Abbildung 8: Grundlagen der Bewertung¹⁵¹



3.1.2. Ex-ante Bewertung¹⁵²

Artikel 85 (1) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates besagt folgendes:

„Die Ex-ante-Bewertung ist Bestandteil der Ausarbeitung jedes Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raums (sic!) und zielt auf einen bestmöglichen Einsatz der Haushaltsmittel und die Verbesserung der Qualität des Programms ab. Sie dient der Ermittlung und Beurteilung des mittel- und langfristigen Bedarfs, der zu verwirklichenden Ziele, der erwarteten Ergebnisse und der quantifizierten Zielvorgaben, und hier insbesondere der Wirkung im Vergleich zur Ausgangssituation, des Mehrwerts für die Gemeinschaft, des Grads der Berücksichtigung der Gemeinschaftsprioritäten, der aus der vorangegangenen Programmplanung gewonnenen Erfahrungen und der Qualität der vorgeschlagenen Verfahren für die Durchführung, Begleitung, Bewertung und finanzielle Abwicklung.“

Die Ex-ante-Bewertung ist ein hilfreiches Instrument für die Einführung neuer Gemeinschaftsaktionen. Durch sie werden die benötigten Informationen gesammelt und

¹⁵¹ Abbildung: Europäische Kommission (2006b), S.3.

¹⁵² Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.4

die erforderlichen Analysen der Situation durchgeführt, um die politischen Ziele erfolgreich, sowie die erforderlichen Maßnahmen kosteneffektiv durchzuführen.¹⁵³ Daher gibt es bei der Ex-ante-Bewertung eine sehr detaillierte Analyse der Strategien und Ziele mit Baseline-Indikatoren sowie messbaren Zielen und Zielvorgaben. Die Ex-ante-Bewertung wird vor der Durchführung des Programms vorgenommen und ist sehr detailliert. Sie ist hilfreich bei der Beurteilung folgender Punkte: bei der Beurteilung der SWOT-Analyse, bei der Beurteilung der Zielvorgaben des Programms, bei der Beurteilung der zu erwartenden Wirkungen sowie bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Verfahren.¹⁵⁴

3.1.2.1. Beurteilung der SWOT-Analyse

Vor der Ex-ante Bewertung kommt es zu einer SWOT-Analyse, in der die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken einer zu fördernden Region bewerten werden. Die SWOT-Analyse ist ein wichtiges Instrument zur Bewertung und Einstufung all jener Ungleichheiten, die durch geeignete Maßnahmen bzw. Programme behoben werden sollen. Sie zeigt nicht nur die Schwachstellen der einzelnen Regionen auf sondern gleichzeitig auch ihr Potential, das noch ausgeschöpft werden kann. Die nachfolgende Ex-ante Bewertung soll dann überprüfen, ob die SWOT-Analyse vollständig ist, warum die Ungleichheiten in der Region bestehen, welche Anreize und Antriebskräfte sinnvoll für die weitere Entwicklung der Region wären, die lokalen Disparitäten einstufen und Prioritäten für die Bedürfnisse feststellen sowie die Umsetzung der Bedürfnisse in den vorgeschlagenen Maßnahmen bewerten bzw. notwendige Änderungen ermitteln.¹⁵⁵

¹⁵³ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.4.

¹⁵⁴ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.1.

¹⁵⁵ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.9.

3.1.2.2. Beurteilung der Zielvorgaben des Programms

In Artikel 85 (1) der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 werden die Zielvorgaben der Ex-ante-Bewertung leicht verständlich beschrieben. Die Ex-ante-Bewertung soll daher unter anderem:¹⁵⁶

- die Relevanz der Ziele für den ausgewiesenen Bedarf bewerten
- die Interventionslogik darstellen
- abschätzen, inwieweit die Ergebnisse des Programms den Gemeinschaftszielen bzw. den nationalen Zielen nützlich sind
- feststellen, ob die verschiedenen Programme sich positiv ergänzen oder ob sie einander kontraproduktiv gegenüber stehen
- auch alle vorangegangenen Programmplanungen zur Ermittlung der besten Verfahrensweisen bzw. der kosteneffektivsten Maßnahmen hinzuziehen sowie zur Ermittlung der bisherigen Problemherde
- abschätzen, inwieweit die Ziele mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln erreicht werden können

Die Ex-ante-Bewertung soll also vor unliebsamen Überraschungen schützen und schon im Vorfeld abschätzen, ob die einzelnen Programme sinnvoll für die Region und die gemeinschaftlichen Ziele sind. Sie soll transparent darstellen, was mit den einzelnen Programmen bewirkt werden soll. Dazu hat sie nicht nur die SWOT-Analyse zur Verfügung sondern auch alle Informationen aus den vorangegangenen Programmplanungsperioden, die vor allem bei der Abschätzung der zu erwartenden Kosten sehr hilfreich sein können.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.10.

¹⁵⁷ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, Art 85.

