Institut für Betriebswirtschaft

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

Bericht für Schleswig-Holstein

Anne Margarian, Bernhard Forstner, Walter Dirksmeyer und Yelto Zimmer

Landesbericht 07/2005

Braunschweig im Juli 2005

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung 1

1 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung 4

1.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung 4

1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext 6

1.3 Maßnahmengestaltung 7

2 Untersuchungsdesign und Daten 9

2.1 Untersuchungsdesign 9

2.2 Daten 11

3 Finanzielle Ausgestaltung 15

4 Output 18

5 Administrative Umsetzung 23

6 Kapitelspezifische Fragen 24

6.0 Beschreibung der Befragungsstichprobe 24

6.1 Einkommenswirksamkeit der Investitionsförderung 30
6.1.1 Konzeptionelle und methodische Vorüberlegungen 30
6.1.2 Zufriedenheit mit Gewinnen und struktureller Entwicklung 33
6.1.3 Gewinnentwicklung der Betriebe mit Großer Investition 35

6.2 Rationeller Einsatz von Produktionsfaktoren 40

6.3 Diversifizierung und Verlagerung der Produktion 43

6.4 Qualität 46

6.5 Arbeitsplätze 47

6.6 Umweltschutz 49

6.7 Arbeitsbedingungen 51

6.8 Tierschutz 52
6.10 Junglandwirteförderung 54

7 Gesamtbetrachtung 55

7.1 Nettowirkungen der Investitionsförderung 58

7.2 Kleine Investitionen 62

8 Künftige Rahmenbedingungen und deren Implikationen für die Investitionsförderung in der Förderperiode 2007 bis 2013 65

8.1 GAP-Reform und zukünftige WTO-Verpflichtungen 65

8.2 ELER-Verordnung 67

8.3 Entwicklungshemmnisse 68

8.4 Zusammenfassung und Fazit 69

9 Empfehlungen 74

9.1 Kurz- bis mittelfristige Ausrichtung des AFP 74
9.1.1 Zukünftige Ziele der Agrarinvestitionsförderung 74
9.1.2 Welcher Personenkreis soll mit dem AFP gefördert werden? 77
9.1.3 Welche Projekte sollen mit dem AFP gefördert werden? 78
9.1.4 Welche Instrumente sollen zum Einsatz kommen? 79

9.2 Grundsätzliche Überlegungen 81

9.3 Monitoring und Bewertung 85
9.3.1 Monitoring 85
9.3.2 Bewertung 85

Literaturverzeichnis 87

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vorgehensweise der Untersuchung	11
Abbildung 2:	Betriebsleiterbefragung - Erhebungsstandorte	12
Abbildung 3:	Plan und Realität in Schleswig-Holstein nach Förderfällen und Mittelvolumen	16
Abbildung 4:	AFP-Förderfälle in Schleswig-Holstein von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen	18
Abbildung 5:	Förderfähige Investitionsvolumina in Schleswig-Holstein von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen des AFP	19
Abbildung 6:	Regionale Verteilung der förderfähigen AFP-Investitions-olumina in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 bis 2004	20
Abbildung 7:	Öffentliche und private Kosten der geförderten Investitionen m Durchschnitt der Jahre 2000-2004 nach Investitionsart	22
Abbildung 8:	Geförderte Investitionen der befragten Betriebe in Schleswig-Holstein	26
Abbildung 9:	Zusammenhang zwischen Finanzierungsproblemen und Sicherheiten der Betriebe in Niedersachsen	27
Abbildung 10:	Gewinnänderung und Einkommenswirksamkeit der Investitionen in Niedersachsen	31
Abbildung 11:	Gewinnentwicklung identischer Haupterwerbsbetriebe in Niedersachsen im Testbetriebsnetz	34
Abbildung 12:	Gewinne der befragten Betriebe vor und nach der Großen Investition in Niedersachsen	38
Abbildung 13:	Investitionstätigkeit seit 1990 und „gefühlte“ Einkommens-irkung der Investition	39
Abbildung 14:	Gewinne vor und nach der Investition in Niedersachsen	40
Abbildung 15:	Diversifizierungsfälle 2000 bis 2004 und Verteilung auf die Untergruppen	45
Abbildung 16:	Künftige Diversifizierungspläne der befragten Betriebsleiter in Niedersachsen	46
Abbildung 17:	Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Betriebsleiterbefragung in Niedersachsen	56

Abbildung 18: Würden Betriebsleiter in Niedersachsen die geförderte Investition heute genauso wieder durchführen? 58

Abbildung 19: Ex-Post-Betrachtung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter in Niedersachsen bei Wegfall der Förderung 61

Abbildung 20: Betriebsleiter in Niedersachsen, die ohne Förderung nicht investieren würden (n=8)... in v. H. vom Rest (n=14) 62

Abbildung 21: Entwicklung Interventionspreise und Auszahlungspreise in Deutschland 67

Abbildung 22: Investitionshemmnisse der geförderten und nicht-geförderten Betriebe in Niedersachsen (n=45) 70

Abbildung 23: Triebfedern und Folgen einer Fokussierung der Ziele 76

Abbildung 24: Zusammenfassende Darstellung der Zielzusammenhänge 77

Abbildung 25: Interventionslogik bei der Agrarinvestitionsförderung 84

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Höhe der bewilligten öffentlichen Zuwendung durch das AFP und deren Kofinanzierung durch den EAGFL im Programmzeitraum 2000-2004 in Schleswig-Holstein	15
Tabelle 2:	Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Programmzeitraum 2000-2004 in Schleswig-Holstein	17
Tabelle 3:	Geförderte Investitionsarten in Schleswig-Holstein in Prozent vom Mittelvolumen	21
Tabelle 4:	Faktorausstattung der Erhebungsbetriebe in Niedersachsen	24
Tabelle 5:	Investitionsvolumen und Eigenkapitalanteil der geförderten Investitionen in Niedersachsen	27
Tabelle 6:	Strukturveränderung der erhobenen geförderten und nicht geförderten Betriebe seit 1990 in Niedersachsen	29
Tabelle 7:	Einkommenszufriedenheit der befragten Betriebsleiter in Niedersachsen	35
Tabelle 8:	Zusammenhang zwischen Einkommenszufriedenheit und tatsächlicher Gewinneinschätzung der befragten Betriebsleiter in Niedersachsen	36
Tabelle 9:	Vergleich der Betriebsgruppe mit der jeweils stärksten und geringsten Produktivitätsentwicklung im Zuge der Investition	43

Abkürzungsverzeichnis

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

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

0 Zusammenfassung

Untersuchungsdesign

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

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

Output

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden in Schleswig-Holstein insgesamt 906 große und 251 kleine Förderfälle nach den AFP-Richtlinien bewilligt; das damit verbundene förderfähige Investitionsvolumen betrug 151 bzw. 10 Mio. €. Der Schwerpunkt der AFP-Förderung lag im Gebäudebereich, ein Großteil davon waren Rindviehställe. Im Jahr 2004 floss abweichend davon ein Großteil der Fördergelder in sonstige Investitionen, was durch die Förderung regenerativer Energien (Biomasse und Photovoltaik) bedingt ist.

Ergebnisse

Die Betriebserhebung in Niedersachsen hat ergeben, dass die wesentlichen positiven Wirkungen der geförderten Investitionen in den Bereichen Arbeitsbedingungen und Erweiterung der Produktionskapazitäten eintreten. Bei den Großen Investitionen im Milchbereich handelt es sich bei 46 % der Fälle um eine Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung mit den damit verbundenen positiven Wirkungen für die Arbeitswirtschaft, die Arbeitsbedingungen, den Tierschutz und die Tiergesundheit sowie für die Produktqualität. Der durchschnittlich **starke Anstieg der Arbeitsproduktivität** ist hervorzuheben; allerdings gibt es auch Betriebe, die in dieser Hinsicht trotz erheblicher Investitionen stagnieren.

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

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

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

Entgegen den Erwartungen ist der Zugang zum Kapitalmarkt aus Sicht der Betriebsleiter bislang kaum ein Problem. Aufgrund größer werdender Wachstumsschritte, steigender Bedeutung von Sicherheiten bei erhöhtem Pachtanteil und einem Rückzug vieler Großbanken aus dem Sektor, wird es jedoch für zahlreiche Betriebe, zumindest nach Ansicht der Berater in Schleswig-Holstein, künftig schwieriger, Kredite zu tragbaren Bedingungen zu erhalten.

Empfehlungen

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

Vorbemerkung

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

[1] Institut für Betriebswirtschaft.

1 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

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

1.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

VO (EG) Nr. 1257/1999

Die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums stellt den konzeptionellen und rechtlichen Rahmen für die Agrarinvestitionsförderung dar. In der Begründung für die Investitionsförderung wird auf die mangelhaften strukturellen Bedingungen vieler landwirtschaftlicher Betriebe hingewiesen, die eine Realisierung angemessener Einkommen und Lebensbedingungen der betroffenen Familien verhindern (Europäischer Rat, 1999, Grund (17)). Die Investitionshilfen sollen zur Modernisierung und größeren Wirtschaftlichkeit der Betriebe beitragen. Die Fördermaßnahme selbst wird dort unter Kapitel I näher beschrieben, wobei die Zielvielfalt auffällt. Der Begriff Wachstum wird nicht verwendet, allenfalls kann er implizit dem Ziel „Senkung der Produktionskosten“ zugeordnet werden. Die für Kostensenkungen notwendigen Wachstumsschritte werden in den Bereichen Milchproduktion und Schweinemast erschwert bzw. unterbunden. Produktionssteigernde Investitionen dürfen nicht gefördert werden[2], wenn für die betroffenen Produkte „keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können“ (Europäischer Rat, 1999, Art. 6). Im ZAL (EPLR Schleswig-Holsteins, s.u.) wird diese Zielinkonsistenz sogar explizit angesprochen: „Aus Unternehmenssicht waren für ihre Weiterentwicklung die finanziellen Auswirkungen der Aufstockung der Milchquoten[3] und im Schweinebereich bei der Förderung das Verbot der Kapazitätsausweitung hinderlich“ (S. 176).

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

---

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

[3] Gemeint ist der Zwang, zum Bewilligungszeitpunkt Milchquote, die noch nicht genutzt werden kann, vorzulegen [d. Verf.].

AFP-bezogene Ziele im Rahmenplan

Die nationale Agrarinvestitionsförderung bewegt sich im Rahmen der EU-Verordnung Nr. 1257/1999. Erwähnenswert im Hinblick auf das AFP ist der Richtungswechsel, der nach der BSE-Krise im Jahr 2000/01 vollzogen wurde. Während im Rahmenplan 2001-2004 (Deutscher Bundestag, 2001) unter der Überschrift „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung und Kostensenkung“ ökonomische und strukturelle Ziele noch im Mittelpunkt standen, wird seit dem Rahmenplan 2002-2005 die „Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft“ als Zuwendungszweck ausgegeben. Mithin sind verschiedene Aspekte der Erfüllung nicht-ökonomischer gesellschaftlicher Anforderungen an die Landwirtschaft stärker in den Vordergrund gerückt (z.B. Deutscher Bundestag, 2004b, S. 85 ff.). Allerdings wird eine Hierarchisierung der Ziele nicht vorgenommen.

AFP-Richtlinien

Die Länder können in ihren AFP-Richtlinien nicht über den Rahmenplan hinausgehen, sofern sie eine Mitfinanzierung des Bundes wünschen. Sogar die Bundesregierung weist darauf hin, dass die finanziellen Rahmenbedingungen dazu zwingen „die Fördermöglichkeiten in der GAK stärker auf die von der EU finanzierten Maßnahmen auszurichten“ (Deutscher Bundestag 2004a, S. 3). Auch im Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags (Koalitionsvertrag, 2005) wird im Zusammenhang mit der Agrarinvestitionsförderung festgestellt: „Das Land wird größere Anstrengungen unternehmen, um die EU- und Bundesmittel verstärkt auszuschöpfen“ (Zeilen 2557-2558). Dieses vor allem in Zeiten knapper Kassen aus Sicht der einzelnen Mitgliedsstaaten und Bundesländer verständliche Ziel der Mittelmaximierung muss im Folgenden bedacht werden, um die Ausgestaltung der AFP-Richtlinien mit ihren Zielen im Einzelfall verstehen und nachvollziehen zu können.

Die Bundesländer könnten aber Einschränkungen gegenüber dem Rahmenplan vornehmen, ohne die Kofinanzierung durch den Bund zu gefährden. Dies geschieht im Hinblick auf die Ziele nicht. So findet sich der Zuwendungszweck des Rahmenplans in Schleswig-Holsteins AFP-Richtlinie 2004 im genauen Wortlaut wieder. Auch die oben angeführte Veränderung in den Prioritäten der Förderung wurde in den Richtlinien von 2001 auf 2002 in Schleswig-Holstein 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. Diese Unterlassung verhindert, dass eine Veränderung der Interventionsnotwendigkeit im Zeitablauf festgestellt werden kann und führt letztlich zu der bestehenden Dauersubventionierung, trotz sich teilweise drastisch wandelnder Rahmenbedingungen.

Eine Besonderheit der Richtlinie Schleswig-Holsteins liegt im Förderausschluss für den Fall, dass „der angestrebte agrarstrukturelle und betriebswirtschaftliche Erfolg ohne Inanspruchnahme von Zuwendungen nach diesen Richtlinien erzielt werden kann“ (Absatz 3.2.4). Eine Operationalisierung dieser Regelung zur Verhinderung von Mitnahmeeffekten durch konkrete Ausschlusskriterien, die über die Prosperitätsgrenze hinausgehen, erfolgt über den Ausschluss der Förderung von Personen mit erheblichen Vermögenswerten[4].

In Abweichung vom Rahmenplan gibt es in Schleswig-Holstein keine Junglandwirteförderung. Kleine Investitionen sind nur im Rahmen eines Zuschusses für die Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und bei Diversifizierung förderfähig.

1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) dient u.a. dazu, die Fördermaßnahmen in einen größeren Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes zu stellen, sie zu begründen und eine Zielhierarchie zu erstellen. Im Entwicklungsplan Ländlicher Raum „Zukunft auf dem Lande“ (ZAL) des Landes Schleswig-Holstein werden die einzelnen Maßnahmen kurz beschrieben.

In Kapitel 5 fällt das AFP hier unter den Förderschwerpunkt „Produktionsstruktur“. Die Wirkungsweise wird so beschrieben, dass „zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit [...] durch Kapitalsubvention die Finanzierungskosten der Unternehmen deutlich gesenkt werden“. Konkret sollen (S. 88 f.) Bereiche gefördert werden, in denen strukturelle oder mengenmäßige (Ferkel) Produktionsdefizite bestehen, in anderen Bereichen (Milch) sollen die Produktionskosten je produzierter Einheit gesenkt werden. Als Wirkungsindikatoren werden die Gewinnentwicklung und die Entwicklung der Betriebsstruktur im Vergleich zu Referenzbetrieben sowie arbeitswirtschaftliche Veränderungen genannt. Dem gleichen Förderschwerpunkt zugeordnet sind Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung und zur Berufsbildung.

[4] Dieser Versuch bringt nach Berateraussagen aufgrund hohen bürokratischen Aufwandes und Abgrenzungsschwierigkeiten aber viele Probleme mit sich.

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

1.3 Maßnahmengestaltung

Die Fördermodalitäten in den Ländern werden im Einzelnen durch die Richtlinien geregelt. Eine genaue Darstellung dessen, wer wie unter welchen Umständen gefördert werden kann, entfällt hier mit Verweis auf die Förderrichtlinien und den Bericht der Zwischenevaluierung (FAL, 2003).

Umsetzungsspielräume

In der Maßnahmenumsetzung bleibt den Ministerien besonders in der Zusammenarbeit mit den Bewilligungsbehörden weiterer Spielraum, der durch interne Dienstanweisungen und Durchführungsverordnungen ausgefüllt werden kann. Es wäre zum Beispiel denkbar, den Ermessensspielraum der Bewilligungsbehörden, der laut Aussage der Berater im Workshop in Schleswig-Holstein in der Auslegung der Mindestquotenregelung besteht, durch eine Dienstanweisung, die die Richtlinienangaben konkretisiert, zu verringern. Es könnte auch bei knappen Mitteln im Rahmen der Richtlinien über die Bewilligungspraxis ein besonderer Förderfokus gesetzt werden. In Schleswig-Holstein wird diese Fokussierung gegenüber dem Rahmenplan schon über die Richtlinie vorgenommen, indem kleine Investitionen nur eingeschränkt förderfähig sind, der Subventionswert deutlich unter dem maximal möglichen Subventionswert laut Rahmenplan liegt und höhere Investitionssummen als 750.000 € nur dann förderfähig sind, wenn in erheblichem Umfang Arbeitsplätze damit geschaffen werden. Zusätzlich sind die sogenannten „Ökomaschinen“ nur sehr eingeschränkt förderfähig. Diese Förderkonditionen führen zu einer deutlichen Fokussierung der Förderung auf strukturell wirksame Investitionen.

Änderungen seit 2003

2003 wurde die Regelung eingeführt, wonach auch dann Investitionen zur regenerativen Energieerzeugung gefördert werden können, wenn der erzeugte Strom ins öffentliche Netz eingespeist wird. Dies in Verbindung mit dem Inkrafttreten des Energieeinspeisungsgesetzes (EEG) zum 1.7.2004 hatte eine sehr starke Zunahme der Inanspruchnahme dieser Förderung zur Folge. Die Förderung von Biogasanlagen ist durch die De-minimis-Regelung allerdings begrenzt, wohingegen die Förderung großer Photovoltaikanlagen in Schleswig-Holstein außerordentliche Bedeutung erlangt hat. Seit 2003 ist es außerdem prinzipiell

möglich, kleine Investitionen über einen verlorenen Zuschuss zu fördern; in Schleswig-Holstein ist dies allerdings nur im Falle der Gewährung eines Zuschusses für die Erfüllung besonderer Anforderungen möglich. In 2004 ist außerdem die Prosperitätsgrenze, die festlegte, dass Personen, die mehr als 90.000 € verdienen, keine Förderung erhalten, auf 120.000 € für Verheiratete angehoben worden[5].

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

2 Untersuchungsdesign und Daten

2.1 Untersuchungsdesign

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

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 dem zuständigen Fachministerium identifiziert werden, wobei die künftigen Herausforderungen durch die aktuelle Agrarreform und WTO-Verhandlungen Berücksichtigung finden sollten. Aufbauend auf der Bewertung des AFP sollten konkrete Handlungsoptionen sowohl kurzfristig für die verbleibende Förderperiode bis Ende 2006 als auch für die nächste Periode ab 2007 erarbeitet werden.

Untersuchungskonzept

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

Die Untersuchung besteht aus fünf Elementen (Abbildung 1). Am Beginn stand ein **Gespräch mit dem Auftraggeber** (zuständiges Fachministerium), in dem eine Präzisierung des vom Evaluator vorgesehenen Untersuchungskonzeptes erreicht werden sollte. Das Ergebnis trägt sowohl der knappen Zeitvorgabe[6] als auch den inhaltlichen Wünschen des Auftraggebers Rechnung. Das Konzept sieht vor, die Analyse auf einige inhaltliche Schwerpunkte zu konzentrieren. Die Datenerhebung sollte zudem auf bestimmte Regionen begrenzt werden, die im Hinblick auf die inhaltlichen Schwerpunkte typisch und somit aussagekräftig sind.

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

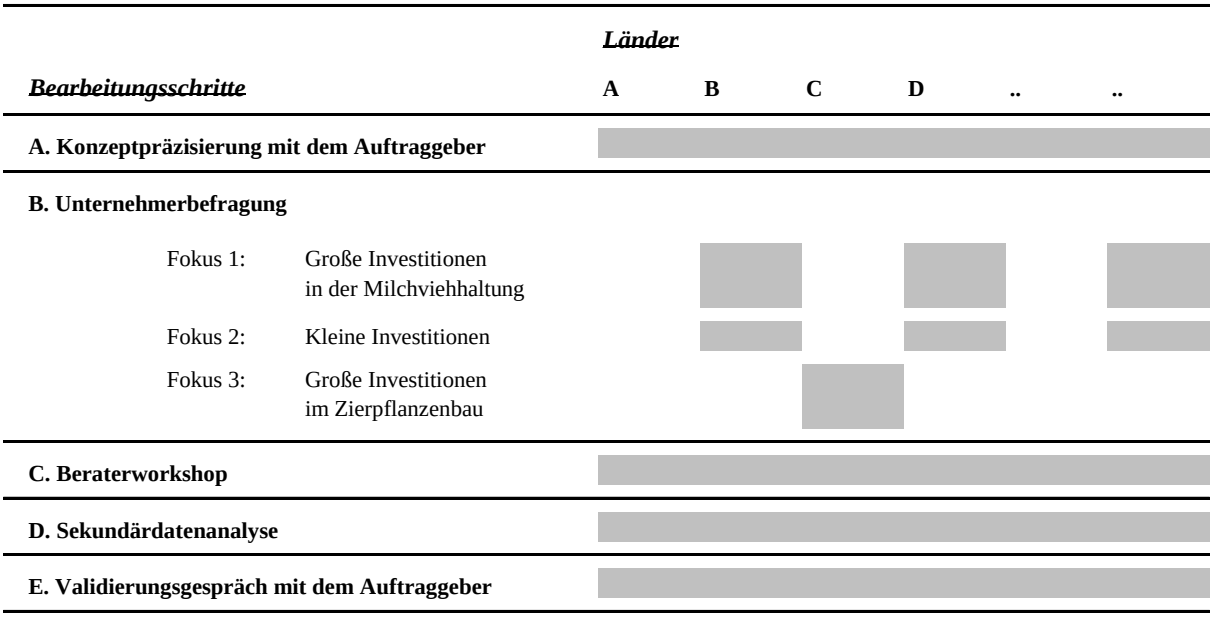
Wichtigster Teil der Daten- und Informationsgewinnung war eine **Betriebsleiterbefragung**. Dabei wurde ein Schwerpunkt bei Großen Investitionen[7] in der Milchviehhaltung gesetzt, weil in diesen Produktionsbereich ein großer Anteil der Fördermittel fließt. Ein weiterer Schwerpunkt waren Kleine Investitionen ohne Einschränkung der Investitionsart, weil diese Förderfälle, die durch geringere Förderauflagen und eine geringere Förderintensität gekennzeichnet sind, in allen anderen Bundesländern außer Schleswig-Holstein aktuell den Großteil der bewilligten Förderungen ausmachen. Hauptintention dieses Analyseschwerpunktes war, zu klären, ob von Kleinen Investitionen nennenswerte Initialwirkungen ausgehen. Zusätzlich wurde als ein Schwerpunkt Gewächshausinvestitionen im Zierpflanzenbau gewählt, weil diese regional eine große Bedeutung bei der Förderung haben (Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg) und als Vergleichsgruppe (nicht reglementierte Märkte) zu landwirtschaftlichen Betrieben zusätzliche Erkenntnisse versprachen. Da sich herausgestellt hat, dass eine Vergleichbarkeit so nicht besteht wird im vorliegenden Bericht auf die Ergebnisse für den Gartenbau, aufgrund der geringen Relevanz für Schleswig-Holstein nicht weiter eingegangen.

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.

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 und Betreuer aus Landwirtschaftskammer und privaten Beratungsfirmen teil. Die Teilnehmer sollten die Befragungsergebnisse im Hinblick auf die Übertragbarkeit auf nicht erhobene Regionen und Investitionsbereiche prüfen und ergänzen. Darüber hinaus sollten sie an Vorschlägen für die künftige Ausrichtung der Agrarinvestitionsförderung mitwirken. Im Nachgang zum Beraterworkshop sollten die Teilnehmer noch einen kurzen schriftlichen Fragebogen zu ergänzenden Aspekten (z. B. Verwaltungsverfahren) ausfüllen.

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

Abbildung 1: Vorgehensweise der Untersuchung



Quelle: eigene Darstellung

Die Analyse der nicht selbst erhobenen **sekundärstatistischen Daten** wurde in der Aktualisierung auf das zur Beschreibung der Grundgesamtheit notwendige Mindestmaß (Förderfallstatistik) reduziert. Die anfänglich erwogene Auswertung der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung muss auf die Ex-Post-Bewertung verschoben werden, da diese Auswertungen sehr zeitaufwändig sind und die verfügbaren Bewertungsressourcen in der Aktualisierungsphase überfordert hätten. Mögliche Effizienzgewinne einer Zentralevaluierung kommen hier nicht zum Tragen, weil die Investitionskonzepte in unterschiedlicher Form vorliegen. Zudem war in Schleswig-Holstein ein kurzfristiger Zugriff auf die Buchführungsdaten der Jahre 2000-2002 nicht möglich, weil die Weitergabe dieser Daten an die Evaluatoren erst seit 2003 über die Richtlinie geregelt ist.

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

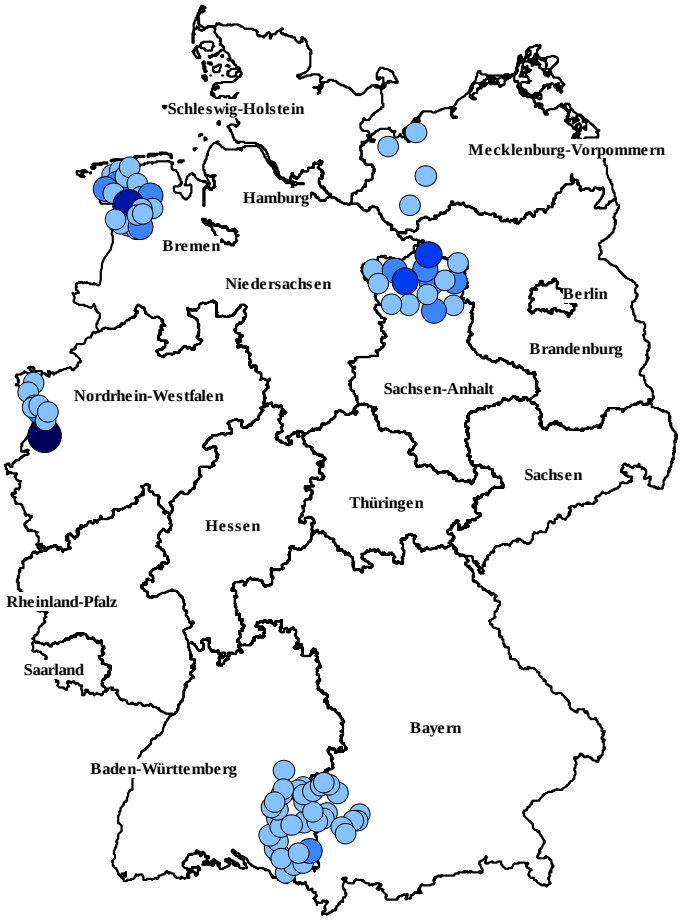
2.2 Daten

Primärdaten (d. h. aus eigenen Erhebungen)

Die wesentliche Datengrundlage der Aktualisierung der Halbzeitbewertung entstammt der **Betriebsleiterbefragung**. In ihrem Rahmen wurden insgesamt 156 Betriebe erhoben (Abbildung 2). Davon entfielen auf Große Investitionen in der Milchviehhaltung (GI) 62, auf Kleine Investitionen (KI) 44 und auf nicht-geförderte Betriebe (ng) 28. Die regionalen

Schwerpunkte lagen im Norden, Süden und Osten Deutschlands, um die unterschiedlichen agrarstrukturellen Verhältnisse in die Erhebung einzubeziehen. Zudem wurden 22 Betriebsleiter von Zierpflanzenbetrieben am Niederrhein befragt, die Große Investitionen durchgeführt haben.

Abbildung 2: Betriebsleiterbefragung - Erhebungsstandorte



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

Anzahl Betriebe

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

Quelle: Eigene Darstellung

Die Erhebung erhebt keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität für alle geförderten Betriebe Deutschlands. Aufgrund ihrer gezielten Auswahl ermöglichen die Ergebnisse für die untersuchten Regionen und Betriebstypen aber durchaus belastbare Aussagen. So machen für die Kreise Leer und Aurich in Ostfriesland die befragten Betriebe über 50 % der geförderten Großen Investitionen in Milchviehbetrieben in den Jahren 2000 und 2001 aus, bei den Kleinen Investitionen wurde immerhin knapp ein Drittel aller so geförderten Betriebe des gleichen Zeitraums erfasst. Die Ergebnisse sind auf andere Regionen mit variierendem Anpassungsbedarf übertragbar. Zur Auswahl der Betriebe wurden die zuständigen Landesstellen gebeten, Adressen von Betrieben bereitzustellen, die mindestens über zwei Jahre Erfahrung mit der geförderten Investition verfügen. Demzufolge resultieren die

Förderfälle überwiegend aus Bewilligungen der Jahre 2000 bis 2001. Die Betriebsleiter wurden vom Evaluator selbst über die Befragung informiert. Die Teilnahmebereitschaft der Betriebsleiter war sehr groß. Die Vermittlung der nicht geförderten Betriebe erfolgte in Niedersachsen über Beratungsringe der Region.

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

Die wesentlichen Inhalte der Befragungen waren

- die Betriebsstruktur und dessen Entwicklung in den vergangenen 15 Jahren,
- die wesentliche Investitionstätigkeit im selben Zeitraum (Objekte, Finanzvolumen, Förderung),
- Wirkungen der geförderten Investitionen,
- künftige Betriebsstrategien und Investitionspläne,
- Erfolgsentwicklung (vor und nach der geförderten Investition),
- hypothetische Entwicklung ohne Förderung,
- Investitionshemmnisse,
- Reaktion auf die Anforderungen der Agrarreform (Cross Compliance),
- Kooperationserfahrungen und -pläne.

