Institut für Betriebswirtschaft

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

Bericht für das Saarland

Anne Margarian, Bernhard Forstner, Walter Dirksmeyer und Yelto Zimmer

Landesbericht 07/2005

Braunschweig im Juli 2005

Inhaltsverzeichnis Seite

Inhaltsverzeichnis **I**

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichniss **V**

0 Zusammenfassung **1**

1 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung **5**

1.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung 5

1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 6

1.3 Maßnahmengestaltung 7

2 Untersuchungsdesign und Daten **9**

2.1 Untersuchungsdesign 9

2.2 Daten 12

3 Finanzielle Ausgestaltung **17**

4 Output **21**

5 Administrative Umsetzung **27**

6 Kapitelspezifische Fragen **29**

6.0 Beschreibung der Befragungsstichprobe 29

6.1 Einkommenswirksamkeit der Investitionsförderung 35

6.1.1 Konzeptionelle und methodische Vorüberlegungen 35

6.2 Rationeller Einsatz von Produktionsfaktoren 45

6.3 Diversifizierung und Verlagerung der Produktion 49

6.4 Qualität 51

6.5 Arbeitsplätze 53

6.6 Umweltschutz 55

6.7 Arbeitsbedingungen 56

6.8 Tierschutz 57

6.9 Junglandwirteförderung 59

7 Gesamtbetrachtung **63**

7.1 Netto-Wirkungen der Investitionsförderung 66

7.2 Kleine Investitionen 70

8 Künftige Rahmenbedingungen und deren Implikationen für die Investitionsförderung in der Förderperiode 2007 bis 2013 73

8.1 GAP-Reform und zukünftige WTO-Verpflichtungen 73

8.2 ELER-Verordnung 75

8.3 Entwicklungshemmnisse 76

8.4 Zusammenfassung und Fazit 78

9 Empfehlungen 81

9.1 Kurz- bis mittelfristige Ausrichtung des AFP 81

9.1.1 Zukünftige Ziele der Agrarinvestitionsförderung 81

9.1.2 Welcher Personenkreis soll mit dem AFP gefördert werden ? 84

9.1.3 Welche Projekte sollen mit dem AFP gefördert werden ? 85

9.1.4 Welche Instrumente sollen zum Einsatz kommen ? 86

9.2 Grundsätzliche Überlegungen 88

9.3 Monitoring und Bewertung 91

9.3.1 Monitoring 91

9.3.2 Bewertung 92

Literaturverzeichnis 93

Abbildungsverzeichnis Seite

Abbildung 1: Vorgehensweise der Untersuchung 11

Abbildung 2: Betriebsleiterbefragung - Erhebungsstandorte 13

Abbildung 3: Gegenüberstellung von Förderplanung und realisierter Förderung im Saarland 18

Abbildung 4: AFP-Förderfälle im Saarland von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen 21

Abbildung 5: Förderfähige Investitionsvolumina im Saarland von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen des AFP 22

Abbildung 6: Regionale Verteilung förderfähigen Investitionsvolumina im Saarland im Zeitraum 2000 bis 2004 23

Abbildung 7: Öffentliche und private Kosten der geförderten Investitionen im Durchschnitt der Jahre 2001-2004 nach Investitionsart 25

Abbildung 8: Geförderte Investitionen der befragten Betriebe in Baden-Württemberg/Bayern 32

Abbildung 9: Zusammenhang zwischen Finanzierungsproblemen und Sicherheiten in den Betrieben Bayern/Baden-Württembergs 33

Abbildung 10: Gewinnänderung und Einkommenswirksamkeit der Investitionen in Baden-Württemberg/Bayern 37

Abbildung 11: Gewinnentwicklung identischer Haupterwerbsbetriebe in Baden-Württemberg im Testbetriebsnetz 38

Abbildung 12: Gewinne der befragten Betriebe vor und nach der Großen Investition in Baden-Württemberg/Bayern 42

Abbildung 13: Investitionstätigkeit seit 1990 und „gefühlte“ Einkommenswirkung der Investition 43

Abbildung 14: Gewinne vor und nach der Großen Investition in Baden-Württemberg/Bayern und im Saarland (Kreis) 44

Abbildung 15: Diversifizierungsinvestitionen im Saarland 49

Abbildung 16: Künftige Diversifizierungspläne der befragten Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern 50

Abbildung 17: Beurteilung des Einflusses der Junglandwirteförderung auf die betriebliche Entwicklung durch die Betriebsleiter 60

Abbildung 18: Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Betriebsleiterbefragung in Baden-Württemberg/Bayern 64

Abbildung 19: Würden Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern die geförderte Investition heute genauso wieder durchführen? 65

Abbildung 20: Ex-Post-Betrachtung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg bei Wegfall der Förderung 68

Abbildung 21: Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern, die ohne Förderung nicht investieren würden (n=10) in v. H. vom Rest (n=14) 69

Abbildung 22: Entwicklung Interventionspreise und Auszahlungspreise in Deutschland 74

Abbildung 23: Investitionshemmnisse der geförderten und nicht-geförderten Betriebe in Baden-Württemberg/Bayern (n=46) 77

Abbildung 24: Triebfedern und Folgen einer Fokussierung der Ziele 82

Abbildung 25: Zusammenfassende Darstellung der Zielzusammenhänge 83

Abbildung 26: Interventionslogik bei der Agrarinvestitionsförderung 89

Tabellenverzeichniss Seite

Tabelle 1:	Höhe der bewilligten öffentlichen Zuwendung durch das AFP und deren Kofinanzierung durch den EAGFL 2001-2004 im Saarland	17
Tabelle 2:	Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Programmzeitraum 2000-2004 im Saarland	19
Tabelle 3:	Geförderte Investitionsarten im Saarland in Prozent vom Mittelvolumen	24
Tabelle 4:	Faktorausstattung der Erhebungsbetriebe in Bayern/Baden-Württemberg	30
Tabelle 5:	Finanzierung der geförderten Investitionen in den Betrieben	32
Tabelle 6:	Strukturveränderung der erhobenen geförderten und nicht-geförderten Betriebe seit 1990 in Baden-Württemberg/Bayern	35
Tabelle 7:	Einkommenszufriedenheit der befragten Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern	39
Tabelle 8:	Zusammenhang zwischen Einkommenszufriedenheit und tatsächlicher Gewinneinschätzung der befragten Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern	40
Tabelle 9:	Vergleich der anhand der erzielten Produktivitätssteigerung gebildeten Gruppen geförderter Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg	47

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AFP	Agrarinvestitionsförderprogramm
AK	Arbeitskräfte
Art.	Artikel
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BW/BY	Bayern/Baden-Württemberg
BZA	Betriebszweiganalyse
ca.	circa
ct	Cent
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EU	Europäische Union
EKB	Eigenkapitalbildung
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FCM	fettkorrigierte Milch
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GAK	Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz
GI	Große Investitionen
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GV	Großvieheinheit
ha	Hektar
i.d.R.	in der Regel
Invest.	Investitionen
JLF	Junglandwirteförderung
Kap.	Kapitel
KI	Kleine Investitionen
landw.	landwirtschaftlich
LLH	Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen
LPG	landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MULV	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MV/ST	Mecklenburg-Vorpommern/Sachsen-Anhalt
n	Stichprobenumfang
ng	nicht gefördert

NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OP	operationelles Programm
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
QM	Qualitätsmanagement
s.	siehe
s.o.	siehe oben
sonst.	sonstige
T	Tausend
t	Tonnen
Tab.	Tabelle
TMR	Total-Mischration
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WTO	World Trade Organisation
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

0 Zusammenfassung

Untersuchungsdesign

Die Aktualisierung der Zwischenbewertung des AFP wurde zentral für alle deutschen Flächenländer nach einem einheitlichen Verfahren durchgeführt. Hauptinformationsquelle war zum einen eine **Betriebsleiterbefragung**, die aufgrund der knappen Zeitvorgabe auf die Schwerpunkte **Große Investitionen in der Milchviehhaltung** und auf **Kleine Investitionen ohne Eingrenzung des Produktionsbereichs** fokussiert war. Die andere wichtige Informationsquelle waren die **Beraterworkshops**, in denen auch andere Investitionsbereiche ergänzend thematisiert wurden.

Da in der Praxis beinahe alle größeren baulichen Investitionen öffentlich gefördert werden, ist es schwierig, nicht geförderte Referenzbetriebe zu finden. Der in der Untersuchung gewählte Ansatz, mindestens zehn Jahre nicht mehr geförderte Betriebe zu Vergleichszwecken heranzuziehen, hat lediglich explorative Erkenntnisse über diese Betriebsgruppe, die sehr heterogen ist und systematische Unterschiede zu den geförderten Betrieben aufweist, erbracht. Die Ermittlung von Nettowirkungen der Förderung war anhand dieser Referenzgruppe nicht möglich.

Output

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden im Saarland insgesamt 67 große und 231 kleine Förderfälle nach den AFP-Richtlinien bewilligt; das damit verbundene förderfähige Investitionsvolumen betrug 9,5 bzw. 8,7 Mio. €. Der Schwerpunkt der AFP-Förderung lag im Gebäudebereich, ein Großteil der Gelder floss in Rindviehställe und sonstige ldw. Gebäude. Das Jahr 2004 war insofern ein Ausnahmejahr, als hier 50 % des Investitionsvolumens in die Maschinenförderungen und Diversifizierungsinvestitionen flossen. Eine Junglandwirteförderung wurde in 6 Fällen vergeben.

Ergebnisse

Die Betriebserhebung in Bayern und Baden-Württemberg (Baden-Württemberg/Bayern) hat ergeben, dass ein Großteil der Investitionen mit Kapazitätserweiterungen verbunden war und die Arbeitsproduktivität oft deutlich gestiegen ist. Bei den Großen Investitionen im Milchbereich handelt es sich bei 75 % der Fälle um eine Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung mit den damit verbundenen positiven Wirkungen für die Arbeitswirtschaft, die Arbeitsbedingungen, den Tierschutz und die Tiergesundheit sowie für die Produktqualität.

Eine positive Einkommensentwicklung wird dagegen nur von etwa einem Drittel der Betriebe der Investition zugeschrieben. Dies steht im Widerspruch zu der trotz widriger Umstände oftmals positiven Gewinnentwicklung. Angesichts der teilweise erheblichen Kennt-

nislücken der Betriebsleiter im Bereich Buchführung und Controlling (v.a. BZA) sind Aussagen zur Erfolgswirtschaft und Kostenstruktur der Betriebe jedoch nur begrenzt belastbar. Dieser Bereich wird in der Ex-Post-Bewertung anhand der Auswertung der Auflagenbuchführung näher beleuchtet.

Von den Kleinen Investitionen gehen kaum Initialwirkungen aus. Überwiegend handelt es sich bei diesen Investitionen um solche, die auch ohne Förderung durchgeführt würden und damit erhebliche Mitnahmeeffekte beinhalten. Im Gegenteil dazu würden Große Investitionen in vielen Fällen ohne Förderung nicht stattfinden, da der aus der Fremdkapitalaufnahme resultierende Kapitaldienst dann aus Sicht der Betriebsleiter nicht tragbar oder die Rentabilität der Investition zu gering wäre. Es zeigt sich allerdings, dass sich diese **„förderabhängigen“ Unternehmen** strukturell und wirtschaftlich trotz höherer Investitionsvolumina **deutlich weniger dynamisch** entwickeln als jene „förderunabhängigen“, die auch ohne Förderung investiert hätten. Die Förderung greift hier in unterschiedlichen betrieblichen Entwicklungsphasen ein und erzielt entsprechend unterschiedliche Wirkungen.

Entgegen den Erwartungen ist der Zugang zum Kapitalmarkt aus Sicht der Betriebsleiter bislang kaum ein Problem. Aufgrund des restriktiveren Kreditmarktes und einer geringen Bewertung des Bodens ist es aber nach Ansicht der Betreuer des Saarlandes durchaus schwerer geworden, einen Kredit zu erhalten.

Empfehlungen

Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen und vor dem Hintergrund der künftigen Rahmenbedingungen (v.a. Agrarreform, Mittelknappheit) empfehlen die Bewerter, bereits kurzfristig das AFP künftig stärker auf größere Investitionen mit deutlichen Struktureffekten zu konzentrieren, dabei die bestehenden Kapazitätsbeschränkungen im Rahmen des Möglichen **zu lockern**, und die Förderung grundsätzlich auf einen Zuschuss ohne Kreditbindung in Höhe von 15-20 % des Investitionsvolumens umzustellen. Die **Untergrenze** für das förderfähige Investitionsvolumen sollte auf mindestens **50.000 Euro** angehoben werden. Auf eine Förderung von mobilen Maschinen und Geräten sowie von Anlagen zur Energieerzeugung sollte zukünftig verzichtet werden.

Die Junglandwirteförderung in der heutigen Form ist nicht geeignet, der geringen Hofübernahmebereitschaft der potentiellen Nachfolger, wie sie von den Experten des Saarlandes konstatiert wird, entgegenzuwirken, da sie nicht geeignet ist, generelle Rentabilitätsprobleme auszugleichen. Für naturräumlich benachteiligte Regionen müssten vielmehr integrierte und auf die Probleme zugeschnittene Landnutzungskonzepte erarbeitet werden.

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 und unter gewissen Bedingungen auch die Bereitstellung öffentlicher

Güter als förderwürdig angesehen. Grundsätzlich ist eine **zeitliche** und gegebenenfalls **regionale Begrenzung** der Intervention festzulegen.

Vorbemerkung

Die Aktualisierung der Zwischenbewertung des AFP im Saarland wird im Rahmen einer zentralen Evaluierung durch die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)[1] durchgeführt. Dies bedeutet, dass die FAL das AFP einzeln in sämtlichen Ländern und zusammenfassend für den Bund bewertet. Diese Organisationsform der Bewertung, die vom Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) in Kontinuität zur Zwischenbewertung gewählt wurde, beinhaltet sowohl Vor- als auch Nachteile (FORSTNER und KOCH, 2005, S. 119-127). Die möglichen Vorteile liegen vor allem in Größen- und Synergieeffekten durch ein weitgehend einheitliches Untersuchungskonzept und durch die Nutzung von länderspezifischen Erkenntnissen für andere Regionen. Probleme können aus Doppelarbeiten durch unzureichende Absprachen mit den Programmbewertern und aus der etwas distanzierteren Sichtweise des nationalen Bewerters resultieren. In der vorliegenden Untersuchung wurde versucht, diese möglichen Nachteile der zentralen Bewertung möglichst durch einen angemessenen Gedankenaustausch mit dem Auftraggeber, dem Programmbewerter und Experten des Saarlandes zu vermeiden.

[1] Institut für Betriebswirtschaft

1 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

Im Folgenden wird das AFP hinsichtlich seiner Ziele, dem Förderkontext, der Maßnahmengestaltung und Interventionslogik nur soweit dargestellt, wie es für die weitere Untersuchung und insbesondere für die Ableitung von Empfehlungen notwendig ist.

1.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

VO (EG) Nr. 1257/1999

Die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums stellt den konzeptionellen und rechtlichen Rahmen für die Agrarinvestitionsförderung dar. In der Begründung für die Investitionsförderung wird auf die mangelhaften strukturellen Bedingungen vieler landwirtschaftlicher Betriebe hingewiesen, die eine Realisierung angemessener Einkommen und Lebensbedingungen der betroffenen Familien verhindern (Europäischer Rat, 1999, Grund (17)). Die Investitionshilfen sollen zur Modernisierung und größeren Wirtschaftlichkeit der Betriebe beitragen. Die Fördermaßnahme selbst wird unter Kapitel I näher beschrieben, wobei die Zielvielfalt auffällt. Der Begriff Wachstum wird nicht verwendet, allenfalls kann er implizit dem Ziel „Senkung der Produktionskosten“ zugeordnet werden. Die für Kostensenkungen notwendigen Wachstumsschritte werden in den Bereichen Milchproduktion und Schweinemast erschwert bzw. unterbunden. Produktionssteigernde Investitionen dürfen nicht gefördert werden[2], wenn für die betroffenen Produkte „keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können“ (Europäischer Rat, 1999, Art. 6).

Zwar wurde eine besondere Förderung von Junglandwirten in den Förderkatalog aufgenommen, eine Begründung der Intervention wird jedoch nicht gegeben.

AFP-bezogene Ziele im Rahmenplan

Die nationale Agrarinvestitionsförderung bewegt sich im Rahmen der EU-Verordnung Nr. 1257/1999. Erwähnenswert im Hinblick auf das AFP ist der Richtungswechsel, der nach der BSE-Krise im Jahr 2000/01 vollzogen wurde. Während im Rahmenplan 2001-2004 (Deutscher Bundestag, 2001) unter der Überschrift „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung und Kostensenkung“ ökonomische und strukturelle Ziele noch im Mittelpunkt standen, wird seit dem Rahmenplan 2002-2005 die „Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktiona-

[2] Bei Milch kann nur im Rahmen der betrieblich vorhandenen Referenzmenge gefördert werden, bei Schweinen nur innerhalb eines vorhandenen Marktpotentials, das auf Länderebene nachgewiesen werden muss (Europäische Kommission, 2000).

len Landwirtschaft“ als Zuwendungszweck ausgegeben. Mithin sind verschiedene Aspekte der Erfüllung nicht ökonomischer gesellschaftlicher Anforderungen an die Landwirtschaft stärker in den Vordergrund gerückt (z.B. Deutscher Bundestag, 2004a, S. 85ff.). Allerdings wird eine Hierarchisierung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ziele nicht vorgenommen.

AFP-Richtlinien

Das Saarland übernimmt den Rahmenplan anstelle einer eigenen Richtlinie zur Umsetzung des AFP, insofern ist die Mitfinanzierung des Bundes unter Offenhaltung aller möglichen Fördertatbestände gesichert. Sogar die Bundesregierung weist darauf hin, dass die finanziellen Rahmenbedingungen dazu zwingen „die Fördermöglichkeiten in der GAK stärker auf die von der EU finanzierten Maßnahmen auszurichten“ (Deutscher Bundestag, 2004, S. 3). Dieses vor allem in Zeiten knapper Kassen aus Sicht der einzelnen Mitgliedsstaaten und Bundesländer verständliche Ziel der Mittelmaximierung muss im Folgenden bedacht werden, um gewisse Inkonsistenzen zwischen verfolgten Zielen und Maßnahmengestaltung nachvollziehen zu können.

Es wird an keiner Stelle – nicht in der relevanten EU-Vorordnung und auch nicht im GAK-Rahmenplan– begründet, warum sich wettbewerbsfähige Strukturen und bessere Einkommen nicht im Marktprozess einstellen sollten und welche speziellen Produktionsbedingungen zu Umwelt- und Naturschutzproblemen führen. Ebenfalls wird nicht darauf eingegangen, ob nicht möglicherweise gerade staatliche Reglementierungen und die besondere Ausgestaltung der Interventionen zu den strukturellen Problemen beigetragen haben, deren Lösung man nun mit der Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung herbeiführen will. Diese Unterlassung verhindert, dass eine Veränderung der Interventionsnotwendigkeit im Zeitablauf festgestellt werden kann und führt letztlich zu der bestehenden Dauersubventionierung, trotz sich teilweise drastisch wandelnder Rahmenbedingungen.

1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) dient u.a. dazu, die Fördermaßnahmen in einen größeren Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes zu stellen, sie zu begründen und eine Zielhierarchie zu erstellen; das AFP ist dem Förderschwerpunkt I „Verbesserung der Produktionsstruktur“ zugeordnet.

Im Saarland liegt ein Schwerpunkt der Strategie auf dem Schutz der natürlichen Ressourcen (Kapitel 6 des EPLR), weshalb hier im Gegensatz zu vielen anderen Ländern auch den AUM besonderes Gewicht beigelegt wird. Als Hauptziel des AFP wird dementsprechend angegeben: „Die Erhaltung und Entwicklung wettbewerbsfähiger Betriebe steht unter besonderer Berücksichtigung grünlandbetonter Milchviehbetriebe im Vordergrund“. Als In-

dikatoren für den Erfolg der Maßnahme werden die Entwicklung der Betriebsstrukturen und die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Bewirtschaftung genannt. Aus all dem lässt sich schließen, dass die Förderung im Saarland auch unter dem Aspekt des Erhalts der Kulturlandschaft gesehen wird.

Für die JLWF gilt als Indikator das Durchschnittsalter der JLW im europäischen Vergleich. Im Gegensatz zu anderen Ländern fällt der JLWF im Saarland einiges Gewicht zu. So heißt es im EPLR 2000-2006 (Stand 2000) des Saarlandes: „Der bekannten Problematik, potentielle Betriebsnachfolger an die Betriebe zu binden, soll auch weiterhin mit Nachdruck begegnet werden“ (Kap. 9.2, S.67).

Während das EPLR den Eindruck erweckt, es gehe hier um eine Planung unter Einbeziehung aller möglichen Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Maßnahmen wird dieser Anspruch nicht eingelöst. Die Diskussion der Kohärenz der Maßnahmen beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Darstellung der den jeweiligen Förderschwerpunkten zugeteilten Mittelvolumina. Eine übergeordnete Planung der Maßnahmenbewilligung, sei es in regionaler, sei es in anderer struktureller Hinsicht, existiert jedenfalls im Hinblick auf das AFP nicht.

1.3 Maßnahmengestaltung

Die Fördermodalitäten im Saarland werden im Einzelnen durch den Rahmenplan geregelt. Eine genaue Darstellung dessen, wer wie unter welchen Umständen gefördert werden kann, entfällt hier mit Verweis auf dieses Dokument und den Zwischenbericht (FAL, 2003).

Umsetzungsspielräume

In der Maßnahmenumsetzung bleibt den Ministerien besonders in der Zusammenarbeit mit den Bewilligungsbehörden weiterer Spielraum, der durch interne Dienstanweisungen und Durchführungsverordnungen ausgefüllt werden kann. So könnte auch bei knappen Mitteln im Rahmen des Rahmenplans über die Bewilligungspraxis ein besonderer Förderfokus gesetzt werden. Im Saarland wurde von dieser Möglichkeit bisher kaum Gebrauch gemacht.

Allerdings werden in der Bewilligungspraxis Spielräume dahingehend genutzt, dass zum Beispiel die Förderung von unrentablen, aber durch außerlandwirtschaftliche Einkommen finanzierten Investitionen in der Nebenerwerbslandwirtschaft nicht mehr bewilligt wird. Außerdem wird die Forderung nach einer „angemessenen Eigenkapitalbildung“ in der Praxis so ausgelegt, dass zumindest Zins und Tilgung daraus geleistet werden können (mündliche Auskunft Bewilligungsstelle im Ministerium). Die Unterscheidung zwischen begründeter Einzelfallentscheidung und willkürlichen Entscheidungen ist allerdings vom An-

tragssteller schwer zu treffen, solange ein einheitliches Vorgehen nicht über Verordnungen geregelt wird.

Änderungen seit 2003

2003 wurde die Regelung eingeführt, wonach auch dann Investitionen zur regenerativen Energieerzeugung gefördert werden können, wenn der erzeugte Strom ins öffentliche Netz eingespeist wird. Im Saarland stieg darauf hin die Förderung von Photovoltaikanlagen in 2003 stark an. Die in 2004 ermöglichte Förderung von Ökomaschinen über einen 35 prozentigen Zuschuss zog ebenfalls eine starke Nachfragesteigerung nach sich. In 2004 ist außerdem die Prosperitätsgrenze, die festlegte, dass Personen, die mehr als 90.000 € verdienen, keine Förderung erhalten, auf 120.000 € für Verheiratete angehoben worden[3].

[3] Zwar wurde in der Diskussion des Rahmenplans 2004 festgestellt, „dass schon die derzeitige Prosperitätsgrenze von 90.000 € nur für wenige Betriebe ein Ausschlusskriterium ist“ (Deutscher Bundestag 2004, S. 4), doch musste die Prosperitätsgrenze für Verheiratete aufgrund eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes angehoben werden.

2 Untersuchungsdesign und Daten

2.1 Untersuchungsdesign

Im Folgenden wird die Gesamtkonzeption der Untersuchung über die Länder hinweg dargestellt, damit die Vorgehensweise im Zusammenhang mit der AFP-Bewertung im Saarland deutlich wird.

Zielsetzung der Bewertung

Die wesentlichen Ziele der Untersuchung bestanden darin, die Wirkungen des AFP zu analysieren und darauf aufbauend Optimierungspotenziale im Hinblick auf die Kernziele der Maßnahme abzuleiten. Diese Kernziele sollten in Zusammenarbeit mit Betreuern, Vertretern des Berufsstandes und dem zuständigen Fachministerium identifiziert werden, wobei die künftigen Herausforderungen durch die aktuelle Agrarreform und WTO-Verhandlungen Berücksichtigung finden sollten. Aufbauend auf der Bewertung des AFP sollten konkrete Handlungsoptionen sowohl kurzfristig für die verbleibende Förderperiode bis Ende 2006 als auch für die nächste Periode ab 2007 erarbeitet werden.

Untersuchungskonzept

Bei der Untersuchung waren die Vorgaben der EU-Kommission für die Bewertung der Kapitel I (Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben) und II (Niederlassung von Junglandwirten) der EU-Verordnung 1257 (s.o.) zu beachten. Diese Vorgaben haben das Untersuchungskonzept und die Struktur des Berichtes deutlich mitbestimmt.

Die Untersuchung besteht aus fünf Elementen (Abbildung 1). Am Beginn stand ein **Gespräch mit dem Auftraggeber** (zuständiges Fachministerium), in dem eine Präzisierung des vom Evaluator vorgesehenen Untersuchungskonzeptes erreicht werden sollte. Das Ergebnis trägt sowohl der knappen Zeitvorgabe[4] als auch den inhaltlichen Wünschen des Auftraggebers Rechnung. Das Konzept sieht vor, die Analyse auf einige inhaltliche Schwerpunkte zu konzentrieren. Die Datenerhebung sollte zudem auf bestimmte Regionen begrenzt werden, die im Hinblick auf die inhaltlichen Schwerpunkte typisch und somit aussagekräftig sind.

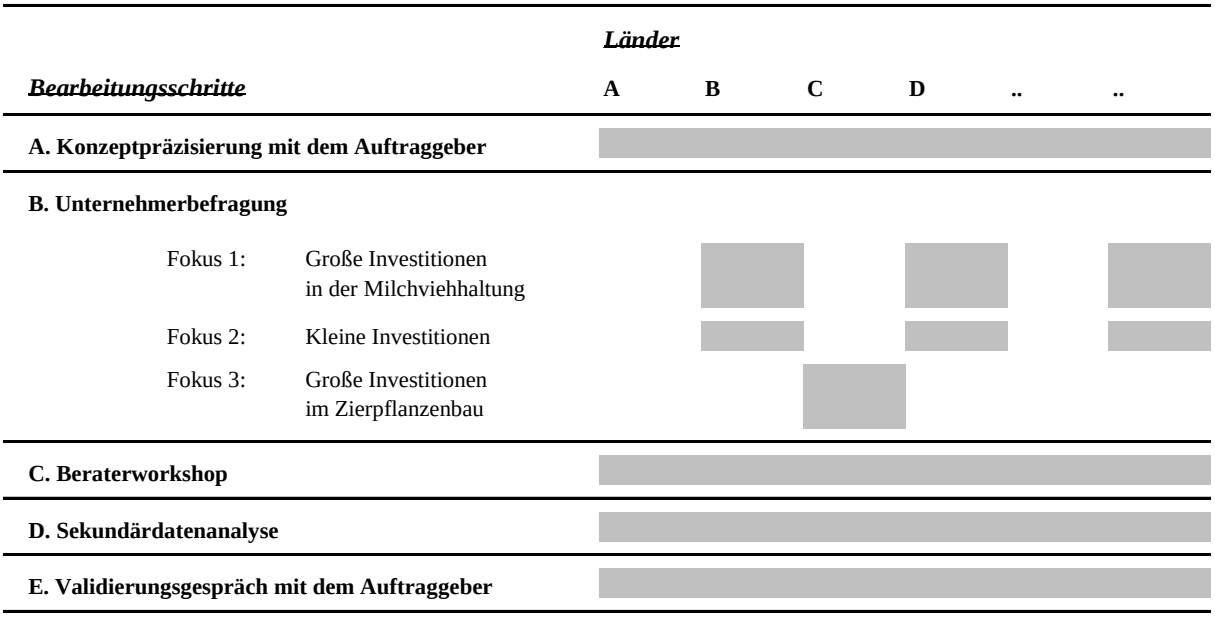
[4] Lediglich vier Monate standen effektiv für die Datenerhebung/-analyse und Durchführung von Workshops/Expertengesprächen sowie deren Auswertung zur Verfügung.

Wichtigster Teil der Daten- und Informationsgewinnung war eine **Betriebsleiterbefragung**. Dabei wurde ein Schwerpunkte bei Großen Investitionen[5] in der Milchviehhaltung gesetzt, weil in diesen Produktionsbereich ein großer Anteil der Fördermittel fließt. Ein weiterer Schwerpunkt waren Kleine Investitionen ohne Einschränkung der Investitionsart, weil diese Förderfälle, die durch geringere Förderauflagen und eine geringere Förderintensität gekennzeichnet sind aktuell den Großteil der bewilligten Förderungen ausmachen. Hauptintention dieses Analyseschwerpunktes war, zu klären, ob von Kleinen Investitionen nennenswerte Initialwirkungen ausgehen. Zusätzlich wurde als ein Schwerpunkt Gewächshausinvestitionen im Zierpflanzenbau gewählt, weil diese regional eine große Bedeutung bei der Förderung haben (Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg) und als Vergleichsgruppe (nicht reglementierte Märkte) zu landwirtschaftlichen Betrieben zusätzliche Erkenntnisse versprechen. Da sich die Vergleichbarkeit zu den Milchviehbetrieben als sehr gering erwiesen hat, wird aber im vorliegenden Bericht für das Saarland auf die Ergebnisse aus dem Gartenbau nicht weiter eingegangen (vgl. Länderbericht Nordrhein-Westphalen, Hamburg).

Außerdem wurden im Bereich Milchviehhaltung auch Betriebe erhoben, die mindestens zehn Jahre keine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben. Diese Betriebe sollten im Idealfall als Vergleichsgruppe dienen oder im explorativen Sinn Zusatzinformationen zur investiven Förderung aus Sicht einer nicht teilnehmenden Gruppe liefern.

[5] Die Unterscheidung nach „Großen Investitionen“ und nach „Kleinen Investitionen“ orientiert sich an der Diktion der Fördergrundsätze für das AFP im GAK-Rahmenplan seit 2002. Die korrespondierenden Bezeichnungen vor 2002 sind „Kombinierte Investitionsförderung“ und „Agrarkredit“.

Abbildung 1: Vorgehensweise der Untersuchung



Quelle: eigene Darstellung

Um die aus der Schwerpunktsetzung der Betriebsleiterbefragung resultierenden Informationslücken weitgehend zu schließen und um eine Absicherung der aus der Befragung gewonnenen Informationen zu erhalten, wurde in jedem Land ein **Beraterworkshop** durchgeführt. Daran nahmen AFP-Betreuer der Landwirtschaftskammer des Saarlandes teil. Die Teilnehmer sollten die Befragungsergebnisse im Hinblick auf die Übertragbarkeit auf nicht erhobene Regionen und Investitionsbereiche prüfen und ergänzen. Darüber hinaus sollten sie an Vorschlägen für die künftige Ausrichtung der Agrarinvestitionsförderung mitwirken. Im Nachgang zum Beraterworkshop sollten die Teilnehmer noch einen kurzen schriftlichen Fragebogen zu ergänzenden Aspekten (z.B. Verwaltungsverfahren) ausfüllen.

Die Analyse der nicht selbst erhobenen **sekundärstatistischen Daten** wurde in der Aktualisierung auf das zur Beschreibung der Grundgesamtheit notwendige Mindestmaß (Förderfallstatistik) reduziert. Die anfänglich erwogene Auswertung der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung muss auf die Ex-Post-Bewertung verschoben werden, da diese Auswertungen sehr zeitaufwändig sind und die verfügbaren Bewertungsressourcen in der Aktualisierungsphase überfordert hätten. Mögliche Effizienzgewinne einer Zentralevaluierung kommen hier nicht zum Tragen, weil die Investitionskonzepte in unterschiedlicher Form vorliegen, im Saarland wird noch mit den alten Betriebsverbesserungsplänen (BVP) gearbeitet. Die Buchführungsergebnisse werden im Saarland nicht systematisch erfasst, sie liegen oft erst zwei Jahre nach Ablauf des Wirtschaftsjahres in Papierform vor.

Am Schluss der Aktualisierungsbewertung wurde ein **Validierungsgespräch** mit dem Auftraggeber durchgeführt, in dem die Ergebnisse der Bewertung und die entsprechenden Grundlagen vorgestellt sowie auf Konsistenz und Richtigkeit geprüft wurden.

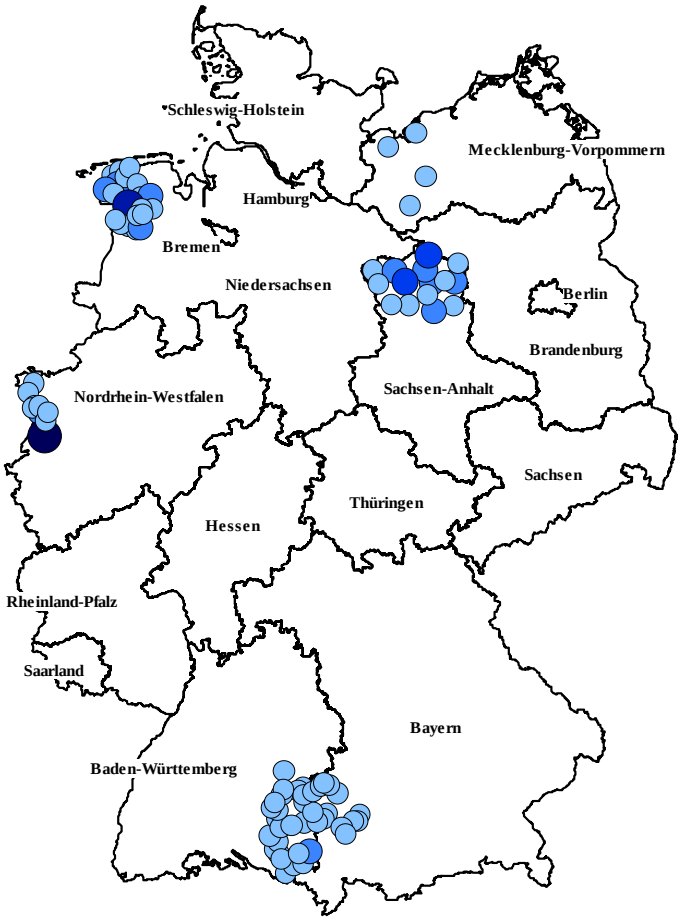
2.2 Daten

Primärdaten (d.h. aus eigenen Erhebungen)

Die wesentliche Datengrundlage der Aktualisierung der Halbzeitbewertung entstammt der **Betriebsleiterbefragung**. Im ihrem Rahmen wurden insgesamt 156 Betriebe erhoben (Abbildung 2). Davon entfielen auf Große Investitionen in der Milchviehhaltung (GI) 62, auf Kleine Investitionen (KI) 44 und auf nicht-geförderte Betriebe (ng) 28. Die regionalen Schwerpunkte lagen im Norden, Süden und Osten Deutschlands, um die unterschiedlichen agrarstrukturellen Verhältnisse in die Erhebung einzubeziehen. Zudem wurden 22 Betriebsleiter von Zierpflanzenbetrieben am Niederrhein befragt, die Große Investitionen durchgeführt haben.

Die Erhebung erhebt keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität für alle geförderten Betriebe Deutschlands. Aufgrund ihrer gezielten Auswahl ermöglichen die Ergebnisse für die untersuchten Regionen und Betriebstypen aber durchaus belastbare Aussagen. Die Ergebnisse sind auf andere Regionen mit variierendem Anpassungsbedarf übertragbar. Zur Auswahl der Betriebe wurden die zuständigen Landesstellen gebeten, Adressen von Betrieben bereitzustellen, die mindestens über zwei Jahre Erfahrung mit der geförderten Investition verfügen. Demzufolge resultieren die Förderfälle überwiegend aus Bewilligungen der Jahre 2000 bis 2001, bei Kleinen Investitionen auch 2002. Die Betriebsleiter wurden von den Bewilligungsstellen über die Befragung informiert. Die Teilnahmebereitschaft der Betriebsleiter war sehr groß. Lediglich bei der Gruppe der nicht geförderten Betriebe gab es z.T. Schwierigkeiten, ausreichend Vergleichsbetriebe zu erheben; die Ergebnisse dieser Gruppe haben daher lediglich explorativen Charakter.

Abbildung 2: Betriebsleiterbefragung - Erhebungsstandorte



Region	GI	KI	NG	Summe
NI	22	14	9	45
NW	22	.	.	22
BW/BY	24	12	10	46
MY/ST	16	18	9	43
Summe	84	44	28	156

Anzahl Betriebe

- 1 - 2
- 3 - 4
- 5 - 6
- 7 - 8
- 9 - 10

Quelle: Eigene Darstellung

Die Befragung wurde im Februar 2004 mittels einer persönlichen Befragung durchgeführt. Der dabei verwendete Befragungsbogen hatte eine gemeinsame Plattform für alle Betriebsgruppen und spezielle Teile für Große Investitionen Milchviehhaltung/Gartenbau, Kleine Investitionen und nicht geförderte Betriebe (vgl. Anhang 1). Die Einzelinterviews dauerten im Durchschnitt eineinhalb bis zwei Stunden. Der gewählte Befragungsmodus gewährleistete eine weitgehend vollständige Beantwortung der Fragebögen.

Die wesentlichen Inhalte der Befragungen waren

- die Betriebsstruktur und dessen Entwicklung in den vergangenen 15 Jahren,
- die wesentliche Investitionstätigkeit im selben Zeitraum (Objekte, Finanzvolumen, Förderung),
- Wirkungen der geförderten Investitionen,
- künftige Betriebsstrategien und Investitionspläne,
- Erfolgsentwicklung (vor und nach der geförderten Investition),

- Hypothetische Entwicklung ohne Förderung,
- Investitionshemmnisse,
- Reaktion auf die Anforderungen der Agrarreform (Cross Compliance),
- Kooperationserfahrungen und –pläne.

Die im Nachgang zum Beraterworkshop durchgeführte **schriftliche Beraterbefragung** (vgl. Anhang 2) ergab im Saarland einen Rücklauf von drei Fragebögen, so dass hier höchstens explorative Erkenntnisse zu erwarten sind. Der Fragebogen beinhaltete Fragen zu Synergieeffekten zwischen dem AFP und anderen Fördermaßnahmen, zur Verbesserung der Marktposition der Betriebe durch das AFP, zu regionalwirtschaftlichen Impulsen des AFP und zu Verbesserungsmöglichkeiten des Verwaltungsverfahrens.

Sekundärdaten

Als Sekundärdatenmaterial zur deskriptiven Darstellung der Förderdynamik im zeitlichen Ablauf, der Förderschwerpunkte nach Großen und Kleinen Investitionen sowie der Investitionsarten wurden im Wesentlichen die GAK-Berichterstattung sowie die Monitoringtabellen der Jahre 2000 bis 2004 genutzt, die in aggregierter Form vorliegen. Für die Darstellung der regionalen Verteilung der Förderfälle und der Investitionsschwerpunkte wurden einzelbetriebliche Auszahlungsdaten verwendet.

Aussagekraft der Primärdaten

Wesentliche Gründe für die doch recht aufwändige eigene Datenerhebung mittels persönlicher Betriebsleiterbefragung waren die höhere Aktualität der Informationen, die mögliche Gesamtbetrachtung des geförderten Unternehmens einschließlich gewerblicher Nebenbetriebe und anderer außerbetrieblicher Beschäftigungen, sowie die Möglichkeit zur Einordnung der Investitionen in eine Unternehmensstrategie.

Die gewählte Informationsquelle beinhaltet aber auch mögliche Nachteile: So ist damit zu rechnen, dass ein Teil der Antworten interessengeleitet erfolgt, wenn der Landwirt in Zukunft wieder eine Förderung in Anspruch nehmen will oder wenn der Landwirt trotz klarer Auskunft durch den Befragenden über das Ziel der Befragung unsicher über die Verwendung seiner Informationen ist. Letzteres kann beispielsweise dazu führen, dass förderrechtlich problematische Aspekte nicht genannt werden, da der Betriebsleiter den Befragenden in Verbindung mit Kontrollbehörden sieht. Letztlich ist die Befragung aber das einzige Mittel, das überhaupt Erkenntnisse in diesen Bereichen verspricht.

Anders bei der Beurteilung der Erfolgsentwicklung (GuV, EKB), wo prinzipiell die Möglichkeit besteht, auf Buchführungsabschlüsse zurückzugreifen. Doch auch hierbei handelt es sich um Daten, die letztlich unter anderen Gesichtspunkten (z. B. steuerlichen) als dem der Evaluierung erstellt wurden. Eine Hinterfragung dieser Daten im Interview scheiterte

letztlich daran, dass die Betriebsleiter häufig nicht in der Lage waren, die Fragen zu beantworten. Vielfach orientieren sich die Betriebsleiter in der Praxis lediglich an Liquiditätsbetrachtungen (Kontostände).

Bei der Erhebung von nicht geförderten Vergleichsbetrieben im Milchbereich zeigte sich, dass der Großteil dieser sehr inhomogenen Betriebsgruppe nicht oder nur sehr eingeschränkt mit den geförderten Betrieben vergleichbar ist, da die mindestens zehn Jahre lang nicht mehr geförderten Betriebe entweder kurz- oder mittelfristig auslaufen werden, in Kürze eine Investitionsförderung in Anspruch nehmen werden oder aus bestimmten Gründen die Fördervoraussetzungen nicht erfüllen. Betriebe, die aus grundsätzlichen Erwägungen heraus eine AFP-Förderung nicht in Anspruch nehmen, sind die Ausnahme; gerade diese Gruppe wäre jedoch als Vergleichsgruppe für einen Mit-/Ohne-Vergleich notwendig.

3 Finanzielle Ausgestaltung

In den Jahren 2000 bis 2004 wurden für die AFP-Förderung im Saarland laut GAK-Daten 4,5 Mio. € ausgezahlt. Bezogen auf den einzelnen Förderfall betrug die Förderhöhe je Förderfall laut Monitoringdaten[6] im Jahr 2001 noch 40.000 €, in den darauffolgenden Jahren nur noch rund 11.000 (Tabelle 1), was die von den Experten des Landes konstatierte Investitionszurückhaltung der Landwirte widerspiegelt und nicht nur die Inanspruchnahme der Maschinenförderung (erst in 2004). Der Kofinanzierungsanteil der EU an den Gesamtzuwendungen liegt bei 50 %.

