

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

Länderübergreifender Bericht

Walter Dirksmeyer, Bernhard Forstner, Anne Margarian und Yelto Zimmer

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Verzeichnis der Abbildungen	III
Verzeichnis der Tabellen	VI
Abkürzungsverzeichnis	VII
0 Zusammenfassung	1
1 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung	5
1.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung	5
1.2 Wesentliche Änderung der AFP-Fördergrundsätze seit 2003	6
2 Untersuchungsdesign und Daten	8
2.1 Untersuchungsdesign	8
2.2 Daten	10
3 Finanzielle Ausgestaltung	14
4 Output	16
5 Kapitalspezifische Fragen	25
5.0 Beschreibung der Befragungsstichprobe	25
5.1 Wirkungen des AFP auf das Einkommen	33
5.1.1 Konzeptionelle und methodische Vorüberlegungen	33
5.1.2 Zufriedenheit mit Gewinnen und struktureller Entwicklung	36
5.1.3 Gewinnentwicklung der Betriebe	38
5.1.4 Zusammenfassung und Fazit	42
5.2 Wirkungen des AFP auf Rationalisierung	42
5.3 Wirkungen des AFP auf Diversifizierung und Verlagerung der Produktion	46
5.4 Wirkungen des AFP auf die Produktqualität	48
5.5 Wirkungen des AFP auf die Zahl der Arbeitsplätze	49
5.6 Wirkungen des AFP auf den Schutz von Umweltgütern	51
5.7 Wirkungen des AFP auf die Arbeitsbedingungen	54
5.8 Wirkungen des AFP auf den Tierschutz	56
5.9 Junglandwirteförderung	58

6	Gesamtbetrachtung	61
6.1	Wirkungen der Investitionen im Überblick	61
6.2	Zufriedenheit der Landwirte mit der geförderten Investition	62
6.3	Netto-Wirkungen der Investitionsförderung	64
6.4	Kleine Investitionen	68
Exkurs 1:		70
7	Künftige Rahmenbedingungen und deren Implikationen für die Investitionsförderung in der Förderperiode 2007 bis 2013	80
7.1	GAP-Reform und zukünftige WTO-Verpflichtungen	80
7.1.1	Eckdaten der zukünftigen Entwicklung	80
7.1.2	Einschätzungen und Erwartungen der Landwirte	82
7.2	ELER-Verordnung	83
7.3	Entwicklungshemmnisse	84
7.4	Zusammenfassung und Fazit	86
8	Empfehlungen	88
Exkurs 2:		89
8.1	Kurz- bis mittelfristige Ausrichtung des AFP	93
8.1.1	Zukünftige Ziele der Agrarinvestitionsförderung	93
8.1.2	Welcher Personenkreis soll mit dem AFP gefördert werden?	96
8.1.3	Welche Projekte sollen mit dem AFP gefördert werden?	96
8.1.4	Welche Instrumente sollen zum Einsatz kommen?	97
8.2	Eckpunkte für eine langfristige und effiziente Investitionsförderung im Agrarsektor	100
8.3	Datenerfassung und Bewertung	103
8.3.1	EU-Monitoring	103
8.3.2	GAK-Berichterstattung	103
8.3.3	Auflagenbuchführung	104
8.3.4	Bewertung	105
	Literaturverzeichnis	106
	Anhang	

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Vorgehensweise der Untersuchung	9
Abbildung 2:	Betriebsleiterbefragung: Umfang, Struktur und Erhebungsstandorte	11
Abbildung 3:	Auszahlungen des AFP in Deutschland von 2000 bis 2004 ohne Altverpflichtungen (Bewilligungen vor 2000) – differenziert nach Kostenträger	14
Abbildung 4:	AFP-Förderfälle in Deutschland von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen	16
Abbildung 5:	Förderfähige Investitionsvolumina des AFP in Deutschland von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen	17
Abbildung 6:	Umfang der AFP-Förderung im Bereich der Umweltinvestitionen in Gartenbau und Landwirtschaft von 2002 bis 2004 in Deutschland	22
Abbildung 7:	Junglandwirteförderung: Förderfälle und Anteil an den insgesamt bewilligten AFP-Förderfällen in Deutschland (2000-2004)	24
Abbildung 8:	Geförderte Investitionen der befragten Betriebe in den Erhebungsregionen	28
Abbildung 9:	Finanzierungsprobleme der geförderten Betriebe in den Erhebungsregionen	30
Abbildung 10:	Gründe für den Status „nicht-geförderter Betrieb“	31
Abbildung 11:	Wachstumshistorie und -pläne bei Milchquote von nicht geförderten Betrieben und Betrieben mit Großer Investitionsförderung	32
Abbildung 12:	Gewinnänderung und „geschätzte“ Einkommenswirksamkeit der geförderten Investitionen in den Erhebungsbetrieben	35
Abbildung 13:	Gewinnentwicklung identischer Haupterwerbsbetriebe des Testbetriebsnetzes in Deutschland	36
Abbildung 14:	Einkommenszufriedenheit der befragten Betriebsleiter in den Erhebungsregionen	37
Abbildung 15:	Einkommenszufriedenheit und Deckungsgrad Soll-Gewinn der Erhebungsbetriebe	38

Abbildung 16:	Gewinne der geförderten Betriebe vor und nach der Investition in den drei Erhebungsregionen	39
Abbildung 17:	Investitionsaktivität der geförderten Betriebe seit 1990 und „geschätzte“ Einkommenswirkung der geförderten Investitionen	40
Abbildung 18:	Künftige Diversifizierungspläne der befragten Betriebsleiter in den Erhebungsregionen	47
Abbildung 19:	Positive Umweltwirkungen geförderter Investitionen in den Erhebungsbetrieben	53
Abbildung 20:	Beurteilung des Einflusses der Junglandwirteförderung auf die betriebliche Entwicklung durch die Betriebsleiter	60
Abbildung 21:	Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Betriebsleiterbefragung in den Regionen SÜD, NORD und OST	62
Abbildung 22:	Würden befragten Betriebsleiter die geförderte Investition heute genauso wieder durchführen?	64
Abbildung 23:	Ex-post-Betrachtung der geförderten Investition durch die befragten Betriebsleiter im Fall „ohne Förderung“	67
Abbildung 24:	Betriebe, die ohne Förderung nicht investieren würden (n=23) in Prozent vom Rest (n=38) in den drei Erhebungsregionen	68
Abbildung 25:	Gewinn in Zierpflanzenbaubetrieben am Niederrhein vor und nach den geförderten Investitionen	73
Abbildung 26:	Positive Wirkungen der geförderten Investitionen in Zierpflanzenbaubetrieben am Niederrhein	79
Abbildung 27:	Ex-post-Betrachtung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter der Zierpflanzenbaubetriebe bei Wegfall der AFP-Förderung	80
Abbildung 28:	Entwicklung Interventionspreise und Auszahlungspreise in Deutschland	81
Abbildung 29:	Investitionshemmnisse der befragten Betriebsleiter in den drei Erhebungsregionen	86
Abbildung 30:	Ergebnis der Beraterworkshops zur Frage „Was sollen künftig die wesentlichen Förderziele des AFP sein?“	91
Abbildung 31:	Ergebnis der Beraterworkshops zur Frage „ <u>Wer</u> soll künftig mit dem AFP gefördert werden?“	92

Abbildung 32:	Ergebnis der Beraterworkshops zur Frage „ <u>Was</u> soll künftig mit dem AFP gefördert werden?“	93
Abbildung 33:	Ergebnis der Beraterworkshops zur Frage „ <u>Wie</u> soll künftig mit dem AFP gefördert werden?“	94
Abbildung 34:	Triebfedern und Folgen einer Fokussierung der Ziele	95
Abbildung 35:	Interventionslogik der Agrarinvestitionsförderung	102

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Förderfähige Investitionsvolumina des AFP in Deutschland von 2000 bis 2004 – differenziert nach Investitionsbereichen (in %)	18
Tabelle 2:	Förderfähige Investitionsvolumina des AFP in Deutschland von 2000 bis 2004 – differenziert nach Investitionsbereichen und Länder (in %)	20
Tabelle 3:	Umfang der AFP-Förderung zur Diversifizierung der betrieblichen Einkommen von 2002 bis 2004 in Deutschland	21
Tabelle 4:	Bereiche der Umweltinvestitionen von 2002 bis 2004 in Deutschland	23
Tabelle 5:	Faktorausstattung der Erhebungsbetriebe in den drei Erhebungsregionen	26
Tabelle 6:	Finanzierungsvolumen und Anteil der baren Eigenmittel an der Finanzierung der geförderten Investitionen in den Erhebungsregionen	29
Tabelle 7:	Kennziffernvergleich der erhobenen Betriebe mit starker und geringer Produktivitätssteigerung in den Erhebungsregionen	45
Tabelle 8:	Anteil der Betriebe mit Umstellung von Anbindehaltung auf Laufstallhaltung bei Großen Investitionen in die Milchviehhaltung bei den Erhebungsbetrieben	56

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AK	Arbeitskräfte
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BW/BY	Baden-Württemberg / Bayern
ct	Cent
€	Euro
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EQM	Einheitsquadratmeter
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FCM	fettkorrigierte Milch
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GI	Große Investitionen
GV	Großvieheinheit
ha	Hektar
JLF	Junglandwirteförderung
KI	Kleine Investitionen
kWh	Kilowattstunde
l	Liter
LPG	landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
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
t	Tonne
WTO	World Trade Organisation

0 Zusammenfassung

Auftrag

Die Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) wurde auf der Grundlage eines PLANAK-Beschlusses im Auftrag des Bundes und der Länder von der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) durchgeführt. Neben länderspezifischen Einzelberichten wurde der vorliegende länderübergreifende Gesamtbericht erstellt. Dieser Aktualisierungsbewertung folgt eine Ex-post-Bewertung der Maßnahme, deren Ergebnisse in länderbezogenen Abschlussberichten bis zum 1. April 2008 sowie als länderübergreifender Abschlussbericht bis zum 1. September 2008 vorliegen werden.

Die vorliegende Untersuchung beinhaltet keine Bewertung der außerhalb der GAK finanzierten Landesfördermaßnahmen. Der Untersuchungsauftrag beinhaltet die Frage, welche Wirkungen das AFP entfaltet und wie diese zu bewerten sind. Aus diesen Ergebnissen sollten möglichst konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

Untersuchungsdesign

Die Untersuchung wurde zentral für alle deutschen Flächenländer nach einem einheitlichen Verfahren durchgeführt. Die wesentlichen Informationsquellen waren **Betriebsleiterbefragungen (n=156)** in drei ausgewählten Regionen (SÜD, NORD und OST) und ein Beraterworkshop. Aufgrund der knappen Zeitvorgabe wurde die Untersuchung auf die Schwerpunkte **Große Investitionen in der Milchviehhaltung** und auf **Kleine Investitionen ohne Eingrenzung des Investitionsbereiches** konzentriert. Des Weiteren wurde die AFP-Förderung im Zierpflanzen-Unterglasanbau untersucht.

Da in den vergangenen Jahren beinahe alle größeren baulichen Investitionen in der Milchviehhaltung öffentlich gefördert wurden, ist es nicht möglich, die geförderten Betriebe mit nicht-geförderten Referenzbetrieben zu vergleichen. Der in der Untersuchung gewählte Ansatz, mindestens zehn Jahre nicht mehr geförderte Betriebe zu Vergleichszwecken heranzuziehen, kann lediglich im explorativen Sinn Erkenntnisse liefern.

Umfang und Struktur der Förderung

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden in Deutschland insgesamt **33.883 Förderfälle** nach den AFP-Richtlinien bewilligt; das damit verbundene förderfähige Investitionsvolumen beträgt **4,27 Mrd. €**. Der Schwerpunkt der AFP-Förderung liegt mit rund 80 % der Förderfälle im Gebäudebereich, wovon wiederum die Hälfte auf Rinderställe entfällt. Die Einzeljahre weisen größere Unterschiede auf; z.B. zeichnet sich das Jahr 2004 besonders durch zahlreiche Förderfälle im Bereich der erneuerbaren Energien aus. Entsprechendes gilt auch bei der länderbezogenen Betrachtung. Der Anteil der Kleinen Investitionen beträgt im Durchschnitt des Betrachtungszeitraumes rund 60 % der Förderfälle und 28 % des förder-

fähigen Investitionsvolumens, hat aber in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Rund 21 % aller Förderfälle erhielten eine Junglandwirteförderung.

Ergebnisse

Die wesentlichen positiven Wirkungen der geförderten Investitionen treten in den Regionen SÜD und NORD aus Sicht der Betriebsleiter bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Erweiterung der Produktionskapazitäten ein. Ebenfalls hervorzuheben ist der starke Anstieg der Arbeitsproduktivität im Durchschnitt der Betriebe; allerdings gibt es auch Betriebe, die in dieser Hinsicht trotz erheblicher Investitionen stagnieren. In der Region OST resultieren dagegen die wesentlichen positiven Effekte aus der Ertragssteigerung und dem Umweltschutz. Die Betriebsleiter sind in der großen Mehrheit sehr zufrieden mit den geförderten Investitionen und würden diese heute wieder genauso durchführen. Bei den Großen Investitionen im Milchbereich handelt es sich bei 52 % (Region SÜD: 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 Produktqualität.

Obwohl die **Einkommensentwicklung** der Unternehmen in der Mehrzahl der Fälle von den Betriebsleitern **positiv** eingeschätzt wird, wird die Einkommenssituation dennoch überwiegend als unbefriedigend bewertet. Angesichts der sehr begrenzten Verbreitung von Controlling-Instrumenten wie z.B. Betriebszweigabrechnungen und der vielfach geringen Auswertung und Nutzung von betriebswirtschaftlichen Erfolgskennziffern in der landwirtschaftlichen Praxis 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 bei den befragten Unternehmen 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 **deutlich weniger dynamisch** entwickeln als jene „förderunabhängigen“, die auch ohne Förderung investiert hätten.

Entgegen den Erwartungen ist der Zugang zum Kapitalmarkt aus Sicht der Betriebsleiter bislang kaum ein Problem. Mit Basel II wird es jedoch für zahlreiche Betriebe zumindest nach Ansicht einiger Berater künftig schwieriger, Kredite zu tragbaren Bedingungen zu erhalten. Eine **Bürgschaftsregelung** wird aber gegenwärtig noch nicht als notwendig erachtet. Als problematisch werden von vielen Betriebsleitern und Beratern der Region SÜD die in bestimmten Regionen entstehenden Biogasanlagen beurteilt, die dort insbesondere für Milchvieh- und Veredlungsbetriebe ein Entwicklungshemmnis durch Verknappung der Flächenverfügbarkeit werden könnten.

Die **Junglandwirteförderung** besitzt kaum strukturpolitische Wirkungen, wenngleich ein gewisser Vorzieheffekt hinsichtlich der Hofübergabe bzw. der Einbeziehung des Hofnachfolgers in die Betriebsleitung zu bestehen scheint.

Empfehlungen

Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen und vor dem Hintergrund der künftigen Rahmenbedingungen (v. a. Agrarreform, Mittelknappheit) empfehlen die Bewerter, bereits kurzfristig das AFP künftig auf **größere Investitionen mit deutlichen Struktur- und/oder Rationalisierungseffekten** zu konzentrieren, dabei die bestehenden **Kapazitätsbeschränkungen zu lockern bzw. aufzuheben**, und die Förderung grundsätzlich auf eine **reine Zuschussförderung in Höhe von 15-20 %** umzustellen. Die **Untergrenze** für das förderfähige Investitionsvolumen sollte auf mindestens **50 000 €** angehoben werden. Auf eine Förderung von mobilen Maschinen und Geräten sowie von Anlagen zur Energieerzeugung sollte künftig verzichtet werden. Ein Bedarf für die Weiterführung der Junglandwirteförderung oder einer besonderen Existenzgründungsförderung wird ebenfalls nicht gesehen.

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

Neben der effizienten Faktorallokation kann in **extremen sozialen Umbruchsituationen**, wie sie beispielsweise in einigen Regionen der Neuen Länder ablaufen, auch das Arbeitsplatzziel Bedeutung erlangen. Das AFP bietet hier zum Teil die Möglichkeit, arbeitsintensivere Produktionszweige zu erhalten bzw. auszubauen. Die Nachhaltigkeit einer solchen Strategie wird erst in der Ex-post-Bewertung unter Berücksichtigung differenzierterer regionaler Bedingungen analysiert werden können, so dass an dieser Stelle noch keine Empfehlung ausgesprochen werden konnte.

Vorbemerkung

Die Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) wurde auf der Grundlage eines PLANAK-Beschlusses¹ im Auftrag des Bundes und der Länder von der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)² durchgeführt. Dies bedeutet, dass die FAL das AFP einzeln in sämtlichen Ländern und zusammenfassend für den Bund bewertet (zentrale Bewertung). Der aktualisierten Zwischenbewertung folgt eine Ex-post-Bewertung der Maßnahme, deren länderbezogene Ergebnisberichte bis spätestens 1. April 2008 vorliegen werden; der länderübergreifende Ex-post-Bewertungsbericht wird bis spätestens 1. September 2008 vorgelegt. Die Untersuchung enthält keine Bewertung der außerhalb der GAK durchgeführten Landesmaßnahmen zur Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft.

Die vom PLANAK in Kontinuität zur Zwischenbewertung gewählte Form der zentralen Bewertung 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 Zentralbewerbers resultieren. In der vorliegenden Untersuchung wurde versucht, diese möglichen Nachteile der zentralen Bewertung möglichst durch einen angemessenen Gedankenaustausch mit den Auftraggebern, den Programmbewertern und den Experten der Länder zu vermeiden.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, unter Bezugnahme auf die Leitlinien und Bewertungsfragen der EU-Kommission zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 mit Unterstützung durch den EAGFL durchgeführt werden, eine Einschätzung der Wirksamkeit der bisherigen AFP-Förderung im Rahmen der GAK zu geben und Vorschläge für die künftige Ausrichtung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung abzuleiten.

Der vorliegende länderübergreifende Bericht zur aktualisierten Zwischenbewertung der AFP enthält im Wesentlichen eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Länderberichte, die den Fachbehörden der Länder und dem Bund bereits im Juli 2005 zugeleitet wurden. Zusätzliche Analysen wurden für den länderübergreifenden Bericht nicht durchgeführt; lediglich die Darstellung der Ergebnisse wurde zweckmäßig angepasst.

¹ Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

² Institut für Betriebswirtschaft.

1 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

Im Folgenden wird das AFP hinsichtlich seiner Ziele, des Förderkontextes, 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 fehlenden strukturellen Bedingungen vieler landwirtschaftlicher Betriebe hingewiesen, die für angemessene Einkommen und Lebensbedingungen der betroffenen Familien notwendig sind (Europäischer Rat, 1999, Grund (17)). Die Investitionshilfen sollen zur Modernisierung und größeren Wirtschaftlichkeit der Betriebe beitragen. Die Fördermaßnahme selbst wird unter Kapitel I dieser Verordnung näher beschrieben, wobei die Zielvielfalt auffällt. Der Begriff Wachstum wird nicht verwendet, allenfalls kann er implizit dem Ziel „Senkung der Produktionskosten“ zugeordnet werden. Die Wirtschaftlichkeit der zu fördernden Investition stellt keine Förder Voraussetzung dar. Produktionssteigernde Investitionen dürfen nicht gefördert werden, 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 innerhalb des durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 gesetzten Rahmens. 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 Landwirtschaft“ als Zweckausgangspunkt angegeben. Mithin sind verschiedene Aspekte der Erfüllung nicht-ökonomischer gesellschaftlicher Anforderungen an die Landwirtschaft stärker in den Vordergrund gerückt (z. B. Deutscher Bundestag, 2004a, S. 5 ff.)

AFP-Richtlinien der Länder

Die Fördermodalitäten in den Ländern werden im Einzelnen durch die Richtlinien geregelt. Die Länder können in ihren AFP-Richtlinien zwar nicht über den Rahmenplan hinausgehen, sofern sie eine Mitfinanzierung des Bundes wünschen, sie können aber Einschränkungen gegenüber dem Rahmenplan vornehmen. Dies geschieht jedoch bezüglich der Förderziele nicht oder nur marginal. So findet sich der Verwendungszweck des Rahmenplans in den meisten Ländern im genauen Wortlaut in den Förderrichtlinien wieder. Auch die oben angeführte Veränderung in den Prioritäten der Förderung von 2001 auf 2002 wurde in den Förderrichtlinien der Länder simultan vollzogen.

Es wird an keiner Stelle – nicht in der relevanten EU-Verordnung, nicht im GAK-Rahmenplan und auch nicht in den Förderrichtlinien – 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. Der Richtliniengeber geht insofern davon aus, dass jede Investition in einem landwirtschaftlichen Betrieb grundsätzlich positiv zu beurteilen und somit förderwürdig ist. Diese Situation verhindert, dass eine Veränderung der Interventionsnotwendigkeit im Zeitablauf festgestellt werden kann und führt letztlich zu der bestehenden Dauersubventionierung von Investitionen des gesamten Sektors, trotz sich teilweise drastisch wandelnder Rahmenbedingungen.

1.2 Wesentliche Änderung der AFP-Fördergrundsätze seit 2003³

Wesentliche Änderungen des Rahmenplans 2003 bis 2006

- Gewährung des besonderen Zuschusses (max. 35 %) oder 17.500 € bei Kleinen Investitionen, max. 10 % oder 30.000 € bei Großen Investitionen) für alle Fördertatbestände mit konkretem Umweltbezug.
- Für Kleine Investitionen (10.000 bis 100.000 €) wurde die Möglichkeit geschaffen, anstelle einer Zinsverbilligung für aufgenommene Kapitalmarktdarlehen eine reine Zuschussförderung von bis zu 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens zu gewähren.

³ Die Änderungen der vorhergehenden Rahmenpläne sind bereits im länderübergreifenden Bericht zur Zwischenbewertung (Forstner et. al., 2003) beschrieben.

Wesentliche Änderungen des Rahmenplans 2004 bis 2007

- Verbesserung der Fördermöglichkeiten für Junglandwirte durch die Erhöhung des gesonderten Zuschusses auf bis zu 20.000 €
- Ausweitung der begrenzten Maschinenförderung auf Spezialmaschinen und -geräte für die Bewirtschaftung von Steillagen in Berggebieten und sonstigen Gebieten mit vergleichbarer Bewirtschaftungsschwernis (Befristung bis zum 31.12.2006).

Wesentliche Änderungen des Rahmenplans 2005 bis 2008

- Die Möglichkeit der Besicherung von Kapitalmarktdarlehen durch die Gewährung einer 80-prozentigen Ausfallbürgschaft der öffentlichen Hand wurde auf das frühere Bundesgebiet ausgedehnt. Hintergrund ist aus Sicht des BMVEL, dass bei fortschreitendem Strukturwandel einerseits größere Investitionen für die betriebliche Entwicklung erforderlich werden und andererseits mit steigenden Pachtanteilen ausreichende Sicherheiten für die erforderlichen Investitionskredite fehlen (BMVEL 2004, Pressemitteilung Nr. 316 vom 18. November 2004).
- Anhebung der Prosperitätsgrenze bei verheiratetem Antragsteller auf 120.000 €

2 Untersuchungsdesign und Daten

2.1 Untersuchungsdesign

Im Folgenden wird die Gesamtkonzeption der Untersuchung über die Länder hinweg dargestellt.

Zielsetzung der Bewertung

Die wesentlichen Ziele der Untersuchung bestehen 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 Beratern, Vertretern des Berufsstandes und den Vertretern der zuständigen Fachministerien identifiziert werden, wobei die künftigen Herausforderungen durch die aktuelle Agrarreform und WTO-Verhandlungen Berücksichtigung finden sollen. Aufbauend auf der Bewertung des AFP sollen konkrete Handlungsoptionen sowohl kurzfristig – soweit möglich und praktikabel – für die verbleibende Förderperiode bis Ende 2006 als auch für die nächste Periode ab 2007 erarbeitet werden.

Untersuchungskonzept

Bei der Untersuchung sind die Vorgaben der Europäischen Kommission für die Bewertung der Kapitel I (Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben) und II (Niederlassung von Junglandwirten) zu beachten. Diese Vorgaben haben das Untersuchungskonzept und die Struktur des Berichtes wesentlich mitbestimmt.

Die Untersuchung besteht aus fünf Elementen (s. Abbildung 1). Am Beginn standen **Gespräche mit den Auftraggebern** (zuständige Fachministerien), in denen eine Präzisierung des vom Evaluator vorgesehenen Untersuchungskonzeptes erreicht werden sollte. Das Ergebnis dieser Gespräche trägt sowohl der knappen Zeitvorgabe als auch den inhaltlichen Wünschen der Auftraggeber Rechnung. Das Konzept sieht vor, die Analyse auf einige inhaltliche Schwerpunkte zu konzentrieren. Die Erhebung von Primärdaten soll zudem auf bestimmte Regionen begrenzt werden, die im Hinblick auf die inhaltlichen Schwerpunkte typisch und somit aussagekräftig sind.

Wichtigster Teil der Daten- und Informationsgewinnung ist eine **Betriebsleiterbefragung**. Dabei wird ein Schwerpunkt bei Großen Investitionen⁴ in der Milchviehhaltung gesetzt, weil in diesen Produktionsbereich ein großer Anteil der Fördermittel fließt. Ein weiterer Schwerpunkt sind Kleine Investitionen ohne Einschränkung des Investitionsbereiches,

⁴ 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“.

weil diese Förderfälle, die durch geringere Förderauflagen und eine geringere Förderintensität gekennzeichnet sind, den Großteil der bewilligten Förderfälle ausmachen. Hauptintention dieses Analyseschwerpunktes war, zu klären, ob von Kleinen Investitionen nennenswerte Initialwirkungen ausgehen. Zusätzlich wurden Gewächshausinvestitionen im Zierpflanzenbau als ein Untersuchungsschwerpunkt gewählt, weil diese regional eine große Bedeutung bei der Förderung haben (Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen) und als Vergleichsgruppe (nicht reglementierte Märkte) zu landwirtschaftlichen Betrieben zusätzliche Erkenntnisse versprechen.⁵

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.

Abbildung 1: Vorgehensweise der Untersuchung

<i>Bearbeitungsschritte</i>	<i>Länder</i>					
	A	B	C	D
A. Konzeptpräzisierung mit dem Auftraggeber						
B. Unternehmerbefragung						
Fokus 1: Große Investitionen in der Milchviehhaltung						
Fokus 2: Kleine Investitionen						
Fokus 3: Spezialtechnik						
Fokus 4: Große Investitionen im Zierpflanzenbau						
Fokus 5: Nicht-geförderte Betriebe						
C. Beraterworkshop						
D. Sekundärdatenanalyse						
E. Validierungsgespräch mit dem Auftraggeber						

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-Berater, Betreuer und auch Vertreter der Bewilligungsstellen

⁵ Näheres zu diesem Untersuchungsteil wird in einem Exkurs im Anschluss an Kapitel 7 ausgeführt.

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.

Die Analyse der nicht selbst erhobenen **sekundärstatistischen Daten** wurde in der Aktualisierung auf das zur Beschreibung der Grundgesamtheit notwendige Mindestmaß (GAK-Berichterstattung) 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. Zudem beinhalten die aktuell verfügbaren Jahresabschlussdaten lediglich Informationen bis zum Wirtschaftsjahr 2002/2003 bzw. Kalenderjahr 2003, was angesichts der untersuchten Förderjahre 2000 bis 2002 keine ausreichende Datengrundlage zur Beurteilung des ökonomischen Fördererfolgs darstellt.

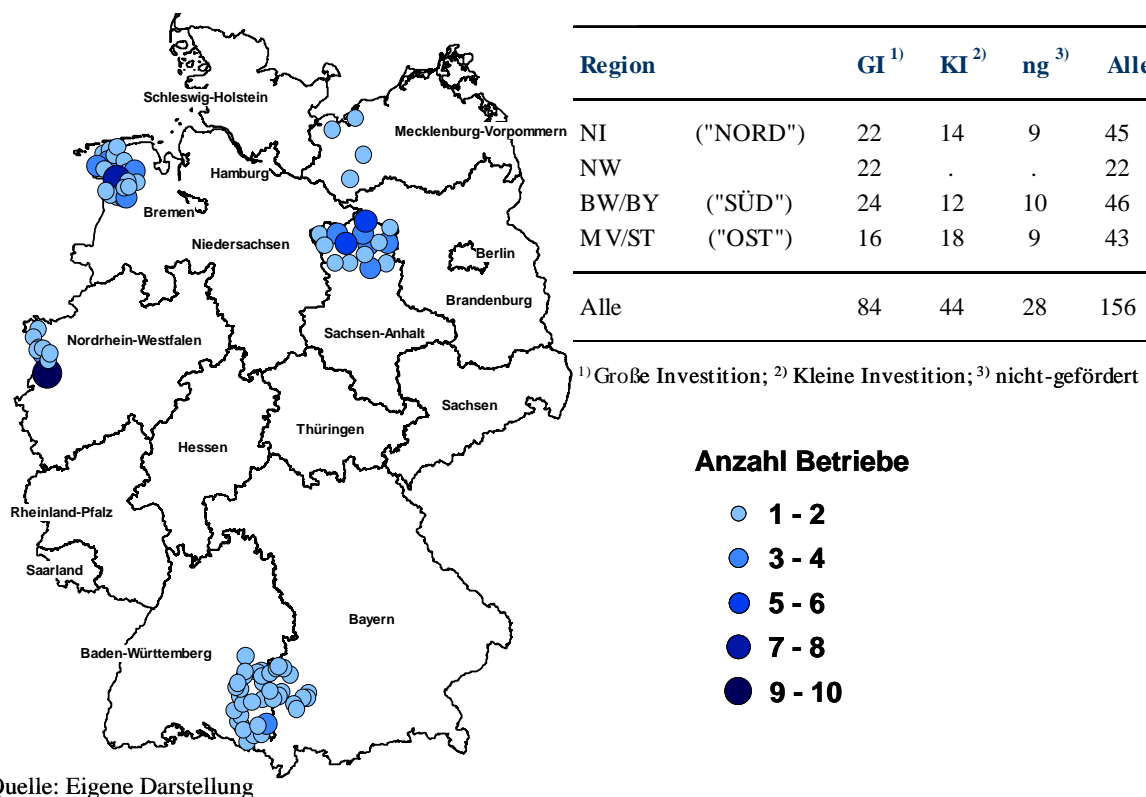
Am Schluss der Untersuchung wurden jeweils **Validierungsgespräche** mit den Auftraggebern durchgeführt, in denen die Ergebnisse der Bewertung und die entsprechenden Grundlagen vorgestellt sowie auf Konsistenz und Richtigkeit geprüft wurden.

2.2 Daten

Primärdaten (d. h. aus eigenen Erhebungen)

Die wesentliche Datengrundlage der Aktualisierung der Halbzeitbewertung entstammt der **Betriebsleiterbefragung**. In deren Rahmen wurden insgesamt 156 Betriebe erhoben (s. Abbildung 2). Davon entfielen auf Große Investitionen in der Milchviehhaltung (GI) 84, 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.⁶ Zudem wurden 22 Betriebsleiter von Zierpflanzenbetrieben am Niederrhein befragt, die Große Investitionen in Gewächshäuser durchgeführt haben.

⁶ Die Teilerhebungen werden im Folgenden mit Region SÜD, NORD, OST bezeichnet.

Abbildung 2: Betriebsleiterbefragung: Umfang, Struktur und Erhebungsstandorte

Quelle: Eigene Darstellung

Die Erhebung erhebt keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität, gleichwohl liefern die Daten exemplarisch Erkenntnisse aufgrund ihrer gezielten Auswahl, die auf andere Regionen mit variierendem Anpassungsbedarf übertragbar sind. 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 Teilnahmebereitschaft der Betriebsleiter war überwiegend hoch. 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.

Die Befragung wurde im Februar 2005 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 (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 deren 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.

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 Daten der GAK-Berichterstattung der Jahre 2000 bis 2004 genutzt, die den Bewertern in aggregierter Form zur Verfügung gestellt wurden.

Aussagekraft der Primärdaten

Wesentliche Gründe für die relativ 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 Betriebsleiter in Zukunft wieder eine Förderung in Anspruch nehmen will oder wenn er sich über das Ziel der Befragung sowie die Verwendung seiner Informationen unsicher ist. Letzteres kann beispielsweise dazu führen, dass förderrechtlich problematische Aspekte nicht genannt werden, da der Betriebsleiter den Befrager trotz klarer gegenteiliger Versicherung in Verbindung mit Kontrollbehörden sieht. Im Bereich der Erfolgsentwicklung (Gewinn/Verlust, Eigenkapitalbildung) und der Produktionskosten zeigte sich, dass die Betriebsleiter häufig nicht in der Lage waren, die Fragen zu beantworten. Vielfach orientieren sich die Betriebsleiter in der Praxis lediglich an Liquiditätskalkülen vulgo Kontoständen.

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, z.B. Prosperitätsschwelle, nicht erfüllen. Betriebe, die aus grundsätzlichen Erwägungen heraus, z.B. Ablehnung der mit der Förderung verbundenen Kontrollen, eine AFP-Förderung nicht in Anspruch nehmen, sind die Ausnahme; gerade diese Gruppe wäre jedoch als Vergleichsgruppe für einen Mit/Ohne-Vergleich notwendig.

Um diese grundsätzlichen Schwächen der Betriebsleiterbefragung zu kompensieren, wurde in den länderbezogenen Beraterworkshops mit AFP-Beratern, Betreuern und Vertretern der Bewilligungsstellen durchgeführt.

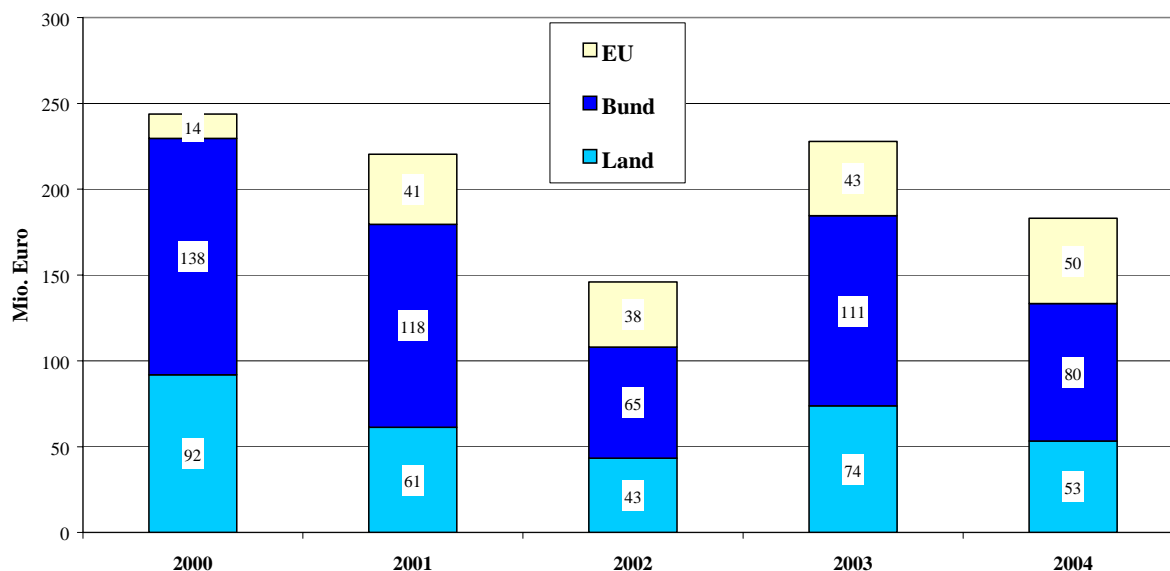
3 Finanzielle Ausgestaltung

Während der Mitfinanzierungsanteil des Bundes an den nationalen GAK-Mitteln konstant 60 % beträgt, variiert der Kofinanzierungsanteil der Europäischen Union deutlich. In den Neuen Ländern kann das AFP mit bis zu 75 % durch die EU kofinanziert werden, im früheren Bundesgebiet lediglich mit bis zu 50 %. Während manche Länder die höchstmögliche Kofinanzierung durch die EU voll ausschöpfen, kalkulieren andere Länder aufgrund des begrenzten Gesamtplafonds an verfügbaren EU-Mitteln für das EPLR mit niedrigeren Kofinanzierungssätzen. Letztere können je nach Finanzlage des Landes und Bewilligungsdynamik im Rahmen des gesamten EPLR auch zwischen den Jahren variieren.

Die Länder Bayern, Sachsen und Thüringen führen das AFP als Staatsbeihilfe ohne die Mitfinanzierung der EU durch. Ein Grund hierfür ist, dass der Kontrollaufwand für das AFP und die möglichen Anlastungsrisiken für das Land als relativ groß angesehen werden.