3.1.2.3. Beurteilung der zu erwartenden Wirkung

Die Ex-ante-Bewertung soll also abschätzen, ob die Ziele erreicht werden können. Sie soll aber auch die Ausgangssituation mit der zu erwartenden Situation vergleichen und dafür aussagekräftige und quantifizierbare Indikatoren verwenden.¹⁵⁸

Da verschiedene Indikatoren verwendet werden, soll die Ex-ante-Bewertung auch dafür sorgen, dass die Indikatoren passend zu den jeweiligen Zielen ausgewählt wurden. Die Baseline-Indikatoren und die Wirkungsindikatoren sollen die Ziele der Maßnahmen widerspiegeln. Die Werte der Indikatoren müssen nachvollziehbar sein und dürfen nicht willkürlich gewählt werden. Dafür müssen die spezifischen Daten erhoben werden. Die Ex-ante-Bewertung hat auch darauf zu achten, dass es bei der Datenerhebung zu keinen Problemen kommt, die Daten möglichst leicht ermittelt werden können, die Indikatoren genügend Informationen über die eventuelle weitere Entwicklung, über Outputs und Ergebnisse zur Verfügung stellen und die ausgewählte Art und Weise der Datenerhebung auch funktioniert.¹⁵⁹

3.1.2.4. Beurteilung der vorgeschlagenen Verfahren

Bei dieser Beurteilung geht es vor allem um die Durchführungsbestimmungen für die Verwaltung, die Begleitung und die Bewertung des Programms. Hierbei soll darauf geachtet werden, dass die Risiken gut abgewogen werden und Engpässe vermieden werden, damit die Durchführung des Programms nicht behindert wird sowie dass „Notfallpläne“ geschaffen werden, um die Durchführung des Programms durch unvorhergesehene Zwischenfälle oder Engpässe nicht zu gefährden.¹⁶⁰

Bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Verfahren muss auch besonderes Augenmerk auf die richtige Auswahl und Anwendung der Indikatoren wie auch der Ziele gerichtet werden,

¹⁵⁸ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.11.

¹⁵⁹ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.11.

¹⁶⁰ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.11.

denn der Wortlaut der Zielvorgaben wie auch die korrekte Anwendung der Indikatoren schafft die Basis für die Begleitung und Bewertung der Programme.¹⁶¹

Durch die Zuhilfenahme der Informationen und Erfahrungen der vorangegangenen Programmplanungsperioden sollen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der einzelnen Programme so weit es geht aus dem Weg geräumt werden oder zumindest analysiert werden, warum es zu den Problemen bei der Durchführung kommt¹⁶².

Als letzter Punkt soll die Ex-ante-Bewertung auch die Qualität und den Umfang von Partnerschaftsvereinbarungen bewerten, sowie ein vermehrtes Augenmerk auf die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter richten.¹⁶³

Abbildung 9: Konzept eines Ex-ante-Bewertungsberichts¹⁶⁴

1) Einleitung

- Zweck des Ex-ante-Bewertungsberichts
- Struktur des Ex-ante-Bewertungsberichts
- Wichtigste Nachweis- und Informationsquellen
- Verweis auf Bewertungen, Audits, Studien und Berichte über ähnliche Interventionen

2) Welches Problem soll im Programmentwurf in Angriff genommen werden?

- Auf der Grundlage einer kritischen Einschätzung der SWOT-Analyse werden ermittelt und beschrieben:
- Probleme, Risiken und Bedürfnisse in einem Programmbereich unter sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten
- Antriebskräfte, Stärken und Chancen in dem jeweiligen Programmbereich
- Ursachen für festgestellte Disparitäten
- Ermittlung von Zielgruppen für die Intervention und ihre Bedürfnisse
- Probleme, die bei der Durchführung des Programms außer Acht gelassen werden sollen

3) Welche Ziele soll der Programmentwurf erreichen?

- Allgemeine politische Ziele im Hinblick auf die erwarteten Wirkungen
- allgemeine, spezifische und operationelle Ziele und erwartete Ergebnisse
- für die Messung vorgeschlagene Baseline- und Wirkungsindikatoren
- Kohärenz zwischen Programmzielen und dem nationalen Strategieplan
- vorgeschlagene Baseline- und Wirkungsindikatoren zur Messung des mit dem Programmentwurf erzielten Erfolgs und zur Beurteilung der Anwendung des Programmentwurfs

¹⁶¹ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.11.

¹⁶² Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.12.

¹⁶³ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.12.

¹⁶⁴ Vgl. Abbildung aus: Europäische Kommission (2006c), S.13.

4) Welche Maßnahmen werden vorgeschlagen?

- Erfahrungen und Erkenntnisse, die bei der Gestaltung des Programmentwurfs berücksichtigt werden
- Ausgangssituation (Bedürfnisse und Ziele) für die geplanten Interventionen
- Maßnahmen zur Verwirklichung der Programmziele
- Interventionslogik der einzelnen Maßnahmen
- Ausgewogenheit der durchgeführten Maßnahme im Hinblick auf die angestrebten Ziele

5) Welche positiven und negativen Wirkungen der vorgesehenen Maßnahmen werden erwartet?

- Erwartete Wirkungen der vorgesehenen (sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen) Maßnahmen
- im Laufe der Zeit erwartet Wirkungen
- potenzielle Konflikte zwischen verschiedenen Wirkungen
- Stakeholder, auf die sich das Programm (positiv oder negativ) auswirkt

6) Mehrwert durch die Beteiligung der Gemeinschaft

- Subsidiarität und Proportionalität im Vorschlag
- Bezugnahme des Programmentwurfs auf Gemeinschaftsziele
- Komplementarität und Synergien des Programmentwurfs mit anderen Interventionen
- Grad der zusätzlichen („marginalen“) Effekte, die dem Programmentwurf zugerechnet werden können

7) Beitrag zur Kostenwirksamkeit

- Annahmen, auf die sich die Ausgaben im Programmentwurf stützen
- Kosten im Programmentwurf für Finanzmittel und Humanressourcen
- Einschätzung, ob erwartete Ergebnisse zu niedrigeren Kosten erreicht werden können

8) Begleitung und Bewertung

- Anwendung des Begleitungs- und Bewertungssystems
- Indikatoren zur Messung von Input, Output, Ergebnissen und Wirkungen
- System zur Erhebung, Speicherung und Verarbeitung von Daten aus der Begleitung

9) Der Umweltbericht

3.1.3. Halbzeitbewertung und Ex-post-Bewertung

Artikel 86 Abs 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 besagt folgendes:

„Die für das Programm zuständige Verwaltungsbehörde und der Begleitausschuss stützen sich auf die laufenden Bewertungen, um

- a) anhand von Ergebnisindikatoren und gegebenenfalls Wirkungsindikatoren den Fortschritt des Programms gemessen an dessen Zielen zu überprüfen,*
- b) die Qualität der Programme und ihre Durchführung zu verbessern,*
- c) Vorschläge für eine wesentliche Änderung der Programme zu prüfen,*
- d) die Halbzeitbewertung und die Ex-post-Bewertung vorzubereiten.“*

Die vorher beschriebene Ex-ante-Bewertung ist die wichtigste Bewertung, da auf Grund ihrer Aussagen und Analysen die Maßnahmen beschlossen werden. Doch auch die Halbzeitbewertung ist wichtig, da mit ihrer Hilfe die wichtigsten Punkte für die nächste Programmplanungsperiode bestimmt werden können.

Die Halbzeitbewertung und die Ex-post-Bewertung gehören in die Kategorie „Bewertung“, in der durch die Ergebnis- sowie die Wirkungsindikatoren die Fortschritte der Programme gemessen werden.¹⁶⁵

Laut Artikel 86 Absatz 4 findet die Halbzeitbewertung 2010 statt und der Ex-post-Bewertungsbericht ist im Jahr 2015 fällig.

¹⁶⁵ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.12.

3.2.Interventionslogik

Bei der Bewertung spielt die Interventionslogik eine große Rolle. Sie verbindet die einzelnen Bereiche – von Output bis zu den Wirkungen – logisch miteinander. Durch die Interventionslogik gibt es einen Leitfaden, der bei der fortlaufenden Bewertung zur Erreichung eines Zieles hilft (Abbildung 10).¹⁶⁶

Am Anfang der Interventionslogik stehen die Bedürfnisse, welche die unterschiedlichen Maßnahmen decken sollen. Aufgrund dieser Bedürfnisse wird eine Zielhierarchie (in der Grafik auf der linken Seite) entwickelt, welche mit den Allgemeinen Zielen beginnt. Nach den allgemeinen Zielen (z.B. Wettbewerbssteigerung) werden die spezifischen Ziele bestimmt (z.B. Anpassung der Technologie zur Steigerung der Arbeitsproduktivität), und als letztes kommen die operationellen Ziele (z.B. Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe). Der Zielhierarchie wird die Indikatorenhierarchie gegenüber gestellt.¹⁶⁷

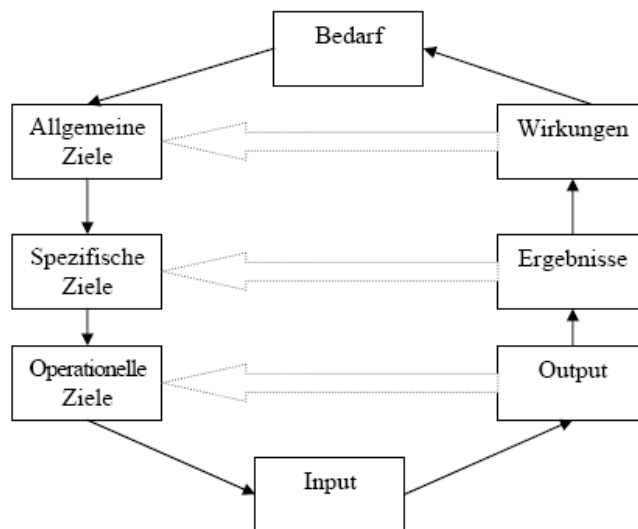
In der Indikatorenhierarchie beginnt man beim Input, welcher aus finanziellen Mitteln oder aus administrativen Ressourcen besteht und dem der Output folgt, der den operationellen oder maßnahmenbezogenen Zielen förderlich sein sollte. Die aus dem Output resultierenden Ergebnisse sollten zur Erreichung der spezifischen Ziele beitragen und die Wirkung – das Schlusslicht in der Indikatorenhierarchie – sollte zu den allgemeinen Zielen beitragen und letztendlich den zuvor bestimmten Bedürfnissen entsprechen, wodurch sich die Interventionslogik wieder schließt.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Vgl. Europäische Kommission (2006b), S.4.

¹⁶⁷ Vgl. Europäische Kommission (2006b), S.5.

¹⁶⁸ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.8.

Abbildung 10: Interventionslogik¹⁶⁹



Laut dem Handbuch für gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen gibt es fünf Indikatortypen, welche der Rangordnung der Ziele entsprechen. Die Rangordnung der Ziele wird benötigt, um darzustellen, wie regionale Maßnahmen zu gemeinschaftlichen Zielen beisteuern können. Graphisch werden die Ziele in einer Baumstruktur angeordnet, um die Verbindungen zwischen Zielen und Teilzielen zu veranschaulichen.¹⁷⁰

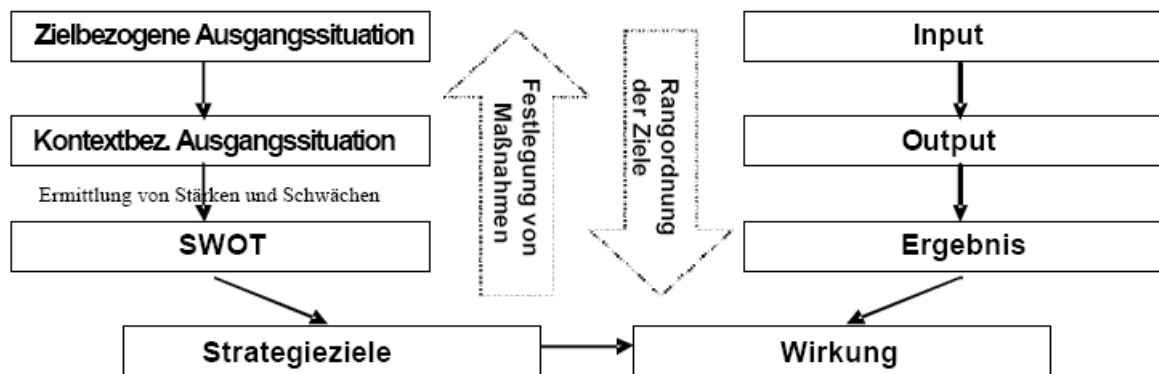
Außerdem gibt es in der Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums horizontale Ziele, die für alle Maßnahmen Geltung haben.¹⁷¹

¹⁶⁹ Abbildung: Europäische Kommission (2006c), S.5.

