



Ergebnis- und Wirkungsanalyse der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung und/oder Entwicklung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (V&V-Förderung; ELER-Code 4.2)

Die V&V-Förderung ist in der Mehrheit der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen) prioritär dem Schwerpunktbereich (SPB) 3A „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch bessere Integration des Primärsektors in die Nahrungsmittelkette“ zugeordnet. Davon abweichend werden mit dieser Teilmaßnahme auch der SPB 2A „Verbesserung der ökonomischen Leistung, Umstrukturierung und Modernisierung der geförderten Betriebe, insbesondere durch verbesserten Marktzugang und landwirtschaftliche Diversifizierung“ (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz), der SPB 5A „Verbesserte Effizienz der Wassernutzung“ (Rheinland-Pfalz), SPB 5B „Steigerung der Energieeffizienz“ (Bayern, Niedersachsen/ Bremen) und der SPB 6A „Diversifizierung, Schaffung und Entwicklung von Kleinunternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen“ (Sachsen) angesteuert. Diese Vielfalt an Schwerpunktzielen führt dazu, dass je nach Programm unterschiedliche Kriterien und Indikatoren zu analysieren und zu bewerten sind. Rheinland-Pfalz zielt mit der Teilmaßnahme 4.2 als einziges Land auf mehrere SPB (2A, 3A und 5A).

Neben den Schwerpunktzielen existieren in der Regel ein oder mehrere explizite Nebenziele.

Da die Heterogenität der Ziele der V&V-Maßnahme in den EPLR der Länder den Rahmen dieser Kurzbeschreibung überspannen würde, konzentriert sich diese Darstellung auf die vom Thünen-Institut evaluierten EPLR der Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein (jeweils SPB 3A) und Niedersachsen/Bremen (SPB 5B). Die EU-Kommission hat zu diesen SPB in ihren Dokumenten zur Evaluierung der Förderprogramme und -maßnahmen Bewertungskriterien und Indikatoren festgelegt, die in jedem Fall zu bearbeiten sind.

Die Förderung des Absatzes von land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (V&V-Förderung) setzt bei den Unternehmen und bei Erzeugerzusammenschlüssen (EZ) an, die landwirtschaftliche Produkte aufnehmen (bzw. sammeln), verarbeiten oder vermarkten. Für die EU-Kommission dagegen steht der Erzeugernutzen der Primärproduzenten im Vordergrund der Förderung. Dies zeigt sich an dem zentralen Ergebnisindikator (Code R4/T6) „Anteil der Landwirtschaftsbetriebe, die eine Unterstützung für die Teilnahme an Qualitätsprogrammen, Regionalvermarktung und kurzen Absatzwegen sowie an Erzeugerzusammenschlüsse und -organisationen erhalten haben“.

In der Analyse und Bewertung des Thünen-Instituts werden beide Ebenen betrachtet. Der Fokus wird zwar auf die V&V-Unternehmen und die EZ gerichtet, aber auch die Relevanz der V&V-Förderung für die Primärerzeuger wird in die Analyse einbezogen. So wird zum Beispiel betrachtet, wie groß der Umfang der Primärerzeugung mit besonderen Qualitätsanforderungen oder aus regionaler Erzeugung am Gesamtrohwarenaufkommen der V&V-Unternehmen ist. Darüber hinaus wird der

Anteil der Erzeugererlöse am Gesamtumsatz der geförderten V&V-Unternehmen analysiert, um Aufschluss über die Verbesserung der Marktstellung der Primärerzeuger zu erhalten. Die Differenzierung der beiden Ebenen ist sowohl hinsichtlich der einzubeziehenden Indikatoren als auch der Daten-/Informationsgewinnung wichtig.

Fragen und Indikatoren

Für die Analyse und Bewertung hat die EU-Kommission Fragen formuliert sowie entsprechende Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren definiert (EEN und EU-COM, 2015).

Bewertungsfragen:

SPB 3A: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des EPLR dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette mittels Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugerzusammenschlüsse und -organisationen und Branchenverbände zu steigern?