Die im Nachgang zum Beraterworkshop durchgeführte **schriftliche Beraterbefragung** (vgl. Anhang 2) ergab in Schleswig-Holstein lediglich einen Rücklauf von zwei Fragebögen, so dass hier höchstens eine Auswertung über alle Länder hinweg bzw. im explorativen Sinne sinnvoll erscheint. Der Fragebogen beinhaltete Fragen zu Synergieeffekten zwischen dem AFP und anderen Fördermaßnahmen, zur Verbesserung der Marktposition der Betriebe durch das AFP, zu regionalwirtschaftlichen Impulsen des AFP und zu Verbesserungsmöglichkeiten des Verwaltungsverfahrens.

Sekundärdaten

Als Sekundärdatenmaterial zur deskriptiven Darstellung der Förderdynamik im zeitlichen Ablauf, der Förderschwerpunkte nach Großen und Kleinen Investitionen sowie der Investitionsarten wurde im Wesentlichen die GAK-Berichterstattung der Jahre 2000 bis 2004 sowie die Monitoringdaten für die EU genutzt, die in aggregierter Form vorliegen.

Aussagekraft der Primärdaten

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

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

Anders bei der Beurteilung der Erfolgsentwicklung (GuV, EKB), wo prinzipiell die Möglichkeit besteht, auf Buchführungsabschlüsse zurückzugreifen. Doch auch hierbei handelt es sich um Daten, die letztlich unter anderen Gesichtspunkten (z. B. steuerlichen) als dem der Evaluierung erstellt wurden. Eine Hinterfragung dieser Daten im Interview scheiterte letztlich daran, dass die Betriebsleiter häufig nicht in der Lage waren, die Fragen zu beantworten. Vielfach orientieren sich die Betriebsleiter in der Praxis lediglich an Liquiditätsbetrachtungen (Kontostände).

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

3 Finanzielle Ausgestaltung

Durch die Neubewilligungen der AFP-Förderfälle in den Jahren 2000 bis 2004 entstanden in Schleswig-Holstein öffentliche Zuwendungsverpflichtungen in Höhe von insgesamt 53 Mio. Euro (Tabelle 1). Bezogen auf den einzelnen Förderfall ergibt das einen Betrag von durchschnittlich rund 54.000 Euro. Besonders hoch lagen die öffentlichen Ausgaben pro Förderfall bei Investitionen in Schweineställe (69.000 Euro) und in Gewächshäuser (73.000 Euro). Der Kofinanzierungsanteil der EU an den Gesamtzuwendungen liegt bei 40 %.

Tabelle 1: Höhe der bewilligten öffentlichen Zuwendung durch das AFP und deren Kofinanzierung durch den EAGFL im Programmzeitraum 2000-2004 in Schleswig-Holstein

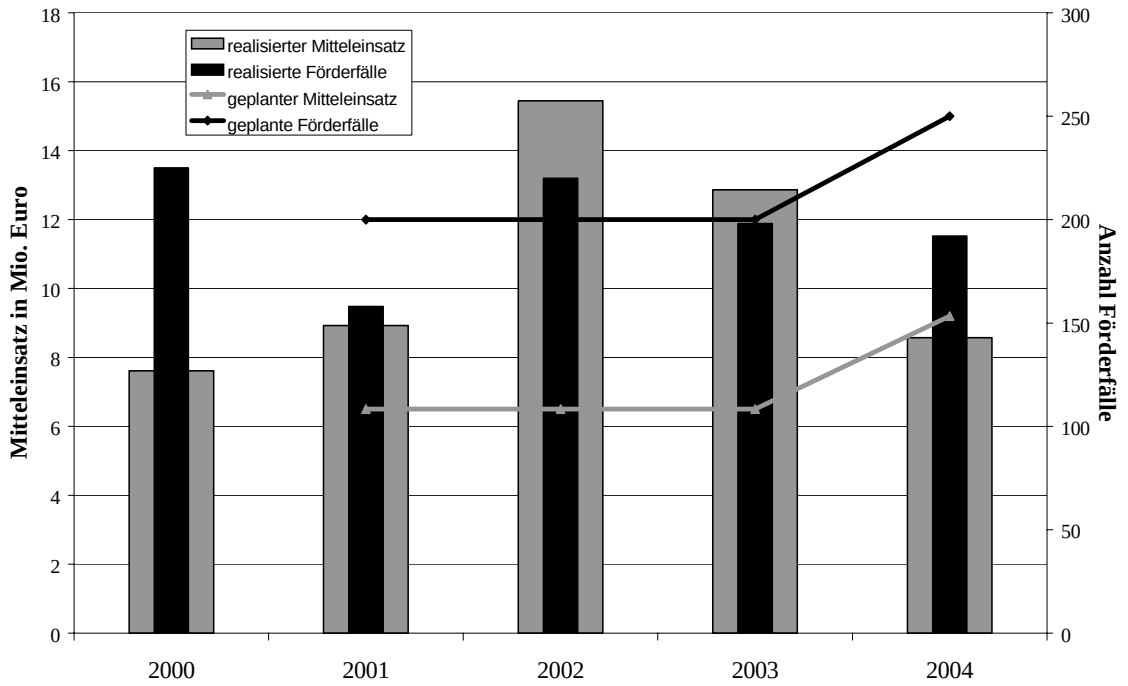
Bewilligungsjahr	Höhe der bewilligten öffentlichen Zuwendungen		
	Summe	Durchschnitt je Förderfall	davon EAGFL
	Mio. Euro	Euro	in %
2000	7,6	34.000	40
2001	8,9	57.000	40
2002	15,4	70.000	40
2003	12,9	65.000	40
2004	8,6	45.000	40
Insgesamt	53,4	54.200	40

Quelle: MUNL, Monitoringdaten (eigene Auswertung)

Die Divergenz von Mittelplanung und Mitteleinsatz laut Monitoringdaten vor allem in den Jahren 2002 und 2003 zeigt die folgende Abbildung 3. Da die geplante Anzahl der Förderfälle deutlich weniger von der tatsächlich realisierten abweicht, kann gefolgert werden, dass die geförderten Investitionsvolumina im Voraus unterschätzt worden sind. Eine am Bedarf ausgerichtete und an vermutlichen Folgen orientierte Planung der Maßnahme darf angesichts dieser Divergenzen hinterfragt werden. Vielmehr wurde der geplante Mitteleinsatz genau in dem Moment nach oben korrigiert, in dem das realisierte Mittelvolumen wieder absank.

Der geringe Anreiz für eine effiziente Mittelverwendung wird verständlich, wenn zusätzlich Tabelle 2 in die Betrachtung einbezogen wird.

Abbildung 3: Plan und Realität in Schleswig-Holstein nach Förderfällen und Mittelvolumen



Quelle: Monitoringdaten MUNL (eigene Auswertung)

Es zeigt sich, dass aufgrund der Kofinanzierung durch Bund und EU das Land in 2003 und 2004 nur noch 24 % der Auszahlungen trägt, hinzu kommen allerdings noch die Kosten für die administrative Umsetzung. Der Bund trägt in der GAK 60 % der ausgezahlten Mittel, die EU zahlt insgesamt 40 %.

Die durch die Bewilligungen entstandenen realen Auszahlungen (Tabelle 2) sind zum Teil deutlich geringer als das bewilligte Mittelvolumen (Tabelle 1). Dies liegt daran, dass der Großteil der Förderung in Form von laufenden Zinsverbilligungen gewährt wird, die aufgrund der bis zu 20 Jahre laufenden verbilligten Kapitalmarktdarlehen überwiegend erst in späteren Jahren zur Auszahlung kommen. Dass für 2000 keine Zahlungsverpflichtungen bestehen liegt daran, dass die Altverpflichtungen der EFP/AFP-Bewilligungen vor dem Jahr 2000 nicht berücksichtigt sind.

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

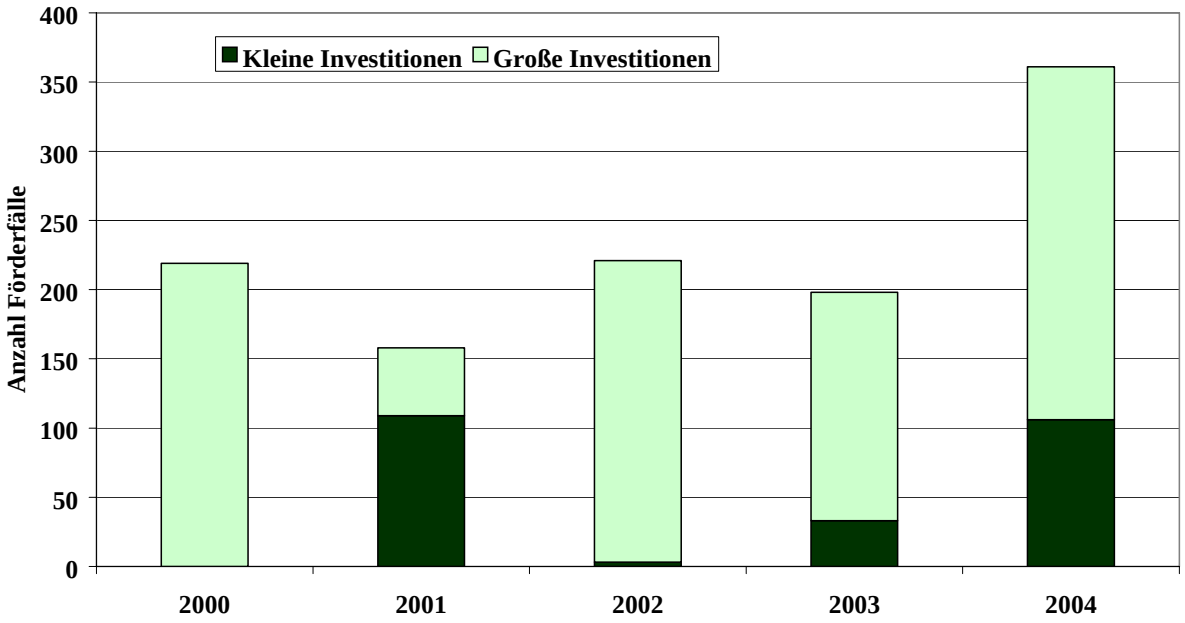
Bewilligungsjahr	Insgesamt	**EU**	**GAK** Bund (60%)	**GAK** Land (40%)	***Land***
	Euro				*%*
2000	0	0	0	0	
2001	5,253,265	570,246	2,809,741	1,873,278	*36*
2002	8,276,559	668,803	4,564,654	3,043,102	*37*
2003	4,986,009	2,026,197	1,775,887	1,183,925	*24*
2004	10,444,919	4,177,967	3,760,171	2,506,781	*24*
Insgesamt	28,960,752	7,990,651	15,607,804	10,405,432	*36*

Quelle: MUNL, GAK-Daten (eigene Auswertung)

4 Output

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden in Schleswig-Holstein insgesamt 1.157 Förderfälle mit einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von 189 Mio. Euro bewilligt[8]. Die Bewilligungen unterscheiden sich erheblich zwischen den Jahren 2000-2003 und dem Jahr 2004 (vgl. Abbildung 4). Während in den Jahren 2000 bis 2001 jeweils etwa gut 200 Förderfälle bewilligt wurden, erhöhte sich diese Zahl im Jahr 2004 um 75 %, was großenteils die Folge der großen Nachfrage nach Fördermitteln für Solaranlagen ist. Diese Förderungen liefen sowohl über Kleine als auch über Große Investitionen. Die Förderung von Solaranlagen wurde mit Beginn des Jahres 2005 ausgesetzt, da das verfügbare Mittelvolumen nicht ausreichte. Im Jahr 2005 werden steigende Investitionsvolumina erwartet (Beraterauskunft) und eine hohe Nachfrage nach Fördermitteln. Bei großer Mittelknappheit und absehbar verzögerter Richtlinienveröffentlichung lagen nach Auskunft des Ministeriums im Juni 2005 bereits 200 Anträge vor.

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



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

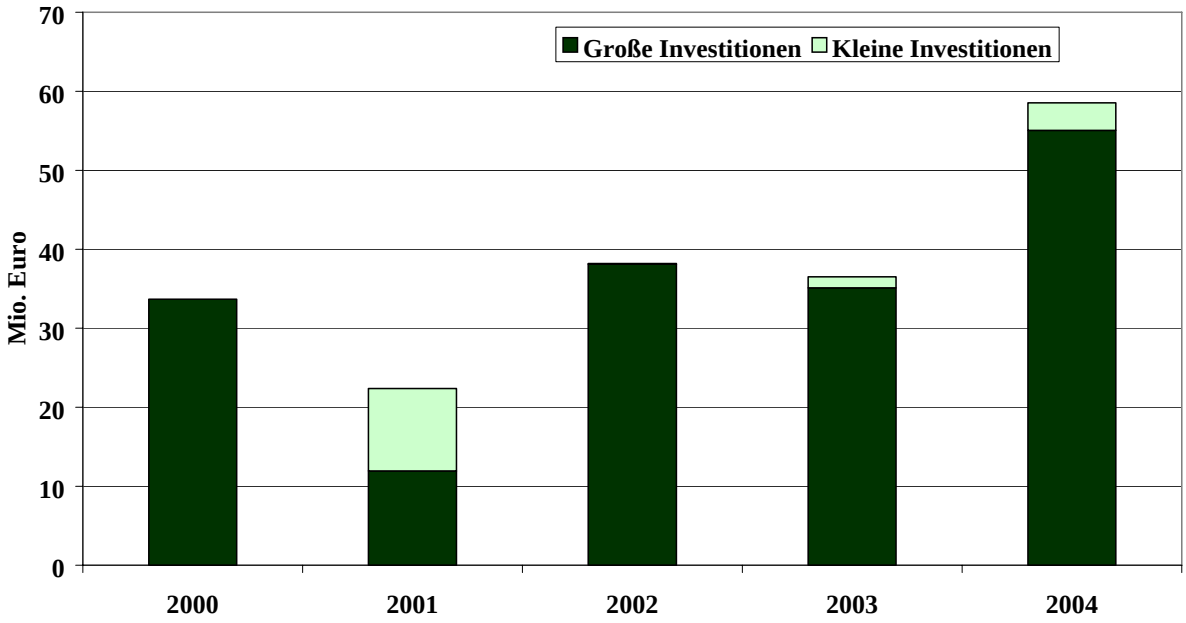
Aufgrund der vergleichsweise umfangreichen Investitionsvolumina bei den Großen Investitionen findet sich der Anstieg der Förderfälle Kleiner Investitionen im Jahr 2004 im ge-

[8] Nach GAK. Die Monitoring-Daten weichen hiervon leicht ab, weil anders als in den GAK-Daten Umbewilligungen nicht erfasst werden.

förderten Investitionsvolumen nicht wieder (Abbildung 5). Insgesamt steigt auch das Gesamtvolumen der geförderten Investitionen in 2004 stark an. Anhand der Monitoringdaten lässt sich erkennen, dass das durchschnittliche Investitionsvolumen pro Förderfall zwischen 152.000 Euro im Jahr 2000 und 184.000 Euro im Jahr 2003 schwankt. Diese vergleichsweise geringen Divergenzen spiegeln den generell geringen Anteil der Kleinen Investitionen in Schleswig-Holstein wider.

Dies ist zu erklären durch den Umstand, dass Kleine Investitionen nur über den Zuschuss für die Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und bei Diversifizierung gewährt. Hinzu kommt, dass Maschinen in Schleswig-Holstein im Unterschied zu anderen Bundesländern, in denen diese Förderung in den Jahren 2003 und 2004 einen Großteil der Förderfälle ausmacht, nur sehr eingeschränkt gefördert werden. In Abgrenzung zum Anhang 1 des Rahmenplanes sind folgende Maschinen nicht förderfähig: Geräte zur bodennahen Flüssigmistausbringungs- und direkten –einarbeitungstechnik, bodenschonende Bearbeitungs- und Bestelltechnik (insbesondere Mulchsaatgeräte) und Pflanzenschutzgeräte zum verlustmindernden Einsatz von Pflanzenschutzmitteln sowie Reinigungseinrichtungen.

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

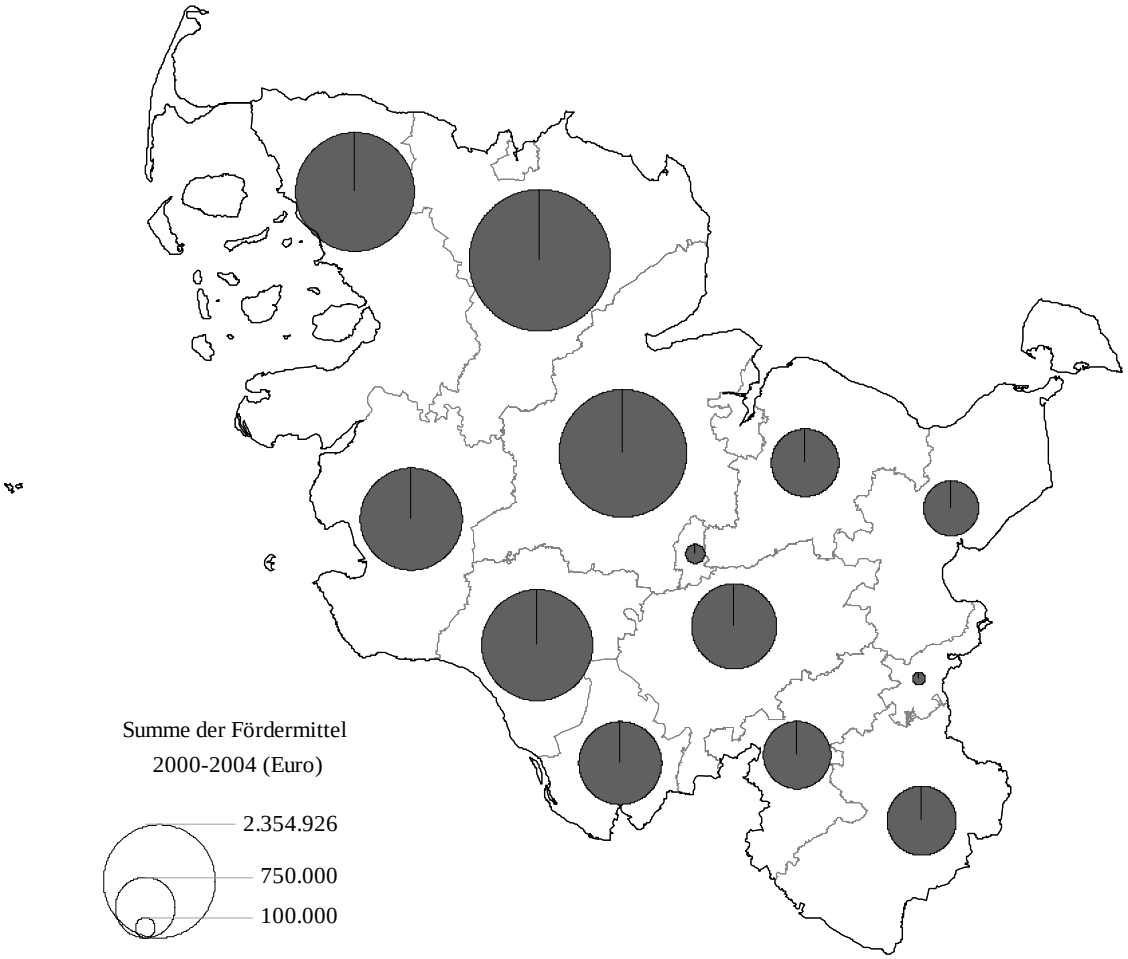


Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung (2005)

Eine regionale Fokussierung der Fördermittel wäre zwar prinzipiell möglich, erfolgt aber in der Regel nicht. Sie ergibt sich vielmehr aus den Betriebszweigen der Betriebe, die die Förderung am stärksten in Anspruch nehmen. Da dies in der Regel Milchviehbetriebe sind,

konzentriert sich ein großer Teil der Fördermittel auf die Grünlandregionen. In der relativ hoch aggregierten Darstellung auf Kreisebene in Abbildung 6 ist dies leider nicht sehr deutlich zu erkennen, es fällt aber doch auf, dass die meisten Fördermittel in den Bereich der Geest und des östlichen Hügellandes, klassische Gebiete für Milchviehhaltung, fließen.

Abbildung 6: Regionale Verteilung der förderfähigen AFP-Investitionsvolumina in Schleswig-Holstein im Zeitraum 2000 bis 2004



Quelle: MLR, Monitoring (eigene Auswertungen)

Die geförderten Investitionen entfallen mit 83 % über die Jahre 2000 bis 2004 fast ausschließlich auf Gebäude (Tabelle 3). Der Großteil davon sind Stallbauten, der überwiegende Teil davon sind Rinderställe. Das sonstige Investitionsvolumen verteilt sich vor allem auf Schweineställe, sonstige landwirtschaftliche Gebäude (hierzu zählen Mehrzweckhallen, Lagerhallen/-räume sowie sonstige bauliche Anlagen) und Sonstiges. Diese

letzte Position beruht fast ausschließlich auf Förderungen im Jahr 2004 und beinhaltet in erster Linie Photovoltaikanlagen.

Die Förderung von Kapazitätsausweitungen im Schweinebereich ist abhängig von regional nachzuweisendem Marktpotenzial; die jährlichen Unterschiede zwischen den Investitionshöhen spiegeln diese wechselnde Situation wider. So war im Jahr 2003 die Förderung von 5.500 zusätzlichen Sauenplätzen möglich, während im Jahr 2004 keinerlei Aufstockungsinvestitionen im Schweinebereich gefördert wurden. In Gewächshäuser wird insgesamt in geringem Umfang investiert; diese Aktivitäten konzentrieren sich ebenso wie Diversifizierungsinvestitionen (vor allem Urlaub auf dem Bauernhof) auf einige wenige Regionen.

Tabelle 3: Geförderte Investitionsarten in Schleswig-Holstein in Prozent vom Mittelvolumen

Investitionsbereiche	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004
Gebäude Insgesamt	**99,7**	**98,4**	**93,2**	**93,2**	**54,2**	**82,9**
- *Rinderställe*	73,7	59,2	50,4	49,7	37,0	51,2
- *Schweineställe*	10,3	19,9	18,0	23,1	10,7	15,6
- *sonst. Stallbauten*	2,1	8,7	4,2	0,8	2,8	3,3
- *Gewächshäuser*	2,9	0,3	4,1	1,0	0,2	1,6
- *sonst. landw. Gebäude*	10,7	10,2	16,5	18,7	3,5	11,1
Geräte & mobile Technik	**0,0**	**0,1**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
landw. Pflanz.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diversifizierung	**0,2**	**0,0**	**1,7**	**6,5**	**5,1**	**3,2**
Sonstiges	0,1	1,5	5,1	0,3	40,6	13,9
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

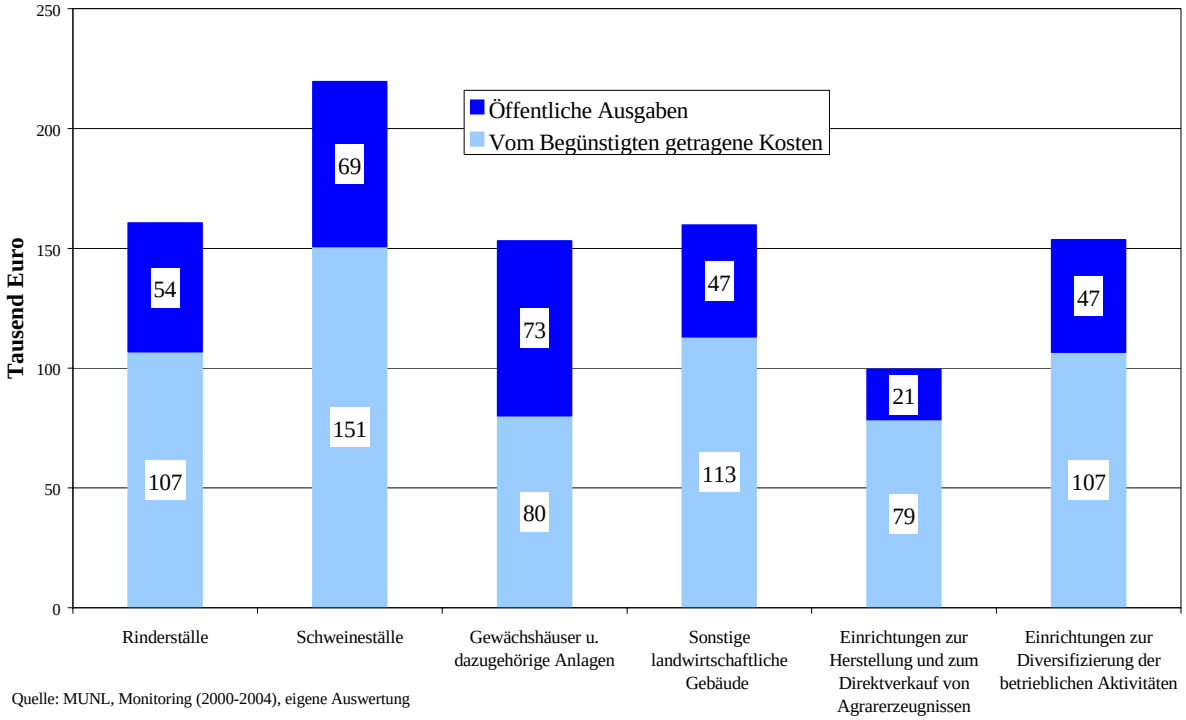
Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung (2000-2004), eigene Auswertung

Der Investitionswert und der Subventionswert schwanken zwischen den Investitionsarten (s. Abbildung 7). Während für die privaten Investoren die Kosten bei Schweinestallbauten am höchsten sind, sind sie für den öffentlichen Kostenträger aufgrund der hohen Subventionsintensität von durchschnittlich 48 % bei Gewächshäusern am höchsten. Am niedrigsten sind sowohl die privaten als auch die öffentlichen Kosten sowie der Subventionsanteil mit nur durchschnittlich 17 % bei den Einrichtungen zur Direktvermarktung.

Eine Junglandwirteförderung existiert seit 2000 in Schleswig-Holstein nicht mehr. Die Gründe, die für diese Aussetzung angeführt worden sind, werden durch die Ergebnisse der Evaluation in anderen Bundesländern sowie durch Berateraussagen und Umfeldanalysen

im Wesentlichen unterstützt. Die Förderung, wie sie sonst praktiziert wird, erzeugt ein hohes Maß an Mitnahmeeffekten und entfaltet keine strukturelle Wirksamkeit. Zudem kann vor dem Hintergrund des diagnostizierten strukturellen Defizits der landwirtschaftlichen Betriebe kein Nachfolgeproblem erkannt werden.

Abbildung 7: Öffentliche und private Kosten der geförderten Investitionen im Durchschnitt der Jahre 2000-2004 nach Investitionsart



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

5 Administrative Umsetzung

In Schleswig-Holstein hat sich in den letzten zwei Jahren an der administrativen Umsetzung der Förderung kaum etwas geändert. Hier wird deshalb auf die Ergebnisse des Zwischenberichtes (Kapitel 3.5.1) verwiesen. Im Folgenden werden lediglich schlaglichtartig von den Beratern im Workshop angesprochene Probleme beleuchtet.

An den im Zwischenbericht diagnostizierten Problemen, vor allem der **späten Richtlinienveröffentlichung** und der **Unsicherheit aufgrund der knappen Haushaltsmittel**, hat sich nach Aussage der Berater wenig verändert. Über eine Umstellung von der **laufenden Zinsverbilligung** auf die Auszahlung eines einmaligen abdiskontierten Zuschusses wird nach Aussage des Ministeriums nachgedacht, allerdings immer unter dem Vorbehalt der schwierigen Haushaltssituation. Die mit der laufenden Zinsverbilligung zusammenhängenden Probleme des hohen Verwaltungsaufwandes und der Unsicherheit über die Kofinanzierung zukünftiger Auszahlungen (vgl. Zwischenbericht, S. 27) bleiben damit zunächst bestehen.

Im Beraterworkshop in Schleswig-Holstein in der aktuellen Evaluierung wurde eine zum Teil **willkürliche Bewilligungspraxis** der Ämter für den Ländlichen Raum (ÄLR), vor allem im Hinblick auf die maximal mögliche Quotenaufstockung festgestellt. Eine verbindliche Bewilligungsregel könnte hier einerseits Rechtssicherheit schaffen, würde aber andererseits auch eine flexible Handhabung der im ZAL als hinderlich für die betriebliche Entwicklung erkannten Wachstumsbeschränkungen verhindern.

Ein weiteres administratives Problem wird von den Beratern in der in Schleswig-Holstein vorgeschriebenen **Vermögensprüfung** gesehen (vgl. Kapitel 1, Fußnote 4). Insbesondere die Bewertung vorhandenen Sachvermögens stellt die Berater hier vor große Probleme. Aufgrund der Abgrenzungsschwierigkeiten in diesem Bereich kann eine Ungleichbehandlung verschiedener Antragssteller nicht ausgeschlossen werden.

6 Kapitelspezifische Fragen

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

Da die Wirkungsbeschreibungen zu den einzelnen Zielen der Förderung zum größten Teil auf den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragungen basieren, werden im folgenden Kapitel 6.0 zunächst die Betriebsstruktur der befragten Betriebe in Niedersachsen und die durchgeführten Investitionen dargestellt. Niedersachsen wurde für Schleswig-Holstein als Vergleichsregion gewählt, da sowohl die naturräumlichen Gegebenheiten Ostfrieslands als auch die agrarstrukturellen Gegebenheiten in weiten Bereichen denen des Landes vergleichbar sind.

6.0 Beschreibung der Befragungsstichprobe

Betriebsstruktur

Bei den befragten Betrieben in Niedersachsen handelt es sich im Hinblick auf die Faktorausstattung trotz der ähnlichen Durchschnittswerte der einzelnen Gruppen um recht unterschiedliche Einzelbetriebe (Tabelle 4). Die durchschnittliche Milchquotenausstattung liegt bei rund 530 t je Betrieb. Die Einzelwerte schwanken zwischen 175 und 1.100 t je Betrieb.