Tabelle 1: Höhe der bewilligten öffentlichen Zuwendung durch das AFP und deren Kofinanzierung durch den EAGFL 2001-2004 im Saarland

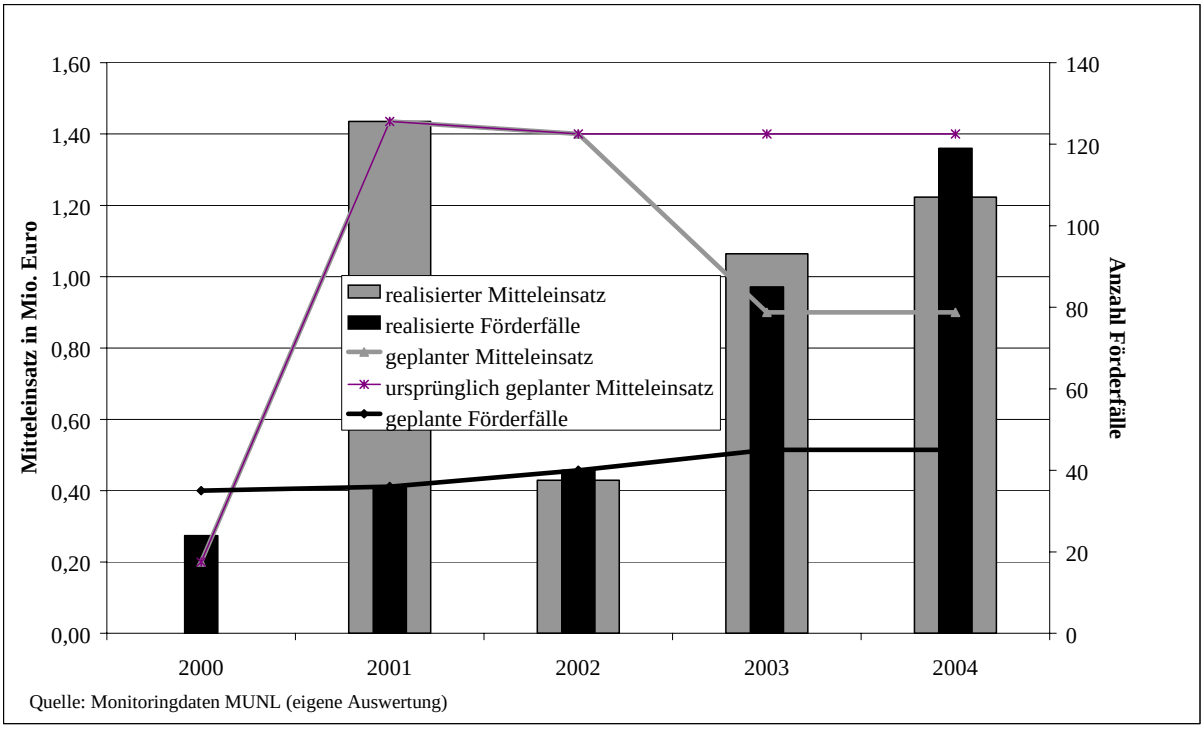
Bewilligungsjahr	Höhe der bewilligten öffentlichen Zuwendungen		
	Summe	Durchschnitt je Förderfall	davon EAGFL
	Mio. Euro	Euro	in %
2001	1,4	40.000	50
2002	0,4	11.000	50
2003	1,1	13.000	43
2004	1,2	10.000	50
Insgesamt	4,2	15.000	48

Quelle: MUNL, Monitoringdaten (eigene Auswertung)

Die Divergenz von Mittelplanung und Mitteleinsatz laut Monitoringdaten zeigt die folgende Abbildung 3. Das geplante Mittelvolumen wurde vor allem in 2002 unterschritten. Die daraufhin erfolgte Korrektur der Planung nach unten führte zu einer starken Unterschätzung des in 2003 und 2004 aufgrund der Förderung von regenerativen Energien und Ökomaschinen wieder angestiegenen realen Mitteleinsatzes. Insbesondere die Zahl der Förderfälle war in diesen Jahren stark unterschätzt worden. Eine am Bedarf ausgerichtete und an vermutlichen Folgen orientierte Planung der Maßnahme darf angesichts dieser Divergenzen hinterfragt werden. Vielmehr scheint die Mittelplanung in einer einfachen Fortschreibung des Trends zu bestehen.

[6] Lagen für das Jahr 2000 nur unvollständig vor.

Abbildung 3: Gegenüberstellung von Förderplanung und realisierter Förderung im Saarland



Quelle: Monitoringdaten MUNL (eigene Auswertung)

Der geringe Anreiz für eine effiziente Mittelverwendung wird verständlich, wenn zusätzlich Tabelle 2 in die Betrachtung einbezogen wird. Hier zeigt sich, dass aufgrund der Kofinanzierung durch Bund und EU das Land im Schnitt nur 25 % der Auszahlungen trägt. Diese Situation führt letztlich zu einer Politik der Mittelmaximierung, die sich nicht mehr an der Kosten-Nutzen-Effizienz einer Maßnahme orientiert, da die Kosten externalisiert werden. Im Beraterworkshop wurde festgestellt, dass im Saarland praktisch jeder ldw. Betrieb bei seinen Investitionen gefördert werden könne; zum Teil kämen noch nicht ausgeschöpfte Mittel aus der Dorferneuerung in die Maßnahme (Anhang 3). Dies scheint sich aber in zweierlei Hinsicht seit 2003 geändert zu haben: zum einen sind die Mittel im aktuellen Förderjahr durchaus knapp (vor allem aufgrund der starken Maschinenförderung in 2004), zum anderen ist die Auswahl der zu fördernden Betriebe im gleichen Zeitraum strenger geworden. So wurden nach Auskunft der Bewilligungsstelle im Ministerium in 2003 und 2004 18 Anträge abgelehnt und zusätzlich Antragssteller zum Rückzug ihrer Anträge bewegt.

Die durch die Bewilligungen entstandenen realen Auszahlungen weichen zum Teil deutlich vom bewilligten Mittelvolumen ab (Tabelle 2). Dies liegt daran, dass Bewilligungszeitpunkt und Auszahlungszeitpunkt deutlich voneinander abweichen können.

Tabelle 2: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Programmzeitraum 2000-2004 im Saarland

Bewilligungsjahr	Insgesamt	**EU**	**GAK** Bund (60%)	**GAK** Land (40%)	***Land***
	Euro				*%*
2000	1.040.945	0	624.567	416.378	*40*
2001	466.207	234.277	139.158	92.772	*20*
2002	858.554	429.277	214.638	214.639	*25*
2003	929.586	464.793	278.876	185.917	*20*
2004	1.224.388	612.194	367.316	244.878	*20*
Insgesamt	4.519.680	1.740.541	1.624.555	1.154.583	*26*

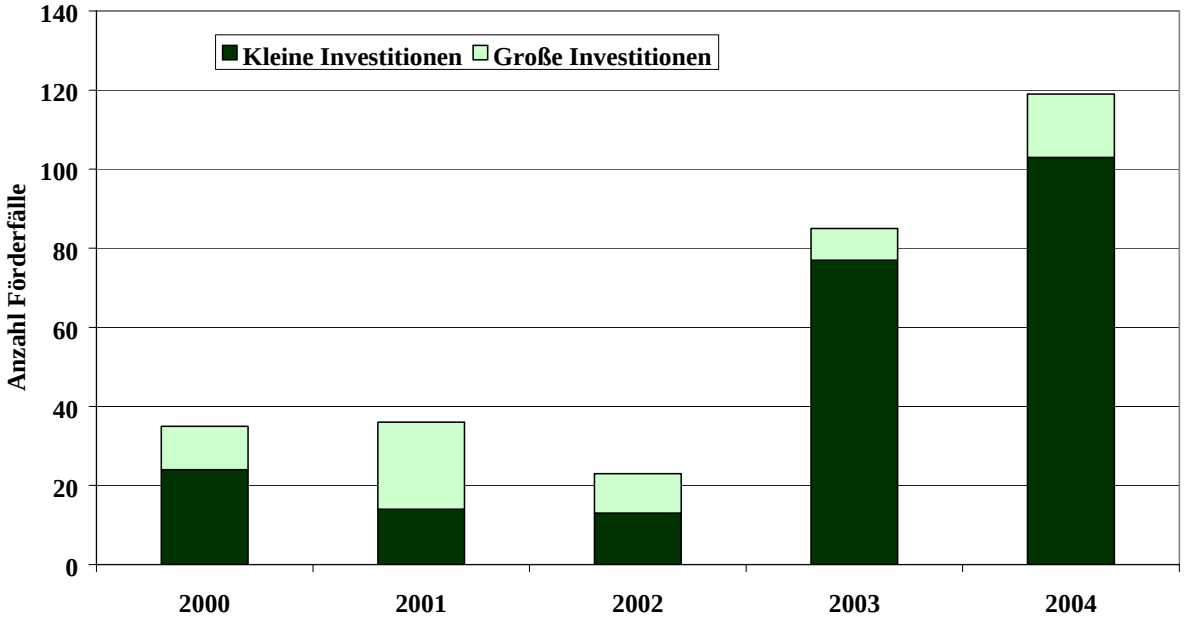
Quelle: BMVEL, GAK-Daten (eigene Auswertung)

4 Output

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden im Saarland laut GAK-Bericht insgesamt 298 Förderfälle mit einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von 23 Mio. Euro bewilligt. Das Jahr 2004 sticht in Bezug auf die Anzahl der Förderfälle deutlich hervor (Abbildung 4), der Anteil der Kleinen Investitionen war schon im Jahr zuvor deutlich angestiegen. Während in den Jahren 2000 bis 2002 jeweils um die 30 Förderfälle bewilligt wurden, erhöhte sich diese Zahl im Jahr 2003 auf über 80, und in 2004 nochmals auf etwa 120, vervierfachte sich also insgesamt. Der Anteil der Kleinen Investitionen betrug im Jahr 2003 90 %, in 2004 lag der Anteil nur leicht darunter.

Dieser Ansturm ist nach Auskunft von Betreuern (Anhang 3) und Bewilligungsstelle auf die Förderung von „Ökomaschinen“ über einen 35prozentigen Zuschuss seit 2003 sowie die Förderung von Photovoltaik in 2004 zurückzuführen. Er hat nach Auskunft der Bewilligungsstelle dazu geführt, dass für die Jahre 2005 und 2006 kaum noch Mittel zur Verfügung stehen, so dass schon absehbar ist, dass in 2005 maximal 50 % der gestellten Anträge bewilligt werden können. Eine Steuerung des Mittelflusses, wie sie auch kurzfristig über Ministeriumsanweisungen möglich wäre, findet im Saarland zur Zeit offensichtlich nicht statt, mittelfristig wurde aber reagiert, indem in der aktuellen Förderperiode PV-Anlagen nur noch über einen Zuschuss von 10 % gefördert werden.

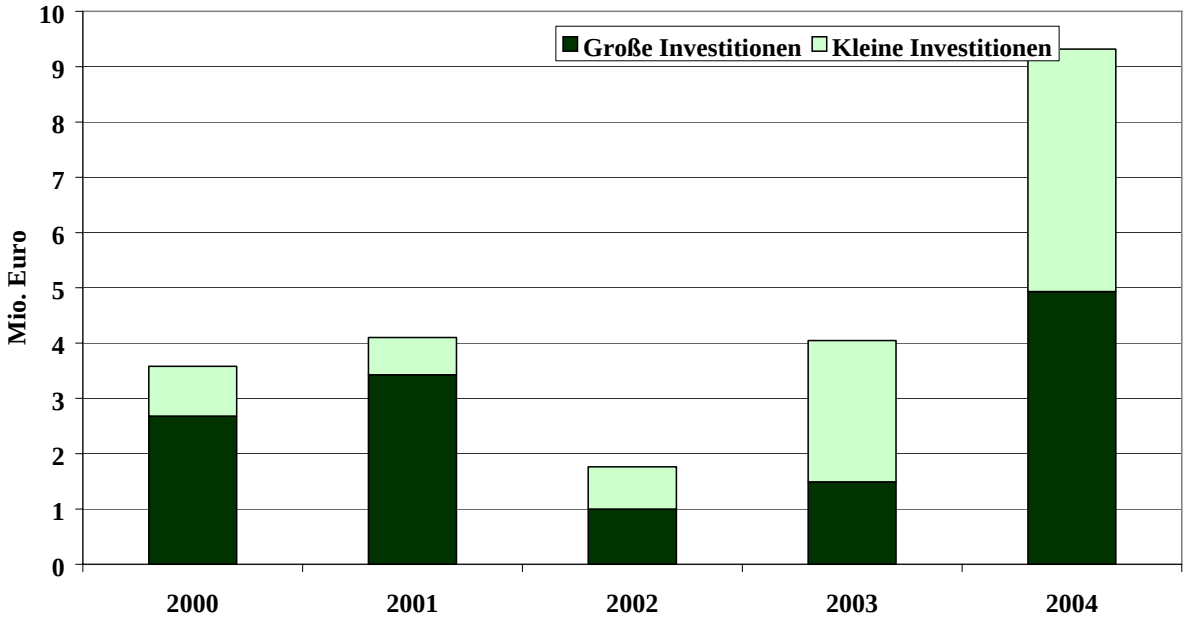
Abbildung 4: AFP-Förderfälle im Saarland von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen



Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung (2000-2004), eigene Auswertung

Aufgrund des im Durchschnitt auch bei Großen Investitionen vergleichsweise geringen Investitionsvolumens pro Förderfall im Saarland folgen die Investitionsvolumina dem steigenden Trend der Förderfälle, trotz des hohen Anteils Kleiner Investitionen (Abbildung 5). Zu dem niedrigen durchschnittlichen Investitionsvolumen tragen nach Auskunft der Betreuer (Anhang 3) mehrere Faktoren im Saarland bei: 1. Die Betriebe wirtschaften vergleichsweise extensiv, es wird traditionell günstig gebaut. 2. Die Produktionskosten in der Milchproduktion liegen aufgrund tendenziell schlechterer Grundfutterqualitäten relativ hoch, so dass die Investitionszurückhaltung bei den sinkenden Auszahlungspreisen der letzten Jahre im Saarland noch ausgeprägter war als anderswo. 3. Da der Zuschuss höher geschätzt wird, weichen viele Betriebe auf die Kleine Investition aus, und stückeln dafür eine Große Investition. 4. Hinzu kommt in den letzten Jahren der Ansturm auf die Maschinenförderung.

Abbildung 5: Förderfähige Investitionsvolumina im Saarland von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen des AFP



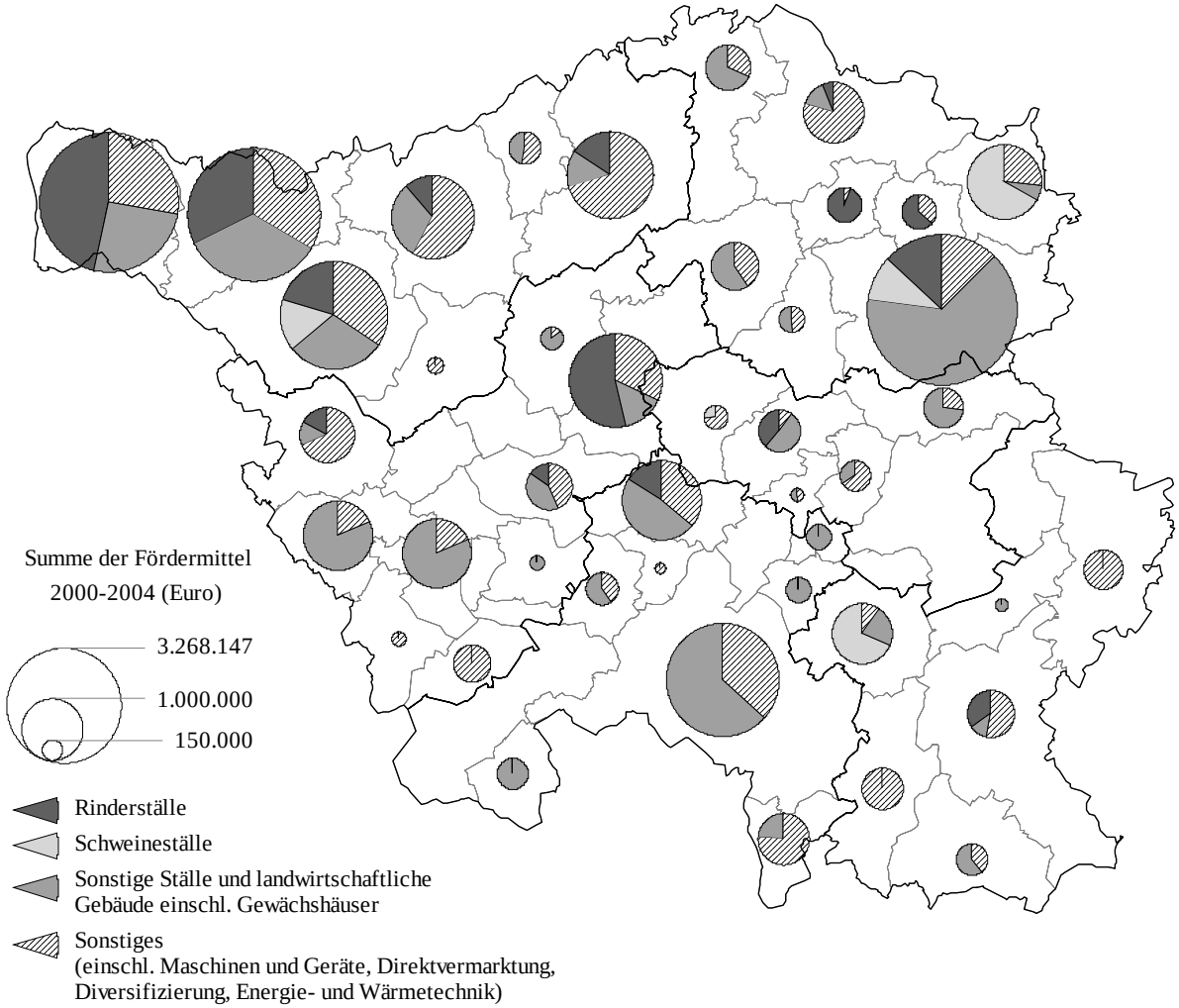
Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung 2000-2004, eigene Auswertung

Eine regionale Fokussierung der Fördermittel wäre zwar prinzipiell möglich, erfolgt aber in der Regel nicht. Sie ergibt sich vielmehr aus den Betriebszweigen der Betriebe, die die Förderung am stärksten in Anspruch nehmen. An der Karte (Abbildung 6) zeigt sich zum einen, dass Diversifizierungsinvestitionen (sonstige Ställe und sonstiges, s.u.) überwiegend ins östliche Grenzgebiet zu Rheinland-Pfalz der Landkreise St. Wendel und Neunkirchen und in die Region Großraum Saarbrücken gefördert wurden. In diesen Einzugsregio-

nen mehrere großer Städte besteht Nachfrage nach Direktvermarktung oder Dienstleistungen rund ums Pferd.

Investitionen in Rinderställen werden vor allem im Kreis Merzig-Wadern getätigt. Auf der anderen Seite fällt auf, dass in einigen Gebieten kaum investiert worden ist. Dies scheint die Aussage von Betreuern zu bestätigen, dass regional Probleme bestehen, die flächendeckende Landbewirtschaftung noch aufrechtzuerhalten (Anhang 3). Es zeigt andererseits, dass die punktuell wirksame Investitionsförderung nicht ein prinzipiell bestehendes Rentabilitätsproblem nivellieren kann.

Abbildung 6: Regionale Verteilung förderfähigen Investitionsvolumina im Saarland im Zeitraum 2000 bis 2004



Quelle: Auszahlungsdaten, (eigene Auswertungen).

Insgesamt entfällt in den Jahren 2000 bis 2003 der überwiegende Teil der Fördergelder auf Gebäude (Tabelle 3). Der Großteil davon sind Stallbauten, der überwiegende Teil Rinderställe. Im Jahr 2000 wurde überwiegend in Gewächshäuser investiert, in den anderen Jahren dominieren Rinderställe und sonstige Stallbauten, die vor allem aus Pferdeställen bestehen. Auch sonstige ldw. Gebäude machen einen nicht unwesentlichen Teil der Förderung aus, sie bestehen vor allem aus Mehrzweckhallen. Ansonsten sticht der hohe Anteil der Diversifizierungsinvestitionen an der Fördersumme hervor. Hinter dieser Position stecken im Saarland vor allem Investitionen im Zusammenhang mit der Pferdehaltung. Die Abgrenzung zu den anderen Positionen der Statistik ist unklar, so dass es hier zwischen den einzelnen Jahren Verschiebungen gibt, die teilweise die starke Dominanz der Diversifizierung auf Kosten der „sonstigen Stallbauten“ erklären.

Tabelle 3: Geförderte Investitionsarten im Saarland in Prozent vom Mittelvolumen

Investitionsbereiche	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
Gebäude Insgesamt	**100,0**	**100,0**	**83,0**	**92,6**	**49,8**	**75,0**
- *Rinderställe*	27,3	27,4	21,1	44,3	5,6	20,4
- *Schweineställe*	0,0	19,1	0,0	0,0	1,6	4,4
- sonst. Stallbauten	**19,7**	**23,7**	**9,9**	**19,1**	**0,9**	**11,3**
- *Gewächshäuser*	41,0	18,0	9,5	6,3	6,2	11,9
- sonst. landw. Gebäude	**12,0**	**11,8**	**42,5**	**22,9**	**35,5**	**27,0**
Geräte & mobile Technik	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**13,1**	**5,8**
landw. Pflanz.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diversifizierung	**0,0**	**0,0**	**17,0**	**7,4**	**37,0**	**19,2**
Sonstiges	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

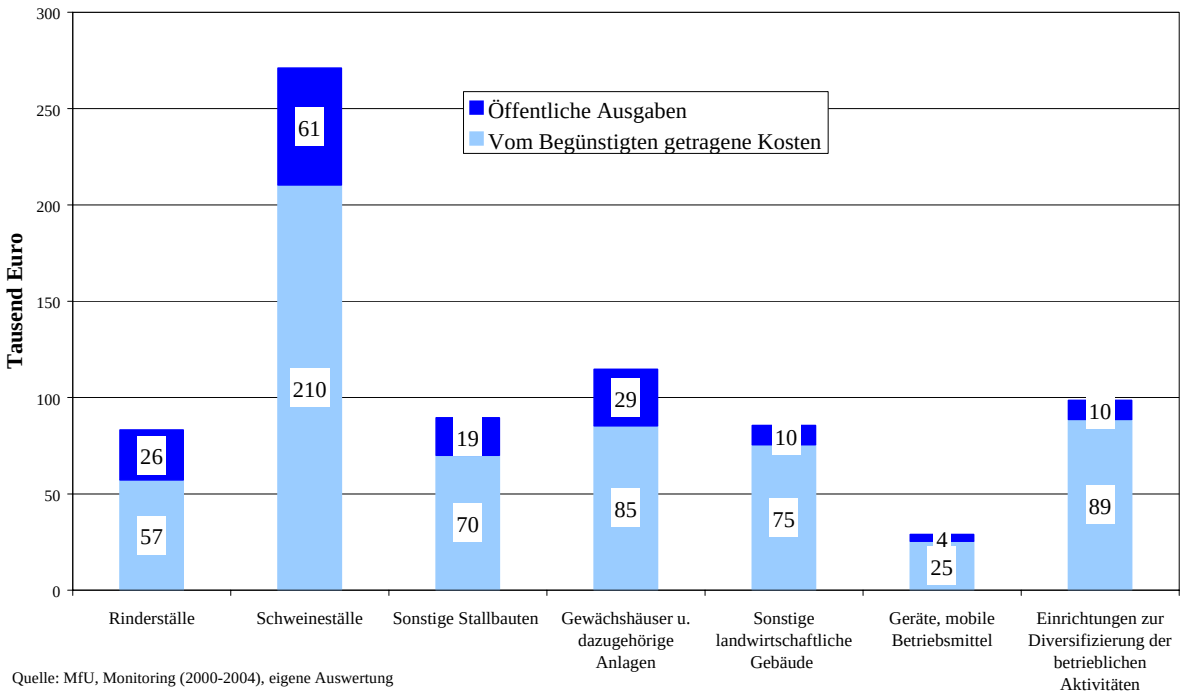
Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung (2000-2004), eigene Auswertung

Der hohe Anteil an Maschinenförderungen in 2004 schlägt sich auch im Anteil am Fördervolumen nieder.

Da das Saarland einen sinkenden Selbstversorgungsgrad an Schweinefleisch verzeichnet, waren Aufstockungsinvestitionen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens in den vergangenen Jahren förderfähig. Obwohl Investitionen in diesem Bereich vom Ministerium sehr begrüßt würden, finden hier kaum Aktivitäten statt. Auch dies ist wieder ein Hinweis darauf, dass andere „weiche“ Faktoren, wie Agglomerationseffekte und Spezialwissen, auf Investitionsentscheidungen einen großen Einfluss haben und durch eine staatliche Investitionsförderung kaum kompensiert werden können.

Der Investitionswert und der Subventionswert schwanken zwischen den Investitionsarten (Abbildung 7). Sowohl für private als auch für den öffentlichen Kostenträger sind die Kosten bei Schweineställen am höchsten. Es folgen Gewächshäuser und Rinderställe. Vermutlich aufgrund der besonderen Zuschüsse für besondere Anforderungen an die Landwirtschaft ist die Subventionsintensität unterschiedlich und am höchsten bei Rinderställen. Da der Subventionswert allerdings nach Auskunft der Betreuer (Anhang 3) zur Zeit bei noch etwa 30-35 % des förderfähigen Investitionsvolumens liegt, ist die Darstellung des Verhältnisses von öffentlichen zu privaten Kosten in Abbildung 7 nicht konsistent und sollte vorsichtig interpretiert werden.

Abbildung 7: Öffentliche und private Kosten der geförderten Investitionen im Durchschnitt der Jahre 2001-2004 nach Investitionsart



Quelle: MfU, Monitoring (2000-2004), eigene Auswertung

Die **Junglandwirteförderung** ist im Saarland an die Durchführung einer Großen Investition gebunden. Sie wurde in den Jahren 2000 bis 2004 nur sieben mal ausgezahlt. Nach Ansicht der Betreuer hängt diese geringe Inanspruchnahme mit der schwierigen Situation der Milchviehbetriebe und der sich daraus ergebenden mangelnden Bereitschaft von potentiellen Nachfolgern, den Hof zu übernehmen, zusammen. Die Auszahlung nur in Verbindung mit einer Großen Investition wird ebenfalls als Ursache für die geringe Inanspruchnahme betrachtet (Anhang 3).

5 Administrative Umsetzung

Grundsätzlich hat sich die administrative Umsetzung des AFP seit 2002 nicht verändert. Hier wird deshalb auf die Ergebnisse des Zwischenberichtes (Kap. 3.5.1) verwiesen.

Für die Untersuchung war von Bedeutung, dass es im Saarland praktisch keine privatwirtschaftliche Beratung und Betreuung gibt; diese Aufgaben übernimmt die Landwirtschaftskammer, die eng mit dem Ministerium und der Bewilligungsstelle zusammenarbeitet. Der Beraterworkshop war daher ein „Betreuerworkshop“, an dem nur Mitarbeiter der Kammer und der Bewilligungsstelle teilnahmen.

6 Kapitelspezifische Fragen

Im Folgenden (Kap. 6.1 bis 6.9) wird die Wirksamkeit des AFP anhand der zentralen kapitelspezifischen Fragen der EU-Kommission beantwortet. Aufgrund der gewählten Untersuchungsschwerpunkte und -methodik weichen die Antworten teilweise von den im Bewertungsraster der Kommission vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren ab. In der Regel werden hier Bruttowirkungen dargestellt. Eine Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung der Frage nach der Nettowirksamkeit des AFP folgt in Kapitel 7.

Da die Wirkungsbeschreibungen zu den einzelnen Zielen der Förderung zum größten Teil auf den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragungen basieren, werden im folgenden Kapitel 6.0 zunächst die Betriebsstruktur der befragten Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg und die durchgeführten Investitionen dargestellt.

Die Auswahl der Vergleichsregion fürs Saarland war problematisch, da das Land durch naturräumliche Besonderheiten gekennzeichnet ist, die sich so in keiner der Befragungsregionen wiederfinden. Diese Besonderheiten bestehen vor allem in der Sommertrockenheit und dem extensiv genutzten Grünland. Da die niedersächsische Befragungsregion im Gegensatz dazu durch eine hohe naturräumliche Vorzüglichkeit für die Milchwirtschaft ausgezeichnet ist, wurde trotz der tendenziell größeren betrieblichen Struktur Bayern/Baden-Württemberg als Vergleichsregion gewählt. Auch die dortigen Landwirte haben mit Nachteilen im Vergleich zu anderen Regionen zu kämpfen, die allerdings in erster Linie aus dem Mittelgebirgscharakter des Baden-Württembergischen Allgäus resultiert.

Ergänzend zu den Ergebnissen der eigenen Erhebungen in dieser Vergleichsregion werden in den folgenden Kapiteln die Ergebnisse des Programmevaluators für das AFP im Saarland, die direkt im Saarland gewonnen wurden, präsentiert. Es muss aber vorab darauf hingewiesen werden, dass eine Vergleichbarkeit aufgrund des unterschiedlichen methodischen Vorgehens nur bedingt gegeben ist. Von der Programmevaluation wurden im Saarland elf regional verstreute geförderte Betriebe befragt. Darüber hinaus wurden in einem flächendeckend verschickten Fragebogen alle Betriebe, also nicht nur die geförderten, u.a. zu ihrem generellen Investitionsverhalten befragt.

6.0 Beschreibung der Befragungsstichprobe

Betriebsstruktur

Unter den befragten Betrieben in Baden-Württemberg/Bayern sind die nicht geförderten Betriebe mit durchschnittlich 48 Kühen und einer Quote von knapp 300 t deutlich die kleinsten (Tabelle 4). Die anderen beiden Betriebsgruppen sind in der Struktur vergleichbar, die Zahl der Kühe schwankt aber innerhalb der Gruppen zwischen 36 und 140, die

Quote beträgt im Minimum 200 t im Maximum 860 t. Auch der Arbeitskräftebesatz zwischen einem und drei AK weist die Betriebe als klassische Familienbetriebe aus.

Tabelle 4: Faktorausstattung der Erhebungsbetriebe in Bayern/Baden-Württemberg

		ha LF			**Kuhzahl**			**Arbeitskräfte**		
	n (nur Kuh)	∅	Min	Max	∅	Min	Max	∅	Min	Max
Große Investition	24 (24)	**63**	34	120	**63**	36	130	**2**	1,2	3,3
Kleine Investition	12 (7)	**65**	38	138	**72**	48	140	**1,8**	1,1	3
Nicht gefördert	10 (9)	**54**	29	115	**48**	17	85	**1,5**	1	2,3

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung, 2005

Vergleicht man die Durchschnittswerte der geförderten Milchviehbetriebe in der Befragung mit denen der Haupterwerbsbetriebe der Produktionsrichtung Milch in den Testbetrieben Baden-Württembergs für das vorausgegangene Wirtschaftsjahr 2003/04, fällt die große Diskrepanz in den Betriebsgrößen auf. Die Testbetriebe haben im Durchschnitt nur eine Größe von 39,2 ha und 32 Kühen. Der Arbeitskräftebesatz ist dagegen mit 1,4 AK etwas geringer als in den geförderten Betrieben in der Befragung, dennoch deuten die Zahlenverhältnisse auf eine geringere Arbeitsproduktivität der Testbetriebe hin. Die Buchführungsbetriebe des Futterbaus im Saarland haben eine durchschnittliche Größe von 121 ha und 57 Kühen. Sie unterscheiden sich damit zum einen weniger von den geförderten Betrieben als das in den Befragungsregionen der Fall ist. Das mag mit der flächendeckenden Förderung im Saarland in den vergangenen Jahren zusammenhängen (Anhang 3). Zum anderen sind die saarländischen Betriebe insgesamt erheblich größer, wirtschaften aber auch sehr viel extensiver als die Baden-Württembergischen.

Es ist letztlich eine entscheidende Frage, ob der Unterschied zwischen den geförderten Betrieben in der Stichprobe und den Testbetrieben der Befragungsregion

a) auf die Stichprobenauswahl,

b) auf die Selektionswirkung der Förderung oder

c) auf die positiven strukturellen Wirkungen der geförderten Investition

zurückzuführen ist. Da die befragten Betriebe nach dem Zufallsprinzip aus einer Liste der geförderten Betriebe ausgewählt worden sind und eine Vorselektion durch die beteiligten Behörden nicht stattfinden sollte, bleiben die anderen zwei Möglichkeiten.

Die Selektionswirkung der Förderung im Vorfeld im Hinblick auf die strukturellen Eigenschaften der geförderten Betrieb spielt sehr wahrscheinlich eine Rolle: Die Berater im Workshop in Baden-Württemberg erklärten, dass eine Reihe von Betrieben aufgrund der Anforderungen im Hinblick auf den Betriebserfolg von der Förderung ausgeschlossen blieben. Auch im Saarland findet in der Bewilligung im Gegensatz zu früher (Anhang 3) eine gewisse Selektion von Betrieben statt (vgl. S. 6, „Umsetzungsspielräume“). Aufgrund der Prosperitätsschwelle ist es umgekehrt theoretisch auch möglich, dass eine Art „Negativselektion“ durch die Förderung stattfindet; in Baden-Württemberg gingen die Berater aber davon aus, dass diese im landwirtschaftlichen Bereich keine Rolle spielt, was die Betreuer im Saarland unterstützten.

Wie im Detail in Abschnitt 6.2 noch zu zeigen sein wird, haben die Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen z.T. massive Wachstumssprünge realisiert, so dass vermutlich auch Punkt c einen Einfluss auf die Unterschiede der befragten Betriebe zu den Testbetriebsdaten hat.

Struktur der geförderten Investitionen

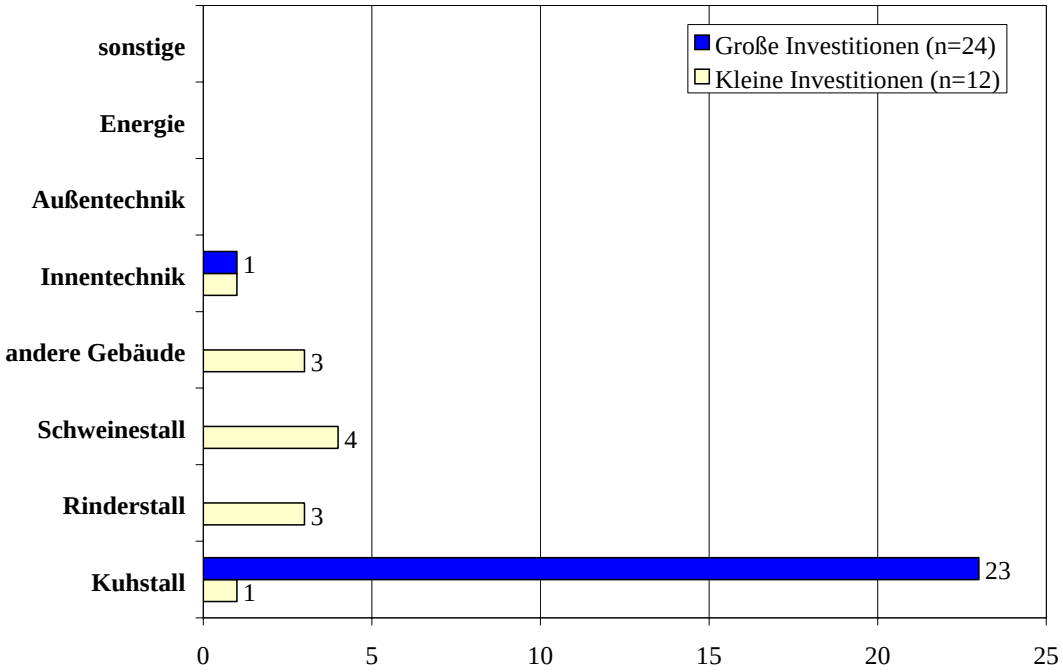
Die Art der geförderten Investitionsobjekte der erhobenen Betriebe hängt mit der Fokussierung der Erhebung auf Milchviehbetriebe bei Großen Investitionen zusammen. Folglich handelt es sich bei den Großen Investitionen ausschließlich um Milchviehställe (Abbildung 8). Zu diesen Investitionen gehört in aller Regel auch die Innentechnik.

Auch die geförderten Kleinen Investitionen der erhobenen Betriebe bestehen in Baden-Württemberg/Bayern in baulichen Maßnahmen. Da die zu erhebenden Unternehmen in den Jahren 2000 bis 2002 gefördert worden sein sollten, finden sich keine Förderfälle für Maschinen des Außenbereiches oder für die der Erzeugung regenerativer Energien zur Stromproduktion in der Stichprobe. Dies ist insoweit wesentlich, als diese Fördertatbestände in den Jahren 2003 und 2004 eine erhebliche Bedeutung erlangt haben (vgl. Tab. 3 in Kap. 4). Diese Fördertatbestände können aber vor dem Hintergrund der durchgeführten Expertengespräche und des Beraterworkshops zumindest ansatzweise beurteilt werden.

Finanzierung der geförderten Investitionen

Die **Investitionsvolumina** der **Großen Investitionen** liegen in Baden-Württemberg/ Bayern durchschnittlich bei 296.000 € mit einer Spannweite von 80.000 € bis zu 525.000 € (Tabelle 5). Bei den **Kleinen Investitionen** erreichen die durchschnittlichen Volumina 67.000 €, wobei die niedrigste Investition lediglich 25.000 € und die höchste 150.000 € beträgt.

Abbildung 8: Geförderte Investitionen der befragten Betriebe in Baden-Württemberg/Bayern



n=36
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Die geförderten Investitionen werden zum großen Teil mit Fremdkapital und der Fördersumme finanziert. Der Eigenkapitalanteil an der Finanzierung macht weniger als ein Drittel aus. Der Eigenkapitalanteil ist bei den Kleinen Investitionen mit durchschnittlich 29 % etwas höher als bei den Großen (27 %). Die Streuung der Einzelwerte ist relativ groß, so dass die Kleinen Investitionen mit bis zu fast 80 % aus Eigenkapital finanziert werden.

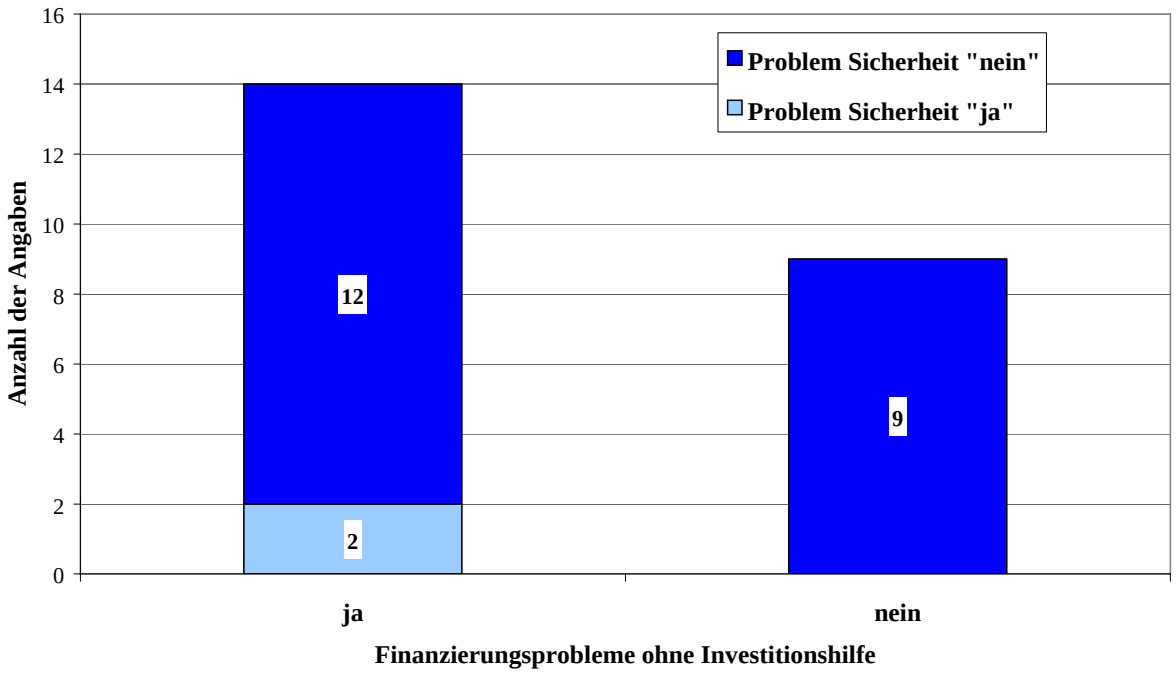
Tabelle 5: Finanzierung der geförderten Investitionen in den Betrieben

		Finanzierungsvolumen (Euro)			**Eigenkapitalanteil, bar (%)**		
	n	**Ø**	Min	Max	**Ø**	Min	Max
Große Investitionen	*24*	**295.800**	*80.000*	*525.000*	**26,5**	4,4	62,5
Kleine Investitionen	*12*	**66.600**	*25.000*	*150.000*	**28,8**	3,8	78,6

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Zwar haben 58 % der Betriebsleiter mit Großen Investitionen in Baden-Württemberg/Bayern gesagt, sie hätten ohne Förderung Schwierigkeiten mit der Finanzierung gekriegt, aber nur zwei dieser Betriebsleiter (8 %) haben angegeben, dass Sicherheiten ein Problem gewesen wären (Abbildung 9).

Abbildung 9: Zusammenhang zwischen Finanzierungsproblemen und Sicherheiten in den Betrieben Bayern/Baden-Württembergs



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Es ist also davon auszugehen, dass das Problem in der Regel nicht im fehlenden Zugang zum Kapitalmarkt bestand, sondern vielmehr in der in den Augen der Bank fehlenden Rentabilität der Investition oder aber in einem zu geringen Eigenkapitalanteil an der Finanzierung. Das würde bedeuten, dass der Betrieb bisher nicht ausreichend Kapital für anstehende Neuinvestitionen erwirtschafte hat.

Charakterisierung der nicht geförderten Betriebe

In Kapitel 2 wurde bereits angedeutet, dass die Gruppe der nicht-geförderten Betriebe (gemäß Erhebungsdesign die, die in den vergangenen 10 Jahren keine Förderung erhalten haben), sich aus mehreren Untergruppen zusammensetzt. Die Auswertung dieser Betriebe verspricht vor allem Erkenntnisse im explorativen Sinne, also für die weitere Hypothesenbildung.

Von den zehn befragten Betrieben in Baden-Württemberg/Bayern haben **drei angegeben, in den vergangenen 15 Jahren keine umfangreiche Investitionen getätigt** zu haben. Als Gründe dafür werden genannt:

- ungeklärte Hofnachfolge
- Arbeitskräftemangel
- schlechte wirtschaftliche Bedingungen.

Von den sieben, die investiert haben, sind **sechs in der Zeit vor fünfzehn bis zehn Jahren gefördert** worden, **fünf Betriebe haben in der Zwischenzeit zusätzlich nicht geförderte größere Investitionen durchgeführt**. Als Gründe für die Nicht-Förderung werden genannt:

- Viel Eigenleistung
- Kontrollen unerwünscht
- Mehrfachnutzung des Investitionsobjektes
- Sollte schnell gehen
- Eigenkapitalfinanziert
- Kein Kontakt zur Beratung, scheut sich, Anforderungen zu stellen.

Eine Förderung wäre also zum Teil prinzipiell möglich gewesen, die (strategischen und Transaktions-) Kosten der Förderung waren aus Sicht der investierenden Betriebsleiter aber zu hoch. Zwei der Betriebe, die zukünftig investieren wollen, werden auch dann keine Förderung in Anspruch nehmen. Von den drei Betrieben, die in der Vergangenheit nicht größer investiert haben, planen alle zukünftige Investitionen, es handelt sich also nicht um auslaufende Betriebe. Da fast alle Betriebe, die überhaupt investiert haben, schon einmal eine größere Förderung erhalten haben, ist es problematisch, sie als nicht geförderte mit den anderen Betrieben zu vergleichen.