Für die in den Jahren 2000 bis 2004 bewilligten AFP-Förderfälle entstanden Auszahlungen in Höhe von insgesamt 1.021 Mio. € (s. Abbildung 3).

Abbildung 3: Auszahlungen des AFP in Deutschland von 2000 bis 2004 ohne Altverpflichtungen (Bewilligungen vor 2000) – differenziert nach Kostenträger



Quelle: BMELV, GAK-Berichterstattung (versch. Jahrgg.), eigene Auswertung

Diese Auszahlungen sind zur Beurteilung des Fördergeschehens jedoch nur sehr beschränkt aussagekräftig, weil die Auszahlungen für die bewilligten Fälle teilweise erst mit einer deutlichen Verzögerung erfolgen; Gründe hierfür sind, dass (insbesondere bei Großen Investitionen) teilweise mit laufenden Zinsverbilligungen gearbeitet wird und für bereits bewilligte Fälle aufgrund des länger dauernden Realisierungsprozesses der geförderten Investitionen noch keine Fördermittel ausbezahlt wurden.⁷ Zudem beinhaltet die GAK-Berichterstattung teilweise inkonsistente Angaben.

Zusätzlich zu den in Abbildung 3 dargestellten Mitteln wurden in den Jahren 2000 bis 2002 rund 41 Mio. € Landesmittel ohne Mitfinanzierung des Bundes und der Europäischen Union ausgegeben. Diese zusätzlichen Landesmittel resultieren in erster Linie aus einer Sonderaktion in Bayern, die zum Abbau eines bestehenden Antragsüberhangs aus den Vorjahren verwendet wurden.

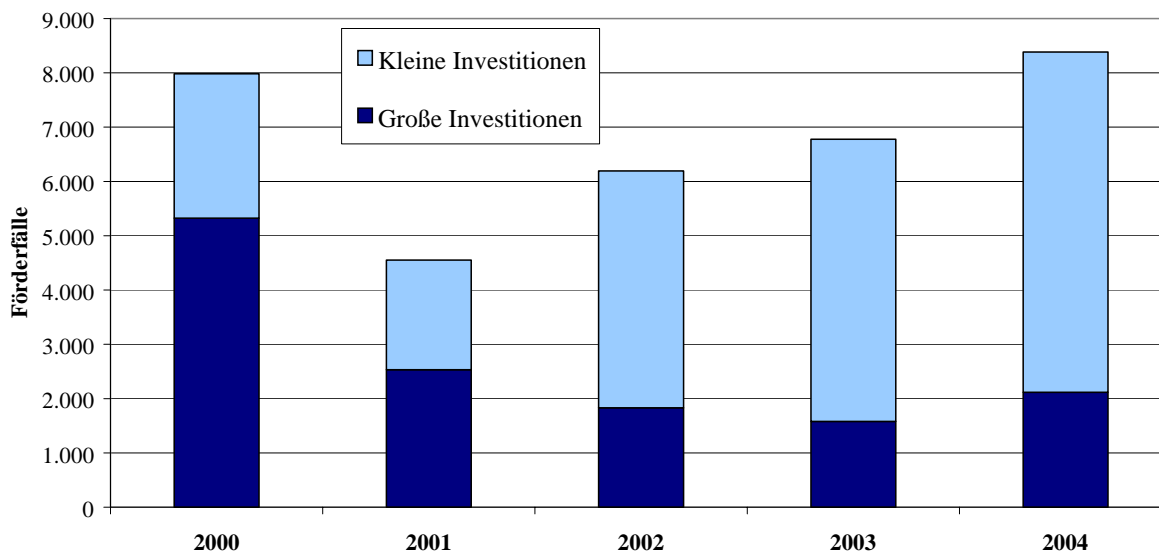
⁷ Grundlage der Auszahlungen sind Abrechnungen im Rahmen des Teil- oder Endverwendungsnachweises.

4 Output

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden im Rahmen des AFP insgesamt 33 883 Förderfälle mit einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von 4,27 Mrd. € bewilligt. Zahl und Umfang der Bewilligungen unterscheiden sich erheblich in den Einzeljahren (Abbildung 4 und 5). Während im Jahr 2000 in den meisten Ländern aufgrund der Anlaufschwierigkeiten der EPLR/OP vergleichsweise wenige Förderfälle bewilligt wurden, erreichte die Gesamtzahl auf GAK-Ebene mit insgesamt rund 8 000 Fällen wegen der erheblichen zusätzlichen Bewilligungen in Bayern ein insgesamt relativ hohes Niveau; annähernd die Hälfte der gesamten Bewilligungsfälle entfiel im Jahr 2000 auf Bayern.

Die Zahl der Bewilligungen stieg im Jahr 2002 wieder deutlich an, was größtenteils die Folge der Absenkung der Mindestinvestitionssumme von 25.000 € auf 10.000 € sowie der durch den GAK-Rahmenplan 2002 bis 2005 eröffneten besonderen Fördermöglichkeiten für die Bereiche Umweltschutz, Tierschutz und Diversifikation war. Beispielsweise verdreifachte sich in diesem Jahr in Baden-Württemberg die Zahl der Bewilligungsfälle, was fast ausschließlich der Zunahme der Kleinen Investitionen zuzuschreiben ist. Dies zeigt, dass das Fördergeschehen in einzelnen größeren Flächenländern die Gesamtstatistik des AFP auf Bundesebene gravierend beeinflussen kann.

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

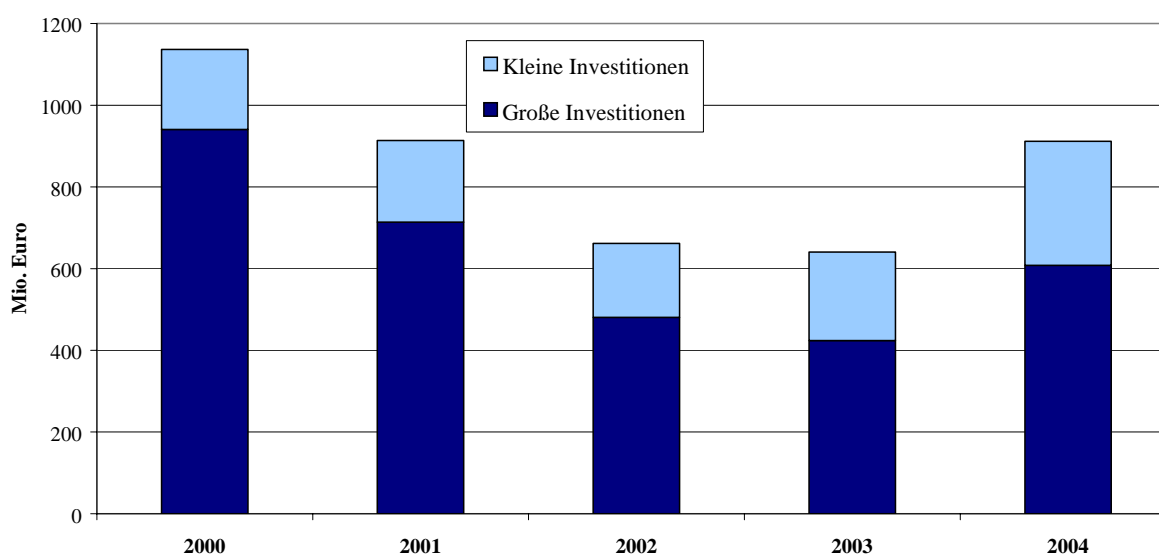


Quelle: BMELV, GAK-Berichterstattung (2000-2004), eigene Auswertung

Wichtig ist es, in diesem Zusammenhang anzumerken, dass das AFP in den Ländern Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg ein deutlich geringeres Investitionsvolumen unterstützt als die außerhalb der GAK durchgeführten Maßnahmen zur Investitionsförderung in der Landwirtschaft. So umfasste beispielsweise das Agrarinvestitionsprogramm (AIP) in Thüringen im Zeitraum 2000 bis 2002 ein mehr als zehnmal größeres förderungsfähiges Investitionsvolumen als das AFP (Forstner et al. 2003, S. 48-49).

Die geförderten Investitionsvolumina folgen zwar tendenziell der Anzahl der Förderfälle, aber aufgrund der vergleichsweise umfangreichen Investitionsvolumina bei den Großen Investitionen schwankt das insgesamt geförderte Investitionsvolumen zwischen den Jahren weniger (Abbildung 5). Das Gesamtvolumen der geförderten Investitionen ist von 2000 bis 2003 rückläufig, wobei dies fast ausschließlich auf dem Rückgang im Bereich der Großen Investitionen beruht. Der besondere Einfluss der Förderzahlen Bayerns ist hierbei jedoch zu berücksichtigen.

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



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

Während sich das durchschnittliche Investitionsvolumen je Förderfall bei den Großen Investitionen im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2004 auf rund 270.000 € (2000: 177.000 €) belief, erreichte es bei den Kleinen Investitionen im Durchschnitt der Jahre nur rund 53.000 €. Diese Durchschnittszahlen weisen länderbezogen große Unterschiede auf; in den ostdeutschen Ländern sind die Großen Investitionen aufgrund der strukturellen Gegebenheiten im Durchschnitt deutlich größer als im früheren Bundesgebiet. Das durchschnittliche förderungsfähige Investitionsvolumen der Kleinen Investitionen hängt stark vom Anteil der

Maschinenförderung (relativ kleine Einzelvolumina) ab, der beispielsweise in Brandenburg und Rheinland-Pfalz vergleichsweise hoch ist. Die geförderten Investitionen sind mit rund 82 % des Volumens ganz überwiegend den landwirtschaftlichen Gebäuden zuzuordnen (Tabelle 1). Der Großteil davon wiederum sind Stallbauten, wobei auf Rinderställe deutlich mehr geförderte Investitionen entfallen als auf Schweineställe oder andere Ställe (z. B. für Pferde, Geflügel). Ein weiterer Investitionsschwerpunkt liegt mit über gut einem Fünftel aller Investitionen bei den sonstigen landwirtschaftlichen Gebäuden; hierzu zählen Mehrzweckhallen, Lagerhallen/-räume ebenso wie Biomasseheizungen, Brennereien sowie sonstige bauliche Anlagen (Silageräume, Güllelager).⁸ Dagegen haben Investitionen in die Bereiche Direktvermarktung und sonstige Diversifizierung sowie in Gewächshäuser nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung.

Tabelle 1: Förderfähige Investitionsvolumina des AFP in Deutschland von 2000 bis 2004 – differenziert nach Investitionsbereichen (in %)

Investitionsbereiche	2000	2001	2002	2003	2004	Zusammen
Gebäude Insgesamt	87,7	91,2	87,0	81,9	60,9	81,8
- Rinderställe	51,3	35,9	35,4	35,8	25,0	37,6
- Schweineställe	9,1	26,6	15,5	10,6	4,4	13,0
- sonst. Stallbauten	4,3	5,5	3,6	5,0	3,9	4,5
- Gewächshäuser	5,3	6,4	7,3	3,5	3,7	5,2
- sonst. landw. Gebäude	17,7	16,9	24,4	27,0	23,9	21,3
Geräte & mobile Technik	5,5	2,2	4,7	7,8	13,4	6,7
Diversifizierung	3,4	5,1	6,3	6,7	13,3	6,8
Sonstiges	3,3	1,5	2,0	3,6	12,4	4,7
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

Diese für den gesamten Betrachtungszeitraum zutreffenden Aussagen sind jedoch in Einzeljahren zu modifizieren. So haben die Bereiche Maschinen und Geräteinvestitionen sowie Diversifizierung zwar im Durchschnitt der Jahre volumenmäßig keine große Bedeutung, haben aber aufgrund der überwiegend vergleichsweise kleinen Investitionen teilweise einen erheblichen Anteil an der Anzahl der Förderfälle. Im Jahr 2004, das sich generell deutlich von der Förderstruktur der Vorjahre unterscheidet, entfällt rund ein Drittel aller Förderfälle mit 13,4 % der förderfähigen Investitionsvolumina auf den Maschinen- und

⁸ Mitunter werden auch Biogas- und Photovoltaikanlagen aufgrund der nicht eindeutigen Zuordnungsvorschriften unter der Rubrik „sonstige ldw. Gebäude“ gebucht.

Technikbereich. Hierzu gehören Pflanzenschutz- und Flüssigmisttechnik, Technik für Bodenbearbeitung und Landschaftspflege, Beregnungstechnik sowie Maschinen und sonstige Technik.

Bemerkenswert sind auch weitere Unterschiede zwischen den einzelnen Förderjahren. Beispielsweise entfiel im Jahr 2001 gut ein Viertel der geförderten Investitionen auf Schweineställe, während im Jahr 2004 praktisch keine Schweineställe gefördert wurden. Die sonstigen landwirtschaftlichen Gebäude nehmen im Zeitablauf seit 2001 einen kontinuierlich steigenden Anteil an der Investitionsförderung ein, was sicherlich auch den bereits erwähnten Zuordnungsproblemen zuzuschreiben ist.

Nach Ländern differenziert zeigen sich die Unterschiede der strukturellen Gegebenheiten ebenso wie das jeweilige durch das Land verfolgte Förderkonzept (z.B. mit zusätzlichen Landesmaßnahmen) und die politischen Schwerpunktsetzungen (s. Tabelle 2). So wurden in Hamburg, wo Gartenbau und insbesondere Zierpflanzenbau traditionell den wesentlichen Produktionsschwerpunkt darstellt, im Zeitraum 2000 bis 2004 mit rund der Hälfte der AFP-Förderung Gewächshausinvestitionen unterstützt. In Sachsen liegt der Anteil der bewilligten förderfähigen Investitionen im Gewächshausbereich bei 29,2 %; dieser hohe Anteil resultiert daher, dass Sachsen neben der AFP-Richtlinie eine weitere Landesmaßnahme für Investitionen in der Landwirtschaft anbietet und im Rahmen der AFP-Richtlinie u.a. schwerpunktmäßig Gartenbau gefördert wird.

In Bayern und Schleswig-Holstein dominierten Bewilligungen im Rindviehbereich mit über 50 % des jeweiligen förderfähigen Investitionsvolumens. Für Schweineställe wurden lediglich in Hessen und Niedersachsen mehr als 20 % der gesamten Investitionsvolumina eingesetzt. Brandenburg und Rheinland-Pfalz setzten dagegen mit rund einem Viertel der bewilligten Investitionen einen hohen Anteil der Förderung für Maschinen- und Geräteinvestitionen ein.

Hinter den Durchschnittswerten des Förderzeitraums 2000 bis 2004 verbergen sich bemerkenswerte Ausreißer in Einzeljahren, wie beispielsweise ein Anteil von 54 % der bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina für die Kategorie „sonstige“ Investitionen in Nordrhein-Westfalen, worunter die seit 2003 in großer Anzahl zur Förderung beantragten Photovoltaik-Anlagen gebucht sind. Ähnlich hervorstechend ist der sehr hohe Förderanteil für Maschinen- und Geräteinvestitionen in Brandenburg in den Jahren 2003 (25,7 %) und 2004 (50,6 %). In Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist zu berücksichtigen, dass z.B. Investitionen in Rinderställe größtenteils über Landesmaßnahmen förderfähig sind.

Tabelle 2: Förderfähige Investitionsvolumina des AFP in Deutschland von 2000 bis 2004 – differenziert nach Investitionsbereichen und Ländern (in %)

Land	Landwirtschaftliche Gebäude						Masch. & Geräte	Diversifizierung	Sonstiges
	Insgesamt	Rinderställe	Schweinställe	Sonstige Ställe	Gewächshäuser	Sonst. Gebäude			
BB	60,7	26,3	11,4	5,9	1,6	15,5	23,2	7,0	9,1
BW	87,1	24,5	15,8	5,1	5,7	36,1	6,0	6,3	0,6
BY	82,9	55,2	3,1	3,9	5,3	15,4	3,6	9,0	4,6
HE	91,5	36,3	29,8	3,9	1,0	20,4	3,0	5,2	0,3
HH	91,3	0,9	2,1	13,4	48,9	26,0	2,6	0,5	5,5
MV	73,0	39,5	8,8	3,4	0,6	20,8	14,5	7,9	4,6
NI	90,8	39,6	23,5	3,9	5,1	18,7	5,2	2,0	1,9
NW	68,6	29,5	8,4	7,5	11,7	11,5	2,6	4,7	24,1
RP	51,4	18,6	5,9	1,6	1,6	23,7	25,7	22,9	0,0
SH	82,9	51,2	15,6	3,3	1,6	11,1	0,0	3,2	13,9
SL	75,0	20,4	4,4	11,3	11,9	27,0	5,8	19,2	0,0
SN	72,5	5,5	6,2	10,8	29,2	20,9	17,0	9,0	1,4
ST	72,4	11,1	27,5	3,2	0,3	30,4	5,4	21,8	0,4
TH	67,4	20,8	4,7	7,6	4,6	29,7	5,3	17,2	10,1
ALLE	81,7	38,4	12,4	4,5	5,5	20,8	6,1	7,2	5,0

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

Diversifizierungsinvestitionen

Die Länder mit einer gewissen Prioritätensetzung im Bereich der Einkommensdiversifizierung sind auf der Grundlage der GAK-Berichterstattung Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Saarland und Thüringen. Problematisch ist auch in diesem Zusammenhang, dass die datenbezogene Erfassung identischer Sachverhalte in der GAK-Berichterstattung (Investitionsarten) von den Ländern nicht einheitlich verbucht wird. So werden Biogasanlagen teilweise unter sonstigen Gebäuden und teilweise unter sonstigen Diversifizierungsmaßnahmen gebucht. Ähnliches gilt für Photovoltaikanlagen, die mitunter (z.B. in Nordrhein-Westfalen) als Restgröße „Sonstiges“ gebucht werden.

Mit dem AFP geförderte Diversifizierungsinvestitionen haben ihren Anteil am gesamten Investitionsfördervolumen seit 2000 deutlich erhöht und erreichten im Jahr 2004 mit einem Anteil von 13,3 % einen mehr als doppelt so hohen Wert als in den Vorjahren. Im Rahmen der GAK-Berichterstattung werden Diversifizierungsinvestitionen seit 2002 mit dem Tabellenblatt „besonderer Zuschuss“ zusätzlich zu den Investitionsarten gesondert erfasst und können daher detaillierter dargestellt werden. Das förderfähige Investitionsvolumen hat sich demnach in diesem Investitionsbereich 2004 im Vergleich zu den Vorjah-

ren sogar verdreifacht (s. Tabelle 3). Eine besondere Zunahme erfuhren dabei die Bereiche Freizeit und Erholung sowie die sonstigen Diversifizierungsbereiche, zu denen auch Biogasanlagen und mitunter Photovoltaikanlagen zählen. Dagegen blieb der Bereich Direktvermarktung weitgehend unverändert.

Tabelle 3: Umfang der AFP-Förderung zur Diversifizierung der betrieblichen Einkommen von 2002 bis 2004 in Deutschland

	Zahl der Förderfälle			Förderfähiges Investitionsvolumen (T€)		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten	426	517	711	41.540	43.170	120.578
d a v o n						
Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	239	264	208	19.587	21.156	27.704
Urlaub auf dem Bauernhof; Freizeit und Erholung	142	112	134	14.296	12.847	32.701
übrige Bereiche der Einkommenskombination	45	141	369	7.657	9.167	60.173

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

Vom gesamten förderfähigen Investitionsvolumen, das mit dem AFP für Diversifizierung unterstützt wurde, entfielen in den Jahren 2002 bis 2004 fast zwei Drittel (63 %) auf die Länder Bayern und Baden-Württemberg. Im Jahr 2004, in dem Diversifizierungsaktivitäten in einem besonders hohen Umfang gefördert wurden, entfiel allein auf Bayern ein Anteil des geförderten Investitionsvolumens in Höhe von 55 %; davon dürfte ein Großteil auf Biogasanlagen entfallen.

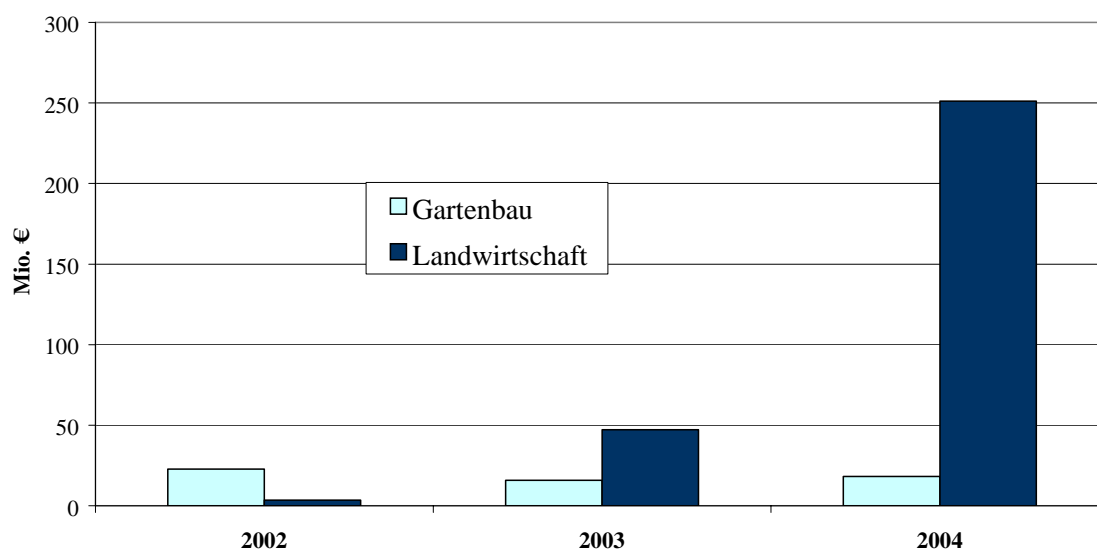
Umweltinvestitionen

Bis 2001 konnten im Rahmen eines Sonderprogramms zur Energieeinsparung (ursprünglich bis 2002) entsprechende Investitionsmaßnahmen mit einem Höchstbetrag von bis zu 200 TDM förderungsfähiges Investitionsvolumen durch einen Zuschuss von bis zu 30 % und bei höheren Investitionsvolumen mit den gleichen Förderkonditionen wie im übrigen AFP unterstützt werden. Ab 2002 wurden Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes (insbes. Energieeinsparung und -produktion sowie Emissionsminderung) durch besondere Zuschüsse im AFP günstiger gefördert als normale Investitionsvorhaben. Die höhere Förderung führte im Zusammenhang mit den steigenden Energiepreisen (u.a. aufgrund der Ökosteuern) und der Suche nach Einkommensalternativen in der Folge der Agenda 2000 sowie attraktiven Einspeisevergütungen für erzeugten Strom (v.a. durch

Photovoltaik- und Biogasanlagen) zu einem deutlichen Investitionsschub in diesem Bereich.⁹

Während noch 2002 der Großteil der Fördermittel im Bereich Umweltinvestitionen in den Gartenbau und hier vor allem in den Neubau von Gewächshäusern flossen, wurden in den beiden Folgejahren erheblich mehr förderfähige Umweltinvestitionen durch das AFP unterstützt; die Struktur der Förderung veränderte sich erheblich (s. Abbildung 6). Schon im Jahr 2003 entfielen drei Viertel der förderfähigen Investitionen in diesem Bereich auf die Landwirtschaft, was weniger aus dem Rückgang der entsprechenden Investitionen im Gartenbau, sondern aus der deutlichen Zunahme in der Landwirtschaft resultierte. Im Jahr 2004 setzte sich diese Entwicklung bei den landwirtschaftlichen Investitionen sprunghaft fort, was vor allem verstärkten Investitionen im Bereich der erneuerbaren Energien zuzuschreiben ist.

Abbildung 6: Umfang der AFP-Förderung im Bereich der Umweltinvestitionen in Gartenbau und Landwirtschaft von 2002 bis 2004 in Deutschland



Quelle: BMELV, GAK-Berichterstattung (2002-2004), eigene Auswertung.

Auf Photovoltaik- und Biogasanlagen entfielen im Jahr 2004 zusammen 88 % der gesamten Umweltinvestitionen (Tabelle 4). Bezogen auf das gesamte förderfähige Investitionsvolumen im AFP entsprechen die Investitionen zur Verbesserung der Umwelt im Jahr 2004 einem Anteil von 28,3 %, wohingegen dieser Anteil im Vorjahr noch 8,9 % und im Jahr 2002 noch 4,0 % betragen hat. Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese statistischen

⁹ Auch die Umweltinvestitionen lassen sich aus einem separaten Erhebungsblatt der GAK-Berichterstattung entnehmen.

Werte lediglich näherungsweise Auskunft über die tatsächlichen umweltorientierten Investitionen geben können, weil die Einzelinvestitionen immer Schwerpunktzielen zugeordnet werden und somit beispielsweise Investitionen in einen Rinderstall mit positiven Energie- oder Emissionseffekten vollständig aus dieser Umweltstatistik herausfallen, während Investitionen in Gewächshäuser vollständig in der Umweltsparte erfasst werden, unabhängig davon, ob auch die gesamte Investition diesem Ziel dient.

Tabelle 4: Bereiche der Umweltinvestitionen von 2002 bis 2004 in Deutschland

Investitionsbereiche	Anzahl der Förderfälle			Förderfähiges Investitionsvol. (T€)		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
1. Neubau von Gewächshäusern	118	60	92	9.112	9.276	12.354
2. Wärme- und Kälte-dämmungsmaßnahmen	197	61	79	7.850	2.761	3.222
3. Wärmerückgewinnungsanlagen	11	7	78	904	274	585
4. Wärmepumpen	5	9	41	434	304	557
5.1 Solarthermie	14	19	2	1.234	1.815	584
5.2 Photovoltaik	0	88	1.088	0	5.099	156.174
6. Biomasseanlagen / Biomasseverfeuerung	60	828	868	982	23.000	88.434
<i>davon:</i> Biogasanlagen	0	121	397	0	15.776	81.205
7. Umstellung der Heizanlagen auf umweltverträgl. Energieträger	44	89	125	2.808	14.161	7.364
8. Steuer- und Regeltechnik	50	12	1	2.899	425	11
Insgesamt	499	1.173	2.374	26.223	57.115	269.284

Quelle: BMELV, GAK-Berichterstattung (2002-2004), eigene Auswertung.

Die geförderten Investitionen in Photovoltaik- und Biogasanlagen konzentrierten sich stark auf wenige Länder. So entfiel im Jahr 2004 bei **Photovoltaik** die Hälfte des förderfähigen Investitionsvolumens auf Nordrhein-Westfalen; weitere 20 % entfielen auf Schleswig-Holstein und 15 % auf Rheinland-Pfalz. Somit werden rund 85 % der in diesem Bereich eingesetzten Fördermittel in diesen drei Ländern verwendet. Ähnlich, jedoch mit anderen Länderschwerpunkten, ist die Situation bei **Biogasanlagen**. Hier entfielen rund die Hälfte des förderfähigen Investitionsvolumens auf Bayern und weitere 22 % auf Baden-Württemberg. Aufgrund der sehr starken Nachfrage nach Förderung für Biogasanlagen in den beiden „Süd“-Ländern wurde die Förderung in diesem Bereich in Verbindung mit dem Inkrafttreten des novellierten Energieeinspeisegesetzes (EEG) zum 01.07.2004 deutlich reduziert bzw. völlig eingestellt.¹⁰

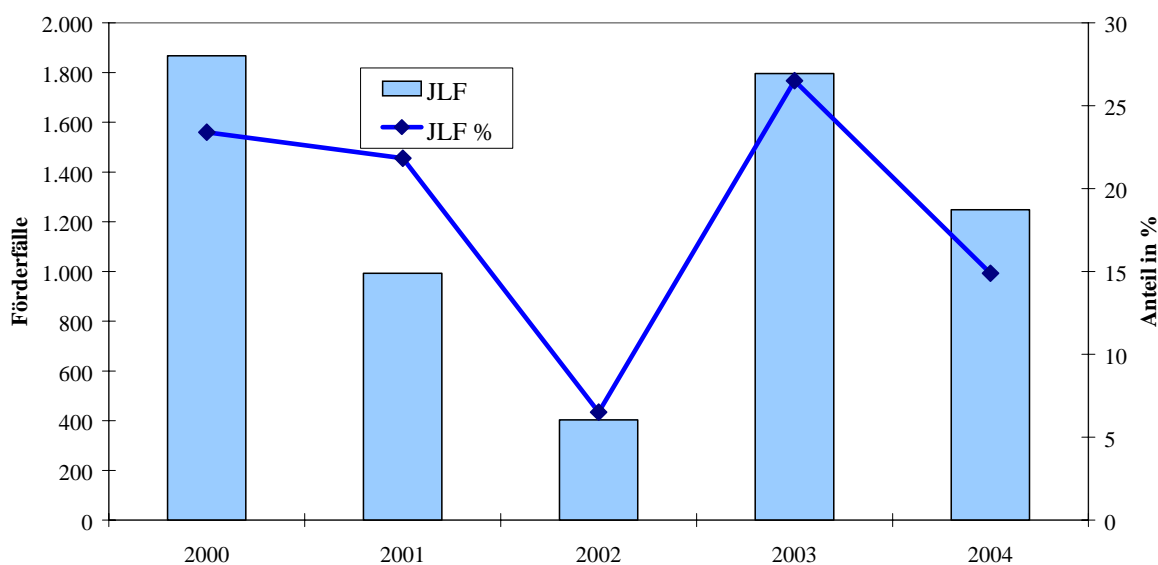
¹⁰ In Baden-Württemberg wurden ab dem 24.9.2004 keine Förderanträge für Biogasanlagen mehr angenommen. In Bayern können Biogasanlagen seit Juli 2004 nur noch mit einem Maximalbetrag von 20 T€Zuschuss im Rahmen des Agrarzuschussprogramms (Kleine Investitionen) gefördert werden.

Juglandwirteförderung

Die Juglandwirteförderung (JLF) genießt in den verschiedenen Ländern einen unterschiedlichen Stellenwert. Während Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg diese Maßnahme im laufenden Förderzeitraum mit zusätzlichen Landesmitteln aufgestockt haben, ist die JLF in Niedersachsen bereits seit 1991 und in Schleswig-Holstein seit 2000 ausgesetzt. In Bremen wurde die nach den jeweiligen GAK-Fördergrundsätzen mögliche Förderung noch nie angeboten.

Die Zahl der bewilligten JLF bewegte sich im Zeitraum 2000 bis 2004 zwischen 403 und 1.868 Fällen; der Anteil den insgesamt geförderten AFP-Fällen betrug zwischen 6,5 und 26,5 % (s. Abbildung 7). Da die JLF seit dem Jahr 2000 an eine geförderte Investition im Umfang von mindestens 50.000 € gebunden ist, schwankt der Anteil der JLF an der Gesamtzahl der Fälle insbesondere in Abhängigkeit vom Umfang Kleiner Investitionen.

Abbildung 7: Juglandwirteförderung: Förderfälle und Anteil an den insgesamt bewilligten AFP-Förderfällen in Deutschland (2000-2004) ¹⁾



1) Bis 2001 als Niederlassungsprämie gemäß Art. 8 der VO (EG) Nr. 1257/1999;
ab 2002 Bonus zur Investitionsförderung gemäß Art 4-7 der VO (EG) Nr. 1257/1999.
Quelle: BMELV, GAK-Berichterstattung (2000-2004), eigene Auswertung.

In den Neuen Ländern besitzt die JLF bislang lediglich einen sehr begrenzten Stellenwert, da der Großteil der Neu- und Wiedereinrichter zu Beginn der 90er Jahre die sogenannte Startbeihilfe erhalten hat und diese eine zwölfjährige Weiterbewirtschaftung voraussetzt. Folglich wird die JLF im Zuge kommender Hofübergaben erst nach dieser Frist möglich, wenn nicht der künftige Hofnachfolger bereits früher als Mitunternehmer tätig wird und die sonstigen Voraussetzungen (z.B. Mindestinvestitionsvolumen, Qualifikation) erfüllt werden. Die Leiter von juristischen Personen sind von der Juglandwirteförderung ausgeschlossen.

5 Kapitelspezifische Fragen

Im Folgenden wird die Wirksamkeit des AFP anhand der zentralen kapitelspezifischen Fragen der Europäischen 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 6.

Die Produktionsbereiche Landwirtschaft und Gartenbau werden separat diskutiert, damit der inhaltliche Überblick über die Gesamtwirkung des AFP bei den landwirtschaftlichen wie auch bei den gartenbaulichen Betrieben nicht verloren geht. Die Wirkungen der AFP-Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben erfolgt ab Kapitel 5.1; die Wirkungen des AFP bei Zierpflanzenbetrieben mit Unterglasanbau werden zusammengefasst in einem Exkurs im Anschluss an Kapitel 6 dargestellt.

5.0 Beschreibung der Befragungsstichprobe

Die Wirkungsbeschreibungen der folgenden Kapitel zu den einzelnen Zielen der Förderung basieren zum größten Teil auf den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragungen. Zur Einordnung der Ergebnisse werden im vorliegenden Kapitel zunächst die Betriebsstruktur der befragten Betriebe und die durchgeführten Investitionen dargestellt.

Betriebsstruktur

Zwischen den Erhebungsregionen in Westdeutschland (SÜD, NORD) und Ostdeutschland (OST) besteht ein erheblicher Unterschied in den Betriebsstrukturen (Tabelle 5). Dieser Unterschied ist bei den erhobenen geförderten Betrieben noch deutlicher als in der Agrarstrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes (BMVEL 2005, S. 84). In der Erhebungsregion OST dominieren einige sehr große juristische Personen die Durchschnittswerte. Die Werte zur Milchproduktion beziehen sich jeweils nur auf Betriebe mit Milchviehhaltung.

Während die Erhebungsbetriebe der Regionen SÜD und NORD im Hinblick auf die durchschnittliche Faktorausstattung der einzelnen Fördergruppen keine allzu großen Unterschiede aufweisen, weichen die Durchschnittswerte der Betriebe der Region OST sowohl im Vergleich zu den süd- und norddeutschen als auch innerhalb der einzelnen Fördergruppen deutlich voneinander ab (Tabelle 5). Bei den geförderten Betrieben mit **Großen Investitionen** handelt es sich durchweg um Milchvieh haltende Betriebe. Die Milchproduktion der ostdeutschen Milchviehbetriebe ist – gemessen an der Kuhzahl und der Milchquote – im Vergleich zu derjenigen der westdeutschen Betriebe rund sechs bis acht Mal so umfangreich. Dabei existieren zwischen den jeweiligen Einzelbetrieben erhebliche strukturelle Unterschiede, so dass einzelne Betriebe der Erhebungsregionen SÜD und NORD

hinsichtlich der Faktorausstattung größer sind als die kleineren Betriebe der Erhebungsregion OST. Die Unterschiede der in der Region OST erhobenen Betriebe hinsichtlich der Arbeitskräteausrüstung sind aufgrund des unterschiedlichen sonstigen Produktionsprogramms der Großbetriebe und des dadurch erforderlichen Arbeitsbedarfs noch wesentlich größer als in den beiden anderen Erhebungsregionen.

Tabelle 5: Faktorausstattung der Erhebungsbetriebe in den drei Erhebungsregionen

	n	ha LF			Kuhzahl			t Milchquote			Arbeitskräfte		
		Ø	Min	Max	Ø	Min	Max	Ø	Min	Max	Ø	Min	Max
Region SÜD (Baden-Württemberg / Bayern)													
Große Investition	24	63	34	120	63	36	130	424	203	830	2,0	1,2	3,3
Kleine Investition	12	65	38	138	72	48	140	501	300	860	1,8	1,1	3,0
Nicht gefördert	10	54	29	115	48	17	85	298	52	500	1,5	1,0	2,3
Region NORD (Niedersachsen)													
Große Investition	16	72	35	135	72	30	140	526	210	1.100	1,7	1,0	3,0
Kleine Investition	18	73	1	145	69	26	120	513	175	950	2,7	1,2	8,0
Nicht gefördert	9	91	40	135	74	45	130	547	365	1.000	1,9	1,4	2,5
Region OST (Mecklenburg-Vorp. / Sachsen-Anhalt)													
Große Investition	16	946	98	2.800	445	70	1.300	3.368	580	8.600	15,6	2,0	45,0
Kleine Investition	18	491	27	1.800	273	25	1.160	1.976	187	8.000	8,8	0,2	40,0
Nicht gefördert	9	361	100	940	112	40	200	789	240	1.700	4,7	1,2	9,0

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Die geförderten Betriebe mit **Kleinen Investitionen** sind in den Regionen SÜD und NORD strukturell mit den Betrieben mit Großen Investitionen weitgehend vergleichbar. Dies gilt jedoch nicht in der Erhebungsregion OST, wo die Betriebe mit Großen Investitionen deutlich größer sind. Unter den Betrieben mit Kleinen Investitionen befinden sich neben dem Großteil an Milchviehbetrieben auch einige andere Betriebe: So wurden in der Region NORD drei Gartenbaubetriebe erhoben, die nur über eine sehr geringe Bewirtschaftungsfläche verfügen, aber eine hohe flächenbezogene Arbeitsintensität ausweisen. In

der Erhebungsregion SÜD waren dies hauptsächlich schweinehaltende Betriebe. In der Region OST sind fünf Betriebe auf Ackerbau und ein weiterer auf die Haltung einer kleinen Mutterkuhherde spezialisiert.