Tabelle 4: Faktorausstattung der Erhebungsbetriebe in Niedersachsen

		ha LF			**Kuhzahl**			**Arbeitskräfte**		
	n	∅	Min	Max	∅	Min	Max	∅	Min	Max
Große Investition	22	**72**	35	135	**72**	30	140	**1,7**	1	3
Kleine Investition	14	**73**	1	145	**69**	26	120	**2,7**	1,2	8
Nicht gefördert	9	**91**	40	135	**74**	45	130	**1,9**	1,4	2,5

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Die Tatsache, dass die nicht-geförderten Betriebe in der durchschnittlichen Flächenausstattung etwas größer sind als die anderen, sollte nicht zu hoch bewertet werden, da diese

Gruppe mit neun Betrieben sehr klein ist. Darüber hinaus relativiert sich der Größenunterschied, wenn man die Kuhzahl betrachtet: Die nicht-geförderten Betriebe wirtschaften etwas extensiver. Im Blick auf die Minimumwerte bei der Flächenausstattung und die Maximumwerte bei den Arbeitskräften fallen die Betriebe mit Kleiner Investition auf. Dies ist dadurch zu erklären, dass sich in dieser Gruppe drei Gartenbaubetriebe befinden.

Vergleicht man die Durchschnittswerte der Milchviehbetriebe mit Großer Förderung in der Befragung mit denen der Haupterwerbsbetriebe der Produktionsrichtung Milch in den Testbetrieben Niedersachsens für das vorausgegangene Wirtschaftsjahr 2003/04, fällt die große Diskrepanz in den Betriebsgrößen auf. Die Testbetriebe haben im Durchschnitt nur eine Größe von 56 ha und 47 Kühen. Der Arbeitskräftebesatz ist dagegen mit 1,6 AK fast identisch mit dem der Betriebe in der Befragung, was auf eine geringere Arbeitsproduktivität der Testbetriebe hindeutet. Die Testbetriebe Schleswig-Holsteins haben im Schnitt 63 ha und 48 Kühe bei ebenfalls 1,6 AK. Da die Berater die Struktur der befragten Betriebe als ähnlich der der geförderten Betriebe in Schleswig-Holstein bezeichnet haben (Anhang 3), sind die Verhältnisse hier also sehr ähnlich.

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

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 in Niedersachsen um eine zufällige Auswahl aus der Liste aller geförderten Betriebe handelt[9], bleiben die anderen zwei Möglichkeiten.

Die Selektionswirkung der Förderung im Vorfeld im Hinblick auf die strukturellen Eigenschaften der geförderten Betriebe spielt sehr wahrscheinlich eine Rolle: Die Berater sagten im Workshop in Niedersachsen, dass schätzungsweise 30 % der Betriebe aufgrund unzureichender Eigenkapitalbildung und zu hohen Viehbesatzes von der Förderung ausgeschlossen werden, eine Aussage, die sich mit der der Berater in Schleswig-Holstein deckt (Anhang 3). Bei den nicht geförderten Betrieben ist es umgekehrt möglich, dass diese z.T. gerade aufgrund ihrer guten wirtschaftlichen Lage von der Förderung ausgeschlossen waren. Sowohl in Niedersachsen als auch in Schleswig-Holstein gingen die Berater davon aus, dass mindestens 10 % der Betriebe aufgrund der Prosperitätsschwelle keine Förde-

[9] Die nicht-geförderten Betriebe wurden allerdings auf Bitten der Evaluatoren durch Beratungsringe ausgewählt, so dass hier, schon aufgrund der Mitgliedschaft der Betriebe, ein Bias in der Stichprobe nicht auszuschließen ist.

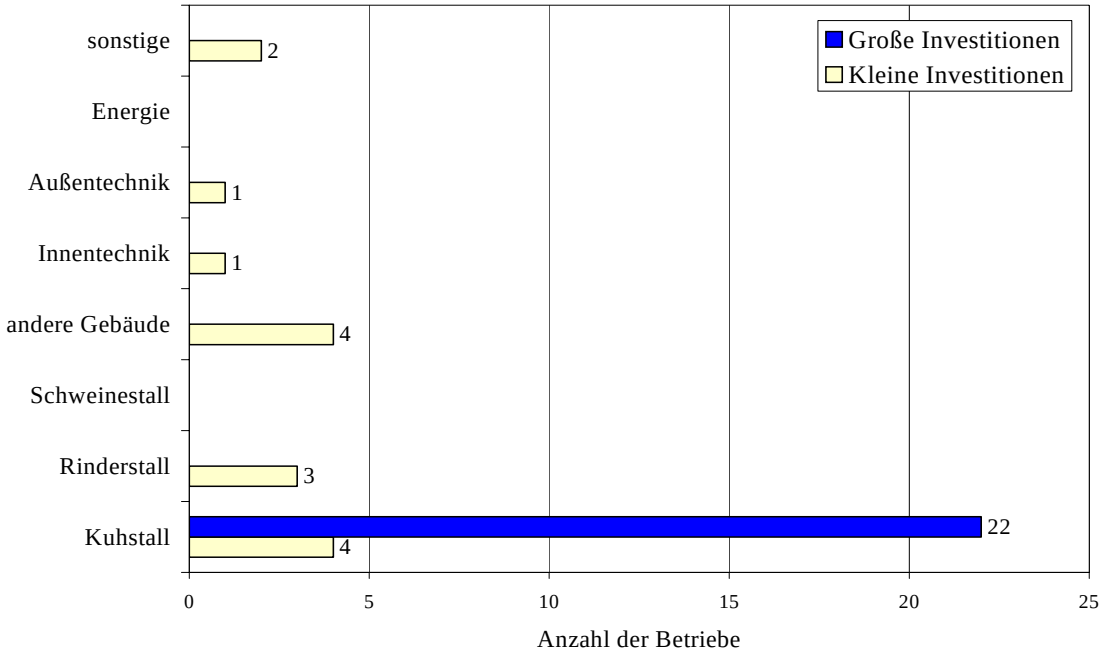
rung erhalten, dann allerdings meist aufgrund zusätzlicher außerlandwirtschaftlicher Einkünfte.

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

Struktur der geförderten Investitionen

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

Abbildung 8: Geförderte Investitionen der befragten Betriebe in Schleswig-Holstein



N=37
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung, 2005

Auch die geförderten Kleinen Investitionen der erhobenen Betriebe bestehen in Niedersachsen vornehmlich in baulichen Maßnahmen. Da die zu erhebenden Unternehmen in den Jahren 2000 bis 2002 gefördert worden sein sollten, finden sich keine Förderfälle für Maschinen des Außenbereiches oder für die der Erzeugung regenerativer Energien zur Stromproduktion in der Stichprobe. Dies ist insoweit wesentlich, als dieser letzte Fördertatbestand in 2004 eine erhebliche Bedeutung erlangt hat (vgl. Tab. 3, Position „Sonstiges“)

Diese Fördertatbestände können aber vor dem Hintergrund der durchgeführten Expertengespräche und des Beraterworkshops zumindest ansatzweise beurteilt werden.

Finanzierung der geförderten Investitionen

Die **Investitionsvolumina** der **Großen Investitionen** liegen in Niedersachsen durchschnittlich bei 264.000 Euro mit einer Spannweite von 115.000 Euro bis zu 470.000 Euro. Bei den **Kleinen Investitionen** erreichen die durchschnittlichen Volumina 110.000 Euro, wobei die niedrigste Investition lediglich 40.000 Euro und die höchste 250.000 Euro beträgt.

Die geförderten Investitionen werden zum großen Teil mit Fremdkapital und der in Niedersachsen zur Sondertilgung vorgesehenen Fördersumme finanziert. Der **Eigenkapitalanteil an der Finanzierung** macht weniger als ein Drittel aus; er liegt bei den Großen Investitionen bei durchschnittlich 27 % und bei den Kleinen bei 32 %. Die Streuung der Einzelwerte ist relativ groß, so dass beispielsweise einzelne Betriebe bis zu 74 % Eigenkapitalanteil aufweisen.

Tabelle 5: Investitionsvolumen und Eigenkapitalanteil der geförderten Investitionen in Niedersachsen

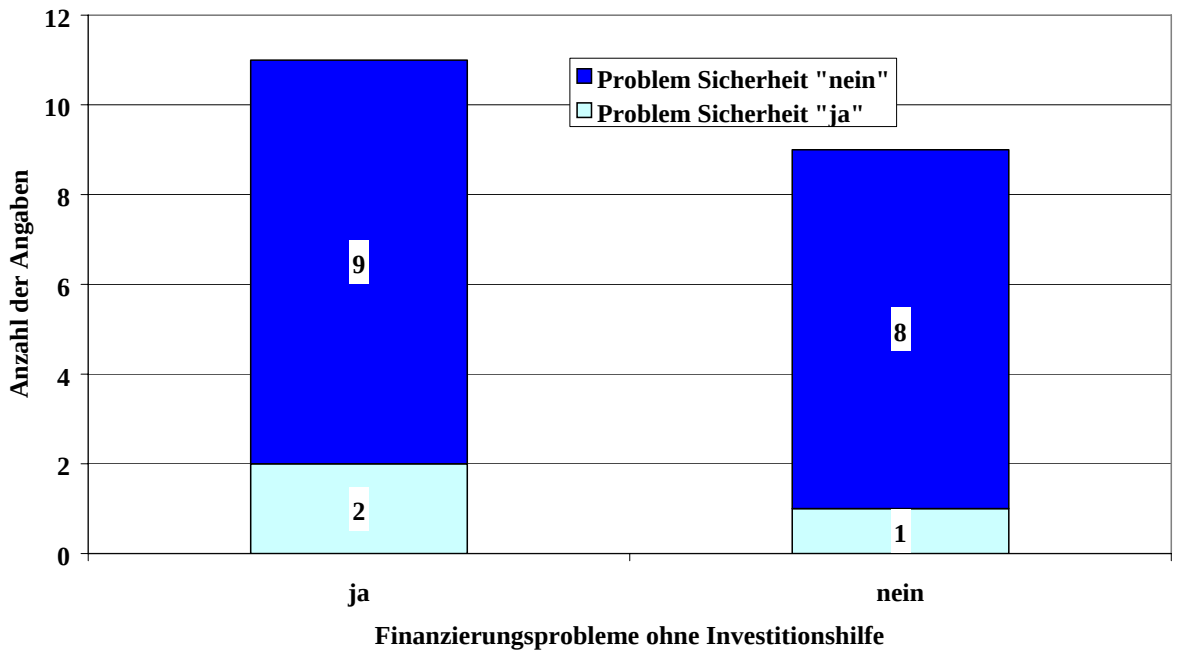
	Investitionsvolumen (T€)			**Eigenkapitalanteil, bar (%)**			
	Mean	Min	Max	Mean	Min	Max	*N*
Große Investition	**264**	115	470	**26.7**	11.1	50.0	*17*
Kleine Investition	**110**	40	250	**32.4**	5.0	74.0	*9*

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Zwar haben 50 % der Betriebsleiter mit Großen Investitionen in Niedersachsen gesagt, sie hätten ohne Förderung Schwierigkeiten mit der Finanzierung gekriegt, aber nur zwei dieser Betriebsleiter haben angegeben, dass Sicherheiten ein Problem gewesen wären (Abbildung 9).

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

Abbildung 9: Zusammenhang zwischen Finanzierungsproblemen und Sicherheiten der Betriebe in Niedersachsen



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Charakterisierung der nicht geförderten Betriebe

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

Von den **neun befragten Betrieben** in Niedersachsen haben **acht** angegeben, in den **vergangenen 15 Jahren umfangreiche Investitionen** getätigt zu haben; **zwei** dieser Betriebe haben **vor mehr als zehn Jahren eine Förderung** für eine dieser Investitionen in Anspruch genommen. Lediglich **ein Betriebsleiter hat in den vergangenen 15 Jahren keine umfangreicheren Investitionen** durchgeführt, plant dies aber für die Zukunft; als Grund für die bisherige Investitionszurückhaltung gibt der Betriebsleiter ungeklärte Zukunftsaussichten aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse an. Alle drei Betriebe mit geringen Investitionen in den letzten 15 Jahren planen, in naher Zukunft in größerem Umfang zu investieren. Ein typischer auslaufender Betrieb befindet sich somit nicht in der Stichprobe.

Als Gründe für die Nicht-Förderung wurden genannt (Mehrfachnennungen möglich):

- es war genügend Eigenkapital vorhanden;
- es wurde viel Eigenleistung erbracht;
- es sollte schnell gehen;
- die Kapazitätsbeschränkung wurde nicht akzeptiert, und auch der Berater hat deshalb von der Förderung abgeraten;
- die Halle sollte auch für Kälber genutzt werden;
- aufgrund einer strategischen Betriebsteilung (Vater/Sohn) bestand keine Buchführungspflicht;
- die GV-Grenze der Förderung war überschritten;
- die Förderung für den Melkstand lohnte nicht (Beratungskosten gespart).

Relevante legale Restriktionen, die die Teilnahme an der Förderung verhinderten, waren also die **GV-Grenze** und die **Buchführungspflicht**. Daneben führte eine hohe Bewertung der **unternehmerischen Flexibilität** zum Verzicht auf die Förderung. Die starke strukturelle Entwicklung der nicht-geförderten Betriebe in Niedersachsen in der Auswertung (Tabelle 6 und folgende Kapitel) provoziert Fragen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden können, da insbesondere Kapitalstruktur und –quellen der Betriebe nicht bekannt sind. Zu denken gibt in diesem Zusammenhang die vergleichsweise geringe Einkommenszufriedenheit der nicht geförderten Betriebe (Tab. 7). Um weitere Aussagen zu den Bedingungen eigenständiger Entwicklung ableiten zu können, sind tiefergehende Analysen von stärker differenzierten Betriebsgruppen notwendig.

Tabelle 6: Strukturveränderung der erhobenen geförderten und nicht-geförderten Betriebe seit 1990 in Niedersachsen

		Flächenänderung (%)			**Quotenänderung (%)**		
	n	∅	Min	Max	∅	Min	Max
Große Investition	22	**77**	11	640	**149**	8	900
Kleine Investition	14	**69**	14	140	**81**	0	179
Nicht gefördert	9	**116**	35	232	**164**	45	317

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

6.1 Einkommenswirksamkeit der Investitionsförderung

6.1.1 Konzeptionelle und methodische Vorüberlegungen

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

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

Zu 1.: Diskussion des Einkommensbegriffs

Für die Beurteilung der Entwicklung landwirtschaftlicher Einkommen müssen aufgrund der vielfältigen Interdependenzen zwischen Betrieb und Haushalt eigentlich andere mögliche Einkommensquellen mit in die Betrachtung einbezogen werden. Bei den Betrieben in der Betriebsleiterbefragung handelt es sich aber ganz überwiegend um klassische Haupterwerbsbetriebe; 90 % der befragten Betriebe in Niedersachsen gaben an, kein Einkommen aus nicht-landwirtschaftlicher Tätigkeit zu beziehen. Auch 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, keine signifikante Rolle. Nach Kapitaleinkünften wurde aufgrund der bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten und zu erwartender geringer Antwortbereitschaft nicht systematisch gefragt. Folglich erscheint es sinnvoll – unter Berücksichtigung der damit verbundenen Unschärfen – die Veränderung des Gewinns als Maßstab für die Bewertung des betrieblichen Erfolgs der geförderten Investitionen heranzuziehen.

Zu 2.: Diskussion der Kennziffer „Gewinn“

Die Gewinnentwicklung wird ausschließlich auf Basis der Befragungsdaten ermittelt. Einer der Gründe liegt in der mangelnden Verfügbarkeit der Sekundärdaten (s. Kapitel 2). Außerdem war es ein Ziel der Betriebsleiterbefragung, Angaben zum Gewinn zu erhalten, die um Sondereinflüsse und steuerliche Abschreibungen korrigiert sind. Diese Erwartung hat sich aber nicht erfüllt, da die Betriebsleiter in vielen Fällen die eigenen Buchführungsergebnisse nicht interpretieren oder erläutern konnten. Es entstand im Laufe der Befragung

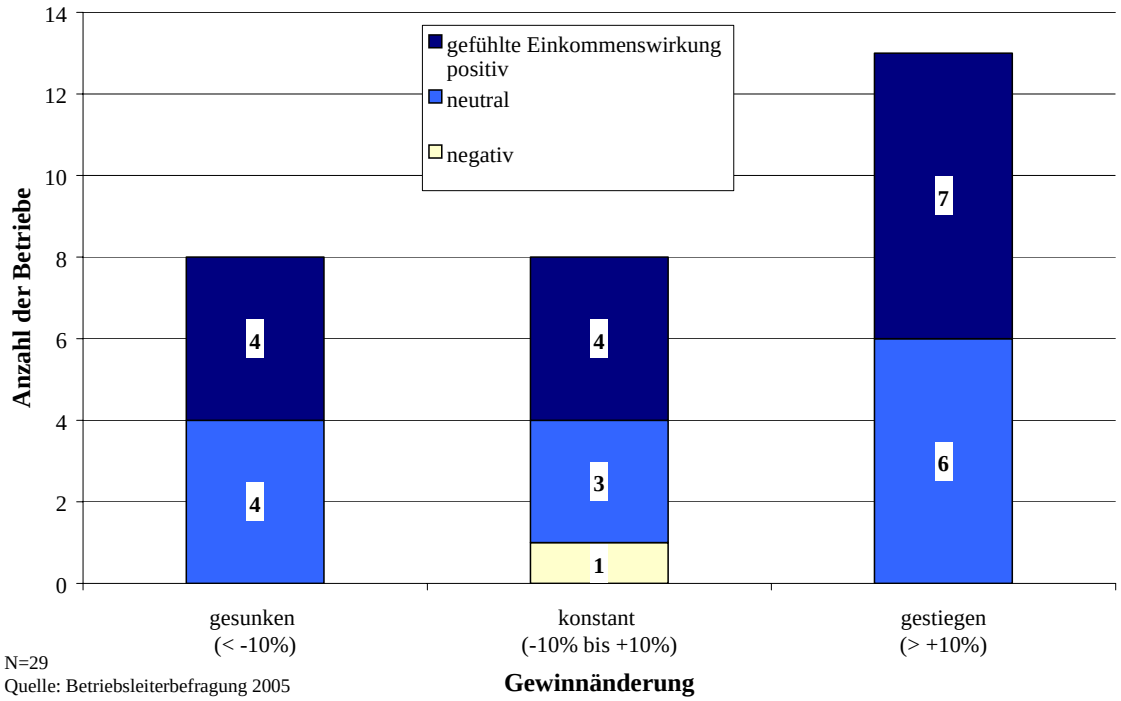
der Eindruck, der auch durch Aussagen im Beraterworkshop in Schleswig-Holstein[10] bestätigt wurde, dass ein großer Teil der Betriebsleiter sich in der Beurteilung der eigenen Situation fast ausschließlich an der Liquidität orientiert.

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

Eine weitere Schwierigkeit in der Orientierung am Gewinn liegt darin, dass eine Gewinnänderung nicht unbedingt der einen geförderten und in die Untersuchung einbezogenen Investition zuzuschreiben ist, sondern durch Umwelteinflüsse (s. folgenden Punkt) oder andere betriebliche Aktivitäten hervorgerufen worden sein kann. Ein Indiz für die reale Bedeutung dieses Aspekts ist die Tatsache, dass auch in Betrieben mit positiver Gewinnentwicklung diese von etwa der Hälfte der Betriebe nicht der getätigten Investition zugeschrieben wird oder aber gar nicht als Einkommensverbesserung realisiert wird (Abbildung 10).

Abbildung 10: Gewinnänderung und Einkommenswirksamkeit der Investitionen in Niedersachsen

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



N=29
Quelle: Betriebsleiterbefragung 2005

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

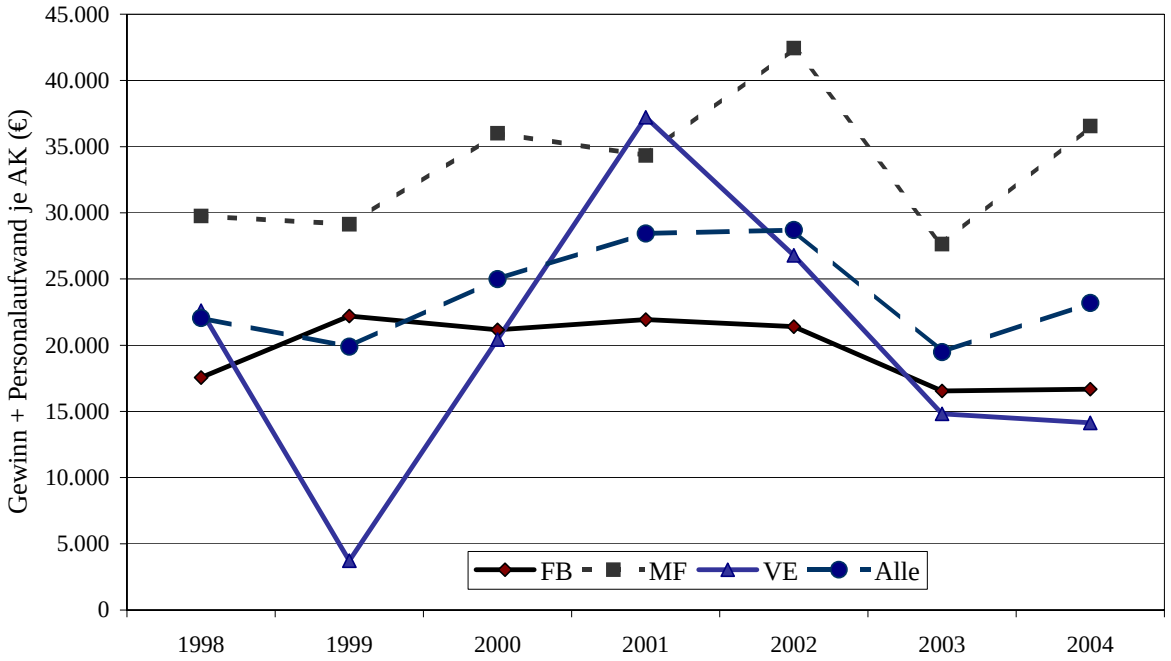
Zu 3.: Diskussion der Umwelteinflüsse

In der obigen Abbildung 10 wird deutlich, dass zwar 8 von 29 geförderten Betrieben sinkende Gewinne realisiert haben, aber keiner dieser Betriebe diesen Effekt der geförderten Investition zugeschrieben hat. Das dürfte daran liegen, dass die Gewinne stark durch die großen Preisschwankungen auf dem Milchmarkt im Betrachtungszeitraum, nämlich in den drei Jahren vor der Investition (1998-2000) bis zum Befragungszeitpunkt 2005, beeinflusst sind. Die Gewinnentwicklung bei den befragten Betrieben müsste also eigentlich mit der Gewinnentwicklung anderer, nicht-geförderter Betriebe verglichen werden.

Da eine solche Vergleichsgruppe nicht existiert (vgl. Kapitel 4.2), wird ein grober Vergleich mit dem allgemeinen Trend, wie er aus den Daten des Testbetriebsnetzes ersichtlich wird, durchgeführt (Abbildung 11).

In den Daten des Testbetriebsnetzes zeigt sich, dass die Betriebe des Futterbaus, die fast ausschließlich aus Milchviehbetrieben bestehen, im Wirtschaftsjahr 1998/99 ein Gewinnhoch hatten, 2002/03 und 2003/04 dagegen eine Periode niedriger durchschnittlicher Gewinne. In Schleswig-Holstein erfolgte dieser Einbruch etwas abgemildert schon früher, so dass bereits im Jahr 2001/2002 ein Gewinnrückgang zu verzeichnen war. Die Betriebe des Emslandes (alle Betriebe, Befragungsregion) haben laut Buchführungsstatistik der Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems in den Jahren 2003/04 und 2002/03 im Schnitt nur noch ein ordentliches Ergebnis von 11.000 bzw. 20.000 Euro erreicht im Vergleich zu 43.500 bzw. 28.500 Euro im Referenzzeitraum der Jahre 00/01 und 99/00 (Landwirtschaftskammer Weser-Ems, 2005). Die Trockenheit des Jahres 2003 hat hier sicher eine Rolle gespielt, denn die schlechte Grundfutterqualität hat dazu geführt, dass viel Kraftfutter gefüttert werden musste und zwar zu stark gestiegenen Preisen (Meinecke, 2005, S. 75). Gleichzeitig weist die Milchpreisentwicklung einen negativen Trend auf (vgl. Kap. 8).

Abbildung 11: Gewinnentwicklung identischer Haupterwerbsbetriebe in Niedersachsen im Testbetriebsnetz



Quelle: FAL, Testbetriebsdaten (eigene Auswertung)

6.1.2 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 zufrieden mit der strukturellen Entwicklung ihrer Betriebe. Von den Betrieben mit einer Großen Investition geben 80 % und bei denen mit einer Kleinen Investition 70 % an, dass sie mit ihrer betrieblichen Entwicklung zufrieden sind. Dagegen sagen lediglich 2 Betriebe (5 % aller Betriebe), allerdings solche mit einer Großen Investition, sie seien unzufrieden mit der betrieblichen Entwicklung.

Die durchgängige Zufriedenheit der nicht geförderten Betriebe in Niedersachsen ist verglichen mit den anderen Befragungsregionen eine Besonderheit. Aufgrund der in den Kapiteln 2 und 6.0 dargestellten Eigenschaften dieser Befragungsgruppe und der singulären Stellung der niedersächsischen nicht geförderten Betriebe lassen sich hier keine verallgemeinernden Schlüsse ziehen, zumal die geringe Einkommenszufriedenheit (Tabelle 7) den

Eindruck wieder relativiert. Unter welchen Bedingungen sich Betriebe auch ohne Förderung dynamisch entwickeln, bleibt noch zu untersuchen.

Da die allgemeine betriebliche Entwicklung nicht zwangsläufig auch ein befriedigendes Einkommensniveau mit sich bringt, konnten die Betriebsleiter in ihren Antworten differenzieren. Dabei zeigt sich, dass die befragten Betriebsleiter ihre jeweilige betriebliche Einkommenssituation deutlich ungünstiger beurteilen als die allgemeine betriebliche Entwicklung, die vor allem Bezug auf die strukturelle Situation des Betriebes nimmt.

Tabelle 7: Einkommenszufriedenheit der befragten Betriebsleiter in Niedersachsen

	Zufriedenheit mit dem *Einkommen*			
	"zufrieden"	"geht so"	"unzufrieden"	***Alle***
	n	n	n	***n***
Große Investition	9	1	4	***14***
Kleine Investition	5	.	2	***7***
Nicht gefördert	2	1	2	***5***
Insgesamt	**16**	**2**	**8**	***26***

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Um einen quantitativen Eindruck von den aus der Sicht der Unternehmer erforderlichen Gewinne 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. Gleichwohl werden die Angaben im Folgenden als grober Indikator für quantitative Überlegungen im Zusammenhang mit der Beurteilung der betrieblichen Entwicklung herangezogen.

Trotz der überwiegend positiven Einschätzung der betrieblichen und einkommensbezogenen Entwicklung durch die befragten Betriebsleiter erwirtschaften viele der geförderten Betriebe aus Sicht der Betriebsleiter keinen so definierten „ausreichenden“ Gewinn. Im Durchschnitt aller Betriebe liegt der aktuelle Gewinn in Niedersachsen nur bei 68 % des Soll-Wertes (Tabelle 8). An der geringen Fallzahl (n=20) dieser Darstellung kann man ablesen, dass diese Daten sehr vorsichtig interpretiert werden müssen.

Tabelle 8: Zusammenhang zwischen Einkommenszufriedenheit und tatsächlicher Gewinneinschätzung der befragten Betriebsleiter in Niedersachsen

Einkommens-zufriedenheit	*n*	**Gewinnlücke in %**		
		Ø	Min	Max
zufrieden	*13*	**86**	33	120
geht so	*2*	**42**	33	50
unzufrieden	*5*	**31**	0	73
Insgesamt	*20*	**68**	0	120

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Die Einkommenszufriedenheit, nach der neben der strukturellen Zufriedenheit auch gefragt wurde, wird in Tabelle 8 genutzt, um die Angaben zur Diskrepanz zwischen realem und benötigtem Gewinn zu validieren[11]. In der Durchschnittsbetrachtung ergibt sich tatsächlich der erwartete Zusammenhang: Mit abnehmender Einkommenszufriedenheit nimmt die Gewinnlücke zu. Außerdem sind mit 13 Betrieben 65 % der Betriebe mit ihrer Einkommenssituation zufrieden, was bei einem aktuell realisierten Soll-Gewinn von 86 % in dieser Gruppe auch plausibel erscheint.

Es gibt allerdings auch Befunde, die Fragen aufwerfen: Wieso ist ein Betrieb zufrieden, der nur 33 % von dem erwirtschaftet, was er nach eigener Auskunft benötigt? Und warum ist eine Gruppe von Betrieben, die im Maximum 50 % dessen, was sie benötigt erwirtschaftet, noch einigermaßen zufrieden? Hier zeigt sich, dass weitergehende, i. d. R. eher als Fallstudien angelegte Untersuchungen erforderlich sind, um zu einem besseren Verständnis der Investitionstätigkeit landwirtschaftlicher Unternehmer und Haushalte zu kommen. Gerade diese Verknüpfung zwischen Unternehmung und Haushalt ist aufgrund der Möglichkeit von Konsum auf Kosten von Investitionen eine der möglichen Ursachen für die – zumindest auf den ersten Blick – wenig plausiblen Befunde.

