

Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006

Saarland



Verfasser:

Bernhard Forstner (Einzelbetriebliche Wirkungen)
Walter Dirksmeyer (Gartenbau und Diversifizierung)
Angela Bergschmidt (Umwelt und Tierschutz)
Henrik Ebers (Einzelbetriebliche Wirkungen und Datenmanagement)
Antje Fitschen-Lischewski (Einzelbetriebliche Wirkungen)
Anne Margarian (Strukturelle und regionale Wirkungen)
Jan Heuer (Datenmanagement)

Institut für Betriebswirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Ansprechpartner: Bernhard Forstner
Tel: 05 31-5 96 52 33
E-mail: bernhard.forstner@vti.bund.de

Braunschweig, Oktober 2008

Bilder: Schleppschlauch, Biogasanlage: www.oekolandbau.de, Copyright ©BLE, Thomas Stephan |
Milchkuh: vTI Braunschweig, Jürgen Gartung, | Stallbau: LWK Nordrhein-Westfalen

0 Zusammenfassung

Die vorliegende Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Zeitraum 2000 bis 2006 nimmt unter gezielter Schwerpunktsetzung auf die zentralen Bewertungsfragen der Europäischen Kommission Bezug. Neben den Fragen zur Entwicklung von Produktivität, Einkommen, Diversifizierung, Tier- und Umweltschutz auf den geförderten Betrieben wird die Frage nach den sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Förderung behandelt. Es ist zu beachten, dass die ab 2007 erfolgten Änderungen der AFP-Förderung in die Analyse und Bewertung nicht eingehen, sondern lediglich bei den Empfehlungen berücksichtigt werden.

Förderziele des AFP

Eine Voraussetzung für die Bewertung der Wirksamkeit des AFP sind klar definierte Politikziele. Die Förderrichtlinie des Landes ist jedoch diesbezüglich sehr weit gefasst. Auch in der Bewilligung gibt es nur wenige zielgerichtete Kriterien zur Auswahl förderwürdiger Betriebe etwa nach Investitionsobjekten, Erfolgslage oder Region. Eine klare Schwerpunktsetzung ist offensichtlich im politischen Prozess schwierig. Eine Konkretisierung der Förderziele wurde vom zuständigen Landesministerium im Rahmen einer gemeinsamen Problem-Ziel-Diskussion mit den Evaluatoren nicht vorgenommen.

Finanzmittel und Output

Für die im AFP im Saarland bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von knapp 11 Mio. Euro. Damit wurden in diesem Zeitraum 435 Fälle gefördert, von denen knapp 79 % den Kleinen Investitionen zuzuordnen sind. Das geförderte Investitionsvolumen betrug im Beobachtungszeitraum insgesamt 34 Mio. Euro, wovon der Schwerpunkt der Förderung bei landwirtschaftlichen Gebäuden (75 %) lag. Dabei machten Rinderställe 32 %, der Neubau von Gewächshäusern 17 % und sonstige Gebäude, bei denen es sich vielfach um Pferde-bezogene Bauten und Anlagen handelt, 23 % der gesamten geförderten Investitionssumme aus. Auf Diversifizierung entfielen 17 % des geförderten Investitionsvolumens sowie auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft 8 %. Die regionale Verteilung des Fördermitteleinsatzes zeigt, dass die Mittel eher in Regionen mit intensiverer Produktion im Bereich Gartenbau und Milchwirtschaft fließen. Die Fördertätigkeit im Umweltbereich machte in den Jahren 2001 bis 2006 mit 10 % aller Förderfälle und 10 % der förderfähigen Investitionssummen einen eher kleinen Teil aus. Die Förderung von Junglandwirten war quasi bedeutungslos.

Daten

Die vorliegenden sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) waren im Hinblick auf Inhalt, Vollständigkeit und formelle Homogenität insgesamt nicht zufriedenstellend, was einen unver-

hältnismäßig großen Arbeitsaufwand bei der Datenverarbeitung verursachte. Letztlich konnte jedoch nur ein Fünftel der Förderfälle ($n=7$) im relevanten Zeitraum 2000 bis 2002 in Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleichen ausgewertet werden. Aus diesen einzelbetrieblichen Analysen lassen sich somit kaum belastbare Ergebnisse gewinnen.

Als Ergänzung wurden eigene Datenerhebungen durchgeführt, darunter eine schriftliche Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben zu den Bereichen Landwirtschaft und Direktvermarktung, eine telefonische Betriebsleiterbefragung zum Tierschutz sowie eine Beraterbefragung zu betrieblichen Strategien und zur Agrarstrukturentwicklung. Diese Erhebungen waren mit Ausnahme der Betriebsleiterbefragung überregional angelegt, da eine vergleichsweise gute Übertragbarkeit der Ergebnisse gegeben ist. Da die Betriebsleiterbefragung im Saarland aufgrund der kleinen Fallzahl ($n=16$) nur eingeschränkt aussagekräftig ist, wird auch hier teilweise auf Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung in anderen westdeutschen Länder Bezug genommen.

Investitionshemmnisse und Mitnahmeeffekte

Die (Fremd-)Finanzierung von Investitionen wird von den meisten Betriebsleitern nicht als problematisch erachtet. Als zentrale Hemmnisse für künftige Wachstumsinvestitionen werden im Bereich Landwirtschaft fehlende liquide Mittel, das hohe wirtschaftliche Risiko sowie Arbeitsüberlastung angesehen; in der Direktvermarktung ist die Arbeitsüberlastung das zentrale Problem. Diese Hemmnisse können durch eine adäquate Investitionsförderung teilweise angegangen werden. Insbesondere bei fehlenden liquiden Mitteln kann die Investitionsförderung in begrenztem Umfang dazu beitragen, die Situation der betroffenen Betriebe direkt zu verbessern. Geringe Kreditsicherheiten, die die Finanzmittelbeschaffung erheblich einschränken können und die auch durch das AFP angegangen werden könnten, sind dagegen von geringer Bedeutung.

Die Förderung beinhaltet Mitnahmeeffekte (30-50 % bei Großen Investitionen). Ohne AFP hätten 18 % der Betriebsleiter in völlig identischer Weise investiert. Vorzieh- und Kapazitätseffekte sind bei weiteren 36 % vorhanden. 27 % der Betriebsleiter hätten dagegen ohne AFP ganz auf eine Investition verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert. Ergebnisse aus anderen westdeutschen Ländern ergeben Mitnahmeeffekte in ähnlicher Höhe.

Förderwirkungen

Aufgrund der unzureichenden Datengrundlage muss auf quantitative Analysen der Erfolgs- und Produktivitätsentwicklung (Vorher-Nachher-Vergleiche) verzichtet werden. In diesen Punkten wird auf die qualitativen Einschätzungen der Betriebsleiter in der Betriebsleiterbefragung zurückgegriffen. So sehen über zwei Drittel der befragten Betriebsleiter ($n=16$) eine positive oder sehr positive Entwicklung des Einkommens als Folge der geförderten Investitionen und der Anteil der im Hinblick auf das Einkommen zufriedenen oder sehr zufriedenen Betriebsleiter steigt im Vergleich zur Situation vor Inbetriebnahme der

geförderten der Investition um 38 %-Punkte (sechs Fälle) auf insgesamt 69 % (elf Fälle) nach deren Inbetriebnahme an. Mit einer Ausnahme geben alle der im Saarland befragten Betriebsleiter an, als Folge der mit AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben.

Aus diesen von den Leitern geförderter Betriebe genannten Bruttowirkungen der Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkungen der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen nach Aussage der Betriebsleiter vielfach auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und später, durchgeführt worden wären.

Hinsichtlich der Tiergerechtheit besteht ein differenziertes Bild: Während bei den Mastschweinen vermehrt in Ställe mit Vollspaltenbuchten investiert worden ist, wurde in der Milchkuhhaltung verstärkt auf Laufstallhaltungen umgestellt. Die neuen Mastschweinställe führen überwiegend zu einer Verschlechterung der ohnehin problematischen Ausgangssituation. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung wurden nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen. Anders ist die Lage bei den Milchkühen, wo die Ausgangssituation weniger problematisch ist und die Zuschüsse für besonders tiergerechte Haltungssysteme in den meisten Fällen gewährt wurden. Die realisierten Milchviehställe entsprechen aber weitgehend dem Stand der Technik und sind auch ökonomisch vorteilhaft. Die verbesserte Tiergerechtheit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum.

Im Hinblick auf den Umweltschutz stellt die Maschinenförderung kein erfolgreiches Konzept dar, weil die Förderung weitgehend (Erosionsschutz) oder sogar völlig (Pflanzenschutz) wirkungslos ist. Für eine Quantifizierung der AFP-Wirkungen auf Klimaschutz und die Reduktion von Ammoniak-Emissionen fehlten geeignete Daten. Für den Klimaschutz gilt jedoch, dass die mangelnde Einbettung der AFP-Förderung in existierende Klimaschutzpolitiken (EEG, Emissionshandel) die Effizienz erheblich einschränkt.

Die Flächenverfügbarkeit ist im Saarland, anders als in anderen Bundesländern im Westen, nicht das zentrale Problem der betrieblichen Entwicklung. Nur in den Ballungsregionen mit wenigen Bauerndörfern wurden als strukturelle Probleme Flächenknappheit und fehlende Hofnachfolger genannt. Aus diesem Grund sind die Verzerrungen, die in der Faktorverteilung zwischen den Betrieben aus der Agrarinvestitionsförderung resultieren, im Saarland vergleichsweise gering. Der Erhalt der derzeitigen Produktionsstruktur in den anderen Regionen, etwa mit dem Ziel der Aufrechterhaltung der flächendeckenden Landbewirtschaftung, wird nicht effizient verfolgt. Dieses Ziel wäre nur durch eine klare Begrenzung der Förderkulissen auf die entsprechenden Problemregionen zu vertretbaren Kosten zu erreichen.

Empfehlungen

Die Analyse liefert trotz der nur sehr eingeschränkt durchführbaren Auswertungen im einzelbetrieblichen Bereich einige Hinweise darauf, dass das AFP bislang wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (geringe Relevanz und Effektivität) und in erheblichem Umfang Mitnahmeeffekte verursachte (geringe Effizienz).

Es wird daher, anknüpfend an die Empfehlungen der Zwischenbewertung, empfohlen, die Investitionsförderung künftig stärker auf wenige zentrale Probleme zu fokussieren. In diesem Sinn könnten die Bereitstellung öffentlicher Güter (v.a. Tier- und Umweltschutz) und auch die Beseitigung gravierender agrarstruktureller Defizite Förderziele darstellen. Bei der Definition der Förderinhalte sollte jedoch künftig mehr Wert auf eine nachvollziehbare Interventionslogik gelegt werden. Teilweise ergibt die Investitionsförderung erst im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen (z.B. Ordnungsrecht, Beratung, Personalkostenförderung) ein wirksames Förderkonzept. Für Betriebe, die aufgrund fehlender Kreditsicherheiten ihre geplanten Investitionen nicht finanzieren können, sollten weiterhin anteilige staatliche Bürgschaften angeboten werden, sofern die voraussichtliche Rentabilität der Investitionen nachgewiesen werden kann.

Änderung ab der Förderperiode 2007 bis 2013

Im Entwicklungsplan für die aktuelle Förderperiode wurde gegenüber der Vorperiode eine verbesserte Analyse der Ausgangssituation und eine Stärken-/Schwächen-Analyse durchgeführt. Die Förderziele der AFP wurden jedoch nicht konsequent aus der Problemanalyse abgeleitet und entsprechend regional und sachlich differenziert. Eine Hierarchisierung der Förderziele fehlt gänzlich; die Ziele werden ausdrücklich gleichwertig gesetzt. Folglich ist davon auszugehen, dass auch die gegenwärtige Förderung erhebliche Reserven zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der zur Investitionsförderung eingesetzten Mittel beinhaltet. Die vergleichsweise günstigen Gewinne der Testbetriebe im Saarland, die Anhebung der Prosperitätsgrenzen in der AFP-Förderung und der Verzicht auf das Angebot staatlicher Bürgschaften deuten darauf hin, dass die Notwendigkeit einer investiven Förderung landwirtschaftlicher Betriebe im Saarland nicht hoch ist (mangelnde Relevanz des AFP).