Die **nicht-geförderten Betriebe** weichen in ihrer durchschnittlichen Faktorausstattung zwar in allen Regionen etwas von den Mittelwerten ab, aber deutliche Unterschiede zwischen geförderten und nicht-geförderten Betrieben bestehen nur in der Erhebungsregion OST. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich unter den nicht-geförderten Betrieben kein LPG-Nachfolgebetrieb befindet.

Die durchschnittliche Betriebsgröße der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe liegt in allen Erhebungsregionen deutlich über dem jeweiligen Durchschnitt der Haupterwerbsbetriebe, wie er vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen wird (BMVEL 2005, S. 84).

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

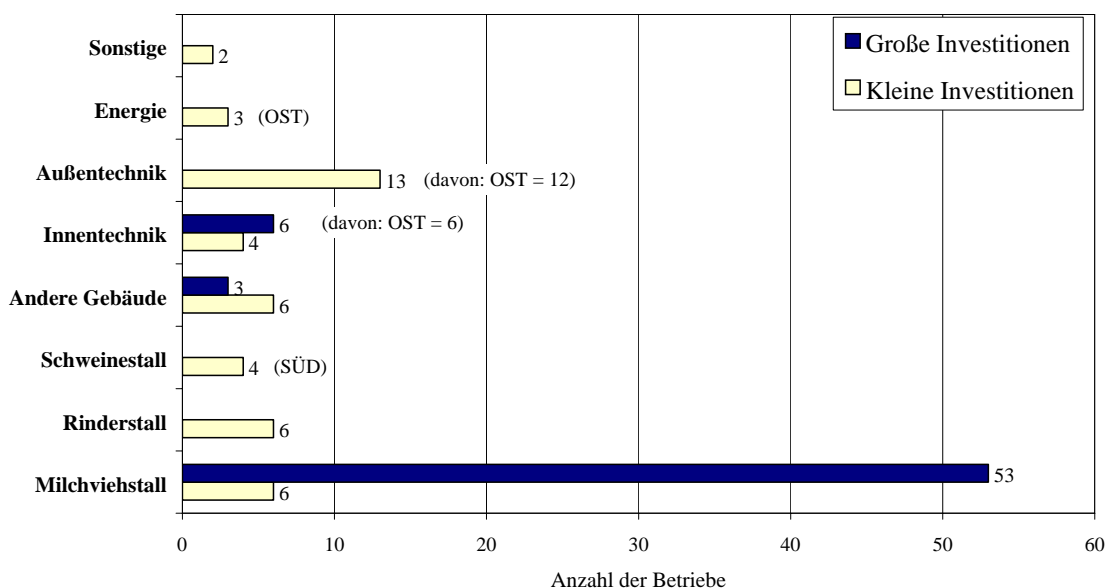
- a. auf die Stichprobenauswahl,
- b. auf die Selektionswirkung der Förderung oder
- c. auf die positiven strukturellen Wirkungen der geförderten Investition

zurückzuführen ist. Da es sich bei der Stichprobe der geförderten Betriebe um eine zufällige Auswahl handelt,¹¹ bleiben die anderen zwei Möglichkeiten. Die Selektionswirkung der Förderung im Vorfeld spielt im Hinblick auf die strukturellen Eigenschaften der geförderten Betriebe sehr wahrscheinlich eine Rolle, da nach Angaben von Beratern ein Anteil von 10–20 % der Betriebe aufgrund unzureichender Eigenkapitalbildung oder anderer Fördervoraussetzungen von der Förderung ausgeschlossen werden (Anhang 2). Wie im Detail in Abschnitt 5.2 noch zu zeigen sein wird, haben die Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen z. T. massive Wachstumssprünge realisiert, so dass vermutlich beide Effekte zum Tragen kommen.

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 fast ausschließlich um Milchviehställe (Abbildung 8). Zu diesen Investitionen gehört in aller Regel auch die Innentechnik, die insbesondere in der Region OST einen großen Anteil an den Förderfällen einnimmt.

¹¹ Die nicht-geförderten Betriebe wurden in der Region NORD durch Beratungsringe ausgewählt, so dass hier, schon aufgrund der Mitgliedschaft der Betriebe, ein Bias in der Stichprobe nicht auszuschließen ist. In den Regionen SÜD und OST wurden die Adressen nicht-geförderter Betriebe ebenfalls nicht streng systematisch ausgewählt, so dass eine Auswertung dieser Betriebe lediglich einen explorativen Charakter besitzen kann.

Abbildung 8: Geförderte Investitionen der befragten Betriebe in den Erhebungsregionen

n=106

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Auch die geförderten Kleinen Investitionen, die ohne Schwerpunktsetzung ausgewählt wurden, bestehen größtenteils aus baulichen Maßnahmen. In der Region SÜD wurden einige Investitionen in Schweineställe gefördert, während dieser Produktionszweig in den anderen Erhebungsregionen keinerlei Bedeutung hatte. Hervorzuheben sind die zahlreichen Förderfälle mit Außentechnik in der Region OST, bei denen es sich vornehmlich um Maschineninvestitionen und hier wiederum vor allem um Mulchsaatgeräte und Pflanzenschutzspritzen handelt. Lediglich in der Region OST finden sich bei den erhobenen Fällen Investitionen in Photovoltaikanlagen zur Erzeugung von Strom. Dies ist insoweit hervorzuheben, als diese Fördertatbestände in den Jahren 2003 und 2004 in einigen Ländern (v.a. Nordrhein-Westfalen) eine erhebliche Bedeutung erlangt haben.

Die **Gesamtfinanzierungsvolumina** der **Großen Investitionen** spiegeln in etwa die betriebsstrukturellen Gegebenheiten der geförderten Unternehmen wider. In der Region OST liegt das durchschnittliche Volumen mit rund 660.000 € mehr als doppelt so hoch wie in den Regionen SÜD und NORD. Die Spannweite ist innerhalb der einzelnen Regionen jeweils erheblich (Tabelle 6). Bei den **Kleinen Investitionen** liegen die durchschnittlichen Finanzierungsvolumina vor allem in der Region OST mit 50.000 € erheblich unter dem Durchschnitt der Großen Investitionen; dies liegt an der Struktur der Investitionen, die überwiegend auf wenig kapitalintensiver Außentechnik beruht. Dagegen liegen die Kleinen Investitionen in der Region NORD mit durchschnittlich 110.000 € bei fast der Hälfte (42 %) des Wertes der Großen Investitionen; dies resultiert daraus, dass es sich hier fast ausschließlich wie bei den Großen Investitionen ebenfalls um Gebäudeinvestitionen handelt. Die niedrigsten geförderten Investitionen umfassen lediglich ein Finanzierungsvolumen von rund 25.000 €.

Tabelle 6: Finanzierungsvolumen und Anteil der baren Eigenmittel an der Finanzierung der geförderten Investitionen in den Erhebungsregionen

	Investitionsvolumen (1.000 €)				Eigenmittelanteil, bar (%)		
	<i>n</i>	Ø	Min	Max	Ø	Min	Max
Region SÜD							
Große Investitionen	21	296	80	525	26,5	4,4	62,5
Kleine Investitionen	9	67	25	150	28,8	3,8	78,6
Region NORD							
Große Investitionen	17	264	115	470	26,7	11,1	50,0
Kleine Investitionen	9	110	40	250	32,4	5,0	74,0
Region OST							
Große Investitionen	12	661	203	1.500	19,0	4,5	37,5
Kleine Investitionen	15	50	24	100	37,5	8,6	70,3

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

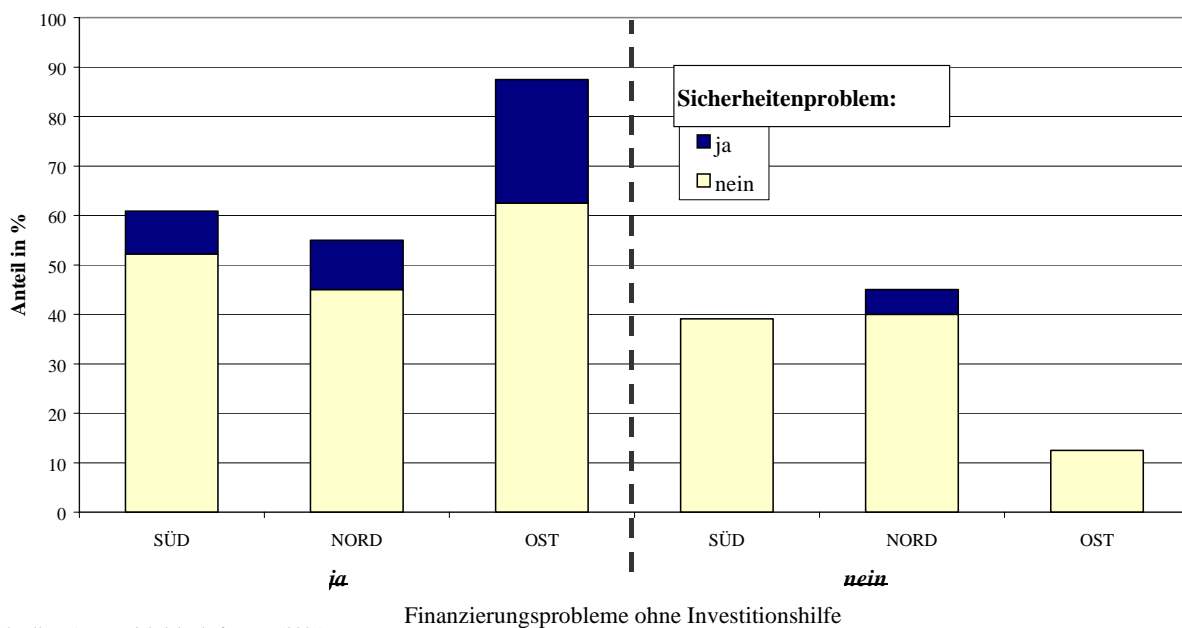
Finanzierung der geförderten Investitionen

Die geförderten Investitionen wurden zum großen Teil mit Fremdkapital finanziert. Dies war auch zu erwarten, da in den Beobachtungsjahren eine Förderung nur im Zusammenhang mit einer Kreditaufnahme möglich war. Der bare **Eigenmittelanteil an der Finanzierung** macht im Durchschnitt rund ein Viertel aus und liegt bei den Großen Investitionen erwartungsgemäß etwas niedriger als bei den Kleinen Investitionen. Die Streuung der Einzelwerte ist jedoch relativ groß und reicht von einem Minimumwert von rund 4 % bis zu einem Höchstwert von rund 79 % (s. Tabelle 6).

Festzuhalten ist darüber hinaus, dass die Mehrheit der erhobenen geförderten Betriebe nach Einschätzung der Betriebsleiter ohne Förderung Schwierigkeiten mit der Finanzierung bekommen hätte, aber nur ein geringer Anteil dieser Betriebsleiter angegeben hat, dass dabei Sicherheiten ein Problem gewesen wären (s. Abbildung 9). Zwischen den Erhebungsregionen bestehen jedoch deutliche Einschätzungsdifferenzen: In der Region OST hätte laut Betriebsleiterangaben ein deutlich höherer Anteil der Betriebe ohne Förderung Finanzierungsprobleme als in den Regionen SÜD und NORD, wobei auch das Sicherhei-

tenproblem in der Region OST stärker zu Tage tritt als in den beiden anderen Erhebungsregionen. Letzteres ist erklärbar durch die im Durchschnitt vergleichsweise niedrigen Eigenkapitalquoten der Unternehmen in der Region OST aufgrund des hohen Pachtlandanteils und der häufig bereits hohen Fremdkapitalbelastung.

Abbildung 9: Finanzierungsprobleme der geförderten Betriebe in den Erhebungsregionen



Da mangelnde Sicherheiten also nach Auskunft der Betriebsleiter in den meisten Fällen kein Problem bei der Fremdkapitalaufnahme darstellt, ist davon auszugehen, dass das Finanzierungsproblem überwiegend aus der fehlenden Liquidität der Betriebe oder aber aus einem zu geringen Eigenkapitalanteil an der Finanzierung resultieren würde. Dies würde wiederum bedeuten, dass die betroffenen Betriebe bisher nicht ausreichend Kapital für anstehende Neuinvestitionen erwirtschaftet haben, d.h. die Rentabilität gering ist.

Aus Sicht vieler Berater/Betreuer werden fehlende Sicherheiten v. a. angesichts der durch Basel II verschärften Kreditvergabepraxis in spätestens zwei bis drei Jahren zu einem zentralen Investitionshemmnis (s. Anhang 2).

Charakterisierung der nicht-geförderten Betriebe

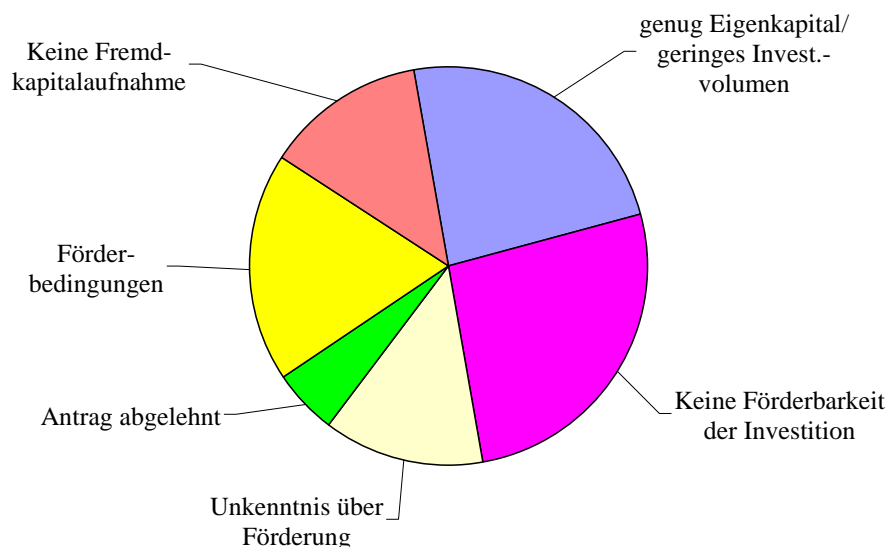
In Kapitel 2 wurde bereits angedeutet, dass sich die Gruppe der nicht-geförderten Betriebe (gemäß Erhebungsdesign diejenigen Betriebe, die in den vergangenen zehn Jahren keine Förderung erhalten haben) aus mehreren Untergruppen zusammensetzt. Die Auswertung dieser Betriebe verspricht vor allem Erkenntnisse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

tere Hypothesenbildung und hier insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung der Förderrestriktionen.

Von den insgesamt in den Erhebungsregionen SÜD, NORD und OST erhobenen nicht-geförderten 28 Betrieben hat knapp die Hälfte (13) in der Zeit von 1990 bis 1995 eine größere betriebliche Investition ohne Förderung getätigt, davon in 90 % der Fälle mit Förderung. Knapp ein Viertel der befragten Betriebsleiter hat seit 1990 nicht in größerem Umfang investiert. Dies bedeutet, dass als Vergleichsgruppe im Sinne eines Mit-Ohne-Vergleichs zur Ermittlung von Netto-Wirkungen der Förderung lediglich neun Unternehmen verfügbar wären. Angesichts der geringen Fallzahlen erfolgt im Folgenden keine Differenzierung der Analyse auf die verschiedenen Erhebungsregionen.

Befragt nach den Gründen dafür, keine Förderung erhalten zu haben, zeigt sich, dass die fehlende Förderbarkeit der getätigten Investitionen eine wesentliche Ursache darstellt (s. Abbildung 10).¹² Von vergleichbarer Bedeutung sind das geringe Investitionsvolumen bzw. die ausreichende Verfügbarkeit von Eigenmitteln. 13 % der Aussagen beziehen sich auf die Unmöglichkeit bzw. die fehlende Bereitschaft zur Aufnahme von Fremdkapital und 18 % auf die Förderbedingungen. Dazu zählen z.B. Kriterien wie die Berufsqualifikation oder auch die Grenze von zwei GV pro ha. Auch die fehlende Information über die Fördermöglichkeiten spielt in Einzelfällen eine Rolle (13 % der Angaben). Ein abgelehnter Antrag als Grund für den Status „nicht-gefördert“ ist eine absolute Randerscheinung.

Abbildung 10: Gründe für den Status „nicht-geförderter Betrieb“



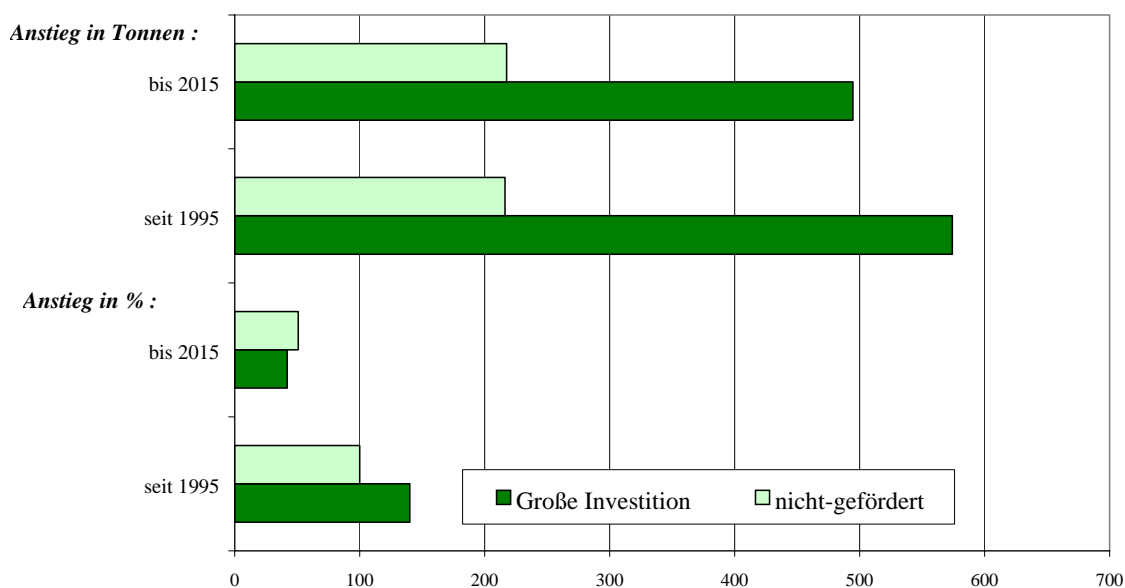
n = 28 (Mehrfachnennungen möglich)
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

¹² In diesem Zusammenhang sind insbesondere Investitionen in den Erwerb von Milchquoten und Wirtschaftsflächen sowie Neu- oder Erweiterungsbauten in den Bereichen Schweinehaltung und Rindermast zu nennen.

Der Blick auf die bisherige und die zukünftige Entwicklungsdynamik der Betriebe verstärkt den Eindruck, dass der Status „nicht-gefördert“ in der Regel allenfalls ein vorübergehender ist. Befragt nach dem betrieblichen Wachstum (ausgedrückt in der Zunahme der Ausstattung mit Milchquote) seit 1995 und den geplanten Wachstumsschritten bis 2015 ergeben die Antworten der nicht-geförderten Betriebsleiter sowie der mit einer Großer Investitionsförderung folgendes Bild (s. Abbildung 11):

In den vergangenen 10 Jahren sind die nicht-geförderten Betriebe um ca. 200 t Milchquote gewachsen, die Betriebe mit Großer Investition um knapp 600 t. Bezogen auf die jeweilige Ausgangsausstattung beträgt dieser Anstieg ca. 100 % bzw. 140 %; die Unterschiede nivellieren sich somit bei prozentualer Betrachtung. Hinsichtlich der zukunftsbezogenen Investitionen ergibt sich ein ganz ähnliches Bild: Die Betriebe mit aktuell geförderter Großer Investition wollen absolut deutlich stärker wachsen als die nicht-geförderten Unternehmen, prozentual ist das geplante Wachstum in beiden Gruppen mit ca. 50 % gleich groß.

Abbildung 11: Wachstumshistorie und -pläne bei Milchquote von nicht-geförderten Betrieben und Betrieben mit Großer Investitionsförderung



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Aus der Abbildung 11 ist ferner die Schlussfolgerung abzuleiten, dass erhebliches betriebliches Wachstum auch ohne staatliche Investitionsförderung möglich ist. Diese Einschätzung wird im Zusammenhang mit der Frage nach dem Investitionsverhalten bei Wegfall der Förderung (vgl. Abschnitt 6.3) noch einmal erhärtet.

Auf die Frage nach ihren Investitionsplänen bis 2015 antworten von den 28 Betriebsleitern 17 (61 %), dass sie derartige Pläne verfolgen. Von den insgesamt geplanten 22 Investitio-

nen dieser Landwirte soll für zwölf Projekte eine Förderung beantragt werden. Von den zehn Projekten, für die kein Antrag auf Investitionsförderung vorgesehen ist, wäre nur in drei Fällen eine Förderung nach aktueller Rechtslage grundsätzlich möglich. D.h. nur in diesen drei Fällen (unter 15 % der Projekte) findet ein Verzicht auf eine Förderung statt. Nur in einem Fall handelt es sich dabei um einen Landwirt, der seit 1990 keine Förderung in Anspruch genommen hat.

Aus diesen Aussagen ist zu schließen, dass grundsätzlich negative Erfahrungen mit der Investitionsförderung (Stichwort: „Fördergeschädigte“) oder die prinzipielle Ablehnung einer staatlichen Förderung kein relevantes Phänomen sind.

Die Betriebe, die in der Zeit seit 1995 nicht-geförderte größere Investitionen durchgeführt haben, nennen als Gründe für die Nicht-Förderung:

- viel Eigenleistung,
- Kontrollen unerwünscht,
- Mehrfachnutzung des Investitionsobjektes,
- es sollte schnell gehen,
- Finanzierung mit möglichst viel Eigenkapital,
- kein Kontakt zur Beratung; scheut sich, Anforderungen zu stellen.

Eine Förderung der durchgeführten größeren Investitionen wäre also zum Teil prinzipiell möglich gewesen, die (strategischen und Transaktions-) Kosten der Förderung waren aus Sicht der investierenden Betriebsleiter aber zu hoch.

5.1 Wirkungen des AFP auf das Einkommen

5.1.1 Konzeptionelle und methodische Vorüberlegungen

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

1. das Einkommen speist sich aus verschiedenen Quellen,
2. die Ermittlung eines betriebswirtschaftlich aussagefähigen Gewinns ist problematisch 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 überwiegend um klassische Haupterwerbsbetriebe; nur ein Teil der Betriebe hat ein zusätzliches außerlandwirtschaftliches Erwerbseinkommen. Bei den Antworten zu Fragen nach der betrieblichen Strategie und bei Antworten auf die Frage nach den wichtigsten Wirkungen der geförderten Investitionen spielte die Freisetzung von Arbeitskräften mit dem Ziel, die Arbeit außerbetrieblich einzusetzen, jedoch keine nennenswerte 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 (s. Kapitel 4.2). 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 in den länderbezogenen Beraterworkshops bestätigt wurde (s. Anhang 2), dass sich ein großer Teil der Betriebsleiter in der Beurteilung der eigenen wirtschaftlichen Situation fast ausschließlich an der Liquidität orientiert.

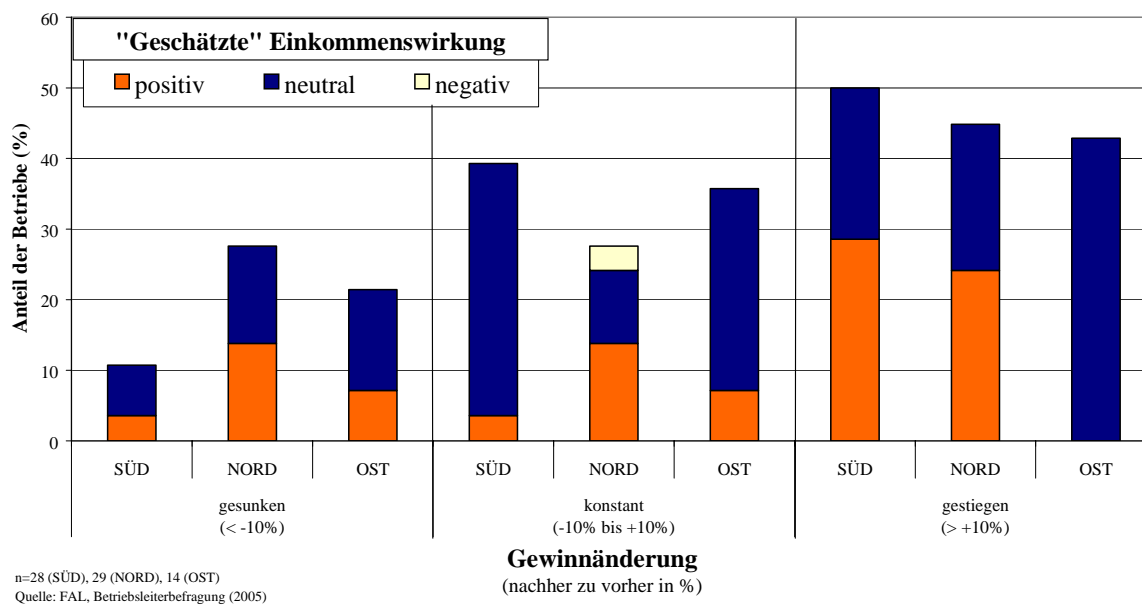
Auch das Ziel der Identifikation der durch die Investition ausgelösten Kostenveränderung ließ sich nicht verwirklichen, da die geförderten Unternehmen überwiegend nicht über eine Betriebszweigauswertung verfügten.

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 (s. folgenden Punkt) oder andere betriebliche Aktivitäten hervorgerufen worden sein kann.¹³ Dieses Problem wiegt schwerer bei großen Betrieben mit hoher Investitionstätigkeit und bei Betrieben mit mehreren Betriebszweigen. Ein Indiz für die reale Bedeutung dieses Aspekts ist die Tatsache, dass auch in Betrieben mit positiver Gewinnentwicklung diese von mehr als der Hälfte der

¹³ In der Befragung wurden die Landwirte gebeten anzugeben, ob sich ihr Einkommen infolge der Investition verändert habe (verbessert, verschlechtert oder gleich); die Antworten auf diese Frage werden im Folgenden als „geschätzte“ Einkommenswirkung bezeichnet.

Betriebe nicht der getätigten großen Investition zugeschrieben wird oder aber gar nicht als Einkommensverbesserung realisiert wird (Abbildung 12).

Abbildung 12: Gewinnänderung und „geschätzte“ Einkommenswirksamkeit der geförderten Investitionen in den Erhebungsbetrieben



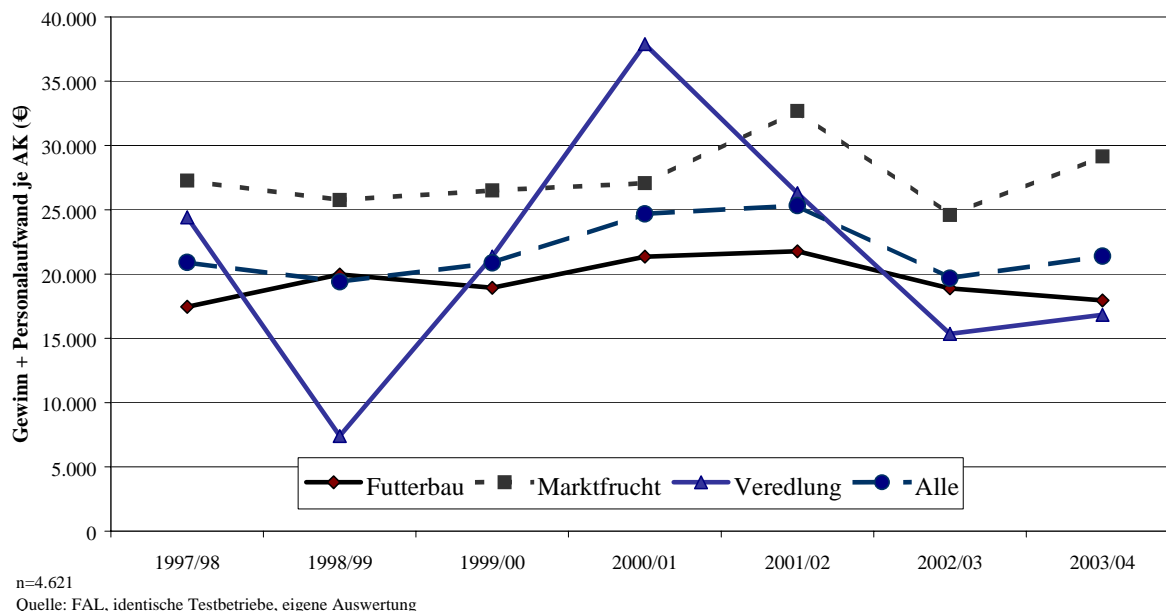
Zu 3.: Diskussion der Umwelteinflüsse

Die Gewinnentwicklung der geförderten Betriebe mit Investitionen im Milchbereich wird stark durch die großen Preisschwankungen auf dem Milchmarkt im Betrachtungszeitraum beeinflusst. Eine sachgerechte Einschätzung der geförderten Betriebe erfordert einen Vergleich mit der Gewinnentwicklung anderer, nicht-geförderter Betriebe.

Da eine solche Vergleichsgruppe nicht existiert (s. Kapitel 2), wird hilfsweise ein Vergleich mit dem allgemeinen Trend, wie er aus den Daten des Testbetriebsnetzes ersichtlich wird, durchgeführt (s. Abbildung 13).

In den Daten des Testbetriebsnetzes zeigt sich, dass die Betriebe des Futterbaus, die überwiegend aus Milchviehbetrieben bestehen, in den Wirtschaftsjahren 1998/99 und 1999/00 im Durchschnitt einen in etwa vergleichbaren Gewinn hatten wie in den Jahren 2001/02 bis 2003/04. Seit dem Wirtschaftsjahr 2001/02 ist allerdings nach einer Verbesserung in den vorhergegangenen Jahren ein spürbarer Gewinnrückgang zu verzeichnen. Dies ist vor allem auf einen negativen Trend bei den Milchauszahlungspreisen zurückzuführen (vgl. Kapitel 7.1). Wenngleich die Gewinnentwicklung und das Gewinnniveau regional erkennbare Unterschiede aufweisen, ist der generelle Trend weitgehend vergleichbar.

Abbildung 13: Gewinnentwicklung identischer Haupterwerbsbetriebe des Testbetriebsnetzes in Deutschland



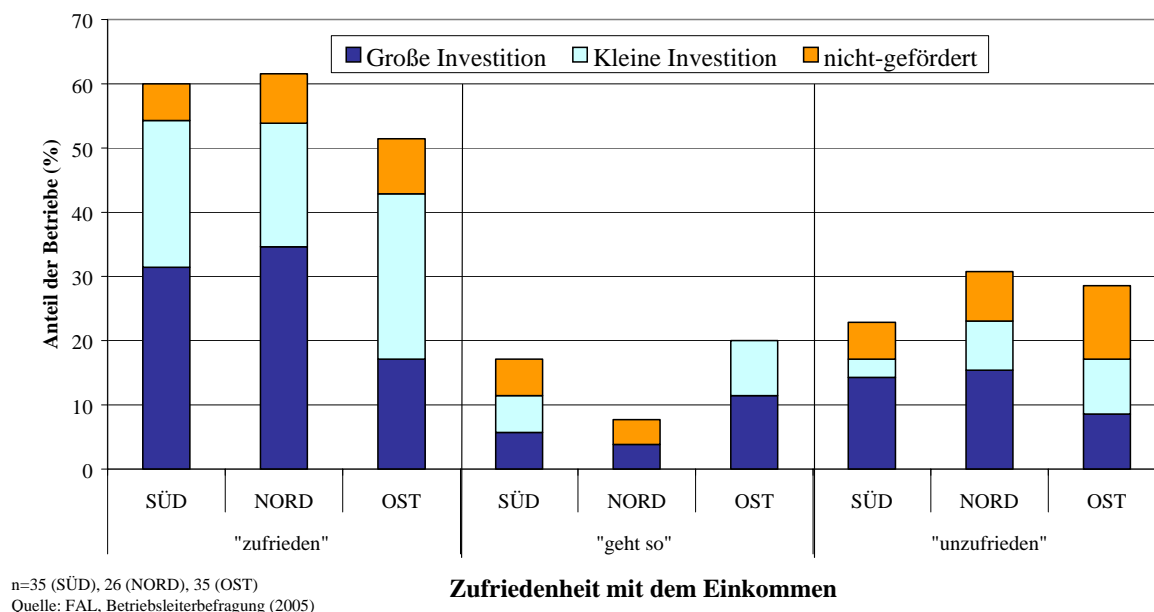
5.1.2 Zufriedenheit mit Gewinnen und struktureller Entwicklung

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

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

Da eine zufriedenstellende 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 betriebliche Einkommenssituation deutlich ungünstiger beurteilen als die strukturelle Entwicklung (s. Abbildung 14). Gleichwohl sind zwei Drittel der Befragten mit Förderung zufrieden mit ihrem Einkommen.

Abbildung 14: Einkommenszufriedenheit der befragten Betriebsleiter in den Erhebungsregionen

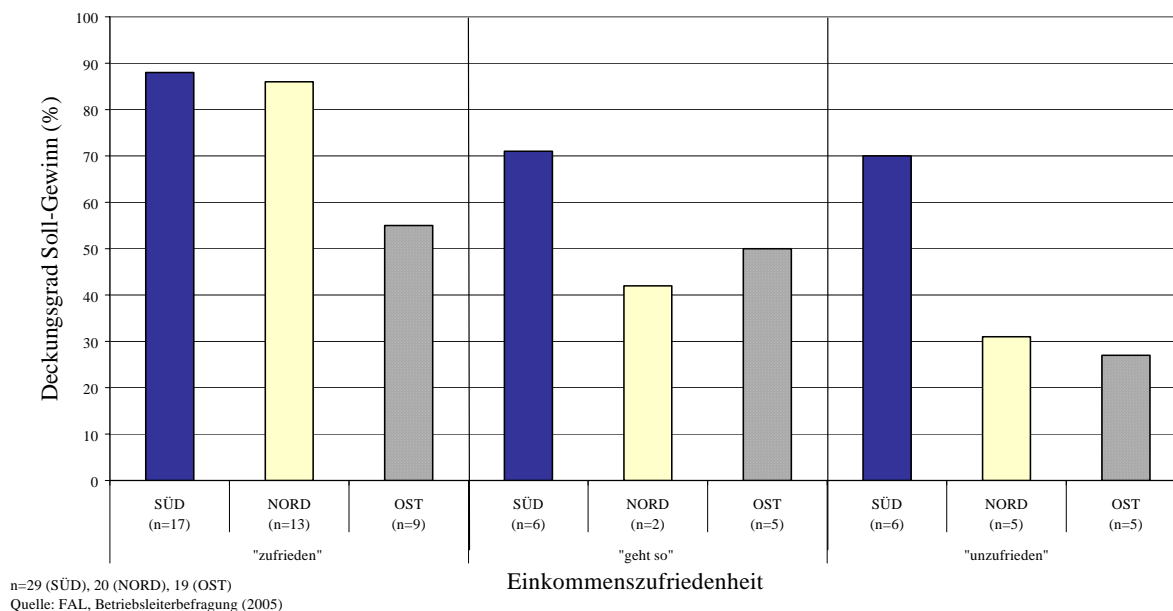


Um einen quantitativen Eindruck von den aus der Sicht der Unternehmer erforderlichen Gewinnen zu bekommen, wurden diese gefragt, wie hoch ihr Gewinn aktuell liegt und wie hoch der Gewinn sein müsste, damit eine angemessene Entlohnung aller eingesetzten Faktoren sowie eine entsprechende Eigenkapitalbildung 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 Einschätzungen 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 bei lediglich 67 % des Soll-Wertes, wobei große Unterschiede zwischen den Regionen SÜD (81 %), NORD (68 %) und OST (46 %) bestehen (n=68).