6.1.3 Gewinnentwicklung der Betriebe mit Großer Investition

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

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

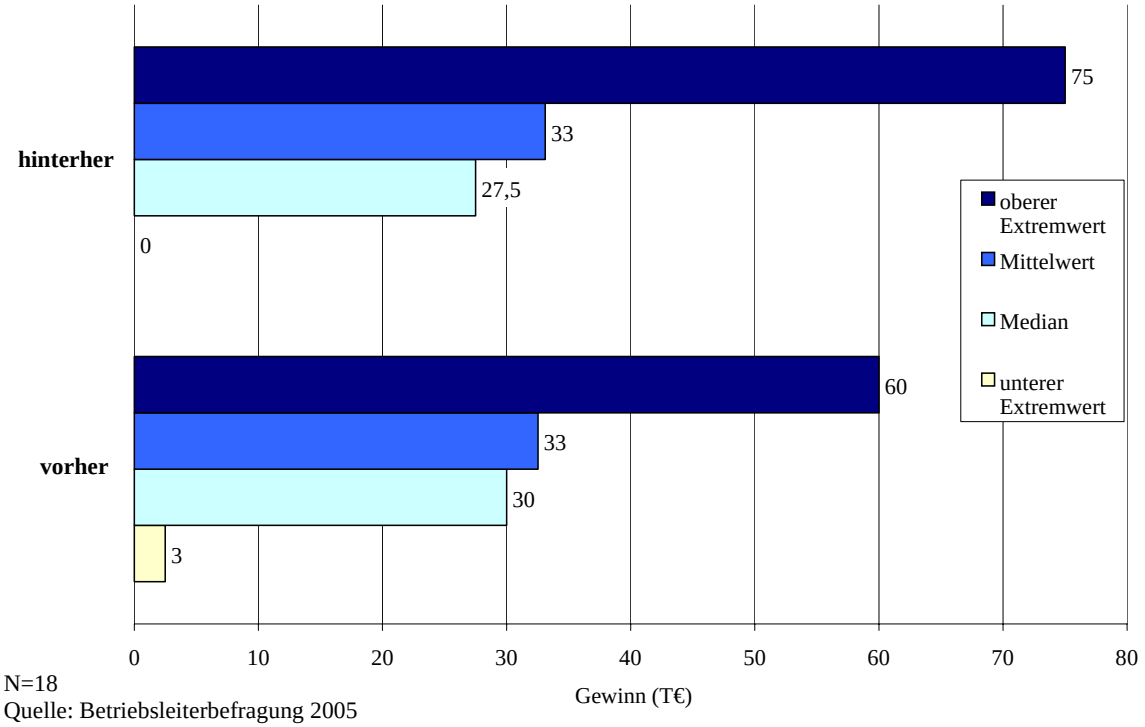
Die durchschnittlichen Gewinne der in die Betriebsleiterbefragung in Niedersachsen einbezogenen Betriebe, von denen verwertbare Angaben vorlagen, sind im Betrachtungszeitraum, also der Periode 1998-2000 vor der Investition bis 2003/04 nach der Investition, leicht von 32.500 Euro auf 33.100 Euro gestiegen. Im Vergleich zu den Betrieben des Testbetriebsnetzes haben sie sich damit nach der Investition gegen den Trend sinkender Gewinne entwickelt.

Bei einer etwas differenzierteren Betrachtung fällt auf, dass innerhalb der Investitionsperiode die Heterogenität der betrieblichen Gewinne der befragten Betriebe gewachsen ist (Abbildung 12). Während der durchschnittliche Gewinn gestiegen ist, ist der Median, der die Grenze markiert, unter- und oberhalb derer genau jeweils die Hälfte der Betriebe wirtschaftet, gesunken. Gleichzeitig war in Niedersachsen bei 28 % der Betriebe der Gewinn rückläufig. In der Gruppe der unteren 50 % der Betriebe muss also der Gewinn der Betriebe, die einen negativen Trend aufweisen, stärker gesunken sein als der Gewinn der anderen gestiegen ist.

Auch die Diskrepanz zwischen den Extremwerten ist größer geworden. All dies bestätigt die bekannte These, dass die Management-Fähigkeiten einen erheblichen Einfluss auf den Betriebserfolg haben. Andererseits kann die wachsende Diskrepanz auch so interpretiert werden, dass Betriebe, die strukturell bereits günstig positioniert waren, die Investition am ehesten direkt in eine Gewinnsteigerung umsetzen können, während die Betriebe, die bereits zuvor niedrigere Gewinne realisiert hatten, sich zunächst auf Kosten der Gewinne strukturell verbessern[12].

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

Abbildung 12: Gewinne der befragten Betriebe vor und nach der Großen Investition in Niedersachsen

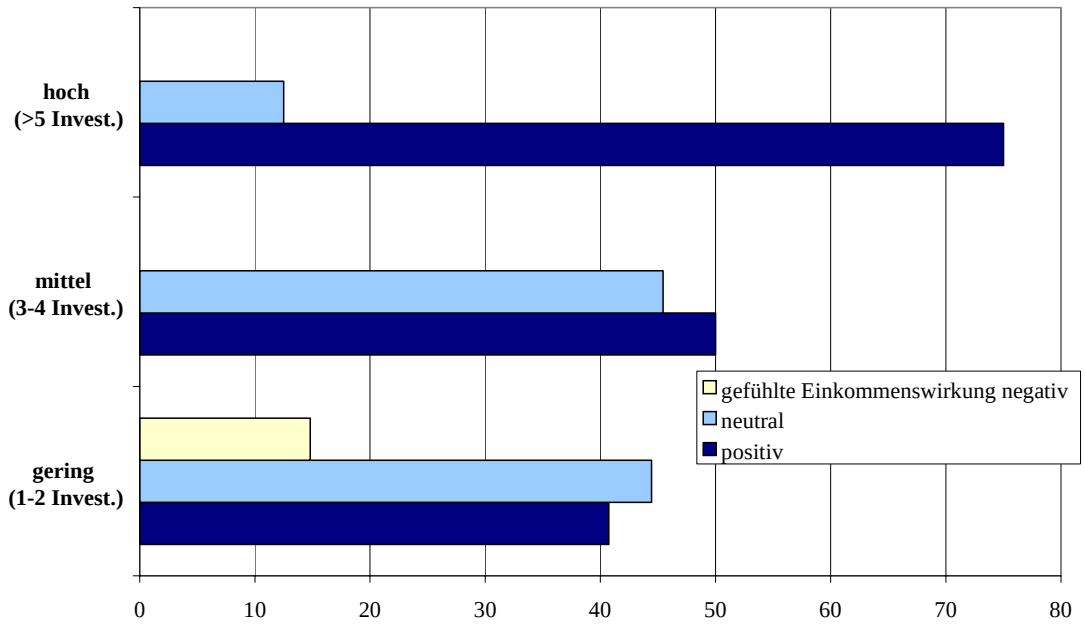


N=18
Quelle: Betriebsleiterbefragung 2005

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

[13] Es wurde eine Darstellung über alle Regionen hinweg gewählt, weil die Fallzahl für diese Auswertung aufgrund der Vielzahl der Klassen sonst zu gering gewesen wäre.

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



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

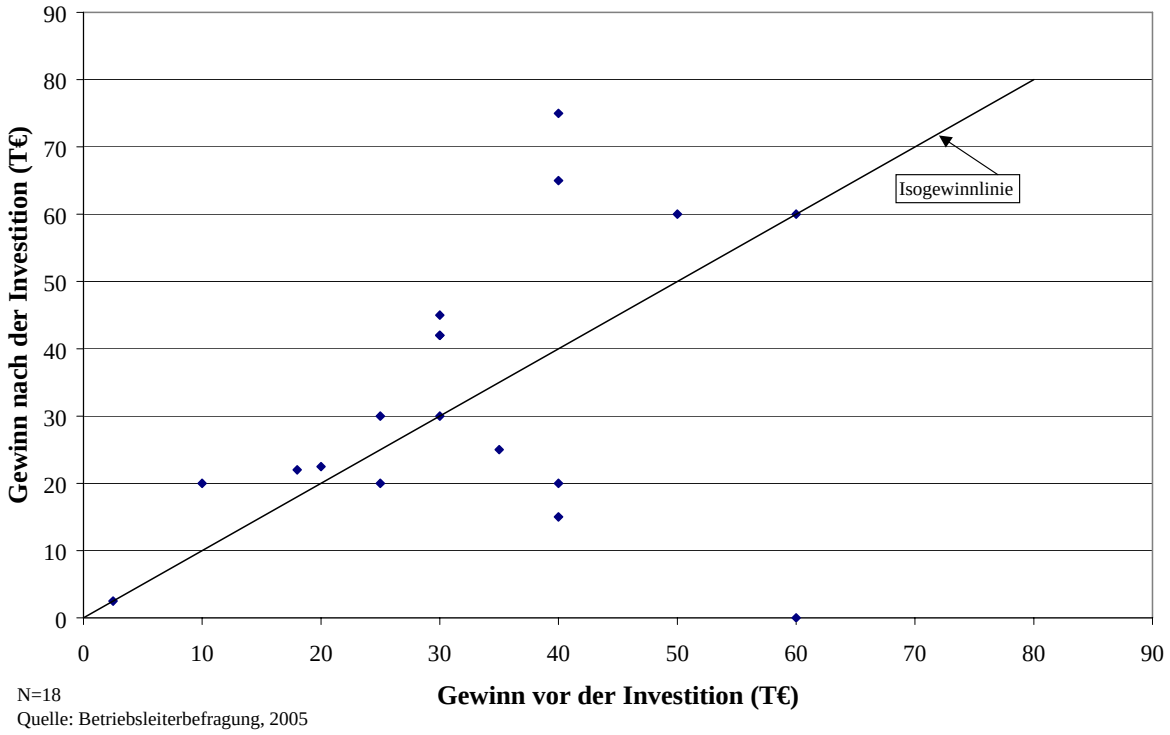
Den Eindruck, ihr Einkommen sei gesunken, haben auf der anderen Seite ausschließlich Betriebe, die in der Vergangenheit kaum investiert haben. Es ist plausibel anzunehmen, dass diese Betriebe vor der Investition in Ställen gewirtschaftet haben, die bereits abgeschrieben waren. Aus der Stallnutzung ergaben sich also vor der Investition keine Kosten. Da in Niedersachsen für die geförderte große Investition im Durchschnitt nur 26 % 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]. 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

[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 Praxis so fortgeführt, so werden die Nutzungskosten in einem wiederkehrenden Zyklus nach jeder Investition irgendwann auf null fallen, was ceteris paribus bedeutet, dass die Gewinne in der letzten Stallnutzungsphase anwachsen.

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

Abbildung 14: Gewinne vor und nach der Investition in Niedersachsen



N=18
Quelle: Betriebsleiterbefragung, 2005

Insgesamt ist also festzuhalten, dass die geförderten niedersächsischen Unternehmen in ihrer Mehrzahl eine positive Gewinnentwicklung (Abb. 14) und eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erzielt haben und die geförderten Investitionen überwiegend erfolgreich sind. Ob und in wie weit dieser Erfolg der Förderung zuzuschreiben ist, kann damit noch nicht beurteilt werden. Diese Bewertung kann erst anhand einer Diskussion der Nettoeffekte, wie sie in Kapitel 7 erfolgt, vorgenommen werden.

Zusammenfassung

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

6.2 Rationeller Einsatz von Produktionsfaktoren

Als Instrument zur Steigerung des Einkommens dient vorrangig die Verbesserung der Produktivität. Die dafür eigentlich relevante betriebswirtschaftliche Erfolgskennzahl ist die Relation zwischen Produktionskosten und Erlösen im entsprechenden Betriebszweig. Da diese Kennzahlen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht verfügbar waren (vgl. Kap. 6.1.1. zur Nutzung Controlling-Instrumente), wird im Folgenden auf die Entwicklung der physischen Produktivität, namentlich die **Milchproduktion pro AK** Bezug genommen[15].

Bei der Berechnung dieser Produktivität wird in Ermangelung von spezifischeren Daten die abgelieferte Milch durch alle AK geteilt, also auch jene, die gar nicht in der Milchproduktion tätig sind. Dieser Vorbehalt ist aber für die in der Regel stark spezialisierten niedersächsischen Milchviehbetriebe nicht von großer Bedeutung.

Insgesamt ist der Anstieg der Produktivität im Zuge der Großen Investitionen in den untersuchten geförderten Unternehmen beachtlich: Im Durchschnitt aller Betriebe der Befragungsregion beträgt der Anstieg 71 % oder 136 t Milch je AK; das absolute Niveau beträgt gegenwärtig 366 t je AK.

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

---

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

1. In der Mehrzahl der analysierten Unternehmen steigt die **Milchleistung** in Folge der Investition an. Ursache dafür sind die besseren Haltungs- und Fütterungsbedingungen der Kühe (Stichwort: TMR-Fütterung und Stallklima/Stallplätze). Die Milchleistung nach der Investition beträgt durchschnittlich 8.098 kg/Kuh/Jahr, dies ist gegenüber der Situation vorher ein Anstieg um 6 %.

   Betrachtet man die Tabelle 9, in der die Gruppe der vier Betriebe mit der stärksten Produktivitätssteigerung den vieren mit der geringsten Produktivitätssteigerung gegenübergestellt wird, so zeigt sich, dass diese letzte Gruppe keine Milchleistungssteigerung realisieren konnte.

2. In den investierenden Unternehmen erfolgte außerdem eine **Ausweitung der Kapazitäten**. Die Zahl der Kuhplätze stieg im Schnitt um 47 %[16], es gab kaum Investitionen ohne Kapazitätserweiterung. Die Tabelle 9 zeigt, dass die Betriebe mit der höchsten Produktivitätssteigerung gemessen an der Kuhzahl auch absolut die größeren Betriebe sind.

3. Milchleistungssteigerung und Kapazitätssteigerungen führen zu einer durchschnittlich um 59 % oder 214 t **erhöhten Milchproduktion pro Unternehmen**. Das Ausmaß der Produktivitätssteigerung ist aber zwischen den Betrieben sehr unterschiedlich: die drei Betriebe mit der höchsten Steigerung erreichen im Gruppenschnitt einen Anstieg von 180 % oder 313 t Milch/AK, die drei Betriebe mit der niedrigsten Produktivitätssteigerung nur einen Anstieg von 17 % bzw. 23 t Milch/AK (Tabelle 9).

4. In Niedersachsen resultiert die **steigende Milchproduktion** zu etwa 15 % aus einer **steigenden Milchleistung** pro Kuh, d. h. die Betriebe in Niedersachsen sind vor allem über eine Ausweitung der Kapazitäten gewachsen. Da die Kapazitätsentwicklung planbar ist, ist es nahe liegend, dass andere Investitionsziele, wie zum Beispiel die Verbesserung der arbeitswirtschaftlichen Situation, die geringeren Produktivitätssteigerungen der entsprechenden Gruppe in Tabelle 9 teilweise erklären.

5. Die Investitionen führen schließlich auch zu einer **Einsparung von Arbeitszeit**, indem z. B. die Fütterung oder die Entmistung weiter mechanisiert wird oder das Melken in (größeren) Melkständen erfolgt. Im Schnitt aller untersuchten Betriebe in Niedersachsen beträgt diese Einsparung nach Betriebsleiteraussage 0,1 AK. Dies ist aber vor dem Hintergrund der gleichzeitig erfolgten starken Kapazitätserweiterungen zu sehen. Hinzu kommt das Problem der schwierigen Bemessung der Arbeitszeiten in klassischen Familienbetrieben. Die Tabelle 6.6 zeigt außerdem, dass die Betriebe mit starker Produktivitätssteigerung, im Gegensatz zu den anderen Betrieben, im Zuge der Investition im Schnitt 0,35 AK einsparte.

---

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

Tabelle 9: Vergleich der Betriebsgruppe mit der jeweils stärksten und geringsten Produktivitätsentwicklung im Zuge der Investition

		Produktivitätssteigerung (t Milch/AK)		
	Einheit	**stark** n=4	Mittelwert n=22	**gering** n=4
Produktivitätssteigerung	t Milch/AK	313	136	23
Produktivitätssteigerung	**%**	**180**	**73**	**17**
Milch pro AK (nach Inv.)	t Milch/AK	500	366	283
Zahl der Kühe (nach Inv.)	Kuhzahl	91	72	46
Milchleistung (aktuell)	**kg/Kuh**	**8220**	**8098**	**7250**
Anstieg Milchleistung	kg/Kuh	450	402	0
Einsparung AK	AK	0,35	0,1	0
Anstieg Milchproduktion	t/Jahr	440	214	37
Investitionsvolumen	**€**	**145.000**	**177.583**	**209.000**
Gewinn (aktuell)	€	33.625	32.474	14.500
Gewinn-Veränderung	€	5.375	583	5.000

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Zusammenfassung und Fazit

1. In der norddeutschen Untersuchungsregion sind die Einsparung von Arbeitskräften bei gleichzeitiger deutlicher Steigerung der Produktion die Ursachen für hohe **Produktivitätssteigerung**.
2. Die Befragung gibt Hinweise darauf, dass die Betriebe, die die **stärksten Produktivitätssteigerungen** realisieren können, – zumindest gemessen an produktionstechnischen Erfolgsparametern – auch die erfolgreicheren Betriebe insgesamt sind. Sie weisen eine um ca. 100 % höhere Produktivität (t Milch/AK) auf, sie realisieren im Zuge der Investition einen stärkeren Produktivitätsanstieg und sie erzielen ein deutlich höheres Leistungsniveau je Kuh im Vergleich zu der Gruppe mit den geringsten Produktivitätssteigerungen.
3. Dies spricht, zusammen mit dem viel höheren Investitionsniveau der zweiten Gruppe, dafür, dass hier sehr unterschiedliche Investitionen von Betrieben in verschiedenen strukturellen Entwicklungsstufen verglichen werden. Während die dynamischere Gruppe vermutlich schon auf hohem technischen Niveau gewirtschaftet hat und vor al-

lem Erweiterungsinvestitionen durchgeführt hat, hat die andere Gruppe vermutlich komplett neue Stallanlagen gebaut und in erster Linie modernisiert.

4. Eine Förderung unter genauer Zieldefinition sollte entscheiden, welche dieser Betriebstypen prioritär zu fördern sind.
5. Die Frage, ob und inwiefern die erzielten **Produktivitätssteigerungen** betriebswirtschaftlich **rentabel** erreicht wurden, muss zunächst offen bleiben. Der Zusammenhang zwischen angegebener Gewinnentwicklung und Produktivitätssteigerung in der Befragung ist recht lose[17]. Anders als in den anderen beiden Untersuchungsregionen fallen auch die Gewinnsteigerungen in den beiden verglichenen Gruppen in Niedersachsen gleich aus.
6. Jeder Versuch der Politik, das **betriebliche Wachstum zu begrenzen**, muss angesichts der zentralen Bedeutung des Wachstums für die Realisierung von Rationalisierungsreserven als absolut kontraproduktiv angesehen werden.

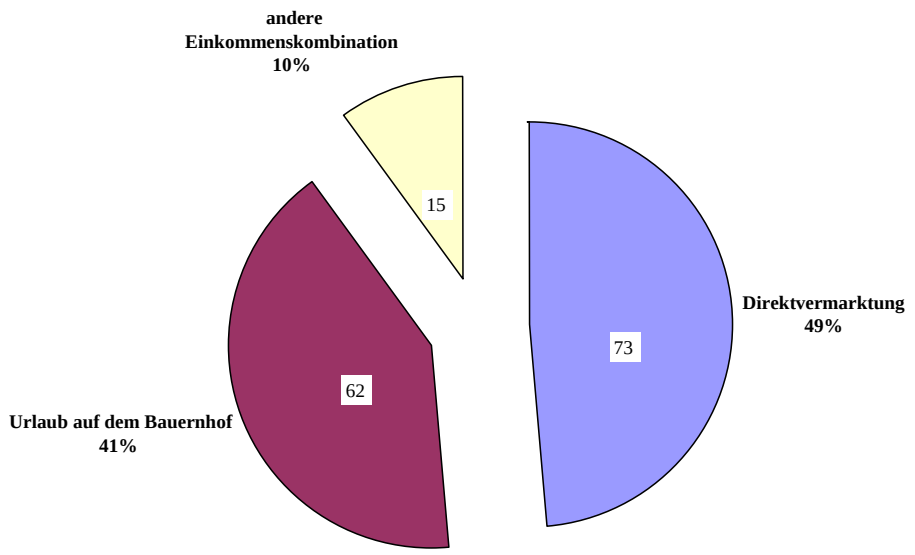
6.3 Diversifizierung und Verlagerung der Produktion

a) Diversifizierung

Die Diversifizierung der Einkommensquellen durch landwirtschaftsverwandte oder -fremde Tätigkeiten hat bei der AFP-Förderung in Schleswig-Holstein nur eine untergeordnete Bedeutung. Der Anteil der förderfähigen Investitionsvolumina im AFP schwankt zwischen 0 und 6,5 % in den einzelnen Jahren von 2000 bis 2004, wenn man die GAK-Daten zugrunde legt (vgl. Tab. 3). Jeweils knapp die Hälfte der geförderten Fälle entfallen dabei auf Direktvermarktung und Urlaub auf dem Bauernhof (Abbildung 15). Nach Berateraussagen finden diese Investitionen unter starker regionaler Fokussierung auf touristisch interessante Gebiete (vor allem Ferienhäuser auf den Halligen) und Ballungsgebiete statt. Hier sind besonders im Bereich Reithallen und Pferdeställe bereits Überkapazitäten entstanden (Anhang 3). Der überwiegende Anteil der Diversifizierungsinvestitionen findet bei den Kleinen Investitionen statt, nur 18 % waren in 2000-2004 Große Investitionen.

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

Abbildung 15: Diversifizierungsfälle 2000 bis 2004 und Verteilung auf die Untergruppen



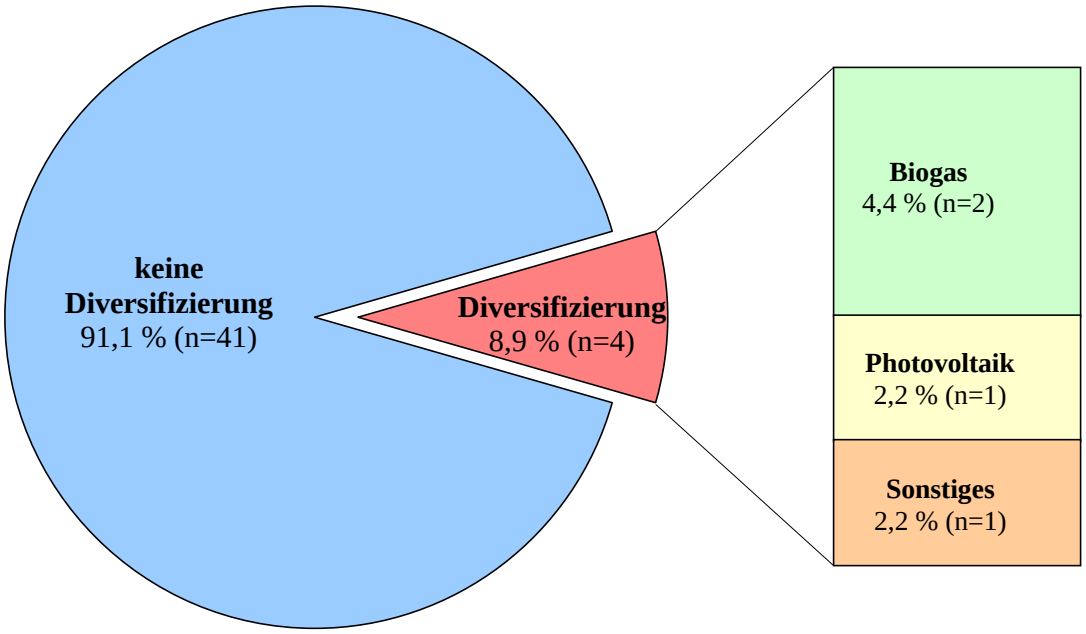
Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung 2000-2004

Die Abgrenzung der Position „Diversifizierung“ in den GAK-Statistiken ist nicht ganz unproblematisch. So werden die Regenerativen Energien oft nicht zur Diversifizierung gezählt, obwohl sie zusätzliches Einkommen für die Betriebe erwirtschaften. Sie laufen zum Teil unter „Sonstiges“, Biogasanlagen zum Teil auch unter „Sonstige landwirtschaftliche Gebäude“. Reine Pferdeställe werden oft unter „Sonstigen Stallbauten“ erfasst. Aufgrund der geringen Arbeitsintensität von Photovoltaikanlagen, die in Schleswig-Holstein besonders in 2004 eine große Bedeutung in der Förderung erlangt haben (vgl. Kapitel 4), kann diese Zuordnung unter einem anderen Punkt inhaltlich gerechtfertigt werden, da es bei diesen Investitionen nicht um eine Neuausrichtung des Betriebes geht (vgl. Kapitel 9.3, Empfehlungen).

In der Betriebsleiterbefragung in Niedersachsen kamen keine Investitionen mit Ziel der Diversifizierung vor. Dies liegt zum Einen an der Wahl der Befragungsregion, die als insgesamt strukturschwach charakterisiert werden kann, spiegelt aber zum Anderen die insgesamt geringe Relevanz von Diversifizierungsoptionen für den Großteil der landwirtschaftlichen Betriebe wider.

Dies zeigt sich auch an den Antworten der niedersächsischen Betriebsleiter auf die Frage nach den zukünftigen Plänen (Abbildung 16).

Abbildung 16: Künftige Diversifizierungspläne der befragten Betriebsleiter in Niedersachsen



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Nur vier der befragten Betriebsleiter planen demnach, zukünftig vielleicht zu diversifizieren, drei davon in regenerative Energien. Nach einer repräsentativen Umfrage des Marktforschungsinstitutes Produkt + Markt vom Dezember 2004 plant jeder sechste Betrieb in den kommenden zwei bis drei Jahren eine Veränderung des Betriebsschwerpunktes, häufig im Bereich erneuerbarer Energien (Agra-Europe, 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 im Bereich Milchproduktion angestrebt, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe durch Aufstockung der Produktion zu unterstützen.

c) Fazit

Bislang spielt die Diversifizierung in der Investitionsförderung eine untergeordnete Rolle; lediglich regional (z. B. Großraum Hamburg, Ferienregionen an der Küste) haben Investitionen zum Aufbau nicht-landwirtschaftlicher oder landwirtschaftsnaher Standbeine eine größere Relevanz. Künftig erwägt jedoch ein gewisser Anteil der Betriebe Diversifizierungsinvestitionen, vor allem in Bereich erneuerbarer Energien.

6.4 Qualität

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

a) Qualitätseffekte bei den befragten Betrieben

Rund ein Drittel der befragten Betriebsleiter in Niedersachsen, die eine **Große Investition** im **Milchbereich** durchgeführt haben (n=22) gibt an, die Investition habe einen positiven Effekt auf die Produktqualität gehabt. Von diesen sieben Betrieben haben sich bei einem die Inhaltsstoffe verbessert. Bei sechs Betrieben konnten die Zell- und Keimzahlen reduziert werden.

Bei **Kleinen Investitionen** (n=14) beträgt der Anteil der Betriebe mit positiven Qualitätseffekten ebenfalls rund ein Drittel. Von diesen fünf Betrieben sind drei **Gartenbaubetriebe**, die mit der Investition ein gezielteres Wasser- und Klimamanagement aufbauen konnten, und zwei **Milchviehbetriebe**, die die Tiergerechtigkeit der Ställe und dadurch die Gesundheit der (Zucht-)Tiere optimieren konnten.

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 Niedersachsen haben aber inzwischen praktisch alle entwicklungsfähigen Betriebe auf Laufstallhaltung und moderne Melktechnik umgestellt. Die Vermutung, dass die Erfüllung der relativ hohen Mindeststandards deshalb inzwischen kein großes Problem mehr darstellt, zu dessen Lösung umfangreichere Investitionen nötig sein könnten, wird durch die Berater bestätigt (Anhang 3). Da die strukturelle Entwicklung in Schleswig-Holstein tendenziell noch weiter vorangeschritten ist (Anhang 3) sollten diese Zusammenhänge gut übertragbar sein.

b) Auswirkungen der Qualitätsverbesserung

Vor allem auch aufgrund der Teilnahme an QM-Programmen steigen die Anforderungen der Molkereien an die Qualität der abgelieferten Milch. Bei vier der sieben Betriebe mit verbesserter Milchqualität hat dieser Fortschritt daher zu einer Sicherung des Produktabsatzes geführt.

Allerdings können die befragten Betriebe nur im Ausnahmefall ihr Einkommen durch die Qualitätsverbesserung steigern. Von den Betrieben, die angeben, ihre Produktqualität verbessert zu haben, erklärte nur einer, er könne nun deutlich höhere Preise erlösen (im Zuchttierverkauf). Auch von den insgesamt 15 niedersächsischen Betrieben, die angeben, sie hätten ihr Einkommen durch die Investition steigern können, schreibt keiner diesen

Effekt der Qualitätsverbesserung zu. Einer sagt, er habe sein Einkommen u. a. durch die Verbesserung der Qualität *sichern* können.

c) Schlussfolgerungen

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

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

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

6.5 Arbeitsplätze

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

Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe

Etwa jeder dritte befragte Betrieb mit einer Großen Investition in Niedersachsen hat angegeben, dass er ohne die Förderung keine Investition durchgeführt hätte (vgl. Abbildung 19). Für einen Großteil dieser Betriebe hätte das mittelfristig das Ausscheiden aus der Produktion bedeutet. Es existiert also ein positiver Bruttoarbeitsplatzeffekt der Förderung. Dieser Effekt wird aber erkauft durch einen Abstrich bei einem anderen Ziel der Förderung, nämlich der Maximierung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in ihrer Gesamtheit, wie im Folgenden skizziert wird.