SPB 5B: In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des EPLR zur Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung beigetragen?

Folgende Indikatoren sind vorgesehen:

Ziel-/Output-Indikatoren:

- SPB 3A:
- Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben (EUR) [O.1]
 - Gesamtinvestitionen (EUR) [O.2]
 - Anzahl der geförderten Maßnahmen/Vorhaben [O.3]
 - Prozentsatz bzw. Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung für die Beteiligung an Qualitätsprogrammen, lokalen Märkten/kurzen Versorgungswegen sowie Erzeugerzusammenschlüsse erhalten [T.6 / O.4, O.9]¹
- SPB 5B:
- Gesamtinvestitionen in Energieeffizienz (EUR) [T.15]
 - Zahl der Investitionsvorhaben in den Bereichen Energieeinsparung und Energie-effizienz [O.3]²

Ergebnisindikatoren:

- SPB 3A:
- Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung für die Beteiligung an Qualitätsprogrammen, lokalen Märkten und kurzen Versorgungswegen sowie Erzeugerzusammenschlüsse/-organisationen erhalten [R.4]
- SPB 5B:
- Effizientere Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung in Projekten, die im Rahmen eines EPLR unterstützt werden [R.14 - ergänzend eingeführt]

¹ Indikator für den Leistungsrahmen (gem. Anhang IV der DVO (EU) Nr. 808/2014 der Kommission).

² Ebenso.

Wirkungsindikatoren:³

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) insgesamt oder der 2. Säule der GAP (Ländliche Entwicklung) wurden keine Wirkungsindikatoren definiert, die der Maßnahme V&V-Förderung (4.2) zugeordnet werden können. Mögliche indirekte Effekte kann es für die Wirkungsindikatoren I.01 „Landwirtschaftlicher Unternehmensgewinn“, I.02 „Landwirtschaftliches Einkommen“ und I.03 „Faktorproduktivität in der Landwirtschaft insgesamt“ geben. Diese zu quantifizieren ist jedoch im Rahmen der Analyse und Bewertung der V&V-Maßnahme nicht vorgesehen.

Ergänzende Indikatoren (Thünen-Institut):

Um die Maßnahme umfassend und differenziert analysieren und bewerten zu können, haben wir zusätzliche Bewertungskriterien und -indikatoren gewählt (*in blauer Farbe*), die mit Hilfe der Datenerhebungsbögen erfasst werden. In der folgenden Tabelle 1 sind diese zusammen mit den anderen Bewertungskriterien und -indikatoren sowie deren Daten-/Informationsquelle dargestellt.

Tabelle 1: Überblick über die Bewertungskriterien und -indikatoren zur V&V-Förderung (4.2)

Bewertungskriterium (judgement criteria)	Indikator	Daten-/Informationsgrundlage
Output-Analyse		
Zielerreichung der Förderung	Förderfälle	Erhebungsbogen
	Fördervolumina (EUR)	Erhebungsbogen
	Öffentlicher Mitteleinsatz (EUR)	Erhebungsbogen
Ergebnis- und Wirkungsanalyse		
<i>Verbesserung der Wertschöpfung der geförderten V&V-Unternehmen</i>	<i>Bruttowertschöpfung (EUR BWS) /Arbeitskraft</i>	Erhebungsbogen
	<i>Bruttowertschöpfung (EUR BWS) /EUR Rohwareneinsatz</i>	Erhebungsbogen
	<i>Bruttowertschöpfung (EUR BWS) /Unternehmen</i>	Erhebungsbogen
Verbesserung der Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch Qualitätsverbesserung	Rohwareneinsatz (EUR) in Qualitätserzeugnissen: a) Anteil der Ökoprodukte (%), b) Anteil der Qualitätsprodukte gem. VO (EU) Nr. 1151/2012 (%)	Erhebungsbogen
	Rohwareneinsatz (EUR) in regionaler Vermarktung (kurze Absatzketten)	Erhebungsbogen
Erhöhung der Erzeugererlöse oder des Erzeugererlösanteils	Erzeugererlöse (EUR), Erzeugererlösanteil am Gesamtumsatz des geförderten Unternehmens (%)	Erhebungsbogen