In der folgenden Tabelle 6 werden dennoch die betrieblichen Entwicklungen der verschiedenen Betriebsgruppen einmal gegenübergestellt. Es zeigt sich, dass auch die nicht geförderten Betriebe in den letzten 15 Jahren in nicht unerheblichem Masse gewachsen sind. Da dies aber zum Großen Teil nach einem frühen geförderten Stallneubau vor bis zu 15 Jahren geschehen ist, verbietet sich eine einfache Interpretation, da die Betriebe sich an einer anderen Stelle des langen Investitionszyklus in der Milchproduktion befinden. Die genauere Untersuchung und Klassifizierung von Betrieben an unterschiedlichen Stellen ihrer betrieblichen Entwicklung wird Aufgabe weiterer Untersuchungen sein.

Tabelle 6: Strukturveränderung der erhobenen geförderten und nicht-geförderten Betriebe seit 1990 in Baden-Württemberg/Bayern

		Flächenänderung (%)			Quotenänderung (%)		
	n	Ø	Min	Max	Ø	Min	Max
Große Investition	*23*	73	0	179	136	0	284
Kleine Investition	*11*	167	53	521	146	-100	588
Nicht geförderte	***8***	**90**	**38**	**156**	**109**	**0**	**200**

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

6.1 Einkommenswirksamkeit der Investitionsförderung

6.1.1 Konzeptionelle und methodische Vorüberlegungen

Bei der Ermittlung der Einkommenswirksamkeit der Förderung gibt es drei wesentliche methodische Herausforderungen:

1. Das Einkommen speist sich aus verschiedenen Quellen,
2. die Ermittlung eines betriebswirtschaftlich aussagefähigen Gewinns ist nicht unproblematisch und
3. die sich laufend ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben einen großen Einfluss auf die betriebliche Entwicklung und können den Effekt der Förderung überlagern.

Zu 1.: Diskussion des Einkommensbegriffs

Für die Beurteilung der Entwicklung landwirtschaftlicher Einkommen müssen aufgrund der vielfältigen Interdependenzen zwischen Betrieb und Haushalt eigentlich andere mögliche Einkommensquellen mit in die Betrachtung einbezogen werden. Bei den Betrieben in der Betriebsleiterbefragung handelt es sich zwar überwiegend um klassische Haupterwerbsbetriebe doch immerhin 20 % der Betriebe mit Großer Investition in Baden-Württemberg/Bayern hat außerdem ein außerlandwirtschaftliches Erwerbseinkommen im Haushalt. Andererseits spielte bei den Antworten zu Fragen nach der betrieblichen Strategie und bei Antworten auf die Frage nach den wichtigsten Wirkungen der geförderten Investitionen die Freisetzung von Arbeitskräften mit dem Ziel, die Arbeit außerbetrieblich einzusetzen, keine signifikante Rolle. Nach Kapitaleinkünften wurde aufgrund der bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten und zu erwartender geringer Antwortbereitschaft nicht systematisch gefragt. Folglich erscheint es sinnvoll – unter Berücksichtigung der

damit verbundenen Unschärfen – die Veränderung des Gewinns als Maßstab für die Bewertung des betrieblichen Erfolgs der geförderten Investitionen heranzuziehen.

Zu 2.: Diskussion der Kennziffer „Gewinn“

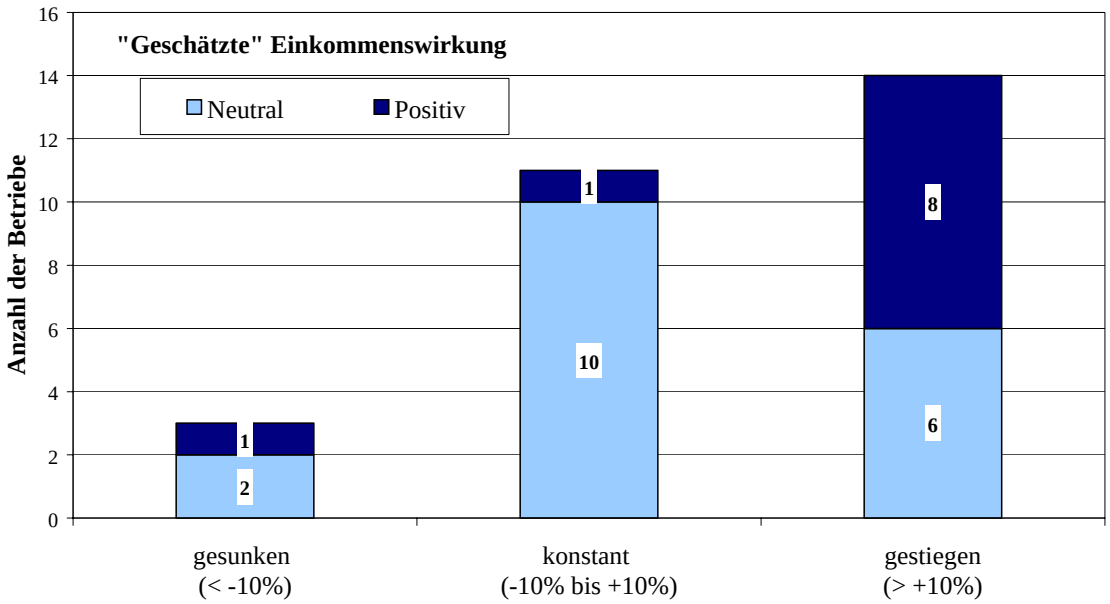
Die Gewinnentwicklung wird ausschließlich auf Basis der Befragungsdaten ermittelt. Einer der Gründe liegt in der mangelnden Verfügbarkeit der Sekundärdaten (vgl. Kap. 2). Außerdem war es ein Ziel der Betriebsleiterbefragung, Angaben zum Gewinn zu erhalten, die um Sondereinflüsse und steuerliche Abschreibungen korrigiert sind. Diese Erwartung hat sich aber nicht erfüllt, da die Betriebsleiter in vielen Fällen die eigenen Buchführungsergebnisse nicht interpretieren oder erläutern konnten. Es entstand im Laufe der Befragung der Eindruck, der auch durch Aussagen im Beraterworkshop im Saarland[7] bestätigt wurde (Anhang 3), dass ein großer Teil der Betriebsleiter sich in der Beurteilung der eigenen Situation fast ausschließlich an der Liquidität orientiert.

Auch das Ziel der Identifikation der durch die Investition ausgelösten relevanten Kostenveränderung im Zuge der persönlichen Befragung der Unternehmer ließ sich leider nicht verwirklichen, denn es gab kaum Betriebe, die eine Betriebszweigsauswertung vorlegen konnten. Auch die Frage nach möglichen durch die Investition entstandenen Kostenersparnissen brachte keine auswertbaren Antworten.

Eine weitere Schwierigkeit in der Orientierung am Gewinn liegt darin, dass eine Gewinnänderung nicht unbedingt der einen geförderten und in die Untersuchung einbezogenen Investition zuzuschreiben ist, sondern durch Umwelteinflüsse (vgl. folgenden Punkt) oder andere betriebliche Aktivitäten hervorgerufen worden sein kann. Ein Indiz für die reale Bedeutung dieses Aspekts ist die Tatsache, dass auch in Betrieben mit real gestiegenen Gewinnen, diese zum Teil nicht als positive Einkommenswirkung der Investition zugeschrieben werden (Abbildung 10).

[7] Dieses Ergebnis wurde auch in den übrigen Erhebungsregionen und Beraterworkshops ermittelt.

Abbildung 10: Gewinnänderung und Einkommenswirksamkeit der Investitionen in Baden-Württemberg/Bayern



n=28
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

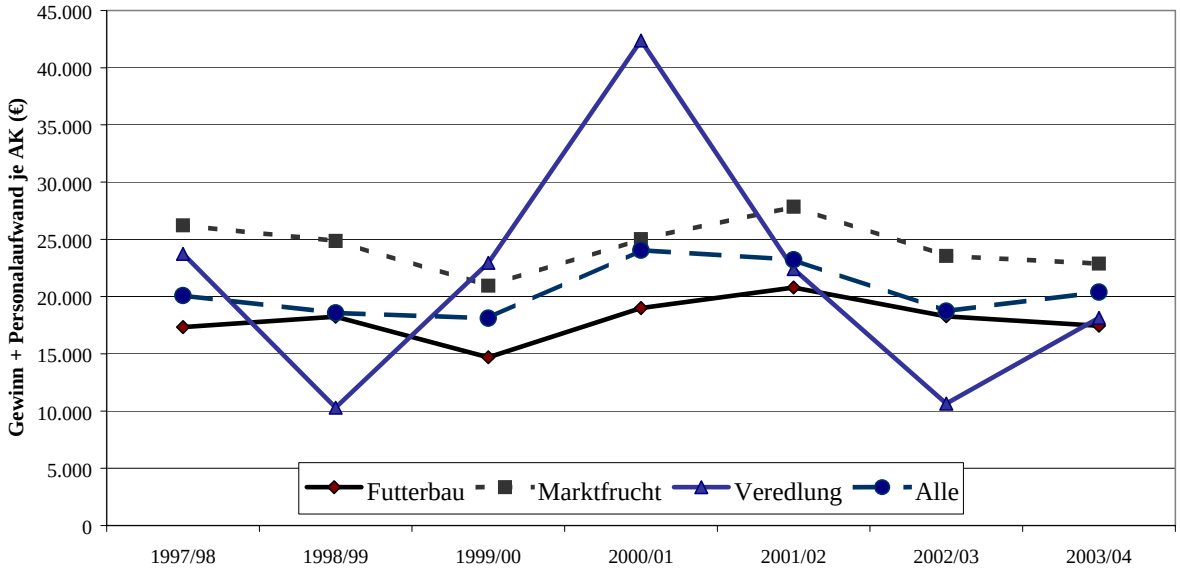
Dieses Problem wiegt schwerer in großen Betrieben mit hoher Investitionstätigkeit oder in Betrieben mit mehreren Betriebszweigen. Die gefühlte positive Einkommenswirkung der geförderten Großen Investition in dem Betrieb mit gesunkenen ausgewiesenen Gewinnen kann durch fehlerhafte Angaben oder das Problem der Buchführung unter steuerlichen Gesichtspunkten erklärt werden oder aber auch damit, dass die Verluste einer anderen Investition bzw. einem anderen Betriebszweig oder den Umwelteinflüssen zugeschrieben werden.

Zu 3.: Diskussion der Umwelteinflüsse

In der obigen Abbildung 10 wird deutlich, dass zwar drei von 28 Betrieben sinkende Gewinne realisiert haben, aber keiner dieser Betriebe diesen Effekt der geförderten Investition zugeschrieben hat. Das dürfte daran liegen, dass die Gewinne stark durch die großen Preisschwankungen auf dem Milchmarkt im Betrachtungszeitraum, nämlich in den drei Jahren vor der Investition (1998-2000) bis zum Befragungszeitpunkt 2005, beeinflusst sind. Die Gewinnentwicklung bei den befragten Betrieben müsste also eigentlich mit der Gewinnentwicklung anderer, nicht-geförderter Betriebe verglichen werden.

Da eine solche Vergleichsgruppe nicht existiert (vgl. Kap. 2), wird ein grober Vergleich mit dem allgemeinen Trend, wie er aus den Daten des Testbetriebsnetzes ersichtlich wird, durchgeführt (Abbildung 11).

Abbildung 11: Gewinnentwicklung identischer Haupterwerbsbetriebe in Baden-Württemberg im Testbetriebsnetz



n=598
Quelle: FAL, identische Testbetriebe, eigene Auswertung

In den Daten des Testbetriebsnetzes zeigt sich, dass die Betriebe des Futterbaus, die fast ausschließlich aus Milchviehbetrieben bestehen, im Wirtschaftsjahr 2001/02 ein relatives Gewinnhoch hatten, dass aber seitdem die Gewinne beständig sinken. Im Saarland verläuft die entsprechende Kurve ähnlich, nur dass hier in 1999/00 die Betriebsergebnisse ein Hoch hatten. Der negative Trend der letzten Jahre ist vor allem auf die sinkenden Milchauszahlungspreise zurückzuführen (vgl. Kap. 8.1), allerdings kann auch die Trockenheit des Jahres 2003, die entsprechend hohe Kraftfutterkäufe nach sich gezogen hat, hier eine Rolle spielen.

6.1.1.1 Zufriedenheit mit Gewinnen und struktureller Entwicklung

Angesichts dieser Komplexität der Ermittlung der Einkommenswirksamkeit einerseits und der Beschränkungen des Datenzugangs andererseits wird als Einstieg in die Beurteilung der Einkommenswirksamkeit der Investitionen die generelle Zufriedenheit der Unternehmer mit der strukturellen Entwicklung ihrer Betriebe sowie der Gewinne dokumentiert.

Generell zeigen sich die meisten der befragten Betriebsleiter zufrieden mit der strukturellen Entwicklung ihrer Betriebe (ca. 80 %). Von den Betrieben mit einer Großen Investition geben 83 % und bei denen mit einer Kleinen Investition 92 % an, dass sie mit ihrer betrieblichen Entwicklung zufrieden sind. Bei der Gruppe der nicht-geförderten Betriebe liegt der Anteile der „Zufriedenen“ dagegen nur bei 50 %. Unzufrieden mit der betriebli-

chen Entwicklung ist keiner der Betriebsleiter, die eine geförderte Investition durchgeführt haben.

Da die allgemeine betriebliche Entwicklung nicht zwangsläufig auch ein befriedigendes Einkommensniveau mit sich bringt, konnten die Betriebsleiter in ihren Antworten differenzieren. Dabei zeigt sich dass die befragten Betriebsleiter ihre jeweilige betriebliche Einkommenssituation deutlich ungünstiger beurteilen als die allgemeine betriebliche Entwicklung (Tabelle 7). Gleichwohl sind zwei Drittel der Befragten mit Förderung zufrieden mit ihrem Einkommen.

Tabelle 7: Einkommenszufriedenheit der befragten Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern

	Zufriedenheit mit dem *Einkommen*			
	"zufrieden"	"geht so"	"unzufrieden"	***Alle***
	n	n	n	***n***
Große Investition	11	2	5	***18***
Kleine Investition	8	2	1	***11***
Nicht gefördert	2	2	2	***6***
Insgesamt	**21**	**6**	**8**	***35***

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Um einen quantitativen Eindruck von den aus der Sicht der Unternehmer erforderlichen Gewinnen zu bekommen, wurden diese gefragt, wie hoch ihr Gewinn aktuell liegt und wie hoch der Gewinn sein müsste, damit eine angemessene Entlohnung aller eingesetzten Faktoren sowie eine entsprechende Eigenkapitalbildung möglich ist. Die Fragestellung macht deutlich, dass die Antworten mit großer Vorsicht zu interpretieren sind, weil sie zu politischen Botschaften und strategischem Antworten einladen.

Trotz der überwiegend positiven Einschätzung der betrieblichen und einkommensbezogenen Entwicklung durch die befragten Betriebsleiter erwirtschaften viele der geförderten Betriebe aus Sicht der Betriebsleiter keinen so definierten „ausreichenden“ Gewinn. Im Durchschnitt aller Betriebe liegt der aktuelle Gewinn in Baden-Württemberg/Bayern nur bei 80 % des Soll-Wertes, bei einer sehr großen Streuung dieser „Gewinnlücke“ (Tabelle 8). An der geringen Fallzahl (n=29) dieser Darstellung kann man ablesen, dass diese Daten sehr vorsichtig interpretiert werden müssen.

Tabelle 8: Zusammenhang zwischen Einkommenszufriedenheit und tatsächlicher Gewinneinschätzung der befragten Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern

Einkommens-zufriedenheit	*n*	**Deckungsgrad Soll-Gewinn in %**		
		Ø	Min	Max
zufrieden	*17*	**88**	0	138
geht so	*6*	**71**	25	100
unzufrieden	*6*	**70**	46	90
Insgesamt	***29***	***80***	***0***	***138***

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Die Einkommenszufriedenheit wird in Tabelle 8 genutzt, um die Angaben zur Diskrepanz zwischen realem und benötigtem Gewinn zu validieren[8]. In der Durchschnittsbetrachtung ergibt sich tatsächlich der erwartete Zusammenhang: Mit abnehmender Einkommenszufriedenheit nimmt die Gewinnlücke zu. Außerdem sind mit 17 Betrieben 60 % der Betriebe mit ihrer Einkommenssituation zufrieden, was bei einem aktuell realisierten Soll-Gewinn von 88 % in dieser Gruppe auch plausibel erscheint.

Es gibt allerdings auch Befunde, die Fragen aufwerfen: Wieso ist ein Betrieb zufrieden, der überhaupt keinen Gewinn erwirtschaftet? Und warum ist ein Betrieb, der genau das erwirtschaftet, was er nach eigenen Angaben benötigt, nicht zufrieden? Hier zeigt sich, dass weitergehende, i.d.R. eher als Fallstudien angelegte Untersuchungen erforderlich sind, um zu einem besseren Verständnis der Investitionstätigkeit landwirtschaftlicher Unternehmer und Haushalte zu kommen. Gerade diese Verknüpfung zwischen Unternehmung und Haushalt ist aufgrund der Möglichkeit von Konsum auf Kosten von Investitionen eine der möglichen Ursachen für die – zumindest auf den ersten Blick – wenig plausiblen Befunde.

6.1.1.2 Gewinnentwicklung der Betriebe mit großer Investition

Es ist davon auszugehen, dass die Kleinen Investitionen vielfach keinen messbaren Einfluss auf den Gewinn haben. Aus diesem Grund beschränkt sich die nachstehende Analyse auf die Entwicklungen in Betrieben, die eine Große Investition vorgenommen haben.

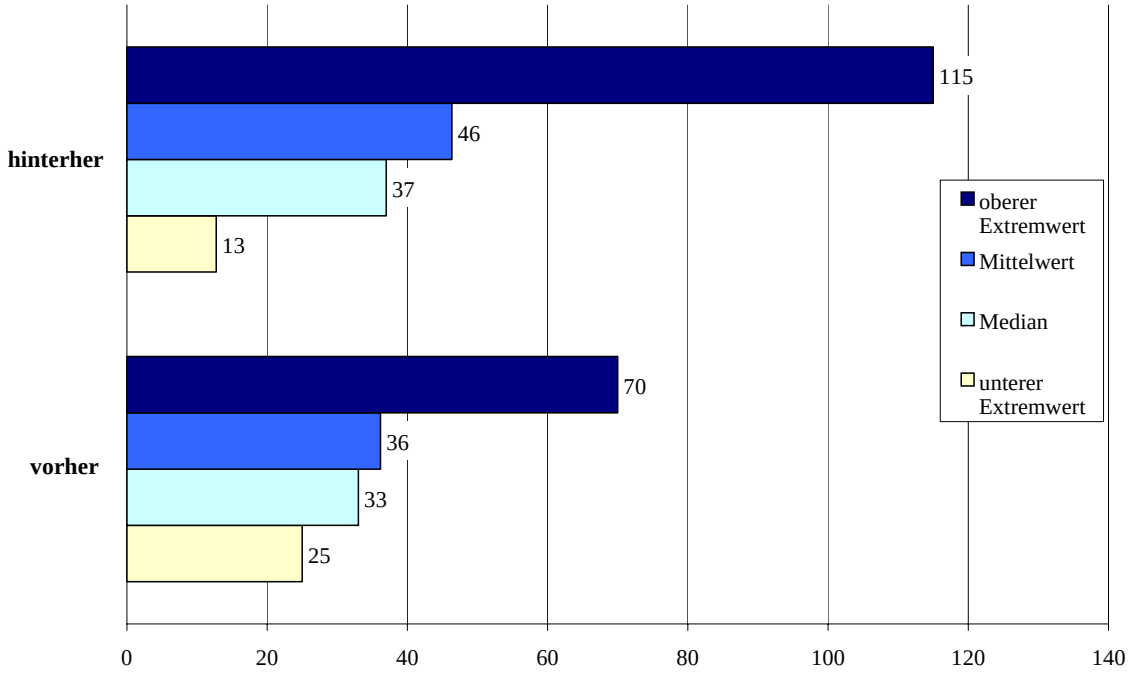
[8] Dies ist deshalb sinnvoll, weil nach beiden Aspekten in gänzlich unterschiedlichem Zusammenhang gefragt wurde.

Die durchschnittlichen Gewinne der in die Betriebsleiterbefragung in Baden-Württemberg einbezogenen Betriebe, von denen verwertbare Angaben vorlagen, sind im Betrachtungszeitraum, also der Periode 1998-2000 vor der Investition bis 2003/04 nach der Investition, spürbar von 36.000 € auf 46.000 € um 28 % gestiegen. Im Vergleich zu den Betrieben des Testbetriebsnetzes haben sie sich damit nach der Investition gegen den Trend sinkender Gewinne entwickelt.

Bei einer etwas differenzierteren Betrachtung fällt auf, dass innerhalb der Investitionsperiode die Heterogenität der betrieblichen Gewinne der befragten Betriebe gewachsen ist (Abbildung 12). Der durchschnittliche Gewinn ist stärker gestiegen ist als der Median, der die Grenze markiert, unter- und oberhalb derer genau jeweils die Hälfte der Betriebe wirtschaftet. Die Diskrepanz zwischen den Extremwerten ist deutlich größer geworden. Das Muster kann als Bestätigung der bekannten These gewertet werden, dass die Management-Fähigkeiten einen erheblichen Einfluss auf den Betriebserfolg haben. Andererseits kann die wachsende Diskrepanz auch so interpretiert werden, dass Betriebe, die strukturell bereits günstig positioniert waren, die Investition am ehesten direkt in eine Gewinnsteigerung umsetzen können, während die Betriebe, die bereits zuvor niedrigere Gewinne realisiert hatten, sich zunächst auf Kosten der Gewinne strukturell verbessern[9].

[9] Welcher Interpretation man folgt, hat Implikationen für die Schlussfolgerungen in Bezug auf die Förderung. Die erste (Managementfähigkeiten) legt nahe, in erster Linie sowieso schon gut positionierte Betriebe zu fördern. Die zweite lässt diese Entscheidung offen: es hängt ab vom Förderziel, ob man noch Betrieben über die strukturelle (Wachstums-)schwelle helfen will oder vielmehr in erster Linie bereits wettbewerbsfähige Betriebe fördert (vgl. Kap. 7).

Abbildung 12: Gewinne der befragten Betriebe vor und nach der Großen Investition in Baden-Württemberg/Bayern

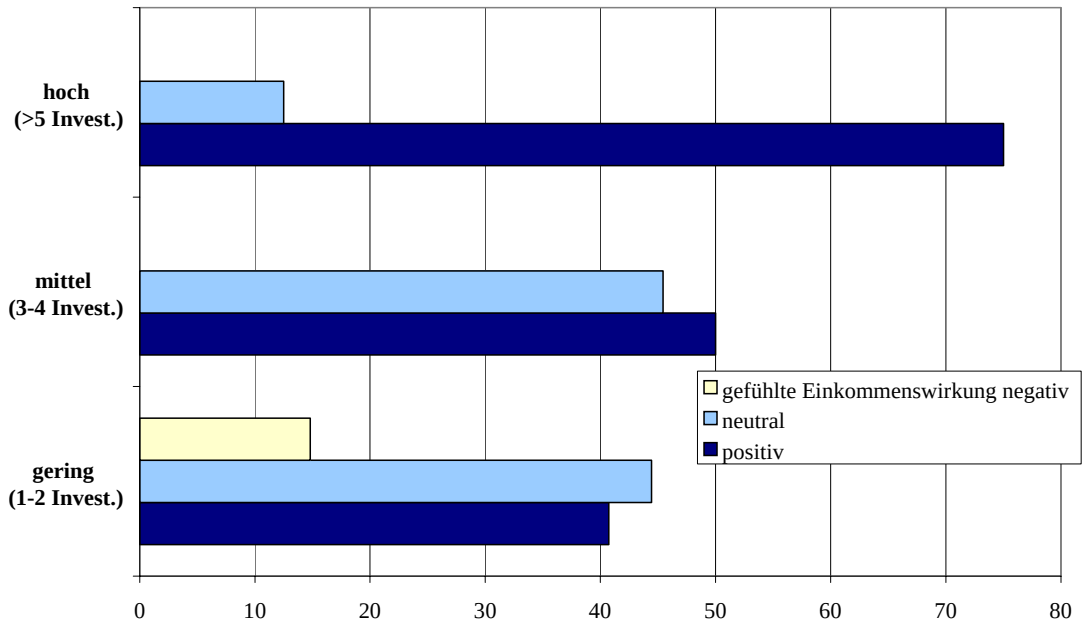


N=17
Quelle: Betriebsleiterbefragung 2005

Zwischen der Gewinnentwicklung und der Investitionstätigkeit in den letzten 15 Jahren besteht kein klarer Zusammenhang. In der Befragung wurde aber auch nach der qualitativen Einschätzung der Einkommensentwicklung durch die Investition gefragt (verbessert, verschlechtert oder gleich). Zwischen dieser „gefühlten Einkommensentwicklung“, die der Investitionswirkung zugeschrieben wird und sich tatsächlich vermutlich an der Liquidität orientiert, und der Intensität der Investitionstätigkeit in den letzten 15 Jahren besteht über alle Befragungsregionen hinweg eine klare Korrelation[10] (Abbildung 13). Betriebe, die in der Vergangenheit kontinuierlich investiert haben, gaben fast immer die Einschätzung ab, mit der letzten geförderten Investition sei ihr Einkommen gestiegen. Es ist zu vermuten, dass die Diskrepanz zwischen „gefühlter Einkommensentwicklung“ und ausgewiesenen Gewinnen auch steuerliche Gründe hat.

[10] Die Auswertung über alle Regionen hinweg wurde aufgrund der hohen Klassenzahl gewählt: das n wäre sonst zu gering gewesen für eine solche Darstellung.

Abbildung 13: Investitionstätigkeit seit 1990 und „gefühlte“ Einkommenswirkung der Investition



n=106, davon 45 o. Ang.
Quelle: Betriebsleiterbefragung, 2005

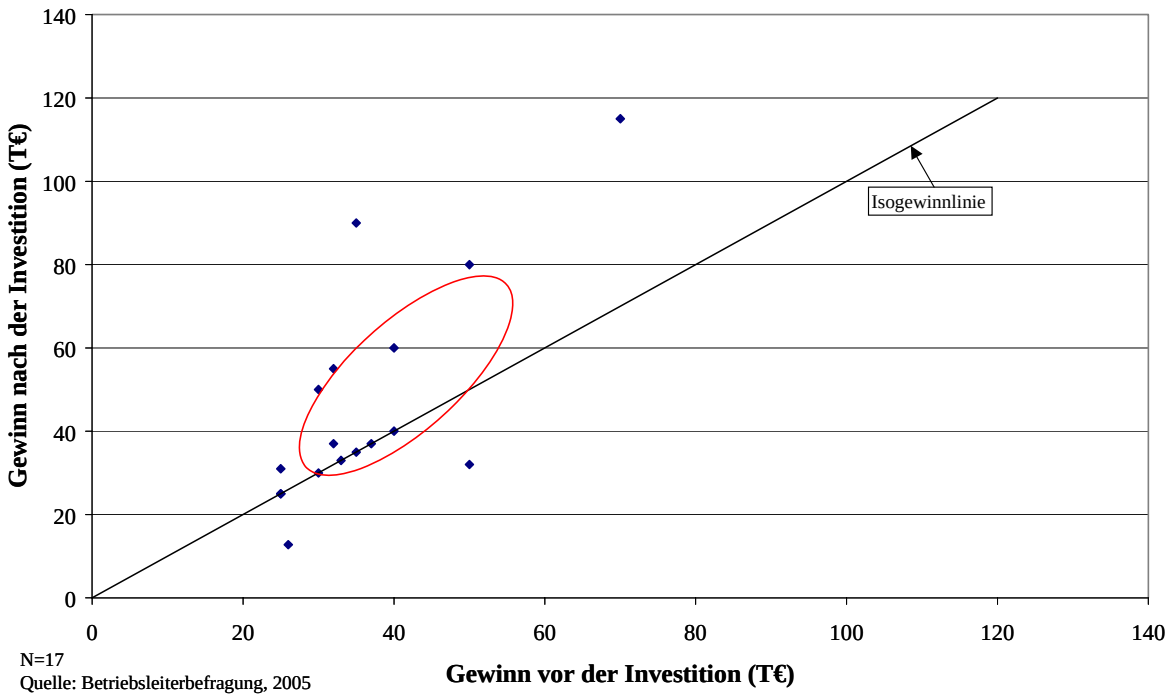
Den Eindruck, ihr Einkommen sei gesunken, haben auf der anderen Seite ausschließlich Betriebe, die in der Vergangenheit kaum investiert haben. Es ist plausibel anzunehmen, dass diese Betriebe vor der Investition in Ställen gewirtschaftet haben, die bereits abgeschrieben waren. Aus der Stallnutzung ergaben sich also vor der Investition keine Kosten. Da in Bayern/Baden-Württemberg für die geförderte große Investition im Durchschnitt nur 27 % Eigenkapital eingesetzt wurde, ergeben sich nach der Investition durch den zu leistenden Kapitaldienst im Vergleich zu früher höhere Ausgaben; das Einkommen sinkt folglich ceteris paribus[11]. Diese Zusammenhänge sind auch in den Beraterworkshops bestätigt worden.

Derartige Betriebe können also vor der Investition eine positive Gewinnentwicklung und eine positive Eigenkapitalbildung gehabt haben. Ihre langfristige Entwicklungsfähigkeit kann aber gleichwohl fraglich sein, wenn sie nach der geförderten Investition mittel- und langfristig einen geringeren Gewinn und folglich eine rückläufige Eigenkapitalbildung

[11] Aus betriebswirtschaftlicher Sicht bedeutet diese Situation, dass die Stallbauten zu schnell abgeschrieben worden sind, die Kosten der Nutzung wurden also nicht angemessen über die Zeit verteilt. Wird diese Praxis so fortgeführt, so werden die Nutzungskosten in einem wiederkehrenden Zyklus nach jeder Investition irgendwann auf null fallen, was ceteris paribus bedeutet, dass die Gewinne in der letzten Stallnutzungsphase anwachsen.

aufweisen. Folglich muss bei der Bewertung der Eigenkapitalbildung zusätzlich die Investitionstätigkeit in den letzten Jahren berücksichtigt werden. Die Abbildung 14 zeigt sehr deutlich, dass nur wenige Betriebe mit Großer Investition von denen, die Angaben gemacht haben, sinkende Gewinne verzeichneten. Der Kreis in Abbildung 14 kennzeichnet den Bereich, innerhalb dessen sich die 11 im Saarland durch die Programmevaluatoren befragten Betriebe in ihren betrieblichen Ergebnissen bewegt haben. Bei diesen handelte es sich allerdings nicht ausschließlich um Milchviehbetriebe, so dass nur gesagt werden kann, dass die Annahme einer positiven Tendenz in der Gewinnentwicklung gestützt wird. Die absoluten Werte sind nicht vergleichbar.

Abbildung 14: Gewinne vor und nach der Großen Investition in Baden-Württemberg/Bayern und im Saarland (Kreis)



Insgesamt ist also festzuhalten, dass die geförderten Unternehmen in ihrer Mehrzahl eine positive Gewinnentwicklung und eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erzielt haben und die geförderten Investitionen überwiegend erfolgreich sind. Ob und in wie weit dieser Erfolg der Förderung zuzuschreiben ist, kann damit noch nicht beurteilt werden. Diese Bewertung kann erst anhand einer Diskussion der Nettoeffekte, wie sie in Kapitel 7 erfolgt, vorgenommen werden.

Zusammenfassung

Die geförderten Großen Investitionen hatten in der Mehrzahl der Fälle einen positiven oder – zu Zeiten sinkender Milchpreise – zumindest stabilisierenden Einfluss auf die Gewinnentwicklung. Falsche Abschreibungsfristen und damit ein vor der Förderung als zu hoch ausgewiesener Gewinn, begründen zumindest bei einem Teil der Betriebe die sinkenden Gewinne nach der Investition. Auf der anderen Seite bestätigen gerade die Betriebe eine gute Einkommenswirksamkeit der Investition, die in der Vergangenheit viel investiert haben. Weder ist also ein relativ hoher Gewinn, und damit auch eine positive Eigenkapitalbildung, in jedem Fall ein Zeichen für Entwicklungsfähigkeit, noch beweist ein sinkender Gewinn nach der Investition alleine deren Misserfolg. Diese Überlegungen und die im Zuge der Förderung wachsende Gewinndiskrepanz zwischen den Betrieben zeigt, dass die Selektion der förderwürdigen Betriebe sehr schwierig ist und auch die Beurteilung des Fördererfolges (insbes. des Nettoeffektes) einer genaueren Untersuchung bedarf. Dies bestätigt eine frühere Untersuchung von FORSTNER und CLEMENS (1998) und FORSTNER (2000), in der in einer überschaubaren Zahl von geförderten Unternehmen die Einkommens- und Eigenkapitalentwicklung anhand vielfältiger Korrekturrechnungen auf der Basis von detaillierten einzelbetrieblichen Beraterinformation analysiert wurde; im Ergebnis dieser Untersuchung kamen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die erforderlichen Korrekturkalkulationen das Bewertungsergebnis entscheidend beeinflussen (können).

6.2 Rationeller Einsatz von Produktionsfaktoren

Als Instrument zur Steigerung des Einkommens dient vorrangig die Verbesserung der Produktivität. Die dafür eigentlich relevante betriebswirtschaftliche Erfolgskennzahl ist die Relation zwischen Produktionskosten und Erlösen im entsprechenden Betriebszweig. Da diese Kennzahlen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht verfügbar waren (vgl. Kap. 6.1 zur Nutzung Controlling-Instrumente), wird im Folgenden auf die Entwicklung der physischen Produktivität, namentlich die **Milchproduktion pro AK** Bezug genommen[12]. Bei der Berechnung dieser Produktivität wird in Ermangelung von spezifischeren Daten die abgelieferte Milch durch alle AK geteilt, also auch jene, die gar nicht in der Milchproduktion tätig sind. Dieser Vorbehalt ist aber für die in der Regel stark spezialisierten Milchviehbetriebe in Baden-Württemberg und Bayern nicht von großer Bedeutung.

[12] Die Steigerung der Arbeitsproduktivität kann natürlich nur solange als Erfolgsindikator verwendet werden, wie der Betrieb hier noch nicht im langfristigen Optimum wirtschaftet, die Grenzkosten der Arbeit also höher sind als die Grenzkosten anderer knapper Faktoren, namentlich des Kapitals. Von dieser Situation wird hier ausgegangen, es wird also in der physischen Produktivitätsbetrachtung vorab unterstellt, dass durch Technisierung sowie Wachstum und Realisierung positiver Skaleneffekte eine höhere ökonomische Produktivität erreicht werden kann.

Insgesamt ist der Anstieg der Produktivität im Zuge der Großen Investitionen in den untersuchten geförderten Unternehmen beachtlich: Im Durchschnitt aller Betriebe der Befragungsregion beträgt der Anstieg 59 % oder 82 t Milch je AK; das absolute Niveau beträgt gegenwärtig 242 t je AK.

Der **Gesamteffekt der Produktivitätssteigerung** setzt sich grundsätzlich aus folgenden Teileffekten zusammen:

1. In der Mehrzahl der analysierten Unternehmen steigt die **Milchleistung** infolge der Investition an. Ursache dafür sind die besseren Haltungs- und Fütterungsbedingungen der Kühe (Stichwort: TMR-Fütterung und Stallklima/Stallplätze). Die Milchleistung nach der Investition beträgt durchschnittlich 7.513 kg/Kuh/Jahr, dies ist gegenüber der Situation vorher ein Anstieg um8 %.
   Betrachtet man die Tabelle 9, in der die Vierergruppe mit der stärksten Produktivitätssteigerung der mit der geringsten Produktivitätssteigerung gegenübergestellt wird, so zeigt sich, dass diese letzte Gruppe nur eine um 75 % geringere Milchleistungssteigerung realisieren konnte.
2. In den investierenden Unternehmen erfolgte außerdem eine **Ausweitung der Kapazitäten**. Die Zahl der Kuhplätze stieg im Schnitt um 38 %[13], es gab kaum Investitionen ohne Kapazitätserweiterung. Die Tabelle 9 zeigt, dass die Betriebe mit der höchsten Produktivitätssteigerung gemessen an der Kuhzahl auch absolut die größeren Betriebe sind.
3. Milchleistungssteigerung und Kapazitätssteigerungen führen zu einer durchschnittlich um 52 % oder 154 t **erhöhten Milchproduktion pro Unternehmen**. Das Ausmaß der Produktivitätssteigerung ist aber zwischen den Betrieben sehr unterschiedlich: die drei Betriebe mit der höchsten Steigerung erreichen im Gruppenschnitt einen Anstieg von 149 % oder 185 t Milch/AK, die drei Betriebe mit der niedrigsten Produktivitätssteigerung nur einen Anstieg von 10 % bzw. 13 t Milch/AK (Tabelle 9).
4. In Baden-Württemberg/Bayern resultiert die **steigende Milchproduktion** zu etwa 24 % aus einer **steigenden Milchleistung** pro Kuh, d.h. die Betriebe sind v.a. über eine Ausweitung der Kapazitäten gewachsen. Da dies ein planbarer Faktor ist, scheinen andere Investitionsziele, wie zum Beispiel die Verbesserung der arbeitswirtschaftlichen Situation, die Ursache für geringere Produktivitätssteigerungen zu sein und die großen Unterschiede zwischen den verglichenen Gruppen in Tabelle 9 teilweise erklären.

---

[13] Dieser hohe Anstieg ist nur möglich, wenn bereits vor der Investition Quote für die zukünftige Nutzung hinzuerworben wird und/oder die Überbelegung des Stalls vor der Investition in die Kapazitätserweiterung mit eingerechnet wird. In jedem Fall ist eine so starke Kapazitätserweiterung mit der Förderung nur unter Hinnahme betriebswirtschaftlicher Zusatzkosten möglich.

5. Die Investitionen führen schließlich auch zu einer **Einsparung von Arbeitszeit**, indem z.B. die Fütterung oder die Entmistung weiter mechanisiert wird oder das Melken in (größeren) Melkständen erfolgt. Im Schnitt aller untersuchten Betriebe in Baden-Württemberg/Bayern beträgt diese Einsparung nach Betriebsleiteraussage 0,06 AK. Dies ist aber vor dem Hintergrund der gleichzeitig erfolgten starken Kapazitätserweiterungen zu sehen. Hinzu kommt das Problem der schwierigen Bemessung der Arbeitszeiten in klassischen Familienbetrieben. Die Tabelle 9 zeigt außerdem, dass die Betriebe mit starker Produktivitätssteigerung, im Gegensatz zu den anderen Betrieben, im Zuge der Investition im Schnitt 0,53 AK einsparte.

Tabelle 9: Vergleich der anhand der erzielten Produktivitätssteigerung gebildeten Gruppen geförderter Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg

		Produktivitätssteigerung (t Milch/AK)		
	Einheit	**stark** n=4	Mittelwert n=24	**gering** n=4
Produktivitätssteigerung	t Milch/AK	185	82	13
Produktivitätssteigerung	**%**	**149**	**59**	**10**
Milch pro AK (nach Inv.)	t Milch/AK	325	242	200
Zahl der Kühe (nach Inv.)	Kuhzahl	75	63	50
Milchleistung (aktuell)	**kg/Kuh**	**7.750**	**7.513**	**6.638**
Anstieg Milchleistung	kg/Kuh	1.250	517	375
Einsparung AK	AK	0,53	0,06	0,05
Anstieg Milchproduktion	t/Jahr	284	154	18
Investitionsvolumen	**€**	**275.750**	**177.583**	**89.250**
Gewinn (aktuell)	e	57.000	45.789	32.333
Gewinn-Veränderung	**€**	**25.000**	**10.162**	**6.000**

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Zusammenfassung und Fazit

1. In der süddeutschen Untersuchungsregion sind die Einsparung von Arbeitskräften bei gleichzeitiger deutlicher Steigerung der Produktion die Ursachen für hohe **Produktivitätssteigerung**. Damit einher ging aber auch eine deutliche Steigerung der Milchleistung.

2. Die Befragung gibt Hinweise darauf, dass die Betriebe, die die **stärksten Produktivitätssteigerungen** realisieren können, – zumindest gemessen an produktionstechnischen Erfolgsparametern – auch die erfolgreicheren Betriebe insgesamt sind: Sie weisen eine um ca. 60 % höhere Produktivität (t Milch/AK) auf, sie realisieren im Zuge der Investition einen stärkeren Produktivitätsanstieg und sie erzielen ein deutlich höheres Leistungsniveau je Kuh im Vergleich zu der Gruppe mit den geringsten Produktivitätssteigerungen. Auf der anderen Seite ist aber das Investitionsvolumen in der ersten Gruppe deutlich höher, Dennoch ist die Gewinnwirksamkeit ebenfalls besser.
3. Die Unterschiede sprechen dafür, dass hier eine Gruppe dynamischer Wachstumsbetriebe mit einer Gruppe konservativer Kleinbetriebe verglichen wird. Nur unter Vorgabe genauer strukturpolitischer Ziele kann entschieden werden, welche dieser Betriebstypen prioritär zu fördern sind, in jedem Fall sollte eine Fokussierung angestrebt werden.
4. Die Frage, ob und inwiefern die erzielten **Produktivitätssteigerungen** betriebswirtschaftlich **rentabel** erreicht wurden, muss zunächst offen bleiben. Der Zusammenhang zwischen angegebener Gewinnentwicklung und Produktivitätssteigerung in der Befragung ist recht lose[14]. Andererseits sind bei den obigen Vergleichsgruppen klar die mit der hohen Produktivitätssteigerung auch die, die ihren Gewinn überdurchschnittlich stark steigern konnten.
5. Jeder Versuch der Politik, das **betriebliche Wachstum zu begrenzen**, muss angesichts der zentralen Bedeutung des Wachstums für die Realisierung von Rationalisierungsreserven als absolut kontraproduktiv angesehen werden[15]. Dies gilt umso mehr, als 25 % der Betriebe mit Großer Investition gesagt haben, sie hätten ohne diese Restriktion größer gebaut und die Hälfte, ihr alter Stall sei vor der Investition überbelegt gewesen[16].

---

[14] Der Korrelationskoeffizient zwischen der absoluten Produktivitätssteigerung und relativer Gewinnentwicklung beträgt über alle befragten Betriebe mit Großer Investition hinweg nur 0,32. Das heißt vereinfacht gesagt, nur 32% der Gewinnentwicklung werden durch die Produktivitätssteigerung erklärt.

[15] Die Betreuer im Saarland bestätigen, dass die Wachstumsbeschränkungen sich entwicklungshemmend auf die Betriebe auswirken (Anhang 3). Sie geben an, dass die Betriebe ohne Beschränkungen größer gebaut hätten. Tatsächlich haben im Saarland nach Ergebnis der Befragung der Programmevaluatoren 91 % der geförderten Betriebe ihre Kapazitäten erweitert (nur einer von elf Befragten nicht).

[16] Da die Referenzmenge vor der Investition nachgewiesen werden muss und die erlaubte Stallgröße sich weitgehend am Status Quo bemisst, ist eine Überbelegung trotz der Produktivitätsverluste rational.