Die erhobenen Betriebe in Niedersachsen hatten nach der Investition eine durchschnittliche Größe von etwa 73 Milchkühen. Nach den Buchführungsergebnissen der Buchführungsstatistik der Landwirtschaftskammer Weser-Ems für 2003/2004 hatten die Betriebe mit über 80 Kühen mit 48.669 Euro im Schnitt ein besseres Ergebnis als die Betriebe der kleineren Größenklassen. Da die Betriebe mit den unvermehrbaren Faktoren Boden und Quote wirtschaften, bedeutet es, wenn durch die Förderung kleinere Betriebe in der Produktion gehalten werden, dass anderen das Hineinwachsen in effizientere Strukturen erschwert wird. Allerdings gaben auch gut 70 % der befragten Betriebe in Niedersachsen an, dass sie weiterhin wachsen wollen. Wenn sie dieses Vorhaben verwirklichen, können sie das aber nur dann, wenn wieder andere Betriebe aus der Produktion ausscheiden. Langfristig ist also ein positiver Nettoarbeitsplatzeffekt in diesem Bereich nur durch staatliche Dauersubventionierung zu erreichen.

Aus regionaler Sicht ist ein positiver Nettoeffekt nur dann zu erreichen, wenn auch die Förderung regional fokussiert wird und so die Wettbewerbsposition der Betriebe in den entsprechenden strukturschwachen Regionen gegenüber der in andern Regionen gestärkt wird. Langfristige Standortnachteile vermag die punktuell wirksame Investitionsförderung nicht auszugleichen.

Arbeitsverfassung und Neueinstellung von Arbeitskräften

Die Förderung hat in den erhobenen niedersächsischen Betrieben nicht zu einer Einstellung von mehr Fremdarbeitskräften geführt; die Betriebsleiter planen auch für die nächsten 10 Jahre im Schnitt nur eine Ausdehnung von 0,2 AK. Insofern reicht der Bruttoarbeitsplatzeffekt nicht über den Erhalt der sowieso schon vorhandenen Arbeitsplätze hinaus.

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

Für die Betriebe in der Förderung erwarten die Berater in Niedersachsen jedoch, dass die Betriebsleiter in den meisten Fällen den Wachstumsschritt hin zu einer Arbeitsverfassung mit Fremdarbeitskräften noch hinauszögern werden. In Schleswig-Holstein hingegen wird erwartet, dass die Betriebe ab einer Größe von etwa einer Million Quote ohne allzu große Probleme auf die neue Arbeitsverfassung umstellen können. Die Alternative, zur Bewälti-

gung der anfallenden Mehrarbeit in wachsenden Betrieben eine Betriebs- oder Betriebszweigkooperation mit einem ähnlich gelagerten Betrieb in der Nachbarschaft einzugehen, spielt bei den befragten Betriebsleitern gegenwärtig keine Rolle. Auch die Berater schätzen dies ähnlich ein (Anhang 3).

Neue Einkommensstandbeine

Zwar sind die Förderung des Strukturwandels und der Erhalt von Arbeitsplätzen zwei Ziele, die in weiten Bereichen in einer Konkurrenzbeziehung zueinander stehen, doch im Bereich der Einkommensdiversifizierung und der Nischenproduktion könnte theoretisch der Markt in einigen Bereichen noch ausgeweitet werden und so zum Entstehen neuer Nettoarbeitsplätze beitragen. Da von den erhobenen Betrieben im Rahmen der Förderung keine Diversifizierung vorgenommen wurde (vgl. Kapitel 6.3), lässt sich anhand der Erhebungsdaten zu den Arbeitsplatzeffekten in diesem Bereich nichts sagen. Um hier zu einer Aussage über Nettoeffekte zu kommen, wäre zudem eine regionale Betrachtung nötig, um Verdrängungs- und Multiplikatoreffekte in die Analyse mit einzubeziehen. Insbesondere in den weitgehend strukturschwachen Gebieten Schleswig-Holsteins mit großen Arbeitsmarktproblemen wird allerdings die Diversifizierung von den Beratern nicht als erfolgsversprechende Strategie für landwirtschaftliche Betriebe gesehen; Arbeitsplätze werden in diesem Bereich vor allem in Gebieten mit sowieso schon vergleichsweise guter Wirtschaftsstruktur gesichert.

Fazit

Zusätzliche Arbeitsplätze können bei einer Nettobetrachtung nur dann entstehen, wenn das Produktions-, Verarbeitungs- oder Dienstleistungsvolumen ausgedehnt werden kann und nicht zu Lasten anderer bereits bestehender Unternehmen geht. Da die Milchproduktion durch die Quote reglementiert ist, bedeutet die Ausdehnung des einen Betriebs gleichzeitig die Schrumpfung oder das Ausscheiden anderer Betriebe, solange die Quote insgesamt bereits erfüllt wird. Auch in den verschiedenen Diversifizierungsbereichen (v. a. Direktvermarktung, Urlaub auf dem Bauernhof) geht es teilweise um subventionierten Verdrängungswettbewerb. Netto-Arbeitsplatzeffekte können somit nur dann sachgerecht erfasst werden, wenn auch die Effekte bei direkt oder indirekt betroffenen nicht-geförderten Betrieben in die Analyse einbezogen werden. Generell kann jedoch gesagt werden, dass die Förderung des Kapitaleinsatzes zu einer Substitution des Arbeitseinsatzes führt, die zwar einzelwirtschaftlich Arbeitsplätze schaffen oder sichern kann, aber sektoral unter den gegenwärtigen Bedingungen zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führt.

6.6 Umweltschutz

Die Vermeidung oder Verringerung von Umweltbelastungen in Folge der Agrarproduktion ist eines der Ziele des AFP. Eine Reihe von umweltpolitischen Parametern wie z. B. der

Nachweis ausreichender Güllelager-Kapazitäten werden durch die Förderbedingungen explizit zur Voraussetzung der Förderung. Im Fall der Maschinenförderung sind umweltpolitische Verbesserungen ebenfalls eine unmittelbare Voraussetzung für die Gewährung eines Zuschusses. Da Fälle von Maschinenförderung nicht in der Betriebsleiterbefragung in Niedersachsen vorkamen, werden diese nur unter Kapitel 7 (Gesamtbetrachtung) im Unterabschnitt „Kleine Investitionen“ angesprochen. Angesichts der im Untersuchungskonzept gewählten Fokussierung (vgl. Kapitel 2) stehen die Umweltwirkungen der Agrarinvestitionsförderung nicht im Mittelpunkt der Untersuchung; die nachstehend dokumentierten Resultate geben folglich nur einen groben Überblick über die erzielten Wirkungen.

Ergebnisse und Analysen für Niedersachsen

Etwa 20 % (n=8) der befragten geförderten Betriebsleiter (n=36) geben an, dass mit der geförderten Investition ein positiver Umwelteffekt verbunden ist.

Die mit den geförderten Investitionen erzielten positiven Wirkungen resultieren überwiegend aus der verlängerten Güllelagerung (5 Betriebe). Außerdem wird ein geringerer Ressourcenverbrauch als positiver Umwelteffekt genannt (3 Betriebe). Es sollte angemerkt werden, dass es sich bei den Angaben nicht um beobachtete, sondern um vermutete Umweltschutzwirkungen handelt. Eine Beurteilung der Netto-Umweltwirkung eines Stallneubaus ist auf der Basis der vorhandenen Daten nicht möglich.

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

Nur in Einzelfällen haben Betriebsleiter von Zusatzkosten durch die Einhaltung der Umweltschutzauflagen berichtet. In Niedersachsen betraf das vor allem den Aspekt der Flächenzupachtung, um die GV-Grenze einzuhalten. Da diese Flächen zum Teil weit ab vom Betrieb liegen, ist der positive Umwelteffekt in diesen Fällen fraglich.

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

Zusammenfassung und Fazit

Zu den Netto-Umweltwirkungen von Stallneubauten kann die vorliegende Untersuchung keine Aussagen treffen. Durch die Definition bestimmter Förderbedingungen, wie der GV-Grenze und der erhöhten Güllelagerkapazität kann diese Netto-Bilanz unter Umständen verbessert werden. Inwiefern diese Regelungen tatsächlich umweltbezogene Problembe-

reiche tangieren und ihre Durchsetzung auch reale Auswirkungen zeigt[18] kann durch die vorliegende Bewertung ebenfalls nicht beurteilt werden. Die hierzu notwendige fachspezifische Analyse sollte Bestandteil einer fundierten Ex-Ante-Analyse sein.

6.7 Arbeitsbedingungen

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf landwirtschaftlichen Betrieben ist traditionell eines der zentralen Ziele der Investitionsförderung. Insbesondere in den ohnehin arbeitsintensiven Milchviehbetrieben hat die Erleichterung der Arbeit häufig einen zentralen Stellenwert. Da aber von einer engen Korrelation zwischen Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen einerseits und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen andererseits ausgegangen wurde, hat 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.

Ergebnisse und Analysen für Niedersachsen

80 % (n=29) der in Niedersachsen analysierten 36 geförderten Investitionsprojekte hat nach Einschätzung der befragten Betriebsleiter eine **Verbesserung der Arbeitsbedingungen** nach sich gezogen (vgl. Abbildung 17). Etwa 70 % der Verbesserung der Arbeitsbedingungen entstehen durch eine geringere körperliche Belastung der Arbeit.

Die Verringerung von körperlich schwerer Arbeit geschieht in der Regel durch die **Mechanisierung dieser Arbeiten** wie z. B. dem Übergang von der Fütterung der Kühe per Hand zum Einsatz eines Futtermischwagens auf einem befahrbaren Futtertisch. Analoge Beispiele sind die Einführung der Schubstangen-Entmistung oder von Spaltenböden sowie der Übergang vom Melken in der Anbindehaltung zum Melkstand. An diesen Beispielen wird deutlich, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingung i. d. R. **einhergeht mit einer Rationalisierung**, weil die genannten Arbeiten in kürzerer Zeit erledigt werden. Rationalisierung ist aber wiederum ein originär betriebswirtschaftliches Ziel. Diese These wird auch durch die Betriebsleiterbefragung gestützt: Von denjenigen, die ihre Kapazitäten ausgedehnt haben, geben über 90 % an, dass sich infolge der Investition auch ihre Arbeitsbedingungen verbessert haben.

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

Zusammenfassung und Fazit

1. Die Arbeitsbedingungen konnten sowohl bei Großen als auch bei Kleinen Investitionen in **80 % der untersuchten Förderfälle** durch die geförderten Investitionen deutlich verbessert werden.
2. In erster Linie sind die Verbesserungen **positive externe Effekte der Rationalisierung** (Stichwort: Mechanisierung) bzw. betriebswirtschaftlich ohnehin erstrebenswerte Optimierungen, die kein originäres Förderziel darstellen müssten.

6.8 Tierschutz

Die Realisierung von Tierschutzzielen hat spätestens seit 2002 bei der Formulierung und Umsetzung der Agrarinvestitionsförderung an Bedeutung gewonnen. Deutlichster Ausdruck dieses Bedeutungszuwachses ist die Einführung der Anlage 2 der Rahmenverordnung, in der für die Einhaltung höherer als der gesetzlichen Tierschutzstandards eine höhere Förderung ermöglicht wird. In Schleswig-Holstein ist die Annahme der Anlage 2-Bestimmungen obligatorisch. Die Befragungsergebnisse werfen einzelne interessante Schlaglichter auf die mit der Förderung verbundenen Effekte in punkto Tierschutz.

Ergebnisse und Analysen für Niedersachsen

Von den 33 geförderten Investitionen, bei denen überhaupt die Tierhaltung betroffen ist und folglich Verbesserungen im Tierschutz grundsätzlich möglich sind, geben 26 (ca. 80 %) Betriebsleiter an, dass die Investition einen Fortschritt in Sachen Tierschutz erbracht hat. Die Bereiche, in denen diese Fortschritte auftreten, sind

– verbesserter Status von Gelenken und Klauen,
– Verbesserung der Eutergesundheit sowie
– sinkende Remontierungssraten.

Die von den Betriebsleitern dokumentierten Wirkungen zeichnen sich dadurch aus, dass es sich ausnahmslos um zentrale wirtschaftliche Parameter der effizienten Milchproduktion handelt[19]: Abgänge in Folge von Klauen-Krankheiten sowie von Eutererkankungen sowie Remontierungsraten sind entscheidende Stellgrößen für die Senkung von Produktionskosten. D. h. diese Fortschritte im Sinne des Tierschutzes sind zugleich auch wirtschaftliche Fortschritte; bei der betriebswirtschaftlichen Optimierung von Milchviehbetrieben fällt diese Verbesserung des Tierschutzes als positiver externer Effekt an.

[19] Zur Kostenwirksamkeit einer sinkenden Remontierungsrate vgl. Hemme et al. (2003), S. 96f.

Die sehr verbreiteten positiven Tierschutzwirkungen hängen auch damit zusammen, dass 46 % der analysierten Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen eine Umstellung von der Anbindehaltung auf den Laufstall vorgenommen haben. Bekanntlich zeichnet sich der Laufstall gegenüber dem Anbindestall durch erhebliche arbeitswirtschaftliche Vorzüge aus und erlaubt deshalb eine deutliche Steigerung der Arbeitsproduktivität. Dass die Kühe in diesem Zusammenhang von mehr Bewegung, besseren Luft- und Lichtverhältnissen sowie größerem Liegekomfort profitieren, ist aus Sicht der Landwirte ein angenehmer und überdies wirtschaftlich positiver Nebeneffekt.

Die Berater haben im Workshop in Schleswig-Holstein bestätigt, dass mit der Umstellung auf den Laufstall viele positive Wirkungen im Tierschutzbereich verbunden sind (Anhang 3). Sie haben aber auch darauf hingewiesen, dass in Schleswig-Holstein eigentlich alle entwicklungsfähigen Betriebe diese Umstellung inzwischen vorgenommen haben, so dass bei zukünftigen Investitionen geringere Tierschutzwirkungen zu erwarten sind, allerdings von einem höheren Niveau aus. Mehrkosten entstehen den Milchviehbetrieben durch die Anlage 2 nicht in dramatischem Umfang, allein dem geforderte Tier-Fressplatzverhältnis wurde zum Teil die Entstehung höherer Kosten, denen kein entsprechender Mehrertrag gegenübersteht, zugeschrieben. Dies sei insbesondere deshalb der Fall, weil es dazu führen kann, dass nur ein zweireihiger Stall statt eines mehrreihigen gebaut wird. Mit Blick auf die nicht untersuchten Entwicklungen in Veredlungsbetrieben ist zu ergänzen, dass die Erfüllung der geforderten Tierschutzstandards der Förderung hier für die Betriebe mit sehr viel höheren Kosten verbunden ist, so dass eine Analyse vermutlich zu grundsätzlich anderen Einschätzungen käme.

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

Zusammenfassung und Fazit

1. In der **deutlichen Mehrzahl** der Fälle findet im Zuge der geförderten Investitionen eine **Verbesserung des Tierschutzniveaus** statt. Im Vordergrund steht dabei die verbesserte Bewegungsmöglichkeit der Kühe sowie der sonstige Kuhkomfort (Liegebereich, etc.). Wie diese Verbesserungen aus der Sicht des Tierschutzes zu bewerten sind, muss an dieser Stelle offen bleiben.
2. Angesichts des positiven ökonomischen Werts der Verbesserungen für die landwirtschaftlichen Unternehmer, muss von einem positiven externen Effekt einer ohnehin stattfindenden Modernisierung gesprochen werden. Folglich sind sie nur in Ausnahmefällen kausal der Investitionsförderung zuzurechnen.

6.10 Junglandwirteförderung

In Schleswig-Holstein ist die Junglandwirteförderung seit dem Jahr 2000 ausgesetzt. Die Ergebnisse der Evaluation in den Ländern, die dieses Instrument noch einsetzen (vgl. Länderberichte außer Niedersachsen) stützen die Gründe, die für die Aussetzung angeführt worden sind: Es handelt sich im Wesentlichen um Mitnahmeeffekte, die Förderung hat keinen Einfluss auf die Entscheidung, den Betrieb fortzuführen und sie wirkt eher strukturkonservierend.

Nach Aussage der Berater (Anhang 3) in Schleswig-Holstein gibt es auch an der Zahl der Auszubildenden gemessen kein Nachfolgeproblem. Das Problem liege vielmehr an den mit der Betriebsgröße steigenden Anforderungen an die zukünftigen Betriebsleiter. Es gibt außerdem Hinweise darauf, dass sich die Altersstruktur innerhalb der Landwirtschaft in den vergangenen zehn Jahren verbessert hat (Hemmerling 2005, S. 15-16).

Existenzgründungsförderung

Die Förderung von Neueinsteigern in die Landwirtschaft spielte bei den befragten Betrieben keine nennenswerte Rolle, weder von Seiten älterer Betriebsinhaber noch von Seiten jüngerer Betriebsübernehmer. Die Berater in Schleswig-Holstein sprachen sich allerdings für eine Existenzgründerförderung aus, weil damit die fähigsten Betriebsleiter in die praktische Landwirtschaft geholt werden könnten (Anhang 3).

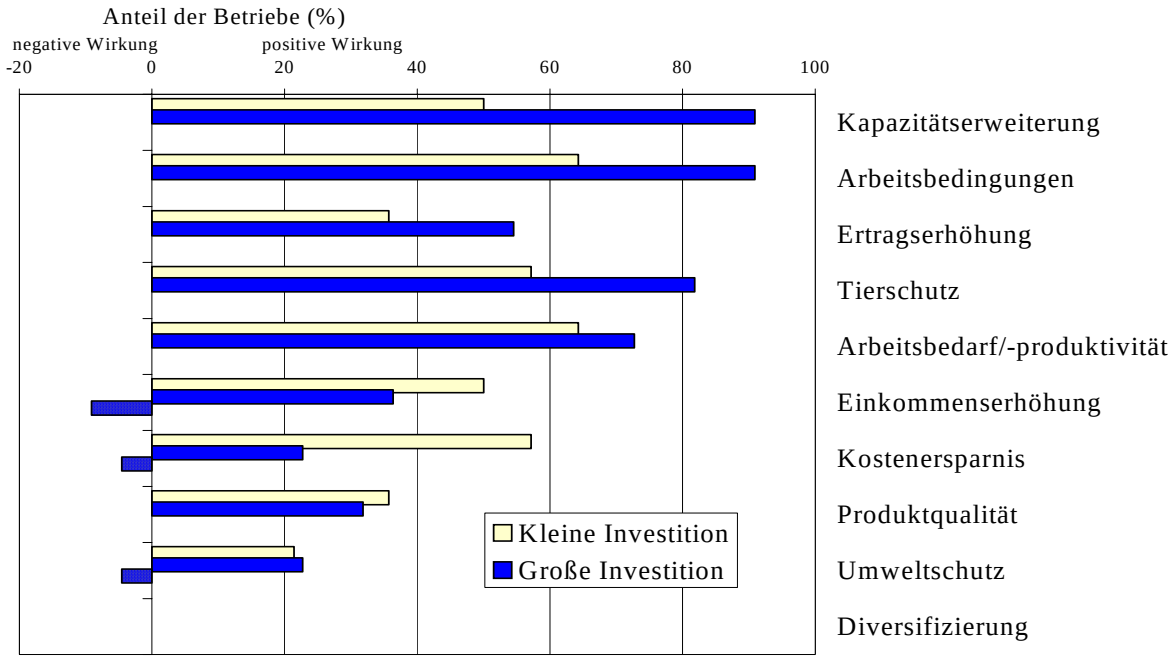
7 Gesamtbetrachtung

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

Wirkungen der Investitionen im Überblick

Die vorangegangene Analyse der Wirkungen der geförderten Investitionen in den verschiedenen Dimensionen lässt sich wie folgt zusammenfassen (Abbildung 17):

Abbildung 17: Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Betriebsleiterbefragung in Niedersachsen



n=36
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

1. Die im Rahmen einer Großen Investition geförderten Betriebe realisieren in der großen Mehrzahl der Fälle **erhebliche Wachstums- und Produktivitätssteigerungen**. Dabei ist aber auch eine **starke Streuung** dieser strukturellen Wirkungen zu ver-

zeichnen, die die Frage aufwirft, ob durch eine schärfere Selektion der Investitionsprojekte die positiven Förderwirkungen insgesamt gesteigert werden können.

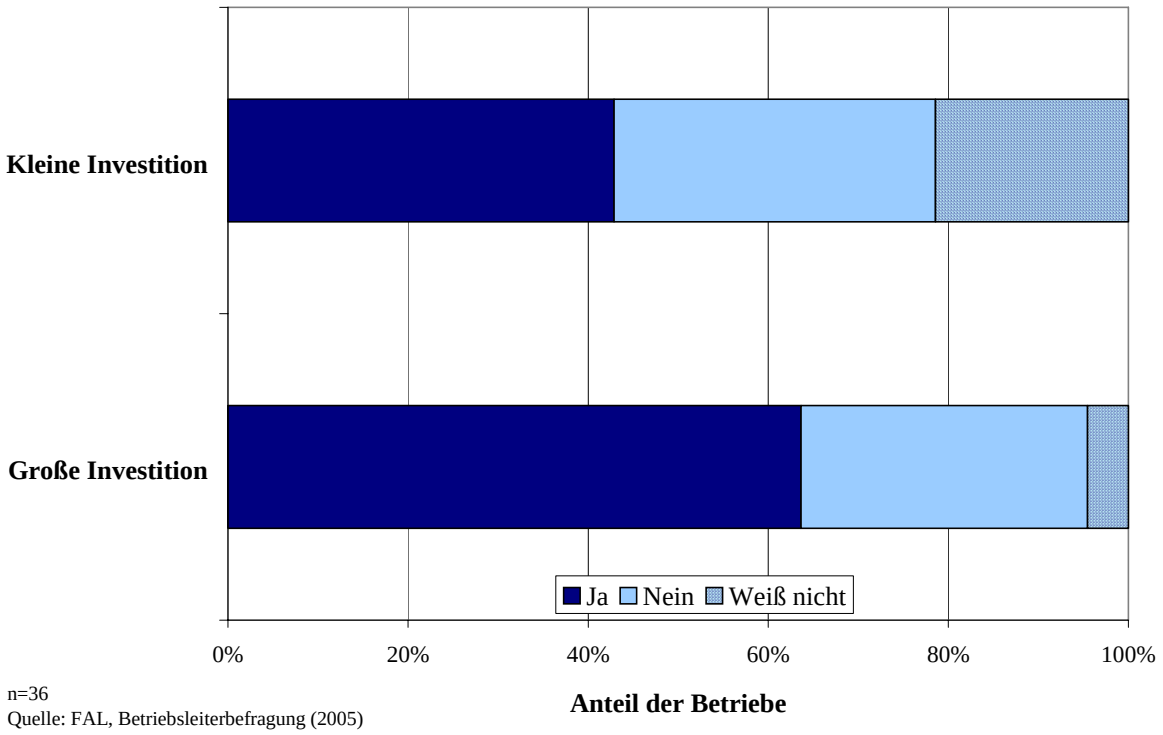
2. Die große Mehrzahl der geförderten Investitionen hat z. T. **deutliche positive Wirkungen** in den Bereichen **Arbeitsbedingungen** und **Tierschutz** erzielt. Gleichwohl ist aber deutlich geworden, dass diese Wirkungen ganz überwiegend **Kuppelprodukte der Investition** an sich sind, sie hätten sich also auch ohne gesonderte Förderung aus der Investition ergeben.
3. Die mit Hilfe der Investitionen realisierten **Einkommenseffekte** lassen sich aufgrund der Datenlage (v. a. fehlende oder ungenaue Angaben zu Gewinn und Einkommen) sowie aufgrund der Änderung externer Rahmenbedingungen (z. B. Milchpreis, Witterung) nur sehr vage ermitteln; die präsentierten Zahlen sind mit großer Vorsicht zu interpretieren und müssen vor dem Hintergrund der allgemein negativen Entwicklung im Milchbereich bewertet werden. Unter Berücksichtigung dieser Beschränkungen zeigt die Befragung, dass gut zwei Drittel der mit einer **Großen Investition** geförderten Betriebe ihren Gewinn steigern konnten, wobei nur ein Drittel der Betriebsleiter dies unmittelbar der geförderten Investition zuschreibt. Es gibt aber auch Betriebe, die nach Durchführung der Großen Investition stagnieren oder sogar einen Rückgang des Gewinns hinnehmen mussten. Auch dies ist ein Indiz für bestehende Optimierungspotenziale bei der Auswahl der zu fördernden Unternehmen.
4. Positive Netto-Beschäftigungseffekte, z. B. durch Investitionen im Diversifizierungsbereich, spielen in den untersuchten niedersächsischen Betrieben praktisch keine Rolle.

Zufriedenheit der Landwirte mit der geförderten Investition

In Niedersachsen würden rund zwei Drittel der Betriebsleiter, die eine geförderte **Große Investition** durchgeführt haben, diese im Nachhinein wieder genauso vornehmen (Abbildung 18). 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. Von den acht (von 22) Betriebsleitern, die bei der Großen Investition etwas anders machen würden oder sich nicht sicher sind, hätten

– drei **technische Änderungen** vorgenommen und
– immerhin fünf **größer** gebaut sowie
– zwei etwas **früher** und einer später investiert.

Abbildung 18: Würden Betriebsleiter in Niedersachsen die geförderte Investition heute genauso wieder durchführen?



n=36
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Die Investition an sich wird also im Regelfall in keiner Weise in Frage gestellt. Die Angaben, dass Befragte heute größer bzw. früher bauen würden, kann als Indiz für die negative Wirkung der Begrenzung der Aufstockung durch die Förderrichtlinien interpretiert werden.

Auch die Tatsache, dass in Niedersachsen nur etwa 45 % der Betriebe mit **Kleiner Investition** diese im Nachhinein unverändert durchgeführt hätten, erhält eine andere Bedeutung, wenn man die Gründe der acht Betriebe mit negativer oder ambivalenter Antwort betrachtet (Doppelnennungen möglich):

– Zwei würden eine **flexiblere Finanzierung** wählen, einer würde heute eine längere Kreditlaufzeit wählen.
– Immerhin fünf der acht Betriebe erklären, sie hätten lieber **größer bauen** sollen und einer, er hätte mehr auf Tiergerechtigkeit achten sollen.
– Drei erklären, sie hätten lieber eine große Förderung in Anspruch nehmen sollen und
– einer gibt an, er hätte vielleicht auf die Förderung ganz verzichten sollen.

Die einfacheren Förderkonditionen bei **Kleinen Investitionen** scheinen zum Teil die Betriebsleiter dazu zu verleiten, eine Kleine Förderung in Anspruch zu nehmen, wo eigentlich eine Große sinnvoll wäre.

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

7.1 Nettowirkungen der Investitionsförderung

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

1. Nettowirkungen auf betrieblicher Ebene lassen sich dann ermitteln, wenn man die Entwicklung geförderter Betriebe der Entwicklung nicht geförderter Betriebe gegenüberstellt. Aufgrund einer fehlenden Referenzgruppe (vgl. Kapitel 2 und 6.0) ist die vorliegende Untersuchung im Versuch dieser Gegenüberstellung gescheitert. Statt dessen wird im Folgenden versucht, sich den betrieblichen Nettowirkungen über hypothetische „Was wäre gewesen, wenn...“-Fragen anzunähern.
2. Auf der sektoralen Ebene müssten die zusätzlichen Kosten, die unter Effizienzgesichtspunkten durch die Fehlallokation von Produktionsfaktoren aufgrund der gezielten Subventionierung einzelner Betriebe entstehen, in die Betrachtung einbezogen werden. Entscheidend ist dabei, dass die Subventionierung des einen Betriebes immer die Benachteiligung eines anderen bedeutet, so dass auf der einen Seite besonders strukturschwache Betriebe möglicherweise früher verdrängt werden, auf der anderen Seite besonders dynamischen Betrieben das Wachstum durch die gesteigerte Faktornachfrage erschwert wird. Da die Agrarinvestitionsförderung unter wechselnden Namen seit über 30 Jahren besteht, gibt es hier keine Möglichkeit eines Vorher/Nachher-Vergleichs auf sektoraler Ebene. Die bisherige breite und wenig fokussierte Förderung hat den Strukturwandel tendenziell eher verlangsamt, eine Annahme, die von den Beratern unterstützt worden ist (Anhang 3).

3. Auf der volkswirtschaftlichen Ebene ist ein Eingriff in den Wettbewerb nur bei unvollkommenen Märkten zu rechtfertigen, da sonst Allokationsverluste zu volkswirtschaftlichen Ineffizienzen führen. Letztlich könnten die nur aufgrund der Investitionsförderung im landwirtschaftlichen Sektor eingesetzten Produktionsfaktoren in anderen Sektoren eine höhere Wertschöpfung erreichen[20]. Der gesellschaftliche Zusatznutzen ist demgegenüber schwer zu quantifizieren, der Preis z. B. des Gutes „Eigene Milchproduktion“ kann nicht gemessen werden, die Beurteilung der Kosten/Nutzen-Effizienz der Förderung auf volkswirtschaftlicher Ebene ist daher grundsätzlich schwierig. Mindestvoraussetzung für eine Rechtfertigung wäre aber die klare Artikulation gesellschaftlicher durch die Förderung verfolgter Ziele durch die verantwortlichen Entscheidungsträger.