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	i
1	Untersuchungsauftrag	1
2	Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung	2
2.1	Ziele der Agrarinvestitionsförderung	2
2.2	Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000 bis 2006	4
3	Untersuchungsdesign	5
4	Daten	8
4.1	Förderdaten	8
4.1.1	GAK-Berichterstattung	9
4.1.2	Bewilligungsdaten	9
4.1.3	Investitionskonzepte	9
4.1.4	Auflagenbuchführung	11
4.2	Sekundärstatistische Daten	12
4.2.1	Testbetriebsnetz	12
4.2.2	Sonstige Sekundärdaten	12
4.3	Eigene Erhebungen – Primärdaten	13
4.3.1	Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung	14
4.3.2	Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz	15
4.3.3	Beraterbefragung	16
4.4	Fazit und Empfehlungen	16
5	Finanzielle Ausgestaltung	19
6	Umfang und Struktur der Förderung (Output)	20
7	Administrative Umsetzung	25
8	Rahmenbedingungen 2000 bis 2006	27
8.1	Agrarpolitische Rahmenbedingungen	27
8.2	Wirtschaftliche Rahmenbedingungen	28

9	Kapitelspezifische Fragen der Kommission	32
9.1	Fragenübergreifende Wirkungen	32
9.1.1	Mitnahmeeffekte	32
9.1.2	Überwälzungseffekte	34
9.1.3	Verdrängungseffekte	35
9.1.4	Investitionshemmnisse	35
9.2	Einzelbetriebliche Wirkungen	37
9.2.1	Wirkung auf das Einkommen	38
9.2.2	Rationalisierung	38
9.2.3	Produktqualität	39
9.2.4	Arbeitsbedingungen	39
9.3	Diversifizierung	40
9.4	Beschäftigungseffekte	44
9.4.1	Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben	44
9.4.2	Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft	45
9.5	Externe Effekte	47
9.5.1	Schutz von Umweltgütern	47
9.5.2	Tiergerechte Haltungsformen	52
9.6	Junglandwirteförderung	57
10	Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur	58
10.1	Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien	60
10.2	Regionale Bestimmungsgründe der Wirkung des AFP auf den Strukturwandel	63
10.3	Bestimmungsgründe der Mittelverteilung	64
10.4	Förderung zur Überwindung von Investitionsdefiziten	65
10.5	Entwicklung der Milchproduktion und Förderung	67
11	Rahmenbedingungen ab 2007	69
11.1	Rahmenbedingungen der Milchproduktion	69
11.2	Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung	71
12	Fazit und Empfehlungen	74
	Literaturverzeichnis	79

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 2.1:	Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen	3
Abbildung 6.1:	Bewilligte Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP im Saarland nach Großen und Kleinen Investitionen	20
Abbildung 6.2:	Verteilung der AFP-Fördermittel nach Investitionsbereichen auf die Landkreise des Saarlands	22
Abbildung 8.1:	Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen im Saarland und in Deutschland	29
Abbildung 8.2:	Die Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar, und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007)	30
Abbildung 9.1:	Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter im Saarland und den alten Bundesländern	37
Abbildung 9.2:	Investitionshemmnisse für eine weitere Investition in die Diversifizierung	43
Abbildung 9.3:	Vereinfachte Interventionslogik im Zusammenhang mit der AFP-Förderung im empirischen Modell	46
Abbildung 9.4:	Haltungsverfahren/Ställe für Milchvieh vor und nach der Investition	53
Abbildung 9.5:	Haltungsverfahren/Ställe für Mastschweine vor und nach der Investition	54
Abbildung 9.6:	Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe in den Bewertungskategorien	55
Abbildung 9.7:	Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil der Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise	56
Abbildung 10.1:	Einschätzung der Experten zur Bedeutung des AFP und zur Wirkung seines Wegfalls auf konservative bzw. unternehmerische Betriebe	62
Abbildung 11.1:	Saldi aus Milchkauf und -abgabe an den westdeutschen Übertragungsstellen bei den drei Börsenterminen seit Juni 2007	71

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 3.1:	Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP	7
Tabelle 4.1:	Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 im Saarland	11
Tabelle 4.2:	Übersicht der Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung	13
Tabelle 5.1:	Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP im Saarland	19
Tabelle 6.1:	Anteil verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP im Saarland	21
Tabelle 6.2:	Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung im Saarland (2000 bis 2006)	23
Tabelle 9.1:	Umfang der Diversifizierungsförderung mit AFP im Saarland und in Deutschland (2000 bis 2006)	41
Tabelle 9.2:	Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“	47
Tabelle 10.1:	Einflussfaktoren auf die agrarstrukturelle Wirkungsrichtung des AFP	63
Tabelle 10.2:	Einflussfaktoren auf die kurzfristige Entwicklung der abgelieferten Milchmenge in und zwischen den Regionen Niedersachsen, Rheinland, Baden-Württemberg und Bayern	67

1 Untersuchungsauftrag

Der Auftrag zur Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Saarland wurde der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)¹ auf der Grundlage eines PLANAK-Beschlusses² im Oktober 2004 erteilt. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Förderperiode 2000 bis 2006.

Dieser Ex-post-Bewertung gingen eine Zwischenbewertung (Sterner, 2003) und eine Aktualisierung der Zwischenbewertung (Margarian et al., 2005) voraus, die ebenfalls von der FAL durchgeführt wurden. Da das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 Bestandteil des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum im Saarland ist, unterliegt es den durch die entsprechende Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 festgelegten Bewertungsvorschriften und Berichtspflichten. Dieser Bericht zum AFP geht in den Gesamtbewertungsbericht zum EPLR des Saarlandes ein.

Neben dem AFP im Saarland bewertet das vTI diese Fördermaßnahme auch in den anderen Bundesländern. Durch diese zentrale Regelung ist es möglich, an Stellen, wo auf Ebene des einzelnen Bundeslandes keine ausreichende Daten- und Informationsbasis für Analysen besteht, Bezug auf Untersuchungsergebnisse aus größeren Gebietseinheiten (z. B. Süddeutschland, früheres Bundesgebiet) zu nehmen. Dies wird jeweils kenntlich gemacht. Die Ergebnisse dieses Abschlussberichtes für das Saarland werden in den länderübergreifenden GAK³-Abschlussbericht einfließen, der bis Ende 2008 erstellt wird.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, eine Einschätzung der Relevanz, Wirksamkeit und Effizienz der bisherigen AFP-Förderung im Rahmen der GAK zu geben und Vorschläge für die künftige Ausrichtung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung abzuleiten. Ausgangspunkt für die Bewertung sind die Leitlinien und Bewertungsfragen der EU-Kommission zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EUKOM, 2000c), die von 2000 bis 2006 mit Unterstützung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) durchgeführt wurden.

¹ Die Bewertung wird im Institut für Betriebswirtschaft durchgeführt. Die FAL wurde zum 1.1.2008 umstrukturiert. Seither gehört das Institut für Betriebswirtschaft organisatorisch zum „Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Landwirtschaft, Wald und Fischerei“ (kurz vTI).

² Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

³ GAK: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

In den AFP-Förderungsgrundsätzen der GAK werden ohne Schwerpunktsetzung eine Vielzahl an Zielen aufgelistet (von Wettbewerbsfähigkeit bis Multifunktionalität) mit dem Argument, „den Ländern alle Optionen offenzuhalten“.⁴ Die Bundesländer haben keine weitere Schwerpunktsetzung vorgenommen und das Zielbündel unverändert in ihre Richtlinien übernommen. Das Saarland fördert direkt über den Rahmenplan.

Die mangelnde Hierarchisierung der Ziele, die fehlende Einordnung in den Kontext der Probleme, auf die reagiert werden soll, sowie die mögliche Konkurrenz zwischen den vielfältigen Förderzielen wurde bereits im Aktualisierungsbericht kritisiert (Margarian et al., 2005). Diese Mängel stellen nicht nur für eine zielgerichtete Implementierung der Maßnahme ein Problem dar, sondern auch für die Evaluation. Eine der Kernaufgaben der Evaluation, die Bewertung der Wirksamkeit einer Maßnahme im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele, ist auf dieser Basis nicht möglich.

Zur Überwindung dieses Problems wurde im Januar 2006 ein Workshop in Braunschweig veranstaltet, um gemeinsam mit Vertretern der jeweiligen Fachreferate der „Süd-Länder“ Saarland, Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz die Ziele der Förderung zu spezifizieren und zu hierarchisieren. Ansatzpunkte der Diskussion waren die zu identifizierenden strukturellen Problemlagen, auf die die Förderung reagieren sollte. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Prioritätensetzung bei den Zielen von den dringendsten regionalen Problemen abhängt, wie beispielhaft in Abbildung 2.1 dargestellt. Entsprechend den Vorüberlegungen und aufbauend auf den in den Programmplanungsdokumenten genannten Agrarstrukturproblemen wurden die Ländervertreter bei dem Workshop gebeten, ihrem Bundesland oder einzelnen Regionen ihres Landes die aus ihrer Sicht dringendsten spezifischen Probleme zuzuordnen, auf die das AFP reagieren könnte.

Für das Saarland wurden folgende Probleme als zentrale Entwicklungsprobleme der landwirtschaftlichen Betriebe, insbesondere der Milchviehbetriebe, identifiziert:

- Ökologische Probleme: Eine hohe Bevölkerungsdichte, die einer intensiven Tierhaltung sehr reserviert oder ablehnend gegenüber steht, führt zu zusätzlichen Auflagen und Restriktionen für Tierhalter;
- Flächenknappheit, sehr hohe Bodenpreise in weiten Teilen der Kreise Saarbrücken, Saarlouis und Neunkirchen (agrarstrukturelle Probleme);

⁴ Gesprächsnotiz vom 18.03.2008: Vorstellung der Ergebnisse im BMELV (Referat 523) durch das vTI.







- Finanzierungsprobleme bei größeren Investitionen wegen restriktiver Baulandausweisung;
- Fehlende Hofnachfolger;
- Sehr hohe Investitionskosten im Gartenbau (v.a. Gewächshäuser), die mit einer geringen Rentabilität der Investitionen verbunden sind und daher von den Banken nur unzureichend finanziert werden.

Diesen Problemen stehen als primäre Ziele der Agrarinvestitionsförderung folgende gegenüber (siehe auch Margarian et al., 2005, S. 6-7):

- Effizienzsteigerung der Betriebe (insbesondere der grünlandbezogenen Milchviehbetriebe) und
- Erhaltung bzw. Schaffung von umweltgerechten Produktionsformen.

Die Darstellung der regionalen Verteilung der Fördermittel in Kapitel 6 zeigt, dass die Fördermittel vor allem in die Milchvieh starken Regionen fließen.

Abbildung 2.1: Beispiel für regionale Problemstrukturen und Zielpriorisierungen

Probleme		Förderziele
Agrarstrukturelle Probleme (<i>Gunststandorte</i>)		Stärkung der Effizienz (Wettbewerbsfähigkeit) der Landwirtschaft
Agrarstrukturelle Probleme (<i>Grenzstandorte</i>)		Erhalt der Kulturlandschaft Erhalt der kulturellen Identität
(Gefahr von) Brachfallen von Flächen		Erhalt der Landbewirtschaftung/ bestimmter Produktionsrichtungen
Wirtschaftliche Schwäche		Stärkung der Wirtschaftskraft des ländlichen Raums (Kohäsion)
Ökologische Probleme		Einführung/Erhalt umweltfreundlicher Produktionsformen

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen des Workshops ist es dann auch nicht gelungen, für das Saarland eine stringente Interventionslogik auf der Basis der landes- und regionalspezifischen Probleme für das AFP nachzuzeichnen.

2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000-2006

Da eine umfassende Beschreibung der Fördergrundsätze der Investitionsförderung seit dem Jahr 2000 in der Zwischenbewertung (Sterner, 2003) sowie deren Aktualisierung (Margarian et al., 2005) enthalten ist, wird hier nur auf wesentliche Änderungen nach dem Jahr 2002 eingegangen.

Die AFP-Förderung wurde nach der Übernahme der Leitung des zuständigen Bundesministeriums durch Ministerin Künast im Jahr 2002 deutlich modifiziert. Ab dem Bewilligungsjahr 2003 wurde eine verstärkte Zuschussförderung (ohne Kreditaufnahme) eingeführt. Diese betrug bei sog. Kleinen Investitionen (10.000 bis 100.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) bei Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft sowie bei Diversifizierung maximal 35 %, sofern die förderfähige Investitionssumme 50.000 Euro nicht überstieg, und bei sonstigen Kleinen Investitionen max. 20 %. Bei Großen Investitionen gab es lediglich bei Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und zur Diversifizierung einen Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro); darüber hinaus konnte eine Zinsverbilligung von bis zu 5 %-Punkten auf Kredite mit bis zu 20 Jahren Laufzeit in Anspruch genommen werden. Im selben Jahr wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich regenerativer Energien erweitert. In Abkehr zu dem bisherigen Förderausschluss von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde nun die Förderung von Maschinen und Geräten für eine „besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“ ermöglicht.