³ „Wirkungsindikatoren: Diese beziehen sich auf das Ergebnis der Interventionen über die unmittelbare Wirkung hinaus. Diese werden normalerweise „netto“ ausgedrückt, d. h., es werden Wirkungen abgezogen, die nicht der Intervention zugeschrieben sind (etwa Doppelzählungen, Mitnahmeeffekte), und indirekte Auswirkungen (Verlagerung und Multiplikatoreffekte) berücksichtigt“ (GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung, 2015).

Erhöhung des Anteils regionalen Warenbezugs	Anteil regionaler Warenbezug am gesamten Warenbezug (%)	Erhebungsbogen
Erhöhung von Produkt-/ Prozess- und Vermarktungsinnovationen	Umfang der Ausgaben für Produkt-/ Prozess- und Vermarktungsinnovationen (EUR) in den geförderten Unternehmen, differenziert nach Novität im Unternehmen/in der Region/in der Branche	Erhebungsbogen
Zunahme der Effizienz der Energienutzung	Zunahme der Effizienz Energienutzung in den geförderten Projekten/Vorhaben (eingesetzte Energie (TOE) / Output (EUR))	Erhebungsbogen
Analyse der Administration - Implementation		
Steuerung der Fördermittel erfolgt zielgerichtet auf die Maßnahmenziele	Sind die Förderziele fokussiert (wenige und konkrete Förderziele)? Anzahl der abgelehnten Anträge? (Im Vergleich zur Vorperiode)	Auswertung der Projektauswahlkriterien und Experteninterviews mit Bewilligungsstellen

Quelle: Eigene Darstellung.

Vorgehensweise

Die Datenanalyse beruht im Wesentlichen auf einem Vorher-Nachher-Vergleich sowie einem Abgleich der Entwicklung der geförderten Unternehmen mit der Branchenentwicklung, soweit dies möglich ist. Die besondere Herausforderung für die Analyse und Bewertung liegt darin, dass die in vielen Fällen erforderliche Differenzierung zwischen Investitionsprojekt, Betriebsstätte und Unternehmen bezüglich der sachgerechten Ergebnis- und Wirkungszuordnung möglich ist. Dies setzt voraus, dass die Angaben im Erhebungsbogen auf der Ebene gemacht werden, auf der die geförderte Investition durchgeführt wird und für die entsprechende Angaben möglich sind (d. h. nicht auf der Ebene eines konsolidierten Unternehmensabschlusses, wenn für das relevante Tochterunternehmen ein Jahresabschluss vorliegt).

Die Output-Indikatoren Förderfälle, Fördervolumina (EUR) und öffentlicher Mitteleinsatz (EUR) können direkt aus dem Erhebungsbogen (siehe Abschnitt „Daten-/Informationsgrundlage“) entnommen werden. Die Daten können nach Sektoren, Investitionsbereichen, Investitionszielen etc. differenziert ausgewertet und dargestellt werden.

Gleiches gilt für die Ergebnisindikatoren bezüglich Wertschöpfung, Qualitätserzeugnisse, Produkt- und Prozessinnovationen, Erzeugernutzen (Anteil Erzeugererlöse am Umsatz, Anteil Vertragsbindung) und in Bezug auf den regionalen Bezug und den regionalen Absatz von Waren.

Auch die Veränderung der Effizienz der Energienutzung (R14) wird anhand der Angaben im Erhebungsbogen ermittelt. Zunächst wird hierzu festgestellt, ob die Ressourceneffizienz (Energie) ein Ziel des geförderten Vorhabens ist (Investor-Antragsbogen). Dann wird anhand des Investor-Antrags- und Abschlussbogens das Volumen der eingesetzten Energie (zugekauft und selbst erzeugt) ermittelt. Der Energieeinsatz (in kWh)⁴ wird jeweils auf den aggregierten Output (produzierte Erzeugnisse) bezogen und einem Vorher-Nachher-Vergleich unterzogen. Preisveränderungen werden

⁴ 1 Mio. kWh = 85,98 Tonnes of Oil Equivalent (TOE).

soweit wie möglich durch Preisindices (Referenz 2014) berücksichtigt, was allerdings bei Unternehmen mit großer Produktvielfalt aufgrund fehlender Einzelproduktangaben schwierig ist; hier sollte ein an den Hauptprodukten orientierter Durchschnittspreisindex verwendet werden.