Im Hinblick auf die betrieblichen Nettowirkungen liefert die Frage, ob und wie die Landwirte ohne Förderung investiert hätten, einen wichtigen Indikator. Die Auswertung der in den Betriebsleiterbefragungen erhobenen Daten muss allerdings das Problem des **strategischen Verhaltens** berücksichtigen: Die Landwirte haben mit Blick auf die Förderung und die politischen Rahmenbedingungen (Knappheit der Haushaltsmittel) einen Anreiz, die Wirkungen eines möglichen Wegfalls der Förderung zu übertreiben. Es ist somit davon auszugehen, dass die bei einem tatsächlichen Wegfall der Förderung eintretenden Einschränkungen der Investitionen geringer ausfallen würden, als auf Basis der Befragungsdaten ermittelt; die Nettowirkungen 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, spräche zunächst nichts dafür, bei den Kleinen Investitionen anders zu antworten als bei den Großen.

In Abbildung 19 sind die Reaktionen der Landwirte auf die skizzierte Frage dokumentiert (Mehrfachnennungen möglich):

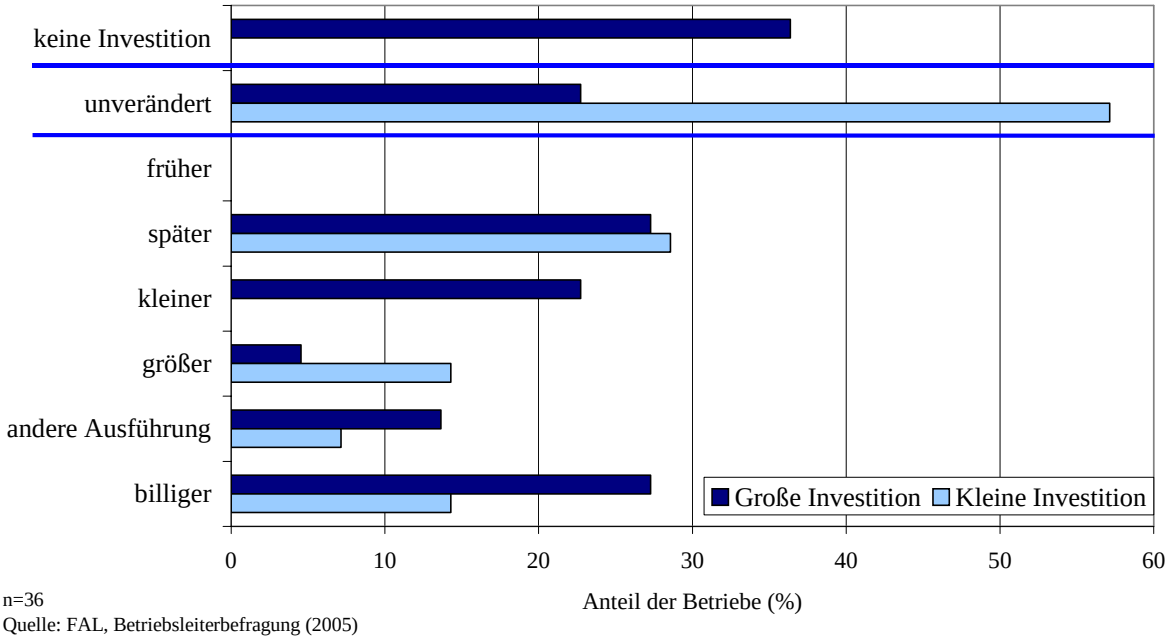
– Mindestens ca. 35 % der **Großen Investitionen** wären ohne Förderung nicht getätigt worden, umgekehrt wäre ein gutes Viertel der Investitionen substanziell und zeitlich unverändert durchgeführt worden.

– Fast 60 % derjenigen, die eine **Kleine Investition** durchgeführt haben, hätten diese auch ohne die Fördermittel unverändert durchgeführt.

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

– Wenn eine Modifikation erwogen wurde, bestand diese v. a. in einer zeitlichen Verzögerung sowie einer preiswerteren Ausführung des Objekts (jeweils knapp 30 %). Eine Kapazitätseinschränkung wurde hingegen nur von gut 20 % der Befragten in Erwägung gezogen.

Abbildung 19: Ex-Post-Betrachtung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter in Niedersachsen bei Wegfall der Förderung



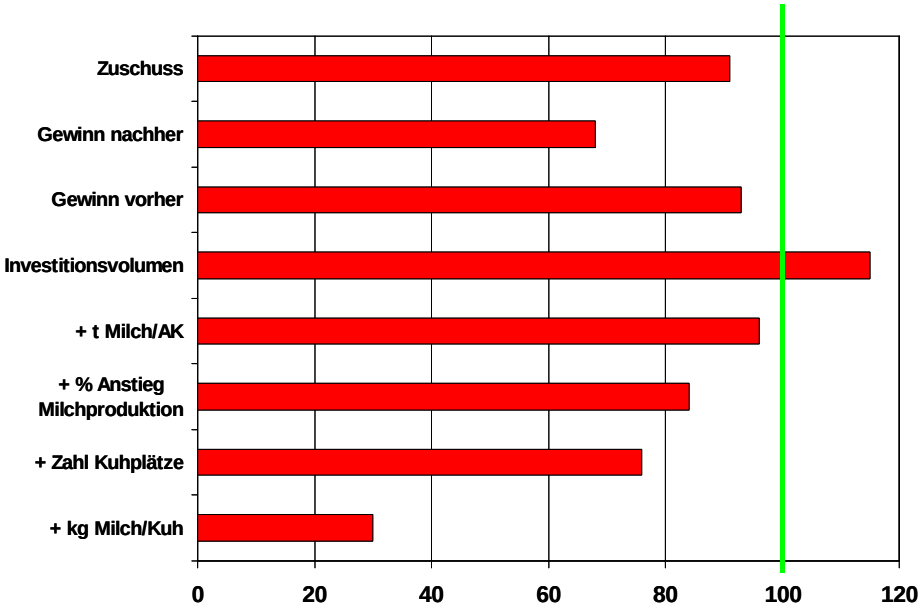
n=36
Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Eine Gegenüberstellung von den Unternehmen, deren Leiter sagen, sie hätten ohne Förderung **überhaupt keine vergleichbare Investition** durchgeführt und jenen, die diese entweder unverändert oder zeitlich/sachlich modifiziert realisiert hätten, ergibt folgendes Bild: Wenn die Ausprägungen von Charakteristika der auch ohne Förderung investierenden Betriebe (förderunabhängige) gleich hundert gesetzt werden, zeigt sich, dass die ohne Förderung nicht-investierenden Unternehmer (förderabhängige) fast durchweg die weniger erfolgreichen und weniger dynamischen sind (Abbildung 20). Im Vergleich mit den förderunabhängigen Unternehmen

– realisieren die förderabhängigen Unternehmen ein Investitionsniveau von über 100 %;
– erhalten sie ca. 90 % des Fördervolumens, investieren aber mehr;
– erreichen sie vor und nach der Investition aber nur einen Gewinn-Niveau von 90 bzw. 70 %;
– weiten die förderabhängigen Unternehmen die Produktion nur um gut 80 % sowie die Zahl der Kuhplätze um ca. 75 % aus.

Das heißt, trotz eines im Vergleich zu den förderunabhängigen Unternehmern höheren Investitionsvolumens verbessern sich die wirtschaftlich und strukturell relevanten Parameter der förderabhängigen Unternehmer nur unterdurchschnittlich. Diese Analyse stimmt genau überein mit der Gruppe der weniger produktivitätssteigernden Betriebe in der Gegenüberstellung mit den stark produktivitätssteigernden (s. Kapitel 6.2).

Abbildung 20: Betriebsleiter in Niedersachsen, die ohne Förderung nicht investieren würden (n=8)... in v. H. vom Rest (n=14)



Zunächst ist auf die geringe Fallzahl dieser Analyse zu verweisen. Da aber das grundsätzliche Bild in allen drei bundesdeutschen Befragungsregionen das gleiche ist, spricht vieles für die Annahme, dass es sich um ein gewisses Muster handelt, hinter dem sich Betriebe in unterschiedlichen Betriebsentwicklungsstufen verbergen (s. Kapitel 6.2). Angesichts der Vielzahl und Widersprüchlichkeit der Förderziele (vgl. Kap. 1) wäre ein solches Muster zwar noch kein Beleg für eine Fehlförderung, vor dem Hintergrund einer zukünftig geforderten eindeutigen Zielformulierung wäre aber zukünftig ein klares Bekenntnis dazu zu erwarten, welche Betriebe gezielt gefördert werden sollen: die, die vor einem entscheidenden Entwicklungsschritt stehen, und die dadurch erst in die Lage versetzt werden sollen, eine bessere Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen, oder aber die Betriebe, die bereits in einer besseren Ausgangslage sind und deren zukünftige Entwicklungsfähigkeit sicherer scheint.

Fazit Nettowirkungen

Die Nettowirkungen der Förderung auf sektoraler und volkswirtschaftlicher Ebene können anhand der vorliegenden Untersuchung nicht beurteilt werden. Es kann aber postuliert werden, **dass eine unfokussierte Förderung den Strukturwandel eher hemmt und dass**

die Kosten der Förderung aus volkswirtschaftlicher Sicht sich durch die unvermeidlichen Kosten durch Fehlallokationen von Faktoren erhöhen. Die Beurteilung der Fördereffizienz ist auf volkswirtschaftlicher Ebene darum grundsätzlich nur möglich, wenn die gesellschaftlichen Ziele klar definiert werden, so dass den Kosten der entsprechende Nutzen gegenübergestellt werden kann.

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

7.2 Kleine Investitionen

Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, würde sich bei einem Fortfall der Förderung in fast 60 % der Fälle an den Kleinen Investitionen keine Änderung ergeben; dies deutet auf ein **erhebliches Ausmaß von Mitnahmeeffekten** hin. Angesichts der häufig vergleichsweise geringen Investitionsvolumina bei Kleinen Investitionen haben die Evaluatoren eine solche Einschätzung bereits vorweg genommen und entsprechend die These formuliert, dass Kleine Investitionen dann eine gewisse Legitimation haben, wenn diese eine betriebliche **Initialwirkung** entfalten, indem risikobehaftete Vorhaben „ausprobiert“ und in der Praxis auf ihre Tauglichkeit für den eigenen Betrieb hin überprüft werden können. Ferner zeichnet sich eine so verstandene Initialwirkung dadurch aus, dass **betriebliche Veränderungsprozesse** angestoßen werden.

Die Betriebsleiterbefragung liefert keine Anhaltspunkte dafür, dass Kleine Investitionen eine solche Wirkung in signifikantem Umfang entfalten. In keinem der insgesamt 14 Fälle sind die fraglichen Investitionen nach Einschätzung der befragten niedersächsischen Landwirte mit einem besonderen Risiko verbunden. Das einzige Indiz, das auf einen gewissen Innovationscharakter hindeutet, ist die Tatsache, dass in einem Fall in der Region noch kein vergleichbares Investitionsobjekt existiert und dass in vier Fällen Berufskollegen das Investitionsobjekt besichtigt haben.

In knapp der Hälfte der Fälle (6 Befragte) wurden infolge der geförderten Investition Folgeinvestitionen durchgeführt. Das dabei durchschnittlich realisierte bzw. geplante Investitionsvolumen beläuft sich auf ca. 40.000 Euro. Ein Drittel der Kleinen Investitionen steht

im Zusammenhang mit einer umfangreicheren Investition, wobei aber nur in einem Fall der Kleinen Investition die Initialwirkung zugeschrieben wird. Die Kleinen Investitionen sind also oftmals nur ein Glied in einer Investitionskette, ohne Auslöser derselben zu sein.

In Niedersachsen war die Förderung von **Maschinen** des Außenbereiches (Stichwort. Öko-Maschinen) und von **Biogas- und Photovoltaik-Anlagen** in den Jahren 2000 bis 2002, auf die sich die Befragung bezieht, noch nicht möglich. Mit Blick auf Photovoltaik und Öko-Maschinen liegen allerdings Daten aus Sachsen-Anhalt vor. Diese bestätigen die 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 aus der Notwendigkeit, die gesamte Mechanisierung auf pfluglose Bodenbearbeitung umzustellen.

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 Pioniere gefördert wurden. Da aber sowohl bei Biogasanlagen (erhöhte Einspeisevergütung) als auch bei Mulchsaatgeräten (Einsparung von Arbeit und Treibstoff) auch ohne Förderung ein z. T. erheblicher wirtschaftlicher Anreiz für ihre Nutzung existiert, verliert das Argument der Initialwirkung spätestens jetzt an Bedeutung. Die Nachfrage nach Biogasanlagen ist mittlerweile so stark angestiegen, dass die Anlagenbauer die Preise spürbar angehoben haben (Spandau 2005, S. 41) und eine zusätzliche Förderung nur zu Überwälzungseffekten führen würde. Ohnehin werden Biogasanlagen mittlerweile in einer Größe erstellt, die keinesfalls mehr im Rahmen von Kleinen Investitionen förderbar wären.

Die Berater in Schleswig-Holstein und darüber hinaus in den anderen Ländern der Nordgruppe (NI, SH, HE, NW) sprachen sich für eine Abschaffung der Maschinenförderung aus. Häufig genannte Argumente waren der geringe strukturelle Effekt einer solchen Förderung sowie die Weitergabe der Subventionsrente an die Händler (Überwälzungseffekt).

Fazit Kleine Investitionen

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

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

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

Die Einschätzung, dass die Förderung Kleiner Investitionen vergleichsweise ineffizient ist, wird von den Experten gestützt: In Schleswig-Holstein und fast durchgängig in allen anderen Bundesländern wurde in den **Beraterworkshops** als Fokussierungsoption bei knappen Mitteln die gewählt, schwerpunktmäßig Große Investitionen zu fördern. Auch bei den **Expertengesprächen** in den Bewilligungsstellen in NW, NI und BW wurde die Wirksamkeit der Kleinen Förderung vor allem unter den Aspekten der strukturellen Entwicklung und der Stärkung der regionalen Wirtschaft aber auch unter Hinweis auf den hohen Verwaltungsaufwand geringer eingeschätzt als bei der Großen Investition.

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

8.1 GAP-Reform und zukünftige WTO-Verpflichtungen

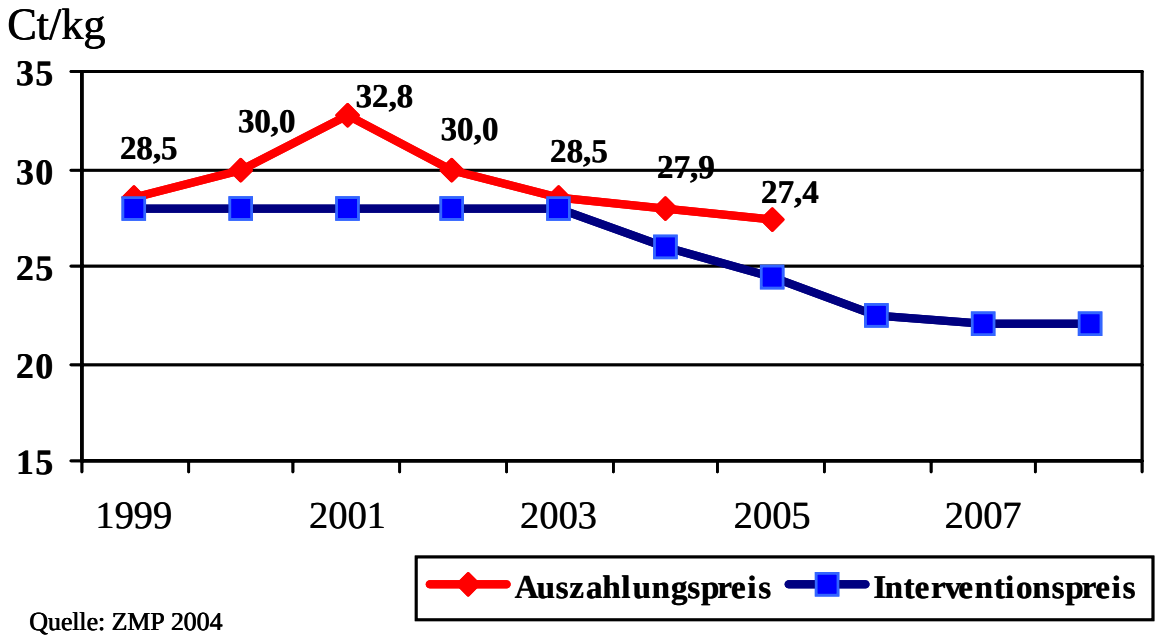
Die nachstehenden Überlegungen zu den zukünftigen Herausforderungen an die europäische Landwirtschaft und ihre Implikationen für die Agrarinvestitionsförderung konzentrieren sich auf den Bereich **Milch**. Hintergrund für diese Einschränkung ist die Überlegung, dass dieser Sektor – wie im Detail noch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

a) Milchpreissenkungen / Reduzierung der Intervention

Im Zuge der jüngsten Agrarreform wurden die bereits mit der Agenda 2000 vereinbarten Senkungen der Interventionspreise für Magermilchpulver (MMP) und für Butter um ein Jahr auf 2003/04 vorgezogen. Der Interventionspreis für Butter wird über einen Zeitraum von vier Jahren um 25 % und der für Magermilchpulver um 15 % reduziert. Die Entwicklung des hypothetischen Interventionspreises für Milch ist in Abbildung 21 skizziert.

Ob und in wie fern die Marktpreise den sinkenden Interventionspreisen folgen, hängt von der Entwicklung der angebotenen Mengen sowie der Exporte ab. Grundsätzlich besteht aber ein relativ enger Zusammenhang zwischen Interventionspreis und Marktpreis (Abbildung 21), insbesondere solange die inländische Selbstversorgung bei deutlich über 100 % liegt und die inländischen Preise deutlich über den Weltmarktpreisen notiert werden. Die in der Abbildung erkennbare Preisspitze im Jahr 2001 geht zurück auf eine Phase ausgesprochen hoher Weltmarktpreise. Gleichzeitig wird die Intervention von Butter auf den Zeitraum vom 1. März bis Ende August beschränkt. Die Höchstmenge beträgt zunächst 70.000 t pro Jahr und wird bis zum Jahr 2008 jährlich um 10.000 t auf dann 30.000 t reduziert.

Abbildung 21: Entwicklung Interventionspreise und Auszahlungspreise in Deutschland



Quelle: ZMP 2004

b) Quotenausweitung

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

c) Entkoppelung und Einführung einheitlicher Flächenprämien

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

d) Absenkung des Außenschutzes

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

e) Abschaffung Exportsubventionen

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

Die EU exportiert gegenwärtig ca. 10 % ihrer Butter-, 5 % der Käseproduktion, 25 % des Magermilchpulvers und 60 % des Vollmilchpulvers. Bei einer deutlichen Kürzung oder gar dem Wegfall der Exportsubvention könnte ein erheblicher Teil 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.

8.2 ELER-Verordnung

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

– die Modernisierung von landwirtschaftlichen Betrieben

gefördert werden können (Art. 19 ELER). Die Modernisierungsbeihilfe soll zu einer Verbesserung der Gesamtleistung des Betriebs und/oder zur Einhaltung von neu eingeführten Gemeinschaftsnormen führen (Art. 25, Nr. 1 ELER). Die Beihilfeintensität kann bis zu 40 % der förderfähigen Investitionen betragen. Für Junglandwirte (< 40 Jahre) kann der Beihilfesatz um bis zu 10 % erhöht werden; in benachteiligten Gebieten kann eine zusätzliche Aufstockung des Beihilfesatzes um bis zu 10 % erfolgen.

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

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

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

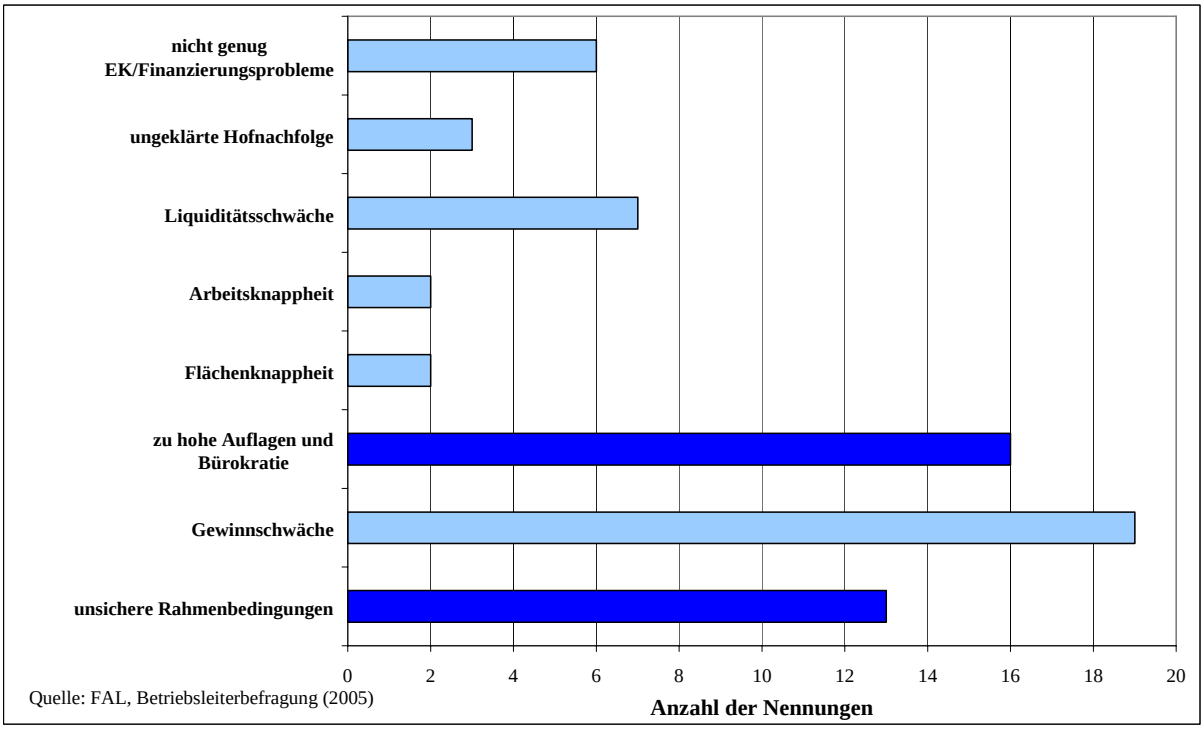
ELER scheint somit einen breiten Handlungsspielraum zur Unterstützung der Anpassung landwirtschaftlicher Betriebe innerhalb und außerhalb der Agrarsektors bereitzuhalten, ohne bisherige Restriktionen weiterzuführen. Gleichzeitig bedeutet das, dass die ohnehin schon geringe Fokussierung der Fördermaßnahme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

8.3 Entwicklungshemmnisse

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

Aus der Betriebsleiterbefragung ergibt sich, dass die Gewinnschwäche, die meist mit den aktuell niedrigen Preisen begründet wird, über 40 % der Nennungen als wesentliches Investitionshemmnis ausmacht (Abbildung 22). Ein Drittel der Betriebe empfindet die hohen Auflagen und die Bürokratie als großes Hemmnis, die unsicheren Rahmenbedingungen werden von einem Viertel der Betriebe als investitionshemmend empfunden.

Abbildung 22: Investitionshemmnisse der geförderten und nicht-geförderten Betriebe in Niedersachsen (n=45)



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2005)

Während die Gewinnschwäche letztlich nicht durch kurzfristige Politikmaßnahmen zu korrigieren ist, könnten die letzten beiden Aspekte sehr wohl durch die **Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen** sowie die **Reduzierung von Auflagen** abgeschwächt werden. Dieses würde eine problemadäquate Investitionsförderung darstellen.

8.4 Zusammenfassung und Fazit

1. Es ist – ohne erneute drastische Änderungen der politischen Rahmendaten – davon auszugehen, dass es in der EU und in Deutschland in den nächsten fünf bis zehn Jahren auf Erzeugerebene zu einem **weiteren deutlichen Absinken der Milchpreise** kommen wird. Modellberechungen der FAL prognostizieren Auszahlungspreise in der Größenordnung zwischen 21 und 23 ct/kg Milch (FCM).

2. Mit Blick auf die deutschen Milchproduzenten ergibt sich die Notwendigkeit einer **spürbaren Senkung der Kosten**; diese wird sich nur durch einen deutlich beschleunigten Strukturwandel in Richtung **steigender Bestandsgrößen** realisieren lassen[21]. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Kostendegression besonders ausgeprägt ist in Bestandsgrößenklassen von etwa 200 Milchkühen (vgl. Bönemann, 2004).

3. Für eine zukünftige Ausweitung der Investitionen ist die Gewinnschwäche zwar der wichtigste Hinderungsgrund bei den befragten Unternehmern, an zweiter Stelle stehen aber bereits unmittelbar von der Politik beeinflusste Faktoren wie die unsicheren Rahmenbedingungen sowie – aus der Sicht der Landwirte – überhöhte Auflagen.

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

Nachstehend werden länderübergreifend die Prioritäten der Berater im Hinblick auf die zukünftige Gestaltung des AFP dargestellt. Es werden die über alle Länder hinweg erkennbaren drei bevorzugten Förderkriterien im Hinblick auf Ziele, Förderobjekte und geförderte Unternehmen sowie Förderinstrumente in der Reihenfolge 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 dokumentiert, die oftmals besonderheiten bestimmter Regionen widerspiegeln (Einzelheiten in Anlage 3).

a) Zukünftige Ziele des AFP aus Sicht der Berater

---

[21] So kommt eine Untersuchung des IFCN Dairy Netzwerks durch ein Simulationsmodell auf der Basis stochastisch modellierter Preise und variabler Kosten zu dem Schluss, dass ein heute entwicklungsfähiger 80-Kuh-Betrieb aufgrund in ihrer Gesamtheit praktisch stabilerer Kosten bei sinkendem Milchpreis in 2010 nicht mehr kostendeckend wirtschaften kann (Christoffers und Hemme, 2004).

Aus der Sicht der Berater gibt es fünf zentrale Ziele: **Wachstum/Schaffung effizienter Produktionsstrukturen**, **Rentabilität**, **Rationalisierung** (zusammen ca. 60 % aller vergebenen Bewertungen) sowie **Diversifizierung** und Verbesserung der **Arbeitsbedingungen**. Mit Blick auf das erste Ziel ergibt sich eine deutliche Differenzierung zwischen Ost und West: Während in den ostdeutschen Ländern – geprägt durch die ehemaligen 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-Würtemberg wird dem Erhalt regionaler Wirtschaftsstrukturen mit Hilfe der Investitionsförderung noch erhebliche Bedeutung beigemessen, dieses Ziel fand auch in Schleswig-Holstein breite Zustimmung.

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

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

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

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

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

d) Welche Förderinstrumente sollen zum Einsatz kommen?

Die Präferenzen bezüglich der Förderinstrumente sind recht eindeutig: Fast die Hälfte der Nennungen entfällt auf die Forderung nach **Aufhebung der Kreditbindungspflicht** bzw. nach einer Lockerung bei der **vorzeitigen Rückzahlung von Krediten**. Von flächendeckender Bedeutung ist daneben nur noch die Forderung nach Einführung einer **Festbetragsregelung** pro Einheit (11 %).

Bemerkenswerter Weise auf **wenig Resonanz** stieß die Option „Einführung einer zusätzlichen **Bürgschaft**“ neben der bestehenden investiven Förderung durch Zuschüsse und Zinsverbilligung (7 % der Bewertungen). Lediglich in Brandenburg, im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern sowie Schleswig-Holstein wurde dieser Frage eine Bedeutung beigemessen. Dies ist umso erstaunlicher, als nach weitgehend einheitlicher Auffassung der Berater in Folge von Basel II die Kreditvergabe der Banken deutlich restriktiver geworden ist und die notwendigen Wachstumssprünge gerade bei den Milchproduzenten in Zukunft vermutlich größer ausfallen werden als bisher.

Sehr polarisierend wirkte das Thema **Prosperitätsgrenze**: Während dieses Förderkriterium überwiegend keine Unterstützung erhielt, waren die Berater in Bayern, Baden-Württtemberg und Schleswig-Holstein sowie in Rheinland-Pfalz und in Sachsen-Anhalt teilweise der Auffassung, dass diese Schwelle beibehalten werden sollte. Gleichwohl wird teilweise eine Anhebung der bisherigen Grenzen befürwortet.

Wenig Resonanz gab es insgesamt für die Position, dass im Sinne einer Fokussierung der Förderung die **Mindestvolumina heraufgesetzt** werden sollten; Ausnahmen waren hier die Berater in Hessen und Sachsen (28 bzw. 16 %) sowie in Schleswig-Holstein. Auch die Forderung nach einer **Änderung der Subventionswerte** fand wenig Unterstützung; lediglich in Mecklenburg-Vorpommern wurde eine Anhebung befürwortet (20 % der Bewertungen) während in Schleswig-Holstein für eine Begrenzung auf 20 % plädiert wurde.