¹⁷⁰ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.8.

¹⁷¹ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.7.

Abbildung 11: Rangordnung der Ziele¹⁷²



Die Grundlage für Strategieziele ist die SWOT-Analyse, die auf den Baseline-Indikatoren basiert. Für die Strategieziele werden dann Wirkungsindikatoren definiert, um später die Maßnahmen messen zu können. Anschließend werden die Maßnahmen laut Verordnung und Strategie beschlossen und jeder Maßnahme werden Input-, Output- und Ergebnisindikatoren zugeteilt, welcher der Rangordnung der Programmziele entsprechen sollten.¹⁷³

3.3.Indikatoren

Indikatoren werden definiert, um den Fortschritt jedes Programms in Verbindung mit der Zielsetzung zu messen. Die einzelnen Indikatoren sollen folgende Eigenschaften möglichst vereinen: sie sollen „(...) *spezifisch, messbar, verfügbar/kostenwirksam erreichbar, für das Programm relevant und in einem zeitlich vertretbaren Rahmen verfügbar sein.*“¹⁷⁴

In der vorher erwähnten Ex-ante-Bewertung wird beurteilt, ob eine Verbindung zwischen den Indikatoren und Zielen eines Programms besteht, sowie ob auch die besten Indikatoren ausgewählt wurden, um möglichst aussagekräftige Daten zu erhalten, um eine solide Basis

¹⁷² Abbildung: Europäische Kommission (2006d), S.7.

¹⁷³ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.7.

¹⁷⁴ Europäische Kommission (2006b), S.5.

für die Begleitung und Bewertung zu bilden.¹⁷⁵ Hier ein kurzer Überblick über die Indikatoren, wie sie der Rangordnung der Ziele entsprechen.

3.3.1. Inputindikatoren

Ohne Input kann es keine Produkte und auch keine Wirkung oder Ergebnisse geben, daher sind die Inputindikatoren die erste Stufe. Sie geben Auskunft darüber, wie viel Geld oder Arbeitskräfte oder ähnliches in ein Programm fließt und sind die erste Quelle für einen Vergleich. Mit Hilfe der Inputindikatoren wird beobachtet, welche Fortschritte ein Programm macht. Man vergleicht die jährliche Zusage und Zahlung für eine bestimmte Maßnahme gegenüber den förderfähigen Kosten.¹⁷⁶

3.3.2. Outputindikatoren

Der Output ist direkt verknüpft mit dem Input. Wenn in eine Region nicht investiert wurde, kann sie sich auch nicht wirklich verbessert haben. Durch die Outputindikatoren wird angezeigt, wie viel eine Region durch eine bestimmte Maßnahme profitiert hat, welche Aktivitäten durch Programme durchgeführt wurden. Die Maßeinheit für Outputindikatoren ist entweder Geld oder physische Einheiten.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.11.

¹⁷⁶ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.8.

¹⁷⁷ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.8.

3.3.3. Ergebnisindikatoren

Sie messen, ob die Maßnahmen direkte Wirkungen zeigen, d.h. ob sich in der betroffenen Region die Leistung oder die Kapazität auf Grund der Interventionen verändert hat. Auch hier ist die Maßeinheit Geld oder physische Einheiten.¹⁷⁸

3.3.4. Wirkungsindikatoren

Wirkungsindikatoren messen nicht die direkte Wirkung der Interventionen, sondern sie messen die höher stehenden Ziele, wie z.B. den Produktivitätsanstieg im Agrarsektor – wie schon anhand der Interventionslogik in der Abbildung 10 zu sehen war. Sie werden ohne die Wirkungen, die nicht der Intervention zugerechnet werden können, angegeben und in ihrer Angabe werden auch indirekte Wirkungen berücksichtigt.¹⁷⁹

3.3.5. Baseline-Indikatoren

Es gibt verschiedene Baseline-Indikatoren. Zum einen gibt es die gemeinsamen Baseline-Indikatoren, welche für alle Gebiete gelten, da sie die Prioritäten und Ziele der EU widerspiegeln. Zum anderen gibt es die programmspezifischen Baseline-Indikatoren, deren Geltungsbereich – wie der Name schon sagt – ein bestimmtes Programm ist.¹⁸⁰

Bei diesen beiden Arten von Indikatoren gibt es noch eine Unterscheidungsart, nämlich die Unterscheidung zwischen kontextbezogenen Baseline-Indikatoren und den zielbezogenen Baseline-Indikatoren.¹⁸¹

¹⁷⁸ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.8.

¹⁷⁹ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.8.

¹⁸⁰ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.6.

¹⁸¹ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.8.