Die Analyse der administrativen Umsetzung bezieht sich auf die Wirksamkeit der Projektauswahlkriterien im Hinblick auf die Auswahl der Förderprojekte und deren potenziellen Beitrag zu den Förderzielen.

Alle Indikatoren sind in den Fortschrittsberichten 2017 und 2019 sowie im Ex post-Bewertungsbericht 2024 zu ermitteln.

Daten-/Informationsgrundlage

Die notwendigen Daten lassen sich überwiegend aus den Erhebungsbögen entnehmen, die jedes geförderte Unternehmen mit der Antragstellung und nach Abschluss der geförderten Investitionen bei der Bewilligungsstelle einreichen muss. Auf der Ebene der Primärerzeuger selbst sind keine Erhebungen zur Ermittlung der Bewertungsindikatoren vorgesehen.

Für die Analyse der Steuerung der Fördermittel im Hinblick auf die Maßnahmenziele (Output-Analyse) werden die Projektauswahlkriterien ausgewertet und Experteninterviews mit den Bewilligungsstellen durchgeführt.

Der Erhebungsbogen sieht vor, dass

1. die Ausgangssituation unmittelbar vor Durchführung der geförderten Investition (t0),
2. die Plan-Situation nach Durchführung (t+1) und
3. die Ist-Situation ein Jahr nach Fertigstellung der geförderten Investition (t+1) erfasst werden.

Die Angaben zu 1) und 2) sind mit der Bewilligung der Förderung an den Evaluator zu übermitteln; die Angaben zu 3) sind vom geförderten Unternehmen zum Abschluss des Jahres t+1 an die Bewilligungsstelle zu senden (nach Vorliegen des Jahresabschlusses, spätestens sechs Monate nach Ende des betreffenden Geschäftsjahres (bzw. Kalenderjahres)).

Mit dem Erhebungsbogen soll die Bewilligungsstelle auch das Punkteraster zur Projektauswahl bereitstellen.

Datenbereitstellung

Mit einem auf die Bewertung der V&V-Maßnahme ausgerichteten Datenerhebungsbogen wird ein großer Teil der erforderlichen Daten zu den geförderten Unternehmen und zur Förderung erfasst. Dieser Bogen (Excel-Tabellenblätter) ist dreigeteilt. Im ersten Teil werden Daten zum Unternehmen bzw. zur Erzeugerorganisation, zum (Investitions-)Vorhaben, zur Förderung und zu den Auswahlkriterien erfasst; diese Angaben werden von der Bewilligungsstelle eingetragen. Im zweiten Teil werden vom Antragsteller die Investitionsziele sowie Faktoreinsatz, Produktion, die Finanzkennzahlen (aus dem Jahresabschluss) jeweils für die Ausgangssituation – auf der Grundlage des zuletzt verfügbaren Wirtschaftsjahres – und die Plan-Situation nach Durchführung der zu fördernden Investition bereitgestellt. Der dritte Teil des Erhebungsbogens erweitert die im zweiten Teil erfassten Daten um die realisierten Werte ein Jahr nach Fertigstellung der Investition (t+1).

Ergänzende Informationen

Um die Daten der Erhebungsbögen einordnen zu können, werden Daten der Wirtschaftsstatistik zur Ernährungswirtschaft (gemäß Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008) genutzt. Diese Daten können über die Forschungsdatenzentren differenziert ausgewertet werden. Eine Identifizierung nach geförderten und nicht geförderten Unternehmen ist allerdings nicht möglich.