Die Einkommenszufriedenheit wird in Abbildung 12 genutzt, um die Angaben zur Diskrepanz zwischen realem und benötigtem Gewinn zu analysieren. In der Durchschnittsbetrachtung ergibt sich tatsächlich der erwartete Zusammenhang: Mit abnehmender Einkommenszufriedenheit nimmt die Gewinnlücke zu. Von den 68 befragten Betriebsleitern mit Angaben sind 39 Betriebsleiter (57 %) mit ihrer Einkommenssituation zufrieden, was bei einem IST-Gewinn von rund 80 % des SOLL-Gewinns in dieser Gruppe auch plausibel erscheint (s. Abbildung 15). Die 16 Betriebsleiter (24 %), die mit ihrer Einkommenssituation unzufrieden sind, weisen dagegen einen selbst geschätzten Deckungsgrad des Soll-Gewinns von durchschnittlich lediglich 44 % auf. Die von den Betriebsleitern geäußerten

Zusammenhänge zwischen Einkommenszufriedenheit und Deckungsgrad des Soll-Gewinns scheinen im Großen und Ganzen plausibel.

Abbildung 15: Einkommenszufriedenheit und Deckungsgrad Soll-Gewinn der Erhebungsbetriebe

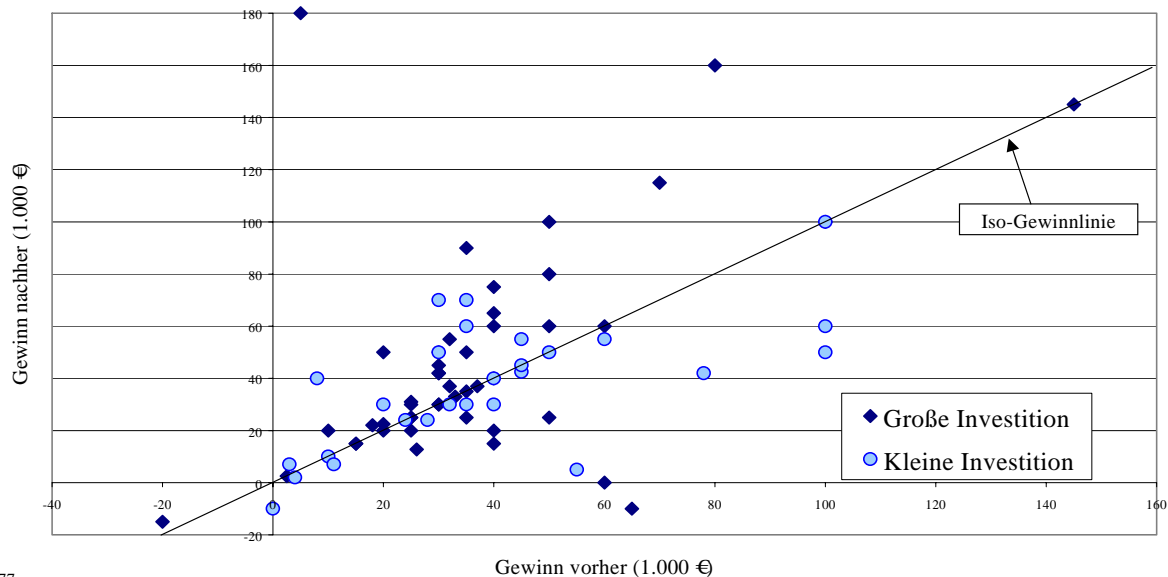


5.1.3 Gewinnentwicklung der Betriebe

Grundsätzlich ist bei Ergebnissen zur Einkommensentwicklung darauf hinzuweisen, dass die geringen Fallzahlen in statistischer Hinsicht keine weitreichenden Schlussfolgerungen zulassen. Hinzu kommt eine erhebliche Streuung der einzelbetrieblichen Werte um die Durchschnittswerte sowohl hinsichtlich des Gewinnniveaus als auch der Gewinnentwicklung (s. Abbildung 16).

Es ist plausiblerweise davon auszugehen, dass die Kleinen Investitionen im Durchschnitt einen geringeren Einfluss auf den Gewinn haben als die Großen Investitionen. Tatsächlich weisen die „Großen“ Fälle der in die Betriebsleiterbefragung einbezogenen Betriebe im Bereich der Milchviehhaltung mit durchschnittlich 16 % Gewinnsteigerung einen deutlich günstigeren Gewinnentwicklung auf als die „Kleinen“ Fälle, die im Durchschnitt einen geringfügigen Gewinnrückgang (-4 %) aufweisen. Während das Gewinnniveau vor der Durchführung der geförderten Investitionen bei den Betrieben im Großer Investition mit durchschnittlich ca. 37.300 € etwas unter dem Niveau der Unternehmen mit Kleinen Investitionen (ca. 39.400 €) lag, hat sich nach der Durchführung der Investitionen das Verhältnis umgekehrt; jetzt erwirtschafteten die „Großen“ Fälle im Durchschnitt ca. 43.200 € und die „Kleinen“ Fälle lediglich noch ca. 37.700 €

Abbildung 16: Gewinne der geförderten Betriebe vor und nach der Investition in den drei Erhebungsregionen



n=77

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

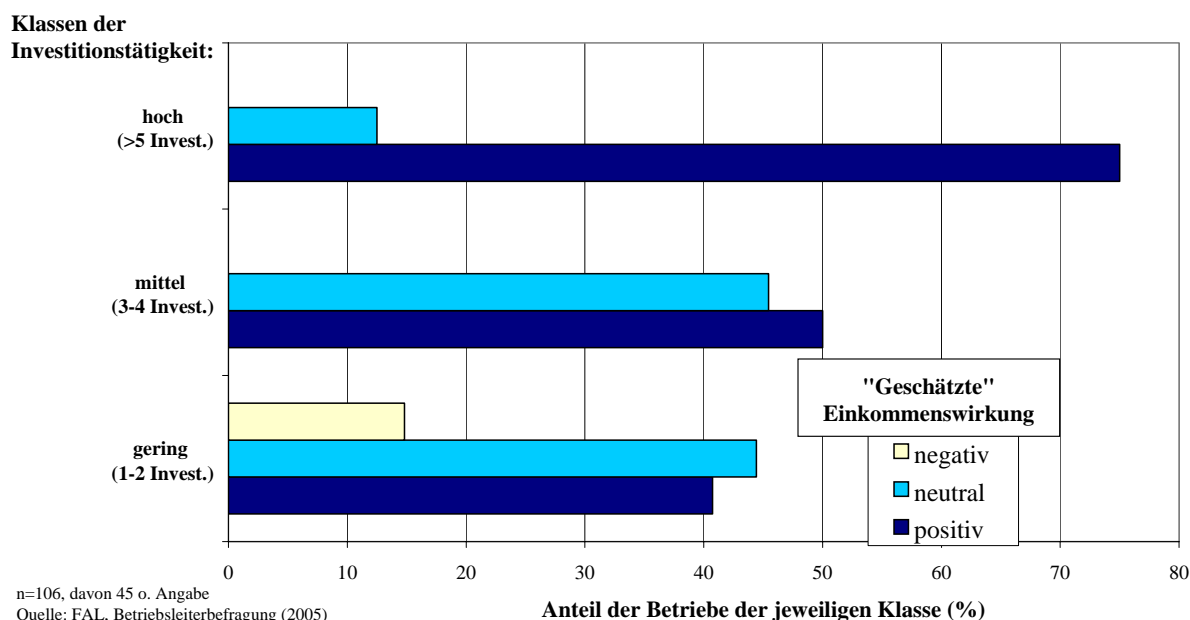
Im Vergleich zu den Futterbaubetrieben des Testbetriebsnetzes haben sich die erhobenen Milchviehbetriebe mit Großer Investition damit nach Durchführung der geförderten Investition deutlich positiver entwickelt. *Zum Vergleich:* Die nicht-geförderten Betriebe der Stichprobe wiesen im gleichen Zeitraum einen Gewinnrückgang von durchschnittlich ca. 44.000 auf 42.500 € auf.

Die ausgewerteten geförderten landwirtschaftlichen Unternehmen haben zur Hälfte eine mehr oder weniger positive Gewinnentwicklung und damit eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erzielt. Dies gilt vor allem für die Betriebe mit den Großen Investitionen. Dennoch verzeichnet mit 17 % bei den Großen Investitionen und knapp der Hälfte bei den Kleinen Investitionen ein erheblicher Anteil der geförderten Betriebe eine negative Gewinnentwicklung. Die starke Streuung der Einzelwerte vor sowie die noch größere Streuung nach Durchführung der geförderten Investitionen führen zu der Frage, ob nicht eine größere Konzentration der Förderung auf eine bestimmte Gruppe der Betriebe, z.B. auf die bereits vor der Investition erfolgreicher Betriebe, sinnvoll wäre. Dies könnte man im Zusammenhang mit der bekannten These, wonach die Management-Fähigkeiten einen erheblichen Einfluss auf den Betriebserfolg haben (kurz „vorher gut – nachher gut“, fordern. Mit Hilfe der vorliegenden Daten kann diese These jedoch nicht bestätigt werden, was aber nicht heißt, dass diese These nicht dennoch – auf der Grundlage einer breiteren und inhaltlich valideren Datenbasis – Gültigkeit besitzen kann.

Die Einkommensentwicklung nach Durchführung der geförderten Investitionen kann auch stark durch sonstige, nicht mit diesen Investitionen im Zusammenhang stehenden Einflüs-

sen geprägt sein. Deshalb wurde in der Befragung 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 scheint über alle Befragungsregionen hinweg eine klare Korrelation zu bestehen (s. Abbildung 17). 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.

Abbildung 17: Investitionsaktivität der geförderten Betriebe seit 1990 und „geschätzte“ Einkommenswirkung der geförderten Investitionen



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 Ausgaben. Da in den Erhebungsregionen für die geförderte Große Investition im Durchschnitt nur rund 25-30 % 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*.¹⁴

¹⁴ 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 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 aufweisen. Folglich muss bei der Bewertung der Eigenkapitalbildung zusätzlich die Investitionstätigkeit in den letzten Jahren berücksichtigt werden.

Eine belastbare Einschätzung dieser Angaben der Betriebsleiter zum Unternehmensgewinn setzt voraus, dass die Leiter jeweils den um Abschreibungsfehler etc. korrigierten Gewinn kennen und mitteilen. Tatsächlich führen betriebswirtschaftlich fehlerhafte Abschreibungsfristen, nicht aktivierte Großreparaturen etc. in den Jahresabschlüssen zu Gewinnausweisen, die vor der Durchführung der geförderten Investitionen häufig ober- und nach der Durchführung der Investitionen oftmals unterhalb des bereinigten Gewinns liegen. Diese Effekte können vermutlich einen Teil der vielfach sinkenden Gewinne der geförderten Betriebe erklären. Dies bestätigen frühere Untersuchungen 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 Beraterinformationen analysiert wurde; im Ergebnis dieser Untersuchung kamen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die erforderlichen Korrekturen das Bewertungsergebnis entscheidend beeinflussen können.

Auf der anderen Seite bestätigen gerade die Betriebe eine gute Einkommenswirksamkeit der Investition, die in der Vergangenheit viel investiert haben. Weder sind 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 allein 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 (insbesondere des Nettoeffektes) einer genaueren Untersuchung bedarf.

Ob und inwieweit die jeweilige betriebliche Erfolgsentwicklung der Förderung zuzuschreiben ist, kann auf der Basis dieser Gewinnanalyse noch nicht beurteilt werden. Diese Bewertung kann erst anhand einer Diskussion der Nettoeffekte, wie sie in Kapitel 6 erfolgt, vorgenommen werden.

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.

5.1.4 Zusammenfassung und Fazit

Die geförderten Betriebe mit Großen Investitionen konnten ihren Gewinn im Durchschnitt deutlich gegenüber der Situation vor der Durchführung der geförderten Investition steigern. Bei den Betrieben mit Kleinen Investitionen konnte dagegen im Durchschnitt nur knapp das Gewinnniveau gehalten werden. Aufgrund der großen Heterogenität der einzelbetrieblichen Gewinnhöhen und -entwicklungen gibt es auch einen erheblichen Anteil an geförderten Betrieben mit teils deutlichen Gewinnrückgängen. Die große Heterogenität der Betriebe bereits vor der Förderung legt die Frage nahe, ob die Förderung nicht eine stärkere Konzentration auf bereits in der Ausgangslage relativ erfolgreiche Betriebe erfahren sollte. Diese Frage kann jedoch anhand der vorliegenden Daten nicht beantwortet werden.

5.2 Wirkungen des AFP auf Rationalisierung

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. Da diese Kennzahlen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht verfügbar waren (vgl. Kapitel 5.1.1), wird im Folgenden auf die Entwicklung der physischen Produktivität, namentlich die Milchproduktion je Arbeitskraft (AK) Bezug genommen.

a) Ergebnisse und Analysen

Insgesamt ist der Anstieg der Produktivität bei den untersuchten geförderten Betrieben beachtlich: Im Durchschnitt aller Betriebe beträgt der Anstieg 59 % oder 97 t Milch je AK; das absolute Niveau beträgt gegenwärtig 308 t je AK. Dabei gibt es regional sowie in Bezug auf die Bestandsgrößen erhebliche Unterschiede.

Ein Großteil der Produktivitätsfortschritte resultiert insbesondere in der Region SÜD aus dem Wechsel von einer Anbindehaltung mit Rohrmelkanlage hin zu einem Laufstall mit Melkstand. Bei der Berechnung der Produktivitätskennzahlen wird in Ermangelung von spezifischeren Daten die abgelieferte Milch durch alle AK geteilt, also auch jene, die gar nicht in der Milchproduktion tätig sind. Dies führt insbesondere bei Betrieben mit geringer Spezialisierung auf Milchproduktion zu unscharfen Ergebnissen. Von daher ist in erster Linie die Veränderung der Relation in Folge der Investition ein relevanter Indikator; das absolute Niveau der Produktivität ist hingegen nur begrenzt aussagekräftig, da die Werte die tatsächlichen Arbeitsproduktivitäten in der Milchproduktion unterschätzen. Eine Gewichtung des AK-Einsatzes nach Maßgabe der Umsatzanteile, die auf die Milchproduktion entfallen, ergibt allerdings abgesehen von Einzelfällen keine signifikante Veränderung im Ranking der Produktivitätskennziffern.

Der Gesamteffekt der bei den erhobenen Betrieben festgestellten Produktivitätssteigerung setzt sich aus folgenden Teileffekten zusammen:

- In der Mehrzahl der analysierten Betriebe steigt die Milchleistung in Folge der geförderten Investition an. Ursache dafür sind die besseren Haltungs- und Fütterungsbedingungen der Kühe. Dies ist im Wesentlichen das Ergebnis der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung mit einhergehenden Fortschritten beim Stallklima und beim Kuhkomfort (z.B. Liegematratzen); weitere Fortschritte werden häufig durch den Wechsel des Fütterungsmanagements erreicht. Die Milchleistung nach der Investition beträgt 7.993 kg; dies ist gegenüber der Situation vorher ein Anstieg um 520 kg.
- Die Betriebe in den Regionen SÜD und NORD erhöhen die Zahl der Kuhplätze im Schnitt mit 37 bzw. 39 %; in der Region OST findet dagegen kaum eine Kapazitätserweiterung statt.
- Milchleistungs- und Kapazitätssteigerungen führen in den Regionen SÜD und NORD mit 52 bzw. 59 % zu einer deutlich höheren Steigerung der Milchproduktion pro Betrieb als in der Region OST (30 %), wobei die absolute Steigerung der Milchproduktion pro Betrieb in der Region OST mit durchschnittlich 497 t wesentlich höher ist als in den Regionen SÜD (154 t) und NORD (214 t).
- Der durch Leistungssteigerung erzielte Anteil der Produktionssteigerung ist mit durchschnittlich 31 % vergleichsweise gering. Die höheren Produktionskapazitäten werden überwiegend (v.a. in den Regionen SÜD und NORD) durch höhere Kuhbestände realisiert.
- Die Investition kann schließlich auch zu einer Einsparung von Arbeitszeit führen, in dem z. B. die Fütterung weiter mechanisiert wird, das Melken in (größeren) Melkständen oder eine Mechanisierung des Entmistungssystems erfolgt. Bei den untersuchten Betrieben in den Regionen SÜD und NORD ist zwar meist der durch die Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung verursachte Rationalisierungseffekt groß, aber aufgrund der Ausweitung der Produktion erfolgt kaum eine Reduzierung des eingesetzten AK-Volumens; diese beträgt im Durchschnitt aller erhobenen Betriebe 0,26 AK.

b) Vergleich des oberen und unteren Quartils im Hinblick auf Produktivitätssteigerung

Eine differenzierte Quartilsanalyse der erhobenen Betriebe im Hinblick auf die dort in Folge der Investition realisierten Produktivitätssteigerung (gemessen in t Milch/AK) ist in Tabelle 7 dokumentiert. Die wesentlichen Aussagen aus dieser Tabelle lassen sich wie folgt zusammenfassen:¹⁵

- Die Betriebe mit besonders hohen Produktivitätssteigerungen verzeichnen in Folge der Investition eine wesentlich stärkere Ausweitung der Produktion (+335 t) im Vergleich zu weniger rationalisierenden Betrieben (+100 t). Während es sich bei den Be-

¹⁵ Das obere Quartil entspricht den Betrieben mit einer starken Produktivitätssteigerung.

- trieben im oberen Quartil durchweg um Stallneubauten und -erweiterungen handelt, steht bei vielen Fällen des unteren Quartils die Arbeitserleichterung im Vordergrund (neue Melk- und Fütterungstechnik).
- Die Betriebe mit starken Produktivitätssprüngen erreichen dies außerdem mit höheren Milchleistungssteigerungen als Betriebe mit einer sehr geringen Produktivitätsfortschritten; dennoch liegt das Milchleistungsniveau bei dem oberen Quartil etwas niedriger als im unteren Quartil. Dies gilt auch für die einzelnen Erhebungsregionen
 - Die Bestandsgröße scheint gemessen an den Durchschnittswerten negativ mit den Produktivitätsfortschritten der Betriebe korreliert zu sein. Die Zahl der gehaltenen Kühe liegt im unteren Quartil mehr als doppelt so hoch wie im oberen Quartil. Diese Durchschnittswerte werden jedoch durch wenige Großbetriebe in der Region OST stark verzerrt. In den Erhebungsregionen SÜD und NORD verfügen die Betriebe des oberen Quartils jeweils über deutlich größere Milchviehherden (+57 % bzw. +79 %).
 - Die besonders stark rationalisierenden Betriebe reduzieren auch ihren AK-Einsatz in der Milchproduktion etwas stärker als Betriebe mit geringen Produktivitätsfortschritten; dies resultiert vor allem aus dem Ausscheiden von Altenteilern als Arbeitskräfte aus dem Betrieb im Zuge der Hofnachfolge (v.a. Region SÜD und NORD).
 - Die stark rationalisierenden Betriebe haben zwar im Durchschnitt aller erhobenen Betriebe keine umfangreicheren Investitionen durchgeführt, aber die regionalen Unterschiede sind beträchtlich. Während in den Regionen SÜD und OST das obere Quartil rund doppelt so hohe Investitionen tätigt wie das untere Quartil, liegt das Investitionsvolumen in der Region NORD bei den stark rationalisierenden Betriebe lediglich halb so hoch wie bei den kaum rationalisierenden Betrieben.¹⁶
 - Die Betriebe des oberen Quartils hatten nach der geförderten Investition mit durchschnittlich 56.633 € einen um fast 80 % höheren Gewinn als die Betriebe des unteren Quartils. Während die Betriebe mit dem hohen Produktivitätswachstum im Zuge der Investition einen Gewinnanstieg um 20.250 € erwirtschaften, sinkt der Gewinn in der Vergleichsgruppe um 6.400 €¹⁷ Dieses Ergebnis hat in der Tendenz in allen Erhebungsregionen Gültigkeit.

¹⁶ Derlei widersprüchliche Ergebnisse sind teilweise Einzelwerten geschuldet, die bei Beobachtungsumfängen von maximal sechs Betrieben je Quartil erhebliche Einflüsse auf die Quartilsdurchschnittswerte haben können.

¹⁷ Dieses Ergebnis berücksichtigt nicht einen sog. Ausreißer, der das Ergebnis umgekehrt hätte. Es handelt sich bei diesem Unternehmen um einen Fall ohne Produktivitätsfortschritt bei gleichzeitig sehr hohem Gewinn.

Tabelle 7: Kennziffernvergleich der erhobenen Betriebe mit starker und geringer Produktivitätssteigerung in den Erhebungsregionen

	Einheit	Produktivitätssteigerung		
		stark (oberes Quartil)	Mittelwert (n=62)	gering (unteres Quartil)
Produktivitätssteigerung	t Milch/AK	217	97	13
Produktivitätssteigerung	%	121	59	9
Milch pro AK (nach Inv.)	t Milch/AK	426	308	238
Zahl der Kühe (nach Inv.)	Kuhzahl	127	165	297
Milchleistung (aktuell)	kg/Kuh	7.959	7.993	8.160
Anstieg Milchleistung	kg/Kuh	759	520	416
Einsparung AK	AK	0,53	0,26	0,44
Anstieg Milchproduktion	t/Jahr	335	264	100
Investitionsvolumen	€	200.125	249.656	329.933
Gewinn (aktuell)	€	56.633	45.659	32.077
Gewinn-Veränderung	€	20.250	9.130	-6.400

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Angesichts der relativ kleinen Fallzahl sind diese Ergebnisse v. a. als Indizien zu interpretieren, die im Verlauf der Ex post-Analyse einer eingehenderen Untersuchung unterzogen werden. Da sich jedoch auch bei einer Differenzierung nach den drei Erhebungsregionen vielfach ein ähnliches Bild ergibt, spricht einiges für die Annahme, dass hier ein bestimmtes Muster in der Gruppe der geförderten Betriebe vorliegt.

c) Zusammenfassung und Fazit

- Bei den erhobenen Betrieben sind die Milchleistungssteigerung und die Ausweitung der Milchproduktion bei nur geringfügig reduziertem AK-Einsatz die entscheidenden Ursachen für eine hohe Produktivitätssteigerung.
- Die Betriebe des oberen Quartils im Bezug auf die Steigerung der Arbeitsproduktivität scheinen auch im Hinblick auf den Gewinn die erfolgreicherer Betriebe zu sein.
- Die Bestandsgröße und der Anstieg der Milchproduktion stehen bei den untersuchten Betrieben in einem positiven Zusammenhang mit der Produktivitätssteigerung der geförderten Betriebe und deren Einkommensverbesserung.
- Jeder Versuch der Politik, mittels der Strukturförderung Kapazitätserweiterungen zu begrenzen, muss angesichts der zentralen Bedeutung des Wachstums für die Realisierung von Rationalisierungsreserven als kontraproduktiv angesehen werden.

5.3 Wirkungen des AFP auf Diversifizierung und Verlagerung der Produktion

a) Diversifizierung

Die Diversifizierung der Einkommensquellen durch landwirtschaftsverwandte oder -fremde Tätigkeiten hat bei der AFP-Förderung insgesamt nur eine untergeordnete Bedeutung, wenngleich in einzelnen Ländern (insbes. Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) in diesem Bereich ein besonderer Förderschwerpunkt liegt (s. Tabelle 2, Kapitel 4). Der Anteil der förderfähigen Investitionsvolumina im AFP schwankt zwischen 3,4 und 13,3 % in den einzelnen Jahren von 2000 bis 2004, wenn die Daten der GAK-Berichterstattung zugrunde gelegt werden (s. Tabelle 1, Kapitel 4). Rund die Hälfte der geförderten Diversifizierungsinvestitionen entfiel in den Jahren 2002 und 2003 auf den Bereich Direktvermarktung;¹⁸ im Jahr 2004 dagegen reduzierte sich dieser Anteil trotz deutlicher Zunahme der förderfähigen Investitionen um rund ein Drittel gegenüber den Vorjahren. Dies ist auf den starken Anstieg im Bereich sonstiger Diversifizierungsmaßnahmen (v.a. Biogas, und Photovoltaikanlagen) zurückzuführen, die insbesondere im Jahr 2004 gefördert wurden (s. Tabelle 4, Kapitel 4). Aber auch im Bereich Freizeit und Erholung hat das geförderte Investitionsvolumen im Jahr 2004 im Vergleich zu den beiden Vorjahren um mehr als 100 % zugenommen, was aus den erheblich umfangreicheren Investitionen je Einzelfall resultiert.

Die Betriebsleiterbefragung in den drei Erhebungsregionen berücksichtigt diesen Bereich durch ihre thematische Schwerpunktsetzung bei den Großen Investitionen im Milchbereich nur unzureichend, da Diversifizierungsinvestitionen häufig auch mit umfangreichen baulichen Tätigkeiten verbunden sind und daher vielfach im Rahmen von Großen Investitionen gefördert werden. Nur vier der befragten Betriebsleiter (von insgesamt 44 geförderten Betrieben mit Kleinen Investitionen) sehen nennenswerte positive Effekte der geförderten Investition im Bereich der Diversifizierung; davon stammen drei Betriebsleiter aus der Region OST und einer aus der Region SÜD.

In den Beraterworkshops wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die Direktvermarktung und andere Bereiche der Diversifizierung regional deutliche Förderschwerpunkte bilden würden. Als Beispiele seien hier genannt:

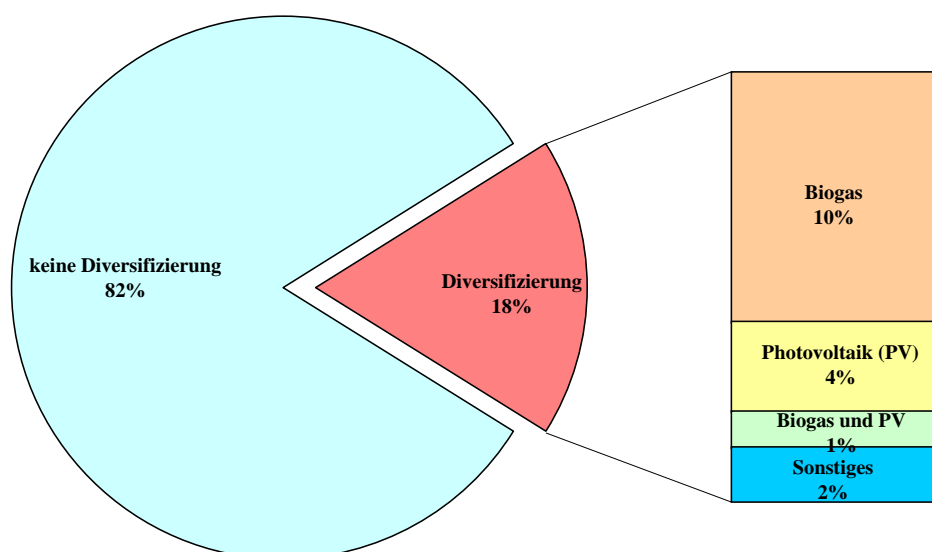
- Reitställe/-hallen im Frankfurter Umland sowie im näheren Umfeld des Ruhrgebietes,
- Gaststätten und Pensionen in den Weinbaugebieten Hessens und in Rheinland-Pfalz
- sowie Urlaub auf dem Bauernhof im Schwarzwald.

Wenngleich von den befragten Betrieben mit den geförderten Investitionen praktisch keine Diversifizierungseffekte erzielt wurden, beabsichtigen 24 (18 %) der insgesamt 134 erho-

¹⁸ Vergleichbar differenzierte Daten für die Jahre 2000 und 2001 liegen nicht vor.

benen Betriebe (einschl. der 28 nicht-geförderten), ihren Betrieb künftig zu diversifizieren; dabei liegt der Schwerpunkt eindeutig im Bereich der **erneuerbaren Energien**, d.h. Biogas- und Photovoltaikanlagen (Abbildung 18).¹⁹ Die Planungen in dieser Richtung sind je nach Erhebungsregion recht unterschiedlich: Während in der Region OST ein Viertel der befragten Betriebsleiter in eine Biogasanlage oder eine Beteiligung an einer Anlage investieren will, sind die Betriebsleiter in der Region SÜD und insbesondere in der Region NORD diesbezüglich deutlich zurückhaltender.

Abbildung 18: Künftige Diversifizierungspläne der befragten Betriebsleiter in den Erhebungsregionen



n=134

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005).

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 in der Milchproduktion, aber auch in anderen Bereichen (z. B. Schweinehaltung), angestrebt, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe durch Aufstockung der Produktion sowie durch Rationalisierung zu steigern. Dies hat sich auch bei den aktuellen Erhebungen bestätigt.

¹⁹ 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 (Agrar-Europa 3/05).

c) Fazit

Bislang spielt die Diversifizierung in der Investitionsförderung eher eine untergeordnete Rolle. In einigen Ländern (z. B. Rheinland-Pfalz, Thüringen, Saarland, Nordrhein-Westfalen) haben Investitionen zum Aufbau nicht landwirtschaftlicher oder landwirtschaftsnaher Standbeine eine größere Relevanz. Im Vordergrund der Diversifizierungsförderung stehen laut GAK-Berichterstattung die Bereiche Direktvermarktung, Freizeit und Erholung, sowie – als relativ neuer Zweig – erneuerbare Energien. Über Wirkungen in diese Diversifizierungsinvestitionen kann jedoch die durchgeführte Betriebsleiterbefragung aufgrund der gewählten Schwerpunktsetzung kaum einen belastbaren Beitrag leisten.

5.4 Wirkungen des AFP auf die Produktqualität

Das vorliegende Kapitel befasst sich ausschließlich mit der Verbesserung der Produktqualität und deren Bedeutung für die geförderten Betriebe. Die Verbesserung der Prozessqualität wird in den Kapiteln Umweltschutz (5.6), Arbeitsbedingungen (5.7) und Tierschutz (5.8) differenziert behandelt.

a) Qualitätseffekte bei den befragten Betrieben

Rund 40 % (n=25) der befragten Betriebsleiter in den drei Untersuchungsregionen, die eine Große Investition im Milchbereich durchgeführt haben (n=62), geben an, die Investition habe einen positiven Effekt auf die Produktqualität gehabt. Diese 25 Betriebe konnten die Milchinhaltsstoffe verbessern oder die Zell- und Keimzahlen reduzieren.

Bei Kleinen Investitionen (n=44) erzielte dagegen nur knapp ein Viertel der geförderten Betriebe (n=10) positive Qualitätseffekte; dies waren im Wesentlichen die Verbesserung der Futterqualität, die Verbesserung der Verkaufsqualität der Tiere und der Milch. Zudem konnten drei Gartenbaubetriebe in der Region NORD mit Hilfe eines gezielteren Wasser- und Klimamanagements die Qualität ihrer Verkaufsprodukte verbessern.

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. In den Beraterworkshops wurde jedoch angemerkt, dass inzwischen der Großteil der entwicklungsfähigen Betriebe auf Laufstallhaltung und moderne Melktechnik umgestellt hat und folglich die Erfüllung der Qualitätsmindeststandards in den meisten Fällen kein relevantes Problem mehr darstellt.

b) Qualitätsverbesserung

Vor allem auch aufgrund der Teilnahme an QM-Programmen steigen die Anforderungen der Molkereien an die Qualität der abgelieferten Milch. Diese Qualitätsmindeststandards stellen für die meisten landwirtschaftlichen Betriebe kein nennenswertes Problem dar, führen aber teilweise zu höheren Kosten bei den Betrieben. Lediglich ein Betrieb konnte in

Folge der geförderten Investition einen neuen Vermarktungsweg (über Neuland) mit höheren Erlösen aufbauen und weitere vier Betriebe konnten durch die Verbesserung der Milchqualität ihren Produktabsatz sichern.

Allerdings können die befragten Betriebe nur im Ausnahmefall ihr Einkommen durch die Qualitätsverbesserung steigern. Von den Betriebsleitern, die angeben, ihre Produktqualität verbessert zu haben, erklärten nur zwei, sie würden nun höhere Auszahlungspreise als Folge von besseren Milchinhaltsstoffen erzielen.

c) Fazit

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 der Investitionen (Kuppelprodukt). 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 zur Erreichung des Qualitätsziels scheint also eher im Absatzbereich zu liegen.

5.5 Wirkungen des AFP auf die Zahl der Arbeitsplätze

Die Verbilligung von Kapital durch die Investitionsförderung führt tendenziell zu einer Substitution von Arbeit durch Kapital und setzt damit Arbeitskräfte frei. Zusätzlich ist mit dem Einsatz von neuem Kapital in der Regel ein technischer Fortschritt verbunden, der arbeitssparend wirkt, d. h. die Arbeitsproduktivität erhöht. Angesichts dieses Effektes wird in vielen Betrieben, insbesondere in Ostdeutschland, die Auslastung der vorhandenen Arbeitskräfte verfolgt, indem die Produktionskapazität erhöht wird.

a) Brutto- versus Nettobetrachtung

Bei der Bruttobetrachtung werden nur die bei den geförderten Betrieben erzielten Arbeitsplatzeffekte berücksichtigt, während eine Nettobetrachtung auch die Sekundäreffekte

durch Verdrängung anderer Produzenten oder Anbieter sowie die Beschäftigung im vor- und nachgelagerten Bereichen etc. einbezieht. Verdrängungseffekte entstehen vor allem in nicht oder wenig erweiterbaren Wirtschaftsbereichen. Beispielsweise führen Wachstumsinvestitionen bei geförderten Milchviehbetrieben zu einer Ausdehnung oder Sicherung der bei diesen Betrieben Beschäftigten, während aufgrund der Produktionsbegrenzung andere Betriebe ihre Produktion einschränken oder einstellen müssen. Verdrängungseffekte sind auch im Diversifizierungsbereich Direktvermarktung zu erwarten.

Aufgrund des gewählten Untersuchungsansatzes können jedoch nur Bruttoeffekte festgestellt werden. So haben in den Erhebungsregionen 37 % (SÜD 42%, NORD 37%, OST 32 %) der befragten Betriebsleiter mit einer Großen Investition angegeben, dass sie ohne AFP-Förderung keine Investition durchgeführt hätten (s. Abbildung 20, Kapitel 6.3). Für einen Großteil dieser Betriebe hätte das mittelfristig das Ausscheiden aus der Produktion bedeutet. Es existiert also ein positiver Bruttoarbeitsplatzeffekt der Förderung. Insgesamt haben jedoch die geförderten Betriebe ihren AK-Bestand weitgehend konstant gehalten.

b) Kurz- und mittelfristige versus langfristige Betrachtung

Die Buchführungsstatistiken und die Betriebszweigauswertungen der Arbeitskreise bzw. Beratungsringe weisen für größere Milchviehbestände im Durchschnitt deutlich bessere Kennzahlen aus. So sind z. B. im Rinderreport Schleswig-Holstein in den Größenklassen von unter 50 bis über 125 Kühen kontinuierlich sinkende Vollkosten je kg Milch dokumentiert (Lüpping und Thomsen, 2004, S. 14-15). In den kleinen Betriebsgrößenklassen betragen diese 39,06 ct/kg, in den Betrieben mit mehr als 125 Kühen liegen sie mit 34,79 ct/kg um 4,3 ct/kg oder um 11 % niedriger. In den für ostdeutsche Verhältnisse vielfach relevanten Größenklassen ergibt sich eine ähnliche Tendenz: In Betrieben mit weniger als 200 Kühen betragen die Stückkosten durchschnittlich 33,8 ct/kg, in der Klasse 400 bis 600 Kühe dagegen 31,7 ct/kg (LMS Arbeitsbericht 2004, S. 31.)

Da in der Milchproduktion – analog zur Entwicklung in anderen Bereichen der Landwirtschaft – mittelfristig mit einer deutlichen Zunahme des interregionalen sowie des internationalen Wettbewerbs zu rechnen ist (s. Kapitel 7.1.1), werden in Zukunft v. a. die Produktionskosten darüber entscheiden, in welchen Betrieben und auf welchen Standorten weiterhin Milch produziert werden kann. D. h., Arbeitsplätze können bei dynamischer Betrachtung nur dort gesichert werden, wo wettbewerbsfähige Strukturen bestehen.

c) Wertschöpfungssteigerung

Durch die (Re-)Integration von bestimmten Produktions- und Dienstleistungsbereichen in die Landwirtschaft (Diversifizierung) könnte eine Ausweitung der Wertschöpfung und der Beschäftigung in der Landwirtschaft erreicht werden. Der Arbeitskräftebedarf in der Landwirtschaft könnte auch durch besonders arbeitsintensive Bewirtschaftungsverfahren, wie beispielsweise den ökologischen Landbau, erhöht werden. Dies setzt jedoch voraus, dass für diese kostenintensivere Produktion die entsprechende Nachfrage vorhanden ist

und höhere Preise am Markt durchgesetzt werden können, da ansonsten die Wettbewerbsfähigkeit dieser Betriebe nicht gegeben ist.

