

Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004

Bericht für Berlin

Bernhard Forstner, Walter Dirksmeyer, Anne Margarian und Yelto Zimmer

Landesbericht 07/2005

Braunschweig im Juli 2005

1 Rechtliche Grundlagen

Die Stadt Berlin hat mit dem Land Brandenburg einen Staatsvertrag geschlossen, der u.a. die Übertragung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raumes enthält (Landwirtschaftsstaatsvertrag, 2003). Infolge dessen werden Fördermaßnahmen auf Grundlage des EAGFL-Garantie seit dem 16.10.2004 durch das Land Brandenburg durchgeführt¹. Aufgrund dieser Änderungen im Planungs- und Verwaltungsbereich ergeben sich für die Bewertung Informationsprobleme, die darin begründet sind, dass das bisher in Berlin für das AFP zuständige Fachpersonal seit Beginn des Jahres 2005 wegen neuer Zuständigkeiten und Änderung des Arbeitsplatzes nicht mehr verfügbar ist und gleichzeitig das nunmehr zuständige Fachpersonal in Brandenburg noch keine Auskunft zum Fördergeschehen der Vorjahre in Berlin machen kann.

Die im Förderzeitraum 2000 bis 2004 bewilligten AFP-Förderfälle beziehen sich durchgängig nicht auf das Ziel 1-Gebiet des Landes Berlin und werden aus dem EAGFL-Garantie mit 50 % der Ausgaben kofinanziert. In der Ausgestaltung der Fördermaßnahme folgt das Land Berlin ohne Abstriche den AFP Fördergrundsätzen des Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

2 Vorgehensweise

Die dargestellten Übergangsprobleme haben den Bewerter angesichts der gleichzeitig gemessen an Fördervolumen und Fallzahl relativ kleinen Maßnahme AFP dazu bewogen, folgende Vorgehensweise bei der Bewertung zu wählen:

In einem Gespräch mit dem Auftraggeber am 7.12.2004² wurde vereinbart, dass für Berlin aufgrund der geringen Fallzahl und der damit verbundenen Problematik der Wahrung der Anonymität keine eigenen Erhebungen durchgeführt werden, sondern eine Übertragung der Ergebnisse aus anderen Regionen und eine Anpassung an die Situation in Berlin erfolgt. Da in Berlin im Förderzeitraum 2000 bis 2004 ausschließlich Gartenbaubetriebe mit Unterglasanbau gefördert wurden, bietet es sich an, eine Erhebung von 22 investiv geför-

¹ Maßnahmen auf der Grundlage des EAGFL-Ausrichtung werden erst ab der neuen EU-Förderperiode mit Beginn am 01.01.2007 von Brandenburg übernommen.

² Das Gespräch, an dem die Landeskoordinatorin des OP, Frau Lohmann, teilgenommen hat, fand in Potsdam gemeinsam mit dem Auftraggeber der AFP-Bewertung für das Land Brandenburg statt.

derten Zierpflanzenbetrieben mit Gewächshausinvestitionen heranzuziehen, die von den Bewertern im Frühjahr 2005 am Niederrhein durchgeführt wurde.³

Zunächst wird ein kurzer Überblick über das Fördergeschehen seit 2000 gegeben (Kapitel 3). Anschließend erfolgt eine Darstellung der Wirkungen und deren Bewertung der Förderung für den Gartenbaubereich (Kapitel 4). Schließlich werden einige Empfehlungen für die künftige Förderung von Investitionen im Agrar- und Gartenbau abgeleitet (Kapitel 5).