3.3.5.1. Kontextbezogene Baseline-Indikatoren

Sie beschreiben die allgemeinen Bedingungen des jeweiligen geografischen Gebietes, welche vom Programm nicht direkt erfasst werden. Sie geben die Agrarstruktur, die demografische Situation, Produktivität und Wachstum, Pendlersituation, Beschäftigungsstruktur und die Umweltaspekte wieder. Diese Indikatoren helfen bei der Analyse der Region auf Stärken und Schwächen, Bedürfnisse und Mängel sowie der Antriebskräfte in der betreffenden Region, welche den Zielen des Programms entgegenwirken oder auch förderlich sein können.¹⁸²

3.3.5.2. Zielbezogene Baseline-Indikatoren

Der Hauptgrund für die Verwendung von zielbezogenen Baseline-Indikatoren ist es, Informationen über die Ausgangssituation jener Kenngrößen zu gewinnen, die durch Maßnahmen modifiziert werden sollen. Diese Indikatoren sind die Basis für die Messung des Erfolgs der Programme und daher werden sie an die höher stehenden Programmziele geknüpft.¹⁸³

Die Veränderung der Werte der Indikatoren während des Programms zeigt, inwieweit das Programm Wirkung zeigt.¹⁸⁴

3.3.6. Gemeinsame Wirkungsindikatoren

Außer den oben genannten Baseline-Indikatoren gibt es außerdem noch sieben gemeinsame Wirkungsindikatoren. Diese helfen bei der Bewertung der Wirkung von Maßnahmen, die für den gesamten Gemeinschaftsraum von Nutzen sind und in den strategischen Leitlinien festgelegt wurden. Diese gemeinsamen Wirkungsindikatoren messen die Wirkung in Bezug auf „(...)Wachstum, Arbeitsplätze, Produktivität,

¹⁸² Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.6.

¹⁸³ Vgl. Europäische Kommission (2006d), S.8.

¹⁸⁴ Vgl. Europäische Kommission (2006c), S.6.

Biodiversität, Gebiete mit hohem Naturwert, Wasser und Klimawandel (...).¹⁸⁵ Da bei der Bewertung des Programms alle Schwerpunkte mit einbezogen werden sollen, soll das Programm mittels dieser sieben Wirkungsindikatoren bewertet werden. Außerdem werden diese Wirkungsindikatoren durch programmspezifische Indikatoren ergänzt, damit jede Maßnahme in jeder beliebigen Region bewertet werden kann. Falls die festgelegten Indikatoren nicht zur Bewertung in einer Region ausreichen, kann der betroffene Mitgliedsstaat einen oder mehrere zusätzliche Indikatoren definieren.¹⁸⁶

Die Wirkungsindikatoren sollten in absoluten Beträgen sowie auch hinsichtlich der direkt oder auch indirekt von den Maßnahmen betroffenen Nutznießern Überblick geben.¹⁸⁷

Ein Schwerpunkt der Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums liegt auf der Bezifferung der Wirkung der Maßnahmen. Da es oft zu Problemen bei der Herstellung eines Kontext der allgemeinen Trends ab Ausgangssituation auf der Ebene des Programmbereichs kommt, soll der Schwerpunkt auf der Bottom-up-Schätzung der Wirkung liegen.¹⁸⁸ Diese besteht aus zwei Schritten:

Der erste Schritt besteht darin, die Wirkung der Maßnahmen zu schätzen. Diese Schätzung erfolgt sowohl anhand der Output- und Ergebnisindikatoren als auch durch Erhebungsdaten, Benchmarkdaten und frühere Bewertungen. Dabei sind auch Doppelzählungen, Mitnahmeeffekte, Verlagerungen und Multiplikatoreffekte zu beachten. Die Ergebnisse der Schätzung werden dann mit den Trends des Programmbereichs verglichen, um eine Rückmeldung über die Schätzung zu erhalten.¹⁸⁹

Der zweite Schritt besteht darin, eine Schätzung über den Anteil an den allgemeinen Trends des Programmbereichs vorzunehmen. Man sollte sich bei dieser Schätzung vor allem auf jene Bereiche konzentrieren, die augenscheinlich Wirkung zeigen. In allen anderen Bereichen soll eine allgemeine Schätzung durchgeführt werden.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Europäische Kommission (2006a), S.5.

¹⁸⁶ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.5.

¹⁸⁷ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.5.

¹⁸⁸ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.6.

¹⁸⁹ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.6.

¹⁹⁰ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.6.

3.4.Nationale Strategien – Auswahl und Verwendung von Indikatoren

Artikel 11 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 besagt:

„Jeder Mitgliedstaat legt einen nationalen Strategieplan vor, in dem die Prioritäten für die Aktionen des ELER und des betreffenden Mitgliedsstaats angegeben sind und in dem die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft, ihre speziellen Ziele, die Beteiligung des ELER und andere Finanzierungsmittel berücksichtigt sind.“

In Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 werden dann die Anforderungen an den nationalen Strategieplan beschrieben. Der nationale Strategieplan wurde in erster Linie geschaffen, um den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit zu geben, die wirtschaftliche und soziale Lage, die Umweltsituation des jeweiligen Landes sowie das Entwicklungspotenzial der verschiedenen Regionen selber zu analysieren und zu bewerten.¹⁹¹ Die Ausgangssituation jedes Strategieplanes sollte zumindest folgende Punkte abdecken:

Wirtschaftliche Situation:

Sind die landwirtschaftlichen Betriebe wettbewerbsfähig? Welche Stärken bzw. Schwächen und welchen Bedarf hat der landwirtschaftliche Nahrungsmittelsektor? In welchem Bereich werden Investitionen dringend benötigt?¹⁹²

Allgemeine Umweltsituation:

Welchen Stellenwert haben Umweltprogramme in der Region? Wird die Wasserrahmenrichtlinie eingehalten? Was tragen die Land- und Forstwirte zum Klimaschutz bei? In welchem Bereich gibt es die meisten Defizite und wie kann man das ändern?¹⁹³

¹⁹¹ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.6.