Tatsächlich zeigt sich anhand der Sekundärstatistik und der selbst erhobenen Daten, dass die Diversifizierung (s. Kapitel 5.3) ebenso wie der Ökolandbau²⁰ nur eine sehr untergeordnete Bedeutung im Zusammenhang mit der Investitionsförderung haben. Der Bereich der erneuerbaren Energieproduktion in Form von Biogas scheint dagegen regional positive Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte zu besitzen, wenngleich hiervon wiederum negative Effekte auf ebenfalls mit dem AFP geförderte Tierhaltungsbetriebe infolge der regional starken Pachtpreissteigerungen beobachtet werden können (s. Anhang 2.1).

d) 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 wirtschaftlicher Aktivitäten geht.

Bei dynamischer Betrachtung erweisen sich brutto gesicherte Arbeitsplätze dann als problematisch, wenn sie die notwendige Anpassung des Sektors an veränderte Rahmenbedingungen behindern. Bei der Milchproduktion in Deutschland geht es v. a. um die weitere Rationalisierung und damit den Abbau von Arbeitsplätzen, wenn die Milchproduktion langfristig gesichert werden soll. Das Ziel der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen ist in diesem Sektor bis auf weiteres unrealistisch. Alle Versuche durch politische Eingriffe, die notwendigen Anpassungen zu ver- oder behindern, sind daher kontraproduktiv.

Netto-Arbeitsplatzeffekt können nur dann sachgerecht erfasst werden, wenn auch die Effekte bei direkt oder indirekt betroffenen nicht-geförderten Betrieben innerhalb und auch außerhalb der Landwirtschaft in die Analyse einbezogen werden. Die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Wertschöpfungssteigerung im landwirtschaftlichen Sektor ist nur begrenzt möglich.

5.6 Wirkungen des AFP auf den Schutz von Umweltgütern

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 ökologische Verbesserungen ebenfalls eine unmittelbare Voraussetzung für die Gewährung eines Zuschusses. Angesichts der im Untersuchungskonzept gewählten Fokussierung (s. Kapitel 2) stehen die Umweltwirkungen der Agrarinvestitionsförderung nicht im Mittelpunkt; die nachstehend dokumentierten Resultate geben folglich nur einen groben Ü-

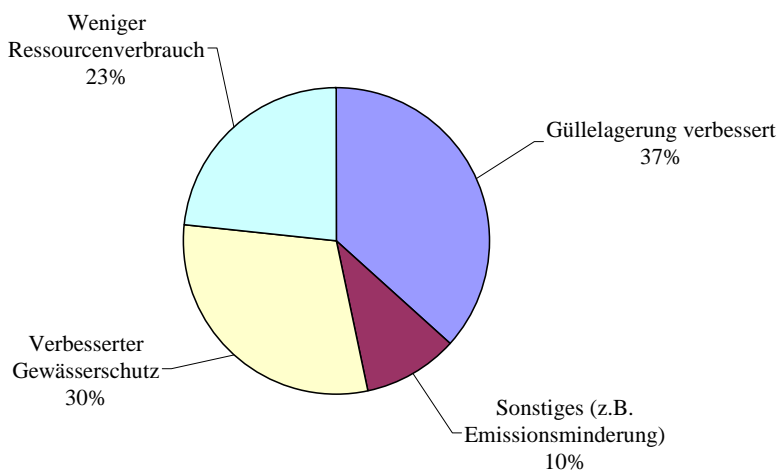
²⁰ Nur zwei der insgesamt 134 erhobenen Landwirtschaftsbetriebe in den Untersuchungsregionen werden ökologisch bewirtschaftet.

berblick über die erzielten Wirkungen. Die Wirkungen im Zusammenhang mit Investitionen im Zierpflanzenbau werden in einem Exkurs nach Kapitel 6 dargestellt.

a) Ergebnisse und Analysen

Knapp ein Drittel (n=30) der von der FAL im Bereich Landwirtschaft befragten 106 Betriebsleiter mit Förderung hat angegeben, dass mit der geförderten Investition ein positiver Umwelteffekt verbunden ist (s. Abbildung 19). Die positiven Wirkungen betreffen den Gewässerschutz (neun Fälle), die Güllelagerung (acht Fälle), einen geringeren Ressourcenverbrauch (vier Fälle) und reduzierte Emissionen (ein Fall). Ein Betrieb berichtete von Problemen durch die geförderte Investition, indem durch die Aufstockung des Viehbestandes mittlerweile die Fläche sehr knapp wurde und eine weitere Flächenzupacht zu akzeptablen Bedingungen nicht möglich ist.

Abbildung 19: Positive Umweltwirkungen geförderter Investitionen in den Erhebungsbetrieben



n=106, davon 30 Betriebe mit positiven Antworten
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Die erzielten positiven Wirkungen beim Gewässerschutz ergeben sich v.a. durch die geförderten Kleinen Investitionen in der Region OST, die vielfach in Mulchsaatgeräten und Pflanzenschutzspritzen bestehen und zur Erosions- bzw. Abdriftminderung beitragen. Der reduzierte Ressourcenverbrauch ist auf Photovoltaikanlagen und den Einsatz von Mulchsaatgeräten zurückzuführen.

Mit Blick auf die Maschinen- und Geräteförderung im Außenbereich im Rahmen der Kleinen Investitionen sind zunächst in erheblichem Umfang positive ökologische Bruttoeffekte zu konstatieren. Von den Landwirten wurde allerdings vermehrt darauf hingewiesen, dass die geförderten Investitionen auch ohne Förderung betriebswirtschaftlich rentabel

bel sind. Im Fall der Mulchsaatgeräte wird dem dadurch ermöglichten Übergang zur pfluglosen Bodenbearbeitung angesichts der zu erwartenden starken Verteuerung von Dieseldieselkraftstoff vereinzelt sogar eine strategische Bedeutung zugemessen (Stichwort: Kostensenkung). Die betriebswirtschaftliche Rentabilität der geförderten Maschineninvestitionen mit positiver Umweltwirkung wird auch von den Beratern überwiegend bestätigt.

Angesichts der Tatsache, dass fast 60 % der untersuchten Investitionsprojekte Große Investitionen im Milchviehbereich sind, verwundert es, dass die positiven Umweltwirkungen in Gestalt einer verbesserten Güllelagerung nur eine sehr geringe Rolle spielen. Es wäre zu prüfen, ob die positiven Effekte hier wirklich nur in so geringem Maße eingetreten sind (z. B. weil entsprechende Kapazitäten bereits vorhanden waren) oder ob die Landwirte Effekte wie die Ausweitung der Lagerkapazitäten oder die bessere Abdeckung der Güllebehälter nicht als (relevante) Umweltwirkungen auffassen. Aus den vorliegenden Befragungsdaten ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die positiven Umweltwirkungen der Förderung von Großen Investitionen im Milchviehsektor begrenzt sind.

Die Befragungsergebnisse ergeben allerdings auch Hinweise darauf, dass der realisierte zusätzliche Umweltschutz im Wesentlichen ein Kuppelprodukt der Modernisierung ist. Die befragten Landwirte haben fast durchgängig angegeben, dass sie infolge der Förderung keine Zusatzkosten zu tragen hatten. Verwiesen wurde lediglich verschiedentlich auf die Kosten für Architekten und Betreuer, die ohne Förderung nicht oder in geringerer Höhe angefallen wären.

b) Initialwirkung

Eine zentrale Hypothese für die Durchführung der Unternehmerbefragung ist die Überlegung, dass die Förderung Kleiner Investitionen dann eine Legitimation haben kann, wenn sie den Anstoß gibt für Investitionen, die entweder sehr risikobehaftet sind und/oder zu einer politisch gewollten Veränderung von Strukturen oder der Bewirtschaftungsform führen. Eine solche von der Projektgruppe definierte Initialwirkung mit dem Ziel, umweltfreundliche Produktionsweisen einzuführen oder auszubauen, kann in den Erhebungsbetrieben meist nicht nachgewiesen werden. Vielmehr handelte es sich in der Regel um konventionelle Ersatz- oder Erweiterungsinvestitionen in einem kleineren Umfang. Lediglich bei den Förderfällen mit Mulchsaatgeräten (n=5) haben sich in vier Fällen Folgeinvestitionen und/oder signifikante Änderungen in den betrieblichen Abläufen ergeben.

c) Mögliche negative Umweltwirkungen

Wie oben ausgeführt, wurden die Umweltwirkungen der geförderten Investitionsprojekte nur sehr grob erfasst. Insbesondere wurde nicht explizit nach negativen Umweltwirkungen gefragt. Diese sind aber grundsätzlich – zumindest in begrenztem Umfang – zu erwarten, wenn z. B. eine zusätzliche Flächenversiegelung im Zusammenhang mit Baumaßnahmen

stattfindet. Folglich müssen für eine sachgerechte Bewertung eingehendere, vertiefende Analysen über die ökologisch relevante Implikationen durchgeführt werden.

d) Fazit

Die Erhebungsdaten geben keinen eindeutigen Aufschluss über die Umweltwirkungen der AFP-Förderung. Positive Umwelteffekte scheinen insbesondere im Zusammenhang mit Kleinen Maschinen- und Geräteinvestitionen im Außenbereich aufzutreten. Vielfach scheinen diese Effekte Kuppelprodukte darzustellen, denen vor der Investition kein besonderes Umweltproblem zugrunde lag. Inwieweit hier also positive Nettoeffekte der Förderung vorliegen, kann nur auf der Grundlage von eingehenderen Analysen beantwortet werden. Deutlich positivere Wirkungen im Umweltbereich werden bei Investitionen im Zierpflanzenbau erzielt (s. Exkurs nach Kapitel 6).

5.7 Wirkungen des AFP auf die 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 Förderungswirkungen vermitteln.

a) Ergebnisse und Analysen

Fast zwei Drittel (n=68) der ausgewerteten 106 geförderten Investitionsprojekte hat nach Einschätzung der befragten Betriebsleiter eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen nach sich gezogen (s. Abbildung 21 in Kapitel 6). Bei den Großen Investitionen gilt dies sogar für 80 % der Betriebe. Zur Erklärung ist an dieser Stelle noch einmal darauf hinzuweisen, dass bei 52 % der geförderten Großen Investitionen in Milchviehställe (n=62) eine Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung erfolgte. In der Region SÜD beträgt dieser Anteil sogar 75 % (s. Tabelle 8).

Die neu errichteten Laufställe beinhalten

- regelmäßig einen Übergang von der Rohmelkanlage zum Melkstand,
- die Einführung eines weitgehend mechanisierten Fütterungssystems durch Futterverteiler- oder Futtermischwagen gegenüber der bislang häufig noch praktizierten Handfütterung,

- teilweise einen Übergang von Einstreu- und Mistverfahren zur Güllewirtschaft oder Einführung eines Faltschieber- oder Schubstangenentmistungssystems.

Tabelle 8: Anteil der Betriebe mit Umstellung von Anbindehaltung auf Laufstallhaltung bei Großen Investitionen in die Milchviehhaltung bei den Erzeugungsbetrieben

			<i>Mit</i> Umstellung	<i>Ohne</i> Umstellung
Region SÜD	(n=24)	%	75,0	25,0
Region NORD	(n=22)	%	45,5	54,5
Region OST	(n=16)	%	14,5	85,5
Insgesamt	(n=62)	%	51,6	48,4

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Trotz der enormen Erleichterungen insbesondere bei körperlich zu verrichtender Arbeit wird jedoch teilweise festgestellt, dass die Arbeit gleichzeitig als wesentlich stressiger empfunden wird. Des Weiteren wird mitunter ein Verlust an Freiheitsgraden beklagt, weil nun aufgrund des größeren Tierbestandes eine höhere Arbeitsbindung im Stall entstehe und die eigentlich attraktiven Feldarbeiten an Dienstleistungsunternehmen übergeben werden müssten (Spezialisierungskosten).

Vorteile bei den Arbeitsbedingungen wurden auch außerhalb der Milchproduktion festgestellt, z. B. bei den Investitionen in Jungviehställe (drei Fälle) und in die Schweinehaltung (vier Fälle).

An diesen Beispielen wird deutlich, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingung i. d. R. einhergeht mit einer Rationalisierung, weil die genannten Arbeiten nun in kürzerer Zeit erledigt werden können (Verbesserung der Arbeitswirtschaft). Rationalisierung ist aber wiederum ein originär betriebswirtschaftliches Ziel. Wenn und so lange Arbeit ein knapper Faktor ist, gibt es massive ökonomische Anreize, Rationalisierungsoptionen zu nutzen. 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.

b) Fazit

Die Arbeitsbedingungen konnten vor allem bei Großen Investitionen durch den Übergang von Anbinde- zu Laufstallhaltung und den damit verbundenen Mechanisierungs- und Organisationsänderungen sowie durch Investitionen in die Fütterungs- und Melktech-

nik deutlich verbessert werden. Diese Verbesserungen sind in erster Linie Kuppelprodukte der Rationalisierung (Stichwort: Mechanisierung) bzw. betriebswirtschaftlich ohnehin erstrebenswerte Optimierungen, die kein originäres Förderziel darstellen müssten.

5.8 Wirkungen des AFP auf den Tierschutz

Die Realisierung von Tierschutzziele hat spätestens seit 2002 bei der Formulierung und Umsetzung der Agrarinvestitionsförderung an Bedeutung gewonnen. Deutlichster Ausdruck dieses Bedeutungszuwachses ist die Einführung der Anlage 2 der Fördergrundsätze des Rahmenplans, mit der für die Einhaltung höherer als der gesetzlichen Tierschutzstandards eine besondere Zuschussförderung gewährt werden kann. Die Betriebsleiterbefragung liefert lediglich für die Zeit vor Einführung der Anlage 2 einzelne interessante Aspekte zu den mit der Förderung verbundenen Tierschutzeffekten.

a) Ergebnisse und Analysen

Von den insgesamt untersuchten Großen und Kleinen Investitionen in den drei Erhebungsregionen (n=106) wurden bei den Großen Investitionen sämtliche Investitionen im Rinderbereich durchgeführt und bei den Kleinen Investitionen knapp die Hälfte (n=20) im Stall-, Melk- oder Fütterungsbereich (darunter auch drei Rinderjungviehställe und vier Schweineställe). Bei 52 % der Großen Investitionen (32 Fälle) kam es zu einer Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung (s. Tabelle 8). Die Umstellung, die in erster Linie aus arbeitswirtschaftlichen Gründen vollzogen wurde, erbrachte aus Sicht der Betriebsleiter in allen Fällen als Nebeneffekt auch deutliche Verbesserungen im Tierschutz. Besonders positive Wirkungen ergeben sich im Hinblick auf die Bewegung der Tiere, den Liegekomfort sowie die Licht- und Luftverhältnisse.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass viele Betriebe vor der geförderten Investition aufgrund der besonderen Vorschriften zum Kapazitätswachstum das angestrebte Wachstum bereits in den Jahren vor der Förderung vorwegnehmen, um – auf der Grundlage der vorhandenen Milchquote – Größenwachstum realisieren zu können. 56 % der Betriebsleiter mit Stallbauinvestitionen gaben an, dass der alte Stall infolge des Zukaufs von Milchquoten zum Zeitpunkt der Investition deutlich überbelegt war. Diese Vorschriften führen in einigen Fällen zu einer deutlichen Überbelegung der Ställe vor der Neuinvestition mit den damit verbundenen negativen arbeitswirtschaftlichen und tierschutzbezogenen Effekten.

In Bezug auf die insgesamt durchgeführten Stallbauinvestitionen (n=73) haben 85 % der Betriebsleiter angegeben, Verbesserungen im Tierschutzbereich erreicht zu haben. Als positive Effekte hervorgehoben wurde eine deutlich verbesserte Tiergesundheit, die vor allem von geringeren Zitzenverletzungen sowie Gelenks- und Klauenproblemen herrühren. Hierdurch können die Remontierungsrate und die Tierarztkosten reduziert sowie die Leistung gesteigert werden, so dass sich die positiven Tierschutzwirkungen auch wirtschaftlich posi-

tiv niederschlagen. Bei der betriebswirtschaftlichen Optimierung von landwirtschaftlichen Betrieben fällt die Verbesserung des Tierschutzes somit als Kuppelprodukt an.

Obwohl die befragten Betriebsleiter die Investitionswirkungen im Hinblick auf den Tierschutz fast durchgängig positiv eingeschätzt haben, wurde von einigen Betriebsleitern auch von negativen Wirkungen berichtet. Diese negativen Wirkungen traten jedoch überwiegend nur vorübergehend auf und sind zwischenzeitlich weitgehend behoben. Genannt wurden Klauenprobleme beim Übergang auf Spaltenböden, vermehrte Rankkämpfe, fehlende Akzeptanz der Liegeboxen durch die Tiere, kein Leermelken durch die neue Melktechnik, völliger Funktionseinbruch der Flüssigfütterung und Umstellung von Weide- auf Stallhaltung.

Um zu überprüfen, ob die tierschutzfreundlichen Investitionen tatsächlich ein Kuppelprodukt darstellen oder aus Sicht der Landwirte mit erheblichen Zusatzkosten verbunden sind, wurden die Betriebsleiter speziell nach diesen Zusatzkosten gefragt (Anhang 1). Auf die entsprechende Frage hat aber kein einziger Unternehmer geantwortet, dass es derartige investive Zusatzkosten gibt. Folglich ist die These von dem Kuppelprodukt „Tierschutz“ auch durch die Befragungsergebnisse erhärtet.

Vor diesem Hintergrund muss davon ausgegangen werden, dass diese Verbesserungen des Tierschutzes nicht ursächlich der Investitionsförderung zugeschrieben werden können, weil sie grundsätzlich auch erzielt worden wären, wenn die Betriebe ohne Förderung investiert hätten (vgl. Kapitel 5.9). Nur in den Fällen, in denen ohne Förderung keine vergleichbare Investition stattgefunden hätte, wären diese Verbesserungen ohne Förderung nicht erreicht worden, wenngleich auch hier die Investition nicht aus Tierschutzgründen, sondern aus betriebswirtschaftlichen Gründen durchgeführt wurde.

b) Fazit

- 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.).
- Die besonderen Vorschriften im Hinblick auf Wachstumsbegrenzung führen in einigen Fällen vor der Neuinvestition zu negativen Effekten beim Tierschutz durch eine Überbelegung der vorhandenen Ställe.
- Angesichts des positiven ökonomischen Wertes, den diese Verbesserungen für die landwirtschaftlichen Unternehmer liefern, muss von einem Kuppelprodukt einer ohnehin stattfindenden Modernisierung gesprochen werden. Folglich sind sie nur in Ausnahmefällen kausal der Investitionsförderung zuzurechnen.

5.9 Junglandwirteförderung

Der Bedarf an Junglandwirteförderung (JLF) wird in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich eingeschätzt. Während die JLF in Niedersachsen bereits seit 1991 und in

Schleswig-Holstein seit 2000 ausgesetzt ist, genießt diese Maßnahme in einigen anderen Ländern (v. a. in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz) nach wie vor einen hohen Stellenwert. In den Neuen Ländern ist die Situation etwas anders zu beurteilen. Hier ist die JLF, nachdem der Großteil der neu und wiedereingerichteten Betriebe bis 1996 eine Startbeihilfe erhalten hat, im Fall einer Hofnachfolge erst wieder mit einem zeitlichen Abstand von zwölf Jahren möglich. Bei einer neu eingegangenen Mitunternehmerschaft oder Existenzgründung kann bei Einhaltung der sonstigen an die JLF gebundenen Fördervoraussetzungen ebenfalls eine derartige Förderung gewährt werden. In Mecklenburg-Vorpommern wurde die JLF im Rahmen einer Hofnachfolge bis einschließlich 2004 nicht gewährt.

In Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wird von Beratern angemerkt, dass für die künftige Bewirtschaftung entwicklungsfähiger Betriebe – gemessen an der gegenwärtigen Zahl der Auszubildenden – teilweise nicht ausreichend viele potenzielle Hofnachfolger zur Verfügung stehen (s. Anhang 2.1 und 2.9a). Außerdem sei bei der Hofübergabe vielfach ein erheblicher Investitionsstau bei gleichzeitig geringem Eigenkapitalbestand zu beobachten. In den Neuen Ländern existiert nach Ansicht der Berater ebenfalls eine Nachfolgeproblematik, die sich jedoch im Vergleich zum früheren Bundesgebiet völlig anders darstellt. Das Problem besteht hier in erster Linie darin, qualifizierte Nachfolger für die Position des Geschäftsführers in den Großbetrieben zu finden, weshalb auch das klassische Instrument der JLF als inadäquat betrachtet wird (s. Anhang 2.3).

Die Wirkungen der Junglandwirteförderung können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht anhand von Sekundärdaten 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 in den Beraterworkshops wurde diese spezielle Förderung thematisiert. Aus diesen Quellen stammen die nachfolgend dargestellten Ergebnisse.

a) Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung/des Beraterworkshops

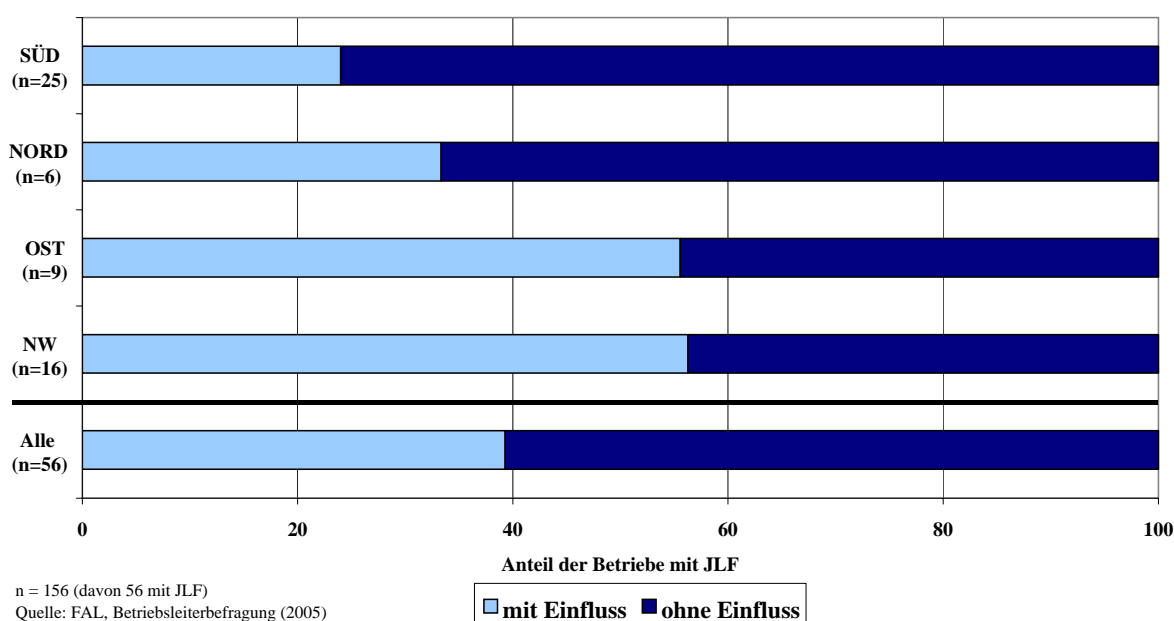
Von den befragten Betriebsleitern mit AFP-Förderung haben 38 % (Region SÜD 70 %; NORD 29 %, OST 27 %) die Junglandwirteförderung in Anspruch genommen. Die geringen Anteile in den Regionen NORD und OST sind mit den dortigen förderrechtlichen (NORD und OST) und strukturellen Besonderheiten (OST) zu erklären.

Teilweise liegt die Förderung bei den befragten Betrieben jedoch schon relativ lange zurück. Nur ein knappes Drittel hat nach 1999 eine derartige Spezialförderung erhalten.

Die Auswertung der Befragung zeigt, dass aus Sicht der Betriebsleiter in zwei Drittel der Fälle kein wesentlicher Einfluss der Junglandwirteförderung/Startbeihilfe auf die betriebliche Entwicklung ausging (s. Abbildung 20). Das Ergebnis variiert in den verschiedenen Erhebungsregionen, wobei die damit einhergehenden Mitnahmeeffekte in der Erhebungsregion SÜD mit 75 % deutlich über dem Durchschnitt lag und in der Erhebungsregion OST sowie im Gartenbau mit rund 45 % deutlich unter dem Durchschnitt. Es gab keinen

Fall, bei dem der Betriebsleiter ohne JLF/Startbeihilfe den Betrieb nicht gegründet oder übernommen bzw. fortgeführt hätte. Durch die nunmehr gegebene Bindung der JLF an eine Große Investition (mind. 50.000 € förderfähiges Investitionsvolumen) werden teilweise größere Investitionen vorgezogen oder mehrere kleinere Investitionen zusammengefasst, um in den Genuss der Förderung zu gelangen.

Abbildung 20: Beurteilung des Einflusses der Junglandwirteförderung auf die betriebliche Entwicklung durch die Betriebsleiter



Aus Sicht der Berater und Betreuer der süddeutschen Länder enthält die Junglandwirteförderung einen deutlichen Vorzieheffekt im Hinblick auf die Einbeziehung der Hofnachfolger in die Betriebsführung (s. Anhang 2.1, 2.2, 2.5 und 2.9a). Erkennbar werde dies z.B. daran, dass vielfach erst wenige Monate vor Antragstellung eine Familien-GbR gegründet wurde. Unklar bleibt jedoch der Nutzen dieses Vorzieheffektes, da aufgrund der Regelungen der Landwirtschaftlichen Sozialversicherung die Hofübergabe ohnehin Voraussetzung für die Gewährung der Altersrente darstellt. Darüber hinaus sollte es Ziel eines jeden Betriebsleiters sein, den Nachfolger frühzeitig in die Betriebsführung einzubeziehen, wenn die Fortführung des Betriebes angestrebt wird. Entscheidender Punkt bei der Bewertung ist jedoch, ob späte Hofübergaben überhaupt ein relevantes Problem darstellen, für dessen Lösung staatliche Eingriffe erforderlich und legitimierbar sind. Bislang wurden hierfür keine substantiierten Begründungen vorgebracht.

Die Berater in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen halten die JLF in der jetzigen Form für deutlich zu niedrig bemessen, wenn sie überhaupt einen nennenswerten Einfluss auf die Entscheidung zur Gründung oder Fortführung eines Betriebes haben soll (s. Anhang 2.6 und 2.11).

b) Existenzgründungsförderung

Die Förderung von Neueinsteigern in die Landwirtschaft spielte bei den befragten Betrieben gegenwärtig 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 Existenzgründung abgestimmte Befragung erfolgte nicht.

c) Fazit

Im früheren Bundesgebiet scheint die JLF von ihrer grundsätzlichen Ausrichtung her angesichts des notwendigen Strukturwandels nicht das geeignete Instrument zu sein, da es theoretisch einen zusätzlichen Anreiz für junge Menschen darstellt, einen Hof zu übernehmen. Ein diesbezüglicher Bedarf ist gegenwärtig nicht erkennbar. Aufgrund der relativ geringen Höhe der Förderung kann diese Maßnahme im Hinblick auf die strukturelle Entwicklung der Betriebe ohnehin nur marginale Wirkungen entfalten. Der vielfach genannte Vorzieheffekt bei der Einbeziehung der Hofnachfolger in die Betriebsleitung, die häufig durch die Gründung einer Familien-GbR erfolgt, ist hinsichtlich des davon ausgehenden strukturellen Effektes unklar.

In den Neuen Ländern kann die JLF ebenfalls nicht die bestehenden Nachfolgeprobleme in Großbetrieben lösen. Für die dort und auch in den mittleren und kleineren Betrieben herrschenden Verhältnisse scheint sie ohnehin zu niedrig bemessen zu sein.

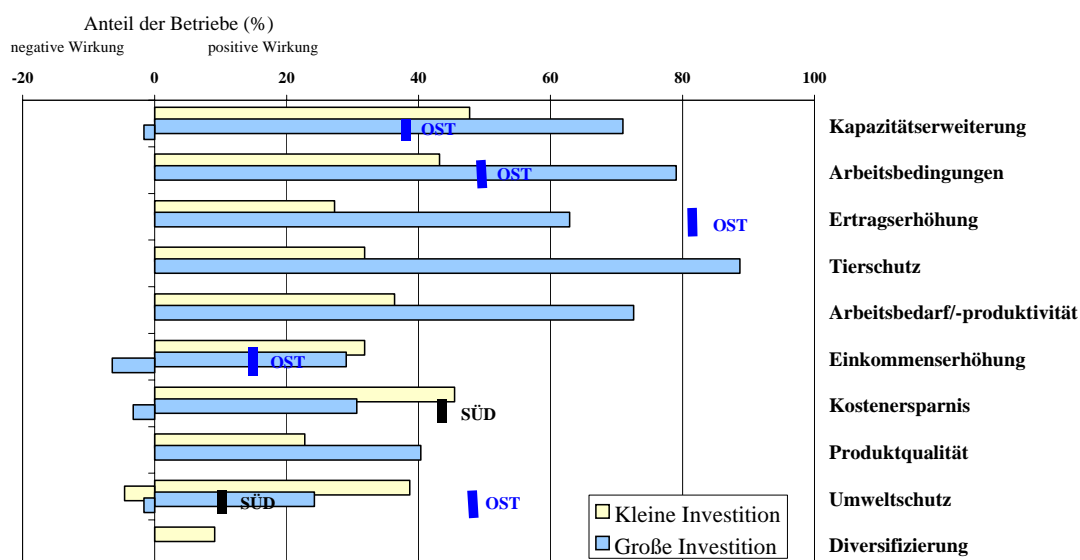
6 Gesamtbetrachtung

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.

6.1 Wirkungen der Investitionen im Überblick

Die vorangegangene Analyse der Wirkungen der geförderten Investitionen in den verschiedenen Dimensionen lässt sich wie folgt zusammenfassen (Abbildung 21):

Abbildung 21: Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Betriebsleiterbefragung in den Regionen SÜD, NORD und OST



n=106

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Die geförderten Betriebe realisieren in der großen Mehrzahl der Fälle **erhebliche Wachstums- und Produktivitätssteigerungen**. In der Erhebungsregion OST werden die Wachstumseffekte aufgrund der bereits vergleichsweise günstigen Betriebsgrößenstrukturen dagegen als deutlich geringer eingeschätzt. Überdurchschnittlich positive Effekte werden in der Region OST im Bereich Leistungs-/Ertragerhöhung und Umweltschutz erzielt.

Innerhalb der Regionen gibt es 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.

1. 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 Investitionen** an sich sind. D. h., selbst wenn die Investitionen ohne Förderung realisiert worden wären, hätten die Betriebe – soweit die Investition überhaupt getätigt worden wäre – diese positiven Wirkungen auch erzielt.
2. 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 der externen Rahmenbedingungen (z. B. Milchpreis, Witterung) nur sehr vage ermitteln; die präsentierten Zahlen sind daher mit Vorsicht zu interpretieren und müssen vor dem Hintergrund der allgemein negativen Entwicklung im Milchbereich bewertet werden. Unter Berücksichtigung dieser Beschränkungen zeigt die Befragung, dass knapp die Hälfte der geförderten Betriebe ihren Gewinn steigern konnte, wobei nur 45 % der Betriebsleiter dies unmittelbar der geförderten Investition zuschreiben. Es gibt aber auch Betriebe, die nach Durchführung der Großen Investition stagnieren (34 %) oder sogar einen Rückgang des Gewinns (20 %) hinnehmen mussten. Auch dies ist ein Indiz für bestehende Optimierungspotenziale bei der Auswahl der zu fördernden Unternehmen.
3. Positive **Beschäftigungseffekte**, z. B. durch Investitionen im Diversifizierungsbereich, spielen in den untersuchten Betrieben praktisch kaum eine Rolle.

6.2 Zufriedenheit der Landwirte mit der geförderten Investition

Eine Gesamtwürdigung der geförderten Investitionen aus der Sicht der Landwirte kann insbesondere mit Blick auf die begrenzte Datenlage in puncto betriebswirtschaftliche Erfolgsparameter weitere Hinweise bringen.

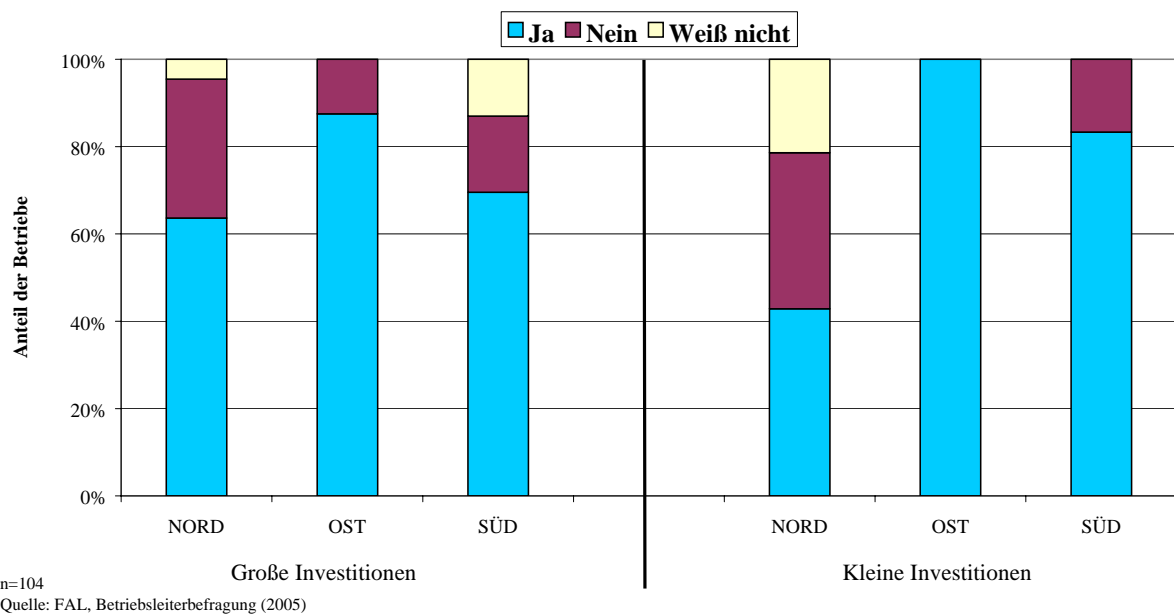
In den drei Erhebungsregionen würden knapp drei Viertel der befragten Betriebsleiter, die eine geförderte **Große Investition** durchgeführt haben, diese im Nachhinein wieder genauso vornehmen (s. Abbildung 22). In keinem Fall sind negative Erfahrungen mit der

Investition an sich oder der Förderung ein Grund für die Aussage, die Investition nicht unverändert wiederholen zu wollen. Während in den Regionen SÜD und NORD jeweils rund zwei Drittel die getätigten Investitionen wieder in identischer Weise durchführen würden, liegt dieser Anteil in der Region OST bei 87,5 %.

Von den 17 Betriebsleitern (27,4 %) mit Großen Investition, die etwas anders machen würden oder sich nicht sicher sind, hätte/n

- immerhin elf Betriebsleiter größer gebaut,
- fünf lediglich technische Änderungen vorgenommen,
- drei früher und einer später investiert,
- einer kleiner gebaut sowie
- eine Kleine Investition ohne Betreuung durchgeführt.

Abbildung 22: Würden befragten Betriebsleiter die geförderte Investition heute genauso wieder durchführen?



Die Investition an sich wird lediglich von zwei Betriebsleitern aus heutiger Sicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die Angaben der Betriebsleiter, heute größer bzw. früher zu bauen, kann als Indiz für die negative Wirkung der Begrenzung der Aufstockung durch die Förderrichtlinien interpretiert werden.

Auch die Tatsache, dass 77 % der Betriebe mit **Kleiner Investition** diese im Nachhinein unverändert durchgeführt hätten, zeigt die große Zufriedenheit mit den geförderten Investitionen. Hier gibt es zwischen den Regionen jedoch erhebliche Unterschiede: Während in

der Region OST alle Betriebsleiter unverändert investieren würden, liegt der entsprechende Anteil in der Region NORD lediglich bei 43 %. Letzteres erhält jedoch eine andere Bedeutung, wenn man die Gründe der Betriebe mit negativer oder ambivalenter Antwort näher betrachtet:

- Immerhin fünf Betriebsleiter erklären, sie hätten größer bauen sollen;
- vier Betriebsleiter geben an, sie hätten eine Große Investition anstelle einer Kleinen durchführen sollen;
- drei Betriebsleiter würden aus heutiger Sicht eine andere Finanzierung wählen;
- ein Betriebsleiter würde eine technisch ganz andere Lösung wählen (Fehlinvestition) und
- einer würde im Nachhinein eventuell ganz auf die Förderung verzichten.