Weitere Informationen werden aus ergänzenden Unternehmerinterviews gewonnen, in denen komplementäre Einschätzungen zur Unternehmensstrategie, Betriebsentwicklung und dem Einfluss der geförderten Investition auf diese Entwicklung abgefragt werden. Zwar sind diese Interviews aufwändig und können daher nicht mit allen geförderten Unternehmen geführt werden, sie bilden allerdings eine wertvolle Ergänzung zu den Erhebungsbögen und den statistischen Daten der Wirtschaftsstatistik.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Die Standardisierung der Datenerhebung über die Erhebungsbögen erleichtert das Datenmanagement deutlich. Problematisch ist, dass die Jahresabschlussdaten mitunter erst nach mehreren Jahren vorliegen, so dass eine zeitnahe Auswertung erschwert ist. Auch der Bezug auf das eine Jahr nach Fertigstellung der geförderten Investitionen beinhaltet mehrere Nachteile: Insbesondere größere Investitionen und solche, die mit Innovationen verbunden sind, verursachen häufig Lern- und Anpassungskosten. Um diese zu erfassen bzw. angemessen berücksichtigen zu können, müssten die Daten der geförderten Unternehmen über mehrere Jahre nach Durchführung der Investitionen erhoben werden. Dies würde dazu führen, dass innerhalb einer Förderperiode nur wenige Unternehmen für die Auswertung verfügbar wären. Bei ohnehin relativ geringen Fallzahlen in der V&V-Förderung können angesichts der Heterogenität der Ernährungswirtschaft bei einer differenzierten Darstellung kaum valide Ergebnisse erzielt werden.

Eine Lösung für die teilweise prekäre Datenlage könnte die Datenauswertung über mehrere Länder hinweg liefern. Der Evaluierungsauftrag des Thünen-Instituts umfasst mit den EPLR der Länder Hessen, Niedersachsen/Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein eine ausreichende kritische Masse. Die Aggregation der Daten setzt allerdings voraus, dass die Förderansätze der in die Analyse einzubeziehenden Länder sehr ähnlich sind und die Länder einem solchen Ansatz auch zustimmen. Übertragbar wäre der Ansatz auch auf Konstellationen, in denen unterschiedliche Auftragnehmer der Evaluation tätig sind. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist eine einheitliche Datenerfassung, die durch den Erhebungsbogen gewährleistet werden kann. Zudem wäre eine länderübergreifende Analyse auch aus erkenntnisbezogenen Gründen sinnvoll, weil Diskussionen und Lerneffekte der Länder untereinander möglich wären.

Nachdem der Bund die Organisation der Datenerhebung in der V&V-Förderung eingestellt hat, wäre es notwendig, diese wieder länderübergreifend zu homogenisieren. Anderenfalls bleiben die Analyse- und Erkenntnismöglichkeiten hinter den Erfordernissen und dem Potenzial der Evaluation zurück, was sich in einer eingeschränkten Effektivität und Effizienz der Förderung niederschlagen kann.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik	Datenerfassung bei der Förderung der V&V von landwirtschaftlichen Erzeugnissen		
EPLR	Hessen, Niedersachsen/Bremen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen		
Schlagworte	Evaluierung der V&V-Förderung		
Kontakt	Bernhard Forstner TI-BW Tel.: 0531/5965233 E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de		
Art der aktuellen Praktik	x	1. Evaluierungsmethode	3. Monitoring
	x	2. Evaluierungsprozess	4. Struktur
		5. Weiteres:	
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen		Querschnittsbewertung auf Programmebene	
		Priorität (1-6): 3 / 5	
		Unterpriorität: 3A / 5B	
		Maßnahme: 4.2	

Literatur

- EEN, European Evaluation Network for Rural Development und EU-COM, European Commission (2015): Working paper Common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020. Internetseite ENRD: https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/uploaded-files/wp_evaluation_questions_2015.pdf. Zitiert am 26.1.2016.
- GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2015): Technisches Handbuch zum Monitoring- und Bewertungsrahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik 2014-2020. Brüssel.