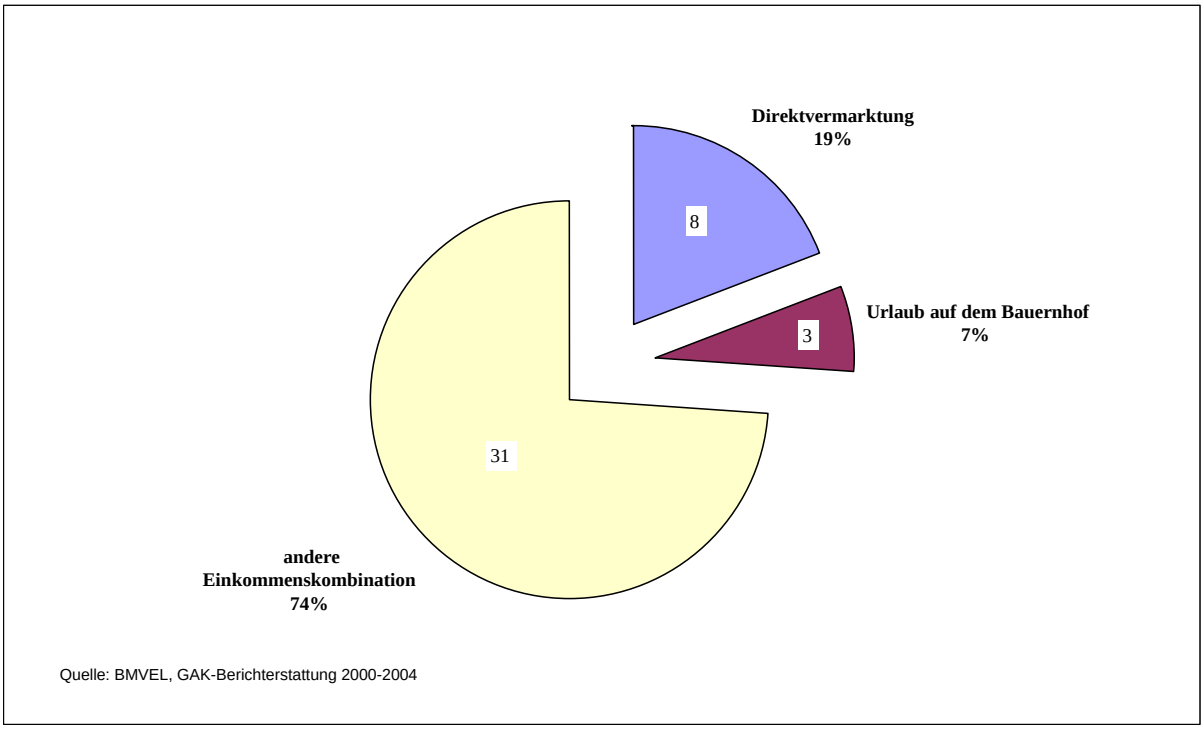
6.3 Diversifizierung und Verlagerung der Produktion

a) Diversifizierung

Die Diversifizierung der Einkommensquellen durch landwirtschaftsverwandte oder -fremde Tätigkeiten hat bei der AFP-Förderung im Saarland nach Aussagen der Betreuer nur eine untergeordnete Bedeutung. Diversifizierung wird auch nicht als Ausweg für die Landwirte gesehen, weil unternehmerisches Denken diesen eher fremd sei (Anhang 3). Der Anteil der förderfähigen Investitionsvolumina der Diversifizierung im AFP schwankt aber zwischen 0 und 37 % in den einzelnen Jahren von 2000 bis 2004, wenn man die GAK-Daten zugrunde legt (vgl. Tab 3 in Kap. 4).

Insgesamt wurden 42 Fälle gefördert (14 % aller Förderfälle), 28 davon alleine in 2004 (35 % der Förderfälle des Jahres). 31 % waren Große Investitionen. Drei Viertel der geförderten Diversifizierungsinvestitionen entfallen nicht auf die klassischen Bereiche Urlaub auf dem Bauernhof und Direktvermarktung (Abbildung 15). Die meisten der in 2004 geförderten Diversifizierungen sind wahrscheinlich auf Photovoltaikanlagen zurückzuführen.

Abbildung 15: Diversifizierungsinvestitionen im Saarland



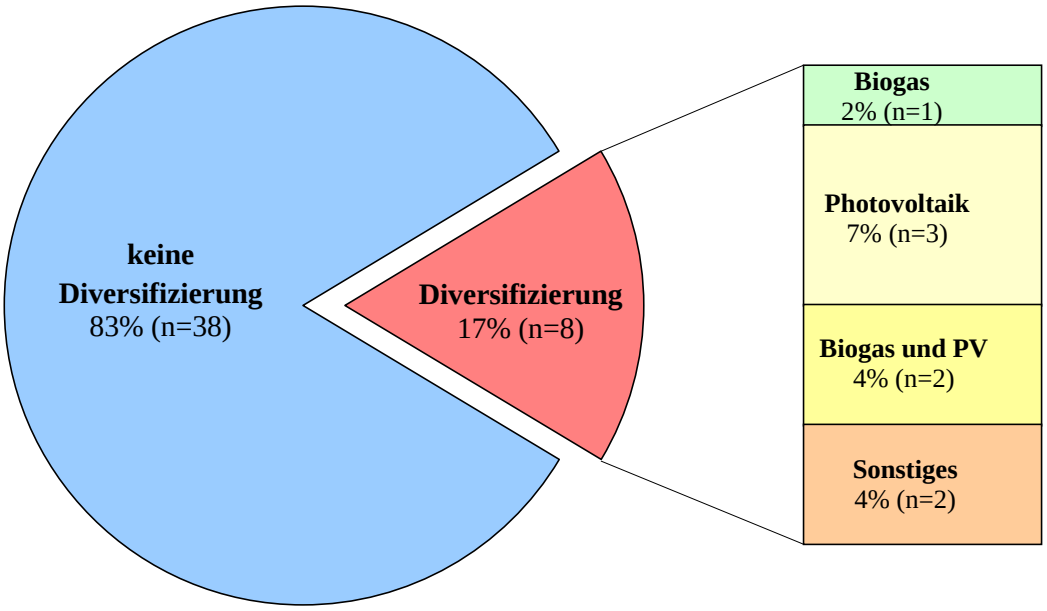
Die Abgrenzung der Position „Diversifizierung“ in den GAK-Statistiken ist nicht ganz unproblematisch. Zum Beispiel werden reine Pferdeställe oft unter „Sonstigen Stallbauten“ erfasst. In der Tat gibt es im Saarland inzwischen einige spezialisierte Pferdebetriebe,

so dass es hier bei weiteren Investitionen auch nicht mehr angebracht ist, von „Diversifizierung“ zu sprechen.

Die Betriebsleiterbefragung berücksichtigt den Bereich Diversifizierung durch ihre thematische Schwerpunktsetzung im Milchbereich bei den Großen Investitionen nur unzureichend, da Diversifizierungsinvestitionen häufig auch mit umfangreichen baulichen Tätigkeiten verbunden sind und daher ebenfalls oft im Rahmen von Großen Investitionen gefördert werden. Hinzu kommt, dass die Befragungsregion weder touristisch besonders interessant ist, noch im Einzugsbereich großer Städte liegt. Nur ein befragter Betriebsleiter (von insgesamt 36 geförderten) sieht nennenswerte positive Effekte der geförderten Investition im Bereich der Diversifizierung. Dabei handelt es sich um einen Landwirtschaftsbetrieb, der in die Gemüseproduktion mit Direktvermarktung als neues Standbein eingestiegen ist.

Die geringe Relevanz von „klassischen“ Diversifizierungsaktivitäten zeigt sich auch in den Antworten der Betriebsleiter auf die Frage nach den zukünftigen Plänen (Abbildung 16).

Abbildung 16: Künftige Diversifizierungspläne der befragten Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Zwar beabsichtigen acht der insgesamt 46 erhobenen Betriebe (einschl. der 10 nicht-geförderten) mehr oder weniger konkret, ihren Betrieb künftig zu diversifizieren, doch liegt der Schwerpunkt eindeutig im Bereich erneuerbarer Energien (Abbildung 16). Dies korrespondiert mit einer repräsentativen Umfrage des Marktforschungsinstitutes Produkt + Markt vom Dezember 2004, wonach jeder sechste Betrieb in den kommenden zwei bis drei Jahren eine Veränderung des Betriebsschwerpunktes plant und dabei häufig im Bereich erneuerbarer Energien (Agra-Europe 3/05). Diese Ergebnisse decken sich also mit den Erfahrungen im Saarland. Allerdings wurden hier aufgrund der De-minimis-Regelung Biogas-Investitionen bisher kaum gefördert (zwei bis Mitte 2005), obwohl dieser neue Betriebszweig von den Betreuern durchaus als Alternative für Ackerbaubetriebe angesehen wird.

b) Verlagerung der Produktion

Bereits die Zwischenbewertung des AFP zeigte, dass die Verringerung von Überschussprodukten durch eine Produktionsverlagerung nicht das Ziel der Investitionsförderung ist. Vielmehr wird insbesondere im Bereich Milchproduktion angestrebt, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe durch Aufstockung der Produktion zu unterstützen.

c) Fazit

Bislang spielt die Diversifizierung in der Investitionsförderung eine untergeordnete Rolle; lediglich regional (z. B. Großraum Saarbrücken) haben Investitionen zum Aufbau nichtlandwirtschaftlicher oder landwirtschaftsnaher Standbeine, vor allem im Pferdebereich, eine größere Relevanz. Künftig erwägt jedoch ein gewisser Anteil der Betriebe Diversifizierungsinvestitionen, vor allem in Bereich erneuerbarer Energien.

6.4 Qualität

Die Verbesserung der Prozessqualität wird in den Kapiteln Umweltschutz (6.6), Arbeitsbedingungen (6.7) und Tierschutz (6.8) differenziert behandelt. Das vorliegende Kapitel befasst sich daher ausschließlich mit der Verbesserung der Produktqualität und deren Bedeutung für die geförderten Betriebe.

a) Qualitätseffekte bei den befragten Betrieben

Knapp die Hälfte der befragten Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern, die eine **Große Investition** im **Milchbereich** durchgeführt haben (n=24) gibt an, die Investition habe einen positiven Effekt auf die Produktqualität gehabt. Von diesen zehn Betrieben haben sich bei einem die Inhaltsstoffe verbessert. Bei neun Betrieben konnten die Zell- und Keimzahlen reduziert werden.

Bei **Kleinen Investitionen** (n=12) beträgt der Anteil der Betriebe mit positiven Qualitätseffekte ein Viertel. Von diesen drei Betrieben hat einer eine bessere Futterqualität erreicht und einer hat jetzt vitalere Kälber. Beides fällt nur bedingt unter verbesserte Produktqualität. Ein Betrieb hat im Zuge der Investition die Anforderungen für eine Teilnahme bei Neuland, einem Verband, der für artgerechte Tierproduktion einsteht, erfüllen können.

Aus den Antworten wird deutlich, dass es in der Milchproduktion in den Jahren 2000/2001 zum Teil noch Potenzial zur Qualitätsverbesserung im Bereich der Keim- und Zellzahlen und eingeschränkt im Bereich der Inhaltsstoffe gab. Im Saarland haben aber inzwischen praktisch alle entwicklungsfähigen Betriebe auf Laufstallhaltung und moderne Melktechnik umgestellt. Das Optimierungspotential im Bereich der Milchproduktion wird sich dadurch stark verringert haben.

b) Auswirkungen der Qualitätsverbesserung

Vor allem auch aufgrund der Teilnahme an QM-Programmen steigen die Anforderungen der Molkereien an die Qualität der abgelieferten Milch. Die Verbesserung der Milchqualität in den Betrieben bedeutet daher in der Regel auch eine Sicherung des Produktabsatzes. Ein Betrieb hat sich außerdem über die Vermarktung über Neuland einen gänzlich neuen Absatzweg erschlossen.

Allerdings können die befragten Betriebe nur im Ausnahmefall ihr Einkommen durch die Qualitätsverbesserung steigern. Von den insgesamt 18 Betrieben in Baden-Württemberg/Bayern, die angeben, sie hätten ihr Einkommen durch die Investition steigern können, schreibt nur einer diesen Effekt höheren Auszahlungspreisen aufgrund verbesserter Inhaltsstoffe zu.

c) Schlussfolgerungen

Investitionen in ökonomisch effiziente Produktionsweisen in der **Milchproduktion** (Laufstall, Melkstand, Fütterungstechnik) ermöglichen den Betrieben die Einhaltung der bestehenden Qualitätsmindeststandards. Es handelt sich also um einen positiven externen Effekt effizienter Produktionsformen. Die Einhaltung der Mindeststandards sichert den Milchabsatz.

Die Verwirklichung höherer Qualitätsstandards lohnt sich für die Produzenten nur, wenn von der abnehmenden Hand entsprechend höherpreisige Teilmärkte bedient werden können. Ob sich also z.B. ökologische Produktion, die reine Heufütterung für Käseproduktion oder die Erfüllung der Hygienestandards für Rohmilchprodukte lohnt, hängt von der Nachfrage nach besonderen Qualitätsprodukten und der sich daraus ergebenden Vermarktungsstruktur ab.

Wenn die Nachfrage nach Rohstoffen mit höherer Qualität nicht gegeben ist, stellt die punktuell wirksame Investitionsförderung nicht das richtige Anreizinstrument dar, weil für das Erreichen besonderer Qualität laufende Managementbemühungen gefragt sind. Eine entsprechende Nachfrage und funktionierende Vermarktungsstrukturen für die betroffenen Teilmärkte hingegen schaffen Marktanreize für die Produktion von Produkten hoher Qualität. Der richtige Ansatzpunkt für eine Förderung unter dem Qualitätsziel scheint also eher im Absatzbereich zu liegen.

6.5 Arbeitsplätze

Arbeitsplätze können geschaffen oder gesichert werden durch den Erhalt von Betrieben, die Neueinstellung von Beschäftigten in etablierten Betrieben oder durch die Erschließung neuer Märkte und das Entstehen völlig neuer Beschäftigungsbereiche.

Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe

Über 40 % der befragten Betrieb mit einer Großen Investition in Bayern/Baden-Württemberg haben angegeben, dass sie ohne die Förderung keine Investition durchgeführt hätten (vgl. Abb. 20, Kap. 7.1). Für einen Großteil dieser Betriebe hätte das mittelfristig das Ausscheiden aus der Produktion bedeutet. Es existiert also ein positiver Bruttoarbeitsplatzeffekt der Förderung. Die folgenden Überlegungen machen aber deutlich, dass ein Nettoarbeitsplatzeffekt in der Milchproduktion höchstens durch einen Abstrich bei einem anderen Ziel der Förderung, nämlich der Maximierung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in ihrer Gesamtheit, erkauft werden kann.

Die erhobenen geförderten Betriebe in Baden-Württemberg/Bayern hatten nach der Investition eine durchschnittliche Größe von etwa 65 Milchkühen. Nach den Buchführungsergebnissen der Testbetriebe Baden-Württembergs für 2003/2004 hatten die Betriebe mit über 80 Kühen mit einem Gewinn pro nicht entlohnter AK von 33.452 € aber im Schnitt ein besseres Ergebnis als die Betriebe der kleineren Größenklassen. Da die Betriebe mit den unvermehrbaren Faktoren Boden und Quote wirtschaften, bedeutet es, wenn durch die Förderung kleinere Betriebe in der Produktion gehalten werden, dass anderen das Hineinwachsen in effizientere Strukturen erschwert wird. Insgesamt gaben 45 % der befragten Betriebe in Baden-Württemberg/Bayern an, dass sie weiterhin wachsen wollen. Wenn sie dieses Vorhaben verwirklichen, können sie das aber nur dann, wenn wieder andere Betriebe aus der Produktion ausscheiden. Langfristig ist also ein positiver Nettoarbeitsplatzeffekt in diesem Bereich nur durch staatliche Dauersubventionierung möglich.

Aus regionaler Sicht ist ein positiver Nettoeffekt nur dann zu erreichen, wenn auch die Förderung regional fokussiert wird und so die Wettbewerbsposition der Betriebe in den

entsprechenden strukturschwachen Regionen gegenüber der in andern Regionen gestärkt wird.

Arbeitsverfassung und Neueinstellung von Arbeitskräften

Die Förderung hat in den erhobenen Betrieben in Baden-Württemberg/Bayern nicht zu einer Einstellung von mehr Fremdarbeitskräften geführt; die Betriebsleiter planen auch für die nächsten 10 Jahre im Schnitt keine Ausdehnung der Arbeitskapazitäten. Insofern reicht der Bruttoarbeitsplatzeffekt nicht über den Erhalt der sowieso schon vorhandenen Arbeitsplätze hinaus.

Hätten einige der befragten Betriebleiter ohne Förderung ihren Betrieb auf der anderen Seite tatsächlich kurz- oder mittelfristig aufgeben müssen, so betrüge auch dann der negative Nettoarbeitsplatzeffekt nicht 100 %, da die um die frei werdenden Faktoren wachsenden Betriebe ihre Arbeitskapazitäten erweitern müssten. Aufgrund der höheren Arbeitsproduktivität der größeren Betriebe würde aber ein Nettoarbeitsplatzverlust eintreten. Da wachsende Familienbetriebe immer häufiger zusätzliche Fremd-Arbeitskräfte einstellen, verändert sich tendenziell die Struktur der Arbeitsverfassung. Tatsächlich wächst in den alten Bundesländern nur eine Gruppe von Arbeitskräften in der Landwirtschaft beständig an, und zwar die der ständigen und besonders der nicht-ständigen familienfremden Arbeitskräfte (Agrarbericht 2005, S. 85).

Neue Einkommensstandbeine

Zwar sind die Förderung des Strukturwandels und der Erhalt von Arbeitsplätzen zwei Ziele, die in weiten Bereichen in einer Konkurrenzbeziehung zueinander stehen, doch im Bereich der Einkommensdiversifizierung und der Nischenproduktion könnte theoretisch der Markt in einigen Bereichen noch ausgeweitet werden und so zum Entstehen neuer Nettoarbeitsplätze beitragen. Da von den erhobenen Betrieben im Rahmen der Förderung keine Diversifizierung vorgenommen wurde (vgl. Kap. 6.3), lässt sich anhand der Erhebungsdaten zu den Arbeitsplatzeffekten in diesem Bereich nichts sagen. Um hier zu einer Aussage über Nettoeffekte zu kommen, wäre zudem eine regionale Betrachtung nötig, um Verdrängungs- und Multiplikatoreffekte in die Analyse mit einzubeziehen. Insbesondere in strukturschwachen Gebieten mit großen Arbeitsmarktproblemen ist allerdings die Diversifizierung angesichts ihrer Konzentration auf bestimmte Regionen (vgl. Kap. 6.3) keine reale Alternative für die meisten Betriebe.

Fazit

Zusätzliche Arbeitsplätze können bei einer Nettobetrachtung nur dann entstehen, wenn das Produktions-, Verarbeitungs- oder Dienstleistungsvolumen ausgedehnt werden kann und nicht zu Lasten anderer bereits bestehender Unternehmen geht. Da die Milchproduktion durch die Quote reglementiert ist und landwirtschaftliche Betriebe mit dem unvermehrba-

ren Faktor Boden wirtschaften, bedeutet die Ausdehnung des einen Betriebs gleichzeitig die Schrumpfung oder das Ausscheiden anderer Betriebe.. Auch in den verschiedenen Diversifizierungsbereichen (v.a. Direktvermarktung, Urlaub auf dem Bauernhof) geht es teilweise um subventionierten Verdrängungswettbewerb. Netto-Arbeitsplatzeffekte können somit nur dann sachgerecht erfasst werden, wenn auch die Effekte bei direkt oder indirekt betroffenen nicht-geförderten Betrieben in die Analyse einbezogen werden. Generell kann jedoch gesagt werden, dass die Förderung des Kapitaleinsatzes zu einer Substitution des Arbeitseinsatzes führt, die zwar einzelwirtschaftlich Arbeitsplätze schaffen oder sichern kann, aber sektoral unter den gegenwärtigen Bedingungen zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führt.

6.6 Umweltschutz

Die Vermeidung oder Verringerung von Umweltbelastungen in Folge der Agrarproduktion ist eines der Ziele des AFP. Eine Reihe von umweltpolitischen Parametern wie z.B. der Nachweis ausreichender Güllelager-Kapazitäten werden durch die Förderbedingungen explizit zur Voraussetzung der Förderung. Im Fall der Maschinenförderung sind umweltpolitische Verbesserungen ebenfalls eine unmittelbare Voraussetzung für die Gewährung eines Zuschusses. Da Fälle von Maschinenförderung nicht in der Betriebsleiterbefragung in Baden-Württemberg/Bayern vorkamen, werden diese nur unter Kap. 7 (Gesamtbetrachtung) im Unterabschnitt „Kleine Investitionen“ angesprochen. Angesichts der im Untersuchungskonzept gewählten Fokussierung (vgl. Kap. 2) stehen die Umweltwirkungen der Agrarinvestitionsförderung nicht im Mittelpunkt der Untersuchung; die nachstehend dokumentierten Resultate geben folglich nur einen groben Überblick über die erzielten Wirkungen.

Ergebnisse und Analysen für Baden-Württemberg/Bayern

Etwa 10 % (n=4) der befragten geförderten Betriebsleiter (n=36) geben an, dass mit der geförderten Investition ein positiver Umwelteffekt verbunden ist. Die mit den geförderten Investitionen erzielten positiven Wirkungen resultieren fast ausschließlich aus der verlängerten Güllelagerung. Es sollte angemerkt werden, dass es sich bei den Angaben nicht um beobachtete, sondern um vermutete Umweltschutzwirkungen handelt. Eine Beurteilung der Netto-Umweltwirkung eines Stallneubaus ist auf der Basis der vorhandenen Daten nicht möglich.

Insbesondere wurde nicht explizit nach negativen Umweltwirkungen gefragt. Diese sind aber grundsätzlich – zumindest in begrenztem Umfang – zu erwarten, wenn z.B. eine zusätzliche Versiegelung von Flächen stattfindet. Von daher müssen vor einer abschließenden Bewertung der Umweltwirkungen der Investitionsförderung noch eingehendere, vertiefende Analysen über die ökologisch relevanten Implikationen angestellt werden.

Allein auf Basis der vorliegenden Befragungsdaten ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die positiven Umweltwirkungen der Förderung von Großen Investitionen im Milchviehsektor gemessen an der Zahl der relevanten Fälle eher sehr begrenzt sind.

Zusammenfassung und Fazit

Zu den Netto-Umweltwirkungen von Stallneubauten kann die vorliegende Untersuchung keine Aussagen treffen. Durch die Definition bestimmter Förderbedingungen, wie der GV-Grenze und der erhöhten Güllelagerkapazität, kann diese Netto-Bilanz unter Umständen verbessert werden. Inwiefern diese Regelungen tatsächlich umweltbezogene Problembereiche tangieren und ihre Durchsetzung auch reale Auswirkungen zeigt[17] kann durch die vorliegende Bewertung ebenfalls nicht beurteilt werden. Die hierzu notwendige fachspezifische Analyse sollte Bestandteil einer fundierten Ex-Ante-Analyse sein.

6.7 Arbeitsbedingungen

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf landwirtschaftlichen Betrieben ist traditionell eines der zentralen Ziele der Investitionsförderung. Insbesondere in den ohnehin arbeitsintensiven Milchviehbetrieben hat die Erleichterung der Arbeit häufig einen zentralen Stellenwert. Da aber von einer engen Korrelation zwischen Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen einerseits und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen andererseits ausgegangen wurde, hat das Thema Arbeitsbedingungen in der Betriebsleiterbefragung nur eine relativ geringe Bedeutung erhalten. Die nachstehend skizzierten Wirkungen können folglich nur eine grobe Übersicht über den Stellenwert von verbesserten Arbeitsbedingungen im Spektrum der Förderwirkungen vermitteln.

Ergebnisse und Analysen für Baden-Württemberg/Bayern

70 % (n=26) der in Baden-Württemberg/Bayern analysierten 36 geförderten Investitionsprojekte haben nach Einschätzung der befragten Betriebsleiter eine **Verbesserung der Arbeitsbedingungen** nach sich gezogen (vgl. Kap. 7, Abb. 18, Förderwirkungen). Etwa 70 % der Verbesserung der Arbeitsbedingungen entstehen durch eine geringere körperliche Belastung der Arbeit.

Die Verringerung von körperlich schwerer Arbeit geschieht in der Regel durch die **Mechanisierung dieser Arbeiten** wie z.B. dem Übergang von der Fütterung der Kühe per Hand zum Einsatz eines Futtermischwagens auf einem befahrbaren Futtertisch. Analoge

[17] Es wurde von Beratern und Experten immer wieder berichtet, dass die GV-Grenze als Förderbedingung zur Hinzupacht weit entfernter Flächen führt, die dann aufgrund der großen Entfernung zur Gülleausbringung nicht genutzt werden.

Beispiele sind die Einführung der Schubstangen-Entmistung oder von Spaltenböden sowie der Übergang vom Melken in der Anbindehaltung zum Melkstand. An diesen Beispielen wird deutlich, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingung i.d.R. **einhergeht mit einer Rationalisierung**, weil die genannten Arbeiten in kürzerer Zeit erledigt werden. Rationalisierung ist aber wiederum ein originär betriebswirtschaftliches Ziel. Diese These wird auch durch die Betriebsleiterbefragung gestützt: Von denjenigen, die ihre Kapazitäten ausgedehnt haben, geben über 90 % an, dass sich infolge der Investition auch ihre Arbeitsbedingungen verbessert haben.

Zusammenfassung und Fazit

1. Die Arbeitsbedingungen konnten sowohl bei Großen als auch bei Kleinen Investitionen in **70 % der untersuchten Förderfälle** durch die geförderten Investitionen deutlich verbessert werden.
2. In erster Linie sind die Verbesserungen **positive externe Effekte der Rationalisierung** (Stichwort: Mechanisierung) bzw. betriebswirtschaftlich ohnehin erstrebenswerte Optimierungen, die kein originäres Förderziel darstellen müssten.

6.8 Tierschutz

Die Realisierung von Tierschutzzielen hat spätestens seit 2000 bei der Formulierung und Umsetzung der Agrarinvestitionsförderung an Bedeutung gewonnen. Deutlichster Ausdruck dieses Bedeutungszuwachses ist die Einführung der Anlage 2 der Rahmenverordnung, in der für die Einhaltung höherer als der gesetzlichen Tierschutzstandards eine Aufstockung der Förderung ausgelobt wird. Die Befragungsergebnisse werfen einzelne interessante Schlaglichter auf die mit der Förderung verbundenen Effekte in punkto Tierschutz.

Ergebnisse und Analysen für Baden-Württemberg/Bayern

Von den 32 geförderten Investitionen, bei denen überhaupt die Tierhaltung betroffen ist und folglich Verbesserungen im Tierschutz grundsätzlich möglich sind, geben 28 (ca. 90 %) Betriebsleiter an, dass die Investition einen Fortschritt in Sachen Tierschutz erbracht hat. Die Bereiche, in denen diese Fortschritte auftreten, sind

– verbesserter Status von Gelenken und Klauen,

– Verbesserung der Eutergesundheit sowie

– sinkende Remontierungsraten.

Die von den Betriebsleitern dokumentierten Wirkungen zeichnen sich dadurch aus, dass es sich ausnahmslos um zentrale wirtschaftliche Parameter der effizienten Milchproduktion

handelt: Abgänge in Folge von Klauen-Krankheiten sowie von Eutererkrankungen sowie Remontierungsraten sind entscheidende Stellgrößen für die Senkung von Produktionskosten (HEMME et al., 2003). D.h. diese Fortschritte im Sinne des Tierschutzes sind zugleich auch wirtschaftliche Fortschritte; bei der betriebswirtschaftlichen Optimierung von Milchviehbetrieben fällt diese Verbesserung des Tierschutzes als positiver externer Effekt an.

Die sehr verbreiteten positiven Tierschutzwirkungen hängen auch damit zusammen, dass 75 % der analysierten Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen eine Umstellung von der Anbindehaltung auf den Laufstall vorgenommen haben. Bekanntlich zeichnet sich der Laufstall gegenüber dem Anbindestall durch erhebliche arbeitswirtschaftliche Vorzüge aus und erlaubt deshalb eine deutliche Steigerung der Arbeitsproduktivität. Dass die Kühe in diesem Zusammenhang von mehr Bewegung, besseren Luft- und Lichtverhältnissen sowie größerem Liegekomfort profitieren, ist aus Sicht der Landwirte ein angenehmer und überdies wirtschaftlich positiver Nebeneffekt. Sobald die Umstellung auf Laufställe allerdings weitgehend abgeschlossen sind, sind bei zukünftigen Investitionen geringere Tierschutzwirkungen zu erwarten.

Zusätzliche Kosten entstehen den Betrieben durch die Tierschutzanforderungen nach Berateraussagen in der Milchproduktion in weiten Bereichen nicht in nennenswertem Umfang, es ist aber angesprochen worden, dass das geforderte Tier-Fressplatzverhältnis zu Mehrkosten führt. Dies sei insbesondere deshalb der Fall, weil es dazu führen kann, dass nur ein zweireihiger Stall statt eines mehrreihigen gebaut wird. Mit Blick auf die nicht untersuchten Entwicklungen in Veredelungsbetrieben ist zu ergänzen, dass die Erfüllung der geforderten Tierschutzstandards der Förderung hier für die Betriebe mit sehr viel höheren Kosten verbunden ist, so dass eine Analyse vermutlich zu grundsätzlich anderen Einschätzungen käme.

Insgesamt kann aber davon ausgegangen werden, dass der überwiegende Teil der Verbesserungen des Tierschutzes nicht ursächlich der Investitionsförderung zugeschrieben werden kann, weil sie grundsätzlich auch erzielt worden wären, wenn die Betriebe ohne Förderung investiert hätten (vgl. Abschnitt 7). Nur in den Fällen, in denen ohne Förderung keine vergleichbare Investition stattgefunden hätte, wären diese Verbesserungen nicht erreicht worden.

Zusammenfassung und Fazit

1. In der **deutlichen Mehrzahl** der Fälle findet im Zuge der geförderten Investitionen eine **Verbesserung des Tierschutzniveaus** statt. Im Vordergrund steht dabei die verbesserte Bewegungsmöglichkeit der Kühe sowie der sonstige Kuhkomfort (Liegebereich, etc.). Wie diese Verbesserungen aus der Sicht des Tierschutzes zu bewerten sind, muss an dieser Stelle offen bleiben.

2. Angesichts des positiven ökonomischen Werts dieser Verbesserungen für die landwirtschaftlichen Unternehmer, muss von einem positiven externen Effekt einer ohnehin stattfindenden Modernisierung gesprochen werden. Folglich sind sie nur in Ausnahmefällen kausal der Investitionsförderung zuzurechnen.

6.9 Junglandwirteförderung

Im Saarland besteht nach Aussagen von Betreuern und Experten im Ministerium ein gravierendes Nachfolgeproblem. Die sich derzeit in der Ausbildung befindlichen Hofnachfolger könnten nur einen kleinen Bruchteil der jetzt noch in der Produktion befindlichen Betriebe bewirtschaften. Als Grund für diese Zurückhaltung wird die zur Zeit nicht gegebene Rentabilität der Betriebe gesehen (Anhang 3). Gleichzeitig wurde in den Gesprächen im Saarland deutlich, dass der Erhalt der flächendeckenden Landwirtschaft in einigen Regionen nicht mehr gewährleistet werden kann. Insofern müsste hier, wenn dieses Ziel besteht, sichergestellt werden, dass bestehende landwirtschaftliche Betriebe in bestimmten Umfang weitergeführt werden.

Die Wirkungen der Junglandwirteförderung können anhand von Sekundärdaten zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bewertet werden. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass sich die Altersstruktur innerhalb der Landwirtschaft in den vergangenen zehn Jahren verbessert hat (HEMMERLING, 2005, S. 15-16). In den Betriebsleiterbefragungen und im Beraterworkshop wurde diese spezielle Förderung thematisiert. Aus diesen Quellen stammen die nachfolgend dargestellten Ergebnisse.

a) Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung in Baden-Württemberg/Bayern und des Beraterworkshops

Von den befragten Betriebsleitern in Baden-Württemberg/Bayern mit AFP-Förderung haben rund zwei Drittel (Große Investitionen: 71 %; Kleine Investitionen: 67%) bereits die Junglandwirteförderung in Anspruch genommen. Teilweise liegt die Förderung bei den befragten Betrieben schon relativ lange zurück. Nur ein Drittel hat erst nach 1999 eine derartige Spezialförderung erhalten.

Die Auswertung der Befragung zeigt, dass aus Sicht der Betriebsleiter in 75 % der Fälle kein Einfluss der Junglandwirteförderung auf die betriebliche Entwicklung besteht (Abbildung 17). Dieses Ergebnis wird in der Tendenz durch die Befragungen in den anderen Befragungsregionen untermauert. Es gab keinen Fall, bei dem der Betriebsleiter ohne Junglandwirteförderung den Betrieb nicht übernommen oder fortgeführt hätte. In einem Fall wurde auf Empfehlung eines Beraters eine lange Liste von Einzelinvestitionen im Technikbereich gefördert, um die Auflagen für die Junglandwirteförderung (mind. 50.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) zu erreichen. Die Ergebnisse der Befra-

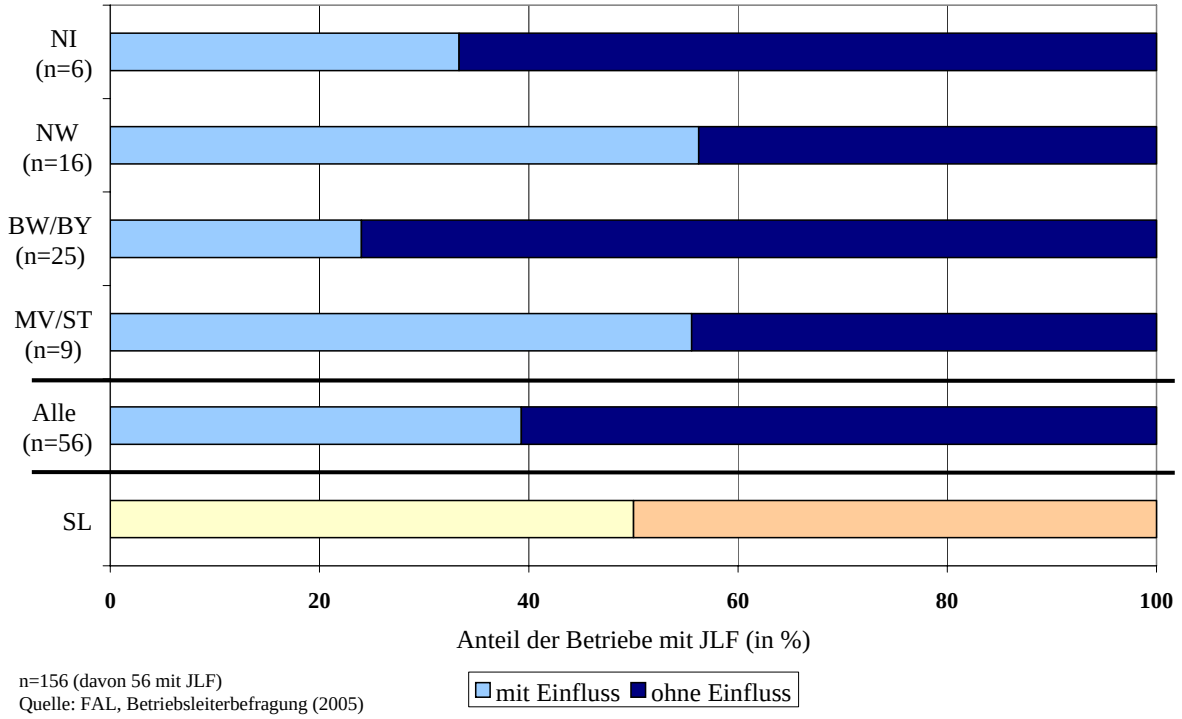
gung der Programmevaluatoren im Saarland sind eingefügt, sind aber nur eingeschränkt vergleichbar, da nicht genauer bekannt ist, was hinter den Antworten steht. Hier haben 50 % der Befragten, die eine Junglandwirteförderung erhalten haben, angegeben, diese habe einen Einfluss auf ihre betriebliche Entwicklung gehabt.

Aus Sicht der Betreuer im Saarland bewirkt die Junglandwirteförderung in ihrer jetzigen Ausgestaltung vor allem Mitnahmeeffekte. Demnach sind Nachfolger in der Übernahmephase oftmals nicht in der Lage, zu den sonstigen Belastungen auch noch eine Große Investition durchzuführen, an die die Förderung gekoppelt ist. Außerdem sei die Förderung zur Zeit viel zu gering um eine Anreizwirkung zu entfalten (Anhang 3).

b) Existenzgründungsförderung

Die Förderung von Neueinsteigern in die Landwirtschaft spielte bei den befragten Betrieben keine nennenswerte Rolle, weder von Seiten älterer Betriebsinhaber noch von Seiten jüngerer Betriebsübernehmer. Lediglich in einem Fall handelte es sich um eine Neuansiedlung mit Betriebsgründung durch eine GbR, wobei ein bestehender Betrieb übernommen wurde. Eine speziell auf die Betriebsgründung abgestimmte Befragung erfolgte nicht.

Abbildung 17: Beurteilung des Einflusses der Junglandwirteförderung auf die betriebliche Entwicklung durch die Betriebsleiter



n=156 (davon 56 mit JLF)
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

c) Fazit

Eine flächendeckende Junglandwirteförderung ist von ihrer grundsätzlichen Ausrichtung her angesichts des notwendigen Strukturwandels nicht angebracht, da sie einen zusätzlichen Anreiz für junge Menschen darstellt, einen Hof zu übernehmen. Sollten regional Probleme bei der Aufrechterhaltung der flächendeckenden Landbewirtschaftung bestehen, so sollte gezielt in diesen Regionen eingegriffen werden. Die Junglandwirteförderung entfaltet aufgrund der relativ geringen Förderhöhe jedoch **nur marginale Wirkungen** im Hinblick auf die strukturelle Entwicklung der Betriebe. Angesichts der massiven Rentabilitätsprobleme, die die Nachfolger davon abhalten, den Betrieb zu übernehme, scheint die punktuelle Junglandwirteförderung grundsätzlich nicht das richtige Instrument zu sein, um eine flächendeckende Landbewirtschaftung, so sie denn angestrebt wird, zu gewährleisten.

7 Gesamtbetrachtung

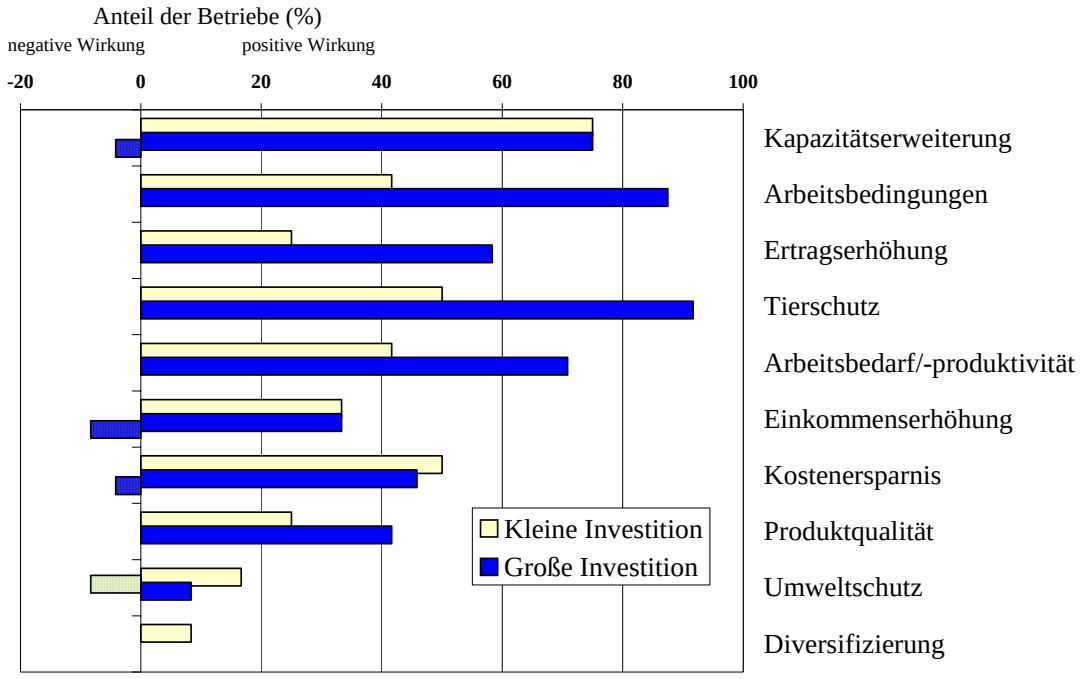
Im folgenden Abschnitt wird ausgehend von einer Zusammenfassung der bisher analysierten Brutto-Wirkungen der geförderten Investitionen zunächst die Zufriedenheit der in die Befragung einbezogenen landwirtschaftlichen Unternehmer mit den geförderten Projekten beschrieben und bewertet. Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie eine Ermittlung und Bewertung der Netto-Effekte der Förderung erreicht werden kann und welche Anhaltspunkte es aufgrund der Befragungsergebnisse hinsichtlich der Netto-Wirkungen der Förderungen gibt. Darauf aufbauend wird das Spezialthema „Kleine Investitionen“ aufgegriffen. Wie nachfolgend gezeigt wird, ergeben sich hinsichtlich der Netto-Wirkungen dieser Maßnahme besondere Zweifel.

Wirkungen der Investitionen im Überblick

Die vorangegangene Analyse der Wirkungen der geförderten Investitionen in den verschiedenen Dimensionen lässt sich wie folgt zusammenfassen (Abbildung 18)[18]:

[18] Die Programmevaluatoren kamen im Saarland zu einem zum Teil abweichenden Wirkungsprofil, allerdings sind die Ergebnisse aufgrund der unterschiedlichen Investitionstypen nicht vergleichbar. Insbesondere wurden sehr viel seltener Kostenersparnisse und Ertragserhöhungen in Verbindung mit der Investition gebracht.

Abbildung 18: Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Betriebsleiterbefragung in Baden-Württemberg/Bayern



n=36
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

1. Die im Rahmen einer Großen Investition geförderten Betriebe realisieren in der großen Mehrzahl der Fälle **erhebliche Wachstums- und Produktivitätssteigerungen**. Dabei ist aber auch eine **starke Streuung** dieser strukturellen Wirkungen zu verzeichnen, die die Frage aufwirft, ob durch eine schärfere Selektion der Investitionsprojekte die positiven Förderwirkungen insgesamt gesteigert werden können.
2. Die große Mehrzahl der geförderten Investitionen hat z.T. **deutliche positive Wirkungen** in den Bereichen **Arbeitsbedingungen** und **Tierschutz** erzielt. Gleichwohl ist aber deutlich geworden, dass diese Wirkungen ganz überwiegend **Kuppelprodukte der Investition** an sich sind, sie hätten sich also auch ohne gesonderte Förderung aus der Investition ergeben.
3. Die mit Hilfe der Investitionen realisierten **Einkommenseffekte** lassen sich aufgrund der Datenlage (v.a. fehlende oder ungenaue Angaben zu Gewinn und Einkommen) sowie aufgrund der Änderung externen Rahmenbedingungen (z.B. Milchpreis, Witterung) nur sehr vage ermitteln; die präsentierten Zahlen sind mit großer Vorsicht zu interpretieren und müssen vor dem Hintergrund der allgemein negativen Entwicklung im Milchbereich bewertet werden. Unter Berücksichtigung dieser Beschränkungen zeigt die Befragung, dass gut zwei Drittel der mit einer **Großen Investition** geförderten Betriebe ihren Gewinn steigern konnten, wobei nur ein Drittel der Betriebsleiter dies unmittelbar der geförderten Investition zuschreibt. Es gibt aber auch Betriebe, die nach

Durchführung der Großen Investition stagnieren oder sogar einen Rückgang des Gewinns hinnehmen mussten. Auch dies ist ein Indiz für bestehende Optimierungspotenziale bei der Auswahl der zu fördernden Unternehmen.