Zudem erfolgte eine Aufwertung des Stellenwertes der Förderung tiergerechter Haltungformen. Während in den Jahren bis 2002 der Tierschutz bei den tierhaltungsbezogenen Investitionen lediglich zu berücksichtigen war, wurde er ab 2003 in das „Bündel“ der Förderziele aufgenommen. Dabei konnten Betriebe, die die „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ erfüllten, eine erhöhte Förderung erhalten. Außerdem wurde bspw. die Anbindehaltung bei Milchvieh und die Käfighaltung bei Legehennen von einer Förderung ausgeschlossen. Eine weitere Anpassung lag in der Anhebung der Prosperitätsgrenze von 90.000 Euro auf 120.000 Euro. Die Junglandwirteförderung wurde anstelle eines Festbetrages in Höhe von 10.000 € auf eine Zuschussregelung in Höhe von 10 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens (max. 20.000 €) umgestellt, wobei eine Bindung an eine große Investition erfolgte.

Diese Änderungen der AFP-Fördergrundsätze wurden weitgehend vollständig in die AFP-Förderrichtlinien des Saarlandes übernommen. Lediglich die seit 2005 mögliche Bürgschaftsregelung wurde im Saarland nicht umgesetzt. Die Förderung von Photovoltaikanlagen wurde ab 2005 auf 10 % der Nettoinvestitionen oder max. 15.000 Euro begrenzt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die AFP-Förderung lange über den aktuellen Förderzeitraum hinaus im Kern eine Förderung von baulichen Maßnahmen mit einem weitgehend gleichbleibenden Subventionsanteil in Höhe von durchschnittlich 25 bis 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens geblieben ist. Der Mangel an konkreten Zielsetzungen führt dazu, dass die Förderrichtlinien ein weites Feld an förderbaren Investitionen enthalten und wenig auf konkrete regionale oder konjunkturelle Problemlagen angepasst sind. Allerdings wird seitens des Saarlandes darauf hingewiesen, dass es „...sich bewusst alle Möglichkeiten des bundesweiten Rahmenplans zur Investitionsförderung offen (hält), um allen Betriebsgruppen von der Milchviehhaltung über den Marktfrucht- und Garten- bis hin zum Weinbau Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten.“

3 Untersuchungsdesign

Die Ex-post-Bewertung orientiert sich inhaltlich an Zielen, die das Saarland mit dem AFP verfolgt (siehe Kapitel 2.1), an den aus der Sicht der Evaluatoren relevanten gesellschaftlichen Zielen sowie den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Bewertungsfragen. Die zentralen Bewertungsfragen des von der Kommission zu Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 erstellten Katalogs von „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000b) lauten in Kurzform:

In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen,

- das Einkommen der begünstigten Landwirte zu verbessern,
- die Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben rationeller einzusetzen,
- die landwirtschaftlichen Tätigkeiten neu auszurichten,
- die Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu verbessern,
- durch Diversifizierung Arbeitsplätze in Betrieben zu erhalten,
- umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktionsverfahren einzuführen und
- die Produktionsbedingungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Tierschutz zu verbessern?

Diese Fragen sollen laut Kommission generell anhand einer vergleichenden Untersuchung von geförderten und nicht geförderten Betrieben beantwortet werden, wobei die vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren zu verwenden sind.⁵ Allerdings existieren bei der

⁵ Die Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung bleiben recht vage, so dass hier ein erheblicher Spielraum für die Analysen entsteht.

Umsetzung dieser Vorgehensweise erhebliche Probleme, da es die für Mit-Ohne-Vergleiche notwendigen Vergleichsbetriebe im engeren Sinne nicht gibt. Dies liegt daran, dass Betriebe, die den geförderten Betrieben in der Ausgangssituation strukturell, einkommensbezogen etc. sehr ähnlich sind, fast durchgängig in der Vergangenheit ebenfalls investiv gefördert wurden.

Die von der Kommission vorgesehenen Fragen sind im Hinblick auf eine umfassende Maßnahmenbewertung stark betriebsbezogen. Über die Einzelbetriebe hinausgehende agrarstrukturelle Wirkungen der Förderung – ursprünglich ein zentrales Anliegen dieser Fördermaßnahme – werden nicht thematisiert. Da das in der Richtlinie genannte Ziel einer „wettbewerbsfähigen Landwirtschaft“ eine entsprechende strukturelle Entwicklung voraussetzt, werden Aspekte der regionalen und sektoralen Entwicklung der Agrarstruktur in die Ex-post-Evaluation aufgenommen (siehe Kapitel 10).

Das Thema Tierschutz wurde hingegen aufgrund des allgemeinen gesellschaftlichen Interesses⁶ als eigener Schwerpunkt untersucht. Andererseits standen die Themen Produktqualität und Arbeitsbedingungen nicht im Fokus dieser Evaluation, da diese lediglich Nebenziele des AFP darstellen und meist als Kuppelprodukte⁷ einer Investitionen auftreten.

In Tabelle 3.1 sind zentrale Inhalte, Methoden und Daten im Überblick dargestellt. Inhaltliche Schwerpunkte wurden gesetzt, weil das Förderspektrum des AFP, wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, sehr umfangreich ist. Für die Analyse von Bestimmungsgründen erfolgreicher oder wenig erfolgreicher Investitionen ist es jedoch notwendig, möglichst homogene Teilgruppen zu vergleichen. Folglich wurden bspw. für die Analyse der Bereiche Einkommen und Produktivität die Schwerpunkte Milchviehhaltung und Schweinehaltung ausgewählt, da ein Großteil der AFP-Mittel dorthin geflossen ist (siehe Kapitel 6).

Die Analysen werden größtenteils auf sog. Große Investitionen mit mehr als 100.000 Euro Investitionsvolumen beschränkt⁸, weil die Förderung der sog. Kleinen Investitionen bereits in der Aktualisierung der Zwischenbewertung aufgrund der hohen Mitnahmeeffekte negativ bewertet wurde (Margarian et al., 2005).

⁶ Der Tierschutz wurde im Jahr 2002 in das Grundgesetz aufgenommen (Art. 20a GG). Zudem belegen repräsentative Erhebungen (tns Emnid, 2007) die Bedeutung tiergerechter Haltungsformen für die Gesellschaft.

⁷ Kuppelprodukte sind hier Wirkungen, die sich bei der Verfolgung des Hauptziels mit ergeben.

⁸ Jedoch liegen auch für die Großen Investitionen lediglich wenige Förderfälle mit den erforderlichen Daten (Investitionskonzept bzw. BVP und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, jeweils in digitaler Form) vor; siehe Kapitel 4.

Tabelle 3.1: Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP

Thema	inhaltliche Schwerpunkte	Methoden ⁹	Daten
Einkommen und Produktivität	Milchvieh- und Veredelungsberiebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt) ¹⁰	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung - Testbetriebsdaten
Diversifizierung	Direktvermarktung	- Vorher-Nachher-Vergl. - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt)	- Investitionskonzepte - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung
Tierschutz	Milchviehbetriebe, Mastschweinebetriebe	- Vorher-Nachher-Vergl. - nationaler Bewertungsrahmen	- telefonische Betriebsleitererhebung
Strukturentwicklung	regionale Fördermittelverteilung regionale Milchquotenwanderung	- Regressionsanalyse (Querschnitt)	- Landkreisdaten - schriftliche Beraterbefragung

Quelle: Eigene Darstellung.

⁹ Besonderheiten der einzelnen Ansätze werden jeweils in den speziellen Kapiteln sowie ausführlicher im Materialband beschrieben.

¹⁰ Da es die für den Mit-Ohne-Vergleich erforderlichen vergleichbaren Betriebe ohne Förderung auch im Testbetriebsnetz kaum gibt, sind Mit-Ohne-Vergleiche streng genommen auf empirischer Grundlage nicht möglich. Es handelt sich daher um Vergleiche zwischen AFP-geförderten Betrieben und möglichst ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes, die größtenteils bereits in früheren Jahren eine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben.

4 Daten

4.1 Förderdaten

Die Verfügbarkeit von umfangreichen Förderdaten ist eine Grundvoraussetzung für die Evaluation einer Fördermaßnahme. Förderbezogene Daten müssen aber nicht nur grundsätzlich „vorhanden“ sein, sie sollten einer Reihe von Anforderungen genügen, um in den relevanten Analysebereichen belastbare Untersuchungsergebnisse zu ermöglichen.

Folgende Kriterien sind besonders relevant:

- **Homogenität der Datensätze über die Jahre:** Um zeitliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate über einen längeren Förderzeitraum notwendig.
- **Vollständigkeit der Datensätze:** Für eine Ex-post-Evaluation sollten die Datensätze aus der gesamten zu bewertenden Förderperiode zur Verfügung stehen.
- **Vollständigkeit der Daten:** Unvollständige Angaben in den Datensätzen können zu einer Vielzahl an Problemen in der Auswertung führen: z. B. erschweren fehlende Adressenangaben die Durchführung von Erhebungen; fehlende (EU-)Betriebsnummern behindern eine Verknüpfung von Investitionskonzepten (IK) und Auflagenbuchführung; fehlende Investitionskonzepte für bestimmte Investitionsbereiche oder Regionen verschlechtern die Repräsentativität und damit die Aussagefähigkeit der Analysen.
- **Inhaltlich sinnvolle und korrekte Angaben:** Um eine Investitionsmaßnahme im Hinblick auf Ziele wie z. B. Umwelt- oder Tierschutz bewerten zu können, ist es notwendig zu wissen, in welchem Bereich investiert wurde. Hierbei helfen spezifisch erfasste Fördertatbestände (z. B. Maschinenförderung differenziert nach Pflanzenschutz, Mulchsaat, Wirtschaftsdüngerausbringung).
- **Bereitstellung durch die Bundesländer/Behörden:** Die Bereitstellung der für die Evaluation notwendigen Daten im vereinbarten Umfang, in der erforderlichen Qualität und zu verabredeten Terminen erleichtert die Arbeit der Evaluatoren erheblich.
- **Homogenität der Datensätze über die Bundesländer:** Um räumliche Vergleiche zu ermöglichen, sind einheitliche Inhalte und Datenformate in allen in die Analyse einbezogenen Regionen und Bundesländern eine unabdingbare Voraussetzung. Insbesondere bei Evaluationen auf der GAK-Ebene spielt dieser Punkt eine wichtige Rolle.

4.1.1 GAK-Berichterstattung

Die Tabellen der GAK-Berichterstattung dienen dem Zweck, das Fördergeschehen im AFP differenziert nach Kriterien wie Investitionsart, Produktionsrichtung oder Umwelt, wiederzugeben. Damit könnte mittels der GAK-Daten die Qualität anderer Datenquellen kontrolliert werden, beispielsweise die Vollständigkeit der IK. Allerdings weisen die GAK-Daten Inkonsistenzen auf. Zum Beispiel entsprechen ausgewiesene Summen nicht der Summe der Einzelwerte oder es treten Widersprüche zwischen Werten in verschiedenen Tabellen, die eigentlich identisch sein müssten, auf. Dadurch ist unklar, inwieweit die GAK-Daten das tatsächliche Fördergeschehen abbilden.

Für die Förderperiode 2000 bis 2006 kann davon ausgegangen werden, dass die Tabellen „nach Produktionsrichtung“ und „nach Investitionsart“ relativ nah am Fördergeschehen sind. Je differenzierter die Tabellen werden, desto schlechter wird ihre Qualität. Dies liegt neben der mangelnden Sorgfalt bei der Erstellung der Datenblätter auch daran, dass die Informationen in den IK zum Teil weniger differenziert erfasst werden, als dies für die GAK-Berichterstattung notwendig wäre. Beispielsweise müsste die förderfähige Investitionssumme in den IK nach den verschiedenen Produktionsrichtungen, Investitionsarten usw. parallel dazu auch nach Förderzielen aufgeteilt werden.

4.1.2 Bewilligungsdaten

Die Bewilligungsdaten wurden im Rahmen der Evaluation vor allem für die Verortung des Fördermittelflusses auf Basis von Postleitzahlen oder Landkreiskennungen herangezogen. Sie dienen der Erstellung von Karten und weitergehenden statistischen Analysen. Homogenität und Verlässlichkeit der Bewilligungsdaten scheinen gut zu sein. Über den Betrachtungszeitraum hinweg sind die Daten vollständig. Die Bewilligungsdaten enthalten bereits wichtige Informationen auf einzelbetrieblicher Ebene, leider ist die Klassifizierung der Investitionsobjekte sehr grob. Eine Absprache über die in die Bewilligungsdaten aufzunehmenden Informationen und eine Vereinheitlichung über die Jahre hinweg wäre aus Sicht der Evaluation sehr zu begrüßen.