3 Förderstatistik

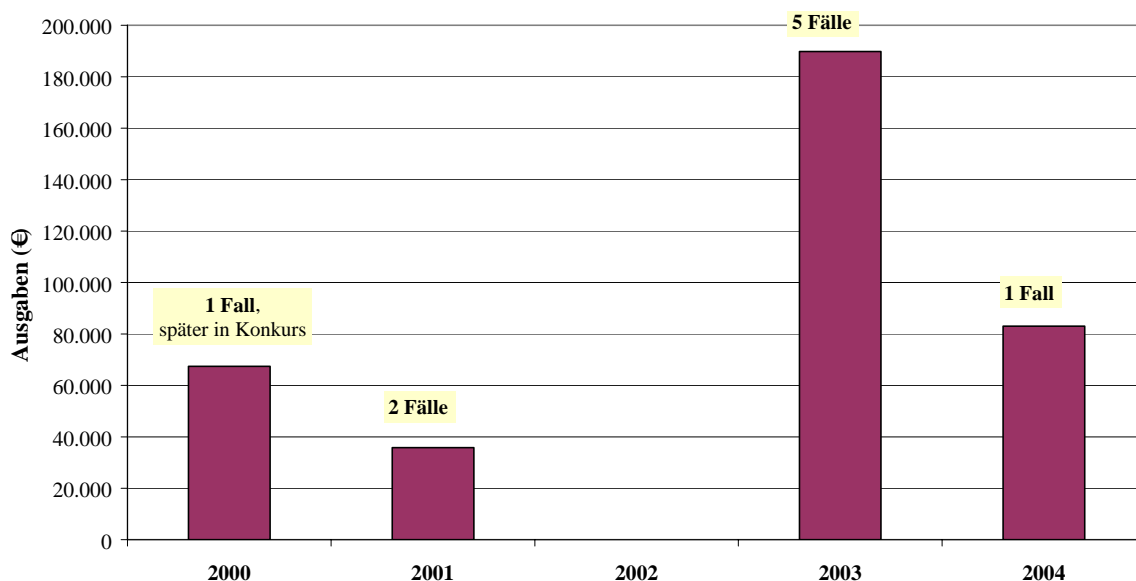
Die im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2004 geförderten Betriebe sind gänzlich dem Gartenbau zuzuordnen; dies weicht deutlich von der im EPLR dargestellten Zielstellung der Fördermaßnahme ab, die sich vor allem auf die Landwirtschaft bezieht (EPLR Berlin, 2000, S. 11-13 und 17). Im Betrachtungszeitraum wurden in Berlin im Rahmen des AFP insgesamt neun Förderfälle mit einem Ausgabenvolumen von 376.171 Euro bewilligt (Abb. 1). Damit liegt das Ausgabenvolumen deutlich unter den Planzahlen, die für diesen Zeitraum Ausgaben von 801.000 Euro vorsahen. Zum Vergleich: Die Förderung der vorausgegangenen Förderperiode 1995 bis 1999 lag mit 14 Förderfällen und einem Ausgabenvolumen von 1,01 Mio. Euro deutlich über diesen Zahlen.

Von den neun Fällen wurde ein Fall im Jahr 2000 bewilligt, aber nur zum Teil ausbezahlt, da der betroffene Gartenbaubetrieb in der Zwischenzeit in Konkurs gegangen ist und mit dem Bau des geplanten Verkaufs- und Produktionsgewächshauses nicht mehr begonnen hat. Die Bewilligungsstelle forderte die bereits ausgezahlten Mittel zurück. Ohne diesen Betrieb beträgt das Ausgabenvolumen lediglich 308.706 Euro; das sind im Durchschnitt je Förderfall 38.625 Euro, wobei sich die Einzelwerte zwischen 4.026 und 111.000 Euro bewegen.

Die gesamte Förderung ist höchst ungleich auf die Betriebe verteilt: Auf einen Förderbetrieb, der eine zusammenhängende Investition in zwei Förderanträgen fördern ließ, entfallen 71 % der insgesamt geförderten Investitionsvolumina und 62 % der bewilligten Fördermittel. Die übrigen Betriebe sind somit kaum von Bedeutung.

³ Diese Erhebung stellt einen inhaltlichen Schwerpunkt der im Rahmen der Aktualisierung AFP-Zwischenbewertung durchgeführten Betriebsleiterbefragungen dar. Weitere Schwerpunkte sind große Investitionen in der Milchproduktion und kleine Investitionen ohne Eingrenzung des Produktionsbereiches. Als Erhebungsstandorte wurden Regionen im Nordwesten, im Süden und im Osten Deutschlands ausgewählt, um die unterschiedlichen agrarstrukturellen Verhältnisse angemessen einzubeziehen. Der Zierpflanzenbau am Niederrhein wurde als typischer Standort für Unterglasanbau ausgewählt.