¹⁹² Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

¹⁹³ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

Allgemeine sozioökonomische Situation in ländlichen Gebieten:

Welche Stärken bzw. Schwächen und welchen Bedarf hat das Gebiet hinsichtlich der Lebensqualität? Kommt es auch in diesen Gebieten zu einer Ausweitung der Produktion? Welche Kapazitäten schlummern in den ländlichen Gebieten?¹⁹⁴

Zumindest die wichtigsten Baseline-Indikatoren sollen von den Mitgliedstaaten vorgelegt werden und jeder Indikator muss hinsichtlich seiner Rolle im nationalen Zusammenhang und in regionalen Variationen definiert bzw. kommentiert werden.¹⁹⁵

Im nationalen Strategieplan werden nicht nur die Ziele vorgeschlagen, sondern soweit es möglich ist, auch aufgeschlüsselt. Die Ziele sollen „SMART“ (*im Englischen: specific, measurable, achievable, realistic and timely*)¹⁹⁶ sein, das bedeutet: spezifisch, messbar, erreichbar, realistisch und zeitbezogen. Des Weiteren sollten die Zielvorgaben detailliert beschrieben werden und auch realisierbar sein. Kein Mitgliedstaat kann erwarten, dass die gesamten finanziellen Mittel an ihn gehen, daher sollte auch bedacht werden, dass jeder Mitgliedstaat selber einen Anteil seiner Haushaltsmittel in die Programme stecken muss.¹⁹⁷

Außerdem muss bedacht werden, ob die Region die Kapazitäten für die Umsetzung besitzt.¹⁹⁸ Wenn eine ländliche Gegend sehr dünn besiedelt ist, kann man dort keine Ausweitung eines Betriebs um 1000 Arbeitsplätze ins Auge fassen, da es dort sicher nicht nur an Arbeitskräften selbst mangelt sondern auch an einer adäquaten Infrastruktur für eventuell angezogene Arbeitskräfte.

Im nationalen Strategieplan sind nicht nur die gemeinschaftlichen Ziele enthalten, sondern auch nationale Ziele und Vorgaben aus der Baseline-Auswertung, die bereits gewertet und gewichtet sind und deren Bereiche untereinander ausgeglichen sind.¹⁹⁹

¹⁹⁴ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

¹⁹⁵ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

¹⁹⁶ URL: <http://europa.eu/bulletin/de/200401/p103108.htm> am 1.12.2007.

¹⁹⁷ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

¹⁹⁸ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

¹⁹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

3.5.Festlegung von Zielvorgaben

Laut „Hinweis A – Auswahl und Verwendung von Indikatoren“ werden sowohl die Ziele als auch die Indikatoren der nationalen Strategiepläne in zwei Stufen festgesetzt.

3.5.1. Erste Stufe: nationaler Strategieplan

Hier werden die Wirkungsindikatoren gemäß den gemeinschaftlichen Zielen und der nationalen Dringlichkeit bestimmt. Manchmal sind die nationalen Ziele schwer zu beziffern. In diesem Fall sollten die Mitgliedsstaaten den Beitrag der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums qualitativ vornehmen.²⁰⁰

Die wichtigen Tendenzen der EU müssen durch die nationale Strategie bis hinunter in die kleinste Einheit – eine Region – greifen und demnach auch im nationalen Strategieplan verankert werden.²⁰¹

Wenn sich ein Mitgliedsstaat gegen gemeinschaftliche Maßnahmen entscheidet, muss das im nationalen Strategieplan detailliert begründet werden.²⁰²

Falls die von der EU vorgegebenen Indikatoren nicht ausreichen oder gewisse Aktivitäten mit den vorhandenen Indikatoren nachweislich nicht bewertet werden können, sind zusätzliche Indikatoren zu verwenden.²⁰³

²⁰⁰ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

²⁰¹ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

²⁰² Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

²⁰³ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.7.

3.5.2. Zweite Stufe: Annahme der Programme

Wenn die Programme angenommen worden sind, muss die nationale Strategie so angepasst werden, dass alle Indikatoren korrekt eingegliedert werden. Außerdem werden die quantifizierten Ziele auf Grund der Ex-ante-Bewertung ermittelt. Das Ergebnis ist ein überarbeitetes Dokument, welches die Grundlage für die strategische Berichterstattung bildet.²⁰⁴

Die Daten haben einige Anforderungen zu erfüllen:²⁰⁵

- Falls in einem Mitgliedstaat oder einer Region keine Daten zur Verfügung stehen, können neue Indikatoren bestimmt werden, um aussagekräftige, ähnliche und zuverlässige Daten zu erhalten. Wenn keine passenden neuen Indikatoren gefunden werden können, können die benötigten Daten auch geschätzt werden.
- Die Kommission hat ein gemeinsames Referenzjahr gewählt, um die Daten vergleichen zu können. Wenn es aber technisch nicht möglich ist, die Daten für das Referenzjahr zu erhalten oder wenn die Qualität der Analyse dadurch verbessert wird, können die Mitgliedsstaaten auch ein anderes Jahr als Bewertungsjahr nehmen.
- Durch den ganzen Programmplanungszeitraum wird die Kommission darauf achten, dass auf nationaler Ebene Daten zumindest für die gemeinsamen Baseline-Indikatoren zur Verfügung stehen.

²⁰⁴ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.8.

²⁰⁵ Vgl. Europäische Kommission (2006a), S.8.

4. Schlusswort

Sowohl die OECD als auch die EU haben sich bemüht, Möglichkeiten zu finden, um das Eingreifen in die Agrarpolitik messbar zu machen. Leider hat jede Methode ihre Schwachstellen.

Ich persönlich finde die Methode der OECD gut, da sie für alle Länder die gleiche Formel verwendet und daher die Zahlen besser verglichen werden können. Leider werden durch sich ständig ändernde Wechselkurse und Weltmarktpreise auch diese Ergebnisse verzerrt.