Die einfacheren Förderkonditionen der Kleinen Investitionen scheinen manche Betriebsleiter dazu zu verleiten, anstelle der sinnvolleren Großen Investition eine Kleine durchzuführen.

Angesichts des erheblichen finanziellen Engagements der landwirtschaftlichen Unternehmer (durchschnittliches Investitionsvolumen ca. 333 000 €) – insbesondere bei den Großen Investitionen – kann die hohe Quote der Betriebsleiter, die geförderte Investition auch im Nachhinein wieder durchzuführen, als klares Indiz für die hohe Zufriedenheit mit dem geförderten Investitionsprojekt bewertet werden. Es ist davon auszugehen, dass die wirtschaftlichen und produktionstechnischen Ziele der investierenden Landwirte erreicht werden. Fehlinvestitionen existieren zumindest aus Sicht der befragten Betriebsleiter – mit einer Ausnahme – nicht.

6.3 Netto-Wirkungen der Investitionsförderung

In den bisherigen Betrachtungen wurden nur Brutto-Wirkungen betrachtet, d.h. es wurde dargestellt, was mit Förderung geschehen ist. Aussagen zur Wirkungseffizienz der Förderung können aber nur auf der Basis von Netto-Wirkungen getroffen werden. Diese entsprechen den Brutto-Wirkungen abzüglich der Wirkungen, die auch ohne Förderung eingetreten wären. Eine wissenschaftlich korrekte Ermittlung der Netto-Wirkungen der Investitionsförderung müsste die folgenden Faktoren ins Kalkül einzubeziehen:

1. In Folge einer Wachstumsförderung kommt es – wenn sie tatsächlich zusätzliches Wachstum induziert – bei den geförderten Betrieben zu einer zusätzlichen Nachfrage nach Produktionsfaktoren (v. a. Quoten und Land). D. h., unter sonst gleichen Bedingungen verteuern sich diese Faktoren für die nicht-geförderten Betriebe. Dies wiederum hat zur Folge, dass die ggf. ermittelten positiven Gewinn- und Einkommenswir-

kungen bei den geförderten Betrieben korrigiert werden müssen um die Gewinneinbußen der nicht-geförderten Betriebe aufgrund höherer Faktorpreise. Schließlich führt die Investition auch zu einer Stabilisierung oder sogar einer Ausweitung der Produktion bei nicht reglementierten Märkten, so dass grundsätzlich auch die Wirkungen auf die Verkaufspreise beachtet werden müssen.

2. Wenn und in dem Maß, wie die geförderten Investitionen ganz oder teilweise auch ohne die Förderung realisiert würden, können die ermittelten Wirkungen nicht (vollständig) der Förderung zugeschrieben werden, d. h. es gibt Mitnahmeeffekte.

Die unter (1.) genannten Effekte lassen sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht einfangen, weil dazu ein Sektormodell oder eine Erfassung der Wirkungen auf nicht-geförderte Betriebe erforderlich wäre. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese Effekte aufgrund der komplexen Zusammenhänge nur mit großem Aufwand bzw. ohnehin nur bedingt messbar wären.

Mit Blick auf (2.) liefert die Frage, ob und wie die Landwirte investiert hätten, wenn sie keine Förderung erhalten 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 nach dem ob die Befragten eine Kleine oder eine Große Investition durchgeführt haben. Wenn strategisches Verhalten das dominierende Motiv wäre, spricht zunächst nichts dafür, bei den Kleinen Investitionen anders zu antworten als bei den Großen. Tatsächlich gibt es hier aber sehr starke Unterschiede bei den Reaktionen der Landwirte.

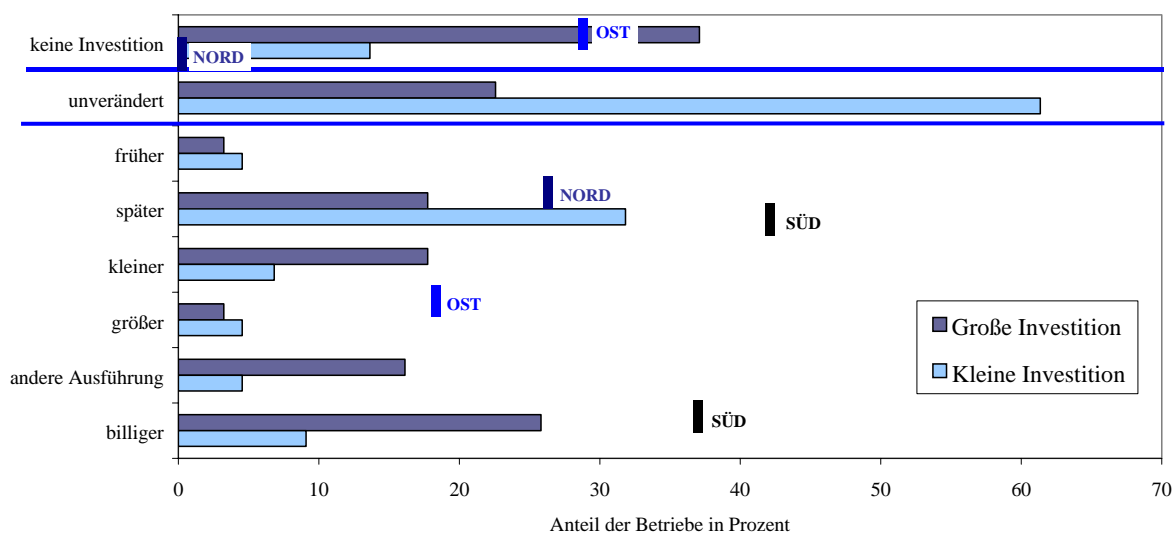
In Abbildung 23 sind die Reaktionen der Landwirte auf die skizzierte Frage dokumentiert (Mehrfachnennungen waren möglich). Es zeigt sich, dass nach Ansicht der Betriebsleiter

- 37 % der Großen Investitionen ohne AFP-Förderung nicht realisiert worden wären (Region OST 31 %); bei Kleinen Investitionen liegt dieser Anteil mit 14 % (Region NORD 0 %) erwartungsgemäß deutlich niedriger.
- Andererseits würde ein knappes Viertel der Großen Investitionen substanziell unverändert, aber zeitlich in einigen Fällen später und teilweise auch früher durchgeführt werden; der Rest der Investitionen würde strukturell anders (z.B. größer, kleiner, andere Ausführung) umgesetzt werden. Bei den Kleinen Investitionen liegt der Anteil

der Fälle mit strukturell unveränderter Umsetzung bei über 60 %, was auf einen erheblichen Mitnahmeeffekt bei dieser Form der Förderung hindeutet.

- Rund ein Viertel der Betriebsleiter mit Großen Investitionen hätte bei fehlenden Fördermitteln eine kostengünstigere Variante gewählt; der Anteil dieser Gruppe ist in der Region SÜD mit 37 % besonders hoch.
- 75 % der Betriebsleiter, die eine Kleine Investition durchgeführt haben, hätten diese auch ohne die Fördermittel unverändert durchgeführt, wobei dann häufig eine spätere Realisierung erfolgt wäre (Vorzieheffekt der Förderung).
- Der Vorzieheffekt ist bei Kleinen Investitionen mit rund einem Drittel der Fälle (Region SÜD 42 %) besonders ausgeprägt.
- Bemerkenswert ist zudem, dass in der Region NORD immerhin rund 19 % der Betriebsleiter mit einer Großen Investition ohne AFP-Förderung größer gebaut hätten.

Abbildung 23: Ex-post-Betrachtung der geförderten Investition durch die befragten Betriebsleiter im Fall „ohne Förderung“

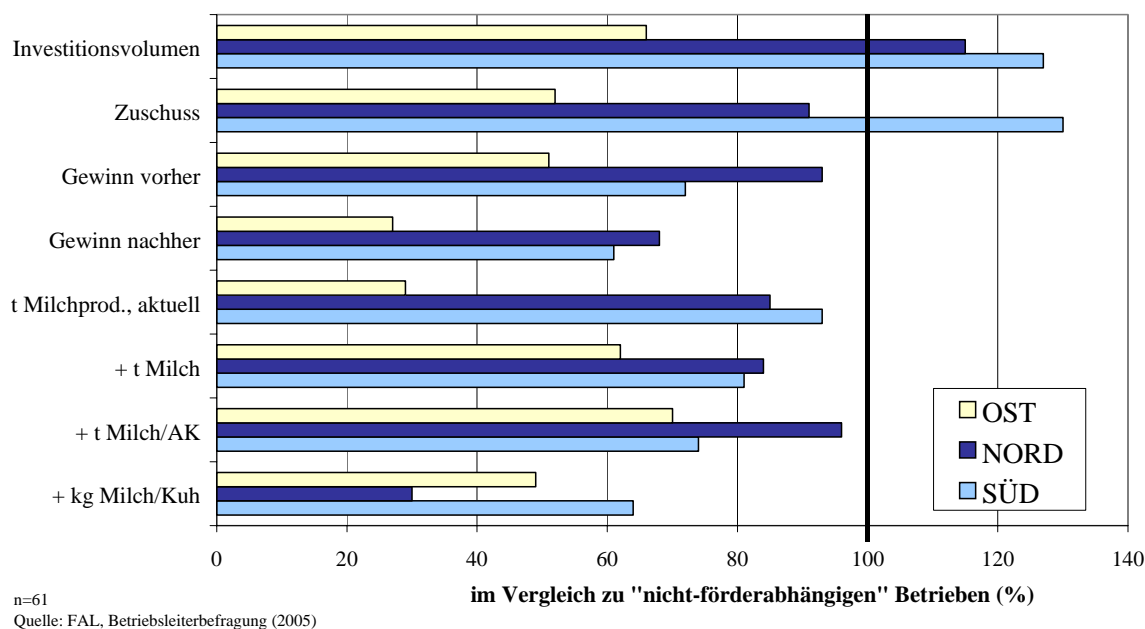


n=106

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Eine Gegenüberstellung der erhobenen Betriebe, 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: Wenn die Ausprägungen der hier gewählten Charakteristika der auch ohne Förderung investierenden Betriebe („nicht-förderabhängige“) gleich Hundert gesetzt werden, ergeben sich große Unterschiede zwischen den Erhebungsregionen, die im Vergleich in Abbildung 24 dargestellt sind.

Abbildung 24: Betriebe, die ohne Förderung **nicht** investieren würden (n=23) in Prozent vom Rest (n=38) in den drei Erhebungsregionen



Es zeigt sich, dass die ohne Förderung nicht investierenden Unternehmer („förderabhängige“) fast durchweg die weniger erfolgreichen und weniger dynamischen sind. In der Region SÜD realisieren die „förderabhängigen“ Unternehmen im Vergleich mit den „nicht-förderabhängigen“ Unternehmen

- ein um 27 % höheres Investitionsniveau,
- einen ca. 30 % höheren Subventionswert,
- **jedoch** nur ein Gewinn-Niveau nach der Investition von 61 % (vorher 70 %),
- eine Aufstockung der Kuhplätze um lediglich 80 %,
- eine um ein Viertel niedrigere Produktivitätssteigerung (t Milch/AK).

D. h., trotz der im Durchschnitt im Vergleich zu den nicht-förderabhängigen Unternehmen höheren Investitionsvolumina und der höheren Subventionswerte verbessern sich die wirtschaftlich und strukturell relevanten Parameter der förderabhängigen Unternehmen nur unterdurchschnittlich bzw. verschlechtern sich sogar (Gewinn). Vergleichbar, wenngleich weniger stark ausgeprägt, ist das Ergebnis bei den erhobenen Betrieben mit Großen Investitionen der Region NORD.

In der Region OST ergibt sich dagegen ein anderes Bild. Hier weisen die „förderabhängigen“ Unternehmen in Relation zur Vergleichsgruppe folgende Charakteristika auf:

- Investitionsvolumen von 66 % bei einem Zuschussniveau von lediglich 52 %;

- Gewinnniveau von 51 % vor und 27 % nach Durchführung der geförderten Investitionen;
- Geringerer Produktionszuwachs (62 % bei Milch) und deutlich geringerer Produktionsumfang (29 %);
- Geringerer Anstieg der Produktivität bei Milchleistung (49 %) und Milchproduktion je AK (70 %).

Insgesamt gelingt es den „förderabhängigen“ Betrieben nicht, die Gewinn- und Produktivitätslücke zu den „nicht-förderabhängigen“ Betrieben zu verringern. Es stellt sich somit die Frage, ob nicht eine stärkere Konzentration der Fördermittel auf die weniger oder nicht-förderabhängigen Betriebe im Hinblick auf die künftige Wettbewerbsfähigkeit der mittel- bis langfristig im Sektor verbleibenden Betriebe sinnvoller wäre.

Diese Ergebnisse sind aufgrund der geringen Fallzahl und der daraus resultierenden begrenzten Belastbarkeit sehr vorsichtig zu interpretieren. Da aber das grundsätzliche Ergebnismuster auch in den verschiedenen Erhebungsregionen ähnlich ist, spricht vieles für eine stärkere Konzentration der Fördermittel. Wenn Produktivitätssteigerung und Wachstum der Unternehmen das vorrangige Ziel der Förderung sein sollen, zeichnen sich hier deutliche Optimierungspotenziale ab.

6.4 Kleine Investitionen

Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, würde sich bei einem Fortfall der Förderung in fast zwei Dritteln (61,4 %) der Fälle mit Kleinen Investitionen keine Änderung bei den durchgeführten Investitionen ergeben, wenn man von den Vorzieheffekten absieht. Dies deutet auf ein erhebliches Ausmaß von Mitnahmeeffekten hin.

Zusätzlich durchgeführte Investitionen können trotz der geringen Volumina vor allem damit legitimiert werden, dass sie 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 jedoch kaum Anhaltspunkte dafür, dass Kleine Investitionen eine solche Wirkung in signifikantem Umfang entfalten. Eine Initialwirkung in Richtung einer Veränderung der betrieblichen Entwicklung war lediglich in zwei Fällen zu beobachten (jeweils Änderung der Vermarktung); ansonsten handelt es sich um konventionelle Wachstums- und Rationalisierungsinvestitionen. Lediglich in zwei der insgesamt 44 erhobenen Kleinen Fälle sind die fraglichen Investitionen nach Einschätzung der befragten Landwirte mit einem besonderen Risiko verbunden. Das einzige Indiz, das auf einen gewissen Innovationscharakter hindeutet, ist die Tatsache, dass in beiden Fällen in der Regi-

on noch kein vergleichbares Investitionsobjekt existiert und Berufskollegen das Investitionsobjekt besichtigt haben.

Bei 47 % der Betriebe mit Kleiner Investition wurden bzw. werden infolge der geförderten Investition Folgeinvestitionen durchgeführt. Das dabei durchschnittlich realisierte bzw. geplante Investitionsvolumen beläuft sich auf ca. 104 000 € (min. 7 500/max. 300 000 €). Von den Kleinen Investitionen steht rund die Hälfte (52 %) im Zusammenhang mit einer vorangegangenen umfangreicheren Investition, die überwiegend ebenfalls gefördert wurde. Die Kleinen Investitionen sind also oftmals nur ein Glied in einer Investitionskette, ohne Auslöser derselben zu sein.

Maschinen und Geräte des Außenbereiches (Stichwort Öko-Maschinen) sowie Biogas- und Photovoltaikanlagen sind nur in geringem Umfang in der Erhebungsstichprobe enthalten (v.a. Region OST). Diese wenigen Fälle bestätigen jedoch die hier beschriebene skeptische Bewertung der Initialwirkung derartiger Investitionen. Weder werden die Objekte als besonders risikobehaftet eingeschätzt, noch entfalten sie eine regionale Ausstrahlung. Lediglich für den Fall der Anschaffung von Mulchsaatgeräten können relevante betriebliche Umstrukturierungen nachgewiesen werden; sie ergeben sich, wenn die gesamte betriebliche Mechanisierung auf pfluglose Bodenbearbeitung umgestellt wird.

Auch die Berater haben insbesondere den innovativen Charakter von Spritzen mit Abdriftvorrichtung und speziellen Spritzdüsen, Schleppschläuchen in der Gülleausbringung sowie von Photovoltaik-Anlagen bezweifelt. Lediglich bei Biogasanlagen kann aufgrund des größeren Know-hows, das im Umgang mit dieser neuen Technik benötigt wird, nach Einschätzung der Berater zu Beginn der Programmperiode (2000 bis 2006) durchaus noch davon ausgegangen werden, dass Investitionen mit Pilotcharakter gefördert wurden.

Sowohl bei Biogasanlagen als auch bei Mulchsaatgeräten haben sich zwischenzeitlich verstärkte betriebswirtschaftliche Anreize zu ihrer Einführung ergeben, so dass die ursprünglich vielleicht vorhandene Initialwirkung der Förderung entfällt: Für Biogasanlagen erfolgte eine deutliche Anhebung der Einspeisevergütung und die wirtschaftliche Attraktivität der Mulchsaatgeräte ist insbesondere durch den partiellen Wegfall der Dieselkraftstoff-Verbilligung gestiegen. Die Nachfrage nach Biogasanlagen ist mittlerweile so stark, dass die Anlagenbauer die Preise spürbar angehoben haben (Spandau, 2005, S. 41) und eine zusätzliche Förderung voraussichtlich zu weiteren Überwälzungseffekten führen würde. Ohnehin werden Biogasanlagen mittlerweile in einer Größe erstellt, bei denen eine Förderung im Rahmen von Kleinen Investitionen keinen großen Subventionseffekt mehr hätte. Einige Länder (z.B. Baden-Württemberg, Bayern) haben aus diesen Gründen die AFP-Förderung von Biogasanlagen eingestellt oder deutlich reduziert.

Exkurs 1:

Förderwirkungen im Zierpflanzenbau

Die anhand der Betriebserhebungen ermittelten Förderwirkungen bei Zierpflanzenbetrieben mit Großen Investitionen im Bereich der Gewächshausproduktion werden in diesem Exkurs in Anlehnung an die thematische Struktur des vorangegangenen Kapitels 6 zusammenfassend dargestellt. Die nachfolgend beschriebenen Förderwirkungen basieren auf Befragungen von Betriebsleitern am Niederrhein (n=22; Fragebogen s. Anhang 1.1). Darüber hinaus wurden Informationen aus einem Workshop mit Beratern für den Zierpflanzenbau aus Nordrhein-Westfalen herangezogen (s. Anhang 2.8). Da der Zierpflanzenbau auch im AFP der Freien und Hansestadt Hamburg eine erhebliche Rolle spielt, werden die derart ermittelten Investitionswirkungen Einschätzungen von Beratern für Investitionen im Zierpflanzenbau aus Hamburg gegenübergestellt. Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Regionen besteht darin, dass die Betriebe am Niederrhein relativ große und spezialisierte Strukturen in einem Agglomerationsgebiet aufweisen, während die Betriebe in den Hamburger Vier- und Marschlanden in einem kleinstrukturiertem Gebiet mit zementierten Strukturen angesiedelt sind.

(0) Beschreibung der untersuchten Betriebe und Investitionen

Von den erhobenen 22 Zierpflanzenbaubetrieben betreibt über 80 % eine Topfpflanzenproduktion. Dabei stellen die Beet- und Balkonpflanzen die größte Produktgruppe. Die anderen Betriebe haben sich auf die Produktion von Schnittrosen spezialisiert.

Die Betriebe haben im Durchschnitt eine landwirtschaftliche Nutzfläche von rund 3,8 ha (Schwankung von 0,65 ha bis 11 ha). Die Gewächshausfläche schwankt in den befragten Betrieben zwischen 0,4 ha und 2 ha, im Mittel 1,1 ha. Der Anteil der Gewächshausfläche an der insgesamt bewirtschafteten Nutzfläche der Betriebe beträgt im Mittel gut 40 %. Er schwankt zwischen knapp 10 % und 100 % sehr stark und ist von der Spezialisierung der Produktion abhängig. Die meisten der befragten Betriebe sind familiär strukturiert und haben nur einige außerfamiliäre Arbeitskräfte. Im Mittel arbeiten etwa 6,5 Vollarbeitskräfte in den Betrieben. Der Besatz an Vollarbeitskräften schwankt von 2,5 bis 17. Darunter sind viele Saisonarbeitskräfte. Nach Einschätzung der Berater aus Nordrhein-Westfalen spiegeln die untersuchten Betriebe die Verhältnisse aller geförderten Zierpflanzenbaubetriebe am Niederrhein gut wider.

Die befragten Betriebsleiter gaben an, dass in ihren Betrieben in den vergangenen 15 Jahren bis zu sechs größere Investitionen (>50.000 €) in der Gewächshausproduktion getätigt wurden. Dabei handelte es sich überwiegend um Wachstumsinvestitionen. Häufig wurden nach einem Generationswechsel in der Betriebsführung mit größeren Investitionen im Abstand von zwei bis vier Jahren, begünstigt durch hohe Erzeugerpreise (Niehuis, 2005), eine intensive strukturelle Entwicklung vollzogen. Oftmals wurden nur wenige der getätigten Investitionen gefördert, da das AFP von den Betriebsleitern als zu unflexibel

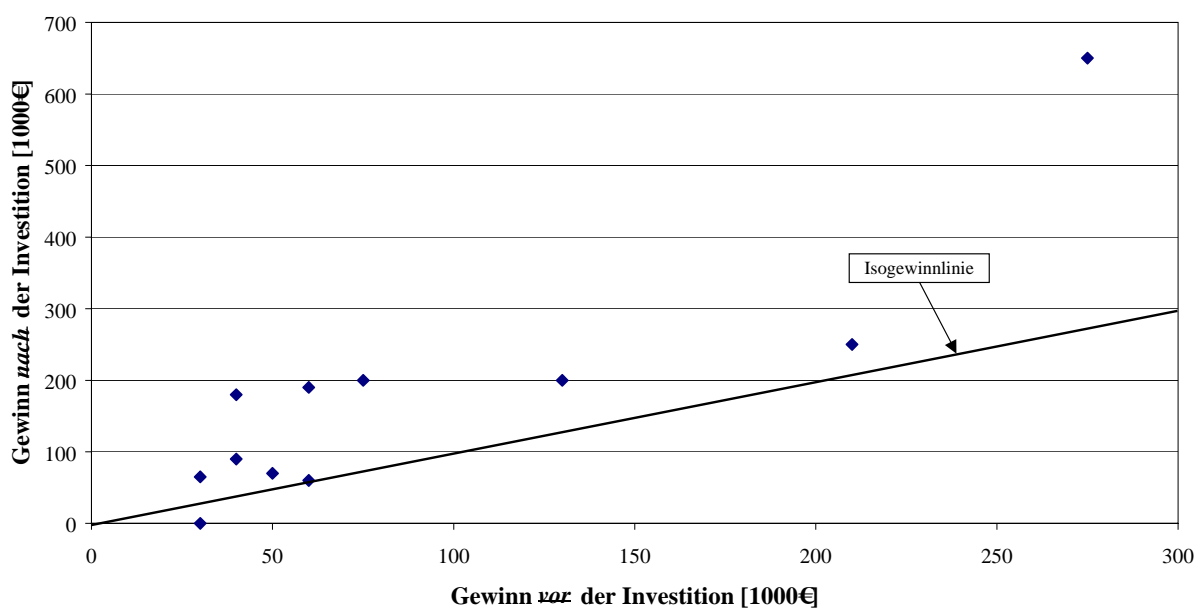
und zu aufwändig angesehen wird. Die geförderten Investitionen waren i.d.R. für die Betriebe überdurchschnittlich kapitalintensiv, z.B. Erneuerung des Kesselhauses oder eine Umstellung der Bewässerung auf das Ebbe-Flut-System zusätzlich zur Gewächshausenerweiterung. Aus diesem Grund wurde die Inanspruchnahme einer Förderung als lohnend angesehen.

Die geförderten Gewächshausbauten sind durch einen hohen technischen Standard gekennzeichnet. Die Investitionssummen schwanken zwischen 75.000 € und 700.000 € (im Mittel etwa 250.000 €) für einen Zuwachs an Bruttoproduktionsfläche unter Glas von durchschnittlich gut 2.500 m² (Schwankungsbereich 1.000 m² bis 6.000 m²). Vielfach wurden Arbeitshallen und Sozialräume in die Bauten integriert und Kesselhäuser samt Ausstattung neu gebaut. In vier Förderfällen wurden Bewässerungssysteme im gesamten Betrieb auf Ebbe-Flut-Systeme umgestellt. Energiesparende Maßnahmen wie z.B. Energieschilder, Stehwandabschirmung, Hebe-Senk-Heizung, Klimacomputer und Ebbe-Flut-Bewässerung wurden installiert und je nach Bedarf miteinander kombiniert. In gut einem Viertel der geförderten Investitionen wurde die Nettoproduktionsfläche durchschnittlich von 78 % auf 88 % erhöht. Oft wurde mit den geförderten Investitionen die in Altgewächshäusern schon vorhandene Technik fortgeführt, was die allgemein hohe technische Ausstattung auch der Altgewächshäuser in den Zierpflanzenbaubetrieben am Niederrhein widerspiegelt.

(1) Einkommenswirkungen

Hinsichtlich der strukturellen Entwicklung ihrer Betriebe zeigte sich der Großteil (über 80 %) der befragten Zierpflanzenproduzenten zufrieden; außerdem geben rund 70 % der befragten Betriebsleiter an, mit der Einkommensentwicklung zufrieden zu sein. Der durchschnittlich vor Durchführung der geförderten Investitionen erzielte Gewinn der Zierpflanzenbaubetriebe belief sich auf 95.000 €/Jahr; dabei streuen die Einzelergebnisse zwischen 30.000 und 275.000 €/Jahr relativ stark (Abbildung 25). Fast alle Betriebe, die Angaben zum Gewinn machten, konnten ihr Gewinnniveau im Zuge der geförderten Investition erhöhen. Nach Umsetzung der geförderten Investitionen stieg der betriebliche Gewinn im Durchschnitt deutlich an und erreichte ein Niveau von durchschnittlich 150.000 €/Jahr (+58 %). Dieses Ergebnis wird allerdings durch einen Betrieb mit einem weit überdurchschnittlichen Gewinn von 650.000 €/Jahr nach Durchführung der Investition verzerrt. Doch auch ohne diesen Ausreißer verbleibt ein deutlicher Gewinnanstieg um durchschnittlich etwa 15.000 €/Jahr auf rund 110.000 €/Jahr.

Abbildung 25: Gewinn in Zierpflanzenbaubetrieben am Niederrhein vor und nach den geförderten Investitionen



n=10

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Im Gegensatz zu dieser insgesamt recht positiven Einschätzung der befragten Betriebsleiter wird die strukturelle und einkommensbezogene Entwicklung der mit dem AFP geförderten Betriebe von Fachberatern weniger positiv beurteilt (s. Anhang 2.8). Dies führen die Berater vor allem auf das weiter gewordene Umsatz-Gewinn-Verhältnis zurück, das ein deutliches Wachstum erforderlich macht, um den bestehenden Gewinn halten oder steigern zu können. Für die größeren Betriebe werden Einkommenslage und -erwartungen jedoch durchaus positiv beurteilt. Die Fachberater in Hamburg gehen davon aus, dass der Gewinn der Zierpflanzenbaubetriebe auch nach Durchführung der geförderten Investitionen mittelfristig überwiegend konstant bleibt; sie führen dies im Wesentlichen auf die fehlenden Wachstumseffekte zurück (s. Anhang 2.4).

(2) Steigerung der Arbeitsproduktivität

Die Aufwendungen für Arbeit und Heizmaterial zählen zu den größten Kostenfaktoren in der Zierpflanzenproduktion unter Glas (ZBG, 2004a). Aus diesem Grund werden mit Investitionen in Gewächshausbauten neben der Ausdehnung der Produktionsfläche insbesondere die Ziele verfolgt, die Arbeit zu rationalisieren und den Heizmaterialeinsatz effizienter zu gestalten.

Energieproduktivität

Um die spezifischen Heizkosten zu reduzieren, existieren unterschiedliche Ansätze. Einerseits kann der flächenbezogene Einsatz an Heizmaterial durch energiesparende Maßnah-

men gesenkt werden. Andererseits besteht die Möglichkeit, über eine intensivere Flächennutzung, d.h. über eine Erhöhung der Flächenproduktivität, den Energiebedarf je Produkteinheit zu senken und damit die Energieeffizienz zu erhöhen. Darüber hinaus kann durch eine Erzeugung anderer Produkte eine höhere Wertschöpfung je eingesetzter Einheit an Heizenergie generiert werden.

Über 90 % der erhobenen Betriebe nutzten Möglichkeiten zur Energieeinsparung in ihren geförderten Gewächshausbauten. Trotzdem wird nur in knapp 60 % der erhobenen 22 Betriebe die Heizenergie effizienter genutzt als es vor der Investition der Fall war. Der Grund dafür ist der schon sehr hohe technische Standard in den Altgewächshäusern. Häufig werden verschiedene Technologien zur Verringerung des Energieeinsatzes miteinander kombiniert. Der Anstieg in der Effizienz der Nutzung von Heizenergie ist in sechs Betrieben (knapp 30 %), in denen die Nettoproduktionsfläche im Vergleich zu den schon im Betrieb vorhandenen Gewächshäusern erhöht wurde, auch einer verbesserten Flächenausnutzung zuzuschreiben. Darüber hinaus wurden mit der Inbetriebnahme der Investition häufig Optimierungen im Flächenmanagement im Unterglasbereich vollzogen, die aber oft auch ohne Investitionen hätten realisiert werden können.

Der Heizmitteleinsatz schwankt in Abhängigkeit von dem Anbauprogramm und der Größe der Gewächshausfläche sehr stark zwischen den Betrieben. Insgesamt ist durch die Investitionen der durchschnittliche Heizmittelbedarf trotz einer in den meisten Betrieben effizienteren Energienutzung von etwa 120.000 l/Jahr auf knapp 150.000 l/Jahr Heizöl EL²¹ gestiegen. Dies entspricht einer Erhöhung des Aufwandes für Heizmaterial um knapp 10.000 €/Jahr. Ursache dafür ist der Anstieg der Unterglasfläche.

Auch der Aufwand für den Heizmitteleinsatz in Relation zur Gewächshausfläche schwankt stark zwischen den befragten Betrieben. Er erreicht vor der Investition durchschnittlich ein Niveau von 4,32 €/m² Unterglasfläche bei einem Schwankungsbereich von ungefähr 1,6 €/m² bis 9,7 €/m². Aufgrund der Investition ist er im Durchschnitt minimal um 10 ct/m² auf 4,22 €/m² gesunken (Schwankungsbereich: 0,95-9,60 €/m²).

Die Angaben der Betriebsleiter zu den Wirkungen der energiesparenden Maßnahmen bei geförderten Großen Investitionen wurden prinzipiell durch die in beiden Regionen tätigen Fachberater bestätigt.

Arbeitsproduktivität

Die meisten der befragten Betriebsleiter konstatieren eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität in ihren Betrieben durch die geförderte Investition. 14 Betriebe (rund 60 %) haben

²¹ In den befragten Betrieben wurde Heizöl (extraleicht) und Gas zur Befuerung ihrer Heizkessel eingesetzt. Bei der Umrechnung wurde unterstellt, dass 1 l Heizöl (extraleicht) 1 m³ bzw. 10 kWh Gas entspricht (v. Elsner, 2005). Außerdem wurde ein Heizölpreis von 0,3075 €/l angenommen, was dem Durchschnittswert von 2003 entspricht (BMVEL, 2004).

die Ausdehnung ihrer Produktionskapazitäten mit etwa dem gleichen Einsatz an Arbeitskräften erreicht. Dies gelang im Wesentlichen durch eine Verbesserung des innerbetrieblichen Transportes, z.B. durch den Bau eines Verbinders oder einer Arbeitshalle, durch den Ersatz mehrerer alter, kleiner Gewächshäuser durch neue, größere oder durch die Anschaffung von Förderbändern. Insbesondere die Effekte der Investition auf die Verbesserungen der innerbetrieblichen Logistik werden aus Sicht der Fachberater in Nordrhein-Westfalen von vielen Betriebsleitern unterschätzt (s. Anhang 2.8).

Unter der restriktiven Annahme, dass in anderen Produktionszweigen der Betriebe keine erheblichen Änderungen stattfanden, kann auch die Arbeitsproduktivität berechnet werden. Sie konnte durch die geförderte Investition im Durchschnitt aller Betriebe um etwa 1.600 EQM je Voll-AK, d.h. 80 m² Unterglasfläche je Voll-AK, bei einem Niveau von etwa 42.400 EQM/Arbeitskraft nach der Investition erhöht werden. Im Durchschnitt der rheinländischen Topfpflanzenbetriebe bewirtschaftete eine Vollarbeitskraft in den Jahren 2000 bis 2002 rund 36.000 bis 38.800 EQM. Bei den erfolgreichen Betrieben schwankte die Arbeitsproduktivität etwa zwischen 43.000 EQM je Arbeitskraft und 51.000 EQM je Arbeitskraft. Damit erreicht die Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe knapp die des besten Drittels der Topfpflanzenbetriebe im Rheinland, so dass davon ausgegangen werden kann, dass tendenziell eher erfolgreiche Betriebe gefördert werden. In Schnittblumenbetrieben schwankte sie in recht engen Grenzen um 43.000 EQM je Arbeitskraft (ABG, versch. Jg.; ZBG, 2004).

Für die Betriebe in den Hamburger Vier- und Marschlanden sind tendenziell ähnliche Entwicklungen anzunehmen, jedoch in geringerer Intensität.

(3) Verbesserung der Produktqualität

Knapp 75 % der befragten Betriebsleiter (16 Betriebe) verbesserten nach eigener Ansicht durch die Investition die Qualität ihrer Produkte. Gründe dafür sind hauptsächlich Optimierungen in der Klimaführung durch den Einsatz moderner Klimacomputer, wodurch eine gleichmäßigere Kulturentwicklung und damit die Produktion einer gewünschten Qualität zu einem geplanten Termin möglich wurden. Außerdem konnten durch eine gleichmäßigere Bewässerung, hervorgerufen z.B. durch eine Umstellung auf Ebbe-Flut-Bewässerung, sogenannte Randeffekte vermindert und damit in einigen Betrieben der Anteil an verkaufsfähiger Ware erhöht werden. In einem Betrieb, der Schnittrosen erzeugt, führte der Bau einer Arbeitshalle im Gewächshaus dazu, dass die Weiterverarbeitung unter kontrollierten Bedingungen erfolgt und dadurch die Qualität der Ware verbessert wird.

In rund einem Drittel der erhobenen Betriebe konnte der Anteil an verkaufsfähiger Ware erhöht werden. Dies beschränkt sich in diesen Betrieben teils aber auf nur einige wenige Kulturen oder ausschließlich auf die Jungpflanzenproduktion.

Die Qualitätsverbesserungen schlagen sich i.d.R. nicht in höheren Erzeugerpreisen nieder. Die Betriebsleiter und die Berater betonen aber, dass sie den Absatz sichern.

(4) Schaffung und Erhalt von Arbeitsplätzen

Die Verbilligung von Kapital durch die Investitionsförderung führt tendenziell zu einer Substitution von Arbeit durch Kapital und setzt damit Arbeitskräfte frei. Außerdem ist mit dem Einsatz von zusätzlichem Kapital in der Regel ein technischer Fortschritt verbunden, der häufig arbeitssparend wirkt, d.h. die Arbeitsproduktivität erhöht. Obwohl der Zierpflanzenmarkt nicht durch ein Quotensystem reglementiert ist, können Betriebe auch hier nur dann deutliche Wachstumsschritte realisieren, wenn dadurch Produktionsanteile in anderen Unternehmen verdrängt werden, da der Zierpflanzenmarkt nur geringfügig wächst (Niehuis, 2005).

In den meisten Betrieben wird versucht, die vergrößerte Produktionsfläche mit demselben oder im Vergleich zur Flächenausdehnung unterproportional erhöhtem Arbeitseinsatz zu bewirtschaften. In gut der Hälfte der erhobenen Betriebe (55 %) wurden trotz der Rationalisierungseffekte infolge des Betriebswachstums in geringem Ausmaß zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt. In diesen Betrieben wurden zwischen 0,3 und 3,0 Arbeitskräfte neu beschäftigt, was im Durchschnitt aller Betriebe etwa 0,75 Arbeitskräften und im Mittel der einstellenden Betriebe rund 1,5 Arbeitskräften entspricht. Die Einstellungen erfolgen vornehmlich im Bereich gering qualifizierter Saisonarbeitskräfte, die in Arbeitsspitzen eingesetzt werden.