Abbildung 1: Förderausgaben und Förderfälle der AFP-Förderung im Zeitraum 2000-2004 in Berlin



Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung (eigene Auswertung)

Eine weitere geplante Investition wurde zurückgezogen, nachdem das Antragsverfahren bereits lief, weil die Hausbank des zu fördernden Betriebes keine Kreditbereitschaftserklärung gab; dieser Betrieb wurde jedoch in den Vorjahren bereits mehrfach gefördert, so dass hier der Fördererfolg stark in Frage gestellt werden kann.

Bei den geförderten Betrieben handelt es sich ausschließlich um Gartenbaubetriebe, die in Gewächshäuser, dazugehörige Inneneinrichtung und Verkaufsräume, sowie in Außenanlagen investierten. Einige der seit 2000 geförderten Betriebe wurden wiederholt mit dem AFP unterstützt; so erhielten drei der geförderten Betriebe schon die vierte Förderung in den vergangenen 10 bis 15 Jahren. Drei der relevanten acht Förderbetriebe erhielten im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2004 zweimal eine AFP-Förderung, so dass es sich faktisch nur um fünf verschiedene Förderbetriebe handelt.

Eine Junglandwirteförderung wurde lediglich in einem Fall im Zusammenhang mit einer Großen Investition in Form eines Zuschusses in Höhe von 10.000 Euro gewährt. Damit wurde die im EPLR dokumentierte Erwartung, dass diese Maßnahme einen positiven Beitrag zur Nachwuchssicherung leistet, weitgehend verfehlt (EPLR Berlin, 2000, S. 35).

4 Bewertung der Maßnahme

Dass im Förderzeitraum 2000 bis 2004 in Berlin unter den neun Förderfällen und dem einen zurückgezogenen Fall, die sich auf sieben Förderbetriebe verteilen, bereits zwei Betriebe sind, die offensichtlich wirtschaftliche und/oder finanzielle Schwierigkeiten aufweisen (Konkurs, fehlende Finanzierung), muss von einer ungenügenden Selektionsschärfe des AFP gesprochen werden.

Die weitere Bewertung der Agrarinvestitionsförderung basiert, wie bereits in Kapitel 2 angesprochen, hauptsächlich auf den Ergebnissen einer Erhebung von Zierpflanzenbetrieben am Niederrhein.⁴ Die dort erhobenen 22 Betriebe haben überwiegend relativ kapitalintensive Investitionen realisiert, die neben der Erweiterung der Gewächshausflächen beispielsweise auch die Erneuerung des Kesselhauses oder die Umstellung der Bewässerung auf das Ebbe-Flut-System im gesamten Gewächshausbereich umfassen. Die wesentlichen Wirkungen dieser Wachstumsinvestitionen im Zierpflanzenbau sind Ertragserhöhungen und Kostensenkungen, die zu Einkommenserhöhungen führen. Diese Wirkungen wurden hauptsächlich durch die Ausdehnung der Produktionsfläche und die Umsetzung von energiesparenden Maßnahmen verursacht.

Die Auswertung der erhobenen Betriebe zeigt, dass die Einkommenssituation der Zierpflanzenbetriebe und deren Einkommensentwicklung nach Durchführung der geförderten Investitionen vergleichsweise positiv ist, was angesichts der allgemein schwierigen Einkommenslage in der Branche vor allem im Jahr 2004 bemerkenswert ist. Auch im Umweltschutz (v.a. Energie- und Wasserverbrauch) werden bei vielen Investitionen in Gewächshausenerweiterungen und –neubauten Vorteile erzielt; diese Vorteile stellen jedoch weitgehend Kuppelprodukte der durchgeführten Wachstums- und Rationalisierungsinvestitionen dar, die ohnehin aufgrund von technischem Fortschritt und aus wirtschaftlichen Gründen umgesetzt würden. Insbesondere für Energiesparmaßnahmen bestehen angesichts steigender Energiepreise massive wirtschaftliche Anreize. Aufgrund der teilweise erheblichen Kenntnislücken der Betriebsleiter im Bereich Buchführung und Controlling sind Aussagen zur Erfolgswirtschaft und Kostenstruktur der Betriebe jedoch nur begrenzt belastbar. Dieser Bereich wird in der Ex post-Bewertung anhand der Auswertung der Aufgabebuchführung näher beleuchtet.