4.1.3 Investitionskonzepte

Aus dem Saarland liegen 71 Investitionskonzepte mit Großen Investitionen¹¹ aus den Bewilligungsjahren 2000-2006 als Excel-Dateien vor (siehe Tabelle 4.1). Bei insgesamt 92

¹¹ Für die Kleinen Investitionen stehen keine Investitionskonzepte für die Evaluation zur Verfügung.

Großen Investitionen gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum entspricht das einer Quote von 77 % dieser Förderfälle.

Neben der Quantität der Daten auswertbarer Förderfälle, die zur einen Hälfte als Betriebsentwicklungsplänen und zur anderen Hälfte als bundeseinheitliche Variablenlisten vorliegen, ist auch deren Qualität als unbefriedigend zu bezeichnen. Wesentliche Kritikpunkte sind aus Sicht der Evaluation:

- Aufgrund des Fehlens der Vorab-Buchführung als Datenbasis in den Betriebsentwicklungsplänen:
 - sind Vorher-Nachher-Analysen auf der Basis von Vorab-Werten (t-3, t-2 und t-1) wie in anderen Ländern nicht möglich,
 - beruht die Erfolgsrechnung für das Ist-Jahr (t0) lediglich auf Deckungsbeitragsrechnungen und
 - fehlen Kennzahlen der Gewinn- und Verlustrechnungen wie Umsatz oder Betriebsertrag ebenso wie Bilanzkennzahlen zur Abbildung der Produktivitäts- und Vermögensentwicklung auf dieser Basis.
- In den Betriebsentwicklungsplänen wird die für bestimmte Evaluationszwecke notwendige Differenzierungstiefe der geförderten Investitionen in Investitionsbereiche nicht erreicht. Es fehlen die Beschreibung des Förderobjekts (verbale Maßnahmenbeschreibung) sowie Variablen, mit denen die förderfähige Summe bspw. für Investitionen in den Milchvieh- oder Schweinemaststall identifiziert werden kann.
- Auch in den Variablenlisten sind die Vorab-Werte der Erfolgsrechnung nicht vollständig erfasst.
- Die vorliegenden Variablenlisten enthalten weder Namen noch Anschrift des Förderempfängers. Für die Ermittlung der Adressen für die Betriebsbefragungen (siehe Kapitel 4.3) mussten daher vom Ministerium Referenzlisten erstellt werden.
- Weder EU-Betriebsnummer noch Buchstellenummer und Betriebsnummer bei der Buchstelle sind in der Regel ordnungsgemäß ausgefüllt, geschweige denn in einheitlichem Format. Dies beeinträchtigte die Zusammenführung von Investitionskonzept und zugehörigen Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung erheblich (siehe Kapitel 4.1.4).

Für die kombinierte Auswertung von IK und Jahresabschluss (JA) der Auflagenbuchführung wurden lediglich Förderfälle mit im IK angegebenen Ist-Jahren 1999 bis 2002 herangezogen, um für die Wirkungsmessung einen ausreichenden Abstand zwischen der Umsetzung der geförderten Investition und den die Wirkung der geförderten Investition widerspiegelnden JA-Daten sicher zu stellen. Die Förderfälle ab dem Ist-Jahr 2003 weisen hierfür einen zu geringen Abstand auf. Somit reduziert sich die Zahl der auswertbaren Förderfälle von 71 auf 40 (siehe Tabelle 4.1).

4.1.4 Auflagenbuchführung

Für die Bewertung des AFP im Förderzeitraum 2000-2006 im Saarland wurden insgesamt 147 Jahresabschlüsse von 67 Betrieben zur Verfügung gestellt (Tabelle 4.1). Bei insgesamt 92 Großen Investitionen gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum entspricht dies ca. 73 % der auflagenbuchführungspflichtigen Förderfälle. Allerdings lagen nur 94 Abschlüsse als csv-Dateien vor; 53 Jahresabschlüsse waren in Papierform und mussten manuell eingelesen werden. Bei den in Papierform vorliegenden Jahresabschlüssen handelte es sich teilweise um steuerliche Abschlüsse, die nur aus der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung bestanden.

Tabelle 4.1: Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 im Saarland

Betriebsverbesserungspläne / Investitionskonzepte Großer Investitionen			Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung	
Ist-Jahr	Anzahl der Betriebe	davon: mit JA des WJ 05/06 (in %)	Wirtschaftsjahr	Anzahl der Abschlüsse
1998	1	-		
1999	7	-		
2000	11	36,4	2000/01	18
2001	13	23,1	2001/02	3
2002	9	44,4	2002/03	17
2003	11	18,2	2003/04	37
2004	12	8,3	2004/05	42
2005	3	-	2005/06	17
2006	-	-	sonstige*	13
sonstige*	4	-		
Insgesamt	71	2,6	Insgesamt	147

* Ohne Jahresabgabe oder außerhalb der angegebenen Ist- bzw. Wirtschaftsjahre

Quelle: Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, eigene Auswertung.

Um einen ausreichenden Abstand zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung einzuhalten – mindestens zwei bis drei Jahre werden allgemein als notwendig erachtet (EU-KOM, 2000a), um die im Zusammenhang mit der Investition häufig eintretenden Erfolgsbeeinträchtigungen auszuschließen –, werden die Jahresabschlüsse vor dem Wirtschaftsjahr 2004/05 nicht in die Auswertung einbezogen. Die Zusammenführung der verbleibenden Jahresabschlüsse mit den zugehörigen Investitionskonzepten konnte aufgrund der im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Mängel der BVP/IK nur manuell über Teile der Betriebsnummer und/oder des Namens des Förderempfängers in den Dateinamen von BVP/IK und Auflagenbuchführungsabschluss vorgenommen werden. Der dafür notwendige Arbeitsaufwand in der Evaluation war unverhältnismäßig. Letztendlich

konnten nur 11 Jahresabschlüsse des Wirtschaftsjahres 2005/06¹² mit den dazugehörigen BVP/IK verbunden werden. Die „Trefferquote“ beträgt daher 12 % der Betriebe mit Großen Investitionen gemäß GAK bzw. 65 % der Betriebe, von denen der Jahresabschluss des Wirtschaftsjahres 2005/06 vorlag. Bezieht man sich beim Vorher-Nachher-Vergleich auf den Jahresabschluss des WJ 2004/05, dann liegt die Trefferquote bei 27 Betrieben (68 % der relevanten Betriebe), wobei die Anzahl der letztlich auswertbaren Betriebe aufgrund der mangelhaften Datenqualität deutlich auf sieben Betriebe sinkt.¹³

4.2 Sekundärstatistische Daten

4.2.1 Testbetriebsnetz

Zur Identifizierung der Nettoförderungswirkungen müssen Mit-Ohne-Vergleiche durchgeführt werden. Da es insbesondere im Bereich der Milchviehhaltung im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte nahezu keine nicht geförderten Betriebe gibt, ist die Bildung einer Vergleichsgruppe nicht möglich. Behelfsweise wird das Testbetriebsnetz als (repräsentative) Referenz zu einem Vergleich mit den geförderten Betrieben herangezogen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass auch am Testbetriebsnetz mit AFP geförderte Betriebe teilnehmen, diese aber nicht identifiziert werden können. Im Referenzzeitraum waren Daten von 66 identischen saarländischen Testbetrieben verfügbar.

4.2.2 Sonstige Sekundärdaten

Für die statistischen Analysen in Regressionsmodellen wurden Sekundärdaten aus verschiedenen Quellen genutzt. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Daten der Agrarstrukturerhebung 1999 und 2003, die durch das Forschungsdatenzentrum (FDZ)¹⁴ für wissenschaftliche Analysen nutzbar gemacht werden.

¹² Der Jahresabschluss umfasst neben dem aktuellen Geschäftsjahr stets das Vorjahr, so dass im Jahresabschluss 2005/06 das Wirtschaftsjahr 2004/05 enthalten ist.

¹³ Nach Aussage des Saarlandes liegt die Ursache für die geringe Anzahl an einfach zu verarbeitenden betriebswirtschaftlichen Abschlüsse in csv Format in der fehlenden Auflage in den Förderrichtlinien. Abschlüsse mit hoher Qualität könnten nur die spezialisierten landwirtschaftlichen Buchstellen liefern, die zur Erstellung der Abschlüsse in csv-Format zusätzlich entstehenden Kosten für die zahlreichen Betriebe mit privaten Steuerberatern wären jedoch sehr hoch.

¹⁴ Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Informationsangebot des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes und des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Landesämter. Die beiden Forschungsdatenzentren stellen ausgewählte Mikrodaten der amtlichen Statistik für wissenschaftliche Forschungszwecke zur Nutzung bereit.

Für Regressionsanalysen wurden die in konsolidierter Form in der Datensammlung INKAR¹⁵ veröffentlichten Daten zu ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) verwendet. Insgesamt liegt der große Vorteil der verwendeten Sekundärdaten in ihrer Homogenität sowie ihrer Vollständigkeit und Verlässlichkeit, die das Ergebnis der zentralen Erfassung und Validierung der Daten sowie der klaren Anwendungsorientierung ihrer Sammlung sind.

4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten

Als Ergänzung zu den Förderdaten und den sekundärstatistischen Daten wurden für die Ex-post-Evaluation zu unterschiedlichen Themenbereichen eigene Erhebungen durchgeführt (Tabelle 4.2). Die Fragebögen zu den verschiedenen Erhebungen können dem Anhang entnommen werden.

Tabelle 4.2: Übersicht der Primärerhebungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung

Regionsbezug	Inhaltlicher Fokus	Zielgruppe	Bewilligungsjahre	N	Stichproben	%
Saarland	Ldw. Betriebe, allg. Direktvermarktung	Betriebsleiter	2000 - 2002	25	16	64
		Betriebsleiter	2000 - 2003	-	-	-
Bundesweit	Tierschutz: - Milchvieh - Mastschweine	Betriebsleiter	2003 - 2006	1.827	320	18
		Betriebsleiter	2000 - 2006	732 ¹⁶	209	28
	Strukturentwicklung, betriebliche Strategien	Berater	-	-	225	-

Quelle: Eigene Darstellung.

¹⁵ Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung.

¹⁶ Nicht immer war in den IK eine Identifikation der Mastschweineeställe möglich. Vielfach sind diese zusammen mit den Sauenställen aufgeführt. Daher liegt die Grundgesamtheit der Mastschweineeställe deutlich unter 700 Förderfällen.

4.3.1 Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung

In den Monaten Februar und März 2007 wurde eine schriftliche Befragung landwirtschaftlicher Unternehmen durchgeführt, die in den Antrags- bzw. Bewilligungsjahren¹⁷ 2000 bis 2002 eine AFP-Förderung für Investitionen mit mindestens 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen erhalten hatten (Direktvermarktung: 2000-2003, 30.000 Euro). Während die Befragung für die Direktvermarktung in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern durchgeführt wurde, erfolgte die landwirtschaftliche Befragung bundesweit. Sie diente hauptsächlich der Erfassung von Informationen, die über die bereits vorliegenden Förderdaten hinaus gehen. Gleichzeitig sollten mit den so erhobenen Primärdaten vorliegende Sekundärdaten, in erster Linie Strukturangaben aus IK und JA der Auflagenbuchführung, ergänzt, aktualisiert und auch verifiziert werden. Daher enthielt die Befragung im Wesentlichen allgemeine Fragen zum geförderten Unternehmen, zur Unternehmensstrategie, zu zukünftigen Investitionsplänen und zu einer rückschauenden Beurteilung der geförderten Investitionen sowie des AFP-Förderverfahrens. In der Befragung zur Direktvermarktung wurden zusätzlich auch die Inhalte und die Qualität der Beratung zur Investition in die Direktvermarktung und ihr Einfluss auf die Investitionsentscheidung erfasst. Informationen zum landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen (Familien-) Einkommen wurden aufgrund der Erfahrung aus früheren Befragungen (geringe Auskunftsbereitschaft) nicht abgefragt.

Im Saarland kamen gemäß den o. g. Selektionskriterien 25 Betriebe als Teilnehmer der allgemeinen Betriebsleiterbefragung in Frage (siehe Tabelle 4.2). Die Rücklaufquote betrug 64 % (Bundesdurchschnitt: 68 %).

Bezüglich der inhaltlichen Qualität der Befragungsergebnisse gibt es zwischen dem Saarland und anderen Bundesländern keine wesentlichen Unterschiede. Wie in den anderen Bundesländern auch, konnte das Ziel, Strukturangaben der IK und der JA durch die Primärerhebung zu ergänzen und zu verifizieren, größtenteils nicht erreicht werden. Die Gründe sind zum einen ein geringer Beantwortungsgrad abgefragter Strukturkennzahlen sowie Probleme auf Seiten der Befragten mit der Kenngröße „Voll-Arbeitskräfte“ (Voll-AK).¹⁸

¹⁷

Je nachdem, welcher Zeitpunkt vollständiger und damit belastbarer aus den Investitionskonzepten ausgelesen werden konnte.