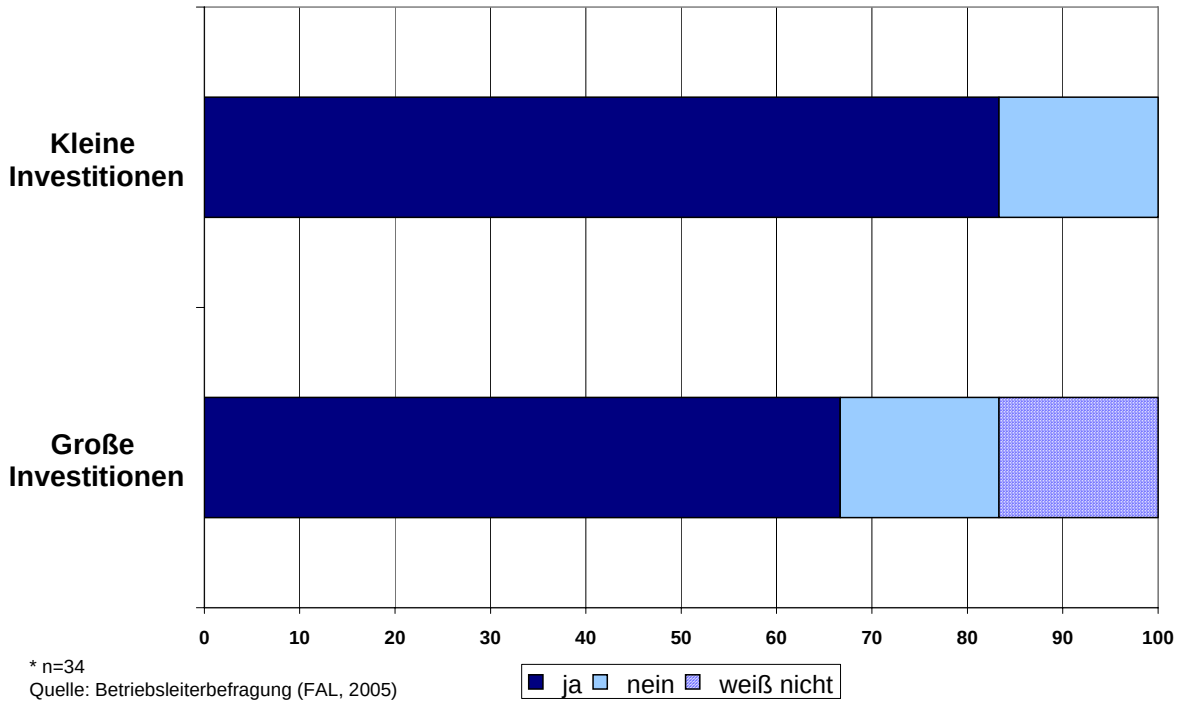
4. Positive Netto-Beschäftigungseffekte, z.B. durch Investitionen im Diversifizierungsbereich, spielen in den untersuchten Betrieben in Baden-Württemberg/Bayern praktisch keine Rolle.

Zufriedenheit der Landwirte mit der geförderten Investition

In Baden-Württemberg/Bayern würden rund zwei Drittel der Betriebsleiter, die eine geförderte **Große Investition** durchgeführt haben, diese im Nachhinein wieder genauso vornehmen (Abbildung 19), bei den Kleinen Investitionen ist der Anteil noch höher. In keinem Fall sind negative Erfahrungen mit der Investition an sich oder mit der Förderung ein Grund für die Aussage, die Investition nicht unverändert wiederholen zu wollen. Von den sechs (von 36) Betriebsleitern, die im Nachhinein etwas anders machen würden, hätten

- drei **technische Änderungen** vorgenommen und
- immerhin vier **größer** gebaut.
- Einer hätte angesichts der Milchpreisentwicklung evtl. **gar nicht mehr** investiert und
- einer hätte im Nachhinein **lieber die Große als die Kleine Förderung** beansprucht.

Abbildung 19: Würden Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern die geförderte Investition heute genauso wieder durchführen?



* n=34
Quelle: Betriebsleiterbefragung (FAL, 2005)

Die Investition an sich wird also nur in einem Fall in Frage gestellt, und zwar aufgrund der sich verschlechternden Rahmenbedingungen. Die Angaben, dass Befragte heute größer bzw. früher bauen würden, kann als Indiz für die negative Wirkung der Begrenzung der Aufstockung durch die Förderrichtlinien interpretiert werden.

Bei **Kleinen Investitionen** scheinen die einfacheren Förderkonditionen zum Teil die Betriebsleiter dazu zu verleiten, eine Kleine Förderung in Anspruch zu nehmen, wo eigentlich eine Große sinnvoll wäre. Auch dies ist eine Aussage, die von den Betreuern gestützt wird (Anhang 3).

Angesichts des erheblichen finanziellen Engagements der landwirtschaftlichen Unternehmer (durchschnittliches Investitionsvolumen ca. 180.000 €) – insbesondere bei den Großen Investitionen – muss die Bereitschaft zur Wiederholung der Investition als klares Indiz für die hohe Zufriedenheit mit dem geförderten Investitionsprojekt bewertet werden. Fehlinvestitionen in dem klaren Sinne, dass die geförderten Investitionsobjekte nicht mehr genutzt würden, oder die geförderten Betriebe aufgäben, gab es demnach unter den befragten Betrieben nicht.

7.1 Netto-Wirkungen der Investitionsförderung

In den bisherigen Betrachtungen wurden nur Brutto-Wirkungen betrachtet, das heißt, es wurde dargestellt, was mit Förderung geschehen ist. Aussagen zur Wirkungseffizienz der Förderung könnten aber nur auf der Basis von Nettowirkungen getroffen werden. Diese entsprechen den Bruttowirkungen abzüglich der Wirkungen, die ohne Förderung eingetreten wären. Hierbei ist die betriebliche von der sektoralen und volkswirtschaftlichen Ebene zu unterscheiden.

1. Nettowirkungen auf betrieblicher Ebene lassen sich dann ermitteln, wenn man die Entwicklung geförderter Betriebe der Entwicklung nicht geförderter Betriebe gegenüberstellt. Aufgrund einer fehlenden Referenzgruppe (s. Kap. 2 und 6.0) ist die vorliegende Untersuchung im Versuch dieser Gegenüberstellung gescheitert. Statt dessen wird im Folgenden versucht, sich den betrieblichen Nettowirkungen über hypothetische „Was wäre gewesen, wenn...“-Fragen anzunähern.
2. Auf der sektoralen Ebene müssten die zusätzlichen Kosten, die unter Effizienzgesichtspunkten durch die Fehlallokation von Produktionsfaktoren aufgrund der gezielten Subventionierung einzelner Betriebe entstehen, in die Betrachtung einbezogen werden. Entscheidend ist dabei, dass die Subventionierung des einen Betriebes immer die Benachteiligung eines anderen bedeutet, so dass auf der einen Seite besonders strukturschwache Betriebe möglicherweise früher verdrängt werden, auf der anderen Seite besonders dynamischen Betrieben das Wachstum durch die gesteigerte Faktornachfrage erschwert wird. Da die Agrarinvestitionsförderung unter wechselnden Namen seit über

30 Jahren besteht, gibt es hier keine Möglichkeit eines Vorher/Nachher-Vergleichs auf sektoraler Ebene. Die bisherige breite und wenig fokussierte Förderung hat den Strukturwandel vermutlich tendenziell eher verlangsamt.

3. Auf der volkswirtschaftlichen Ebene ist ein Eingriff in den Wettbewerb nur bei unvollkommenen Märkten zu rechtfertigen, da sonst Allokationsverluste zu volkswirtschaftlichen Ineffizienzen führen. Letztlich könnten die nur aufgrund der Investitionsförderung im landwirtschaftlichen Sektor eingesetzten Produktionsfaktoren in anderen Sektoren eine höhere Wertschöpfung erreichen[19]. Der gesellschaftliche Zusatznutzen ist demgegenüber schwer zu quantifizieren, der Wert z.B. des Gutes „Eigene Milchproduktion“ kann nicht gemessen werden. Die Beurteilung der Kosten/Nutzen-Effizienz der Förderung auf volkswirtschaftlicher Ebene ist daher grundsätzlich schwierig. Mindestvoraussetzung für eine Rechtfertigung wäre aber die klare Artikulation gesellschaftlicher durch die Förderung verfolgter Ziele durch die verantwortlichen Entscheidungsträger.

Im Hinblick auf die betrieblichen Nettowirkungen liefert die Frage, ob und wie die Landwirte ohne Förderung investiert hätten, einen wichtigen Indikator. Die Auswertung der in den Betriebsleiterbefragungen erhobenen Daten muss allerdings das Problem des **strategischen Verhaltens** berücksichtigen: Die Landwirte haben mit Blick auf die Förderung und die politischen Rahmenbedingungen (Knappheit der Haushaltsmittel) einen Anreiz, die Wirkungen eines möglichen Wegfalls der Förderung zu übertreiben. Es ist somit davon auszugehen, dass die bei einem tatsächlichen Wegfall der Förderung eintretenden Einschränkungen der Investitionen geringer ausfallen würden, als auf Basis der Befragungsdaten ermittelt; die Netto-Wirkungen der Investition werden tendenziell überschätzt. Hinzuweisen ist allerdings auf den Umstand, dass es sehr deutliche Unterschiede in den Antworten auf diese Frage gibt, je nachdem ob die Befragten eine Kleine oder eine Große Investition durchgeführt haben. Wenn strategisches Verhalten das dominierende Motiv wäre, spräche zunächst nichts dafür, bei den Kleinen Investitionen anders zu antworten als bei den Großen.

In Abbildung 20 sind die Reaktionen der Landwirte auf die skizzierte Frage dokumentiert (Mehrfachnennungen möglich):

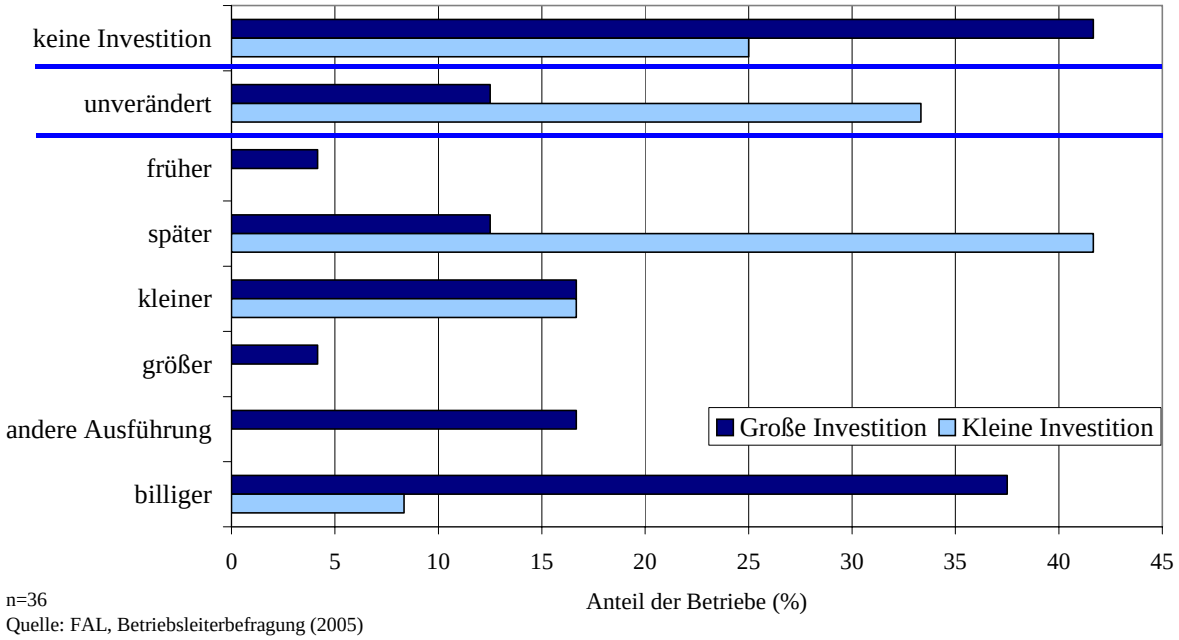
---

[19] Diese Aussage basiert auf empirisch gestützten Erkenntnissen. So ist die betriebswirtschaftliche Rentabilität der Milchproduktion in vielen, nach Betreueraussagen sogar den meisten, geförderten Betrieben nicht mehr gegeben (Anhang 3), die eingesetzten Faktoren werden also nicht mehr angemessen, d.h. nach Maßgabe ihrer Opportunitätskosten, also des Nutzens den sie in anderen Bereichen erzeugen könnten, entlohnt. Die volkswirtschaftliche Gesamtproduktion erfolgt gemessen an den Marktpreisen nicht im langfristigen Optimum, es entstehen Effizienzverluste.

- Über 40 % der **Großen Investitionen** wären ohne Förderung nicht getätigt worden, umgekehrt wären etwa 12 % der Investitionen substanziell und zeitlich unverändert durchgeführt worden.
- Über 30 % derjenigen, die eine **Kleine Investition** durchgeführt haben, hätten diese auch ohne die Fördermittel völlig unverändert durchgeführt.
- Wenn eine Modifikation erwogen wurde, bestand diese v.a. in einer zeitlichen Verzögerung sowie einer preiswerteren Ausführung des Objekts (jeweils um die 40 %). Eine Kapazitätseinschränkung wurde hingegen nur von etwa 16 % der Befragten in Erwägung gezogen.

Die Befragungsergebnisse der Programmevaluatoren im Saarland stimmen mit diesen Befunden weitgehend überein, insbesondere hätten auch hier 42 % ohne Förderung keine Investition durchgeführt und 19 % hätten unverändert investiert.

Abbildung 20: Ex-Post-Betrachtung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg bei Wegfall der Förderung



n=36
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

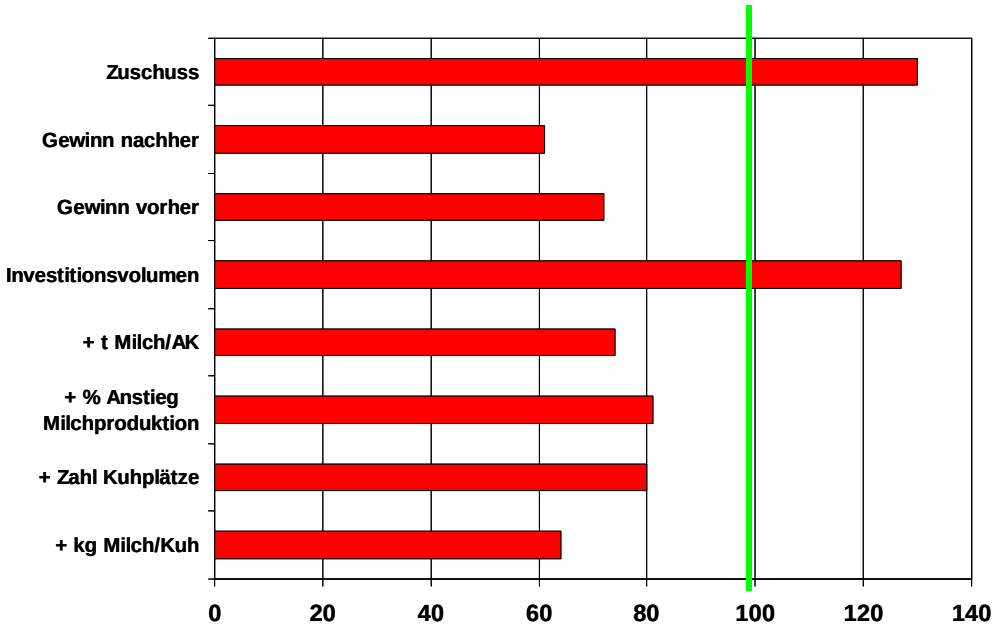
Eine Gegenüberstellung von den Unternehmen, deren Leiter sagen, sie hätten ohne Förderung **überhaupt keine vergleichbare Investition** durchgeführt und jenen, die diese entweder unverändert oder zeitlich/sachlich modifiziert realisiert hätten, ergibt folgendes Bild: Wenn die Ausprägungen von Charakteristika der auch ohne Förderung investierenden Betriebe (förderunabhängige) gleich hundert gesetzt werden, zeigt sich, dass die ohne Förderung nicht-investierenden Unternehmer (förderabhängige) fast durchweg die weniger

erfolgreichen und weniger dynamischen sind (Abbildung 21). Im Vergleich mit den förderunabhängigen Unternehmen

- realisieren die förderabhängigen Unternehmen ein Investitionsniveau von über 100 %
- erhalten sie ein höheres Fördervolumen,
- erreichen sie vor und nach der Investition aber nur einen Gewinn-Niveau von 70 bzw. 60 %
- weiten die förderabhängigen Unternehmen die Produktion nur um gut 60 % sowie die Zahl der Kuhplätze um ca. 80 % aus.

D.h. trotz eines im Vergleich zu den förderunabhängigen Unternehmern höheren Investitionsvolumens verbessern sich die wirtschaftlich und strukturell relevanten Parameter der förderabhängigen Unternehmer nur unterdurchschnittlich.

Abbildung 21: Betriebsleiter in Baden-Württemberg/Bayern, die ohne Förderung nicht investieren würden (n=10) in v. H. vom Rest (n=14)



Zunächst ist auf die geringe Fallzahl dieser Analyse zu verweisen. Da aber das grundsätzliche Bild in allen drei bundesdeutschen Befragungsregionen das gleiche ist, spricht vieles für die Annahme, dass es sich um ein gewisses Muster handelt, hinter dem sich Betriebe in unterschiedlichen Betriebsentwicklungsstufen verbergen. Angesichts der Vielzahl und Widersprüchlichkeit der Förderziele (vgl. Kap. 1) wäre ein solches Muster zwar noch kein Beleg für eine Fehlförderung, vor dem Hintergrund einer zukünftig geforderten eindeutigen Zielformulierung wäre aber zukünftig ein klares Bekenntnis dazu zu erwarten, welche Betriebe gezielt gefördert werden sollen: die, die vor einem entscheidenden Entwicklungs-

schritt stehen, und die dadurch erst in die Lage versetzt werden sollen, eine bessere Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen, oder aber die Betriebe, die bereits in einer besseren Ausgangslage sind und deren zukünftige Entwicklungsfähigkeit sicherer scheint.

Fazit Nettowirkungen

Die Nettowirkungen der Förderung auf sektoraler und volkswirtschaftlicher Ebene können anhand der vorliegenden Untersuchung nicht beurteilt werden. Es kann aber postuliert werden, **dass eine unfokussierte Förderung den Strukturwandel eher hemmt und dass die Kosten der Förderung aus volkswirtschaftlicher Sicht sich durch die unvermeidlichen Kosten durch Fehlallokationen von Faktoren erhöhen**. Die Beurteilung der Fördereffizienz ist auf volkswirtschaftlicher Ebene darum grundsätzlich nur möglich, wenn die gesellschaftlichen Ziele klar definiert werden, so dass den Kosten der entsprechende Nutzen gegenübergestellt werden kann.

Auf betrieblicher Ebene hat sich gezeigt, dass eine ganze Reihe von Betrieben ohne Förderung nicht investiert hätte und mittelfristig vermutlich aus der Produktion ausgeschieden wäre. Diese förderabhängigen Betriebe entwickeln sich gemessen an den ökonomischen Kennzahlen vergleichsweise schwach. Eine Beurteilung dieser Tatsache ist wiederum nur dann möglich, wenn die strukturpolitische Zielsetzung der Förderung klar artikuliert wird. **Da aber gerade die förderunabhängigen Betriebe besonders gute Ergebnisse mit der geförderten Investition erzielen, ist es klar, dass die Nettowirkungen deutlich geringer sind, als die vorab beschriebenen Bruttowirkungen der Förderung**. Dies gilt noch viel stärker für die im Folgenden zu diskutierenden Kleinen Investitionen.

7.2 Kleine Investitionen

Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, würde sich bei einem Fortfall der Förderung in fast 35 % der Fälle an den Kleinen Investitionen keine Änderung ergeben; dies deutet auf ein **erhebliches Ausmaß von Mitnahmeeffekten** hin. Angesichts der häufig vergleichsweise geringen Investitionsvolumina bei Kleinen Investitionen haben die Evaluatoren eine solche Einschätzung bereits vorweg genommen und entsprechend die These formuliert, dass Kleine Investitionen dann eine gewisse Legitimation haben, wenn diese eine betriebliche **Initialwirkung** entfalten, indem risikobehaftete Vorhaben „ausprobiert“ und in der Praxis auf ihre Tauglichkeit für den eigenen Betrieb hin überprüft werden können. Ferner zeichnet sich eine so verstandene Initialwirkung dadurch aus, dass **betriebliche Veränderungsprozesse** angestoßen werden.

Die Betriebsleiterbefragung liefert keine Anhaltspunkte dafür, dass Kleine Investitionen eine solche Wirkung in signifikantem Umfang entfalten. In nur zwei der insgesamt 12 Fälle sind die fraglichen Investitionen nach Einschätzung der befragten Landwirte in Baden-

Württemberg/Bayern mit einem besonderen Risiko verbunden. Das einzige Indiz, das auf einen gewissen Innovationscharakter hindeutet, ist die Tatsache, dass in zwei Fällen in der Region noch kein vergleichbares Investitionsobjekt existiert und dass in ebenfalls zwei Fällen Berufskollegen das Investitionsobjekt besichtigt haben.

Knapp die Hälfte der Kleinen Investitionen steht im Zusammenhang mit einer umfangreicheren Investition, wobei in drei Fällen der kleinen Investition die Initialwirkung zugeschrieben wird. Die Kleinen Investitionen sind also oftmals ein Glied in einer Investitionskette, so dass die Förderintensität vieler Betriebe sehr hoch ist.

In Baden-Württemberg/Bayern war die Förderung von **Maschinen** des Außenbereiches (Stichwort. Öko-Maschinen) und von **Biogas- und Photovoltaik-Anlagen** in den Jahren 2000 bis 2002, auf die sich die Befragung bezieht, noch nicht möglich. Mit Blick auf Photovoltaik und Öko-Maschinen liegen allerdings Daten aus Sachsen-Anhalt vor. Diese bestätigen die skeptische Bewertung der Initialwirkung derartiger Investitionen. Weder werden die Objekte als besonders risikobehaftet eingeschätzt, noch entfalten sie eine regionale Ausstrahlung. Insbesondere Photovoltaik-Anlagen verlangen einen extrem geringen Arbeitsaufwand, entwickeln keine betriebliche Dynamik und verursachen keine weiteren Investitionen. Lediglich für den Fall der Anschaffung von Mulchsaatgeräten können relevante betriebliche Umstrukturierungen nachgewiesen werden. Sie ergeben sich aus der Notwendigkeit, die gesamte Mechanisierung auf pfluglose Bodenbearbeitung umzustellen. Generell teilen auch die Betreuer die Ansicht, dass in der Maschinenförderung die Mitnahmeeffekte sehr hoch sind (Anhang 3).

Lediglich bei **Biogasanlagen** kann aufgrund des größeren Know-hows, das im Umgang mit dieser neuen Technik benötigt wird durchaus noch davon ausgegangen werden, dass Pioniere gefördert wurden. Da aber sowohl bei Biogasanlagen (erhöhte Einspeisevergütung) als auch bei Mulchsaatgeräten (Einsparung von Arbeit und Treibstoff) auch ohne Förderung ein z.T. erheblicher wirtschaftlicher Anreiz für ihre Nutzung existiert, verliert das Argument der Initialwirkung spätestens jetzt an Bedeutung. Die Nachfrage nach Biogasanlagen ist mittlerweile so stark angestiegen, dass die Anlagenbauer die Preise spürbar angehoben haben (SPANDAU, 2005, S 41) und eine zusätzliche Förderung nur zu Überwälzungseffekten führen würde. Ohnehin werden Biogasanlagen mittlerweile in einer Größe erstellt, die keinesfalls mehr im Rahmen von Kleinen Investitionen förderbar wären. Im Saarland wurden bisher nur zwei Biogasanlagen gefördert. Aufgrund der guten Flächenverfügbarkeit kann die Beurteilung dieser Investitionen hier etwas anders ausfallen als in anderen Regionen, allerdings hat sich herausgestellt, dass auch Biogasanlagen vornehmlich auf guten Ackerbaustandorten rentabel laufen, da sie auf die Befüllung mit großen homogenen Massen angewiesen sind.

Die Betreuer im Saarland und in einer Reihe anderer Länder sprachen sich für eine Abschaffung der Maschinenförderung aus. Häufig genannte Argumente waren der geringe strukturelle Effekt einer solchen Förderung sowie die Weitergabe der Subventionsrente an die Händler (Überwälzungseffekt) (Anhang 3).

Fazit kleine Investitionen

Zusammengefasst weisen die Großen Investitionen eine höhere strukturelle Wirksamkeit auf als die kleinen, bei denen außerdem größere Mitnahmeeffekte bestehen. Außerdem war die Zufriedenheit der Betriebsleiter mit den Kleinen Investitionen geringer und zwar vor allem deshalb, weil man im Nachhinein bedauert, nicht den größeren Wachstumssprung gewagt zu haben.

Kleine Investitionen entfalten in dem Sinne eine Initialwirkung, dass sie oftmals als Glied in einer Kette von Investitionen Auswirkungen auf die Produktionstechnik und die Arbeitsabläufe in einem Betrieb haben. Sie erfüllen damit aber keinen Zweck über den der Großen Investitionen hinaus. Die Bevorzugung der Kleinen Förderung kann sogar dazu führen, dass eine große Investition in mehrere kleine aufgeteilt wird. Das kann kontraproduktiv sein, indem da, wo durch die Förderung eigentlich der Sprung in die Wettbewerbsfähigkeit hätte erreicht werden sollen, trotz Förderung nur in Trippelschritten vorangegangen wird.

Durch die Kleine Förderung wird den Betrieben kurzfristig die Übernahme neuer Techniken erleichtert. Die weitere Förderung dieser Technik, wenn sie nicht mehr als innovativ zu bezeichnen ist, ist aufgrund der Überwälzungseffekte und des hohen administrativen Aufwands in Relation zu den Fördersummen problematisch. Im Bereich der Ökomaschinen kommt die Problematik möglicher Doppelförderungen hinzu.

Die Einschätzung, dass die Förderung kleiner Investitionen vergleichsweise ineffizient ist, wird von den Experten gestützt: Im Saarland wurde die Förderung vornehmlich Großer Investitionen unterstützt (Anhang 3). Auch bei den **Expertengesprächen** in den Bewilligungsstellen in Nordrhein-Westphalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg (Befragungsregionen im Westen) wurde die Wirksamkeit der Kleinen Förderung vor allem unter den Aspekten der strukturellen Entwicklung und der Stärkung der regionalen Wirtschaft aber auch unter Hinweis auf den hohen Verwaltungsaufwand geringer eingeschätzt als bei der großen.

8 Künftige Rahmenbedingungen und deren Implikationen für die Investitionsförderung in der Förderperiode 2007 bis 2013

8.1 GAP-Reform und zukünftige WTO-Verpflichtungen

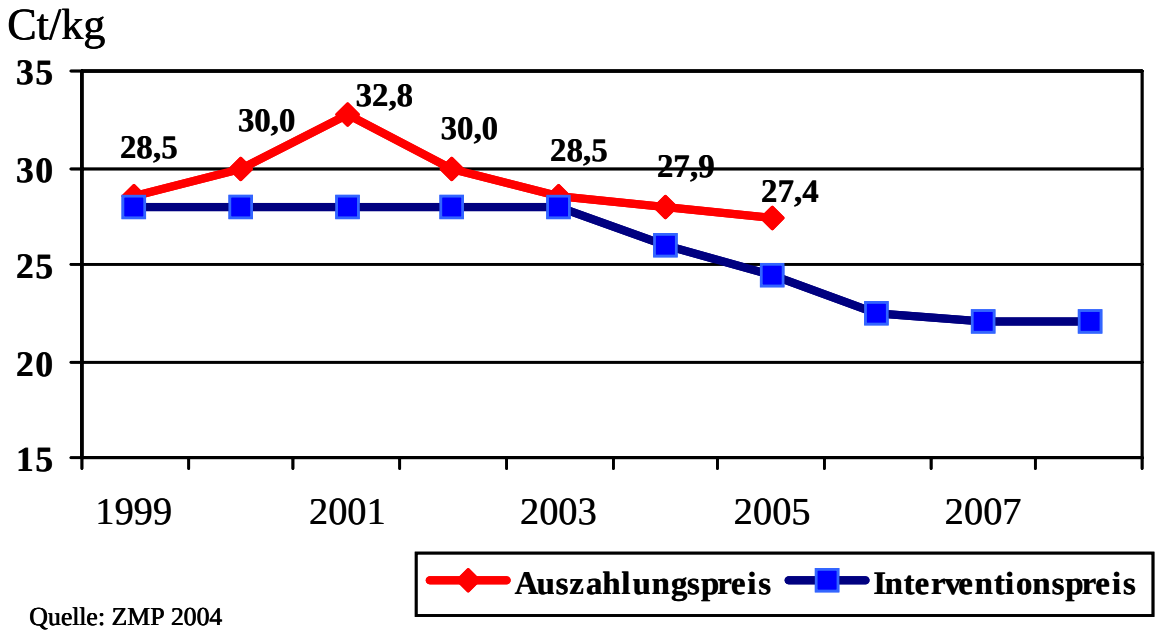
Die nachstehenden Überlegungen zu den zukünftigen Herausforderungen an die europäische Landwirtschaft und ihre Implikationen für die Agrarinvestitionsförderung konzentrieren sich auf den Bereich **Milch**. Hintergrund für diese Einschränkung ist die Überlegung, dass dieser Sektor – wie im Detail noch zu zeigen sein wird – vor massiven Strukturanpassungen steht, wenn die bereits beschlossenen sowie die in der Diskussion befindlichen Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen umgesetzt sein werden.

a) Milchpreissenkungen / Reduzierung der Intervention

Im Zuge der jüngsten Agrarreform wurden die bereits mit der Agenda 2000 vereinbarten Senkungen der Interventionspreise für Magermilchpulver (MMP) und für Butter um ein Jahr auf 2003/04 vorgezogen. Der Interventionspreis für Butter wird über einen Zeitraum von vier Jahren um 25 % und der für Magermilchpulver um 15 % reduziert. Die Entwicklung des hypothetischen Interventionspreises für Milch ist in Abbildung 22 skizziert.

Ob und inwiefern die Marktpreise den sinkenden Interventionspreisen folgen, hängt von der Entwicklung der angebotenen Mengen sowie der Exporte ab. Grundsätzlich besteht aber ein relativ enger Zusammenhang zwischen Interventionspreis und Marktpreis (Abbildung 22), insbesondere solange die inländische Selbstversorgung bei deutlich über 100 % liegt und die inländischen Preise deutlich über den Weltmarktpreisen notiert werden. Die in der Abbildung erkennbare Preisspitze im Jahr 2001 geht zurück auf eine Phase ausgesprochen hoher Weltmarktpreise. Gleichzeitig wird die Intervention von Butter auf den Zeitraum vom 1. März bis Ende August beschränkt. Die Höchstmenge beträgt zunächst 70.000 t pro Jahr und wird bis zum Jahr 2008 jährlich um 10.000 t auf dann 30.000 t reduziert.

Abbildung 22: Entwicklung Interventionspreise und Auszahlungspreise in Deutschland



Quelle: ZMP 2004

b) Quotenausweitung

Ebenfalls im Zuge der jüngsten Agrarreform wurde festgelegt, dass die Quotenmengen in den Jahren 2006/07 bis 2008/09 jeweils um 0,5 % ausgeweitet werden. Angesichts der bereits gegenwärtig vorhandenen Überschüsse und der gleichzeitig rückläufigen Möglichkeiten zum Export überschüssiger Mengen (vgl. Abschnitt (e)) dürfte von dieser Ausdehnung der Produktion ein erheblicher zusätzlicher Druck auf die Preise ausgehen.

c) Entkoppelung und Einführung einheitlicher Flächenprämien

Die sinkenden Milchpreise werden mit Blick auf die Einkommen der milchviehhaltenden Landwirte durch zunächst steigende Milchprämien teilweise kompensiert. Im Zuge des Übergangs zum Modell der regional einheitlichen Flächenprämie kommt es zum Abschmelzen der zunächst als Betriebsprämie ausgezahlten Milchprämie zugunsten steigender Grünlandprämien. Nur extensiv wirtschaftende Betriebe mit einer sehr hohen Grünlandausstattung pro kg erzeugter Milch werden von diesem Wechsel per Saldo profitieren, bei den intensiv wirtschaftenden Milchviehbetrieben vermag die steigende Grünlandprämie die bis 2013 wegfallende Betriebsprämie nicht zu kompensieren. Die kritische Größe liegt je nach regionaler Grünlandprämie im Zieljahr 2013 bei ca. 10.000 kg Milch/ha; Betriebe die unter dieser Flächenproduktivität liegen, gewinnen per Saldo, die darüber liegen, verlieren.

d) Absenkung des Außenschutzes

Es ist davon auszugehen, dass es im Rahmen der laufenden WTO-Verhandlungen zu einer weiteren Liberalisierung der Agrarmärkte, v.a. durch eine Absenkung der vorhandenen Zölle, kommt. Die EU hat jedenfalls selbst bereits entsprechende Vorschläge vorgelegt (durchschnittlicher Abbau: 36 %; mindestens pro Zollsatz 15 %), die allerdings von den internationalen Handelspartnern als unzureichend abgelehnt wurden. Im Ergebnis dürfte diese Entwicklung zu einem weiteren Druck auf die inländischen Milchpreise führen.

(e) Abschaffung Exportsubventionen

Auch im Hinblick auf die Exportsubventionen ist mit deutlichen Reduzierungen zu rechnen. Die EU hatte bereits 2003 vorgeschlagen, diese wertmäßig im Durchschnitt über alle Produkte um 45 % zu senken. Dieser Vorschlag ist zwar gegenwärtig nicht mehr aktuell, die endgültige Vereinbarung dürfte aber einen Abbau mindestens in dieser Größenordnung vorsehen, weil zahlreiche wesentliche Handelspartner einen vollständigen Wegfall der Exportsubventionen fordern.

Die EU exportiert gegenwärtig ca. 10 % ihrer Butter-, 5 % der Käseproduktion, 25 % des Magermilchpulvers und 60 % des Vollmilchpulvers. Bei einer deutlichen Kürzung oder gar dem Wegfall der Exportsubvention könnte ein erheblicher Teil diese Mengen nicht mehr abgesetzt werden. Entweder finden die Anbieter von Milchprodukten Wege, zu den i.d.R. deutlich niedrigeren Weltmarktpreisen anbieten zu können bzw. diese zu „umgehen“ (z.B. durch erfolgreiche Markenprodukte) oder aber die EU-Milchproduktion müsste deutlich eingeschränkt werden.

8.2 ELER-Verordnung

Der Verordnungsentwurf über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sieht künftig drei Schwerpunktachsen vor, nämlich Achse 1 „Wettbewerbsfähigkeit“, Achse 2 „Landmanagement“ und Achse 3 „ländliche Entwicklung im weiteren Sinne“ sowie zusätzlich eine LEADER-Achse zur Durchführung lokaler Entwicklungsstrategien lokaler Aktionsgruppen. Die für die einzelbetriebliche Investitionsförderung relevanten Achse 1 sieht Beihilfen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft vor, wobei weiterhin

- die Niederlassung von Junglandwirten (Prämie bis zu 40.000 €) und
- die Modernisierung von landwirtschaftlichen Betrieben

gefördert werden können (Art. 19 ELER). Die Modernisierungsbeihilfe soll zu einer Verbesserung der Gesamtleistung des Betriebs und/oder zur Einhaltung von neu eingeführten Gemeinschaftsnormen führen (Art. 25, Nr. 1 ELER). Die Beihilfeintensität kann bis zu

40 % der förderfähigen Investitionen betragen. Für Junglandwirte (< 40 Jahre) kann der Beihilfesatz um bis zu 10 % erhöht werden; in benachteiligten Gebieten kann eine zusätzliche Aufstockung des Beihilfesatzes um bis zu 10 % erfolgen.

Die bislang enthaltenen Vorgaben für die Gewährung von Beihilfen sind nur wenig konkret, so dass eine Durchführungsverordnung zu ELER vermutlich eine größere Regelungsintensität bringen wird. Bemerkenswert ist, dass die in der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthaltene Regelung zur Produktionssteigerung bei Erzeugnissen ohne normale Absatzmöglichkeiten auf den Märkten (Art. 6) nicht mehr aufgenommen wurde; die Freistellungsverordnung für staatliche Beihilfen VO (EG) Nr. 1/2004 mit ihren Vorschriften zu den einzelnen Beihilfearten, wie beispielsweise diejenigen zu Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Art. 4) gilt aber wohl weiter. Hier ist unter Absatz (8), Ziffer a) geregelt, dass eine Beihilfe nicht für Wachstumsinvestitionen gewährt werden darf, die gemessen in Großvieheinheiten im Falle der tierischen Erzeugung oder in Anbaufläche im Falle der pflanzlichen Erzeugung mehr als 20 % beträgt.

Andere Beihilfevoraussetzungen wie „berufliche Qualifikation“ und „Wirtschaftlichkeit der Betriebe“ (Art. 5) entfallen nach ELER.

Die Förderung von Diversifizierungsaktivitäten wird in ELER nicht mehr im Zusammenhang mit Modernisierungsinvestitionen erwähnt, sondern in der Schwerpunktachse 3 „Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum“. Danach können Diversifizierungsmaßnahmen von Betriebsinhabern landwirtschaftlicher Betriebe, von dessen Ehepartner oder von einem seiner Kinder hin zu nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten unterstützt werden.

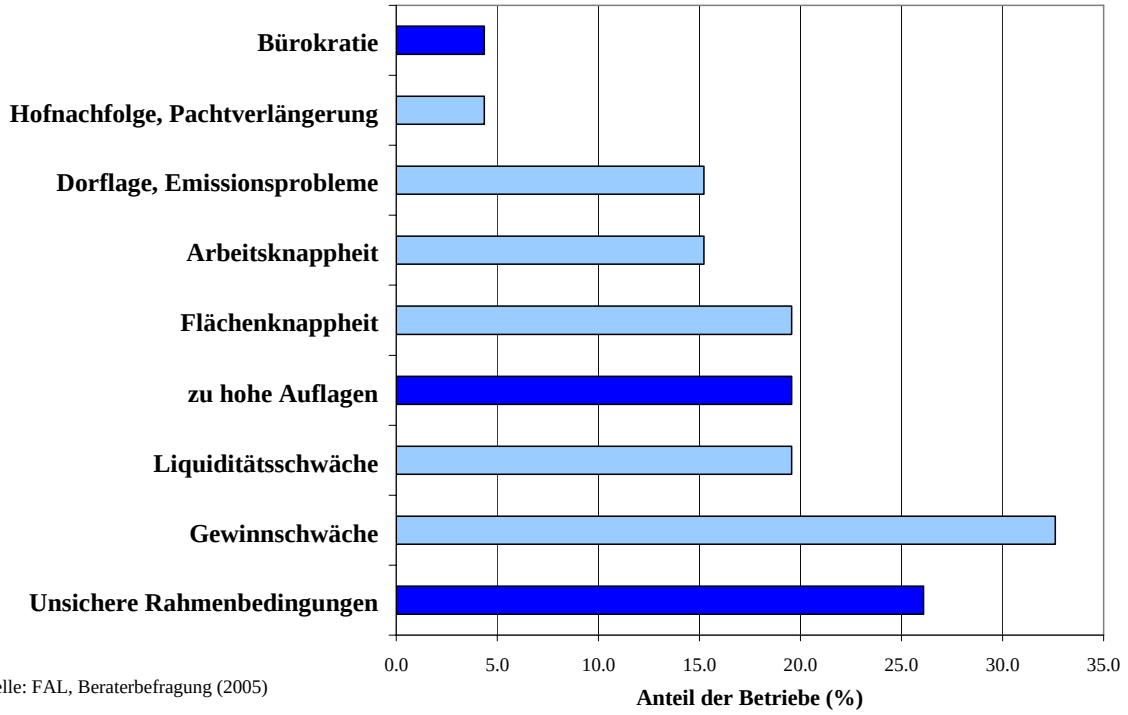
ELER scheint somit einen breiten Handlungsspielraum zur Unterstützung der Anpassung landwirtschaftlicher Betriebe innerhalb und außerhalb der Agrarsektors bereitzuhalten, ohne bisherige Restriktionen weiterzuführen. Gleichzeitig bedeutet das, dass die ohnehin schon geringe Fokussierung der Fördermaßnahme weiter verflacht. Der Anreiz für die kofinanzierten Mitgliedsstaaten, die Gelder gezielt einzusetzen wird also nicht verstärkt. Insgesamt sind die Änderungen abgesehen von der Erhöhung der möglichen Höchstbeihilfesätze nicht gravierend.

8.3 Entwicklungshemmnisse

Investitionsförderungen haben den Sinn, private Investitionen zu fördern, indem ihre Vorzüglichkeit durch Subventionierung des Kapitals gesteigert wird. Wenn es spezielle Investitionshemmnisse gibt, so wäre es die bessere, weil marktkonforme Investitionsförderung, diese Hemmnisse zu beseitigen.

Aus der Betriebsleiterbefragung ergibt sich, dass die Gewinnschwäche, die meist mit den aktuell niedrigen Preisen begründet wird, über 30 % der Antworten nach wesentlichen Hemmnissen ausmachte (Abbildung 23). 20 % der antworten entfielen auf die hohen Auflagen als großes Hemmnis, die unsicheren Rahmenbedingungen kamen auf ein Viertel der Nennungen.

Abbildung 23: Investitionshemmnisse der geförderten und nicht-geförderten Betriebe in Baden-Württemberg/Bayern (n=46)



Quelle: FAL, Beraterbefragung (2005)

In der schriftlichen Befragung der Programmevaluatoren im Saarland, die nicht auf geförderte Betriebe beschränkt war, entfielen ebenfalls über ein Drittel der Nennungen auf Gewinnschwäche, etwa 16 % auf fehlenden Hofnachfolger/mangelnde Perspektive und 32 % auf den Bereich Agrarpolitik, der wahrscheinlich den Bereichen unsichere Rahmenbedingungen und zu hohe Auflagen sowie Bürokratie in der obigen Darstellung entspricht.

Während die Gewinnschwäche letztlich nicht durch kurzfristige Politikmaßnahmen zu korrigieren ist, könnten die letzten drei Aspekte sehr wohl durch die **Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen** sowie die **Reduzierung von Auflagen** abgeschwächt werden. Dieses würde eine problemadäquate Investitionsförderung darstellen. Auch der Aspekt der Flächenknappheit sollte einer Politik, die dazu tendiert, mehr Betriebe in der Produktion zu halten, als es unter Marktbedingungen der Fall wäre, zu denken geben.