9 Empfehlungen

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

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

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

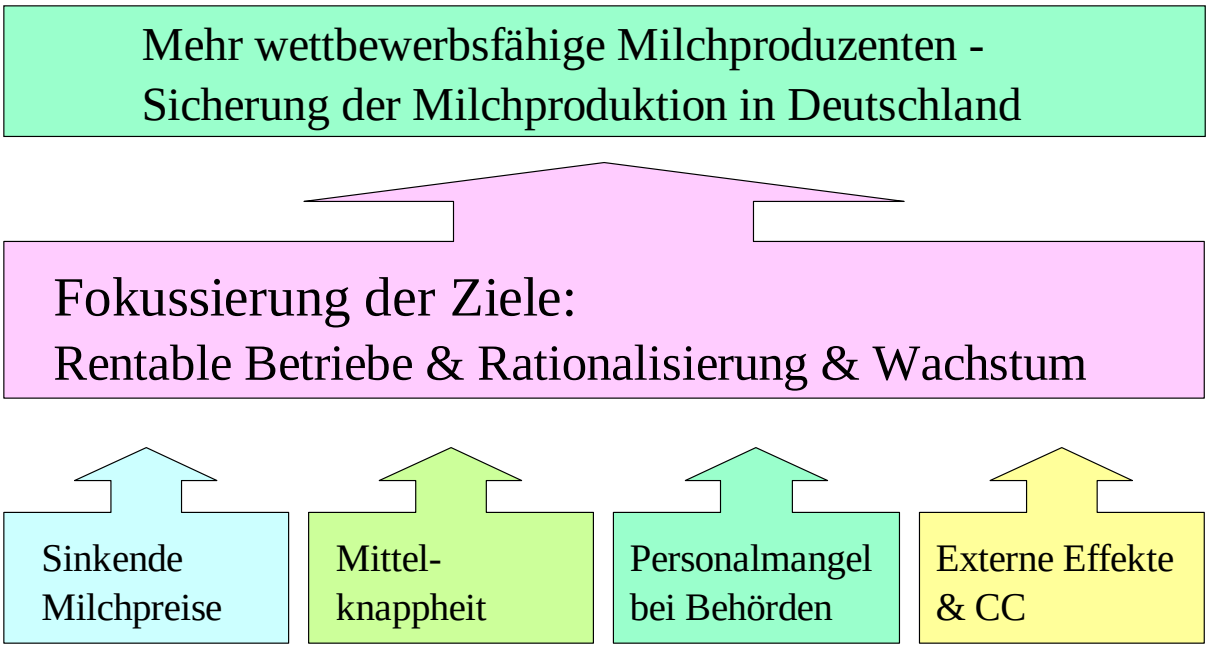
9.1 Kurz- bis mittelfristige Ausrichtung des AFP

9.1.1 Zukünftige Ziele der Agrarinvestitionsförderung

Die Evaluatoren halten es für erforderlich und machbar, eine **deutliche Reduzierung der Zahl der Ziele** vorzunehmen, um bestehende oder mögliche Zielkonflikte abzubauen und um zu einer stärkeren Fokussierung der Förderung auf die wirklichen 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 (vgl. Kap. 8). Nur wenn es gelingt, die vorhandenen finanziellen Ressourcen auf diese Ziele zu konzentrieren, werden die Milchproduzenten in Niedersachsen in der Lage sein, unter den zukünftigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wettbewerbsfähig 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 (vgl. Kap. 8), so dass davon ausgegangen werden muss, dass auch für die Agrarinvestitionsförderung weniger Mittel zur Verfügung stehen werden (Abbildung 23).

Abbildung 23: Triebfedern und Folgen einer Fokussierung der Ziele



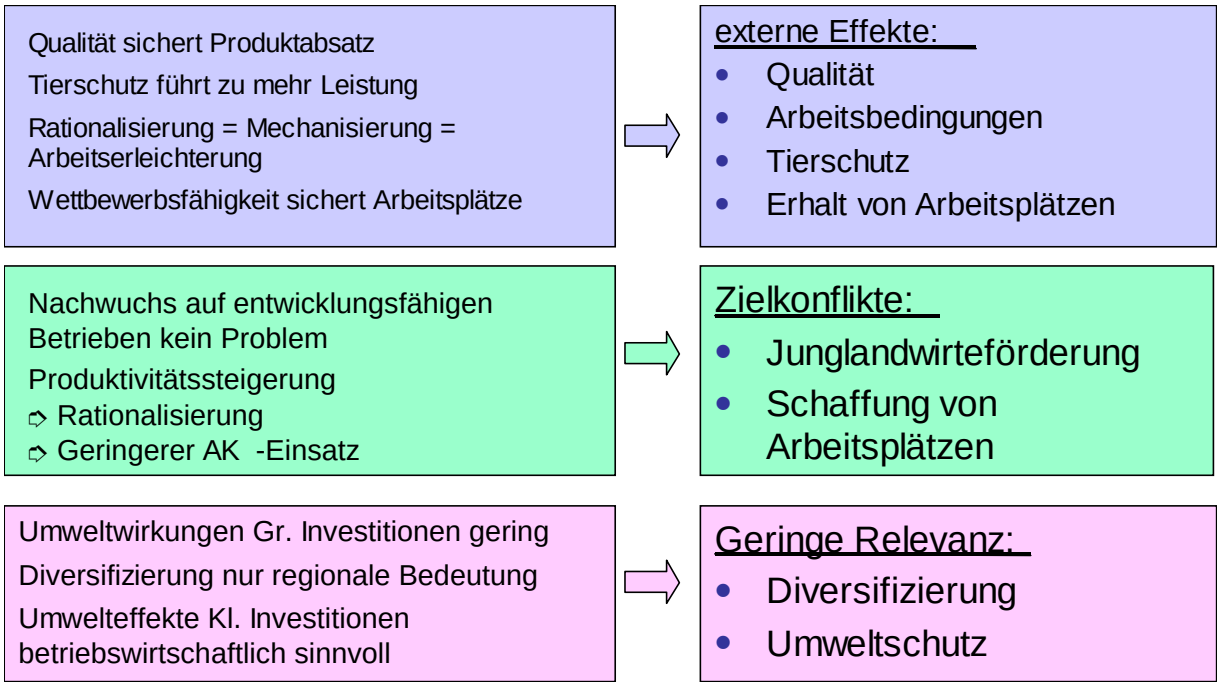
Quelle: Eigene Darstellung

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

Wie in dem vorliegenden Bericht gezeigt, sind insbesondere die Ziele „Verbesserung des **Tierschutzes** und der **Arbeitsbedingungen**“ im Milchbereich weitgehend **positive externe Effekte** der von den Landwirten ohnehin verfolgten Ziele Rationalisierung und Produktivitätssteigerung. 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 (Abbildung 24).

Abbildung 24: Zusammenfassende Darstellung der Zielzusammenhänge



Quelle: Eigene Darstellung

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

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

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

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

9.1.2 Welcher Personenkreis soll mit dem AFP gefördert werden?

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

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

2. Angesichts dieser Konzentration der Förderung auf erfolgreiche Unternehmer sollten daher auch die im Bereich der **formalen Berufsqualifikation** bestehenden Anforderungen entfallen, solange die vorgelegten Unterlagen überzeugen.
3. Für eine besondere **Junglandwirteförderung** sehen wir **keinen Bedarf**. Der Grund dafür sind zum einen grundsätzliche Erwägungen und zum anderen, dass es keine Hinweise dafür gibt, 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.
4. Zur Abgrenzung der Unternehmen, die rentable Investitionen auch ohne Förderung durchführen würden, sollte die bestehende **Prosperitätsprüfung beibehalten**, aber so einfach wie möglich gestaltet werden.

9.1.3 Welche Projekte sollen mit dem AFP gefördert werden?

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

über steigende Pachtpreise das Wachstum von dynamischen Milchviehbetrieben. Diese Effekte liefern deutliche Hinweise auf negative Nebenwirkungen einer unkoordinierten Förderung. Der zu beobachtende Ansturm auf Biogasanlagen kann außerdem zu einer Pfadabhängigkeit führen, für die eine fördernde Politik dann in der Verantwortung steht. Zudem können auch hier erhebliche Überwälzungseffekte beobachtet werden.

9.1.4 Welche Instrumente sollen zum Einsatz kommen?

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

2. Wenn mit der bisherigen Kreditbindung das Ziel verfolgt wird, nur die Landwirte zu fördern, die auch einen Kredit aufnehmen (müssen), lässt sich der gleiche Effekt erzielen, wenn die Förderung auf Große Investitionen mit wirklichen Strukturwirkungen beschränkt wird. Daher schlagen wir vor, die **Untergrenze für förderfähige Investitionsvolumina deutlich auf mindestens 50.000 Euro anzuheben.**

   Derartige Investitionen können aber in aller Regel ohnehin nur mit Hilfe von Krediten bewerkstelligt werden, so dass weiterhin die Banken als zusätzliche Selektionsinstanz eingebunden sind. Das häufig vorgebrachte Argument, die Antragsteller durch die Kreditbindung hinsichtlich der Finanzierung zu disziplinieren, sie sozusagen vor sich selbst zu schützen, ist aus unserer Sicht nicht haltbar, da ihnen dadurch die betriebswirtschaftliche Kompetenz abgesprochen würde, deren Vorhandensein aber sicherlich eine Voraussetzung für die Förderwürdigkeit der Zielgruppe ist. Außerdem werden durch die Kreditbindung in vielen Fällen auch unsinnige und möglicherweise teurere Fremdfinanzierungen verursacht, nur um in den Genuss einer möglichst hohen Förderung zu kommen. Aus der Sicht der Verwaltung würde das reine Zuschussverfahren zu einer deutlichen Vereinfachung auch hinsichtlich der langfristigen Kontrollen führen. Die Landwirte haben immer wieder berichtet, dass sie aus finanziellen und steuerlichen Erwägungen, aber auch zur Erleichterung der Aufnahme neuer Kredite, Sondertilgungsmöglichkeiten nutzen würden, wenn sie nicht mit Forderungen nach Teilrückzahlung der Förderung rechnen müssten.

   Die deutliche Anhebung der Förderuntergrenze auf 50.000 Euro ergibt sich aus unseren Analysen. Danach beinhalten die Kleinen Investitionen deutlich weniger strukturelle Wirkungen als Große Investitionen. Auch die These von Initialwirkungen Kleiner Investitionen konnte auf Basis der Befragungsdaten und des Beraterworkshops – abgesehen von einigen wenigen Einzelfällen – nicht belegt werden.

3. Die **Zuschusshöhe** sollte bei normalen Investitionen **einheitlich** mit **15-20 % der nachgewiesenen Investitionssumme** festgelegt werden: Die Umstellung auf eine Zuschussregelung ohne Kreditbindung beinhaltet einen Bezug des Zuschusses auf das ins-

gesamt förderfähige Investitionsvolumen einschließlich des Eigenkapitals. Eigenleistungen des Investors sollten nicht förderfähig sein, da die Bewertung dieser Leistungen mit Schwierigkeiten verbunden ist, d. h. der Zuschuss bezieht sich ausschließlich auf Rechnungsnachweise. Bislang beträgt der durch die Zinsverbilligung resultierende Förderhöchstsatz bei Großen Investitionen 31 % und bei Kleinen Investitionen 20 %. Die im Rahmen dieser Bewertung befragten Unternehmen wiesen einen Subventionsanteil am Investitionsvolumen von durchschnittlich 24 % auf. Dabei ist auch die Erschließungsförderung enthalten.[22] Durch die Möglichkeit, die Finanzierung im Hinblick auf den Einsatz von Eigen- und Fremdmittel sowie die Laufzeit der Fremdmittel flexibler zu gestalten, kann der Unternehmer Vorteile nutzen, die eine deutliche Reduzierung des Subventionsniveaus nahe legen.

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

4. Die Investitionsfördermaßnahme mit der geringsten Marktverzerrung ist die **staatliche Bürgschaft**. Gegenwärtig besteht für dieses Instrument jedoch kaum ein Bedarf. Dies belegen sowohl die von uns untersuchten Betriebe, bei denen fehlende Sicherheiten bislang überwiegend kein Thema ist (vgl. Kapitel 6.0), als auch die Berater und andere 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 Bürgschaften daher derzeit kaum reale Wirkungen beinhalten, sollte doch im Hinblick auf künftige Entwicklungen, wie höhere Pacht- und Fremdkapitalanteile wachsender Unternehmen sowie deutlich umfangreichere Investitionen, dieses Instrument angeboten, aber restriktiv eingesetzt werden. Auf keinen Fall darf das Instrument dazu missbraucht werden, die angemessenen und notwendigen Eigenrisiken der Banken zu übernehmen. Ein weiterer positiver Nebeneffekt der Bürgschaften ist, dass im Zusammenhang mit dem Vorschlag, die Junglandwirteförderung einzustellen, bei erheblichem Finanzierungsbedarf von Junglandwirten und Existenzgründern die Finanzierung auf diese relativ marktkonforme und wirksame Weise sichergestellt werden kann.

5. **Kapazitätsbeschränkungen** sind im Hinblick auf den strukturellen Anpassungsbedarf absolut **kontraproduktiv** und sollten daher abgeschafft werden. Da in diesem Bereich EU-Rahmenrecht zu beachten ist, sollten die diesbezüglich bestehenden Möglichkeiten (z.B. Nachweis der Milchquote erst mit dem Verwendungsnachweis) möglichst strukturfördernd genutzt werden. Auf den relevanten politischen Ebenen sollte darauf hin-

[22] 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.

gewirkt werden, dass diese Beschränkungen bei der Investitionsförderung aufgehoben oder zumindest deutlich gelockert werden.

6. Die gegenwärtig bestehende **Zweckbindungsfrist** von zwölf Jahren bei Großen Investitionen halten wir angesichts des schnellen betrieblichen Wandels für deutlich zu lange; eine Halbierung der Frist auf **sechs Jahre** scheint angemessen. Diese Argumente gelten unbeschadet der Tatsache, dass die Zweckbindungsfrist auch haushaltsrechtlich begründet ist. Natürlich kann eine Änderung nur im Rahmen des rechtlich möglichen erfolgen.

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

7. Die **Auflagenbuchführung** bietet sowohl für die Beratung als auch für die Bewertung der Fördermaßnahme eine gute Informationsgrundlage. Im Rahmen der Aktualisierung der Zwischenbewertung konnte eine Auswertung der Auflagenbuchführung aufgrund unvollständiger Verfügbarkeit nicht durchgeführt werden, so dass eine empirisch unterstützte Empfehlung hierzu gegenwärtig noch nicht möglich ist; dies wird jedoch eine der Kernaufgaben der Ex-Post-Bewertung sein.

9.2 Grundsätzliche Überlegungen

Mögliche Gründe für eine Intervention auf dem Investitionsmarkt

Da für die Agrarinvestitionsförderung, wie in Kapitel 1 dargelegt, keine ausgearbeitete Interventionslogik und auch kein stringentes Zielsystem existiert[23] wird im Folgenden eine Interventionslogik für eine Investitionsfördermaßnahme im Agrarbereich beispielhaft skizziert.

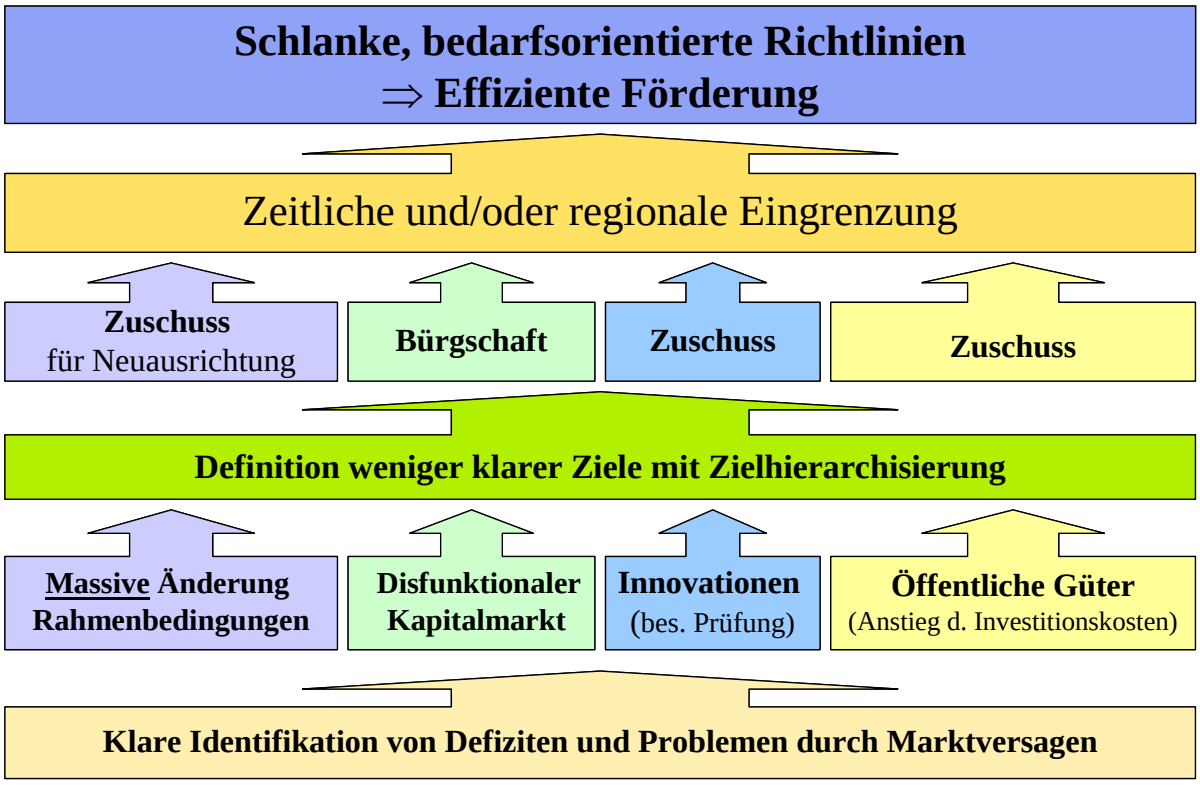
In einer Marktwirtschaft – so die Ausgangshypothese – führen funktionierende Märkte dazu, dass die eingesetzten Produktionsfaktoren über den Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Markt effizient eingesetzt werden. Die Aufgabe des Staates ist es dabei, die Rahmenbedingungen für funktionierende Märkte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

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

Ausgehend von diesen Überlegungen sollte eine (landwirtschaftliche) Investitionsförderung nur dazu dienen, Unvollkommenheiten des (Kapital-) Marktes auszugleichen oder aber Strukturbrüche abzumildern. Diese Rahmenbedingungen – z. B. massive Änderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen oder Naturkatastrophen – können die Betriebe kurzfristig derart belasten, dass sie in einer dynamischen Betrachtung in ihrer betrieblichen Entwicklung irreversibel geschädigt werden können (Abbildung 9.3). Ferner erscheint auch die Förderung von risikobehafteten innovativen Investitionen mit Pilotcharakter als gerechtfertigt, wenn dadurch ein nicht-exklusiver Nutzen für den gesamten Sektor oder sogar gesamtgesellschaftlich erwartbar ist, die Kosten und Risiken aber individuell zu tragen wären. Bei öffentlichen Gütern ist danach zu unterscheiden, ob deren Bereitstellung vor allem durch höhere Investitionskosten oder mit einem besonderen Management und höheren variablen Kosten verbunden ist; im ersteren Fall könnte die Bereitstellung durch landwirtschaftliche Betriebe dadurch sichergestellt werden, dass die zusätzlichen Investitionskosten über einen Zuschuss gedeckt werden.

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

Abbildung 25: Interventionslogik bei der Agrarinvestitionsförderung



Quelle: FAL, 2005, eigene Darstellung

Problemorientierte Instrumentenwahl

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

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

Innovationen in der Landwirtschaft leiden darunter, dass innovative Haltungs- oder Bewirtschaftungssysteme keinen rechtlichen Erfinderschutz genießen[24]. 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, 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 sich jedoch die gesellschaftlichen Anforderungen an Tierschutz vor allem bei den variablen Kosten niederschlagen, z. B. durch den Einsatz besonderen Futters oder Medikamenteneinsatzes, oder besondere Anforderungen an das laufende Management stellen, wäre die Investitionsförderung nicht das geeignete Anreizinstrument, um die Erfüllung der Normen sicherzustellen.

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.

---

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

9.3 Monitoring und Bewertung

9.3.1 Monitoring

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

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

Empfehlungen

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

9.3.2 Bewertung

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

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

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

Empfehlungen

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

Literaturverzeichnis

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

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

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

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

Deutscher Bundestag (2004a) Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/3797.

Deutscher Bundestag (2004b) Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2004 bis 2007. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/3151.

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

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

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

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

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

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

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

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

Landwirtschaftskammer Weser-Ems (2005) Buchführungsstatistik. Durchschnittsergebnisse aus dem Wirtschaftsjahr 2003/2004. Hrsg.: Landwirtschaftskammer Weser-Ems.

Meinecke, D. (2005) URS – Aus der Arbeit der Rinderspezialberatung. In: Landwirtschaft im Kreis Diepholz – 2004 Berichte Daten Fakten. Hrsg.: Kuratorium für Wirtschaftsberatung e.V. im Kreis Diepholz, S. 75.

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, S. 40-45.

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

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

Anhang

Inhaltsverzeichnis Anhang

Anhang 1: Fragebogen der Betriebsleiterinterviews

Anhang 2: Fragebogen der schriftlichen Beraterbefragung

Anhang 3: Protokoll der Beraterworkshops in Schleswig-Holstein

Anhang 4: Protokoll des Expertengesprächs in der Bewilligungsstelle der Befragungsregion

Anhang 1

Anhang 1: Fragebogen der Betriebsleiterinterviews

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

Anhang 1

Landwirtebefragung

Agrarinvestitionsförderung

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

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

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

Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig 2005

Anhang 1

Struktur der Befragung

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

Datum: _____

Uhrzeit: _____

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

Name Betriebsleiter/in : _____

Firmenname : _____

Rechtsform : _____

Gesellschafterzahl : _____

Land, Adresse : _____

Telefon : _____

Anhang 1

1 Betriebsbeschreibung

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

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

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

Offen fragen, schließlich alle Parameter der Tabelle 1 diskutieren.

Tabelle 1: Betriebsstruktur

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

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

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

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

_____
_____
_____
_____

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

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

_____
_____

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

Ja: □ Nein: □

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

_____
_____

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

Offen fragen

_____
_____
_____

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

Offen fragen

_____
_____
_____
_____
_____

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

Tabelle 3: Strategie

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

2 Unmittelbare Konkurrenzsituation

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

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

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

_____

_____

_____

_____

3 Investitionstätigkeit

3.1 Förderung der Investitionen

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

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

Wenn nein:

3.1.1.1 Welche Investitionen wurden nicht gefördert und warum?

_____

_____

_____

Tabelle 2: Nichtgeförderte Investitionen

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

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

Wenn ja:

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

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

Ja: ☐ Nein: ☐
Wenn ja, welchen?:

_____

_____

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

3.3.1 Investitionsobjekt *(was, welche Kapazität)*:

_____

_____

3.3.2 Investitionsvolumen:

_____

3.3.3 Investitionszeitpunkt/-zeitraum:

_____

3.3.4 Beginn der Nutzung (auch von Teilen):

_____

3.3.5 Förderhöhe (Zuschuss, Zinsverbilligung etc.):

_____

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

Ja: ☐ Nein: ☐

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

_____

Was sind die Gründe für die nicht volle Auslastung?

_____

_____

3.4.1 Was ist die betriebswirtschaftlich sinnvolle Auslastung ?

_____

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

Jahr _____

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

_____

_____

_____

Anhang 1

3.6 Erfolg der Investition

3.6.1 Welche wesentlichen Wirkungen wurden bislang erzielt?

Offene Frage. Beschreibung und Quantifizierung gewünscht.

_____

_____

_____

_____

Soweit Punkte nicht angesprochen werden, bitte nachfragen.

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

Tabelle 6: Investitionswirkungen

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

Sonstiges	

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

(offen fragen, wenn möglich quantifizieren)?

_____

_____

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

3.6.3 Verfügen Sie über eine Betriebszweigabrechnung?

Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn ja:

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

_____

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

_____

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

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

Wenn nein:

3.6.4.1 Was und wie würden Sie jeweils ändern?

_____

_____

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

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

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

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

Wenn ja:

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

_____ €/Jahr

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

_____ €/Jahr

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

(Beschreiben und quantifizieren in €/Jahr)

_____

_____

_____

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

_____ €/Jahr

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

_____ €/Jahr

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

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

Wenn ja:

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

_____ €/Jahr

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

_____ €/Jahr

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

Beschreiben und quantifizieren in €/Jahr.

_____

_____

_____

3.6.7 Anpassungskosten

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

Ja: □ Nein: □ Weiß nicht □

Wenn ja:

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

_____ €/Jahr

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

_____ (Jahr)

3.7 Finanzierung der geförderten Investition

3.7.1 Wie haben Sie die geförderte Investition finanziert?

3.7.1.1 Eigenkapital

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

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

Ja: □ Nein: □ Weiß nicht □

Wenn ja:

3.7.2.1 Wie haben Sie das Problem gelöst ?

_____

_____

_____

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

_____

_____

3.8 Investition **ohne** Förderung

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

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

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht ☐

Falls ja, in wie fern ?

_____

_____

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

Offene Frage, möglichst detailliert Modifikationen erfragen.

_____

_____

_____

_____

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

Checkliste Investition ohne Förderung *(evt. Konkretisierung)*

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

8. ☐ billigere Ausführung _____

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

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

_____

_____

3.9 Bürgschaftsregelung

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

Welche Konsequenzen hätte ein solcher Schritt für Ihre Investition gehabt ?

Alternativen vortragen und auswählen lassen

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

3.10 Zusatzkosten des Investitionsobjekts durch Inanspruchnahme der Förderung

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

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

Wenn ja:

3.10.1.1 In welchen Bereichen fielen die Zusatzkosten an?

_____

_____

_____

3.10.1.2 Können Sie die damit verbundenen Zusatzkosten grob schätzen?

_____ €

3.10.1.3 Beinhalten diese zusätzlichen Maßnahmen auch einen Zusatznutzen?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

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

_____

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

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

3.11 Wie könnte das Förderverfahren aus Ihrer Sicht verbessert werden?

4 Generelle Investitionshemmnisse

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

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

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

Falls ja:

4.2.1 Welche Maßnahmen sind dies aus Ihrer Sicht ?

5 Investitionsförderung und überbetriebliche Kooperationen

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

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

Falls nein:

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

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

_____
_____
_____

Falls ja:

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

_____
_____
_____

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

_____
_____
_____

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

_____
_____
_____

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

_____
_____
_____

Falls nein:

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

_____

_____

_____

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

_____

_____

_____

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

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

_____

_____

_____

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

_____

_____

_____

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

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

Falls ja:

5.1.4.1 Welche Einflüsse waren das und wie bewerten Sie diese?

_____

_____

_____

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

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

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

6 Agrarreform, Investitionen und Investitionsförderung

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

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht ☐

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

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

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

Falls ja:

6.3.1 Wie wurden Ihre Pläne dadurch geändert?

Wenn Alternativen nicht genannt werden, nachfragen.

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

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

Tabelle : Änderung der Investitionsplanung durch die aktuelle Agrarreform

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

7 Bewertung des AFP

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

7.1 Sollte der Staat Investitionen in der Landwirtschaft fördern?

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

_____

_____

Falls ja:

7.1.1 Welche Ziele sollte der Staat mit der Investitionsförderung verfolgen?

Offen fragen.

_____

_____

Wenn Bereiche nicht genannt werden, nachfragen.

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

6. benachteiligte Gebiete : ☐

sonstiges: _____

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

_____

_____

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

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

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

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

_____

_____

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

Welches der folgenden Instrumente würden Sie bevorzugen?

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

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

7.5.1.1 Bindung an die Kreditaufnahme und Zahlung eines Zuschusses

_____
_____
_____

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

_____
_____
_____

7.5.1.3 Übernahme einer Kreditausfallbürgschaft durch den Staat

_____
_____
_____

8 Familiäre Situation / Leitung / Nachfolge

8.1 Alter

8.1.1 Alter der / des Betriebsleiters/in: _____ Jahre

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

8.3 Berufsausbildung und –erfahrung des BL

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

_____
_____
_____
_____

8.3.1 Nehmen Sie an Weiterbildungsmaßnahmen teil ?

Ja ☐ Nein ☐

Falls Ja: Welche sind dies?

_____

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

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

Wenn ja:

8.5.1 Alter des (Hof-) Nachfolgers: _____ Jahre

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

_____
_____
_____

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

_____
_____
_____
_____
_____
_____

9 Spezialteil „Kleine Investitionen – Initialwirkung“

9.1 Folgeinvestitionen

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

Ja: ☐ Nein: ☐

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

9.1.1.1 was das für Investitionen sind,

9.1.1.2 um welches Investitionsvolumen es sich jeweils handelt,

9.1.1.3 wie sie finanziert werden (sollen),

9.1.1.4 wann sie ggf. umgesetzt wurden,

9.1.1.5 welche Ziele Sie mit diesen Investitionen verfolgen.

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

Ja: ☐ Nein: ☐

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

9.1.2.1 was das für Investitionen sind,

9.1.2.2 um welches Investitionsvolumen es sich jeweils handelt,

9.1.2.3 wie sie finanziert werden (sollen),

9.1.2.4 wann sie ggf. umgesetzt werden,

9.1.2.5 welche Ziele Sie mit diesen Investitionen verfolgen.

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

Ja: ☐ Nein: ☐

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

9.1.3.1 was sind das für Investitionen,

9.1.3.2 um welches Investitionsvolumen handelt es sich jeweils,

9.1.3.3 wie sie finanziert werden (sollen),

9.1.3.4 wann sie ggf. umgesetzt werden,

9.1.3.5 welche Ziele Sie mit diesen Investitionen verfolgen.