¹⁸

Es wurden häufig Inkonsistenzen beim Vergleich der angegebenen Voll-AK und der ebenfalls abgefragten Anzahl der Personen festgestellt.

4.3.2 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz

Um Aussagen zum Tierschutz treffen zu können, wurde bei Milchvieh- und Mastschweinebetrieben eine Erhebung zu den Haltungsverfahren vor und nach der geförderten Investition durchgeführt. Erfasst wurden Betriebe, die in den Jahren 2003 bis 2006 einen Milchviehstall bzw. 2000 bis 2006 einen Mastschweinestall mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von über 100.000 Euro gebaut hatten.¹⁹

Die Erhebung war national für alle Bundesländer (mit Ausnahme der Stadtstaaten) geplant, aufgrund von inhaltlichen Erwägungen und Datenproblemen schieden aber das Saarland, Sachsen und Thüringen aus während Hessen und Brandenburg nur an der Mast Schweine-Erhebung teilnahmen. Im Saarland wurde die Erhebung nicht durchgeführt, da die relevanten Betriebe nicht anhand der vorliegenden Investitionskonzepte identifiziert werden konnten (siehe 4.1.3).

Die Erhebung für Milchvieh wurde als Zufallsstichprobe konzipiert, wobei aufgrund der unterschiedlichen Häufigkeit der Förderfälle in den einzelnen Bundesländern eine nach Bundesländern und Tierzahlen (vor der Investition) geschichtete, disproportionale Stichprobe gezogen wurde. Der letzte Aspekt ist wichtig, da unterschiedliche Haltungsverfahren stark mit den Größenkategorien (Tierzahlen) korreliert sind. Der Auswahlatz entsprach bei den Ländern mit den wenigsten Förderfällen (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) 100 %, in der zweiten Gruppe (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) 50 %, und in den Bundesländern mit den meisten Förderfällen (Bayern und Niedersachsen) 15 %. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass die „förderstarken“ Länder die Ergebnisse der Erhebung nicht dominieren, sondern eine gleichgewichtigere regionale Repräsentanz erreicht wird. Bei den Mastschweinebetrieben erfolgte aufgrund der geringen Förderzahlen eine Vollerhebung.

Das Marktforschungsunternehmen Kleffmann führte die telefonische Erhebung im Jahr 2007 durch. Dabei wurde eine Vielzahl an Informationen zu Stall und Weide, Fütterung, Tiergesundheit etc. abgefragt. Für die Auswertungen stehen aus dieser Erhebung die Befragungsdaten von 320 Milchvieh- und 209 Mastschweinebetrieben zur Verfügung.

¹⁹ Um zu vermeiden, dass Betriebe sowohl im Rahmen der allgemeinen schriftlichen Betriebsleitererhebung als auch der telefonischen Erhebung befragt werden, war ursprünglich der Zeitraum 2003 bis 2006 festgelegt. Da die Anzahl geförderter Schweinemastbetriebe in diesem Zeitraum aber zu gering war, wurde für den Mastschweinebereich der gesamte Förderzeitraum einbezogen.

4.3.3 Beraterbefragung

Zur Analyse der Wirkung des AFP auf die Strukturentwicklung wurde eine geschlossene und standardisierte Befragung landwirtschaftlicher Berater in ganz Deutschland durchgeführt. Ziel war es, durch die Befragung einen Überblick über die Situation der Betriebe insbesondere mit Blick auf die agrarstrukturellen Bedingungen für alle Regionen zu erhalten. Die Angaben der Experten wurden für die Durchführung einer regionalisierten quantitativen Analyse verwendet.

In den alten Bundesländern waren Fragebögen an 614 E-Mail-Adressen verschickt worden. 225 ausgefüllte Fragebögen wurden zurückgesendet, was einer Rücklaufquote von 37 % entspricht. Allerdings stammten die aufgrund der Ergebnisse einer Internetrecherche angeschriebenen Berater oft aus den gleichen Institutionen und antworteten gemeinsam. Zum Teil waren sie auch inzwischen durch andere ersetzt worden oder ganz aus der Beratungs- bzw. Betreuungspraxis ausgeschieden. Nach Abzug dieses Anteils von den versandten Fragebögen liegt die tatsächliche Rücklaufquote mit über 50 % deutlich höher.

4.4 Fazit und Empfehlungen

Die hohe Variabilität der Förderdaten (nicht nur aus dem Saarland) hat zu einem enormen Zeitverlust und damit erhöhten Kosten für die Evaluation geführt.²⁰ Auf Seiten der Landwirte entstehen Zusatzkosten, wenn aufgrund von Auflagen umfangreiche Datensätze bereit gestellt werden müssen (z.B. Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung). Dies ist insbesondere dann nicht vertretbar, wenn diese Daten nicht ausgewertet werden können. Generell kann die Datenerfassung im Rahmen der Antragstellung, des Monitoring und der Auflagenbuchführung nur gerechtfertigt werden, wenn diese auch nutzbar sind.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 ändert sich grundsätzlich nichts an den für die Evaluation erforderlichen einzelbetrieblichen Daten (Investitionskonzepte, Jahresabschlüsse, zusätzliche Primärerhebungen). Künftig sollte eine AFP-Bewertung auf dieser Datenbasis jedoch noch stärker nach inhaltlichen Fragestellungen ausgerichtete Stichproben ziehen, die belastbare Aussagen erlauben. Dies beinhaltet, dass für die ausgewählten Betriebe ein vollständiges Datenmaterial bereitgestellt werden muss; entsprechende Vorkehrungen sind im jeweiligen Bewilligungsbescheid zu treffen, damit bei Erhebungen eine Rechtsgrundlage besteht und bei Nichteinhaltung seitens der Fördermittelempfänger Sanktionen möglich sind.

²⁰ Für alle in die Bewertung einbezogenen Bundesländer mussten mehr als zwei volle Personenjahre in die Aufbereitung der Daten gesteckt werden, bevor mit deren Auswertung begonnen werden konnte.

Das Land muss also dafür sorgen, dass den Evaluatoren die erforderlichen Förderdaten innerhalb eines vereinbarten Zeitraums durch eine Landesstelle zur Verfügung gestellt werden. Hierfür ist es zweckmäßig, von allen Förderfällen ein Grundgerüst relevanter Datensätze zentral in Form einer Datenbank zu speichern. Als Basis hierfür kann die sogenannte Variablenliste dienen, die inhaltlich an veränderte Förderinhalte angepasst werden kann. Um die gewünschte Datenqualität zu erreichen, wird Folgendes empfohlen:

- EU-Nummern der Betriebe müssen in den IK **und** Jahresabschlüssen (Code 0007) sorgfältig ausgefüllt werden und absolut identisch sein; Änderungen der EU-Nummern müssen mitgeteilt werden.
- Veränderungen in den Vorlagen der Investitionskonzepte sollten nach Möglichkeit unterbleiben; dort, wo sie unvermeidbar sind, müssen sie dokumentiert und den Evaluatoren mitgeteilt werden.
- Das IK bzw. die Variablenliste ist vollständig auszufüllen. Insbesondere für die Bereiche Tier- und Umweltschutz, Produkt- und Prozessqualität fehlen gegenwärtig vielfach Angaben. Diese Bereiche sind besser über spezielle Primärerhebungen zu erfassen, so dass lediglich wenige Grundinformationen für die Auswahl der relevanten Betriebe auch im IK bzw. in der Variablenliste zu erfassen sind.
- Das IK bzw. die Variablenliste muss sämtliche Informationen bzw. Daten enthalten, die im Rahmen des Monitoring bzw. der GAK-Berichterstattung erhoben werden. Gegebenenfalls ist, sofern hier noch Lücken bestehen, eine Anpassung notwendig.
- Eingabefelder der Investitionskonzepte und deren Formate müssen absolut geschützt werden, um Einheitlichkeit zu gewährleisten.
- Speziell für die Auflagenbuchführung:
 - Die Fördermittelempfänger müssen der Bewilligungsstelle die Jahresabschlüsse zeitnah, d.h. spätestens einen Monat nach Erstellung, in Form einer csv-Datei übergeben.
 - Der BMELV-Standard ist einzuhalten; die Angaben zur Faktorausstattung (6. Betriebsfläche, 7. Arbeitskräfte, 8. Ergänzende Angaben) sowie der Anhang zur Bilanz (3.) sind sorgfältig auszufüllen.
 - Von den Gartenbaubetrieben sind die Daten über das Zentrum für Gartenbau in Hannover bereit zu stellen.

- Von der zuständigen Landesstelle sind Plausibilitätsprüfungen (z. B. mit WINPLAUSI vom BMELV) durchzuführen, so dass den Evaluatoren ausschließlich vollständige und plausible Jahresabschlüsse übergeben werden.²¹

Die seit 2007 im Saarland geltende Einschränkung der standardisierten Auflagenbuchführung von zehn auf fünf Jahre (ab dem der Bewilligung folgenden Wirtschaftsjahr) wird von den Evaluatoren kritisch gesehen, weil die nachhaltigen Wirkungen der geförderten Investition erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung nach Inbetriebnahme der geförderten Investition in der Auflagenbuchführung erkennbar werden. Zudem sind je nach Produktionsrichtung drei bis fünf Jahresabschlüsse notwendig, um belastbare Aussagen zur Entwicklung des betrieblichen Erfolges ableiten zu können. Eine Pflicht zur zehnjährigen Auflagenbuchführung wäre weiterhin angemessen, obwohl dadurch die zeitlichen Grenzen der Förderperiode überschritten würden. Dieses mehrjährige Datenmaterial ist jedoch für die Analyse von längerfristigen Effekten erforderlich.

²¹ In Bundesländern, die die Auflagenbuchführung für eigene statistische/wissenschaftliche Untersuchungen nutzen, ist die Datenqualität wesentlich besser. Dort werden die Angaben zentral bei einer Landesanstalt gesammelt und Plausibilitätschecks durchgeführt.

5 Finanzielle Ausgestaltung

Für die im AFP im Saarland bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von knapp 11 Mio. Euro (Tabelle 5.1). Diese Ausgaben wurden gemeinsam von EU, Bund und Land getätigt, wobei vom national zu tragenden Anteil der Bund im Rahmen der GAK 60 % und das Land 40 % finanziert. Die EU-Kofinanzierung konnte bis zu 50 % der Gesamtausgaben betragen. Das Saarland hat im Mittel der Jahre einen Kofinanzierungssatz von 45 % in Anspruch genommen, so dass der Landesanteil an den Gesamtausgaben für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 rund 22 % ausmachte.

Tabelle 5.1: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Saarland von 2000 bis 2006

Haushalts- jahr	Höhe der öffentlichen Ausgaben ohne Altverpflichtungen (1.000 Euro)				Landesanteil (%)
	Insgesamt	EAGFL	GAK		
			Bund	Land	
2000 ¹⁾	1.043	0	626	417	40,0
2001	371	188	113	71	19,0
2002	859	429	215	215	25,0
2003	930	465	279	186	20,0
2004	1.224	612	367	245	20,0
2005	3.649	1.824	1.095	730	20,0
2006	2.908	1.454	873	581	20,0
2000 - 2006	10.984	4.973	3.567	2.444	22,3

¹⁾ Im Jahr 2000 sind die Altverpflichtungen aus früheren Förderperioden in den Werten enthalten, da sie in den GAK-Tabellen für 2000 nicht separat ausgewiesen wurden.