8.4 Zusammenfassung und Fazit

1. Es ist – ohne erneute drastische Änderungen der politischen Rahmendaten – davon auszugehen, dass es in der EU und in Deutschland in den nächsten fünf bis zehn Jahren auf Erzeugerebene zu einem **weiteren deutlichen Absinken der Milchpreise** kommen wird. Modellberechungen der FAL prognostizieren Auszahlungspreise in der Größenordnung zwischen 21 und 23 c/kg Milch (FCM).
2. Mit Blick auf die deutschen Milchproduzenten ergibt sich die Notwendigkeit einer **spürbaren Senkung der Kosten**; diese wird sich nur durch einen deutlich beschleunigten Strukturwandel in Richtung **steigender Bestandsgrößen** realisieren lassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Kostendegression besonders ausgeprägt ist in Bestandsgrößenklassen bis zu etwa 200 Milchkühen (Bönemann, 2004).
3. Für eine zukünftige Ausweitung der Investitionen ist die Gewinnschwäche zwar der wichtigste Hinderungsgrund bei den befragten Unternehmern, an zweiter Stelle stehen aber bereits unmittelbar von der Politik beeinflusste Faktoren wie die unsicheren Rahmenbedingungen sowie – aus der Sicht der Landwirte – überhöhte Auflagen.

Exkurs: Zukünftige Ausrichtung der Agrarinvestitionsförderung - wesentliche Resultate der Berater-Workshops

Nachstehend werden länderübergreifend die Prioritäten der Berater im Hinblick auf die zukünftige Gestaltung des AFP dargestellt. Es werden die über alle Länder hinweg erkennbaren drei bevorzugten Förderkriterien im Hinblick auf Ziele, Förderobjekte und geförderte Unternehmen sowie Förderinstrumente in der Reihenfolge ihre relativen Bedeutung genannt. Die Ranglisten wurden in den Beraterworkshops durch die Vergabe von je fünf Bewertungspunkten pro Berater und Fragestellung erstellt. Abweichend davon wurde in Niedersachsen aufgrund der großen Teilnehmerzahl per Handzeichen abgestimmt, während in Schleswig-Holstein, aufgrund wechselnder Teilnehmer, die Diskussionsergebnisse nur qualitativ festgehalten wurden. In der folgenden Darstellung werden auch abweichende Meinungen der Berater in einzelnen Ländern oder Ländergruppen dokumentiert, die oftmals Besonderheiten bestimmter Regionen widerspiegeln (Einzelheiten in Anlage 2).

a) Zukünftige Ziele des AFP aus Sicht der Berater

Aus der Sicht der Berater gibt es fünf zentrale Ziele: **Wachstum/Schaffung effizienter Produktionsstrukturen**, **Rentabilität**, **Rationalisierung** (zusammen ca. 60 % aller vergebenen Bewertungen) sowie **Diversifizierung** und Verbesserung der **Arbeitsbedingungen**. Mit Blick auf das erste Ziel ergibt sich eine deutliche Differenzierung zwischen Ost und West: Während in den ostdeutschen Ländern – geprägt

durch die ehemaligen LPG'en – i. d. R. die Schaffung effizienter Produktionsstrukturen im Fordergrund steht (Stichwort: Modernisierung), priorisieren die Berater im Westen v.a. das Ziel der Wachstumsförderung.

Die geringe Relevanz der Ziele **Umwelt- und Tierschutz sowie Qualitätssicherung** resultiert aus dem Umstand, dass diese Ziele – zumindest bei der Förderung in der Milchviehhaltung – nach Ansicht der Berater **Kuppelprodukte** der Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen sind. Aus der geringen Bewertung kann ausdrücklich nicht abgeleitet werden, dass die Berater diese Ziele grundsätzlich nicht für erstrebenswert erachten.

Regional von erheblicher Bedeutung sind ferner folgende Ziele: In Sachsen die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Kompensation der Landwirte für die durch Rechtssetzung realisierte Bereitstellung öffentlicher Güter sowie die Förderung von Innovationen und der marktorientierten Produktion. In Baden-Würtemberg wird dem Erhalt regionaler Wirtschaftsstrukturen mit Hilfe der Investitionsförderung noch erhebliche Bedeutung beigemessen, dieses Ziel fand auch in Schleswig-Holstein breite Zustimmung. Im saarland wurde als Oberziel der Erhalt der flächendeckenden Landbewirtschaftung genannt.

b) Welcher Personenkreis soll mit AFP-Mitteln investiv gefördert werden ?

Das entscheidende Selektionskriterium für die Berater ist der bisherige Erfolg des Antragstellers sowie seine Qualifikation als praktischer Betriebsleiter (41 % der vergebenen Punkte). Die formale Ausbildung wird demgegenüber als wenig zuverlässiger Indikator für die Erfolgsaussichten von Investitionen angesehen (7 % der Bewertungen). Von Bedeutung ist daneben noch das Kriterium „Entwicklungsfähiger Standort" (11 % der Bewertungen) – gemeint sind hier betriebliche Wachstumsperspektiven, die nicht infolge von beengten Ortslagen oder angrenzenden Umweltschutzgütern etc. eingeschränkt sind.

Andere mögliche Selektionskritierien wie der Erwerbstyp (Haupt- oder Nebenerwerb) oder betriebliche Mindestgrößen werden durchweg als nicht tauglich angesehen. Das gilt auch für den Ansatz, mit Hilfe der Investitionsförderung regionale Standortnachteile landwirtschaftlicher Unternehmen kompensieren zu wollen; lediglich bei den Beratern in Baden-Württemberg fand dieser Ansatz eine größere Resonanz (23 % der Angaben), die Berater in Niedersachsen sprachen sich für eine bevorzugte Förderung von Betrieben auf reinen Grünlandstandorten aus.

c) Welche Projekte sollen mit AFP-Mitteln investiv gefördert werden ?

Im Vordergrund steht die Forderung, **Gebäude** und generell **große Investitionen** zu fördern (30 % der Bewertungen). 17 % der Angaben entfallen jeweils auf die **Diversifizierung** sowie die **Energie-Erzeugung**. Mit Blick auf die Energieerzeugung fällt auf, dass dieser Fördertatbestand in den Ländern mit sehr großer Verbreitung von

Biogasanlagen (Bayern & Baden-Württemberg aber auch Niedersachsen) auf keinerlei Unterstützung stößt, während umgekehrt in den Ländern mit bisher geringer Verbreitung von entsprechenden Projekten die Unterstützung ausgesprochen hoch ist (Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburg).

Mehrheitlich sind die Berater der Auffassung, dass die Investitionsförderung bei **mobilen Maschinen und Geräten** v.a. in der Außenwirtschaft zukünftig entfallen sollte; lediglich in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurde noch eine gewisse Legitimation für diese Förderung gesehen.

Ausdrücklich keine Unterstützung fand die Forderung nach investiver Förderung bei der Auszahlung weichender Erben oder der besonderen Unterstützung von Kooperationen.

d) Welche Förderinstrumente sollen zum Einsatz kommen ?

Die Präferenzen bezüglich der Förderinstrumente sind recht eindeutig: Fast die Hälfte der Nennungen entfällt auf die Forderung nach **Aufhebung der Kreditbindungspflicht** bzw. nach einer Lockerung bei der **vorzeitigen Rückzahlung von Krediten**. Von flächendeckender Bedeutung ist daneben nur noch die Forderung nach Einführung einer **Festbetragsregelung** pro Einheit (11 %). Bemerkenswerter Weise auf **wenig Resonanz** stieß die Option „Einführung einer zusätzlichen **Bürgschaft**“ neben der bestehenden investiven Förderung durch Zuschüsse und Zinsverbilligung (7 % der Bewertungen). Lediglich in Brandenburg, im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern sowie Schleswig-Holstein wurde dieser Frage eine Bedeutung beigemessen. Dies ist umso erstaunlicher, als nach weitgehend einheitlicher Auffassung der Berater in Folge von Basel II die Kreditvergabe der Banken deutlich restriktiver geworden ist und die notwendigen Wachstumssprünge gerade bei den Milchproduzenten in Zukunft vermutlich größer ausfallen werden als bisher.

Sehr polarisierend wirkte das Thema **Prosperitätsgrenze**: Während dieses Förderkriterium überwiegend keine Unterstützung erhielt, waren die Berater in Bayern, Baden-Württtemberg und Schleswig-Holstein sowie in Rheinland-Pfalz und in Sachsen-Anhalt teilweise der Auffassung, dass diese Schwelle beibehalten werden sollte. Gleichwohl wird teilweise eine Anhebung der bisherigen Grenzen befürwortet. **Wenig Resonanz** gab es insgesamt für die Position, dass im Sinne einer Fokussierung der Förderung die **Mindestvolumina heraufgesetzt** werden sollten; Ausnahmen waren hier die Berater in Hessen und Sachsen (28 bzw. 16 %) sowie in Schleswig-Holstein. Auch die Forderung nach einer **Änderung der Subventionswerte** fand wenig Unterstützung; lediglich in Mecklenburg-Vorpommern wurde eine Anhebung befürwortet (20 % der Bewertungen) während in Schleswig-Holstein für eine Begrenzung auf 20 % plädiert wurde.

9 Empfehlungen

Die Aktualisierung der Zwischenbewertung soll in erster Linie dazu dienen, im Hinblick auf die Erstellung der neuen Programme konkrete und kurzfristig umsetzbare Vorschläge zur Verbesserung der Maßnahme zu machen. Das heißt für die Evaluatoren, dass sie bestehende institutionellen Rahmen als weitgehend gegeben hinnehmen müssen und teilweise Empfehlungen geben, die nur dem Erreichen einer „second best"-Lösung dienen. Die Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen schafft häufig Tatsachen, die nicht ohne das Entstehen neuer Kosten wieder rückgängig zu machen sind. Die Umsetzbarkeit tiefgreifender Verbesserungsvorschläge ist letztlich eine Frage der Fristigkeit.

Daher werden nachstehend zunächst Optimierungspotenziale innerhalb des bestehenden Fördersystems aufgezeigt, die aus den bisher präsentierten empirischen Befunden abgeleitet werden. Sie sollen v.a. dazu dienen, die bisherigen Ziele auf effizientere Weise zu erreichen, wobei sowohl Verbesserungen für die wachstumswilligen landwirtschaftlichen Unternehmer als auch Vereinfachungsmöglichkeiten für die Administration aufgezeigt werden. Schließlich wird auch auf Optionen hingewiesen, wie bisher weitgehend folgenlos aufgewendete Steuermittel gespart werden können.

In einem zweiten Schritt werden dann die Legitimation der klassischen Investitionsförderung grundsätzlich kritisch analysiert und längerfristige Empfehlungen abgeleitet.

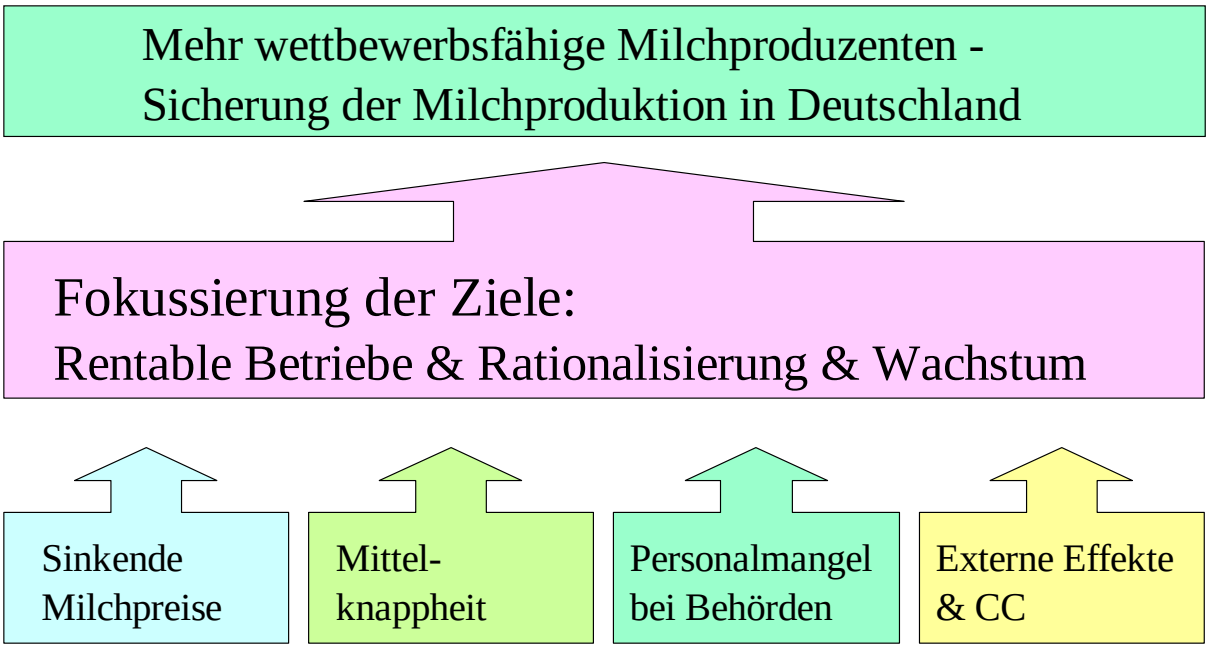
9.1 Kurz- bis mittelfristige Ausrichtung des AFP

9.1.1 Zukünftige Ziele der Agrarinvestitionsförderung

Die Evaluatoren halten es für erforderlich und machbar, eine **deutliche Reduzierung der Zahl der Ziele** vorzunehmen, um bestehende oder mögliche Zielkonflikte abzubauen und um zu einer stärkeren Fokussierung der Förderung auf die wirklichen Kernproblem zu kommen. Für eine Konzentration der Förderung auf die Kernziele Rationalisierung und Wachstum sprechen die gravierenden Veränderungen durch die jüngste Agrarreform und der erhebliche zu erwartende Bedarf an Subventionsabbau in der Folge der WTO-Verhandlungen. Dies gilt vor allem für die Milchproduzenten (vgl. Kapitel 8.). Nur wenn es gelingt, die vorhandenen finanziellen Ressourcen auf diese Ziele zu konzentrieren, werden die Milchproduzenten im Saarland in der Lage sein, unter den zukünftigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wettbewerbsfähig zu produzieren. Die Untersuchung zeigt, dass die besonderes erfolgreichen Förderfälle mit der geförderten Investition einen Anstieg der Arbeitsproduktivität um über 100 % erreicht haben.

Für eine Fokussierung der Ziele spricht ferner der Umstand, dass es mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer erheblichen **Kürzung der Mittel für die Zweite Säule** der Gemeinsamen Agrarpolitik kommen wird (vgl. Kapitel 8), so dass davon ausgegangen werden muss, dass auch für die Agrarinvestitionsförderung weniger Mittel zur Verfügung stehen werden (Abbildung 24).

Abbildung 24: Triebfedern und Folgen einer Fokussierung der Ziele



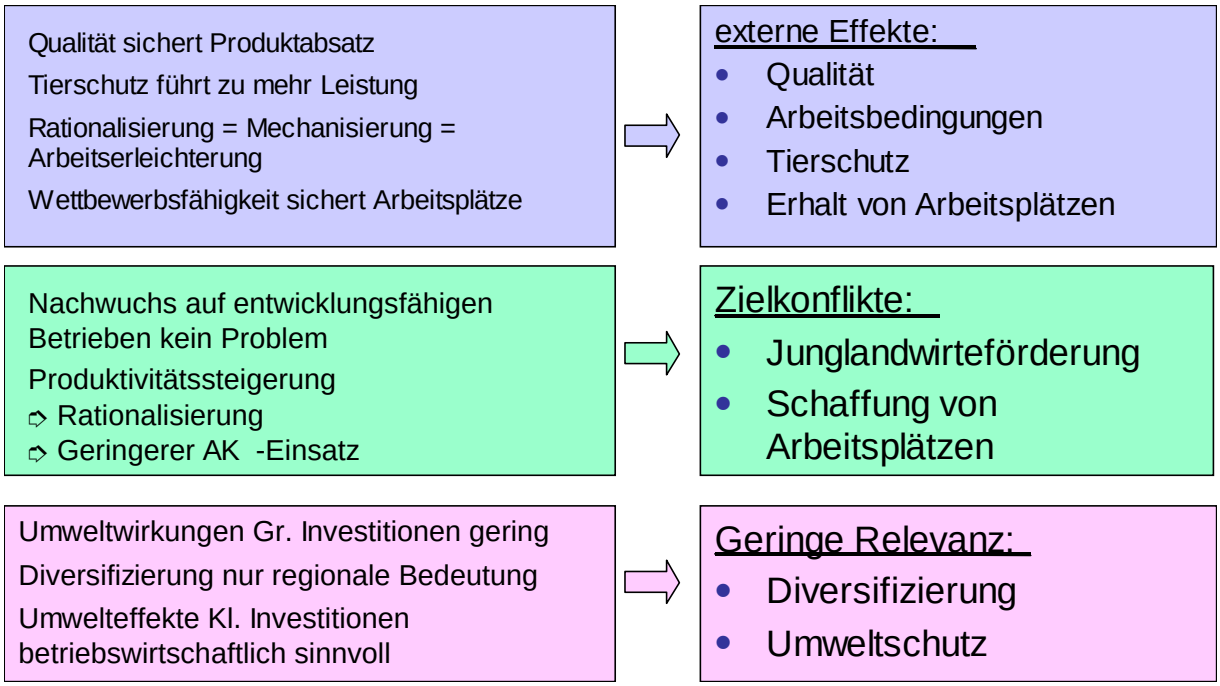
Quelle: Eigene Darstellung

Da zusätzliche Ziele in der Regel auch zusätzliche Kontrollen und Überprüfungen bedeuten, führt eine **Beschränkung auf wenige Kernziele** auch zu einem **Abbau von Bürokratie**. Angesichts der schon gegenwärtig feststellbaren Überlastung der Behörden (vgl. Kapitel 5) erlaubt eine Reduzierung von Kontrollaufgaben eine Konzentration der Behörden auf die entscheidende Aufgabe, nämlich die kritische Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der zu fördernden Unternehmen und deren Investitionsvorhaben sowie – soweit noch in öffentlicher Hand – die bessere Beratung von investierenden Landwirten Diese Sichtweise wird von der ganz überwiegenden Zahl der Berater geteilt (vgl. Exkurs).

Wie in dem vorliegenden Bericht gezeigt, sind insbesondere die Ziele „Verbesserung des **Tierschutzes** und der **Arbeitsbedingungen**“ im Milchbereich weitgehend **positive externe Effekte** der von den Landwirten ohnehin verfolgten Ziele Rationalisierung und Produktivitätssteigerung (Abbildung 25). Die Betriebe, die nicht in der Lage sind, diese betriebswirtschaftlich rentablen und sinnvollen Verbesserungen umzusetzen, sollten eher zu einem Ausstieg bewegt werden, als dass mit Hilfe einer gesonderten Förderung hier eine Anpas-

sung an die allgemeinen Standards erreicht wird. Von daher ist es auch verantwortbar, im Rahmen der Investitionsförderung auf diese expliziten Ziele zu verzichten und sie über eine reine Strukturförderung dennoch zu erreichen .

Abbildung 25: Zusammenfassende Darstellung der Zielzusammenhänge



Quelle: Eigene Darstellung

Vor dem Hintergrund der Einführung von Cross Compliance scheint es ferner gerechtfertigt, auch das Ziel der Verbesserung des Umweltschutzes aus dem Katalog der Ziele zu streichen. Die über Cross Compliance installierten finanziellen Anreize für die Einhaltung von bestehenden Gesetzen sind so massiv, dass es aus unserer Sicht keiner zusätzlichen Förderung und Kontrolle der entsprechenden Auflagen im Zuge der Investitionsförderung bedarf. Dies gilt umso mehr, als in der Bewertung festgestellt wurde, dass Umweltschutzziele und –wirkungen auch in der bisherigen Förderung in der praktischen Umsetzung von geringer Relevanz sind.

Ob und inwieweit das Ziel der **Diversifizierung** beibehalten werden sollte, erscheint zumindest fraglich. Abgesehen von einigen wenigen regional relevanten Nischen (typische Urlaubsregionen mit Urlaub auf dem Bauernhof sowie Großstadtnahe Regionen mit Pferdehaltung/Dienstleistung und Direktvermarktung) spielen die entsprechenden Projekte nur eine sehr untergeordnete Rolle. Zudem sind in diesen Bereichen inzwischen vielfach Überkapazitäten entstanden. Von den genannten Ausnahmen abgesehen, konnten auch die

Berater keine neuen Felder und/oder neue Ansätze zur Förderung der Diversifizierung aufzeigen.

Die einzigen Bereiche, in denen die Diversifizierung zu einer erheblichen Nutzung und Umorientierung führt, ist die Erzeugung von erneuerbarer Energie. Dies aber sind wiederum kritisch zu beurteilende Interventionen. Biogas ist keine Alternative für Landwirte auf benachteiligten Standorten oder solche, die sowieso schon unter Arbeitsüberlastung leiden und sich ein zweites Standbein aufbauen wollen, da sich gezeigt hat, dass eine gut laufende Anlage auf die Befüllung mit einer großen Masse homogenen Materials angewiesen ist und einen hohen Arbeitsaufwand benötigt. Da die Bewirtschaftung außerdem oftmals intensiven Maisanbau nach sich zieht, scheint außerdem eine Zielkonkurrenz zu den Zielen der Agrarumweltmaßnahmen in den Programme für den ländlichen Raum, denen auch das AFP eingegliedert ist, gegeben zu sein. Im Fall von Photovoltaik werden politisch induzierte Renteneinkommen ohne Beschäftigungswirkungen in ländlichen Regionen generiert. Im übrigen gibt es deutliche Hinweise darauf, dass in beiden Bereichen wegen der politisch festgelegten Einspeisevergütungen in erheblichem Umfang eine unnötige Doppelförderung stattfindet.

Zudem ist fraglich, ob die oftmals mit erheblichen Vermögenswerten ausgestatteten Landwirte tatsächlich eine benachteiligte Gruppe im ländlichen Raum darstellen, die einer besonderen Förderung bedarf, um die Folgen des Strukturwandels und der Änderung sonstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen durch Schaffung alternativer Einkommensquellen abzupuffern. Andere Sektoren, wie z.B. die Baubranche, leiden seit Jahren unter einem Überangebot am Markt mit den daraus resultierenden strukturbereinigenden Effekten. Aus Gründen der Gleichbehandlung erscheint es daher geboten, die Förderung von Einkommensdiversifizierungen für alle Antragsteller im ländlichen Raum nach einheitlichen Kriterien zu gestalten.

9.1.2 Welcher Personenkreis soll mit dem AFP gefördert werden ?

Grundsätzlich sollen aus unserer Sicht diejenigen Unternehmen gefördert werden, die einen möglichst großen Mehrwert der Förderung schaffen. Dieser **Mehrwert** (Nettoeffekt) lässt sich optimieren, wenn im Hinblick auf das/die Förderziel/e diejenigen eine Förderung erhalten, die mit ihren Investitionen einen möglichst hohen Zielerreichungsgrad versprechen, aber ohne Förderung keine Investition oder eine Investition mit einem deutlich geringeren Zielerreichungsgrad durchführen würden.

1. Gefördert werden sollen die landwirtschaftlichen Unternehmer, die in der Vergangenheit **nachgewiesen haben**, dass sie Willens und in der Lage sind, **hochproduktiv und effizient zu wirtschaften** und deren Investitionskonzepte versprechen, dass dieser Weg nach der geförderten Investition erfolgreich fortgesetzt wird.

2. Angesichts dieser Konzentration der Förderung auf erfolgreiche Unternehmer sollten daher auch die im Bereich der **formalen Berufsqualifikation** bestehenden Anforderungen entfallen, solange die vorgelegten Unterlagen überzeugen.
3. Für eine besondere **Junglandwirteförderung** sehen wir **keinen Bedarf**. Grundsätzlich spricht gegen diesen Förderansatz, dass die Landwirtschaft in den kommenden Jahren vor einem erheblichen strukturellen Wandel hin zu größeren Betrieben steht, wenn die verbleibenden Betriebe mittel- und langfristig im Wettbewerb bestehen wollen. Von daher ist es strukturpolitisch und sozial kontraproduktiv, Berufsanfänger mit Steuermitteln in den Sektor zu „locken“. Hinzu kommt, dass die Förderung in der jetzigen Ausgestaltung sowieso keinerlei Wirkung zeigt. Die gleichen Überlegungen gelten für eine besondere **Existenzgründungsförderung** durch zusätzliche Zuschüsse. Das regionale Brachfallen von Flächen ist in einem generellen und dauerhaften Rentabilitätsproblem begründet und kann durch die punktuell wirksame Junglandwirteförderung nicht verhindert werden.
4. Zur Abgrenzung der Unternehmen, die rentable Investitionen auch ohne Förderung durchführen würden, sollte die bestehende **Prosperitätsprüfung beibehalten**, aber so einfach wie möglich gestaltet werden.

9.1.3 Welche Projekte sollen mit dem AFP gefördert werden ?

1. Grundsätzlich sollte aus Sicht der Bewerter **keine Einschränkung der Förderung auf bestimmte Produktionsbereiche** vorgenommen werden. Somit wären alle Bereiche der landwirtschaftlichen Urproduktion förderfähig. Dennoch sollten die Förderbereiche aufgrund der knappen Ressourcen im Hinblick auf ihre Relevanz (Anpassungsbedarf, Entwicklungschancen) geprüft und mit Blick auf die prospektive Anpassungsdynamik zeitlich begrenzt werden. Aktuell besteht aus unserer Sicht am ehesten in der **Milchviehhaltung** ein solcher besonderer Bedarf angesichts des eingeleiteten Politikwechsels der Milchmarktpolitik und der auch aktuell bereits schwierigen Einkommenssituation dieser Betriebsgruppe.
2. Wir sind der Auffassung, dass der Erwerb von **mobilen Maschinen und Geräten nicht weiter gefördert** werden sollte. Die Befragung hat deutliche Hinweise dafür geliefert, dass die Förderung dieser Objekte ganz überwiegend Mitnahmeeffekte beinhaltet. Die geförderten Investitionen sind ohnehin meistens rentabel und können aufgrund der vergleichsweise niedrigen Volumina von den Unternehmen mehrheitlich aus eigener Kraft finanziert werden. Für die Abschaffung dieser Förderung spricht überdies die immer wieder von Landwirten und Beratern angesprochenen **Überwälzungseffekte** zu Gunsten der Landmaschinen-Industrie durch einen Preisanstieg der geförderten Maschinen und Geräte.

3. Die noch bestehende Förderung von **Biogas- und Photovoltaik-Anlagen sollte eingestellt werden**. Biogasanlagen scheinen nicht das geeignete Instrument zu sein, um Landwirten auf benachteiligten Standorten und unter Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten ein alternatives Einkommen zu ermöglichen. Zudem können auch hier erhebliche Überwälzungseffekte beobachtet werden.

9.1.4 Welche Instrumente sollen zum Einsatz kommen ?

1. Die Bewerter empfehlen, das im Saarland gegenwärtig angewandte System der Zinsverbilligung in Verbindung mit Zuschüssen zugunsten einer **reinen Zuschussförderung** umzustellen.
2. Wenn mit der bisherigen Kreditbindung das Ziel verfolgt wird, nur die Landwirte zu fördern, die auch einen Kredit aufnehmen (müssen), lässt sich der gleiche Effekt erzielen, wenn die Förderung auf Große Investitionen mit wirklichen Strukturwirkungen beschränkt wird. Daher schlagen wir vor, die **Untergrenze für förderfähige Investitionsvolumina deutlich auf mindestens 50.000 Euro anzuheben.** Derartige Investitionen können aber in aller Regel ohnehin nur mit Hilfe von Krediten bewerkstelligt werden, so dass weiterhin die Banken als zusätzliche Selektionsinstanz eingebunden sind. Das häufig vorgebrachte Argument, die Antragsteller durch die Kreditbindung hinsichtlich der Finanzierung zu disziplinieren, sie sozusagen vor sich selbst zu schützen, ist aus unserer Sicht nicht haltbar, da ihnen dadurch die betriebswirtschaftliche Kompetenz abgesprochen würde, deren Vorhandensein aber sicherlich eine Voraussetzung für die Förderwürdigkeit der Zielgruppe ist. Außerdem werden durch die Kreditbindung in vielen Fällen auch unsinnige und möglicherweise teurere Fremdfinanzierungen verursacht, nur um in den Genuss einer möglichst hohen Förderung zu kommen. Aus der Sicht der Verwaltung würde das reine Zuschussverfahren zu einer deutlichen Vereinfachung auch hinsichtlich der langfristigen Kontrollen führen. Die Landwirte haben immer wieder berichtet, dass sie aus finanziellen und steuerlichen Erwägungen, aber auch zur Erleichterung der Aufnahme neuer Kredite, Sondertilgungsmöglichkeiten nutzen würden, wenn sie nicht mit Forderungen nach Teilrückzahlung der Förderung rechnen müssten. Die deutliche Anhebung der Förderuntergrenze auf 50.000 Euro ergibt sich aus unseren Analysen. Danach beinhalten die Kleinen Investitionen deutlich weniger strukturelle Wirkungen als Große Investitionen. Auch die These von Initialwirkungen Kleiner Investitionen konnte auf Basis der Befragungsdaten und des Beraterworkshops – abgesehen von einigen wenigen Einzelfällen – nicht belegt werden.
3. Die **Zuschusshöhe** sollte bei normalen Investitionen **einheitlich** mit **15-20 %** festgelegt werden: Die Umstellung auf eine Zuschussregelung ohne Kreditbindung beinhaltet einen Bezug des Zuschusses auf das insgesamt förderfähige Investitionsvolumen einschließlich des Eigenkapitals. Eigenleistungen des Investors sollten nicht förderfähig sein, da die Bewertung dieser Leistungen mit Schwierigkeiten verbunden ist, d.h. der

Zuschuss bezieht sich ausschließlich auf Rechnungsnachweise. Bislang beträgt der durch die Zinsverbilligung resultierende Förderhöchstsatz bei Großen Investitionen 31 % und bei Kleinen Investitionen 20 %. Die im Rahmen dieser Bewertung befragten Unternehmen wiesen einen Subventionsanteil am gesamten Investitionsvolumen von durchschnittlich 24 % auf. Dabei ist auch die Junglandwirteförderung und die Erschließungsförderung enthalten.[20] Durch die Möglichkeit, die Finanzierung im Hinblick auf den Einsatz von Eigen- und Fremdmittel sowie die Laufzeit der Fremdmittel flexibler zu gestalten, kann der Unternehmer Vorteile nutzen, die eine deutliche Reduzierung des Subventionsniveaus nahe legen. Die **Obergrenze des förderfähigen Investitionsvolumens** kann unverändert bestehen bleiben.

4. Die Investitionsfördermaßnahme mit der geringsten Marktverzerrung ist die **staatliche Bürgschaft**. Gegenwärtig bestand für dieses Instrument jedoch in den befragten Betrieben kaum ein Bedarf (vgl. Kap. 6.0).Die Zurückhaltung der Banken im landwirtschaftlichen Sektor scheint eher auf die schlechte Rentabilitätslage der landwirtschaftlichen Betriebe als auf ein Marktversagen zurückzuführen zu sein. Andererseits haben die Betreuer im Saarland von massiven Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Kapital aufgrund der geringen Bewertung ldw. Bodens als Sicherheit berichtet. Daher sollte das Bürgschaftsinstrument, auch im Hinblick auf künftige Entwicklungen, wie höhere Pacht- und Fremdkapitalanteile wachsender Unternehmen sowie deutlich umfangreichere Investitionen, angeboten, aber restriktiv eingesetzt werden. Auf keinen Fall darf das Instrument dazu missbraucht werden, die angemessenen und notwendigen Eigenrisiken der Banken zu übernehmen. Ein weiterer positiver Nebeneffekt der Bürgschaften ist, dass im Zusammenhang mit dem Vorschlag, die Junglandwirteförderung einzustellen, bei erheblichem Finanzierungsbedarf von Junglandwirten und Existenzgründern die Finanzierung auf diese relativ marktkonforme und wirksame Weise sichergestellt werden kann.

5. **Kapazitätsbeschränkungen** sind im Hinblick auf den strukturellen Anpassungsbedarf absolut **kontraproduktiv** und sollten daher abgeschafft werden. Da in diesem Bereich EU-Rahmenrecht zu beachten ist, sollten die diesbezüglich bestehenden Möglichkeiten (z.B. Nachweis der Milchquote erst mit dem Verwendungsnachweis) möglichst wachstumsfördernd genutzt werden. Auf den relevanten politischen Ebenen sollte darauf hingewirkt werden, dass diese Beschränkungen bei der Investitionsförderung aufgehoben oder zumindest deutlich gelockert werden.

6. Die gegenwärtig bestehende **Zweckbindungsfrist** von zwölf Jahren bei Großen Investitionen halten wir angesichts des schnellen betrieblichen Wandels für deutlich zu lange; eine Halbierung der Frist auf **sechs Jahre** scheint angemessen. Sowohl Landwirte

[20] Zuschüsse für die Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und für Diversifizierung waren zum Zeitpunkt der AFP-Bewilligung der im Rahmen dieser Untersuchung befragten Unternehmen zum größten Teil noch nicht möglich.

als auch Berater haben immer wieder darauf verwiesen, dass die Aufgabe von Betriebszweigen und auch Umnutzungen dadurch künstlich behindert werden. Im übrigen steht dieser Ansatz im deutlichen Widerspruch zur allgemeinen Agrarpolitik, die mit der **Entkoppelung** gerade dahingehend weiterentwickelt wird, dass staatliches Handeln möglichst wenig zur Konservierung vorhandener Strukturen beiträgt.

7. Die **Auflagenbuchführung** bietet sowohl für die Beratung als auch für die Bewertung der Fördermaßnahme eine gute Informationsgrundlage. In der Praxis wurde diese Quelle jedoch kaum genutzt, was wiederum dazu geführt hat, dass dieser Auflage von Seiten der Betriebe teilweise nur unzureichend nachgekommen wurde. Im Rahmen der Aktualisierung der Zwischenbewertung konnte eine Auswertung der Auflagenbuchführung nicht durchgeführt werden, so dass eine empirisch unterstützte Empfehlung hierzu gegenwärtig noch nicht möglich ist; dies wird jedoch eine der Kernaufgaben der Ex-Post-Bewertung sein.

9.2 Grundsätzliche Überlegungen

Mögliche Gründe für eine Intervention auf dem Investitionsmarkt

Da für die Agrarinvestitionsförderung wie in Kap. 1 dargelegt, keine ausgearbeitete Interventionslogik und auch kein stringentes Zielsystem existiert[21] wird im Folgenden eine Interventionslogik für eine Investitionsfördermaßnahme im Agrarbereich beispielhaft skizziert.

In einer Marktwirtschaft – so die Ausgangshypothese – führen funktionierende Märkte dazu, dass die eingesetzten Produktionsfaktoren über den Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Markt effizient eingesetzt werden. Die Aufgabe des Staates ist es dabei, die Rahmenbedingungen für funktionierende Märkte sicher zu stellen. Daher gibt es für staatliche Eingriffe nur dann eine Legitimation, wenn Märkte offenkundig versagen.

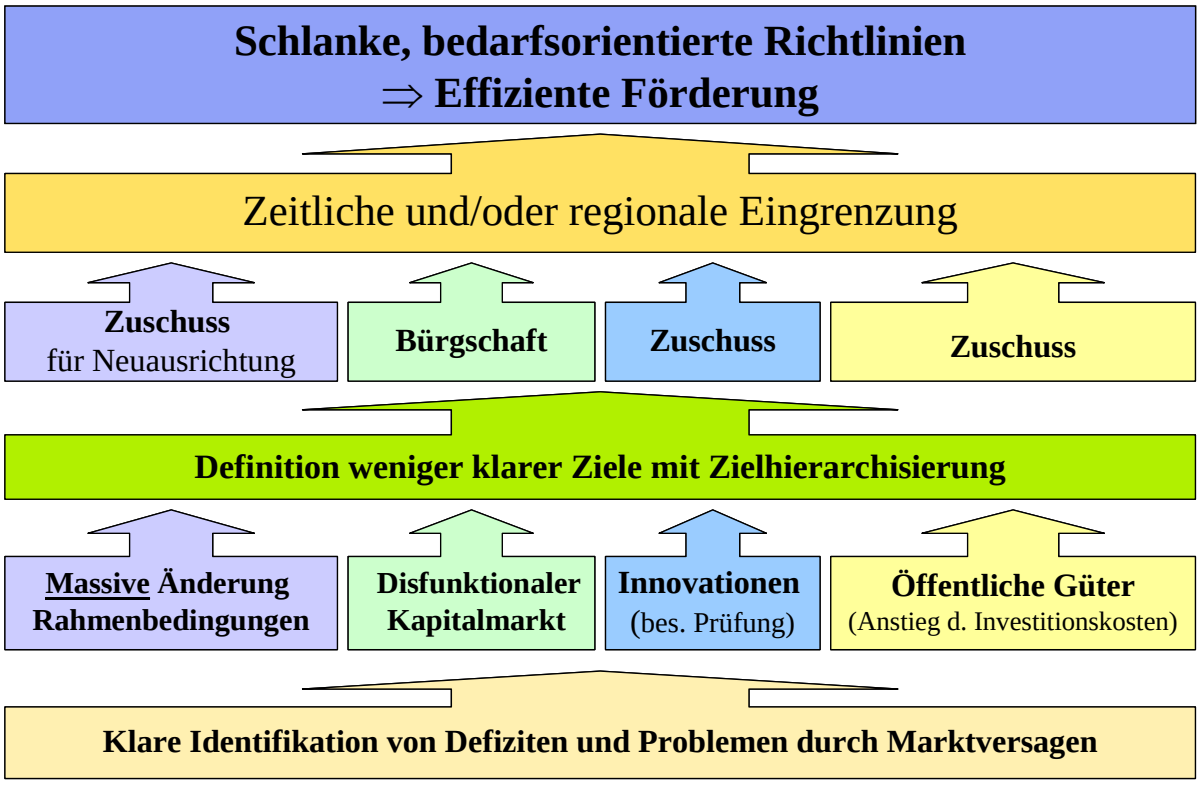
Ausgehend von diesen Überlegungen sollte eine (landwirtschaftliche) Investitionsförderung nur dazu dienen, Unvollkommenheiten des (Kapital-) Marktes auszugleichen oder aber Strukturbrüche abzumildern. Diese Rahmenbedingungen – z. B. massive Änderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen oder Naturkatastrophen – können die Betriebe kurzfristig derart belasten, dass sie in einer dynamischen Betrachtung in ihrer betrieblichen Entwicklung irreversibel geschädigt werden können (Abbildung 26). Ferner erscheint auch die Förderung von risikobehafteten innovativen Investitionen mit Pilotcharakter als gerechtfertigt, wenn dadurch ein nicht-exklusiver Nutzen für den gesamten Sek-

[21] Hier kann ein Zusammenhang mit dem System der Mischfinanzierung angenommen werden, da dieses das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz unterläuft.

tor oder sogar gesamtgesellschaftlich erwartbar ist, die Kosten und Risiken aber individuell zu tragen wären. Bei öffentlichen Gütern ist danach zu unterscheiden, ob deren Bereitstellung vor allem durch höhere Investitionskosten oder mit einem besonderen Management und höheren variablen Kosten verbunden ist; im ersteren Fall könnte die Bereitstellung durch landwirtschaftliche Betriebe dadurch sichergestellt werden, dass die zusätzlichen Investitionskosten über einen Zuschuss gedeckt werden.

Voraussetzung für solche staatlichen Interventionen in das Investitionsgeschehen in der Landwirtschaft ist, dass ausgehend von einer Problemanalyse Marktversagen klar und eindeutig identifiziert wird. Eine solche Ex-Ante-Analyse wird als Voraussetzung für eine zielgerichtete Förderung angesehen. Sie sollte, aufbauend auf dieser Analyse, auch die Ableitung der Förderziele und deren Verhältnis zueinander (Hierarchie) beinhalten. Die gewählten Interventionen sollten – abgesehen von möglichen Spezialfällen bei öffentlichen Gütern – in jedem Fall zeitlich befristet sein und gegebenenfalls, d.h. wenn das zu lösende Problem nicht horizontaler Natur ist, auch regional eingegrenzt werden.

Abbildung 26: Interventionslogik bei der Agrarinvestitionsförderung



Quelle: FAL, 2005, eigene Darstellung

Problemorientierte Instrumentenwahl

Den einzelnen Bereichen von Marktversagen sollte mit einem adäquaten Instrumenteneinsatz begegnet werden. Bei **massiven Änderungen der Rahmenbedingungen**, für die der Milchmarkt unter den derzeitigen GAP-Reformen als Beispiel angeführt werden kann, sollten **Zuschüsse** für die notwendigen Anpassungsinvestitionen, zur Zeit also insbesondere Wachstumsinvestitionen zur Überwindung der strukturellen Defizite, für einen begrenzten Zeitraum gewährt werden.

Von einem **nicht funktionierenden Kapitalmarkt** sprächen wir dann, wenn der Agrarsektor nur unzureichend mit Kapital versorgt würde, obwohl aus gesamtwirtschaftlicher Sicht der Grenznutzen des Kapitaleinsatzes über dem in anderen Sektoren läge. Eine solche Situation könnte z.B. dann entstehen, wenn Finanzinstitutionen für die Kreditierung der Landwirtschaft aufgrund der aus ihrer Sicht geringen Bedeutung dieses Sektors kein Fachpersonal mehr einstellen und wegen dieser fehlenden Expertise den Sektor nicht ausreichend mit (günstigem) Kapital versorgen. In diesem Fall wäre die Bereitstellung von **staatlichen Bürgschaften** das angemessene Instrument für eine Marktintervention, da dadurch die Versorgung des Sektors mit Kapital bei gleichzeitig möglichst geringer Marktverzerrung gewährleistet werden könnte.

Innovationen in der Landwirtschaft leiden darunter, dass innovative Haltungs- oder Bewirtschaftungssysteme keinen rechtlichen Erfinderschutz genießen[22]. Betriebe, die derartige Innovationen praktizieren, tragen somit das wirtschaftliche Risiko der Neuerung, ohne bei Erfolg entsprechende Vorteile durch Lizenzen und Patente einstreichen zu können. Um den gesellschaftlich erwünschten Fortschritt in der Landwirtschaft zu unterstützen, sollte den Betrieben für die mit Innovationen verbundenen Investitionen dann eine Risikoprämie gewährt werden, wenn der Staat deren Realisierung ein besonderes Interesse hat (**Pilotcharakter**). Für die Auswahl der zu fördernden Projekte sollte ein Gremium in einem **Wettbewerbsverfahren** (Ausschreibung) die Bemessung und Zuteilung der **Zuschüsse** regeln.

Der Bereich der **öffentlichen Güter** beinhaltet sehr unterschiedliche Sachverhalte, die jeweils einer adäquaten Lösung bedürfen. Als Beispiel sollen hier der **Tierschutz** und die damit verbundenen gesellschaftlich erwünschten Tierhaltungsverfahren angeführt werden, sofern diese deutlich über die internationalen Anforderungen hinausgehen und bei den nationalen Produzenten zu erheblichen Mehrkosten führen. Eine Kompensation von auflagenbedingten Kostennachteilen im Investitionsbereich durch **Investitionszuschüsse** könnte die nationalen Produzenten in die Lage versetzen, Marktanteile zu sichern und auf diese

[22] Vgl. die Unterscheidung zwischen „produktgebundenem technischen Fortschritt“ und „technischem Fortschritt im Managementbereich“ bei Isermeyer (2003, S. 3).

Weise Arbeitsplätze und Wertschöpfung im Land zu erhalten (Wissenschaftlicher Beirat 2005, S. 6-11). Besonders zu nennen sind in diesem Zusammenhang die hohen Anforderungen an die Haltungsbedingungen in der intensiven Veredlungswirtschaft bei Geflügel, Schweinen und Kälbern. Wenn sich jedoch die gesellschaftlichen Anforderungen an Tierschutz vor allem bei den variablen Kosten niederschlagen, z.B. durch den Einsatz besonderen Futters oder Medikamenteneinsatzes, oder besondere Anforderungen an das laufende Management stellen, wäre die Investitionsförderung nicht das geeignete Anreizinstrument, um die Erfüllung der Normen sicher zu stellen.