Die Junglandwirteförderung, die im EPLR aufgrund des sich vollziehenden agrarsozialen Wandels als Maßnahme mit großer Bedeutung dargestellt wird (EPLR Berlin, 2000, S. 13), spielte im abgelaufenen Programmzeitraum kaum eine Rolle. Im einzigen Förderfall ist die Wirkung der Förderung zudem fraglich, da bei einer späteren nochmaligen An-

⁴ Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse dieser Erhebung finden sich in Dirksmeyer et al. (2005).

tragstellung für eine AFP-Investitionsförderung keine Kreditbereitschaftserklärung einer Bank beigebracht werden konnte und somit die begonnene Antragstellung wieder zurückgezogen wurde. Die Analyse der Junglandwirteförderung in anderen Regionen zeigt, dass sie kaum strukturpolitische Wirkungen entfaltet, wenngleich verschiedentlich, insbesondere von Beratern, auf einen gewissen Vorzieheffekt hinsichtlich der Hofübergabe bzw. der Einbeziehung des Hofnachfolgers in die Betriebsleitung hingewiesen wird.

Grundsätzlich ist ohnehin sehr zweifelhaft, ob mit einer Zuschussförderung von bis zu 10.000 Euro im Rahmen der Junglandwirteförderung die Eigenkapitalbasis junger Unternehmer/innen soweitgestärkt werden kann, dass bereits existierende Unternehmen ohne Nachfolger durch Dritte übernommen oder dass mögliche Nachfolger dadurch zu einer Weiterführung des Betriebes motiviert werden können. Die Befragung von Fachberatern in West- und Ostdeutschland ergab, dass diese die bestehende Junglandwirteförderung für großenteils wirkungslos halten.

Darüber hinaus kann angesichts eines überall als notwendig bezeichneten Strukturwandels in der Landwirtschaft der Sinn einer Förderung, die junge Unternehmer in einem schrumpfenden Sektor hält, grundsätzlich hinterfragt werden.

5 Empfehlungen

Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen und vor dem Hintergrund der künftigen Rahmenbedingungen (v.a. Mittelknappheit) empfehlen die Bewerter, bereits kurzfristig das AFP auf größere Investitionen mit deutlichen Struktureffekten zu konzentrieren und die Förderung grundsätzlich auf eine reine Zuschussförderung in Höhe von 15 bis 20 % umzustellen, um den Verwaltungsaufwand zu minimieren. Die Untergrenze für das förderfähige Investitionsvolumen sollte auf mindestens 50.000 Euro angehoben werden. Ein Bedarf für die Weiterführung der Junglandwirteförderung oder einer besonderen Existenzgründungsförderung wird nicht gesehen.

Mittel- und langfristig sollten auf der Grundlage einer konsequenten Interventionslogik nur dann Investitionen im Agrarbereich gefördert werden, wenn der Markt – z.B. aufgrund von Strukturbrüchen – zu keiner effizienten Faktorallokation führt. Darüber hinaus werden Innovationen, unter gewissen Bedingungen auch die Bereitstellung öffentlicher Güter, als förderwürdig angesehen. Grundsätzlich ist eine zeitliche und gegebenenfalls regionale Begrenzung der Intervention festzulegen.

Literatur

- Dirksmeyer, W.; Forstner, B.; Margarian, A.; Zimmer, Y. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004: Bericht für Nordrhein-Westfalen. Bewertungsbericht der FAL (bislang unveröffentlicht).
- EPLR Berlin (2000): Plan zur Entwicklung der ländlichen Räume des Landes Berlin. 24. August 2000 (konsolidierte Fassung vom 26.3.2001).
- Landwirtschaftsstaatsvertrag (2003): Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg auf dem Gebiet der Landwirtschaft. Abgeschlossen an 17.12.2003, in Kraft getreten am 16.10.2004. [http://www.mlur.brandenburg.de/politik/recht/lw_vertr.pdf] zitiert am 12.7.2005
- Rahmenplan GAK (2004-2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2004 bis 2007. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/3151.