Die EU-Kommission hat ebenfalls eine Methode entwickelt, um die Agrarförderungen der einzelnen Länder und Regionen zu messen und zu vergleichen, doch sind die Ergebnisse um einiges ungenauer als die Methode der OECD. Der Ansatz mit den Indikatoren ist wirklich gut, doch dadurch, dass jedes Land für sich zusätzliche Indikatoren bestimmen kann, können die Ergebnisse nicht wirklich miteinander verglichen werden. Außerdem kann man keine Angaben darüber machen, wie eine bestimmte Maßnahme auf andere Projekte wirkt, da die einzelnen Maßnahmen oft zeitgleich umgesetzt werden und dadurch eine Maßnahme in die andere greift.

Zugegebenermaßen ist es aber sehr schwierig eine Methode zu finden, um die Stützungen in einzelnen Ländern messen und vergleichen zu können, da mittlerweile bereits 27 Länder der EU angehören, von denen jedes Land anders beschaffen ist.

Ein weiteres Problem ist, dass der Agrarförderung auch Förderungen zugerechnet werden, die zwar die Landwirtschaft betreffen, aber auch großen Einfluss auf andere Bereiche haben, wie z.B. die Förderung zur Lawinenverbauung. Das Geld für diese Förderungen stammt aus den Mitteln zur Agrarförderung, aber auch der Tourismus profitiert enorm davon. Solche Grenzfälle machen noch schwieriger einen Weg zu finden, die Förderungen zu messen und zu vergleichen.

5. Quellenverzeichnis

Anders, Sven / Harsche, Johannes / Herrmann, Roland / Salhofer, Klaus: Regional income effects of producer support under the CAP, 2004, Online im WWW unter URL: <http://www.inra.fr/esr/publications/cahiers/pdf/anders.pdf?PHPSESSID=3b813ba9766d5f902a449d1c2ea8ca2d> [Stand 22.11.2007]

Arias, Diego: Agricultural Support Policies and Programs in Central America and Dominican Republic in Light of Trade Liberalization, 2007, Online im WWW unter URL: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=922858> [Stand 23.11.2007]

Europäische Kommission: Der Programmplanungszeitraum 2000-2006: Methodologische Arbeitsdokumente, Arbeitsdokument Nr.9. Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung der Strukturfondsinterventionen, Brüssel, 2004, Online im WWW unter URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/midterm_update_de.pdf [Stand 28.11.2007]

Europäische Kommission: GAP – Die gemeinsame Agrarpolitik erklärt, 2005, Online im WWW unter URL: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_de.pdf [Stand 26.11.2007]

Europäische Kommission (2006): Hinweis A. Auswahl und Verwendung von Indikatoren, 2006, (zit. 2006a), Online im WWW unter URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_a_de.pdf [Stand 1.12.2007]

Europäische Kommission: Hinweis B. Leitlinien für die Bewertung, 2006, (zit. 2006b), Online im WWW unter URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_b_de.pdf [Stand 1.12.2007]

Europäische Kommission: Hinweis C. Leitlinien für die Ex-ante-Bewertung einschließlich SUP, 2006, (zit. 2006c), Online im WWW unter URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_de.pdf [Stand 1.12.2007]

Europäische Kommission: Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013, Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen. Leitfaden, 2006 (zit. 2006d), Online im WWW unter URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/document_de.pdf [Stand 1.12.2007]

Gay, Stephan Hubertus / Osterburg, Bernhard / Schmidt, Thomas: Szenarien der Agrarpolitik. Untersuchung möglicher agrarstruktureller und ökonomischer Effekte unter Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen, Berlin, 2004, Online im WWW unter URL: http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/material/mat_37.pdf [Stand 22.11.2007]

Haas, Hans-Dieter / Neumair, Simon-Martin / v.d.Knesenbeck, Axel: Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) vor dem Hintergrund der bevorstehenden Osterweiterung und aktueller Probleme des Welthandels, 2002, Online im WWW unter URL: <http://www.geographie.uni-muenchen.de/departement/fiona/departement/wirtschaftsgeo/publikationen/wru/wru16.pdf> [Stand 28.11.2007]

Hancvencl, Peter: Agrarpolitik und Agrarrecht in der Europäischen Union und in Österreich. Ein Überblick., Wien, 2002, Online im WWW unter URL: http://www.boku.ac.at/wpr/wpr_dp/dp-91.pdf [Stand 28.11.2007]

Harsche, Johannes: Ökonomische und politische Determinanten der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik. Ergebnisse einer Panel-Analyse, in: Jahrbuch der Gesellschaft für Agrarökonomie, 2005, Band 14, Seite 63-74, Online im WWW unter URL: http://www.boku.ac.at/oega/Tagung/2004/04_Harsche.pdf [Stand 1.12.2007]

Hecht, Judith / Gay, Hubertus / Offermann, Frank: Vergleich der Stützung ökologischer und konventioneller Landwirtschaft in der EU unter Verwendung des PSE-Konzeptes der OECD, 2005, Online im WWW unter URL: <http://orgprints.org/3547/01/3547.pdf> [Stand 27.11.2007]

Hnat, Felix: Agrarsubventionen in Österreich aus einer tierrechtlichen Perspektive, 2006, Online im WWW unter URL: <http://www.vegan.at/newsundinfo/studien/subventionsstudie.pdf> [Stand 20.11.2007]

Homepage der Europäischen Union: <http://europa.eu/>

Homepage des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik : <http://www.weltpolitik.net/>

Homepage der OECD: www.oecd.org

Legg, Wilfrid (2003), Agricultural Subsidies: Measurement and Use in Policy Evaluation, in: Journal of Agricultural Economics, 2003, Volume 54 (2), Seiten 175-200