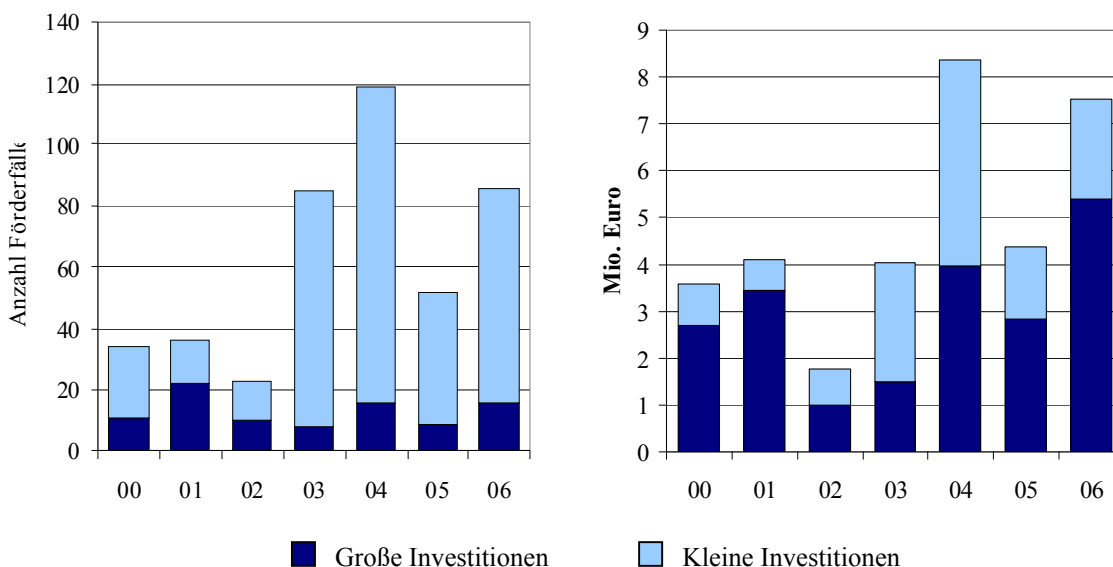
Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)

Anzahl und Struktur der bewilligten Förderfälle

In Saarland wurden im AFP im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 435 Förderfälle bewilligt. Davon entfielen 21,1 % auf die sogenannten Großen Investitionen (bis 2001 „Kombinierte Förderung“). Der Anteil an Kleinen Investitionen (bis 2001 „Agrarkredit“) variierte stark: in den Jahren 2000 bis 2002 lag er zwischen 38 und 67 %, stieg in 2003 auf 91 % und betrug auch von 2004 und 2006 über 80% (Abbildung 6.1). Die Gesamtzahl der Förderfälle stieg nach 34 bzw. 36 Zuwendungsempfängern in 2000 bzw. 2001 und nur 23 Fällen in 2002 in den Jahren 2003 und 2004 deutlich auf 85 respektive 119 an. Dies wurde vor allem durch einen deutlichen Anstieg bei den Kleinen Investitionen in den Jahren 2003, 2004 und 2006 verursacht. Gründe hierfür sind die Öffnung der Förderung für Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft zur besonders umweltgerechten Ausrichtung der Produktion (z.B. Mulchsaatgeräte, Pflanzenschutzspritzen) im Rahmen von Kleinen Investitionen sowie die relativ starke Förderung von Photovoltaikanlagen in 2004 und 2005.

Abbildung 6.1: Bewilligte Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP im Saarland nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)



Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

Der Umfang der in der Zeit von 2000 bis 2006 im AFP bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina, der aus den insgesamt 435 Förderfällen resultiert, beläuft sich auf 34 Mio. Euro. Von der gesamten förderfähigen Investitionssumme entfielen rund 62 % auf Große Investitionen. Hinsichtlich der Entwicklung der Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina im Beobachtungszeitraum ist festzuhalten, dass die Einzeljahre sehr unterschiedliche Werte beinhalten. Während in den Jahren 2000, 2001, 2003 und 2005 die Höhe

des förderfähigen Investitionsvolumens bei rund 4 Mio. Euro lag, erreichte es im Jahr 2002 lediglich 2 Mio. Euro und verzeichnete in den Jahren 2004 und 2006 eine deutliche Zunahme auf 8 Mio. Euro (Abbildung 6.1). Die Betrachtung der förderfähigen Investitionsvolumina zeigt, dass landwirtschaftliche Gebäude in der Zeit von 2000 bis 2006 mit 75 % den höchsten Stellenwert unter den AFP-Förderfällen einnahmen (Tabelle 6.1). Aufgrund der hohen Investitionssummen bei Gebäuden lag der Anteil an der Gesamtzahl der Förderfälle mit 60 % etwas niedriger. Bei den Gebäuden machten wiederum die Rinderställe mit 32 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 18 % der Förderfälle den größten Anteil aus, gefolgt von sonstigen Gebäuden, bei denen es sich v. a. um Pferdeställe handelt, mit 23 bzw. 22 %. Von Bedeutung war auch der Neubau von Gewächshäusern mit 17 % des förderfähigen Investitionsvolumens und 9 % aller Förderfälle. Die Förderung von Schweineställen hatte mit 3 respektive 2 % keinen nennenswerten Anteil. Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 entfielen 8 % der förderfähigen Investitionssummen im AFP bzw. 25 % der Förderfälle auf Maschinen und Geräte. Die klassischen Investitionen in die Einkommensdiversifizierung²² nahmen in Saarland nach GAK-Berichterstattung im gesamten Beobachtungszeitraum 17 % des förderfähigen Investitionsvolumens und knapp 16 % der Förderfälle ein. Wie im folgenden Abschnitt über Investitionen in die Einkommensdiversifizierung zu sehen ist, ist der Anteil noch höher, wenn der Bereich der Energiegewinnung mit berücksichtigt wird.

Tabelle 6.1: Anteil verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP im Saarland (2000 bis 2006; in Prozent)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Gebäude	100	100	83	93	51	69	66	75
- Rinderställe	40	27	21	44	6	20	26	32
- Schweineställe	1	19	0	0	2	0	2	3
- Sonstige Ställe	0	24	10	19	1	0	4	7
- Gewächshäuser	41	18	10	6	6	33	17	17
- sonst. Gebäude	18	12	43	23	36	17	16	23
Geräte / Maschinen	0	0	0	0	15	10	14	8
Ldw. Pflanzungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Diversifizierung	0	0	17	7	34	21	20	17
Sonstige	0	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100

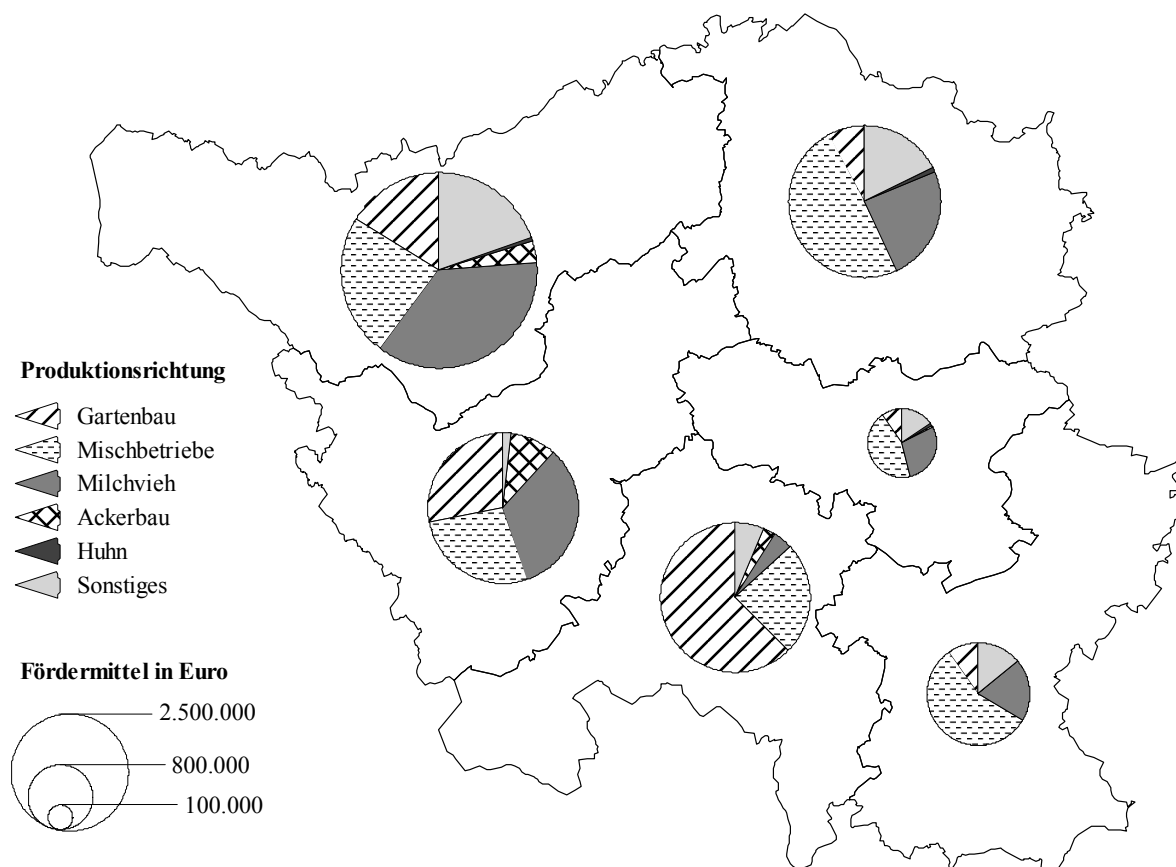
Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

²² Diese umfassen die Bereiche Direktvermarktung und Fremdenverkehr.

Regionale Verteilung

In Abbildung 6.2 wird die Verteilung der Fördermittel zwischen den Landkreisen und verschiedenen Investitionsbereichen dargestellt. Die Ergebnisse einer stärker detaillierten Analyse der Bestimmungsgründe der Verteilung der Fördermittel werden in Kapitel 10.4 präsentiert. Überwiegend spezialisierte Milchviehbetriebe wurden in Merzig-Wadern gefördert. Relativ große Bedeutung hat deren Förderung auch in Saarlouis und in St. Wendel. Wertet man nicht nach Produktionsrichtung sondern nach Investitionsobjekt aus, so zeigt sich, dass vor allem hier viel in Pferdeställe investiert wurde. Merzig-Wadern grenzt im Westen an die Mosel, so dass unter den sonstigen Betrieben und/oder den Gartenbaubetrieben Weinbaubetriebe zu vermuten sind. Der Schwerpunkt der Förderung des Gartenbaus liegt im Regionalverband Saarbrücken.

Abbildung 6.2: Fördermittel nach Produktionsrichtung der geförderten Betriebe in den Landkreisen des Saarlands (2000 bis 2006)



Quelle: Bewilligungsdaten der Landwirtschaftskammer Saarland, eigene Darstellung.

Ansonsten wurden überwiegend Mischbetriebe gefördert. Das gilt vor allem für Regionen mit schwierigen naturräumlichen Bedingungen für die Landwirtschaft, in denen sich die

Nutzung an die jeweiligen Gegebenheiten auf den Flächen anpassen muss, was eine starke Spezialisierung der Betriebe verhindert. Das gilt auch für den nördlichen Saarpfalz-Kreis und das südliche Neunkirchen, die durch ein ausgeprägtes Relief geprägt sind und insgesamt relativ wenig Fördermittel erhalten, da es hier fast keine Betriebe gibt.

Investitionen in die Einkommensdiversifizierung

Investitionen in die Diversifizierung können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden (Deutscher Bundestag, 2002). Zu den diversifizierenden Aktivitäten werden traditionell Direktvermarktung, Urlaub auf dem Bauernhof und ländliche Gastronomie gezählt. In den Jahren 2003 und 2004 wurde bundesweit im Rahmen des AFP verstärkt in die Energieerzeugung (v. a. Biogas- und Photovoltaikanlagen) investiert.

Der Diversifizierung wird insbesondere auf Bundesebene eine hohe politische Bedeutung beigemessen. Dies spiegeln die Förderzahlen von Saarland wider (Tabelle 6.2). In den Jahren 2000 bis 2006 entfielen insgesamt 21 % der Förderfälle sowie 24 % der gesamten förderfähigen Investitionssumme auf diesen Bereich. Die größte Bedeutung hatten dabei sonstige Diversifizierungen, worunter v. a. Investitionen im Bereich Pferdehaltung zählen, mit 10 % aller Förderfälle und 17 % des förderfähigen Investitionsvolumens. Investitionen in die Direktvermarktung hatten einen Anteil von jeweils 3 %, während Investitionen in Photovoltaikanlagen 5 % der Förderfälle sowie 7 % der förderfähigen Investitionssummen ausmachten. Der Anteil der Investitionen in den Fremdenverkehr betrug jeweils 1 %.

Tabelle 6.2: Anzahl der geförderten Investitionen und Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina in der Diversifizierung im Saarland (2000-2006)

Förderbereich	Anzahl der Förderfälle		Höhe des förderfähigen Investitionsvolumens	
	Anzahl	in %	Mio. Euro	in %
Insgesamt	435	100	34	100
davon:				
- Direktvermarktung	14	3	1	3
- Urlaub auf dem Bauernhof	3	1	0	1
- Sonstige Diversifizierung	45	10	6	17
- Photovoltaikanlagen	22	5	2	7

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b), eigene Berechnungen.

Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt

Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen, insbesondere zur Energieeinsparung und Emissionsminderung, können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden. Die Fördertätigkeit im Umweltbereich in Saarland machte in den Jahren 2001 bis 2006 mit 10 % aller Förderfälle und ebenfalls 10 % der förderfähigen Investitionssummen einen nicht unerheblichen Teil der Förderung aus. Allerdings handelt es sich dabei v. a. um Maßnahmen zur Wärme- und Kälte­dämmung in 2002 sowie um Investitionen in Photovoltaikanlagen in den Jahren 2004 bis 2006.

Junglandwirteförderung

Die investive Förderung von Junglandwirten wurde in Saarland über die gesamte Förderperiode von 2000 bis 2006 gewährt. Die Voraussetzungen für die Gewährung eines besonderen Zuschusses für Junglandwirte besagen, dass ein Antragsteller das 40. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und den Betrieb noch nicht länger als fünf Jahre führen darf. Auf dieser Grundlage wurde lediglich in 5 % der Förderfälle mit Großen Investitionen ein Zuschuss für Junglandwirte gewährt.

Fazit

Die AFP-Förderung in Saarland ist im Zeitraum 2000 bis 2006 durch eine Konzentration der Fördermittel auf Gebäude und hier vor allem auf Rinder- und Pferdeställe sowie im Gartenbau gekennzeichnet. Investitionen in die Einkommensdiversifizierung lagen bei 24 % der AFP-Fördermittel. Die Förderung von Investitionen im Umweltbereich betrug 10 % der förderfähigen Investitionsvolumina. Der Anteil der Förderfälle mit Junglandwirteförderung lag bei 1 %.

7 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des AFP ist kein Analyseschwerpunkt dieser Ex-post-Bewertung. Es werden im Folgenden lediglich einige Besonderheiten beschrieben und bewertet, die sich bei der Analyse der zentralen Bewertungsfragen zeigten. Dabei geht es vor allem um die Kommunikation der Fördermöglichkeiten, Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung und Regelungen der Betreuungsförderung.

Kommunikation

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des AFP ist überwiegend gut. Die Betriebsleiterbefragung (n=16 Antworten) bestätigt dies. Zwei der befragten Betriebsleiter waren mit der Informationspraxis zum AFP unzufrieden oder sehr unzufrieden.

Die Fördermaßnahme und -bedingungen sowie die Antragsformalitäten werden in der regionalen und überregionalen Fachpresse veröffentlicht. Auch im Internet wird über das AFP informiert. Relevante Dokumente und Formulare können von der Homepage der Landwirtschaftskammer bezogen werden (<http://www.lwk-saarland.de/111.0.html>), wenngleich nicht die gesamten Förderunterlagen (z.B. Förderantrag, IK) erhältlich sind. Offensichtlich geht man davon aus, dass für die Antragstellung ohnehin ein weiterer Beratungsbedarf und bei größeren baulichen Investition auch ein Betreuungsbedarf besteht.

Förderverfahren und Wartezeit

Das Förderverfahren und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen sind relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich, so dass die Antragsteller in der Regel ohne professionelle Hilfe eine Antragstellung und Abwicklung der Förderung einschließlich Erstellung des Verwendungsnachweises nicht durchführen können. Dennoch bemängelt lediglich ein Viertel der befragten Betriebsleiter den Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung.

Allerdings beurteilt fast die Hälfte der befragten Betriebsleiter die ihrer Meinung nach langen Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung als unbefriedigend oder sogar sehr unbefriedigend.

Betreuung

Bei Investitionsvorhaben mit einem förderungsfähigen baulichen Investitionsvolumen von mehr als 50.000 Euro konnte eine professionelle Maßnahmenbetreuung über das AFP ge-

fördert werden.²³ Die maximal förderfähigen Betreuungskosten waren nach dem Umfang der baulichen Investitionskosten gestaffelt (z.B. max. 3 % oder 10.000 Euro bei einem förderbaren baulichen Volumen von bis zu 250.000 Euro). Damit war die Höhe der Betreuungsgebühren und der Zuschüsse zu den Gebühren praktisch festgelegt. Der nicht durch Zuschuss abgedeckte Teil der Betreuungskosten konnte in die zuwendungsfähigen Aufwendungen einbezogen werden und bei Fremdkapitalaufnahme durch Zinsverbilligung gefördert werden.

Die Betreuungsqualität wird von den befragten Landwirten überwiegend positiv beurteilt; Nur zwei der befragten Betriebsleiter waren mit der Betreuungsqualität nicht zufrieden. Die Beratungsqualität im Zusammenhang mit der geförderten Investition wird von den Betriebsleitern von einem Viertel der Betriebsleiter negativ beurteilt.

²³ Es wird häufig argumentiert, dass die Betreuung zu einer deutlichen Kosteneinsparung auf der Verwaltungsebene führen würde, weil die Förderanträge professionell vorbereitet, der Baufortschritt beaufsichtigt und die Zahlungsabwicklung und Rechnungslegung reibungslos abgewickelt würden.

8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006

Die einzelbetrieblichen und strukturellen Wirkungen des AFP, die in den folgenden zwei Kapiteln 9 und 10 präsentiert werden, müssen vor dem Hintergrund der agrarpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklung bewertet werden. Neben dem Weltmarkt werden die Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Produktion stark durch politische Regelungen beeinflusst. Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten Änderungen in diesem Bereich in den Jahren 2000 bis 2006 beschrieben und auch ihre Auswirkungen, soweit bekannt, diskutiert werden.

8.1 Agrarpolitische Rahmenbedingungen

Reform der Direktzahlungen

Vor dem Hintergrund der WTO-Verhandlungen wurden die sog. Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarreform im Jahr 2003 gefasst. Die Reform der GAP wurde 2004 in Deutschland in nationales Recht umgesetzt. Die zentralen Elemente der Reform sind (a) die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, (b) die Bindung der Direktzahlungen an Kriterien des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens- und Futtermittelsicherheit (Cross Compliance) und (c) die Modulation, d. h. die Verwendung eines einbehaltenen Teils der Direktzahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes (BMVEL, 2005).

Insbesondere die Entkopplung der Prämien von der Produktion führt erstens zu einer Verschlechterung der relativen Vorzüglichkeit der Rinderhaltung und zweitens – wegen der mittelfristigen Umverteilung der entsprechenden Prämien auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche des Bundeslandes – auch zu einem Einkommensverlust der Betriebe mit überdurchschnittlichen Prämienvolumina je Hektar Landfläche. Im Gegensatz zu den zunächst beim Betrieb verbleibenden Tierprämien werden die Prämien betroffener Ackerkulturen sofort auf die Fläche umgelegt. Mit Blick auf das Grünland ist auch hier wieder insbesondere die Rinderhaltung durch negative Einkommenswirkungen betroffen. Die GAP-Reform bedeutet also einen Verlust an relativer Vorzüglichkeit anderer Formen der Rindfleischproduktion gegenüber der Milchproduktion.

National wurden die Milchmarktregelungen dahin weiter entwickelt, dass ab dem 1. April 2000 der zwischenbetriebliche Handel von Milchquoten nur noch über regionale Verkaufsstellen (Börsen) möglich war. Das Ziel war hauptsächlich, die Quotenkosten für die wachstumswilligen Milchproduzenten zu reduzieren.

Erneuerbare Energien

Die Produktion von erneuerbaren Energien sowie der Anbau von diesbezüglichen Rohstoffen hat sich vor allem seit 2004 durch die deutlich angehobenen Vergütungssätze des novellierten Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) bei vielen Betrieben zu einem wichtigen Einkommensstandbein entwickelt. Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit des Faktors Boden steht die Rohstoffproduktion für die Energieerzeugung in direkter Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion. Die Landwirtschaft kann somit von der staatlichen Förderung durch das EEG und den weltweit steigenden Rohölpreisen doppelt profitieren: zum einen eröffnen sich ihr durch das Überschreiten der Rentabilitätsschwelle von Bioenergie neue Produktionsbereiche in der Rohstoffproduktion und -weiterverarbeitung, zum anderen steigen weltweit die Preise für Nahrungsmittel (Isermeyer und Zimmer, 2006). Andererseits verteuert sich die Produktion besonders in flächen- und vorleistungsintensiven traditionellen Produktionsrichtungen, wie der Milchproduktion und der Tiermast, deutlich.

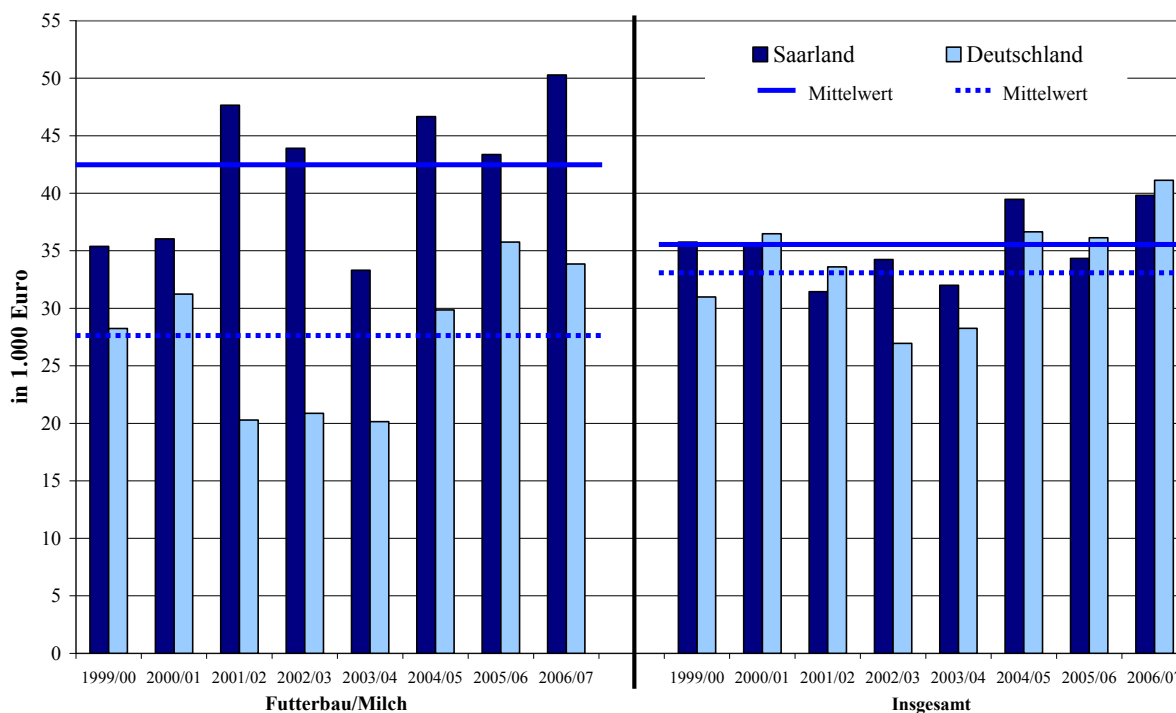
8.2 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Entwicklung des Betriebserfolges

Das Gewinnniveau und die Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe im Saarland und in Deutschland zeigen im Durchschnitt in den Produktionsrichtungen Milch und Ackerbau deutliche Unterschiede (Abbildung 8.1). Die Gewinne der Milchviehbetriebe im Saarland lagen im Mittel der Jahre mit durchschnittlich 42.076 Euro deutlich über den deutschen Vergleichsbetrieben mit durchschnittlich 27.530 Euro. Die sonstigen Produktionsschwerpunkte sind nur schlecht vergleichbar, weil die Anzahl an Betrieben im Saarland für einen aussagekräftigen Vergleich zu gering ist. Wenn man die im Haupterwerb wirtschaftenden Testbetriebe insgesamt vergleicht, dann liegen die Betriebe im Saarland mit durchschnittlich 35.315 Euro Jahresgewinn leicht über dem Durchschnittsgewinn der Haupterwerbsbetriebe in Deutschland. Bei allen Vergleichsgruppen konnte ab dem Wirtschaftsjahr 2003/04 eine Verbesserung der jährlichen Durchschnittsgewinne erzielt werden.

Die vergleichsweise hohen durchschnittlichen Gewinne der saarländischen Futterbau-/Milchbetriebe im gesamtdeutschen Vergleich der Haupterwerbsbetriebe resultieren vor allem aus der relativ günstigen durchschnittlichen Betriebsgröße. Lediglich die Haupterwerbsbetriebe in einigen ostdeutschen Ländern haben demgegenüber noch strukturelle Vorteile (BMELV, versch. Jgg.a).