Im Zierpflanzenbau unter Glas herrscht seit jeher ein intensiver internationaler Wettbewerb. Dies gilt insbesondere für die Betriebe am Niederrhein, die mit niederländischen Produzenten in direkter Nachbarschaft konkurrieren. Das i.d.R. starke Wachstum der Unterglasfläche der untersuchten Zierpflanzenbaubetriebe führt durch eine Verbesserung der Kostenstrukturen und einer Sicherung des Absatzes zu einer Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Als Folge davon sieht die Hälfte der befragten Betriebsleiter die Arbeitsplätze in ihren Betrieben durch die geförderte Investition als sicherer an, als dies ohne Investition der Fall gewesen wäre. Allerdings wurde seitens der Betriebsleiter häufig darauf verwiesen, dass für eine Sicherung des Betriebes und damit der Arbeitsplätze die gesamte Betriebsentwicklung und nicht eine einzelne Investition ausschlaggebend ist. Somit leistet die Investitionsförderung lediglich einen gewissen Beitrag zur Arbeitsplatzsicherung.

(5) Schutz von Umweltgütern

Im Zierpflanzenbau gibt es im Gegensatz zur Landwirtschaft keine über das Fachrecht hinausgehenden Förderbedingungen im AFP.

Die stärksten Umwelteffekte der geförderten Investitionen in der Zierpflanzenproduktion unter Glas sind im Bereich des Primärenergieverbrauchs zu verzeichnen, die schon durch rein ökonomische Zwänge angestrebt werden. Durch den starken Anstieg der Energiepreise in der jüngeren Vergangenheit suchen die befragten Betriebsleiter aktiv nach Möglichkeiten, die eingesetzte Heizenergie effizienter zu nutzen (s. Punkt 2 des Exkurses). Die geförderten Investitionen führten in vielen Betrieben zu einer Verringerung des Heizener-

gieeinsatzes je Produkteinheit, d.h. zu einer effizienteren Heizenergienutzung. Allerdings ist der absolute Energieverbrauch in den meisten Betrieben durch das Wachstum der Produktionsfläche bisweilen deutlich gestiegen. Ob durch die geförderten Investitionen sektorbezogen der Energieeinsatz verringert wird, kann auf der verfügbaren Datenbasis nicht geklärt werden. Bei einem begrenzten Absatzmarkt für Topfpflanzen erscheint es allerdings plausibel, dass das Wachstum der geförderten Betriebe eine Produktionsverringering in anderen Betrieben mit möglicherweise älterer Technologie und damit weniger effizientem Energieeinsatz zur Folge hat, was auch einen positiven Nettoeffekt bei dem Einsatz von Heizenergie vermuten lässt.

In vielen Zierpflanzen erzeugenden Betrieben wurde im Rahmen der Investition die Nutzung von Regenwasser zu Bewässerungszwecken ausgedehnt, da das auf Gewächshausdächern gesammelte Regenwasser i.d.R. für die Bewässerung eingesetzt wird. Außerdem wurden in 45 % der Betriebe (10 Betriebe) geschlossene Bewässerungssysteme installiert, wodurch aufgrund der genaueren Wasserdosierung nicht nur eine geringere Beregnungsmenge, sondern auch weniger Dünger eingesetzt werden. Allerdings bestand in sechs dieser 10 Betriebe das geschlossene Bewässerungssystem auch schon in den Altgewächshäusern, so dass in diesen Betrieben keine produktbezogenen Veränderungen erzielt wurden. Zehn Betriebsleiter konstatierten einen verringerten Pflanzenschutzmitteleinsatz durch die Investition. Die Verringerung wurde im Wesentlichen durch eine optimierte Klimasteuerung und die Abwendung von der Überkopfbewässerung verursacht.

Die Situation in den Zierpflanzenbaubetrieben in Hamburg ist ähnlich einzuschätzen.

(6) Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Auch in den Zierpflanzenbaubetrieben hat die Arbeitserleichterung eine hohe Bedeutung, da hier viele Arbeiten in gebückter Haltung durchgeführt werden müssen.

Ergebnisse für den Zierpflanzenbau

Die Arbeitsbedingungen sind durch Investitionen in die Gewächshausproduktion im Zierpflanzenbau in 30 % der Betriebe (7 Fälle) durch die Ausdehnung bereits im Betrieb vorhandener Technik auch nach Umsetzung der geförderten Investitionen gleich geblieben. In jeweils drei Betrieben wurden die Arbeitsbedingungen durch eine Verringerung gebückt durchzuführender Arbeiten und eine Reduzierung der Arbeiten im Freien und damit einhergehendem Schutz vor Wind, Regen und Sonneneinstrahlung verbessert. Außerdem führte eine Optimierung des innerbetrieblichen Transports in einigen Betrieben zu einer Verringerung körperlich schwerer Arbeiten. Ein Beispiel hierfür ist der Einsatz von Transportbändern zum Transport getopfter Ware. Insgesamt wurden die Arbeitsbedingungen in rund 70 % der Betriebe durch die geförderten Investitionen verbessert (s. Abbildung 26).

(7) Gesamtbetrachtung der Wirkungen

Im folgenden Abschnitt wird ausgehend von einer Zusammenfassung der bisher analysierten Bruttowirkungen der geförderten Investitionen zunächst die Zufriedenheit der in die Befragung einbezogenen gärtnerischen Unternehmer mit den geförderten Projekten beschrieben und bewertet. Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie eine Ermittlung und Bewertung der Nettoeffekte der Förderung erreicht werden kann und welche Anhaltspunkte es aufgrund der Befragungsergebnisse hinsichtlich der Nettowirkungen der Förderungen gibt.

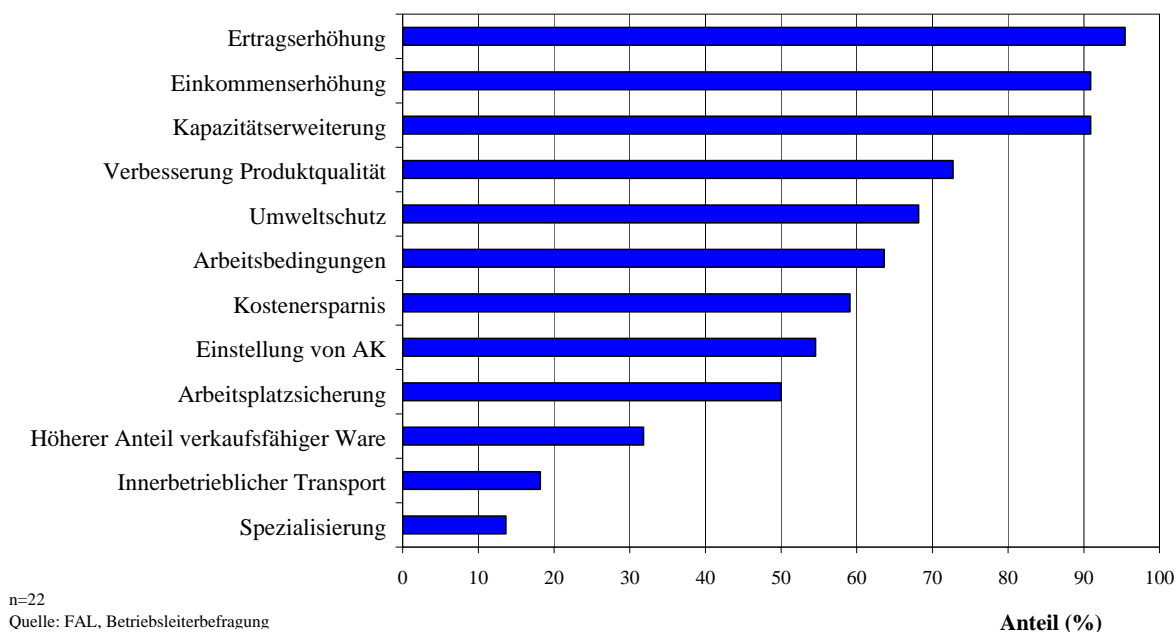
Wirkungen der Investitionen im Überblick

Die vorangegangene Analyse der Wirkungen der geförderten Investitionen in den verschiedenen Dimensionen lässt sich wie folgt zusammenfassen (s. Abbildung 26):

1. Die für eine Große Investition in Gewächshausbauten geförderten Zierpflanzenbaubetriebe wachsen. Unterschiede zwischen beiden Regionen sind in der Wachstumsintensität auszumachen. Die größeren Wachstumsschritte werden am Niederrhein vollzogen. Fortschritte werden auch bei der Arbeits- und der Heizenergieproduktivität erzielt. Dies ist sowohl in den Betrieben am Niederrhein als auch in der Freien und Hansestadt Hamburg der Fall, hier allerdings weniger ausgeprägt.
2. Die mit Hilfe der Investitionen erzielten Einkommenseffekte lassen sich aufgrund der Datenlage (vor allem fehlende oder ungenaue Angaben zu Gewinn und Einkommen) sowie aufgrund der Änderung externer Rahmenbedingungen (insbesondere die Erzeugerpreise) nur sehr vage ermitteln. Die präsentierten Zahlen sind daher mit großer Vorsicht zu interpretieren. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung zeigt die Befragung am Niederrhein, dass über 90 % der mit einer Großen Investition geförderten Betriebe ihren Gewinn steigern konnten. Es gibt aber auch Betriebe, die nach Durchführung der Großen Investition stagnieren oder sogar einen Rückgang des Gewinns hinnehmen mussten. Dies ist ein Indiz für bestehende Optimierungspotenziale bei der Auswahl der zu fördernden Unternehmen. Im Gegensatz dazu steht in den Hamburger Vier- und Marschlanden die Gewinnsicherung im Vordergrund.
3. Die große Mehrzahl der geförderten Investitionen im Zierpflanzenbau hat positive Wirkungen in den Bereichen Qualität, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz erzielt. Gleichwohl wurde aber deutlich, dass diese Wirkungen überwiegend Kuppelprodukte von Investitionen sind, die auch aus rein wirtschaftlichem Interesse realisiert würden. Das bedeutet, dass diese positiven Wirkungen ebenso bei all jenen Investitionen erzielt worden wären, die auch ohne Förderung umgesetzt worden wären.
4. Positive Nettoeffekte auf die Beschäftigung spielen in den hamburgischen Zierpflanzenbaubetrieben praktisch keine Rolle. Im Gegensatz dazu ist die Anzahl der Beschäftigten in den Betrieben am Niederrhein geringfügig angestiegen, in Einzelfällen sogar

erheblich. Allerdings werden überwiegend gering qualifizierte Arbeitskräfte eingestellt.

Abbildung 26: Positive Wirkungen der geförderten Investitionen in Zierpflanzenbaubetrieben am Niederrhein



Zufriedenheit mit den geförderten Investitionen

In den geförderten Zierpflanzenbaubetrieben am Niederrhein würde jeder Betriebsleiter in der ex post Betrachtung die Investition wiederholen. Auch für Hamburg wird davon ausgegangen, dass es im Nachhinein eine hohe Zufriedenheit mit der geförderten Investition gibt, jedoch nicht in einem vergleichbar hohen Maß wie am Niederrhein. Die Berater der Freien und Hansestadt Hamburg schätzen den Anteil der Betriebe, die auch in der ex post Betrachtung die Investition wiederholen würden auf etwa 75 %.

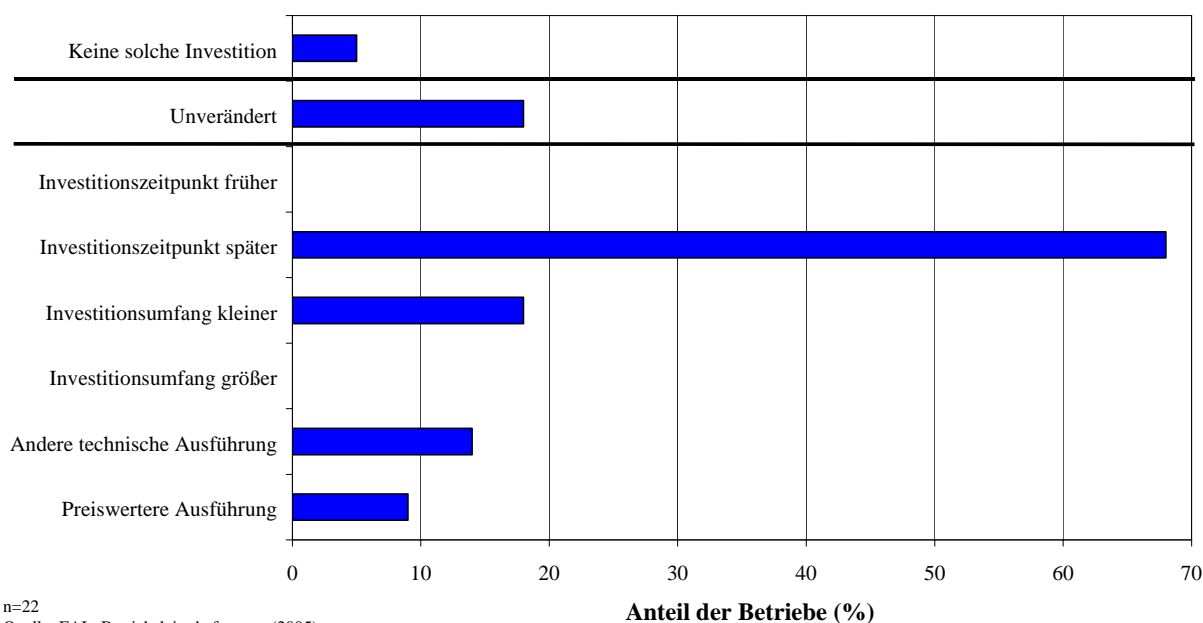
Angesichts des erheblichen finanziellen Engagements der Unternehmer, am Niederrhein rund 250.000 € (Schwankungsbereich 75.000 bis 700.000 €) sowie in den Vier- und Marschlanden Hamburgs meist zwischen 100.000 € und 200.000 € (s. Anhang 2.4), muss die Bereitschaft zur Wiederholung der Investition als klares Indiz für eine hohe Zufriedenheit Seitens der Betriebsleiter mit dem geförderten Investitionsprojekt bewertet werden. Es ist davon auszugehen, dass die wirtschaftlichen und produktionstechnischen Ziele der investierenden Unternehmer erreicht werden. Fehlinvestitionen existieren zumindest aus Sicht der befragten Betriebsleiter nur selten.

Nettowirkungen der AFP-Förderung

Für die Ermittlung der Nettowirkungen der AFP-Förderung wurden die Betriebsleiter der geförderten Zierpflanzenbaubetriebe am Niederrhein gefragt, wie sie sich aus der Ex-post-Perspektive in einer Situation ohne AFP-Förderung verhalten hätten. Dabei konnten folgende Reaktionsweisen der Betriebsleiter identifiziert werden (s. Abbildung 27; Mehrfachnennungen waren möglich):

- Lediglich 5 % der Investitionen wären ohne Förderung unterblieben. Dagegen wären knapp 20 % der geförderten Investitionen technisch, zeitlich und im Investitionsvolumen unverändert umgesetzt worden.
- Wenn aufgrund des Wegfalls der Förderung eine Modifikation erwogen wurde, bestand diese vor allem in einer zeitlichen Verzögerung bzw. einer schrittweise Umsetzung der Investition (68 %). Eine Verringerung des Investitionsumfangs wurde nur von rund 20 % der Befragten in Erwägung gezogen. Manche Betriebsleiter (knapp 10 %) gaben an, dass sie eine preiswertere Ausführung des Objekts gewählt hätten.
- Dass über 80 % der Großen Investitionen in Gewächshausbauten ohne Förderung zwar häufig unter zeitlichem Verzug aber trotzdem technisch und von Investitionsvolumen unverändert durchgeführt worden wären, deutet auf erhebliche Mitnahmeeffekte bei der Investitionsförderung hin.

Abbildung 27: Ex-post-Betrachtung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter der Zierpflanzenbaubetriebe bei Wegfall der AFP-Förderung



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

7.1 GAP-Reform und zukünftige WTO-Verpflichtungen

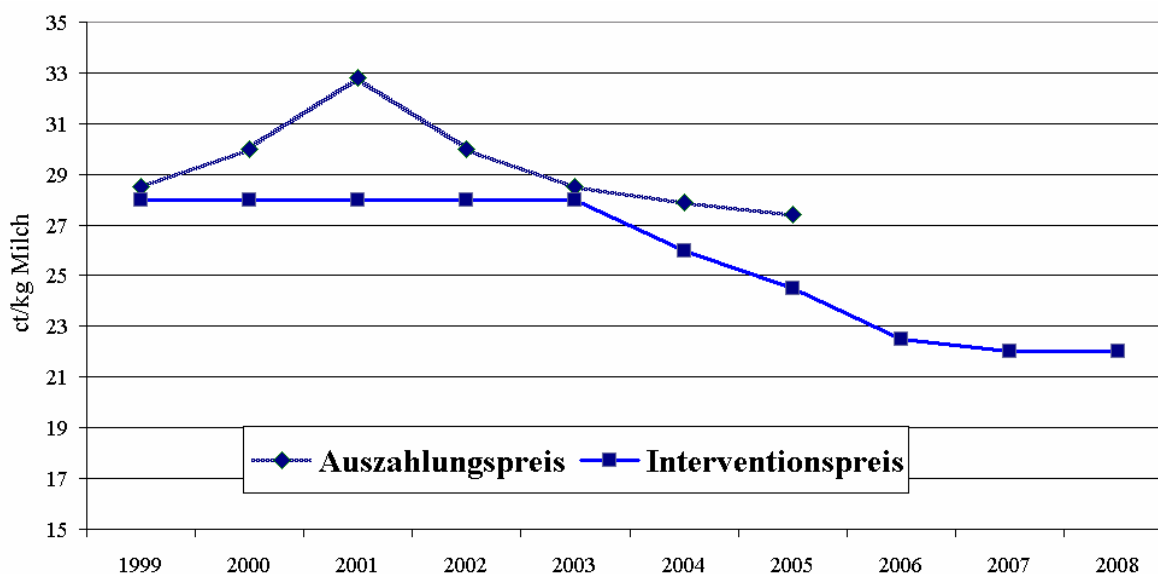
7.1.1 Eckdaten der zukünftigen Entwicklung

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 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 28 skizziert.

Abbildung 28: Entwicklung Interventionspreise und Auszahlungspreise in Deutschland



Quelle: ZMP 2004

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, 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.

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 Europäische Union (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

Bei der 6. Ministerkonferenz der WTO in Hong-Kong (13.-18. Dezember 2005) wurde eine Abschaffung aller Exportsubventionen bis Ende des Jahres 2013 beschlossen. Dabei soll ein „substantieller“²² Teil der Exportsubventionen bereits während der Ersten Hälfte der Implementierungsperiode realisiert sein.

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 dieser 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.

7.1.2 Einschätzungen und Erwartungen der Landwirte

Als Konsequenz der teilweise gravierenden Veränderungen der Rahmenbedingungen ist zu erwarten, dass die Landwirte mitunter deutliche Anpassungsreaktionen planen oder bereits umsetzen. Im Rahmen der Befragung wurden daher die Betriebsleiter gefragt, welchen Einfluss die aktuelle Agrarreform vermutlich auf ihr Unternehmen haben wird und ob ggf. auch Auswirkungen auf das Investitionsverhalten zu erwarten sind.

Mit Blick auf die künftigen Einkommen im Generellen und den Milchpreis im Speziellen sowie im Hinblick auf die zu erwartenden staatlichen Kontrollen überwiegen mit über 70 % bis über 80 % der Angaben negative Erwartungen der Landwirte. Hinsichtlich der Prämien geht aber immerhin fast die Hälfte der Befragten von einer positiven Wirkung der Reform aus. Auch beim Abbau des bürokratischen Aufwands verspricht sich ein knappes Drittel der Befragten Erleichterungen von der jüngsten Agrarreform. Der jeweilige Rest der Nennungen entfällt auf eine negative Erwartungshaltung. Die Erwartungen für den Milchpreis belaufen sich auf durchschnittlich ca. 26 ct/kg (Netto, FCM); regionale Unterschiede spielen hier trotz deutlicher aktueller Unterschiede keine Rolle.

Hinsichtlich ihrer Investitionsplanung ergeben sich nur für ca. 30 % der befragten Betriebsleiter Konsequenzen aus der jüngsten Agrarreform. Von diesem Drittel reagieren ca. 60 % mit Abwarten. Der Rest dieses Drittels verteilt sich auf weniger (13 %) oder ver-

²²

Die Kommission feierte die mangelnde Präzision des Begriffs „substantiell“ als Verhandlungserfolg, da so ein Spielraum erhalten bleibt, um welchen Umfang die Exportsubventionen in den nächsten Jahren effektiv reduziert werden müssen (Statement Agrar-Kommissarin Fischer Boel am 18.12.2005 http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/hongkong/index_en.htm).

mehrt (9 %) investieren sowie auf die Suche nach Alternativen außerhalb der landwirtschaftlichen Urproduktion (16 %). Ganz überwiegend wird bei letzteren an den Einstieg in die biogene Energieproduktion gedacht (vgl. Kapitel 5.3). Die wenigen Nennungen für vermehrte Investitionen rekurrieren auf den vermuteten verstärkten Strukturwandel im Milchviehsektor und die als Folge der Milchmarktreform voraussichtlich sinkenden Milchquotenpreise.

Zwischen den drei Befragungsregionen gibt es nur geringe Unterschiede, die angesichts der geringen Fallzahlen mit Vorsicht interpretiert werden müssen. Anscheinend suchen besonders die Betriebsleiter in der Region SÜD nach alternativen Einkommensmöglichkeiten (vier von zehn Nennungen), während für die Betriebsleiter in der Region NORD Alternativen außerhalb der traditionellen Agrarproduktion ohne Relevanz sind; die Betriebsleiter reagieren hier nicht mit Investitionszurückhaltung im Milchbereich. In der Region OST planen dagegen vergleichsweise viele Betriebsleiter (drei von 13 Nennungen) eine Einschränkung der Investitionen im Milchbereich.

Angesichts der nach Einschätzung der Evaluatoren zu erwartenden massiven Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmendaten sowie der überwiegend skeptischen Bewertung der Konsequenzen der agrarpolitischen Veränderungen durch die Landwirte überrascht der insgesamt geringe Einfluss der Agrarreform auf die Investitionsabsichten der Befragten.

7.2 ELER-Verordnung

Die Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER, 2005) sieht für die kommende Programmperiode 2007-2013 drei Schwerpunktsachsen 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 relevante 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. Auch im ersten Entwurf einer Durchführungsverordnung sind keine weiteren inhaltlichen Konkretisierungen enthalten. 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) in ELER nicht mehr aufgenommen wurde; gleiches gilt für andere Beihilfenvoraussetzungen wie „berufliche Qualifikation“ und „Wirtschaftlichkeit der Betriebe“ (Art. 5).

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 des Agrarsektors bereitzuhalten, ohne bisherige Restriktionen (z. B. Wachstumsinvestitionen) weiterzuführen. Für nicht kofinanzierte Maßnahmen, die außerhalb der ELER-VO angeboten werden, gelten weiterhin die in der Freistellungsverordnung für staatliche Beihilfen VO (EG) Nr. 1/2004 enthaltenen Vorschriften zu den einzelnen Beihilfearten, wie beispielsweise diejenigen zu Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Art. 4); hier ist unter Absatz (8), Ziffer a) geregelt, dass eine Beihilfe nicht für Wachstumsinvestitionen gewährt werden darf, die gemessen in Großvieheinheiten (bei tierischer Erzeugung) oder in Anbaufläche (bei pflanzlicher Erzeugung) mehr als 20 % beträgt. Falls die Freistellungsverordnung unverändert Gültigkeit behält, würde sich am Förderrahmen für diese Beihilfen im Vergleich zur gegenwärtigen Lage nichts Gravierendes ändern, wenn man von der Erhöhung der möglichen Höchstbeihilfesätzen einmal absieht. Künftig planen jedoch alle Länder, das AFP über die ELER-VO mit Kofinanzierung anzubieten.

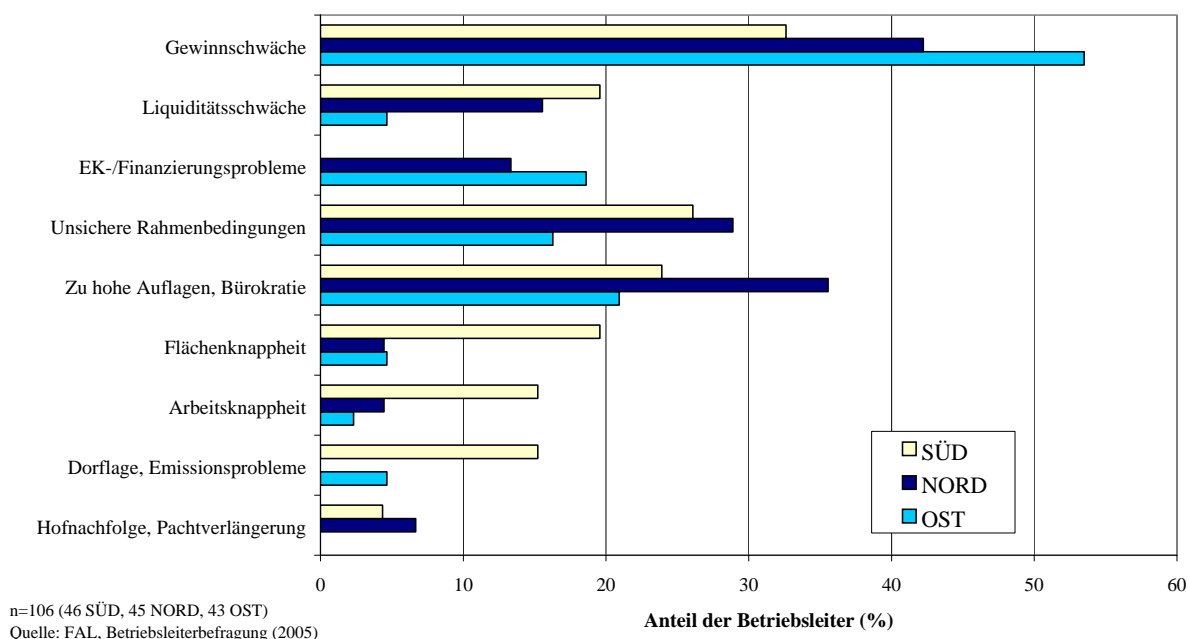
7.3 Entwicklungshemmnisse

Die Unterstützung betrieblicher Investitionen durch Beihilfen kann die Investitionsbereitschaft der Betriebsleiter positiv beeinflussen, da die Kapitalkosten gesenkt bzw. die Rentabilität der Investition gesteigert werden und/oder die erforderliche Liquidität erst geschaffen oder verbessert wird. Wenn jedoch spezielle, finanzierungsfremde Investitionshemmnisse existieren, wäre es sinnvoller und marktkonformer, diese zu beseitigen.

Aus der Betriebsleiterbefragung ergibt sich, dass die Gewinnschwäche bei 43 % der Betriebe ein wesentliches Hemmnis für mehr Investitionen darstellt (Abbildung 29); dies gilt

besonders für die Betriebe in der Region OST, wo über die Hälfte der befragten Betriebsleiter in der Gewinnschwäche ein wesentliches Investitionshemmnis sieht. Als weitere wichtige Hemmnisse werden von jeweils rund einem Viertel der Betriebsleiter die als zu hoch erachteten rechtlichen Auflagen und die Bürokratie sowie die unsicheren Rahmenbedingungen empfunden. Dabei werden insbesondere in der Region NORD die rechtlichen Auflagen (insbesondere Umwelt- und Baurecht) als investitionshemmend empfunden. Interessanterweise wird in der Region OST besonders häufig die Gewinnschwäche und in der Region SÜD vergleichsweise oft die Liquiditätsschwäche als hemmend erachtet. Gleichzeitig scheinen Finanzierungsprobleme bei den Betrieben der Region SÜD aufgrund einer günstigen Eigenkapitalstruktur keine Rolle zu spielen. Spezielle Investitionshemmnisse in der Region SÜD sind bei einem nennenswerten Anteil (15 bis 20 %) der erhobenen Betriebe die mangelnde Verfügbarkeit von Flächen und Arbeitszeit (im Familienbetrieb) sowie aus der Dorflage oder einer anderweitig ungünstigen Lage des Betriebes erwachsende Probleme. Eine ungeklärte Hofnachfolge scheint dagegen bei den Betrieben kaum investitionshemmend zu wirken.

Abbildung 29: Investitionshemmnisse der befragten Betriebsleiter in den drei Erhebungsregionen



Nach der Gewinnschwäche spielen die als zu hoch empfundenen Auflagen und Bürokratie sowie die unsicheren Rahmenbedingungen eine erhebliche Rolle für eine Investitionszurückhaltung der Landwirte. Wenn die Politik an einer Ausweitung der landwirtschaftlichen Investitionen interessiert ist, stellt sich folglich die Frage, ob den Betrieben mit der Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen sowie mit der Reduzierung von Auflagen letztlich nicht mehr geholfen ist als mit der Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen.

7.4 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 um 15 bis 20 % kommen wird.²³
2. Da im Zuge der aktuellen Agrarreform gleichzeitig die Ausgleichszahlungen von der Produktion entkoppelt wurden, wird es in diesem Zeitraum auch zu einem starken Wertverlust für die Quoten kommen. Zumindest regional sind mittelfristig Quotenpreise von Null ein realistisches Szenario. Bei (regionalen) Quotenpreisen von Null wäre im europäischen Maßstab mittelfristig mit einer Wanderung der Milchproduktion auf die wettbewerbsfähigsten Standorte zu rechnen.
3. 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 in Bestandsgrößenklassen bis zu 125 Milchkühen besonders ausgeprägt ist (Thomsen und Lüpping, 2005, S. 15) und weitere Degressionseffekte bis zu Bestandsgrößenklassen von 400 bis 600 Milchkühen zu verzeichnen sind (LMS-Arbeitskreisbericht 2004, S. 31).
4. Gleichzeitig sind die Milchviehhalter einkommensmäßig die Verlierer des Kombimodells – zumindest soweit es sich um intensiv wirtschaftende Betriebe handelt. D. h., die notwendigen Wachstumsschritte müssen bei gleichzeitig sinkenden Ausgleichszahlungen realisiert werden. Folglich wird die Möglichkeit zur Finanzierung von Wachstumsinvestitionen aus eigener Kraft zurückgehen. Lediglich der Wertverlust der Quote führt zu einer Erleichterung für wachstumswillige Betriebe.
5. Die befragten Landwirte wollen in ihrer Investitionstätigkeit ganz überwiegend (ca. 70 %) keine Konsequenzen aus der jüngsten Agrarreform ziehen. Gemessen an den in wissenschaftlichen Prognosen unterstellten Preiserwartungen für Milch (s. Kleinhans und Hüttel, 2004) sind die Landwirte hinsichtlich der künftigen Milchpreise erstaunlich optimistisch.
6. 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 – als überhöht empfundene Auflagen (im Bau- und Umweltrecht) und eine zu aufwändige Bürokratie.

²³

Modellberechnungen der FAL (Kleinhans und Hüttel, 2004, S. 529-530).

Mit Blick auf die **Investitionsförderung für Milchproduzenten** ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- Die strukturellen Defizite der bundesdeutschen Milchproduktion (Stichwort: Quote, sonstige Wachstumsbremsen) müssen innerhalb einer relativ kurzen Frist aufgeholt werden, wenn die Milchproduktion in Deutschland langfristig gesichert werden soll. Es muss nach Wegen gesucht werden, wie sichergestellt wird, dass die geförderten Betriebe in Größenordnungen wachsen, die ihnen eine Ausnutzung der wesentlichen Kostendegressionseffekte erlauben.
- Angesichts der vielfach erforderlichen großen Wachstumsschritte bei gleichzeitig tendenziell sinkenden Einkommen ist mit einer starken Zunahme der Investitionsvolumina je Förderfall zu rechnen.
- Angesichts des hohen Stellenwertes von Investitions- und Wachstumshemmnissen in Form von unsicheren Rahmenbedingungen sowie von rechtlichen Auflagen ist davon auszugehen, dass durch die Schaffung eines verlässlichen politischen Rahmens sowie den Abbau von Auflagen erhebliche Investitionserleichterungen erreicht werden können.

8 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 den bestehenden 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 ganz grundsätzlich kritisch analysiert und längerfristige Empfehlungen abgeleitet.

Zunächst werden jedoch in einem zweiten **Exkurs** kurz die wesentlichen Ergebnisse der in allen Flächenländern sowie in Hamburg durchgeführten Beraterworkshops zur künftigen Ausrichtung der Agrarinvestitionsförderung des AFP wiedergegeben.²⁴

²⁴ Die Workshops fanden im April 2005 statt. Die entsprechenden Protokolle sind im Materialband zu diesem Bericht enthalten.

Exkurs 2:

Zukünftige Ausrichtung des AFP aus Sicht der Berater / Betreuer in den Ländern

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 ihrer 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, die oftmals Besonderheiten bestimmter Regionen widerspiegeln, dokumentiert (Einzelheiten in Anhang 2).

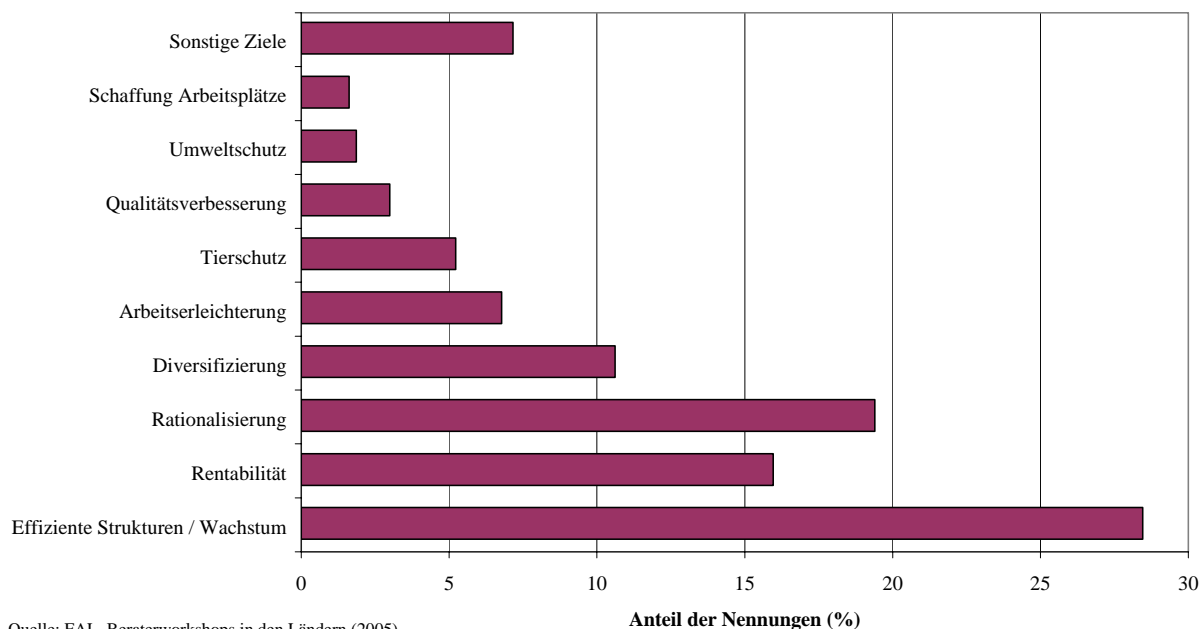
a) Zukünftige Ziele des AFP

Aus der Sicht der Berater dient das AFP folgenden zentralen Zielen: **Wachstum bzw. Schaffung effizienter Produktionsstrukturen, Rentabilität, Rationalisierung** (zusammen ca. 60 % aller vergebenen Bewertungen) sowie **Diversifizierung** und Verbesserung der **Arbeitsbedingungen** (s. Abbildung 30). Mit Blick auf das erste Ziel ergibt sich eine deutliche Differenzierung zwischen Ost und West: Während in den ostdeutschen Ländern – geprägt durch die ehemaligen LPGen – 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-Württemberg wird dem Erhalt regionaler Wirtschaftsstrukturen mit Hilfe der Investitionsförderung noch erhebliche Bedeutung beigemessen, dieses Ziel fand auch in Schleswig-Holstein und Niedersachsen breite Zustimmung.