Fazit

Der staatlichen Intervention muss in einer Marktwirtschaft eine belastbare Legitimierung vorausgehen, in der klargestellt wird, dass die expliziten Ziele nicht auch ohne Staatseingriff erreicht werden können. Die Erarbeitung einer nachvollziehbaren Interventionslogik ist eine wesentliche Voraussetzung rationalen Staatshandelns, das durch eine sachgerechte Politikbewertung sinnvoll ergänzt werden muss.

9.3 Monitoring und Bewertung

9.3.1 Monitoring

Das gegenwärtig angewandte EU-einheitliche Monitoring enthält kaum Daten, die für die Beantwortung der zentralen Bewertungsfragen nützlich sind. Vielmehr werden einige Daten zur Beschreibung des Outputs und der strukturellen Zuordnung der Förderung (z. B. Schwerpunkte, Investitionsart, Investitions- und Fördervolumen, regionale Verteilung) erfasst.

Die für die Bewertung notwendigen Daten müssen dagegen vom Bewerter teils mit großem Aufwand selbst erfasst werden (Fallstudien, Befragungen) oder aufgrund fehlender Datenbanken aufwändig zusammengestellt werden (z. B. Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung). Es ist im Rahmen der Ex post-Bewertung auf der Grundlage einer umfassenden Sekundärdatenanalyse zu klären, welche Daten auch künftig für Bewertungszwecke zentral erfasst und gespeichert werden sollen. Die generelle Erfassung von Daten, die nur einen marginalen Wert für die Maßnahmen- oder Programmbewertung besitzen und auch für Beratungszwecke kaum nutzbar sind, jedoch einen erheblichen Erhebungsaufwand verursachen, sollte eingestellt werden. In dieser Hinsicht ist der Wert der Investitionskonzepte in Form der gegenwärtig angewandten Variablenliste sowie die Auflagenbuchführung zu prüfen.

Empfehlungen:

Das EU-Monitoring sollte nur wenige statistische Daten erfassen, die für die Beschreibung der Grundgesamtheit der geförderten Betriebe, Flächen, Objekte etc. (Output: physisch und monetär) notwendig sind. Die Erfassung von Wirkungsindikatoren sollte weitgehend ad hoc und je nach Schwerpunkt der Bewertung erfolgen.

9.3.2 Bewertung

Die aktuellen Vorgaben der EU-Kommission zur Bewertung (KOM 2000) zielen darauf ab, durch zentral vorgegebene Fragen und Indikatoren eine möglichst einheitliche Bewertung in den Mitgliedstaaten zu erreichen und auf diese Weise eine Aggregation der Ergebnisse für alle Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Dieser konzeptionelle Rahmen lässt nur wenig Spielraum für systematische Analysen von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, die in der Regel vergleichsweise aufwändig sind und daher themenbezogen (selektiv) durchgeführt werden sollten. Die Durchführung des geforderten Mit-/Ohne-Vergleich ist bei der Bewertung der Agrarinvestitionsförderung nicht möglich, da nicht geförderte, aber strukturell vergleichbare Betriebe kaum existieren und die Förderung seit über 30 Jahren besteht.

Da die Aggregation der Ergebnisse bezüglich einzelner Indikatoren aufgrund unterschiedlicher Erfassungsdimensionen bereits enorm schwierig ist (z. B. Tierschutz, Arbeitsbedingungen), scheint es inhaltlich beinahe sinnlos, die Ergebnisse der einzelnen Bewertungsberichte auf der Gemeinschaftsebene weiter zusammenfassen zu wollen.

Die Erwartungen der Auftraggeber sind nach wie vor eher zurückhaltend und skeptisch, wobei die Bereitschaft zur konstruktiven Unterstützung der Bewertung gegenüber der Zwischenbewertung zugenommen hat. Dennoch werden die Evaluatoren nach wie vor zu wenig als externer Dienstleister wahrgenommen.

Empfehlungen

Die Evaluationsthemen sollten unter Vorgabe eines sehr flexiblen Bewertungsrahmens weitgehend den Auftraggebern und Evaluatoren überlassen werden. Es sollte möglich sein, die Bewertung auf wenige zentrale Fragen zu begrenzen und auf diese Weise Freiraum für den notwendigen analytischen Tiefgang zur Beantwortung der relevanten Fragen schaffen.

Literaturverzeichnis

Agra-Europe (3/05): Viele Landwirte planen Neuausrichtung ihrer Betriebe. Kurzmeldungen 9, Ausgabe vom 17. Januar 2005.

Deutscher Bundestag, 2001. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 14/5900.

Deutscher Bundestag, 2002. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 14/9009.

Deutscher Bundestag, 2004. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/3797 vom 23.9.2004

Deutscher Bundestag, 2004a. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2004 bis 2007. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/3151 vom 21.5.2004.

Europäischer Rat, 1999: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

Europäische Kommission, 2000. Verbindliche Regelungen für die Länder bei der Förderung gemäß den Fördergrundsätzen des Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Sinne einer Rahmenregelung gemäß Art. 40, 4. Absatz der VO (EG) 1257/1999. Anhang zur KOM-Entscheidung K(2000) 2684 endg. vom 18.09.2000.

KOM (EU-Kommission, 2000): Dokument VI/12004/00 endg.

Wissenschaftlicher Beirat beim BMVEL (2005): Zukunft der Nutztierhaltung. Agra-Europe 13/05, Dokumentation (23 S.).

Bönemann, E. (2004): Möglichkeiten und Grenzen des Wachstums von Milchviehbetrieben in der Bundesrepublik Deutschland. Diplomarbeit an der FH Soest. 2/2004.

Forstner, B., Koch, B. (2005): Die Halbzeitbewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum: Erfahrungen unterschiedlicher organisatorischer Bewertungsansätze. Zeitschrift für Evaluation 1/2005, S. 109-127.

Forstner, B.; Clemens, D. (1999): Einzelbetriebliche Investitionsfördeurng in Schleswig-Holstein - effizient und nachhaltig? Bauernblatt für Schleswig-Holstein und Hamburg, Heft 51/52, S. 74-78.

Forstner, B. (2000): Erfolgskontrolle der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaes e.V., Bd. 36, S. 151-158.

Hemme, T. et al. (2003): IFCN Dairy Report 2003. IFCN/Global Farm, Braunschweig

Hemmerling, U. (2005): Aktuelle Entwicklung des Strukturwandels in der Landwirtschaft. In: Landentwicklung aktuell: Agrarstrukturentwicklung: Hofbörsen, Betriebsnachfolge, Existenzgründung. S. 13-17.

Isermeyer, F. (2003): Für eine leistungsfähige Agrarforschung in Deutschland. Arbeitsbericht 05/2003. Braunschweig

Schulz, S. (2005): Strukturwandel in der Landwirtschaft – Chancen für Existenzgründer. In: Landentwicklung aktuell: Agrarstrukturentwicklung: Hofbörsen, Betriebsnachfolge, Existenzgründung. S. 18-19.

Spandau, P. (2005): Beim Biogas müssen Sie jetzt schärfer rechnen. top agrar, Heft 1/2005, S. 40-45

Tholen, K.-H. (2005): Was bietet das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)? In: Landentwicklung aktuell: Agrarstrukturentwicklung: Hofbörsen, Betriebsnachfolge, Existenzgründung. S. 33-36

Anhang

Inhaltsverzeichnis Anhang

Anhang 1: Fragebogen der Betriebsleiterinterviews

Anhang 2: Fragebogen der schriftlichen Beraterbefragung

Anhang 3: Protokoll des Betreuerworkshops im Saarland

Anhang 4: Protokoll des Expertengesprächs in der Bewilligungsstelle der Befragungsregion (Baden-Württemberg)

Anhang 1

Anhang 1: Fragebogen der Betriebsleiterinterviews

Große Investitionen im Milchbereich, Kleine Investitionen, nicht geförderte Betriebe im Milchbereich

Anhang 1

Landwirtebefragung

Agrarinvestitionsförderung

Große Investitionen im Milchbereich, Kleine Investitionen, nicht geförderte Betriebe im Milchbereich

Studie zur Bewertung der Agrarinvestitionsförderung im Auftrag der Landwirtschaftsministerien der Länder und des Bundes

Konzept: Projektgruppe AFP-Evaluierung
(B. Forstner, W. Dirksmeyer, A. Margarian, Y. Zimmer)

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig 2005

Anhang 1

Struktur der Befragung

1.	Betriebsbeschreibung	3
2.	Unmittelbare Konkurrenzsituation	6
3.	Investitionstätigkeit	6
4.	Generelle Investitionshemmnisse	14
5.	Investitionsförderung und überbetriebliche Kooperationen	15
6.	Agrarreform, Investitionen und Investitionsförderung	17
7.	Bewertung des AFP	18
8.	Familiäre Situation	20

Datum: _____

Uhrzeit: _____

- Begrüßung
- Dank für Teilnahme / keine Kontrolle / Wunsch nach offenem Gespräch
- Rahmen der Befragung: Die Befragung von Unternehmensleitern mit AFP-Förderung liefert uns direkte und aktuelle Angaben für die Bewertung der Agrarinvestitionsförderung (AFP), die wir im Auftrag von Bund und Ländern durchführen.
- Zweck der Befragung: In wie fern leistet die Agrarinvestitionsförderung einen Beitrag zur Umsetzung von Rationalisierungsschritten und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Milchviehbetrieben.
- Die Befragungsergebnisse bilden eine wesentliche Grundlage für eine anschließende Gruppendiskussion mit Fachberatern. Die Betriebsleiter/innen erhalten nach Abschluss der Untersuchung eine Auswertung der Interviews.

Name Betriebsleiter/in : _____

Firmenname : _____

Rechtsform : _____

Gesellschafterzahl : _____

Land, Adresse : _____

Telefon : _____

Anhang 1

1 Betriebsbeschreibung

1.1 Über welche betrieblichen Schwerpunkte, Besonderheiten und Produktionskapazitäten verfügt Ihr Betrieb **gegenwärtig**?

Offen fragen, schließlich alle Parameter der Tabelle 1 diskutieren und folgende Parameter abklären: Ökolandbau, Vertragsproduktion, Q-Programm, Schutzgebietskategorie.

1.2 Wie sah Ihr Betrieb **vor etwa 15 Jahren** aus? Welche betrieblichen Schwerpunkte, Besonderheiten und Produktionskapazitäten und hatte er damals?

Offen fragen, schließlich alle Parameter der Tabelle 1 diskutieren.

Tabelle 1: Betriebsstruktur

	Vor 15 Jahren	**aktuell**
Ha LF / davon Pachtflächen	/	/
VE / Milchkühe	/	/
Kg Milchquote		
Milchleistung je Kuh		
Arbeitskräfte* (Personen & Voll-AK)		
davon: - Fam-AK		
- Fremd-AK		
- Teilzeit-AK		
- Frauen-AK		
Umsatz-Anteil Marktfruchtbau		
Umsatz-Anteil Milchproduktion		

* Voll-AK = 2300 AKh/Jahr, Teil-AK: 14-15 Jahre = 0,5 AK, über 65 Jahre = 0,3 AK

1.3 Was waren die **wesentlichen Veränderungen** von damals bis heute?

Beschreibung: Investitionen, Kapazitätserweiterungen, Neuaufnahme und Aufgabe von Betriebszweigen, Rechtsform.

_____
_____
_____
_____

1.3.1 Bitte geben Sie einen Überblick über die Entwicklung der Milchquote in Ihrem Betrieb.

1.3.1.1 Beschreiben Sie bitte die wesentlichen Entwicklungsschritte **in der Vergangenheit**:

_____
_____

1.3.1.2 War der alte Stall in Folge des Zukaufs von Quoten **zum Investitionszeitpunkt** deutlich überbelegt ?

Ja: □ Nein: □

1.3.1.3 Welche Pläne für die **nächsten drei Jahre** haben Sie im Hinblick auf die Milchquoten ?

_____
_____

1.4 Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der bisherigen betrieblichen Entwicklung ?

Offen fragen

_____
_____
_____

1.5 In welche Richtung wollen Sie Ihren Betrieb **in den nächsten 10 Jahren** (bis 2015) entwickeln?

Offen fragen

_____
_____
_____
_____
_____

dann gezielt ha LF, kg Milchquote, AK, Neuaufbau von Produktionszweigen, Abbau/Einstellung bestehender Produktionszweige und konkrete Investitionsvorhaben abfragen.

Tabelle 3: Strategie

	Geplant bis 2015
ha LF (Zupacht / Kauf bzw. Verpachtg./Verkauf)	/ /
kg Milchquote	
Voll-Ak	
Konkrete Investitionen	
Neue Produktionszweige	
Veränderungen in den bestehenden Produktions-zweigen	

2 Unmittelbare Konkurrenzsituation

2.1 In welcher Höhe liegen die durchschnittlichen Pachtpreise für Grün- und Ackerland in Ihrer Region?

Grünland: _____ €/Jahr Ackerland: _____ €/Jahr

2.2 Bitte beschreiben Sie kurz die Konkurrenzsituation in Ihrem unmittelbaren Umfeld.

_____

_____

_____

_____

3 Investitionstätigkeit

3.1 Förderung der Investitionen

3.1.1 Sie haben zu Beginn des Gesprächs gesagt, dass Sie **in der Vergangenheit** *eine oder mehrere* **größere** Investitionen getätigt haben.
Wurden **alle** genannten Investitionen gefördert?

Ja: ☐ *(weiter mit Frage 4.1.2)* Nein: ☐

Wenn nein:

3.1.1.1 Welche Investitionen wurden nicht gefördert und warum?

_____

_____

_____

Tabelle 2: Nichtgeförderte Investitionen

Investitionsgegenstand	Jahr	Inv.-volumen	Betriebszweig
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			

3.2 Haben Sie auch die Förderung für Junglandwirte in Anspruch genommen?
Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn ja:

3.2.1 Wann und in welcher Höhe wurden Sie als Junglandwirt gefördert?
_____ Jahr _____ €

3.2.2 Hatte die Junglandwirteförderung irgendeinen Einfluss auf die Entwicklung Ihres Betriebes?

Ja: ☐ Nein: ☐
Wenn ja, welchen?:

_____

_____

3.3 Beschreiben Sie bitte kurz Ihre letzte öffentlich geförderte **große** Investition.
(Bitte nur Größenordnungen angeben)

3.3.1 Investitionsobjekt *(was, welche Kapazität)*:

_____

_____

3.3.2 Investitionsvolumen:

_____

3.3.3 Investitionszeitpunkt/-zeitraum:

_____

3.3.4 Beginn der Nutzung (auch von Teilen):

_____

3.3.5 Förderhöhe (Zuschuss, Zinsverbilligung etc.):

_____

3.4 Ist die Kapazität des Investitionsobjekts zum jetzigen Zeitpunkt nach offizieller Planung bereits voll ausgelastet?

Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn nein: Wie hoch ist die derzeitige Auslastung gemäß der offiziellen Planung ?

_____

Was sind die Gründe für die nicht volle Auslastung?

_____

_____

3.4.1 Was ist die betriebswirtschaftlich sinnvolle Auslastung ?

_____

3.4.2 Bis wann werden Sie die volle Auslastung gemäß der offiziellen Planung voraussichtlich erreichen?

Jahr _____

3.5 Hätten Sie einen größeren Stall gebaut, wenn die Investitionsförderung nicht an die vorhandenen Milchquoten gekoppelt gewesen wäre ?

_____

_____

_____

Anhang 1

3.6 Erfolg der Investition

3.6.1 Welche wesentlichen Wirkungen wurden bislang erzielt?

Offene Frage. Beschreibung und Quantifizierung gewünscht.

_____

_____

_____

_____

Soweit Punkte nicht angesprochen werden, bitte nachfragen.

Entwicklung AK-Einsatz(AKh/Tag) für die Milchproduktion

Tabelle 6: Investitionswirkungen

Kostenersparnis	
Kapazitätserweiterung	
Ertragserhöhung / Preiserhöhung *(bessere Vermarktung)*	
Einkommenserhöhung	
Diversifizierung	
Verbesserung der Produkt- und Produktionsqualität *(z.B. Teilnahme an QS/QM)*	
Arbeitsbedarf in der Milchproduktion *(Akh pro Tag)*	
Freisetzung / Neueinstellung von Arbeitskräften *(auch Freisetzungseffekte, z.B. durch alternative Einkommen, erfassen)*	
Tierschutz	
Umweltschutz	
Arbeitsbedingungen	

Sonstiges	

3.6.2 In welchen Punkten entsprechen diese Wirkungen der Investition **nicht** Ihren Erwartungen und Zielen?

(offen fragen, wenn möglich quantifizieren)?

_____

_____

*Falls noch keine Aussagen zu **Stückkosten**; **var. Kosten** folgende Fragen, sonst weiter mit 3.5.4*

3.6.3 Verfügen Sie über eine Betriebszweigabrechnung?

Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn ja:

3.6.3.1 Wie hoch sind die **variablen Kosten / Vollkosten** der Milchproduktion **aktuell** ?

_____

3.6.3.2 Wie hoch waren die **variablen Kosten / Vollkosten** der Milchproduktion **vor der Investition** ?

_____

3.6.4 Würden Sie die geförderte Investition aus heutiger Sicht genauso durchführen?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

Wenn nein:

3.6.4.1 Was und wie würden Sie jeweils ändern?

_____

_____

Offene Frage. Falls keine Antwort zu den folgenden Aspekten, einzeln nachfragen.

1. Kapazität : ☐ _____
2. Finanzierung : ☐ _____
3. staatliche Förderung : ☐ _____
4. Investitionszeitpunkt : ☐ _____
5. Sonstiges : ☐ _____

3.6.5 Können Sie mir ein paar Angaben zur Höhe Ihres jährlichen Unternehmensgewinns machen?

Ja: ☐ Nein: ☐ Keine Angabe ☐ *(weiter mit Frage 3.5.7)*

Wenn ja:

3.6.5.1 Wie hoch war Ihr Gewinn im Durchschnitt der **letzten 3 Jahre** vor der Durchführung der geförderten Investition?

_____ €/Jahr

3.6.5.2 Wie hoch ist Ihr Gewinn pro Jahr **jetzt** im Durchschnitt der letzten zwei WJ/KJ (nur Jahre *nach* Abschluss der Investition)?

_____ €/Jahr

3.6.5.2.1 Gab es besondere Einflüsse auf den aktuellen Gewinn, die in anderen Jahren so nicht vorliegen (z.B. Sonderabschreibungen, auf einmal verbuchte Zuschusszahlungen, Aufdeckung stiller Reserven etc.)?

(Beschreiben und quantifizieren in €/Jahr)

_____

_____

_____

3.6.5.3 Welchen Gewinn streben Sie größenordnungsmäßig in **drei Jahren** an?

_____ €/Jahr

3.6.5.4 Welchen Gewinn benötigt ein Betrieb wie der Ihre für angemessene Privatentnahmen und vernünftiges betriebliches Wachstum?

_____ €/Jahr

3.6.6 Eigenkapitalbildung
Können Sie mir ein paar Angaben zur Höhe Ihrer betrieblichen Eigenkapitalbildung machen?

Ja: ☐ Nein: ☐ Keine Angabe ☐ *(weiter mit Frage 3.6.7)*

Wenn ja:

3.6.6.1 Wie hoch lag Ihre jährliche Eigenkapitalbildung im Durchschnitt der **letzten 3 Jahre** vor der Durchführung der geförderten Investition?

_____ €/Jahr

3.6.6.2 Wie hoch ist Ihre jährliche EK-Bildung **jetzt** im Durchschnitt der letzten zwei Jahre (nur Jahre *nach* Abschluss der Investition)?

_____ €/Jahr

3.6.6.2.1 Gab es in den vergangenen Jahren größere Entnahmen aus dem Betrieb, die der Vermögensanlage dienten, oder Einlagen, die aus der Liquidierung solcher Vermögensanlagen stammen?

Beschreiben und quantifizieren in €/Jahr.

_____

_____

_____

3.6.7 Anpassungskosten

Mit größeren Investitionen sind bisweilen auch erhebliche technische und organisatorische Neuerungen verbunden, die manchmal nicht reibungslos funktionieren und ein wenig Zeit benötigen, um zur Routine zu werden.
Sind bei Ihrer Investition derartige Effekte aufgetreten und sind Ihre aktuellen betriebswirtschaftlichen Ergebnisse noch dadurch negativ beeinflusst?

Ja: □ Nein: □ Weiß nicht □

Wenn ja:

3.6.7.1 Wie hoch schätzen Sie die zusätzlichen Kosten bzw. nicht erzielten Umsätze in Folge diese Anpassungsprobleme in etwa ein?

_____ €/Jahr

3.6.7.2 Wann glauben Sie, die Anpassungsschwierigkeiten voll im Griff zu haben?

_____ (Jahr)

3.7 Finanzierung der geförderten Investition

3.7.1 Wie haben Sie die geförderte Investition finanziert?

3.7.1.1 Eigenkapital

a) Höhe des baren Eigenkapitals: _____ €
b) Höhe des Fremdkapitals: _____ €

3.7.2 Als Sie die Finanzierung Ihres Investitionsprojekts mit der Bank oder dem Berater durchgesprochen haben, war da die Bereitstellung ausreichender Sicherheiten ein Problem?

Ja: □ Nein: □ Weiß nicht □

Wenn ja:

3.7.2.1 Wie haben Sie das Problem gelöst ?

_____

_____

_____

3.7.3 Wie hoch ist Ihrer Meinung nach Ihr Spielraum für die Neuaufnahme von Krediten?

_____

_____

3.8 Investition **ohne** Förderung

3.8.1 Sie haben mir eben gesagt, dass Sie eine Investitionsförderung von ca. _____ € erhalten haben.

Wenn Sie diese Förderung nicht erhalten hätten, wäre die damit verbundene Mehrbelastung bei gleicher Investitionssumme für Sie zu einem ernsthaften Problem geworden?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht ☐

Falls ja, in wie fern ?

_____

_____

3.8.2 Wie hätte die Investition **ohne** Förderung ausgesehen?
Bitte sagen Sie mir jeweils, warum Sie sich so entschieden hätten.

Offene Frage, möglichst detailliert Modifikationen erfragen.

_____

_____

_____

_____

Nicht genannte Aspekte nachfragen, incl. Präzisierung hinsichtlich Volumen, Zeit, Objekt.

Checkliste Investition ohne Förderung *(evt. Konkretisierung)*

1. ☐ keine (derartige) Investition
2. ☐ unverändert
3. ☐ zeitliche *frühere* Durchführung _____
4. ☐ zeitlich *spätere* Durchführung _____
5. ☐ vom Umfang her *kleiner* _____
6. ☐ vom Umfang her *größer* _____
7. ☐ andere technische Ausführung _____

8. ☐ billigere Ausführung _____

*Falls die Investition **unverändert** auch **ohne** Förderung realisiert worden wäre:*

3.8.2.1 Wie hätten Sie dieselbe Investition **ohne** Förderung finanziert? *(Offen fragen)*

_____

_____

3.9 Bürgschaftsregelung

Verschiedentlich wird darüber diskutiert, die staatliche Investitionsförderung ganz auf die Gewährung von Bürgschaften umzustellen. D.h. Investitionen für die die Betriebe der Bank keine ausreichenden Sicherheiten bieten können, werden durch den Staat in die Lage versetzt

Welche Konsequenzen hätte ein solcher Schritt für Ihre Investition gehabt ?

Alternativen vortragen und auswählen lassen

1. Ausweitung der Investition wegen verbesserter Sicherheit ☐
2. Keine Investition wegen unzureichender Rentabilität ☐
3. Keine Auswirkungen ☐

3.10 Zusatzkosten des Investitionsobjekts durch Inanspruchnahme der Förderung

3.10.1 Einmal abgesehen von Tierschutzauflagen, haben sich aus der Tatsache, dass Sie eine staatliche Förderung erhalten haben, noch weitere Konsequenzen für die Ausführung Ihrer Investition und damit Kostensteigerungen ergeben, die Sie ohne Investitionsförderung vermutlich nicht zu tragen gehabt hätten ?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

Wenn ja:

3.10.1.1 In welchen Bereichen fielen die Zusatzkosten an?

_____

_____

_____

3.10.1.2 Können Sie die damit verbundenen Zusatzkosten grob schätzen?

_____ €

3.10.1.3 Beinhalten diese zusätzlichen Maßnahmen auch einen Zusatznutzen?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

Wenn ja, beschreiben Sie diesen bitte. (z.B. höhere Produktivität der Tiere durch verbesserten Tierschutz)

_____

3.10.2 Haben Sie den Eindruck, dass Ihnen bei der Bauplanung seitens der Beratung / Betreuung aktiv alle kostensenkenden Lösungsmöglichkeiten nahegebracht wurden, die die gleiche Funktionalität des Objekts ermöglicht hätten?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

3.11 Wie könnte das Förderverfahren aus Ihrer Sicht verbessert werden?

4 Generelle Investitionshemmnisse

4.1 Was sind aus Ihrer Sicht die größten Hemmnisse bzw. Schwierigkeiten für mehr Investitionen in Ihrem Betrieb?

4.2 Gibt es abgesehen von der Investitionsförderung Maßnahmen, die die Politik ergreifen kann, um Investitionshemmnisse zu beseitigen / zu reduzieren ?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

Falls ja:

4.2.1 Welche Maßnahmen sind dies aus Ihrer Sicht ?

5 Investitionsförderung und überbetriebliche Kooperationen

5.1 Von Seiten der landwirtschaftlichen Beratung und in Fachblättern werden häufig Betriebsgemeinschaften bzw. Betriebszweiggemeinschaften als mögliche Reaktion auf den zunehmend schärferen Wettbewerb gesehen.
Sind Sie Mitglied in einer Betriebs- oder Betriebszweiggemeinschaft?

Ja: □ *(weiter mit Frage 5.1.2)* Nein: □ Weiß nicht: □

Falls nein:

5.1.1 Haben Sie schon einmal erwogen, weitere Wachstumsschritte im Rahmen einer Betriebs- oder Betriebszweiggemeinschaft mit einem anderen Betrieb zu gehen ?

Ja: □ Nein: □ *(weiter mit Frage 5.1.1.5)* Weiß nicht □

_____
_____
_____

Falls ja:

5.1.1.1 Was sind für Sie die wesentlichen Gründe, eine solche Kooperation in Erwägung zu ziehen?

_____
_____
_____

5.1.1.2 Was sind die Gründe dafür, dass Sie diese Überlegungen noch nicht in die Tat umgesetzt haben ?

_____
_____
_____

5.1.1.3 Spielen Probleme im Zusammenhang mit Investitionen und Investitionsförderung eine Rolle ?

_____
_____
_____

5.1.1.4 Was müsste geschehen bzw. welche Unterstützung würden Sie benötigen, um eine solche Kooperation erfolgversprechend aufzubauen ?

_____
_____
_____

Falls nein:

5.1.1.5 Warum ist die Betriebs- oder Betriebszweiggemeinschaft für Sie keine überlegenswerte Alternative?

_____

_____

_____

5.1.1.6 Spielen mögliche Probleme mit Investitionen oder der Investitionsförderung in einer solchen Kooperation dabei eine Rolle?

_____

_____

_____

*Falls Betrieb eine **Kooperation eingegangen ist**:*

5.1.2 Welche positiven Auswirkungen ergeben sich für Sie aus der Betriebszweigs- oder Betriebsgemeinschaft mit anderen Betrieben?

_____

_____

_____

5.1.3 Welche negativen Auswirkungen ergeben sich für Sie aus der Betriebs- oder Betriebszweiggemeinschaft mit anderen Betrieben?

_____

_____

_____

5.1.4 Hat die Tatsache, dass Sie im Rahmen einer solchen Kooperation wirtschaften, irgendeinen Einfluss auf die Förderung Ihrer gemeinsam getätigten Investition gehabt?

Ja: ☐ Nein: ☐ *(weiter mit Frage 6)* Weiß nicht ☐

Falls ja:

5.1.4.1 Welche Einflüsse waren das und wie bewerten Sie diese?

_____

_____

_____

*Falls auch **negative** Einflüsse genannt wurden:*

5.1.4.1.1 Was sollte an der Investitionsförderung verändert werden, damit diese störenden Einflüsse in Zukunft nicht mehr auftreten oder damit sich Ihre Kooperation noch besser als bisher entwickeln kann?

5.2 Welche Erfahrungen gibt es in Ihrer Nachbarschaft oder in Ihrem sonstigen betrieblichen Umfeld mit überbetrieblichen Kooperationen?

6 Agrarreform, Investitionen und Investitionsförderung

6.1 Fühlen Sie sich durch Fachpresse, Beratung oder andere Quellen ausreichend informiert und beraten im Hinblick auf die Bewertung der Agrarreform und die Ableitung von Konsequenzen für Ihren Betrieb ?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht ☐

6.2 Was sind die wesentlichen, betriebswirtschaftlich relevanten Auswirkungen der aktuellen Agrarreform für Ihren Betrieb?

6.3 Hat die im Januar 2005 in Kraft getretene Agrarreform einen Einfluss auf Ihre Investitionsplanungen?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

Falls ja:

6.3.1 Wie wurden Ihre Pläne dadurch geändert?

Wenn Alternativen nicht genannt werden, nachfragen.

1. mit Investitionszurückhaltung/Abwarten : ☐
2. mit erhöhten Investitionsaktivitäten : ☐
3. mit verringerten Investitionsaktivitäten : ☐
4. mit einer Änderung der Investitionsbereiche : ☐

6.3.1.1 Bitte nennen Sie jeweils die ursprüngliche Planung vor der Reform und die aktuelle.

Tabelle : Änderung der Investitionsplanung durch die aktuelle Agrarreform

	Ursprünglich **vor** Reform	Aktuell **mit** Reform
I-Objekt	1. 2.	1. 2
I-Volumen	1. 2.	1. 2.
I-Zeitpunkt	1. 2.	1. 2.

7 Bewertung des AFP

Im Folgenden werde ich Ihnen einige allgemeine Fragen zur Investitionsförderung stellen. Bitte sagen Sie mir Ihre grundsätzliche Meinung zu diesem Thema. Dafür ist es sinnvoll, dass Sie möglichst von Ihrem konkreten Einzelfall absehen und z.B. auch die Projekte von Nachbarn und Berufskollegen vor Augen haben.

7.1 Sollte der Staat Investitionen in der Landwirtschaft fördern?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

_____

_____

Falls ja:

7.1.1 Welche Ziele sollte der Staat mit der Investitionsförderung verfolgen?

Offen fragen.

_____

_____

Wenn Bereiche nicht genannt werden, nachfragen.

1. Wettbewerbsfähigkeit : ☐
2. Umweltschutz : ☐
3. Tierschutz : ☐
4. Arbeitserleichterung : ☐
5. Diversifizierung : ☐

6. benachteiligte Gebiete : ☐

sonstiges: _____

7.2 Welches sind aus Ihrer Sicht die entscheidenden Kenngrößen für die Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit (Rationalisierung und Wettbewerbsfähigkeit) von Milchviehbetrieben?

_____

_____

7.3 Wenn öffentliche Mittel knapper werden, kann der Staat innerhalb der Investitionsförderung entweder nach der Rasenmäher-Methode die Zahlungen für jeden Förderfall reduzieren oder aber Förderschwerpunkte bilden.
Welche der beiden Möglichkeiten würden Sie bevorzugen?

1. Rasenmäher-Methode : ☐
2. Schwerpunktbildung : ☐

7.4 Insgesamt gibt es eine ganze Anzahl von Instrumenten zur Förderung der Agrarstruktur und des ländlichen Raumes. Ich lese Ihnen jetzt einige der bedeutendsten vor und Sie sagen mir bitte, ob Sie das Instrument persönlich für wirkungsvoll oder weniger wirkungsvoll halten.
Erst die ganze Liste vorlesen und dann langsam noch mal die einzelnen Punkte.

	Sehr wirkungsvoll	**weniger wirkungsvoll**
1. Investitionsförderung	☐	☐
2. Allg. Flächenförderung	☐	☐
3. Beratung	☐	☐
4. Infrastrukturförderung (Wegebau, Entwässerung, Flurbereinigung)	☐	☐
5. Weiterbildung	☐	☐
6. Vermarktungs-/Absatzförderung	☐	☐
7. Dorferneuerung	☐	☐

_____

_____

7.5 Für eine Investitionsförderung im Rahmen einer großen Investition (über 100.000 €) in landwirtschaftlichen Betrieben sind verschiedene Förderinstrumente denkbar:

Welches der folgenden Instrumente würden Sie bevorzugen?

1. Bindung an die Kreditaufnahme und Zahlung eines Zuschusses : ☐
2. keine Bindung an einen Kredit, reduzierter Zuschuss in Prozent der Investitionssumme : ☐
3. Übernahme einer Kreditausfallbürgschaft durch den Staat : ☐

7.5.1 Bitte sagen Sie mir auch, welche Vor- und Nachteile die einzelnen Möglichkeiten aus Ihrer Sicht beinhalten.

7.5.1.1 Bindung an die Kreditaufnahme und Zahlung eines Zuschusses

_____
_____
_____

7.5.1.2 keine Bindung an einen Kredit, reduzierter Zuschuss in Prozent der Investitionssumme

_____
_____
_____

7.5.1.3 Übernahme einer Kreditausfallbürgschaft durch den Staat

_____
_____
_____

8 Familiäre Situation / Leitung / Nachfolge

8.1 Alter

8.1.1 Alter der / des Betriebsleiters/in: _____ Jahre

8.2 *Nicht bei juristischen Personen:*
Berufstätigkeit außerhalb des Betriebes von BL / Ehegatte, ggf. Nachfolger / Ehegatte ?
Falls ja
Seit wann ? _____
Zeitlicher Umfang ? _____
Netto-Verdienst (€/Monat) _____

8.3 Berufsausbildung und –erfahrung des BL

Welche Berufsausbildung und –erfahrung, z.B. Jahre auf Fremdbetrieben oder Auslandsaufenthalte, haben Sie?

_____
_____
_____
_____

8.3.1 Nehmen Sie an Weiterbildungsmaßnahmen teil ?

Ja ☐ Nein ☐

Falls Ja: Welche sind dies?

_____

8.4 Wann haben Sie den Hof *(jur. Pers.: die Leitung des Betriebes)* übernommen? _____

8.5 *Falls Betriebsleiter älter als 50 Jahre ist:*
Haben Sie schon eine Regelung für Ihre Nachfolge?
Ja ☐ Nein ☐ Ungewiss ☐

Wenn ja:

8.5.1 Alter des (Hof-) Nachfolgers: _____ Jahre

8.5.2 Welche Berufsausbildung und –erfahrung, z.B. Jahre auf Fremdbetrieben oder Auslandsaufenthalte, hat der (Hof-) Nachfolger?

_____
_____
_____

8.6 *Nicht bei Jur. Personen:*
Gibt es Besonderheiten auf Ihrem Betrieb, die Ihr Wirtschaften beeinflussen, wie z.B. Pflege von Angehörigen, Kinderbetreuung, hohes Altenteil, außergewöhnliche finanzielle Belastungen?
Wenn ja, bitte beschreiben Sie diese.

_____
_____
_____
_____
_____
_____

9 Spezialteil „Kleine Investitionen – Initialwirkung“

9.1 Folgeinvestitionen

9.1.1 Gibt es im direktem Zusammenhang mit der geförderten Investition Folgeinvestitionen (> 20.000 Euro), die Sie **bereits durchgeführt** haben?

Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte (*siehe Tabelle*)

9.1.1.1 was das für Investitionen sind,

9.1.1.2 um welches Investitionsvolumen es sich jeweils handelt,

9.1.1.3 wie sie finanziert werden (sollen),

9.1.1.4 wann sie ggf. umgesetzt wurden,

9.1.1.5 welche Ziele Sie mit diesen Investitionen verfolgen.

9.1.2 Gibt es im direktem Zusammenhang mit der geförderten Investition Folgeinvestitionen, die Sie **konkret planen**?

Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte (*siehe Tabelle*)

9.1.2.1 was das für Investitionen sind,

9.1.2.2 um welches Investitionsvolumen es sich jeweils handelt,

9.1.2.3 wie sie finanziert werden (sollen),

9.1.2.4 wann sie ggf. umgesetzt werden,

9.1.2.5 welche Ziele Sie mit diesen Investitionen verfolgen.

9.1.3 Gibt es im direktem Zusammenhang mit der geförderten Investition Folgeinvestitionen, die Sie **vage angedacht** haben?

Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn ja, beschreiben Sie diese bitte (*siehe Tabelle*)

9.1.3.1 was sind das für Investitionen,

9.1.3.2 um welches Investitionsvolumen handelt es sich jeweils,

9.1.3.3 wie sie finanziert werden (sollen),

9.1.3.4 wann sie ggf. umgesetzt werden,

9.1.3.5 welche Ziele Sie mit diesen Investitionen verfolgen.

	Durchgeführt	**Konkret geplant**	**Vage angedacht**
Art d. Investition			
Volumen			
Finanzierung			
Zeitp. Umsetzung			
Ziel			

9.1.4 Gab es im direktem Zusammenhang mit der geförderten Investition **Folgeinvestitionen**, die Sie u**rsprünglich geplant** hatten, die Sie **zwischenzeitlich aber wieder verworfen** haben?

9.1.4.1 Bitte nennen Sie mir Art und Umfang dieser Investitionen

_____

_____

9.1.4.2 Warum haben Sie Ihre Pläne wieder geändert?

_____

_____

9.2 Haben Sie als Folge der geförderten Investitionen **wesentliche Änderungen** in Ihrem Betrieb umgesetzt? (Z.B. bei den verwendeten Produktionsverfahren, durch Ausdehnung/Aufnahme eines neuen Betriebszweiges oder die Aufgabe eines bestehenden Betriebszweiges.)

Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn ja:

9.2.1 Warum haben Sie das getan?

_____

_____

_____

9.2.2 Hatten Sie diese weiteren Maßnahmen bzw. **Folgeinvestitionen** bereits bei der Planung und Umsetzung der geförderten kleinen Investition geplant, oder sind Sie erst durch die Erfahrung mit der geförderten Investition auf die Idee gekommen, Ihren Betrieb in dieser Weise fortzuentwickeln?

1. War bereits geplant ☐ *(weiter mit Frage 4.3)*
2. Wurde durch Erfahrungen mit der geförderten Investition angestoßen ☐

Wenn durch die geförderte kleine Investition initiiert:

9.2.2.1 Welche Erfahrungen haben Sie dazu veranlasst?

_____

_____

_____

9.3 Steht die geförderte kleine Investition im Zusammenhang mit einer umfangreicheren Investition?

Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn ja:

9.3.1 Um was für eine Investition handelt es sich?

Gemeint ist das Objekt (Stall, Laden etc.).

_____

9.3.2 Wurde diese große Investition staatlich gefördert ?

Ja: ☐ Nein: ☐

9.4 Innovationsgrad

9.4.1 Entspricht die geförderte kleine Investition einem weitgehend ausgereiften Stand der Technik?

Ja: ☐ Nein: ☐

_____

_____

9.4.2 Existenz ähnlicher Investitionen

9.4.2.1 Gibt es ähnliche technische und organisatorische Lösungen bereits auf Ihrem Betrieb?

Ja: ☐ Nein: ☐

9.4.2.2 Gibt es ähnliche technische und organisatorische Lösungen bereits in Ihrer Nachbarschaft?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

9.4.2.3 Gibt es ähnliche technische und organisatorische Lösungen bereits in Ihrer Region *(Größenordnung Landkreis)* ?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

9.4.3 Interessieren sich andere Betriebsleiter für die von Ihnen durchgeführte Investition ?

Ggf. erläutern: Hofbesuche, Tag der offenen Tür, Berichte in der Fachpresse

Ja: ☐ Nein: ☐

9.4.4 Gibt es zu Ihrer geförderten kleinen Investition eine begleitende betriebswirtschaftliche Untersuchung? *(AfL, LWK, etc.)*

Ja: ☐ Nein: ☐

9.4.5 Sind Sie mit dem privaten oder öffentlichen Beratungsangebot im Zusammenhang mit der geförderten Investition zufrieden ?

Ja: ☐ Nein: ☐

_____

_____

9.5 Investitionsrisiko

9.5.1 Sind die geförderte Investition bzw. der ihr zugeordnete Betriebszweig oder das neue Produktionsverfahren verglichen mit Ihren sonstigen betrieblichen Aktivitäten mit einem besonderen Risiko verbunden?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

_____

_____

_____

Wenn ja:

9.5.1.1 Welcher Natur ist dieses Risiko ?

1. Produktpreis: ☐
2. Andere Absatzprobleme: ☐
3. Technik : ☐
4. fehlende persönliche Erfahrung *(Management)* : ☐
5. sonstiges:_____

_____

_____

9.5.2 War die Kalkulation der Rentabilität Ihrer geförderten Investition im Vergleich mit anderen betrieblichen Investitionen mit einer höheren, vergleichbaren oder geringeren Unsicherheit verbunden ?

_____

_____

1. Größere Unsicherheit ☐
2. Vergleichbare Unsicherheit ☐
3. Geringere Unsicherheit ☐

10 Sonderteil “nicht-geförderte Betriebe” (anstelle von Punkt 3)

10.1 Haben Sie in den vergangenen 15 Jahren umfangreiche Investitionen in Ihrem Betrieb durchgeführt?

Ja: ☐ Nein: ☐

10.1.1 *Wenn nein:* Warum haben Sie nicht in größerem Umfang investiert?

_____

_____

_____

10.1.2 *Wenn ja:* Was waren das für Investitionen?

_____

_____

10.1.2.1 Wurden **einige** dieser Investitionen öffentlich gefördert?

Ja: ☐ Nein: ☐ *(weiter mit Frage 3.1.3.1)*

10.1.2.2 *Wenn ja*:

a) Welche? _____

b) Welche Fördermaßnahme(n) ? _____ _____

c) Gefördertes Investitionsvolumen _____ € _____ €

d) Wie waren Ihre Erfahrungen mit der Förderung? Bitte beschreiben Sie diese.

_____

_____

e) Würden Sie auch bei künftigen Investitionen Fördermittel in Anspruch nehmen? Bitte unterscheiden Sie dabei nach AFP und anderen Fördermaßnahmen.

_____

_____

10.1.3 Wurden einige der genannten Investitionen **nicht** gefördert?

Ja: ☐ Nein: ☐ *(weiter mit 3.1.3.4)*

Wenn ja:

10.1.3.1 Welche Investitionen wurden nicht gefördert und warum?

Tabelle 2: Nichtgeförderte Investitionen

Investitionsgegenstand	Jahr	Inv.-volumen	Betriebszweig
7.			
8.			
9.			
10.			
11.			
12.			

10.1.3.2 Warum wurden diese Investitionen nicht gefördert ?

a) Keinen Antrag gestellt *[weiter mit Frage 3.1.3.2.2]* ☐

b) Antrag wurde abgelehnt ☐

10.1.3.2.1 Bitte nennen Sie mir die Gründe für die Ablehnung *[offen fragen]*:

- **Formale Aspekte** (z.B Mängel im IK, fehlende Buchführung) ☐
- **Inhaltliche Aspekte** (z.B. ungenügende EK-Bildung). ☐
- _____
  _____
  _____

Wenn kein Antrag gestellt wurde

10.1.3.2.2 Bitte nennen Sie mir die Gründe dafür, dass kein Antrag gestellt wurde.

_____
_____
_____
_____

10.1.3.3 Haben Sie sich im Zusammenhang mit einer Ihrer letzten Investitionen beraten lassen?

Ja: ☐ Nein: ☐

falls ja:

10.1.3.3.1 a) Handelte es sich um eine geförderte Investition? Ja: □ Nein: □

b) Von wem haben Sie sich beraten lassen?