Legg, Wilfrid: Agricultural Support: How is it Measured and What does it Mean?, 2004, Online im WWW unter URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/63/8/32035391.pdf> [Stand 23.11.2007]

Melyukhina, Olga: The Measurement of the Level of Support in Selected Non-OECD Countries. In: China in the Global Economy: Agricultural Policies in China after WTO Accession, OECD, 2002, Seite 262-283, Online im WWW unter URL: http://books.google.com/books?hl=de&lr=&id=anau7QkzVzgC&oi=fnd&pg=PA262&dq=%22Melyukhina%22+%22THE+MEASUREMENT+OF+THE+LEVEL+OF+SUPPORT+IN+SELECTED+...%22+&ots=MarlPlqLq4&sig=LKmTKYHhaAsBSh_iNFP6sWoXRlg#PPP1,M1 [Stand 22.11.2007]

Mullen, Kathleen / Sun, Dongsheng / Orden, David / Gulati, Ashok: Producer Support Estimates (PSEs) for agriculture in developing countries: Measurement issues and illustrations from India and China, 2004, Online im WWW unter URL: <http://www.ifpri.org/divs/mtid/dp/papers/mtidp74.pdf> [Stand 20.11.2007]

Orden, David / Cheng, Fuzhi / Nguyen, Hoa / Grote, Ulrike / Thomas, Marcelle / Mullen, Kathleen / Sun, Dongsheng: Agricultural Producer Support Estimates for Developing Countries – Measurement Issues and Evidence from India, Indonesia, China, and Vietnam. Washington, 2007, Online im WWW unter URL: <http://www.ifpri.org/pubs/abstract/152/rr152.pdf> [Stand 28.11.2007]

Philippidis, George / Hubbard, Lionel: Agenda 2000 Reform of the CAP and its Impacts on Member Member States: A Note, in: Journal of Agricultural Economics, 2003, Volume 54, Number 3, Seiten 479-486

Portugal, Luis: Methodology for the Measurement of Support and Use in Policy Evaluation, 2002, Online im WWW unter URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/47/1937457.pdf> [Stand 1.12.2007]

Ribbe, Lutz: Vortrag: „Die EU – Zerstört sie unsere Natur, unsere Heimat, unsere Bauern?“ vom 29.11.2006 bei der BN KG Schweinfurt, Online im WWW unter URL: http://www.euronatur.org/fileadmin/docs/umweltpolitik/Vortrag_Agrar_Nov2006.pdf [Stand 1.12.2007]

Tangermann, Stefan: Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of Revision?, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No.1, OECD Publishing, 2005, Online im WWW unter URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/49/35091989.pdf> [Stand 1.12.2007]

Wiggerthale, Marita: Alles in Butter oder was? Stimmen zu Reform der EU-Agrarpolitik, in: Germanwatch - Blickpunkt WeltHandel, Jahrgang 2, Nummer 2, S. 4-5, 2004, Online im WWW unter URL: <http://www.germanwatch.org/tw/bpwh04-2.pdf> [Stand 1.12.2007]

Zobbe, Henrik/Jensen Hans G.: Domestic Support and the Doha Development Agenda: An exercise in political economy, 2005, Online im WWW unter URL: <http://www.foi.life.ku.dk/Publikationer/~media/migration%20folder/upload/foi/docs/publi kationer/working%20papers/2005/7.pdf.ashx> [Stand 1.12.2007]

Gesetzestexte:

Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Anhang A:

Abstract

Diese Arbeit beschreibt die Methoden der OECD und der EU, Agrarförderungen zu messen.

Zum einen handelt es sich dabei um die Berechnung des PSE und anderer Kennzahlen, wie es die OECD handhabt. Mittels dieser Methode kann man die Förderungen unterschiedlicher Länder vergleichen, wenngleich es hier Verzerrungen auf Grund sich ändernder Weltmarktpreise und Wechselkurse gibt. Die OECD berechnet den PSE für viele Länder und veröffentlicht die Ergebnisse auf ihrer Homepage. Man kann sich aber nicht alleine auf die Ergebnisse der Kennzahlen verlassen, da diese Änderungen der Maßnahmen nicht immer wiedergeben. Der PSE wurde geschaffen, um die Höhe der Unterstützungen wiederzugeben und nicht, um die Wirkungen der Maßnahmen zu berechnen.

Die EU andererseits, hat kein einheitliches, für alle Länder gleiches System. Sie bewertet die Agrarförderungen mittels sieben Indikatoren und lässt den Mitgliedsstaaten freie Hand bei der Definition zusätzlicher Indikatoren für die Bewertung der Agrarförderungen. Das ist zwar ein Vorteil für die Mitgliedsstaaten, da jedes Land sowohl demografisch, geografisch als auch sozioökonomisch anders beschaffen ist und es die Wirkung der einzelnen Förderungen aussagekräftig nachweisen kann, doch dadurch kann man die einzelnen Mitgliedsstaaten nicht direkt vergleichen. Das Bewertungssystem der EU ist daher für Vergleiche zwischen den Mitgliedsstaaten nicht geschaffen. Andererseits kann jeder Mitgliedsstaat individuell seine Indikatoren definieren und für sich die Wirkung der Förderungen bewerten.

Anhang B:

Curriculum Vitae

Name: Silvia Hedl

Geburtsort/-datum: Oberpullendorf, 17.01.1981

Schulbildung:

1987 – 1991 Volksschule Kleinmutschen

1991 – 1999 Bundesgymnasium Oberpullendorf

Studium:

2000 - 2007 Studium der Internationalen Betriebswirtschaft

Universität Wien, Österreich

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften

*Schwerpunkte: Internationales Management
Wirtschaftsinformatik*