Abbildung 30: Ergebnis der Beraterworkshops zur Frage „Was sollen künftig die **wesentlichen Förderziele** des AFP sein?“

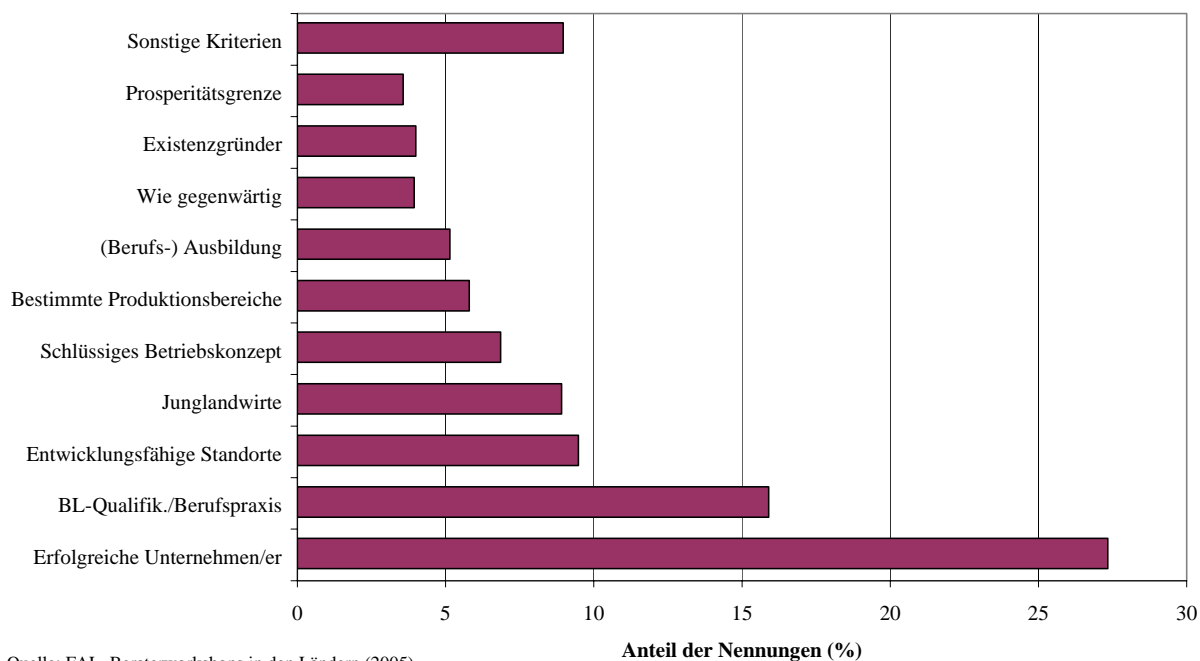


b) Wer soll gefördert werden?

Das entscheidende Selektionskriterium für die Berater ist der bisherige Erfolg des Antragstellers sowie seine Qualifikation als praktischer Betriebsleiter (41 % der vergebenen Punkte; s. Abbildung 31). 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 Selektionskriterien 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 und von Familienbetrieben aus.

Abbildung 31: Ergebnis der Beraterworkshops zur Frage „Wer soll künftig mit dem AFP gefördert werden?“



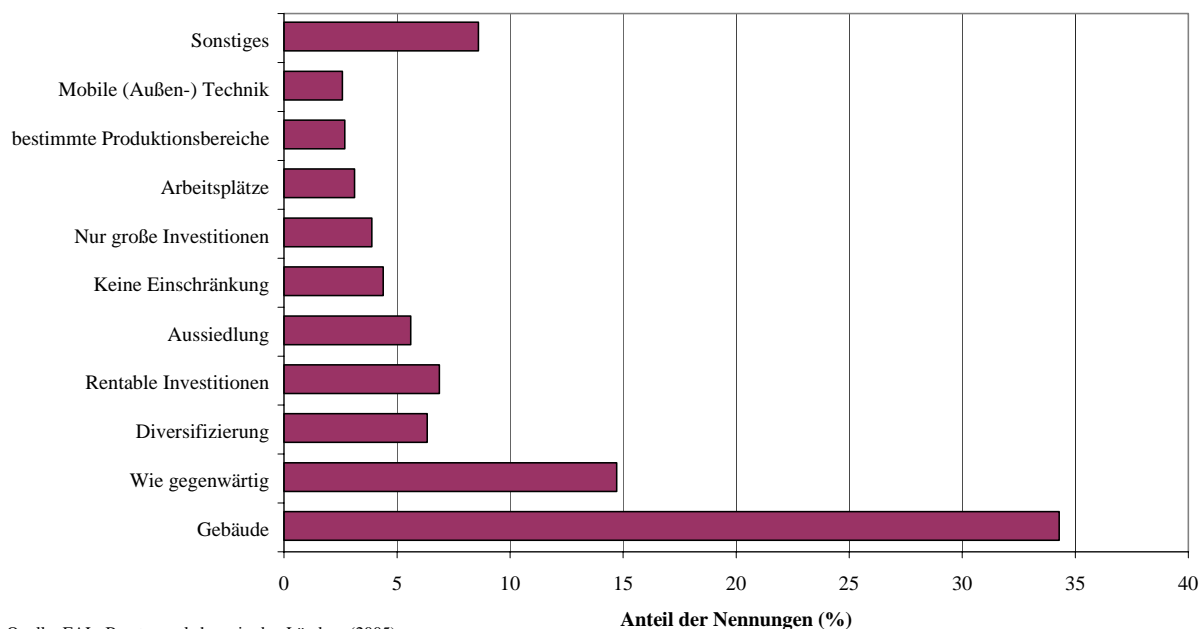
c) Was soll gefördert werden?

Im Vordergrund steht die Forderung, **Gebäude** und generell **Große Investitionen** zu fördern (30 % der Bewertungen; s. Abbildung 32). 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 und 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-Vorpommern 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.

Abbildung 32: Ergebnis der Beraterworkshops zur Frage „Was soll künftig mit dem AFP gefördert werden?“



d) *Wie soll gefördert werden?*

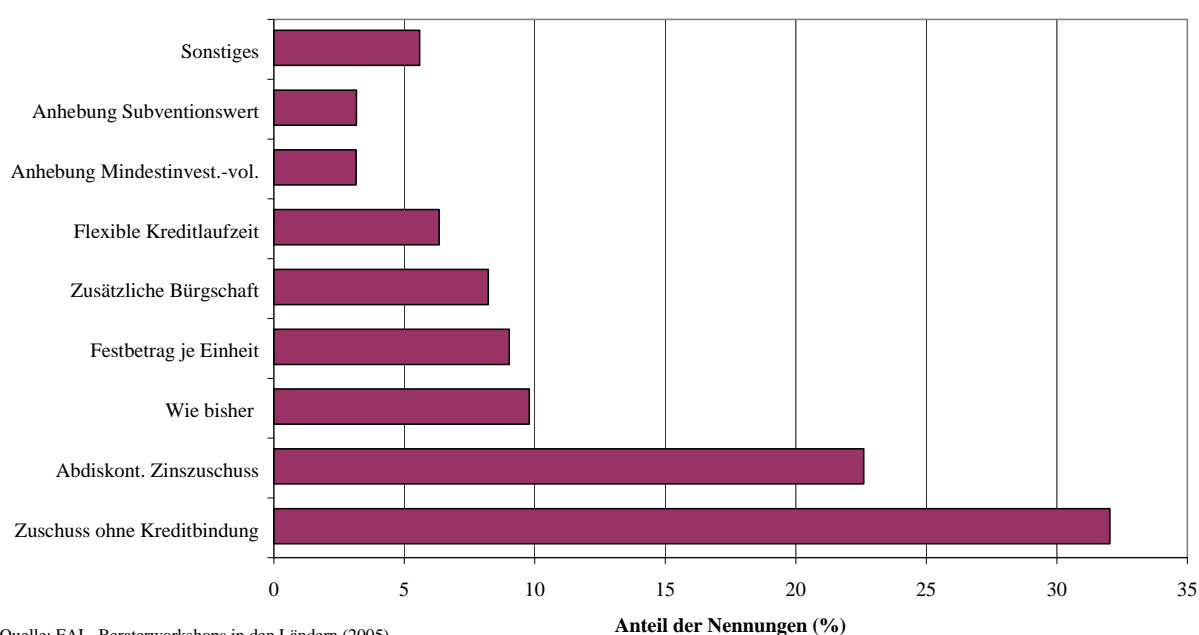
Die Präferenzen bezüglich der Förderinstrumente sind recht eindeutig (s. Abbildung 33): Fast die Hälfte der Nennungen entfällt auf die Forderung nach **Aufhebung der Kreditbindungspflicht** bzw. nach einer Lockerung bei der **vorzeitigen Rückzahlung von Krediten**. Von flächendeckender Bedeutung ist 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.

Uneinheitlich war die Meinung zum Thema **Prosperitätsgrenze**: Während dieses Förderkriterium überwiegend keine Unterstützung erhielt, waren die Berater in Bayern, Baden-Württemberg 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. Zum Teil (Niedersachsen und Schleswig-Holstein) wurde die Vermögensprüfung mit ihren großen Ermessensspielräumen kritisiert.

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.

Abbildung 33: Ergebnis der Beraterworkshops zur Frage „**Wie** soll künftig mit dem AFP gefördert werden?“



8.1 Kurz- bis mittelfristige Ausrichtung des AFP

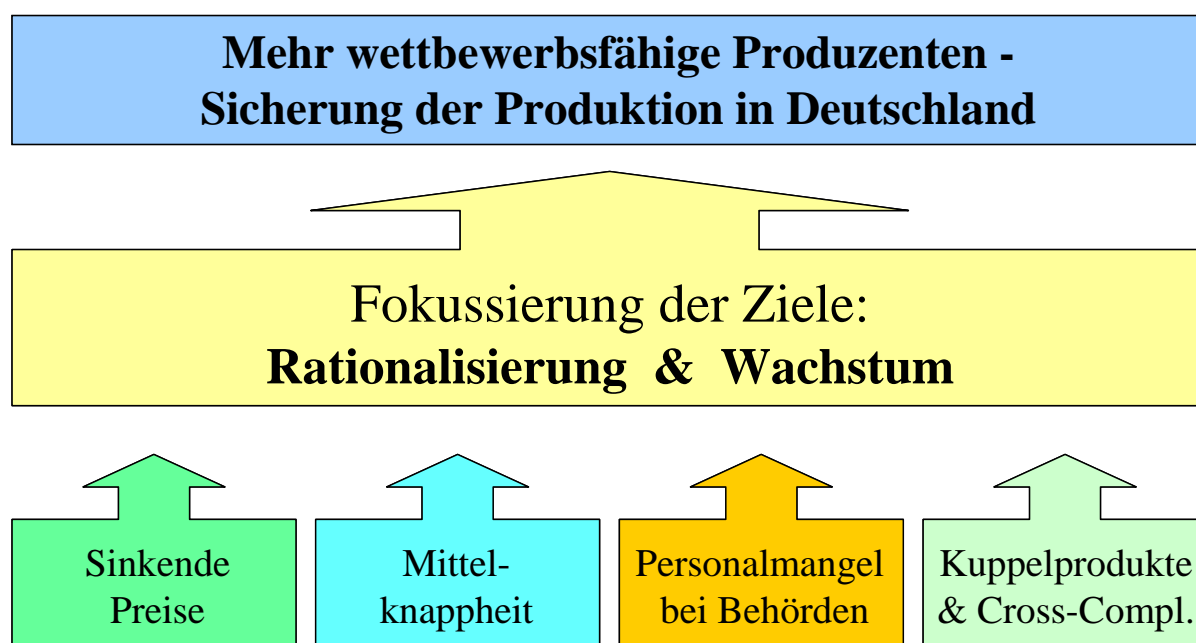
8.1.1 Zukünftige Ziele der Agrarinvestitionsförderung

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 Kernprobleme 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 (s. Kapitel 7.1.). Nur wenn es gelingt, die vorhandenen finanziellen Ressourcen auf diese Ziele zu konzentrieren, werden die Milchproduzenten in der Lage sein, unter den zukünftigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wett-

bewerbsfähig zu produzieren. Die Untersuchung zeigt, dass die besonders 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 (s. Kapitel 7), so dass davon ausgegangen werden muss, dass auch für die Agrarinvestitionsförderung weniger Mittel zur Verfügung stehen werden (s. Abbildung 34).

Abbildung 34: Triebfedern und Folgen einer Fokussierung der Ziele



Quelle: eigene Darstellung

Wie in dem vorliegenden Bericht gezeigt, sind insbesondere die Ziele „Verbesserung des **Tierschutzes** und der **Arbeitsbedingungen**“ im Milchbereich weitgehend **Kuppelprodukte** der von den Landwirten ohnehin verfolgten Ziele Rationalisierung und Produktivitätssteigerung. 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 Anpassung 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 (s. Abbildung 34).

Diese auf den Analyseergebnissen des Milchviehbereiches basierende Aussage zum Tierschutz ist nach Ansicht der Bewerter nicht direkt auf andere Tierhaltungszweige (v.a. Schweine, Geflügel) zu übertragen, wo ein gesellschaftlich erwünschtes höheres Niveau an Tierschutz nicht automatisch als positiver externer Effekt von betriebswirtschaftlich rentablen Investitionen erreicht wird.

Gleiches gilt für das Ziel Verbesserung des Umweltschutzes, wenn das allgemein geltende Fachrecht als nicht ausreichend zur Lösung bestehender Probleme (z.B. Trinkwasserbelastung) angesehen wird und nur eine spezielle Förderung zur Zielerreichung beiträgt.

Da jedoch 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 (s. Kapitel 4.5) 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 (s. Abbildung 34). Diese Sichtweise wird von der ganz überwiegenden Zahl der Berater geteilt (s. Anhang 2).

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) spielen die entsprechenden Projekte nur eine sehr untergeordnete Rolle. 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, weil sie entweder – wie im Fall Biogas – regional zu einem deutlichen Anstieg der Pachten und einer Verschlechterung der Wachstumschancen der klassischen Landwirte führen (können) oder aber – wie im Fall von Photovoltaik – zur Generierung von politisch induziertem Renteneinkommen ohne Beschäftigungswirkungen in ländlichen Regionen.

Um die Folgen des Strukturwandels und der Änderung sonstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen durch Schaffung alternativer Einkommensquellen abzupuffern, ist zudem fraglich, ob die oftmals mit erheblichen Vermögenswerten ausgestatteten Landwirte tatsächlich eine benachteiligte Gruppe im ländlichen Raum darstellen, die einer besonderen Förderung bedarf. Aus Gründen der Gleichbehandlung erscheint es daher geboten, die Förderung von Einkommensdiversifizierungen für alle Antragsteller im ländlichen Raum nach einheitlichen Kriterien zu gestalten.

8.1.2 Welcher Personenkreis soll mit dem AFP gefördert werden?

Grundsätzlich sollen aus unserer Sicht diejenigen Unternehmen gefördert werden, die einen möglichst großen **Nettonutzen** der Förderung schaffen. Dieser Nettonutzen 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.

- 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.
- 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.
- Für eine besondere **Junglandwirteförderung** sehen die Bewerter **keinen Bedarf**. Es gibt es keine Hinweise dafür, dass erfolgreiche und entwicklungsfähige Betriebe wegen fehlender Nachfolger in relevantem Umfang auslaufen. Grundsätzlich spricht gegen diesen Förderansatz die Tatsache, 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“. Gleiches gilt für eine besondere **Existenzgründungsförderung** durch zusätzliche Zuschüsse. Darüber hinaus hat die Untersuchung ergeben, dass die bislang praktizierte Förderung von Junglandwirten ohnehin kein effektives Instrument darstellt, um die Sicherung der Hofnachfolge wesentlich zu beeinflussen.
- Zur Abgrenzung der Unternehmen, die rentable Investitionen auch ohne Förderung durchführen würden, sollte die bestehende **Prosperitätsprüfung beibehalten** werden, aber so einfach wie möglich gestaltet werden (d.h. ohne Vermögensprüfung).

8.1.3 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 in der **Milchviehhaltung** aus unserer Sicht

ein solcher besonderer Bedarf angesichts des eingeleiteten Politikwechsels der Milchmarktpolitik.

2. Die Bewerter 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 sprechen überdies die immer wieder von Landwirten und Beratern angesprochenen Überwälzungseffekte zu Gunsten der Landmaschinen-Industrie durch einen Preisanstieg der geförderten Maschinen und Geräte und die Benachteiligung von Lohnunternehmen.
3. Die noch bestehende Förderung von **Biogas- und Photovoltaik-Anlagen sollte eingestellt werden**. Eine hohe Rentabilität der Biogasanlagen ist wegen des EEG offenbar vorhanden. In einigen Regionen Süddeutschlands sind aufgrund der umfangreichen Investitionen in Biogasanlagen bereits deutlich steigende Pachtpreise zu beobachten. Dadurch behindern Biogasanlagen, die mit derselben Maßnahme wie Milchviehställe gefördert werden, u.a. auch das Wachstum von dynamischen Milchviehbetrieben. Ferner ist eine – die Förderung ursprünglich vielleicht einmal legitimierende – Pionierwirkung längst nicht mehr gegeben. Sowohl bei Biogas- als auch bei Photovoltaikanlagen können **Überwälzungseffekte** durch Preissteigerungen bei den Anlagen festgestellt werden.

8.1.4 Welche Instrumente sollen zum Einsatz kommen?

1. Die Bewerter empfehlen, das gegenwärtig angewandte System der Zinsverbilligung in Verbindung mit Zuschüssen zugunsten einer **reinen Zuschussförderung** umzustellen.

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 die Bewerter vor, die Untergrenze für förderfähige Investitionsvolumina deutlich auf **mindestens 50.000 €** 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 Sicht der Bewerter nicht haltbar. Hierdurch wird ihnen die betriebswirtschaftliche Kompetenz abgesprochen, deren Vorhandensein aber sicherlich eine Voraussetzung für die Förderwürdigkeit der Zielgruppe ist. Außerdem werden durch die Kreditbindung in vielen Fällen 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 befragten 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 mindestens 50.000 €** bei Abschaffung der Kleinen Investitionen ergibt sich aus den dargestellten 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. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass entwicklungsfähige Betriebe Investitionen in diesem Umfang selber tragen können.

2. Die **Zuschusshöhe** sollte bei normalen Investitionen **einheitlich mit 15 bis 20 %** festgelegt werden: Die Umstellung auf eine Zuschussregelung ohne Kreditbindung beinhaltet einen Bezug des Zuschusses auf das insgesamt förderfähige Investitionsvolumen. Unbare Eigenleistungen des Investors sollten auch künftig nicht förderfähig sein, da die Bewertung dieser Leistungen mit Schwierigkeiten verbunden ist, so dass sich der Zuschuss ausschließlich auf Rechnungsnachweise bezieht. 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 Investitionsvolumen von durchschnittlich 24 % auf. Dabei sind auch die Junglandwirte- und die Erschließungsförderung enthalten.²⁵ Durch den Bezug des Zuschusses auf das gesamte förderfähige Investitionsvolumen und die flexiblere Finanzierung im Hinblick auf den Einsatz von Eigen- und Fremdmittel (u.a. freie Wahl der Finanzinstitution) kann der Unternehmer Vorteile nutzen, die eine deutliche Reduzierung des Subventionsniveaus nahe legen.

Die **Obergrenze** des förderfähigen Investitionsvolumens kann **unverändert** bestehen bleiben.

3. Die Investitionsfördermaßnahme mit der geringsten Marktverzerrung ist die **staatliche Bürgschaft**. Gegenwärtig besteht für dieses Instrument jedoch kaum ein Bedarf. Dies belegen sowohl die von uns untersuchten Betriebe, bei denen fehlende Sicherheiten

²⁵ 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.

bislang überwiegend kein Thema sind (s. Kapitel 5.0), als auch die Aussagen von Beratern und anderen Experten. Zwar wurde in den Beraterworkshops eine gewisse Zurückhaltung der Banken im landwirtschaftlichen Sektor angesprochen, aber die genannten Gründe sprechen eher für die schlechte Rentabilitätslage der landwirtschaftlichen Betriebe als für ein Marktversagen.

Wenngleich für Bürgschaften derzeit kaum eine Nachfrage besteht, sollte dieses Instrument im Hinblick auf künftige Entwicklungen, wie höhere Pacht- und Fremdkapitalanteile wachsender Unternehmen sowie deutlich umfangreichere Investitionen, angeboten, aber restriktiv eingesetzt werden. Auf keinen Fall dürfen Bürgschaften dazu missbraucht werden, die angemessenen und notwendigen Eigenrisiken der Banken zu übernehmen. Ein positiver Nebeneffekt der Bürgschaften ist, dass im Fall der Einstellung der Junglandwirteförderung auch ein größerer Finanzierungsbedarf von Junglandwirten und Existenzgründern auf diese relativ marktkonforme und wirksame Weise erfüllt werden kann.

4. **Kapazitätsbeschränkungen** sind im Hinblick auf den strukturellen Anpassungsbedarf **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.
5. 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 als auch Berater haben 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 Entkopplung gerade dahingehend weiterentwickelt wird, dass staatliches Handeln möglichst wenig zur Konservierung vorhandener Strukturen beiträgt.
6. Die **Auflagenbuchführung** hat das Potenzial, sowohl für die Beratung als auch für die Bewertung der Fördermaßnahme eine gute Informationsgrundlage zu bieten. In der Praxis wurde diese Quelle jedoch bislang kaum genutzt. Im Rahmen der Aktualisierung der Zwischenbewertung konnte eine Auswertung der Auflagenbuchführung wegen des zu geringen zeitlichen Abstandes zwischen Abschluss der geförderten Investitionen und den vorliegenden Jahresabschlüssen noch 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.

8.2 Eckpunkte für eine langfristige und effiziente Investitionsförderung im Agrarsektor

Mögliche Gründe für eine Intervention auf dem Investitionsmarkt

Da für die Agrarinvestitionsförderung wie in Kapitel 1 dargelegt, keine ausgearbeitete Interventionslogik und auch kein stringentes Zielsystem existiert²⁶ wird im Folgenden eine Interventionslogik für eine künftige Investitionsförderung im Agrarbereich beispielhaft skizziert.

In einer Marktwirtschaft – so die Ausgangshypothese – führen funktionierende Märkte dazu, dass die 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. Als Beispiel dafür werden oftmals **Umweltgüter** angeführt.

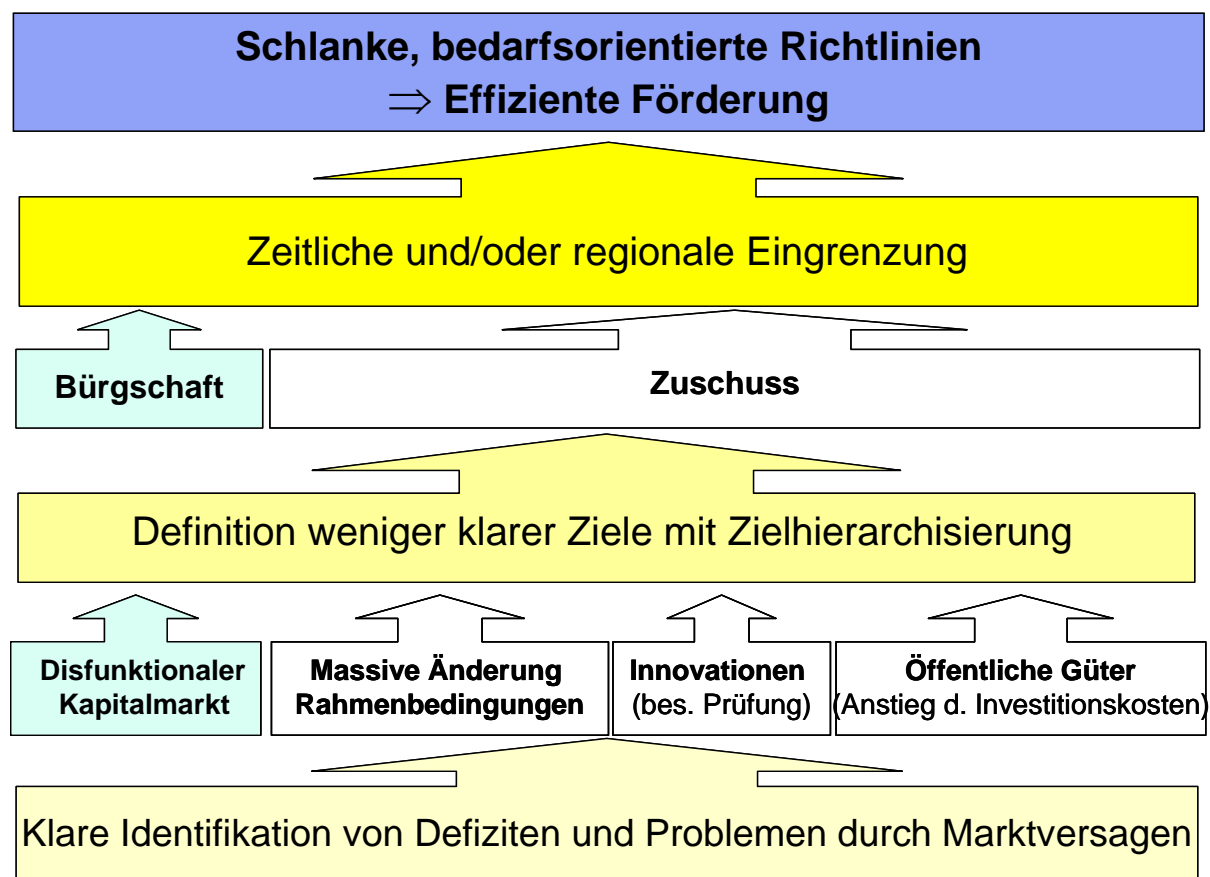
Ausgehend von diesen Überlegungen sollte eine (landwirtschaftliche) Investitionsförderung nur dazu dienen, **Unvollkommenheiten des (Kapital-) Marktes** auszugleichen oder aber **Strukturbrüche** abzumildern. Diese Rahmenbedingungen – z.B. massive Änderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen oder Naturkatastrophen – können die Betriebe kurzfristig derart belasten, dass ein Sektor oder eine bestimmte Produktionsrichtung in einer dynamischen Betrachtung in ihrer betrieblichen Entwicklung irreversibel geschädigt werden (s. Abbildung 35). Ferner erscheint auch die Förderung von risikobehafteten **innovativen Investitionen** mit Pilotcharakter als gerechtfertigt, wenn dadurch ein über den Betrieb hinaus gehender Nutzen für den gesamten Sektor oder sogar gesamtgesellschaftlich zu erwarten ist, die Kosten und Risiken aber individuell zu tragen wären. Bei **öffentlichen Gütern** ist zu unterscheiden, ob deren Bereitstellung vor allem durch höhere Investitionskosten oder mit einem besonderen Management und höheren variablen Kosten verbunden ist, da die Instrumentenwahl entsprechend ausgerichtet werden muss.

Voraussetzung für staatliche Interventionen in das Investitionsgeschehen in der Landwirtschaft ist, dass ausgehend von einer **Problemanalyse** Marktversagen klar und eindeutig identifiziert wird. Eine solche Ex-ante-Bewertung wird als Voraussetzung für eine **zielgerichtete Förderung** (Interventionslogik) angesehen. Sie sollte, aufbauend auf dieser Analyse, auch die Ableitung der Förderziele und deren Verhältnis zueinander (Hierarchie) beinhalten. Eine zeitliche Befristung der gewählten Interventionen ist – abgesehen von möglichen Spezialfällen bei öffentlichen Gütern – in jedem Fall erforderlich. Gegebenenfalls, d.h. wenn das zu lösende Problem nicht horizontaler Natur ist, ist auch eine regionale Eingrenzung der Förderung vorzunehmen. Die Förderrichtlinien sollten eine möglichst

²⁶ Hier kann ein Zusammenhang mit dem System der Mischfinanzierung angenommen werden, da dieses System das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz unterläuft.

geringe Regelungsbreite und -tiefe beinhalten, da sämtliche Regelungen einen entsprechenden Kontrollaufwand nach sich ziehen.

Abbildung 35: Interventionslogik der Agrarinvestitionsförderung



Quelle: 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, könnten **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** würden wir dann sprechen, 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 aus-

reichend mit Kapital versorgen. In diesem Fall wäre die Bereitstellung von **staatlichen Bürgschaften** das angemessene Instrument, 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 genießen²⁷. 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 an 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, einerseits artgerechtere Produktionsverfahren zu verfolgen und andererseits Marktanteile zu sichern und auf diese 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 jedoch die gesellschaftlichen Anforderungen an Tierschutz sich 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 Einhaltung 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.

²⁷ Vgl. die Unterscheidung zwischen „produktgebundenem technischen Fortschritt“ und „technischem Fortschritt im Managementbereich“ bei Isermeyer (2003, S. 3).

8.3 Datenerfassung und Bewertung

8.3.1 EU-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 (s. Punkt 9.4.3).

Empfehlung

Das EU-Monitoring sollte nur wenige relevante statistische Daten erfassen, die für die Beschreibung aller geförderten Betriebe, Flächen, Objekte etc. (Output: physisch und monetär) notwendig sind. Die Definition und Erfassung der zentralen Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sollte aufbauend auf einer konsistenten maßnahmenbezogenen Förderlogik (d.h. SWOT-Analyse, Festlegung operationeller Förderziele, Ex-ante-Bewertung) erfolgen. Eine einheitliche Datenerfassung von zentral durch die Europäische Kommission vorgegebenen Indikatoren ist dagegen nur wenig hilfreich.

8.3.2 GAK-Berichterstattung

Die im Rahmen der GAK-Berichterstattung gemäß § 9 Abs. 2 des GAK-Gesetzes von den Ländern erfassten und an das BMELV weitergeleiteten Daten stellen für die Beschreibung des AFP-Fördergeschehens eine wichtige Datenbasis dar. Diese in verschiedenen Tabellenblättern gesammelten Daten weisen jedoch teilweise inhaltliche Mängel auf und das Datenmanagement könnte im Hinblick auf Erfassung, Konsistenzprüfung und Auswertung verbessert werden.

Mitunter scheinen die Vorgaben bezüglich der Dateneingabe für die zuständigen Mitarbeiter nicht eindeutig zu sein, so dass die Länder unterschiedliche Verbuchungswege wählen (z.B. Investitionen in erneuerbare Energien, Doppelbuchungen versus Einmalbuchung in verschiedenen Tabellenblättern). Eingabefehler werden häufig erst auf der Bundesebene und teilweise erst mit großer zeitlicher Verzögerung bemerkt, weil automatische Plausibilitäts-Checks nicht in die Erfassungsblätter eingearbeitet sind. Die Verarbeitung der Daten ist recht aufwändig, weil kein Datenbanksystem verwendet wird, das dem Datennutzer zeitaufwändige Aggregierungsschritte angesichts der zahlreichen Datenblätter ersparen oder erleichtern könnte.

Da die GAK-Berichterstattung im Wesentlichen lediglich Informationscharakter für Anfragen, z.B. aus dem parlamentarischen Raum, oder für Evaluierungszwecke hat, ergibt sich nur ein geringer Anreiz für die Länder, diese Förderstatistik zeitnah und korrekt zu bearbeiten. Sanktionsmöglichkeiten, um die Länder zu einer zeitnahen und korrekten Bearbeitung dieser Erfassungsblätter zu bewegen, scheint es für den Bund nicht zu geben oder aber sie werden nicht angewandt.

Inhaltlich wären aus Bewertungssicht Bewilligungsdaten besser geeignet als Auszahlungsdaten.²⁸ Dies liegt daran, dass die Bewilligungsdaten das Fördergeschehen besser, d.h. aktueller, repräsentieren als die Auszahlungsdaten, die erst nach Vorlage des Schlussverwendungsnachweises vollständig verfügbar sind. Im Rahmen des EU-Monitorings werden die Daten generell auf der Basis von Bewilligungszahlen erfasst, aber leider nicht in der inhaltlichen Differenzierung, die die GAK-Berichterstattung vorsieht (z.B. Sonderzuschüsse, Diversifizierung, Umweltverbesserung). Zudem können das AFP und Landesmaßnahmen aufgrund einer fehlenden Kennung nicht separat bereitgestellt werden.

Empfehlung

Folglich sollte künftig eine Kombination aus EU-Monitoring und GAK-Berichterstattung angestrebt werden, wobei die inhaltliche Differenzierung der GAK-Berichterstattung mit der Erfassung der Fördermittel auf der Basis der Bewilligung (d.h. im Bewilligungsjahr erfolgte Auszahlungen plus Zahlungsverpflichtungen der Folgejahre) vereinigt werden.

Auflagenbuchführung

Die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung stellen für die Ex-post-Bewertung des AFP insbesondere im Zusammenhang mit den Investitionskonzepten eine wichtige Datengrundlage dar. Eine tiefgründige Auswertung dieser Daten quer über die Länder hat bislang nicht stattgefunden. Die Analyse der Auflagenbuchführung – einschließlich der durch diese Auflage entstehenden zusätzlichen Kosten – soll u.a. darüber Auskunft geben, ob

²⁸ Dies gilt nur, wenn die Bewilligungszahlen weitgehend den späteren Auszahlungen entsprechen, was aber beim AFP gegeben ist.

und ggf. in welcher Form die Auflagenbuchführung beibehalten werden soll oder ob sie aufgrund von Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten aufgegeben werden kann.

Empfehlung

Bis zur Beantwortung dieser Fragen im Rahmen der Ex-post-Bewertung sollte aus Bewertungssicht die Auflagenbuchführung im bisherigen Umfang (d.h. 10 Jahre ab Bewilligungszeitpunkt im BMVEL-Standard, in Form einer csv-Datei) beibehalten werden.

8.3.4 Bewertung

Die aktuellen Vorgaben der EU-Kommission zur Bewertung (Europäische Kommission 2000a) 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 müssen. Die Vorgaben, insbesondere der fast durchgängig geforderte Mit-/Ohne-Vergleich ist bei der Bewertung der Agrarinvestitionsförderung nicht möglich, da nicht-geförderte, aber strukturell vergleichbare Betriebe kaum existieren.

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.

Empfehlung

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

Literaturverzeichnis

- ABG, Arbeitskreis Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V., (versch. Jg.): Kennzahlen für den Betriebsvergleich: Rheinland Teil A. Arbeitskreis Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V., Hannover.
- Agra-Europe (3/05): Viele Landwirte planen Neuausrichtung ihrer Betriebe. Kurzmeldungen 9, Ausgabe vom 17. Januar 2005.
- BMVEL (2004): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup.
- BMVEL (2005): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 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.
- ELER (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Amtsblatt der Europäischen Union vom 21.10.2005, L 277/1-40.
- Europäischer Rat (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.06.1999, L 160/80-102.
- 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) Nr. 1257/1999. Anhang zur KOM-Entscheidung K(2000) 2684 endg. vom 18.09.2000.
- Europäische Kommission (2000a): Dokument VI/12004/00 endg.
- Forstner, B. (2000): Erfolgskontrolle der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 36, S. 151-158.

- Forstner, B., Hollmann, F., Klockenbring, C., Sterner, R. (2003): Zwischenevaluierung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Länderübergreifender Bericht (unveröffentlicht).
- 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 Investitionsförderung in Schleswig-Holstein - effizient und nachhaltig? Bauernblatt für Schleswig-Holstein und Hamburg, Heft 51/52, S. 74-78.
- 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.
- Kleinhanss, W.; Hüttel, S. (2004): Auswirkungen der MTR-Beschlüsse im Milchbereich. Berichte über Landwirtschaft (Band 82), Heft 4. S. 529-550.
- LMS Arbeitskreisbericht (2004): Rinderhaltung in Mecklenburg-Vorpommern; Herausgeber: LMS Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern/Schleswig-Holstein, Bad Doberan.
- Niehuis, R., Mitarbeiter der ZMP (Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH), telefonische Mitteilung am 08.06.2005.
- 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.
- Thomsen, J.; Lüpping, W. (2005): Ergebnisse der Betriebszweigauswertung der Rindviehhaltung-Futterbaubetriebe in Schleswig-Holstein. In: Betriebswirtschaftliche Mitteilungen der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein: Tierreport 2004 (580/2005).
- von Elsner, B (2005): pers. Kom. zur Umrechnung des Verbrauchs verschiedener Energieträger. Institut für Technik in Gartenbau und Landwirtschaft, Universität Hannover.

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

ZBG, Zentrum Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (2004): Kennzahlen für den Betriebsvergleich: Länderausgabe Rheinland Teil A Kalenderjahr 2002 bzw. Wirtschaftsjahr 2002/03. Zentrum Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V., Hannover.

ZBG, Zentrum Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (2004a): Kennzahlen für den Betriebsvergleich im Gartenbau. Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. am Institut für Gartenbauökonomie der Universität Hannover, 47 Jahrgang.