_____

c) Wirkungen der Beratung

_____

_____

10.1.3.4 Haben Sie vor, in den nächsten 5 Jahren umfangreiche Investitionen zu tätigen ?

Ja: □ Nein: □

Falls ja:

10.1.3.4.1 Was für Investitionen?

_____

_____

10.1.3.4.2 Werden Sie hierfür Förderanträge stellen?

Ja: □ _____ (Maßnahme/n)

Nein: □

_____

_____

Mit dieser Frage ist das Interview beendet. Ich möchte mich herzlich bei Ihnen für Ihre Teilnahme und Ihre wertvolle Zeit bedanken. Ich hoffe, dass auch Sie das Interview interessant fanden.

Ende des Interviews (Uhrzeit):

Atmosphäre / Vermutete Bereitschaft zu weiterem Gespräch:

Highlights des Gesprächs / des Betriebs(leiters)

Anhang 2: Fragebogen der schriftlichen Beraterbefragung

Anhang 2

Anhang 2

Ihr Ansprechpartner für Rückfragen:
Walter Dirksmeyer
Tel.: 0531/ 596 - 5136
e-mail: walter.dirksmeyer@fal.de

FAL
für Landwirtschaft

Institut für Betriebswirtschaft,
Agrarstruktur
und ländliche Räume

Fragebogen zur Agrarinvestitionsförderung
für Berater und Betreuer

Wir bitten Sie, die folgenden Fragen im Hinblick auf die seit dem Jahr 2000 mit Ihrer Unterstützung geförderten Fälle zu beantworten. Es geht überall nur um grobe Einschätzungen. Vielen Dank!

Name:

Email:

Tel.-Nr.:

Anzahl der von Ihnen beratenen oder betreuten Fälle seit 2000: Fälle

Anteil der Fälle aus Kombi-Förderung bzw. Großen Investitionen daran: %

1. Synergieeffekte

(d.h. positive oder negative Zusatzeffekte durch das Zusammenspiel von zwei oder mehreren Fördermaßnahmen/-programmen)

Bestehen nennenswerte Synergieeffekte zwischen der Agrarinvestitionsförderung und anderen Fördermaßnahmen (z.B. Verarbeitung und Vermarktung) oder Programmen (LEADER+, Regionen aktiv)?

Ja=1 Nein=2 Weiss nicht=3

Falls ja:

a) Sind diese Effekte

geplant (egal auf welcher Ebene),
Zufallsprodukte
oder teils-teils?

b) Wie ist die Relevanz dieser Effekte?

1=gering 2=mittel 3=hoch

c) Bitte nennen Sie die Fördermaßnahmen und/oder -programme:

i)
ii)
iii)

d) Bitte nennen Sie aus Ihrer Beratungstätigkeit einige Einzel- oder überbetriebliche Projekte mit Synergiewirkungen:

i)
ii)
iii)

e) Bitte nennen Sie die Art der dabei erzielten Zusatzeffekte:

i)
ii)
iii)

2. Verbesserung der Marktposition

Wie hoch ist der Anteil der geförderten Unternehmen an der Gesamtheit der investitv geförderten Unternehmen, die mit Hilfe der Investitionsförderung

a) eine deutliche **Verbesserung ihrer Produktqualität** erzielt haben?

* Anteil aller Unternehmen %
* Anteil der verbesserten Produktion an der gesamten wertmäßigen Produktion der betroffenen Unternehmen %
* Die Verbesserung der Qualität fand vor allem in den folgenden Produktionsrichtungen statt:

i)
ii)

b) neue und **ertragreichere Vermarktungswege** beschritten haben?

* Anteil aller Unternehmen %
* Anteil der verbesserten Produktion an der gesamten wertmäßigen Produktion der betroffenen Unternehmen %
* Die Verbesserung der Vermarktung fand vor allem in folgenden Produktionsrichtungen statt:

i)
ii)

3.) Regionalwirtschaftliche Impulse

Welcher Anteil der mit der Förderung angestoßenen Investitionen wird von Anbietern auf folgenden Gebietsebenen erbracht?

* Lokale Ebene (Umkreis 10 km) %
* Regionale Ebene (Umkreis 10-50 km) %
* Überregionale Ebene (Umkreis > 50 km) %

4. Verwaltungsverfahren

Nennen Sie bitte drei wesentliche Aspekte, die aus Ihrer Sicht zu einer Vereinfachung der Umsetzung der Agrarinvestitionsförderung beitragen würden (Prioritätenliste):

1.)
2.)
3.)

Wie lange dauerte die Bearbeitungsdauer eines bewilligungsreifen Antrags von der Antragstellung bis zur Bewilligung im Durchschnitt der letzten 5 Jahre?

Monate

Was sind/waren die wesentlichen Hemmnisse für eine zügigere Bewilligung?

1.)
2.)
3.)
4.) Das Bewilligungstempo ist kaum steigerbar Ja=1 Nein=2 Weiss nicht=3

Anhang 3: Protokoll des Betreuerworkshops im Saarland

Anhang 3

Protokoll zum Beraterworkshop im Saarland in Lebach am 12.04.2005

Beginn: 9:00 h
Ende: 13:30 h

Teilnehmer/innen:

Bauer, Reinhold, LWK

Bonner, Marianne, LWK

Dirksmeyer, Walter, FAL

Faßbender, Rolf, LWK

Klein, Dieter, LWK

Margarian, Anne, FAL

Pontius, Brigitte, LWK

Rauls, Klaus, MfU Saarland, Abteilung B, Referat B2

Thewes, Elmar, LWK

In diesem Protokoll sind nur die Aspekte aufgeführt, die während des Workshops ergänzend zu oder abweichend von den Inhalten der Präsentation (siehe Folien in Anhang) diskutiert worden sind.

1. Allgemeines

Fast alle landwirtschaftlichen Betriebe im Saarland sind bereits ausgesiedelt.
Rund 60 % der landwirtschaftlichen Betriebe im Saarland arbeiten im Nebenerwerb.
Herr Faßbender wertet Buchabschlüsse von Betrieben aus. Dabei wurde festgestellt, dass die Einkommensunterschiede zwischen den guten und den schlechten Betrieben kontinuierlich ansteigt. Zudem kann gezeigt werden, dass die Summe der Privatentnahmen ansteigt und derzeit bei einem Niveau von € 30.000-40.000,- p.a. liegt.
Die weit verbreitete Unzufriedenheit mit dem Einkommen bei Milch produzierenden Betrieben spiegelt die Entwicklung des Milchpreises wider.
Betriebe, die in den letzten 10-20 Jahren nicht investiert haben, laufen in der Regel in den kommenden Jahren aus.
Generell ist ein Trend zur Spezialisierung der Betriebe auszumachen. Dies gilt auch für Bereiche ursprünglicher Einkommensdiversifizierung, z.B. bei einem Einstieg oder Ausbau der Haltung von Pensionspferden.
Pachtflächen sind für um 50 €/ha p.a. zu bekommen.

Im Saarland gibt es große Probleme mit der Hofnachfolge. Negativ motivierend wirken hierbei die Abhängigkeit von den Prämien, die Unzufriedenheit mit Produktpreisentwicklung sowie arbeitswirtschaftliche Überlastung der Eltern.
Es gibt im Saarland Gegenden, in denen keine Kuhhaltung mehr stattfindet und in denen Flächen brach zu fallen drohen.

2. Untersuchungskonzept

Frau Margarian erläutert den Untersuchungsauftrag und das Untersuchungskonzept (siehe Folien zum Workshop als Anlage). Im Rahmen einer Betriebsleiterbefragung wurden 156 Milchvieh- und Zierpflanzenbaubetriebe besucht und deren Leiter und Leiterinnen befragt. Die erfassten Milchviehbetriebe liegen im Norden, (in Nordwest Niedersachsen, NI), im Osten, (in Sachsen-Anhalt, ST, und in Mecklenburg-Vorpommern, MV) und im Süden (im Grenzgebiet von Baden-Württemberg, BW, und Bayern, BY). Es wurden vornehmlich Betriebe befragt, die im Rahmen einer großen Investition über das AFP für einen Kuhstallbau gefördert wurden. Einige der Betriebe in Sachsen-Anhalt wurden auch über die dort bestehenden Landesmaßnahme zur Agrarinvestitionsförderung gefördert. Bestandteil der geförderten Investition waren neben der Bausubstanz auch die technische Einrichtung der Ställe. Veredelungs- und Marktfruchtbetriebe wurden nicht in die Erhebung großer Investitionen einbezogen. In allen drei Regionen wurden zudem Betriebe befragt, die im Rahmen der kleinen Investition eine Förderung in Anspruch genommen haben. Bei diesen Betrieben wurde keine Fokussierung auf bestimmte Investitionstypen vorgenommen, da die Erhebung auch Aufschluss darüber geben sollte, was für Investitionen mittels der kleinen Investition gefördert werden. Schließlich wurden auch Betriebe befragt, die seit mindestens 10 Jahren keine Investitionsförderung erhalten haben.
Aufbauend auf den Befragungsergebnissen soll im aktuellen Gespräch versucht werden, Optimierungspotenziale zu identifizieren und entsprechenden länderspezifischen Änderungsbedarf zu formulieren.

3. Stand des AFP im Saarland

Frau Margarian präsentiert kurz die Förderfallstatistik gemäß GAK-Berichterstattung. Die Förderdaten entsprechen weitestgehend den Erfahrungen und Einschätzungen der Betrater und Betreuer.
Die Einkommensdiversifizierung spielt in SL eine eher untergeordnete Rolle und wird nicht als Möglichkeit angesehen, über die sich schwache Betriebe retten können. Als Grund dafür wird angegeben, dass dafür Unternehmertypen gefragt sind, die unter den Landwirten im Saarland eher selten anzutreffen sind. In einigen Regionen wird in die Pensionspferdehaltung investiert. Die geschieht sowohl im Rahmen von großen als auch von kleinen Investitionen. Aufgrund der bestehenden De-minimis-Regeln werden im Saarland nur wenige Biogasanlagen gefördert. Einige Betriebe vollziehen eine Spezialisierung im Bereich klassischer Diversifizierungsaktivitäten.

In den Jahren 2000-2003 wurden auch Schweineställe mit Kapazitätsausweitungen gefördert. Der Selbstversorgungsgrad mit Schweinefleisch liegt im SL unter 5 %. Daher wird es als sinnvoll erachtet, die Möglichkeit zu Kapazitätsausdehnung im Schweinebereich weiter aufrecht zu erhalten, um die noch vorhandenen regionalen Produktions- und Verarbeitungsstrukturen zu erhalten.
Der Zuwachs an kleinen Investitionen im Jahr 2003 ist vor allem auf einen starken Anstieg der Bewilligungen für Maschinen und in 2004 auch für Photovoltaikanlagen zurückzuführen. Außerdem führte eine allgemeine Investitionszurückhaltung in landwirtschaftlichen Betrieben dazu, dass zu einem gewissen Anteil große durch kleine Investitionen substituiert wurden. Diese Investitionszurückhaltung ist mit der allgemeinen Preisentwicklung für Milch und mit dem Ausbruch von BSE und MKS zu erklären. Im Gartenbau führten der Anstieg der Energiepreise und die Kaufzurückhaltung der Verbraucher zu abwartendem Investitionsverhalten. Vor allem in 2004 sind hier die Anzahl der Förderfälle und die Höhe der Investitionen rückläufig.
Im Jahr 2004 hat die Anzahl von geförderten Investitionen für Photovoltaikanlagen als kleine und große Investitionen stark zugenommen.
Die Kategorie „sonstige Bauten“ beinhaltet überwiegend Mehrzweckhallen.
Der Subventionswert liegt aktuell bei 30-35 % der förderfähigen Investitionssumme. Früher lag er bei bis zu 45 %.
Im SL kann fast jeder landwirtschaftliche Betrieb bei Investitionen gefördert werden. Dies liegt u.a. auch daran, dass häufig nicht alle veranschlagten Mittel im Bereich der Dorferneuerung ausgegeben und dadurch dem AFP zur Verfügung gestellt werden.

4. Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung

Struktur der erhobenen Betriebe – Große Investition

Die aktuelle Ausstattung der geförderten Betriebe mit Milchquote (MQ) wird auf durchschnittlich 400.000 kg geschätzt. Sie schwankt zwischen 300.000-500.000 kg und liegt damit auf dem Niveau wie in NI bzw. Bayern (BY) / Baden-Württemberg (BW).

Förderwirkungen – Große Investition

Grundsätzlich wird aber davon ausgegangen, dass die Befragungsergebnisse für das SL im Bereich Milch mit den allgemeinen Gegebenheiten in Niedersachsen (NI) übereinstimmen. Insbesondere kann die große Zufriedenheit mit den Wirkungen der Investitionen bestätigt werden. Es gibt kaum Fehlinvestitionen.
Bei geförderten Betrieben erfolgt eine Ausdehnung der Kapazitäten bei der Milchproduktion im SL nur im Rahmen der erlaubten Möglichkeiten. Derzeit ist über Zukauf von Milchquote bis zum Verwendungsnachweis eine Kapazitätsausdehnung von bis zu 20 % möglich. Die Aufstockungsbegrenzung wird als sehr hemmend für die Entwicklung der Betriebe und den Strukturwandel angesehen. Viele Betriebe hätten ohne Beschränkung größere Ställe gebaut.

Es wird für das Saarland davon ausgegangen, dass die Rentabilität bei den meisten großen Investitionen ohne Förderung nicht gegeben ist.
Die Gewinnentwicklung war bis einschließlich 2003 bei Milchproduzenten im Saarland positiv. In 2003 erfolgte der Milchpreiseinbruch, der sich aktuell noch fortsetzt. In 2004 lag der Nettoauszahlungspreis bei etwa 27 c/kg netto, was incl. Zuschlägen und Mehrwertsteuer rund 34,5 c/kg entspricht. Für das Jahr 2005 wird eine weitere Preisminderung von etwa 1,5 c/kg erwartet.
Im Saarland gibt es große Probleme mit der Hofnachfolge. Dennoch ist die Junglandwirteförderung mit weniger als fünf Förderfällen pro Jahr von untergeordneter Bedeutung. Die Förderzahlen sind auch deshalb so gering, weil die Junglandwirteförderung an die Durchführung einer großen Investition gekoppelt ist und nur in den ersten fünf Bewirtschaftungsjahren gewährt wird. Um einen Anreiz für einen Einstieg in die Landwirtschaft zu bieten, wird sie als viel zu niedrig angesehen. Sie müsste einen Subventionswert von 30-40 % erreichen und auf die Bedürfnisse von Junglandwirten nach der Betriebsübernahme zugeschnitten sein. Die Junglandwirteförderung wird unter den aktuellen Bedingungen eher als Mitnahme bewertet.

Es herrscht bei den Teilnehmern des Workshops der Eindruck vor, dass der Gegenwartswert einer laufenden Zinsverbilligung bei den Betriebsleitern oftmals deutlich unterschätzt wird. Dies fördert die Inanspruchnahme von Förderungen für kleine Investitionen durch schrittweises Investieren. Es wird nicht davon ausgegangen, dass die Förderung von Investitionen zu Luxusinvestitionen führt.

Investition ohne Förderung

Es wird als realistisch angesehen, dass bei großen Investitionen etwa 30 % der Betriebe ohne Förderung keine Investition durchgeführt hätten. Im Gegensatz dazu wird davon ausgegangen, dass sehr viele Maschinen und Geräte auch ohne Förderung angeschafft worden wären.

Nicht geförderte Beriebe

Es zeigte sich, dass sich die in der Befragung interviewten nicht geförderten Betriebe in drei verschiedene Gruppen aufspalten: Betriebe, die die Produktion mittelfristig einstellen werden, solche, die kurz vor einer geförderten Investition stehen und diejenigen, die aus grundsätzlichen Überlegungen heraus keine Förderung in Anspruch nehmen wollen. Der Anteil an Betrieben im Saarland, der aus grundsätzlichen Überlegungen heraus auf eine Förderung verzichtet, wird als sehr gering eingeschätzt.

5. Veränderung der Rahmenbedingungen

GAP-Reform und Cross Compliance:

Eine weite Verunsicherung der Betriebsleiter bezüglich der Konsequenzen der Cross Compliance Auflagen wird auch von den Teilnehmern des Workshops berichtet. Ein größerer Nachholbedarf wird vor allem für kleinere Betriebe gesehen, die z.B. Tankanlagen oder Lager für Pflanzenschutzmittel nachrüsten müssen.

Der Milchpreis steht auch im Saarland stark unter Druck. Es wird für die Zukunft ein Bruttopreis von etwa 29,5 c/kg erwartet, was einem Nettopreis von rund 26 c/kg entspricht. Die zu erwartenden sinkenden Milchpreise werden die Investitionstätigkeit auch von Junglandwirten einschränken, da die Produktionskosten zumindest in den Mittelgebirgslagen durch den erwarteten Milchpreis von rund 26 c/kg nicht ausgeglichen werden.

Es wird davon ausgegangen, dass die GAP-Reform auf potentielle Junglandwirte einen abschreckenden Einfluss haben wird.

Basel II:
Sicherheiten sind häufig ein Problem bei der Kreditaufnahme, da Eigenfläche nur mit einer Sicherheit von rund € 5.000,- bewertet wird. Daraus resultiert ein verhältnismäßig geringer Verkehrswert der landwirtschaftlicher Betriebe. Dies bedingt ein restriktives Verhalten der Banken bei der Kreditvergabe.

Entwicklungshemmnisse:
Das Baurecht bereitet teilweise Probleme bei der Genehmigung von Investitionsvorhaben.

6. Controlling

In den meisten Betrieben wird Controlling über den Kontostand durchgeführt. Auswertungen der Buchführungsergebnisse und Betriebszweigabrechnungen werden eher selten durchgeführt. Interesse an diesen Dingen besteht allerdings bei etwa 25 % der Betriebsleiter. Der letzte Beratungsring des Landes steht kurz vor dem Aus.
Bei den Landwirten steht eher die Milchleistung der Kühe im Vordergrund, die es zu maximieren gilt, und nicht der Deckungsbeitrag.

7. Künftige Ausgestaltung der Förderung

Im Rahmen des Workshops sollte der Versuch unternommen werden, losgelöst von den aktuellen Programmen zur Agrarinvestitionsförderung die wichtigsten Förderziele zu definieren. Anschließend sollte festegelegt werden, welche Personengruppen mit der Förderung begünstigt werden sollen. Schließlich sollten die Investitionsgegenstände definiert und abschließend bestimmt werden, auf welche Art die Förderung gewährt werden soll. Dadurch sollten ausgehend von den Erfahrungen der Betrater und Betreuer die wichtigsten Aspekte eines optimierten Agrarinvestitionsförderprogramms festgelegt werden. Dafür wurden zunächst schrittweise für die vier genannten Bereiche Vorschläge unterbreitet. Diese Listen wurden nach Diskussion der Teilnehmer ergänzt. Schließlich wurden die verschiedenen Punkte der jeweilige Liste einer quantitativen Bewertung durch die Workshopteilnehmer unterzogen. Jeder Teilnehmer hatte die Möglichkeit, 5 Klebepunkte zu verteilen, um damit die relative Wichtigkeit der gelisteten Punkte aufzuzeigen. Die einzelnen Klebepunkte konnten nach individuellen Präferenzen beliebig kumuliert oder auch einzeln verteilt werden. Die Listen umfassten mehr inhaltliche Punkte, als die Teilnehmer Klebepunkte zur Verfügung hatten. Die Bestandteile der Listen, die in der Bewertung nicht oder nur wenig gewählt werden, sind nicht Teil der neuen Fördermaßnahme. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine quantitative Auswertung einer optimierten Investitionsförderung im Agrarbereich.

Anhang 3

Ziele der Agrarinvestitionsförderung

Als Oberziel wird der Erhalt der Landwirtschaft in der Fläche angesehen. Dafür soll der Erhalt der landwirtschaftlichen Betriebe durch die Sicherung der Hofnachfolge und die Schaffung von konkurrenzfähigen Betrieben über das AFP unterstützt werden.

	Förderziele	Punkte	Anteil
1	Rentabilität	14	40%
2	Arbeitsrationalisierung	10	29%
3	Arbeitserleichterung	5	14%
4	Wachstum	3	9%
5	Diversifizierung	1	3%
6	Tierschutz und -hygiene	1	3%
7	Umweltschutz	1	3%
8	Qualitätsverbesserung	0	0%
	Summe	35	100%

Wer soll gefördert werden?

	Förderempfänger	Punkte	Anteil
1	erfolgreiche Betriebe	11	31%
2	Junglandwirte	9	26%
3	Berufsausbildung	7	20%
4	wie gegenwärtig	4	11%
5	Betriebsleiterqualifikation	2	6%
6	Mindestgrößen	1	3%
7	bestimmte Produktionsbereiche	1	3%
8	entwicklungsfähige Standorte	0	0%
	Summe	35	100%

Es gibt bestimmte Bereiche, wie z.B. die Haltung von Pensionspferden, die auch ohne Förderung rentabel sind und dieser daher nicht bedürfen.

Anhang 3

Wie soll gefördert werden?

	Förderart	Punkte	Anteil
1	Zuschuss ohne Kreditbindung	17	49%
2	wie gegenwärtig	9	26%
3	zusätzliche Ausfallbürgschaft	5	14%
4	Subventionswert ändern	2	6%
5	flexible Kreditlaufzeit	2	6%
6	reine, d.h. laufende Zinsverbilligung	0	0%
7	keine großen Investitionen	0	0%
8	keine kleinen Investitionen	0	0%
9	reine Ausfallbürgschaft	0	0%
	Summe	35	100%

Was soll gefördert werden?

	Fördergegenstand	Punkte	Anteil
1	Gebäude / bauliche Anlagen	10	29%
2	Betriebserweiterung	6	17%
3	Existenzgründung	4	11%
4	Abfindung weichender Erben	4	11%
5	Energieerzeugung	3	9%
6	neue Betriebszweige	3	9%
7	wie gegenwärtig	3	9%
8	Kooperationen	1	3%
9	Aussiedlungen	1	3%
10	Wohngebäude	0	0%
11	Maschinen und Geräte	0	0%
	Summe	35	100%

Um die Betriebsübergabe zu erleichtern, erscheint es einigen Teilnehmern sinnvoll zu sein, den Bau von Wohnhäusern der Junglandwirte und von Altenteilerunterkünften zu fördern. Im Maschinenbereich sollten grundsätzlich die Maschinen der Innenwirtschaft förderfähig sein. Für die Außenwirtschaft sollten nur teure Maschinen mit einem hohen Rationalisierungseffekt gefördert werden können.

Zusammenfassung

Nach Meinung der Investitionsbetreuer im Saarland wird der Erhalt der Landwirtschaft in der Fläche als Oberziele der Agrarinvestitionsförderung angesehen. Dies soll durch Sicherung der Hofnachfolge und durch die Schaffung von konkurrenzfähigen Betrieben über das AFP erreicht werden.

Nach Meinung der Teilnehmer sollte vor diesem Hintergrund die Förderung rentabler Investitionen in den Betrieben das wesentliche Ziel der Agrarinvestitionsförderung sein. Dies sollte vornehmlich durch Arbeitsrationalisierung erreicht werden. Darüber hinaus sollen Arbeitserleichterungen durch die geförderten Investitionen erreicht werden. Um dem Hauptziel der Schaffung rentabler Produktionseinheiten gerecht zu werden, sollte die Förderung auf erfolgreiche Betriebe mit einem solide landwirtschaftlich ausgebildeten Betriebsleiter beschränkt werden. Um die Nachfolgeprobleme abzufedern, sollten Junglandwirte bei der Förderung besonders berücksichtigt werden. Dabei sollte die Junglandwirteförderung allerdings so ausgestaltet sein, dass sie einen tatsächlichen Anreiz zur Betriebsübernahme darstellt. Dafür müsste der Subventionswert deutlich erhöht werden. Die anwesenden Berater bevorzugen für alle, d.h. große wie kleine Investitionen, eine kreditungebundene Zahlung der Fördermittel als verlorenen Zuschuss. Nur ein kleinerer Teil der Anwesenden bevorzugt eine Gewährung der Fördermittel zu gegenwärtigen Bedingungen, d.h. mit unterschiedlicher Förderung großer und kleiner Investitionen. Darüber hinaus wird für die Zukunft Bedarf an einer zusätzlichen Kreditausfallbürgschaft gesehen. Förderfähig sollten alle baulichen Anlagen und Betriebserweiterungen sein. Um die Nachfolgeproblematik zu lösen, sollten Existenzgründer gefördert werden und auch die Abfindung weichender Erben förderfähig sein.

8. Verwaltungsverfahren

Die Aufstockungsbegrenzung für Milchkühe wird als hemmend für die Entwicklung der Betriebe angesehen. Viele Betriebe hätten ohne Beschränkung größere Ställe gebaut. Ebenso wird das Verbot von Aufstockungen im Bereich der Mutterkuh- und Bullenmasthaltung kritisch gesehen, da dadurch die Extensivierung einer Produktion verhindert wird.

Die Prosperitätsgrenze schließt nur einige wenige, sehr große Betriebe von der Förderung aus.

Anlage 4: Protokoll des Expertengesprächs in der Bewilligungsstelle der Befragungsregion (Baden-Württemberg)

Anhang 4

Anhang 4

Protokoll zum Expertengespräch zur Agrarinvestitionsförderung in Biberach am 16.2.2005

Beginn: 9:00 Uhr
Ende: 12:30 Uhr
Teilnehmer:

–	Steigmiller, Bernhard	LWA Biberach (07351-1805-120)
–	Jäger, Bernd	LWA Biberach (07351-1805-112)
–	Bidmon, Thomas	FD Kreislandw., Alb-Donau-Kreis (0731-185-3179)
–	Eble, Karl	LWA Biberach (07351-1805-113)
–	Sauter, Gottfried	LWA Ravensburg (0751-3625-414)
–	Dr. Wittmann, Heinz	LWA Ravensburg, ASt Leutkirch (07561-9820-14)
–	Enzensberger, Herbert	RP Tübingen (07071-7573-321)
–	Dr. Bader, Reinhard	LWA Krumbach/Weißenhorn (08282-9007-21)
–	Forstner, Bernhard	FAL Braunschweig (0531-596-5233)
–	Margarian, Anne	FAL Braunschweig (0531-596-5140) – bis 10:30 Uhr

Top 1: Entwicklung und Perspektiven der Landwirtschaft in der Region (d.h. Amtsbereiche Ulm, Biberach, Ravensburg, Krumbach und Mindelheim)

- **Pachtpreise**: Lokal werden aktuell von Betreibern von Biogasanlagen sehr hohe Pachtpreise gezahlt (bis 600 Euro/ha). Dies gilt vor allem in Gegenden, wo auch bisher schon ein hohes Pachtpreisniveau bestand. Deren Einzugsbereich erreicht bis zu 30 km Entfernung, obwohl dies aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbar ist. Die hohen Pachtpreise sind jedoch betriebswirtschaftlich nachvollziehbar. Als Folge der großen Nachfrage nach Fläche wird gegenwärtig in der Region jeder Hektar LF bewirtschaftet. Hierzu tragen auch die Beschlüsse zur Agrarreform und deren nationale Umsetzung (via Flächenprämien) bei. Ein Problem könnten zukünftig eventuell Grenzertragsflächen darstellen, indem sie aus der Bewirtschaftung genommen werden.
- **Hofnachfolger**: Für die künftige Bewirtschaftung entwicklungsfähiger Betriebe stehen gemäß gegenwärtigem Ausbildungsstand ausreichend viele Hofnachfolger zur Verfügung. Herr Dr. Bader verweist darauf, dass abweichend von der Situation in BW in seinem Amtsbereich (LWA Krumbach) keine ausreichende Anzahl an Hofnachfolgern vorhanden sei, und aus seiner Sicht die AFP-Förderung künftig noch stärker auf Junglandwirte ausgerichtet werden sollte. Die Junglandwirteförderung, die an eine betreute Großinvestition geknüpft ist, sollte verbessert werden, da bei der Hofübergabe häufig ein gewaltiger Investitionsstau bei gleichzeitig geringem Eigenkapitalbestand besteht. Die

Junglandwirteförderung ist ein deutlicher Anreiz für potenzielle Hofnachfolger, die Landwirtschaftsschule zu besuchen und auf diese Weise einen besseren Ausbildungsstand zu erreichen. Herr Eble plädiert dafür, dass die Junglandwirte mit Existenzgründern gleichgestellt werden sollten, da auch die Junglandwirte kaum über EK verfügten und daher von den Banken nur sehr restriktiv mit Kapital versorgt würden.

- **Betriebsstruktur**: Jährlich scheiden ca. 3-4%der Betriebe aus der Produktion aus. Herr Sauter weist darauf hin, dass in der Region Ravensburg ein großer Anteil der Betriebe von Nebenerwerbslandwirten (NEL) bewirtschaftet wird. Diese Betriebe litten unter einer oftmals unzureichenden Produktionstechnik. Zudem sei ein Trend „weg von der Vieh-/Rinderhaltung“ im Rahmen des Generationswechsels zu beobachten. Die NEL sind aus ökonomischer Sicht, d.h. hinsichtlich des verfügbaren Einkommens, als befriedigend zu beurteilen. Um ihnen die Teilnahme am AFP (kleine Maßnahmen) zu ermöglichen, werden Abendkurse angeboten. Generell machen die NEL jedoch nur einen geringen Anteil (ca. 5-10%) an der Förderung aus.
- **Regionaler Arbeitsmarkt**: Die Möglichkeiten zur außerlandwirtschaftlichen Beschäftigung werden gegenwärtig als sehr begrenzt angesehen, weshalb ein Ausstieg aus der Landwirtschaft meist nur im Generationswechsel stattfindet.
- **Aussiedlung**: Der bisherige Betriebsstandort ist aufgrund der regionalen Siedlungsstruktur häufig nicht entwicklungsfähig. Folglich haben (Teil-) Aussiedlungen hier eine vergleichsweise große Bedeutung. Diese ist nur mit einer umfangreichen Unterstützung durch öffentliche Mittel durchführbar, wie gegenwärtig mit dem AFP praktiziert (Erschließungskostenzuschuss, etc.).
- **Rentabilität**: In vielen Betriebe ist die Rentabililtät der Produktion ohne Förderung der baulichen Investitionen durch das AFP nicht gegeben. Aufgrund der erheblichen strukturellen Defizite der landwirtschaftlichen Betriebe in Süddeutschland ist eine alleinige Sicht auf Rentabilitätsaspekte im Zusammenhang mit den geförderten Investitionen nicht sachgerecht. Strukturelle Effekte müssen ebenfalls gewürdigt werden.
- **Kooperationen**: Die insbesondere in BW verfolgte Politik, die Bildung von (Teil-) Betriebsgemeinschaften investiv vorrangig zu fördern, wird hinterfragt. Gegenwärtig gibt es mehr Auflösungen als Neubildungen von derartigen Kooperationen. Der bislang in BW aus Landesmitteln bezahlte Kooperationszuschuss in Höhe von bis zu 5.000 Euro je Ehepartner, wenn vor der Gesellschaftsgründung zwei separate, eigenständige Betriebe vorlagen, sollte nach Ansicht der Berater abgeschafft werden, da hiermit erhebliche Mitnahmeeffekte verbunden sind und der strukturelle Effekt i.d.R. geringer ist als bei Kooperationen zwischen Fremdbetrieben.

Top 2: Optimale Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

- **AFP-Spezifika**:
  - Die gegenwärtig geltende Abgrenzung Landwirt / Nicht-Landwirt anhand des Umsatzes wird kritisiert, da rel. hohe Umsätze in einem anderen Geschäftsfeld

schnell zur Einstufung als Nicht-Landwirt führen können, obwohl der Hauptlebensunterhalt dennoch in der Landwirtschaft erwirtschaftet wird. Besser wäre eine Abgrenzung nach dem Einkommen **(bzw. Einkommensanteil Landwirtschaft)**, wie sie früher praktiziert wurde

- **Förderziele im AFP**:
  - Die bestehende Zielvielfalt des AFP ist sachgerecht. Die prioritäre Förderung der artgerechten Tierhaltung sollte beibehalten werden.
- **<u>Wer</u> soll gefördert werden?**
  - Die bevorzugte Förderung von Bio-Betrieben **mit einem Zuschuss anstelle von Zinsverbilligung sollte hinterfragt werden.**
- **<u>Was</u> soll gefördert werden?**
  - Grundsätzlich sollte die Förderung auf große Investitionen mit Strukturwirkung (z.B. umfangreiche Stallbaumaßnahmen) konzentriert werden.
  - Die bisher in BW angebotene Biomasseförderung (v.a. Hackschnitzel-, Holzheizung) sollte künftig aufgegeben werden, da die Biomasse auch auf anderem Weg gefördert werden kann. Gleiches gilt für die Förderung von Weideeinrichtungen, Qualitätsverbesserung bei Brennereien und Hagelschutzeinrichtungen.
  - Die gegenwärtig mögliche Maschinen- und Geräteförderung kann künftig unterbleiben.
- **<u>Wie</u> soll gefördert werden?**
  - Aus Sicht von Herrn Dr. Bader sollte eine größere Stetigkeit in der Abwicklung der AFP-Förderung insbesondere bei großen Investitionen angestrebt werden. Die Vielzahl der laufenden Fachvorgaben des zuständigen Fachministeriums führen zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.
  - Das in BW bestehende Bewilligungsverfahren ist deutlich verbesserungswürdig: Die Förderrichtlinien kommen regelmäßig zu spät. Im Jahr 2004 konnten Anträge zwar ganzjährig gestellt werden, Bewilligungen waren jedoch lediglich von Juni bis Oktober möglich. Ein generelles Antrags- und Bewilligungsstopp wurde im September 2004 für Maschinen der Außenwirtschaft und für Biogasanalagen verhängt. Die Bewilligung der Anträge erfolgt nach dem Windhundverfahren.
  - Die Kontrollen sind aufgrund der EU-Kofinanzierung sehr umfangreich („Prüfdickicht“). Daher sollte darauf hingewirkt werden, wieder einfachere Kontrollauflagen – vergleichbar der früher durchgeführten Landesmaßnahmen – einzuführen.
  - Das in BW praktizierte obligatorische Finanzierungsverfahren über die L-Bank ist aufwändig, unflexibel (Laufzeiten) und verursacht relativ hohe Kosten. Zudem enthält dieses Verfahren keinerlei Wettbewerbselemente. Die häufig anfallenden Bereitstellungszinsen werden von Landwirten wie Strafzinsen empfunden. Viele

Hausbanken würden dagegen die Kredite zu günstigeren Konditionen und mit variablen, den Bedürfnissen der Betriebe besser angepassten Laufzeiten anbieten.

– In BY dagegen wird das sog. Hausbankenverfahren praktiziert. Dabei wird die Zinsverbilligung als Einmalzuschuss ausgezahlt und zur obligatorischen Sondertilgung verwendet. Die Betriebe besitzen dadurch mehr Spielräume bei der Kreditaufnahme im Vergleich zu den Betrieben in BW.

– Die Betreuerkosten in BW werden als zu hoch eingeschätzt. Die verschiedenen Anbieter (sechs zugelassene Betreuer, davon 50% der Fälle bei Landsiedlung) berechnen in der Regel die im Rahmen der Förderrichtlinien möglichen Maximalbeträge. Die angemessene Höhe der Betreuergebühren ist nach Ansicht der Berater einzelfallspezifisch sehr unterschiedlich; in Einzelfällen kommt es auch vor, dass der entstandene Aufwand durch die Gebühren nicht abgedeckt wird. Ein ernsthafter Wettbewerb zwischen den Betreuungsgesellschaften ist nicht zu beobachten. Aussiedlungen können nur durch die Landsiedlung betreut werden. Die existierenden Regelungen zur Pflichtbetreuung müssen dahingehend geändert werden, dass der Landwirt, der einen Großteil der anfallenden Arbeiten selbst erledigt, dies auch durch ein geringeres Betreuerentgelt honoriert bekommt. Es sollte ein Leistungskatalog definiert werden, nach dem abgerechnet wird. Als viel zu aufwändig wird auch die dreifache Prüfung und Signierung sämtlicher Rechnungen durch Architekt, Betreuer und Amt erachtet.

– Herr Dr. Bader beurteilt aus bayerischer Sicht die Tätigkeit der dort zugelassenen drei Betreuungsgesellschaften positiv, da sie die Abwicklung der Förderung deutlich erleichtern, wenngleich auch er ein Problem in den hohen Betreuerhonoraren sieht.

– Das gegenwärtig erforderliche Investitionskonzept BW wird von den LW-Ämtern und den Betreuern erstellt und aufgrund seiner neutralen Herkunft auch von den Banken sehr geschätzt. Darüber hinaus beurteilt Herr Steigmiller die Baugesuche, die mit dem förderbedingten Investitionskonzept BW gestellt werden, als deutlich schlüssiger im Vergleich zu Baugesuchen ohne Investitionskonzept BW (z.B. Schweinehaltung ohne Förderung).

Top 3: Sicherheiten und Bürgschaften

- Der Fremdkapitalanteil der landwirtschaftlichen Betriebe nimmt im Durchschnitt zu. Insbesondere Junglandwirte verfügen über wenig Eigenkapital. Seit 2005 ist es gemäß den AFP-Fördergrundsätzen des Rahmenplanes möglich, staatliche Bürgschaften für Förderkredite zu übernehmen.
- Ein praktisches Problem stellt für viele Banken die erstrangige Absicherung der Altenteilszahlungen in vielen Betrieben dar, die einer vorrangigen Absicherung von Förderkrediten entgegensteht.
- Staatliche Bürgschaften könnten in einigen Fällen zu einer deutlichen Verbesserung der Kreditierung der landwirtschaftlichen Betriebe, insbesondere bei Junglandwirten, führen.

- Bislang wurden Bürgschaften in BW nur in Einzelfällen im Bereich der Gartenbaubetriebe angewandt. Im Zusammenhang mit Basel II (siehe Top 6) werden Bürgschaften in Zukunft auch im Bereich der Landwirtschaft an Bedeutung gewinnen, um Kredite zu vernünftigen Konditionen zu erhalten.

Top 4: Basel II

- Basel II führt insbesondere bei Banken mit vielen faulen Krediten im Bereich der Landwirtschaft zu Problemen bei der Neuaufnahmen von Krediten wegen des hoch eingeschätzten sektoralen Kreditrisikos.
- Bei Junglandwirten besteht das Problem, dass aufgrund fehlender Jahresabschlüsse der Vater des Hofnachfolgers bewertet wird. Die fehlende Bewertung des landwirtschaftlichen Bodens erschwert den Zugang zu neuen Krediten erheblich. Auswirkungen sind jedoch bislang noch nicht abschätzbar.
- Für das nach Basel II vorzulegende Entwicklungskonzept wird das Investitionskonzept BW von maßgeblichen Banken gerne akzeptiert. Die Banken verlagen zunehmend auch in Nicht-Förderfällen ein Investitionskonzept BW.

Top 5: Agrarreform

- Im württembergischen Allgäu und Oberland sowie in Oberschwaben liegt der Schwerpunkt der landwirtschaftlichen Betriebe in der Milchproduktion. Diese Betriebe werden künftig mit deutlichen Preisabschlägen bei Milch rechnen müssen. Die Investitionskonzepte BW werden mit einem Abschlag von 5 C/kg Milch im Vergleich zur Ist-Situation gerechnet (erwarteter Preis: 26-28 C/kg FCM).

Top 6: Belastbarkeit des Investitionskonzeptes (IK)

- In den Stallplanungen und Investitionskonzepten wird in der Regel Kapazität vorgehalten, indem bis zu 25 % zusätzliche Kalbinnenplätze (über die mit Milchreferenzmenge belegten Kuhplätze hinaus) eingeplant werden. Diese sind lt. Förderrichtlinie sachgerecht im Gebäude abzutrennen.
- Es wird empfohlen, die derzeitige Milchquotenbindung in der Ausgangssituation (100 % Nachweis zum Bewilligungszeitpunkt) etwas zu lockern und erst bei der Endabnahme (Verwendungsnachweis) einen vollständigen Nachweis zu verlangen. Sinnvoll könnte die Absenkung nachzuweisender Milchquoten zum Bewilligungszeitpunkt auf 70% bis 80% sein (vgl. Bayern).

Top 7: Biogas

- Die Förderung von Biogasanlagen ist in BW bereits im vergangenen Jahr (Mitte September) ausgelaufen. In BY gibt es gegenwärtig einen Maximalbetrag von 20.000 Euro Zuschuss im Rahmen der kleinen Investitionen; bis 2004 war eine umfangreichere Förderung möglich.

- Die durch neu geschaffene Biogasanlagen verursachte Flächennachfrage sorgt gegenwärtig regional für erhebliche Faktorpreissteigerungen (Nachfrage nach Pachtflächen).

Top 8: Sonstiges

- Die Begleitung der geförderten Betriebe durch die Beratung der Landwirtschaftsämter wird bemängelt. Die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung werden nur unzureichend genutzt; lediglich bei gravierenden Fällen, d.h. wenn „das Kind bereits im Brunnen liegt“, wird eine sozioökonomische Beratung eingeschaltet. Eine intensive Begleitung und Betreuung der Betriebe nach Durchführung der geförderten Investitionen ist aus Sicht der Berater mit der vorhandenen Personalausstattung kaum möglich. Die mangelnde Nutzung der Auflagenbuchführung wird laut Dr. Bader auch vom bayerischen Rechnungsprüfungsamt moniert.
- Etwa 50 bis 60% der geförderten Betriebe im Dienstbezirk des LWA Ravensburg sind Mitglieder in Arbeitskreisen, die von Mitarbeitern der Landwirtschaftsämter organisiert werden, oder Mitglieder in Beratungsdiensten. Diese Betriebe werden als deutlich erfolgreicher eingeschätzt als geförderte Betriebe, die nicht an Arbeitskreisen bzw. Beratungsdiensten teilnehmen. Die Beratungsdienste werden in BW nach niedersächsischem Vorbild organisiert.
- Auf die Anmerkung von Herrn Forstner, dass bei den bislang erhobenen Betrieben ein erhebliches Know-How-Defizit im Bereich des betrieblichen Rechnungswesens anzutreffen ist, wird entgegnet, dass in BW seit 2001 im Zuge einer Schulreform eine verstärkte Beschäftigung mit dem eigenen bzw. elterlichen Betrieb und mit Buchführung und Controlling in Form einer Wirtschafterarbeit stattfindet. Dennoch wird nach wie vor ein begrenztes Interesse der Landwirte an betriebswirtschaftlichen Fragen bestätigt. In diesem Zusammenhang wird angemerkt, dass die Geldrechnung für kurzfristige Reaktionen des Betriebes ausreichend sei und dabei vor allem die Grenzkosten und weniger die Vollkosten von Interesse seien. Vollkostenrechnungen werden wegen der damit verbundenen kalkulatorischen Ansätze in ihrem Wert für betriebliche Entscheidungen recht zurückhaltend gesehen.
- Seit Herbst 2004 wird in den Fachschulen in BW mit Analyse- und Planungssystemen gelehrt, die weitestgehend dem Investitionskonzept BW entsprechen. Es wird erwartet, dass dadurch die Betriebsanalyse und –planung im Rahmen der Investitionsförderung für den Landwirt besser nachvollziehbar wird.

Erstellt von Bernhard Forstner (23.2.2005), letzte Korrektur am 22.4.2005.