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

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

9.1.4.1 Bitte nennen Sie mir Art und Umfang dieser Investitionen

_____

_____

9.1.4.2 Warum haben Sie Ihre Pläne wieder geändert?

_____

_____

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

Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn ja:

9.2.1 Warum haben Sie das getan?

_____

_____

_____

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

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

Wenn durch die geförderte kleine Investition initiiert:

9.2.2.1 Welche Erfahrungen haben Sie dazu veranlasst?

_____

_____

_____

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

Ja: ☐ Nein: ☐

Wenn ja:

9.3.1 Um was für eine Investition handelt es sich?

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

_____

9.3.2 Wurde diese große Investition staatlich gefördert ?

Ja: ☐ Nein: ☐

9.4 Innovationsgrad

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

Ja: ☐ Nein: ☐

_____

_____

9.4.2 Existenz ähnlicher Investitionen

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

Ja: ☐ Nein: ☐

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

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

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

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

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

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

Ja: ☐ Nein: ☐

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

Ja: ☐ Nein: ☐

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

Ja: ☐ Nein: ☐

_____

_____

Anhang 1

9.5 Investitionsrisiko

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

Ja: ☐ Nein: ☐ Weiß nicht: ☐

_____

_____

_____

Wenn ja:

9.5.1.1 Welcher Natur ist dieses Risiko ?

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

_____

_____

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

_____

_____

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

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

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

Ja: ☐ Nein: ☐

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

_____

_____

_____

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

_____

_____

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

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

10.1.2.2 *Wenn ja*:

a) Welche? _____

b) Welche Fördermaßnahme(n) ? _____ _____

c) Gefördertes Investitionsvolumen _____ € _____ €

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

_____

_____

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

_____

_____

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

Ja: ☐ Nein: ☐ *(weiter mit 3.1.3.4)*

Wenn ja:

10.1.3.1 Welche Investitionen wurden nicht gefördert und warum?

Tabelle 2: Nichtgeförderte Investitionen

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

10.1.3.2 Warum wurden diese Investitionen nicht gefördert ?

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

b) Antrag wurde abgelehnt ☐

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

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

Wenn kein Antrag gestellt wurde

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

_____
_____
_____
_____

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

Ja: ☐ Nein: ☐

falls ja:

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

b) Von wem haben Sie sich beraten lassen?

_____

c) Wirkungen der Beratung

_____

_____

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

Ja: □ Nein: □

Falls ja:

10.1.3.4.1 Was für Investitionen?

_____

_____

10.1.3.4.2 Werden Sie hierfür Förderanträge stellen?

Ja: □ _____ (Maßnahme/n)

Nein: □

_____

_____

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

Ende des Interviews (Uhrzeit):

Atmosphäre / Vermutete Bereitschaft zu weiterem Gespräch:

Highlights des Gesprächs / des Betriebs(leiters)

Anhang 2: Fragebogen der schriftlichen Beraterbefragung

Anhang 2

Anhang 2

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

FAL
für Landwirtschaft

Institut für Betriebswirtschaft,
Agrarstruktur
und ländliche Räume

Fragebogen zur Agrarinvestitionsförderung
für Berater und Betreuer

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

Name:

Email:

Tel.-Nr.:

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

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

1. Synergieeffekte

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

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

Ja=1 Nein=2 Weiss nicht=3

Falls ja:

a) Sind diese Effekte

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

b) Wie ist die Relevanz dieser Effekte?

1=gering 2=mittel 3=hoch

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

i)
ii)
iii)

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

i)
ii)
iii)

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

i)
ii)
iii)

2. Verbesserung der Marktposition

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

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

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

i)
ii)

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

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

i)
ii)

3.) Regionalwirtschaftliche Impulse

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

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

4. Verwaltungsverfahren

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

1.)
2.)
3.)

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

Monate

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

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

Anhang 3: Protokoll des Beraterworkshops in Schleswig-Holstein

Anhang 3

Protokoll zum Beraterworkshop in Rendsburg am 15.4.2005[1]

Beginn: 10:00 h

Ende: 15:30 h

Teilnehmer:

- Hartmann, Günther (LK Osterrhönfeld) 04331-841430, ghartmann@lksh.de
- Fröhlich, Jens (Hofkontor AG) 04609-900-144, j.froehlich@hofkontor.de
- Müller, Jan (Agrarberatung Nord e.V.) 04639-782814, abn-mueller@foni.net
- Brydda, Reinhard (Agrarberatung Nord e.V.) 04639-782817, abn-brydda@foni.de
- Dr. Deerberg, Karl-H. (LK S.-H.) 0431-9797-343, khdeerberg@lksh.de
- Dr. Clemens, Dietrich (LBV Projektbetreuung) 0431-5936377, dclemens@lbv-pb.de
- Klinkmann, Dirk (Schuldt-Agro-concept) 04550-492, d.klinkmann@schuldt-agro-concept.de
- Forstner, Bernhard (FAL) 0531-596-5233, bernhard.forstner@fal.de
- Margarian, Anne (FAL) 0531-596-5140, anne.margarian@fal.de

1. Allgemeines

Frau Margarian stellt zu Beginn kurz den Untersuchungsauftrag und das Untersuchungskonzept vor (s. Anhang). Die bislang vorliegenden Ergebnisse beruhen im Wesentlichen auf einer Betriebsleiterbefragung in Ostfriesland und anderen Regionen Deutschlands. Schwerpunkt der Befragung waren Investitionen in die Milchviehhaltung sowie kleine Investitionen in allen Bereichen (s. Anhang). Da die klimatischen und strukturellen Verhältnisse in SH denen in Ostfriesland recht ähnlich sind, wird die Erhebung in Ostfriesland auch für die Diskussion der Verhältnisse in SH zu Grunde gelegt. Davon ausgehend sind Modifikationen hinsichtlich regionaler Besonderheiten zu erarbeiten, sofern dies notwendig ist. Darüber hinaus sollen Einschätzungen für andere Produktionsbereiche abgegeben werden, sofern dies für die Einschätzung des AFP erforderlich ist.

2. Bedeutung des AFP in SH

Seit 2000 wurden in SH zwischen 155 und 220 Förderfälle bewilligt. Dabei dominieren eindeutig die großen Investitionen; lediglich im Jahr 2001 lag der Anteil der kleinen Investitionen weit höher als der der großen Investitionen. Das geförderte Investitionsvolumen (ohne MWSt und nicht förderbare Anteile) lag in diesen Jahren zwischen 23 und 38 Mio.

---

[1] Das Protokoll enthält einen Anhang mit den beim Workshop gezeigten Folien. Im Protokoll selbst werden nicht sämtliche Inhalte der Folien wiederholt, sondern nur wesentliche Ergebnisse der Diskussion festgehalten.

Euro. In den letzten beiden Jahren lag das geförderte Mittelvolumen vergleichsweise hoch, da ein Nachholbedarf als Folge der BSE-Krise bestand.
Im Jahr 2004 gab es einen Boom bei der Solarförderung. Der Gesamtumfang der Förderung (ff. Investitionsvolumen) lag in etwa wie im Jahr 2002.
Aktuell (2005) werden steigende Investitionsvolumina beobachtet. Viele Betriebe verfolgen eine offensive Strategie und treten die Flucht nach vorne an. Die Förderung von Solaranlagen wurde mit Beginn des Jahres 2005 ausgesetzt, da das verfügbare Mittelvolumen nicht ausreicht.
Rund 70 % der Förderfälle entfallen auf den Bereich Milchproduktion, wo überwiegend Wachstumsinvestitionen durchgeführt werden. Im Bereich Diversifizierung wird relativ wenig investiert. Der Betrieb von Pferdeställen und -hallen ist sehr konjunkturabhängig und leidet bereits jetzt an einer großen Konkurrenz in den Ballungsräumen. Teilweise wird noch in Ferienhäuser, insbesondere auf den Halligen, investiert; im Bereich Direktvermarktung läuft dagegen sehr wenig.
Im Bereich Ackerbau werden nur wenige Förderanträge für Investitionen gestellt. Investitionen in die Schweinehaltung sind ebenfalls eher selten; teilweise wird in regenerative Energien investiert (Biogas), daneben in klassische Bereiche wie Lagerhaltung, Trocknung und Reinigung. Die Berater/Betreuer weisen darauf hin, dass auch viele Ackerbaubetriebe im Zuge der Agrarreform vor entscheidenden Wachstumsschritten stehen.

3. Strukturelle Verhältnisse

Die Verhältnisse in SH und Ostfriesland sind weitgehend vergleichbar. Die Milchviehbetriebe in SH verfügen einzelbetrieblich über etwas höhere Milchquoten (ø 600-650 to Milch) und der Anteil der Betriebe mit über 1 Mio. to Milchquote ist vergleichsweise hoch.
Einige Betriebe fallen aufgrund der Prosperitätsschwelle aus der Förderung heraus (10-15 %). Hierfür sind bei der Hälfte der Fälle außerlandwirtschaftliche Einkünfte verantwortlich.
Einige Betriebe, die sich über die Jahre kontinuierlich positiv entwickelt haben, verfügen über eine hohe Eigenkapitalquote und erhebliche Einkünfte aus Windkraft und Vermietung. Auch im Bereich Milchproduktion konnten einige gute Betriebe in der Vergangenheit viel Geld verdienen. Die Berater/Betreuer schätzen, dass rund 20 % der Milchviehbetriebe voll kostendeckend wirtschaften.
Bei der Interpretation der Milchquotenentwicklung der nicht geförderten Betriebe weisen die Berater/Betreuer darauf hin, dass auch die absolute Mengenentwicklung ausgewiesen werden sollte. Im Durchschnitt aller geförderten Betriebe ist in den vergangenen 8 Jahren eine Verdoppelung der durchschnittlichen betrieblichen Milchquote zu beobachten (von 350 to im Jahr 1997 auf 650 to im Jahr 2005). Dies deutet darauf hin, dass die strukturelle Entwicklung in SH deutlich schneller verläuft als auf der Grundlage der Daten aus Ostfriesland dargestellt wurde.
Obwohl viele Betriebe bereits vor Beginn der Investitionen ihre Ställe über die Kapazitätsgrenze hinaus mit Milchkühen vollstellen und obwohl in der Planung bis zum

Zieljahr zusätzlich 25 % Stallplätze für Färsen geschaffen werden können, halten die Berater/Betreuer die kapazitätsbezogenen Begrenzungen der Förderrichtlinien für überflüssig und entwicklungshemmend. Hier wird mehr unternehmerische Freiheit gefordert. Hinzu kommt, dass die vier ALR's eine gegenwärtig fehlende allgemeine Vorschrift des Fachministeriums zum Milchquotennachweis zum Bewilligungszeitpunkt unterschiedlich mit eigenen Vorschriften füllen, was in der Praxis zu Ungleichbehandlungen führt.

4. Wirkungen des AFP

In den meisten Fällen (ca. 80 %) werden die Arbeitsbedingungen (Schwere der Arbeit, sonstige Aspekte der Ergonomie) mit Hilfe der geförderten Investitionen deutlich verbessert. Positive Struktur-/Wachstumseffekte sind in trotz der Förderrestriktionen in drei Viertel der Fälle gegeben. Darüber hinaus werden wesentliche Wirkungen in den Bereichen Tierschutz und Arbeitswirtschaft (d.h. Produktivität) erzielt.

Die Einkommen der Betriebe entwickeln sich tendenziell nach unten, was vor allem aus dem gravierenden Preisrückgang in den vergangenen Jahren bei Milch von 37 c/kg auf 30,5 c/kg (brutto) resultiert. Die vorgestellten Gewinnfolien werden von den Beratern/Betreuern mit großer Skepsis betrachtet, weil die Datenkenntnis der Unternehmer unbefriedigend sei. Außerdem müsse man nach Ansicht der Berater/Betreuer auch die Gewinn-/Einkommensentwicklung der Referenzgruppe (sonstige Betriebe) für die Beurteilung heranziehen.

Als Entwicklungsstrategie, um dieser Entwicklung gegenzusteuern, setzten die meisten Betriebe auf weiteres Wachstum im Milchbereich. Für eine verstärkte Kooperation mit anderen Betrieben (Betriebs- oder Betriebszweigkooperation) interessieren sich zwar viele Betriebe, erachten es jedoch nicht als eine konkrete Entwicklungsoption. Herr Clemens weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass aus seiner Sicht die Rahmenbedingungen für betriebliche Zusammenschlüsse ungünstig seien und auch die Beratung hierfür fehle. Er stellt dies in einen Gegensatz zu den Verhältnissen in Frankreich. Herr Deerberg verwies dagegen darauf, das die konkrete Nachfrage nach Kooperation bei den Betrieben gering sei und viel Neid zwischen den Betrieben davon abhalte. Die vielmehr praktizierte Alternative sei für Betriebe in SH die Einstellung eine Fremd-AK im Zuge weiteren betrieblichen Wachstums (ab 1 Mio. kg Milchquote). Tatsächlich gebe es nur wenige erfolgreiche Kooperationen und eine hohe Wertschätzung für die Selbständigkeit.

Die hohen Wirkungsgrade beim Tierschutz werden von den Beratern/Betreuern nicht gestützt, da in SH kaum mehr Anbindehaltungen vorhanden seien und daher die besonders positiven Umstellungseffekte vom Anbinde- zur Laufstallhaltung wegfielen. Meist handele es sich um reine Aufstockungsinvestitionen, die allerdings „Luft in die häufig überbelegten Ställe" brächten.

Investitionen ohne AFP
Kritisch diskutiert wurde der hohe Anteil der Betriebe, die davon ausgehen, ohne AFP-Förderung billiger zu bauen. Dies ist nach Einschätzung der Berater/Betreuer kaum möglich. Sie verwiesen darauf, dass sowohl beim Tierkomfort als auch bei den Stahl und Betonpreisen und insbesondere bei der Melktechnik derzeit deutliche Anstiege zu beobachten seien. Ansonsten wurden die vorgestellten Zahlen bestätigt. Die Berater/Betreuer gehen davon aus, dass rund 30 % der geförderten Betriebe auch ohne AFP-Förderung unverändert investieren würden.

Finanzierungsprobleme
Das Sicherheitenproblem wächst mit zunehmendem Pachtanteil und zunehmenden Wachstumsschritten, die ein immer größeres Kapitalvolumen und steigende Finanzierungsanforderungen beinhalten. Gleichzeitig zögen sich nach Ansicht der Berater/Betreuer Banken, insbesondere Großbanken, verstärkt aus dem Sektor zurück. In diesem Zusammenhang werden Bürgschaften künftig als erforderlich erachtet.

Controlling
Die Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung werden weitgehend von den Beratern/Betreuern bestätigt. Die Erklärung hierfür liege vielfach in der Arbeitsüberlastung der Betriebsleiter, die aber teilweise auch keinerlei Interesse an betriebswirtschaftlichen Zahlen hätten. Die Betriebsleiter orientieren sich vielmehr an der reinen Geldrechnung (Kontobetrachtung) und entscheiden häufig aus dem Bauch heraus, was mitunter zu einem bösen Erwachen führe.

Junglandwirteförderung
Nach Ansicht von Herrn Deerberg sind die Landwirtschaftsschulen voll, weil die jungen Menschen keine Alternativen zur Landwirtschaftsausbildung sähen. Problematisch ist jedoch mitunter die Qualität der Ausgebildeten, da für die Leitung eines erfolgreichen Milchviehbetriebes heute sehr viel Kapital eingesetzt werden müsse und mit zunehmender Größe auch Fremd-AK gemanagt werden müssten.

Nicht geförderte Betriebe
Rund 10 % der Betriebe verzichten nach Ansicht der Berater/Betreuer bewusst auf eine Förderung. Ein weiteres Drittel der Betriebe befindet sich in der sozialökonomischen Beratung der Landwirtschaftskammer.
Abgelehnte Anträge gibt es kaum, da fast alle nicht förderbaren Betriebe, v.a. wegen zu geringer Eigenkapitalbildung, bereits im Vorfeld selektiert werden.

Fazit

Die Berater/Betreuer stimmen der These zu, dass die AFP-Förderung in der Vergangenheit tendenziell den agrarstrukturellen Wandel der Milchproduktion in SH verzögert hat. In Zukunft werde die Investitionsförderung durch die forcierte Ausrichtung der Förderung auf Wachstumsbetriebe den Strukturwandel eher beschleunigen.

Die Investitionszyklen der Betriebe beschleunigen sich nach Ansicht der Berater/Betreuer und die Betriebe („immer die gleichen Kunden“) weisen jetzt im Vergleich zu den Jahren vor 2002 im Durchschnitt ein fast doppelt so hohes durchschnittlichen Investitionsvolumen auf (ø 600.000 Euro).

5. Konsequenzen der Agrarreform

Die Betriebe waren bis 2004 von großer Unsicherheit gezeichnet, aber seit Beginn 2005 besteht für 60-70 % der Betriebsleiter Klarheit über die künftige Entwicklungsstrategie. Wenige dieser Betriebe werden „durchstarten“. Die Preiserwartung bei Milch liegt bei ca 26 c/kg (brutto 30 c/kg).

Der Milchquotenpreis wird nach Ansicht der Berater/Betreuer durch die AFP-Förderung nicht oder nur marginal beeinflusst.

Entwicklungshemmnisse

BImschG und TA-Luft stellen derzeit für rund 5 % der Betriebe ein Entwicklungshemmnis dar; künftig ist jedoch davon auszugehen dass die diesbezüglichen Rechtsvorschriften zunehmend hemmend wirken (z.B. aufgrund der größeren Bestandsgrößen). Probleme bereiten in SH künftig eventuell auch die neu ausgewiesenen FFH-Gebiete und teilweise auch die beengte Ortslage.

6. Künftige Förderung

Die Investitionsförderung wird von den Berater/Betreuern u.a. auch deshalb sehr positiv gesehen, weil damit jährlich rund 50-60 Mio. Euro zur Förderung der ländlichen Wirtschaft (Landhandel, Verarbeitung & Vermarktung, Banken, etc.) angestoßen würden und dieses Geld überwiegend in der Region bleibe.

Förderziele

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchviehbetriebe sollte nach Ansicht der Berater/Betreuer das wichtigste Oberziel der Förderpolitik sein.

Als wesentliche operationale Ziele der Förderung werden Wachstum, Kostenführerschaft und Rentabilität der geförderten Investitionen genannt. Diese Teilziele können gut im Einklang verfolgt werden.

Wer soll gefördert werden?
Die Berater/Betreuer sind für eine Fokussierung der Förderung auf erfolgreiche Unternehmen auf entwicklungsfähigen Standorten. Dabei sollte auch fähigen Existenzgründern die Möglichkeit zum Einstieg in die Landwirtschaft gegeben werden, weil so die fähigsten Köpfen im Sektor tätig werden können.
Die Prosperitätsgrenze soll auf 150.000 Euro angehoben werden und die bislang erforderlich Vermögensprüfung sollte unterbleiben, da sie sehr aufwändig ist und Bewertungsprobleme beinhaltet.

Was soll gefördert werden?
Die Förderung sollte auf Gebäudeinvestitionen konzentriert werden, wobei sowohl die Unter- als auch die Obergrenze angehoben werden sollte, um den agrarstrukturellen Entwicklungen Rechnung zu tragen (Untergrenze: 75.000 Euro; Obergrenze: 1,25 Mio. Euro alle 6 Jahre). Maschinen und Geräte sollten generell von der Förderung ausgeschlossen werden.

Wie soll gefördert werden?
Die Antragstellung sollte entbürokratisiert werden, indem künftig nur noch ein Einmalzuschuss in Verbindung mit flexiblen Kreditlaufzeiten gewährt werden sollte.
Die Höhe der Förderung könnte auf 20 % begrenzt werden (derzeit: 23-25 %). Die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Bürgschaft sollte geschaffen werden (ca. 10% Subventionswert).
Die Dreifachprüfung der Rechnungen durch Betreuer, ALR und Banken sollte abgeschafft werden.

Anhang 4: Protokoll des Expertengesprächs in der Bewilligungsstelle der Befragungsregion (Niedersachsen)

Anhang 4

Anhang 4

Protokoll zum Expertengespräch zur Agrarinvestitionsförderung mit Herrn Harms (LWK Oldenburg) am 3.2.2005 in Oldenburg

Beginn: 8:30 Uhr
Ende: 10:00 Uhr

Teilnehmer:

- Herr Harms, LWK Oldenburg
- Frau Margarian, FAL Braunschweig
- Herr Dr. Zimmer, FAL Braunschweig
- Herr Forstner, FAL Braunschweig

Top 1: Entwicklung und Perspektiven der Landwirtschaft in der Region

- Bei der Erhebungsregion Ostfriesland handelt es sich im Wesentlichen um ein Grünlandgebiet mit etwas Ackerbau. Zur Milchproduktion bestehen kaum Alternativen.
- Diese Region stellt ein Schwerpunktgebiet der AFP-Förderung in Niedersachsen dar. Rund 80 % aller Rindviehställe werden mit Förderung gebaut, da die mit der Förderung verbundenen Auflagen nicht besonders hoch sind. Ein Großteil der geförderten Betriebe hätte ohne Investitionsförderung kaum Entwicklungschancen.
- Ohne AFP würde sich der Strukturwandel in der Landwirtschaft verstärken; teilweise würden auch heute noch bewirtschaftete Flächen aus der Produktion genommen.

Top 2: Ziele der Investitionsförderung

- In erster Linie sollen die geförderten Betriebe mit Hilfe der Förderung für den liberalisierten Markt fit gemacht werden, wobei die Rahmenbedingungen wie Tier- und Umweltschutz einzuhalten sind. Um dieses zu erreichen, sollen optimale Größenordnungen gefördert werden (Richtung 200 Milchkühe). Die Größenordnungen ändern sich im Zeitablauf und in Abhängigkeit von den politischen Zielen.
- Frau Margarian weist in diesem Zusammenhang auf einen Widerspruch in der Förderung hin, da ja die Investitionsförderung ihrer Meinung nach und nach Meinung von Herrn Harms (s.o.) tendenziell zu einer Verlangsamung des Strukturwandels führt.

- **Was soll gefördert werden?**

  – Kleine Investitionen verursachen einen sehr hohen Verwaltungsaufwand und beinhalten häufig Mitnahmeeffekt. Diese umfassen vor allem Maschinen- und Geräteinvestitionen, die fast durchgängig dem Stand der Technik entsprechen, tendenziell die Übermechanisierung unterstützen und kaum eine positive Wirkung auf die Entwicklung des ländlichen Raums entfalten, da sie überregional

eingekauft werden. Dagegen entstehen durch bauliche Investitionen deutliche Wirtschaftseffekte in der Region, da hier zahlreiche Stallbaufirmen angesiedelt sind.

– Bei einer Knappheit im Bereich der Haushaltsmittel sieht die EU eine Schwerpunktbildung vor. NI reagierte mit einer deutlichen Verlagerung der Förderschwerpunkte in Richtung der rindviehhaltenden Betriebe. [In diesem Zusammenhang wird Herr Harms gebeten, die neuen Erlasse an die FAL zu senden.]

– Die Förderung von Diversifizierung ist nicht besonders effektiv und spielt auch in der gegenwärtigen Praxis kaum eine Rolle. Die Förderung von erneuerbaren Energien (Biogas, Photovoltaik) ist derzeit ausgesetzt. Teilweise handelt es sich bei Diversifizierungsinvestitionen um gewerbliche Nebenbetriebe, die ohnehin aus der AFP-Förderung ausgeschlossen sind. Zudem würden mit derlei Investitionen oftmals Personen gefördert, die im Wesentlichen bereits aus der Landwirtschaft ausgestiegen sind (Nebenerwerbslandwirte). Durch Diversifizierungsinvestitionen würde darüber hinaus oft eine zusätzliche Konkurrenz zu anderen gewerblichen Dienstleistungen geschaffen.

– Im Rahmen des AFP werden lediglich Neubau- und Umbaumaßnahmen, jedoch keine Reparaturmaßnahmen (z.B. Stalldach) gefördert.

- **Wer soll gefördert werden?**

  – Es sollen Betriebe mit einer gewissen Größe gefördert werden, die einen ausreichenden betriebswirtschaftlichen Erfolg (Gewinn, EK-Bildung) nachweisen können und die Kapitaldienstgrenzen nicht überschreiten. Ein Erlass des Ministeriums schreibt vor, dass die Eigenkapitalbildung in der Vergangenheit mindestens die Tilgungen erreicht oder überschreitet.

  – Derzeit existiert ein Bewilligungsstopp. Ab dem 1.3.2005 wird ein sog. Windhundverfahren mit Vergabepriorität bei den rindviehhaltenden Betrieben angestrebt, es erhalten also zuerst die rindviehhaltenden Betriebe in der Reihenfolge des Eingangs ihrer Anträge Fördergelder, dann alle anderen, ebenfalls nach der Reihenfolge des Antragseingangs bis die Mittel erschöpft sind. Vor einigen Jahren wurde ein anderes Verfahren praktiziert [wann?], wonach die Betriebe mit der höchsten EK-Bildung vorrangig eine Förderung erhielten.

  – Die Zahl der abgelehnten Anträge liegt bei ungefähr 5-10 %, wobei bereits die Landwirtschaftsämter und die Betreuer eine wesentliche Selektionsfunktion ausüben. Insbesondere Schweinebetriebe hatten in den vergangenen Jahren Schwierigkeiten, die genannten Selektionskriterien zu erfüllen.

  – Die Prosperitätsgrenze wird als unsinnig erachtet; künftig sollten außerlandwirtschaftliche Vermögenswerte stärker in die Beurteilung der Fördernotwendigkeit einbezogen werden.

- **Wie sollte gefördert werden?**
  - Der Umfang der Vorschriften im AFP wird von Herrn Harms bemängelt, da jede Vorschrift von der Zahlstelle und der bescheinigenden Stelle wieder kontrolliert werden muss und auf diese Weise einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursacht. Zudem werden bei der großen Zahl an Förderfällen und angesichts der Masse an Auflagen immer wieder auch Fehler gemacht, die einen zusätzlichen Aufwand generieren (z.B. durch Klage von Landwirten).
  - Nach Ansicht von Herrn Harms sollten die Vorschriften im AFP auf das allgemeine Fachrecht beschränkt werden. Z.B. ist die Kontrolle der verschärften Besatzdichte von 2 GV je ha LF im AFP sehr verwaltungsaufwändig.
  - Die großen Investitionen werden mitunter auch als „Bankenförderungsprogramm“ bezeichnet, weil über die Kreditbindung Nachfrage bei den Banken beschaffen wird.
  - Die Förderrichtlinien sollten so gestaltet sein, dass sie kaum Ermessensspielräume enthalten („harte“ Kriterien), da diese die Arbeit der Bewilligungsstellen erheblich erschweren. Eine Persönlichkeitsbeurteilung erfolgt höchstens durch das Landwirtschaftsamt, wo in der Regel ein persönlicher Kontakt zum investitionswilligen Landwirt besteht.
  - Der administrative Aufwand der AFP-Förderung ist gegenwärtig zu hoch. Seit 2005 ist die LWK Oldenburg für sämtliche Bewilligungen in NI zuständig (10 AK). Ziel sollte daher eine einfachere Richtliniengestaltung und eine Konzentration auf wesentliche Förderschwerpunkte sein.
  - Für die Ziele Tier- und Umweltschutz sollte eine eigene Maßnahme verfasst werden. Insbesondere Ökobetriebe haben nach Auskunft des Veterinäramtes häufig Probleme mit der Einhaltung der vorgegebenen Standards, da es in den Ställen oftmals recht dunkel ist und nur geringe Luftvolumina vorhanden seien.
  - Die Bürgschaftsregelung wurde in NI nicht eingeführt, da hierfür gegenwärtig noch kein besonderer Bedarf gesehen wird.
  - Die Evaluation ist aus Sicht von Herrn Harms grundsätzlich sinnvoll. Er bezweifelt jedoch, ob aus den Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung belastbare Ergebnisse ermittelt werden können. Aus seiner Sicht könnte die Auflagenbuchführung entfallen, da die Einforderung dieser Unterlagen einen erheblichen Arbeitsaufwand bei der LWK verursacht und andererseits die Daten LWK-intern nicht genutzt würden.
  - Herr Harms erwartet von der Evaluation eine Unterstützung bei der künftigen Ausrichtung der Investitionsförderung auf große Investitionen und weg von den kleineren Investitionen und insbesondere den Maschinen, die im Jahr 2004 rund 50 % aller Förderanträge ausmachten. Er verweist in diesem Zusammenhang auf

den enormen Druck durch den internen Revisionsdienst im Ministerium, der aus den notwendigen Kontrollen resultiert.

Top 3: Durchführung der Förderung

- Die Fördermittel für AFP konnten in den vergangenen Jahren nicht immer voll ausgeschöpft werden. Beispielsweise wurden im Jahr 2003 Mittel zurückgegeben.
- In Ostfriesland ist die Niedersächsische Landgesellschaft (NLG) dominierend. Sie hat aufgrund der hohen Preise und der nicht immer zufriedenstellenden Leistung ein schlechtes Image.
- Derzeit kann bei besonderen Einflüssen ein Jahresabschluss der Vorabbuchführung weggelassen werden.
- Derzeit benötigt ein Förderantrag rund 30 Std. Genaue Werte könnten dem internen Controlling der LWK entnommen werden. Dieser Wert beinhaltet jedoch noch keinen Beratungsaufwand.
- Die Verwaltungsreform wird von Herrn Harms als sehr sinnvoll angesehen, da nun notwendige Abstimmungen zwischen den bisherigen LWK entfallen. Bislang wurden unterschiedliche Vordrucke verwendet und es wurden zahlreiche Doppelarbeiten verrichtet. Da die NLG in ganz NI tätig ist, kam es immer wieder zu Auslegungsdifferenzen zwischen den LWK mit entsprechendem Unverständnis in der Praxis.
- Die Kontrolle der geförderten Betriebe erstreckt sich jedes Jahr auf 5 % der ausgezahlten Mittel. Rund 10 % der geförderten Betrieben werden pro Jahr einer Vor-Ort-Kontrolle unterzogen. Die Kontrollfälle werden teilweise nach Risiko ausgewählt (z.B. hinsichtlich der Zweckbindungsfrist). Es existiert z. B. eine besondere Dienstanweisung, nach der als Prioritätsfaktor für die Kontrollauswahl nach Risiko die gemeinsame Existenz von Landwirtschaft und Gewerbe in einem Unternehmen gilt. Für die Ahndung von Verstößen existiert ein differenzierter Sanktionskatalog.
- Gegen eine Ablehnung eines Bewilligungsbescheides ist in NI kein Widerspruchsverfahren möglich; Landwirte, die mit der Bewilligungsentscheidung nicht einverstanden sind, müssen daher sofort den Klageweg beschreiten.

Erstellt von Bernhard Forstner (23.2.2005)