Abbildung 8.1: Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe nach Produktionsrichtungen im Saarland und Deutschland (WJ 1999/00 - 2006/07)²⁴



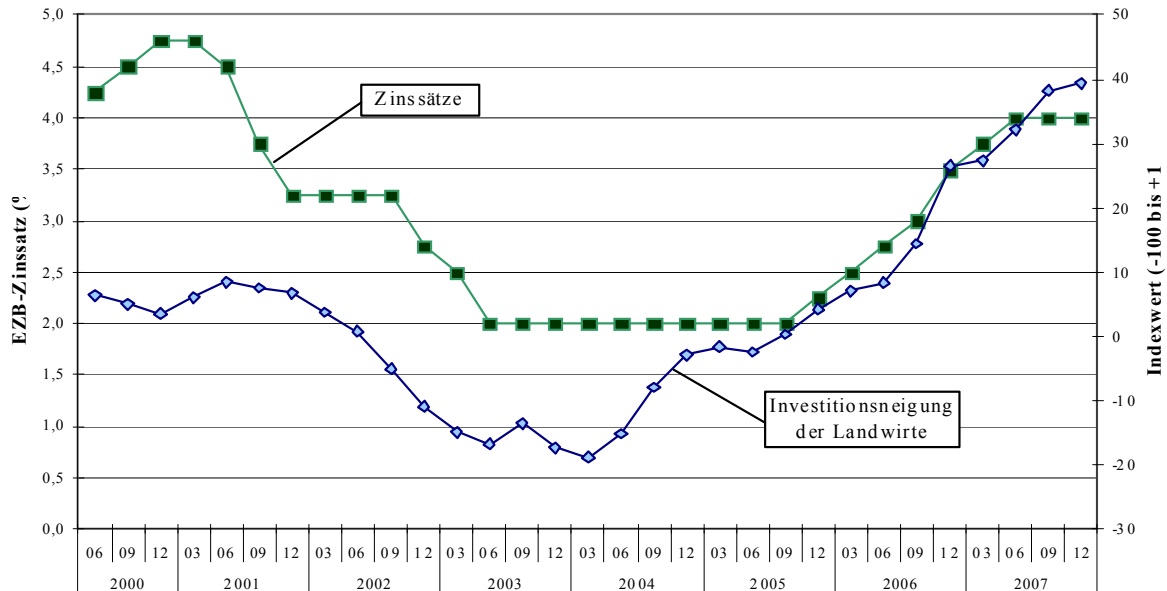
Quelle: BMELV, Ergebnisse der Testbetriebe, versch. Jgg.

Investitionsneigung und -tätigkeit der Landwirte

Das Investitionsklima der landwirtschaftlichen Betriebe wird zum einen von langfristigen Entwicklungstendenzen der Agrarmärkte und der Volkswirtschaft insgesamt und zum anderen auch von kurzfristigen konjunkturellen und politischen Ereignissen bestimmt (z. B. BSE-Krise, Schweinepest, MKS). Diese Einflüsse spielen zusammen, wenn die Stimmungen und Zukunftserwartungen der Landwirte erfasst werden, die wiederum als Investitionsindikator interpretierbar sind. Die Entwicklung der Einschätzung der Landwirte mit Blick auf ihre aktuelle wirtschaftliche Lage und die wirtschaftlichen Zukunftserwartungen wird durch das Konjunkturbarometer Agrar (DBV, 2007b) abgebildet. Es zeigt, dass die Einschätzungen der Landwirte im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen unterlagen und insbesondere von 2002 bis 2005 ein negatives Stimmungsbild vorherrschte (Abbildung 8.2). Seitdem steigt der Index beständig an, was weitgehend einem Spiegelbild der Produktpreisentwicklung auf wichtigen Agrarmärkten entspricht.

²⁴ Durch die Umstellung der Betriebssystematik auf die EU-Normen sind die Werte für die Betriebsgruppen ab 2001/02 mit denen davor nur bedingt vergleichbar. Erst ab 2001/02 wurden die Milch produzierenden Betriebe von den anderen Futterbaubetrieben getrennt erfasst.

Abbildung 8.2: Die Entwicklung des Konjunkturbarometers Agrar, und des EZB-Zinssatzes für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (2000 bis 2007)



Quelle: Deutscher Bauernverband (2007), Deutsche Bundesbank (2007).

Diese Kurve der Investitionsneigung schlägt sich auch in der tatsächlichen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe nieder, die seit 2004 wieder steigende Bruttoinvestitionen verzeichnen (vgl. Daten des Testbetriebsnetzes, BMELV, versch. Jgg.a).

Zinsentwicklung am Kapitalmarkt

Die Kurve der Investitionsneigung korrespondiert im Betrachtungszeitraum nur sehr begrenzt mit der in Abbildung 8.2 dargestellten Zinsentwicklung (Deutsche Bundesbank, 2007). Der Zinssatz der Europäischen Zentralbank (EZB) für Hauptrefinanzierungsgeschäfte hat sich seit 2000 zwischen 4,75 und 2,0 Prozentpunkten bewegt. Die Kapitalkosten der Landwirte für Neukredite dürften sich, wenngleich auf einem anderen Niveau, ähnlich entwickelt haben. Bei niedrigen Zinsen müssten die Investitionen wieder zunehmen und bei steigenden Zinsen wieder zurückgehen. Tatsächlich scheint die Liquidität der Betriebe eine wesentlich stärkere Rolle zu spielen als die Kapitalkosten. Gleichzeitig steht diesen zeitlich variablen Kapitalkosten und sich stark ändernden Investitionsneigungen der Landwirte eine fast vollkommen unelastische Kapitalsubventionierung durch die Investitionsförderung gegenüber. Dies bedeutet, dass das AFP kaum auf Marktsignale reagiert.

Fazit

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Betriebe weisen im Betrachtungszeitraum deutliche Unterschiede auf, die für die strukturelle und erfolgswirtschaftliche Lage der Betriebe von erheblicher Bedeutung waren. Insbesondere bei Vorher-Nachher-Vergleichen sind daher diese Schwankungen bei der Ergebnisinterpretation zu berücksichtigen.

9 Kapitelspezifische Fragen der Kommission

9.1 Fragenübergreifende Wirkungen

Die Messung oder Abschätzung der originären Wirkungen von staatlichen Fördermaßnahmen leidet unter zahlreichen praktischen Schwierigkeiten:

- Die Maßnahmen werden nicht unter „Laborbedingungen“ durchgeführt, weshalb Mit-Ohne-Vergleiche erheblich erschwert bzw. empirisch sogar unmöglich sind. Als Alternative könnten Modellbetrachtungen herangezogen werden.
- Maßnahmen, die ihre Wirkungen erst mittel- bis langfristig entfalten, erschweren die Wirkungsmessungen durch den zunehmenden Einfluss intervenierender Variablen im Zeitablauf. Kurzfristige Betrachtungen sind hingegen nur wenig aufschlussreich.
- Die Beschränkung der Betrachtung auf die geförderten Fälle und deren Vergleich mit sogenannten „nicht geförderten Fällen“ blendet die Interaktionen zwischen den Betrieben aus.
- Die Beschränkung der Betrachtung auf den Agrarsektor vernachlässigt die Wirkungen, die sich aus Konkurrenz- und Kooperationsbeziehungen mit anderen Wirtschaftsbereichen ergeben. Besonders zu nennen sind hier Verdrängungs- und Synergieeffekte.

Weil die Isolierung von Netto-Fördereffekten mit zahlreichen praktischen Problemen verbunden ist, bleibt die Messung der Förderwirkungen vielfach auf der Ebene der Bruttoeffekte stehen, wobei diese Wirkungen um Einschätzungen zu weiteren indirekten Effekten ergänzt werden. Die wesentlichen indirekten Effekte, die teils beabsichtigt und teils kontraproduktiv wirken, werden im Folgenden (Kapitel 9.1.1 bis 9.1.3) kurz im Hinblick auf das AFP erläutert. Anschließend (Kapitel 9.1.4) werden noch wesentliche Investitionshemmnisse aus Sicht der Betriebsleiter dargestellt, da diese für die Einordnung der nachfolgend analysierten Wirkungsbereiche und die Bewertung der jeweiligen Analyseergebnisse wichtig sind.

9.1.1 Mitnahmeeffekte

„Mitnahmeeffekte sind dadurch gekennzeichnet, dass zwar eine Aktivität gefördert und durchgeführt wurde, diese aber auch ohne Förderung stattgefunden hätte“ (Toepel, 2000, S. 399). Die Quantifizierung der Mitnahmeeffekte ist daher eine notwendige Voraussetzung, um Aussagen über die Wirksamkeit einer Maßnahme treffen zu können. Dass die Erfassung von Mitnahmeeffekten in der Evaluationspraxis bisher nur eine unbedeutende Rolle spielt, liegt auch daran, dass keine leicht operationalisierbaren Methoden zur verlässlichen Quantifizierung von Mitnahmeeffekten existieren.

Für die Evaluation der Agrarinvestitionsförderung wurden schon im Rahmen der aktualisierten Zwischenbewertung Landwirte zu ihren Handlungsoptionen ohne Förderung befragt (Margarian et al., 2005). Diese Vorgehensweise wurde bspw. auch bei der Evaluation der SAPARD-Maßnahmen verwendet (Kvistgaard, 2008). Mit dieser Methode sind allerdings eine Reihe von Problemen verbunden:

- Der Mitnahmeeffekt der Investitionsförderung müsste idealerweise vor der Durchführung der Maßnahme erfasst werden. Bei einer nachträglichen Überprüfung liegen dem Landwirt bereits umfangreiche Informationen über den Erfolg oder Misserfolg der Investitionsmaßnahme vor, so dass die rückblickende Einschätzung des Investitionsverhaltens vom tatsächlichen Investitionserfolg geprägt ist.
 - Bei einer problemlosen Umsetzung der Investition und einer auf die Investition zurückzuführende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, wird der Landwirt davon ausgehen, dass er keine Förderung in Anspruch hätte nehmen müssen (Überschätzung des Mitnahmeeffektes).
 - In Gegensatz dazu würde eine Investition, die in ihrem Ablauf und Ergebnis vom Landwirt als problematisch bewertet wird, zu der Einschätzung führen, dass die Investition ohne Förderung nicht hätte durchgeführt werden können (Unterschätzung des Mitnahmeeffektes).
- Durch strategisches Antworten der Landwirte kann es zu einer Verzerrung kommen, deren Richtung nicht bekannt ist (ZUMA, 2008):
 - Einerseits könnten die befragten Landwirte - um zum Erhalt der Fördermöglichkeiten beizutragen – antworten, dass sie ohne die Förderung nicht hätten investieren können, was zu einer Unterschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.
 - Andererseits hat ein Teil der Landwirte möglicherweise daran Interesse, dass die Förderung eingestellt wird, da Investitionen von Berufskollegen Konkurrenzsituationen (Milchquote, Flächen) schaffen. Diese Landwirte werden antworten, dass sie auch ohne die Förderung investiert hätten, was zu einer Überschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.

Da grundsätzlich jede der genannten Varianten oder sogar eine Kombination möglich ist, werden die Antworten mangels zusätzlicher einschlägiger Informationen ohne weitere Interpretation dargestellt.

Die Befragung der Betriebsleiter im Saarland im Frühjahr 2007, an der lediglich 16 Landwirte teilgenommen haben, ist aufgrund der geringen Fallzahl nur wenig aussagekräftig. Die Antworten von elf Betriebsleitern auf die Frage nach dem Verhalten ohne AFP hat ergeben, dass in drei Fällen (27 %) ohne AFP im gleichen Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre, davon in einem Fall jedoch „später“ oder „in mehreren Schritten“. In weiteren drei Fällen hätten die Betriebsleiter nicht oder in einem anderen Bereich investiert. Folglich wären im strengen Sinn zumindest bei zwei Fällen ausschließlich Mitnah-

meeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei dem Betrieb, bei dem das AFP lediglich einen Vorzieheffekt bewirkte, ebenfalls ein Großteil des Bruttoeffektes als Mitnahmeeffekt verbucht werden.

Berücksichtigt man das genannte strategische Verhalten der Befragten und die auch bei einem reinen Vorzieheffekt enthaltenen Anteile an Mitnahmeeffekten, kann festgehalten werden, dass die Bruttowirkungen der AFP-Förderung bei den untersuchten Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von über 100.000 Euro zwischen 20 und 50 % Mitnahmeeffekte beinhalten. Diese dürften bei kleineren Investitionen noch über dieser Spanne liegen und bei sehr großen Investitionen darunter. Diese Zahlen bestätigen sich durch den Vergleich mit den anderen Bundesländern, wo Mitnahmeeffekte in ähnlicher Größenordnung bei deutlich besseren Datensätzen festgestellt wurden.

9.1.2 Überwälzungseffekte

Wenn Fördermittel nicht bzw. nicht im vollen Umfang den eigentlichen Adressaten erreichen, sondern an andere Akteure oder Sektoren weitergegeben werden, liegen Überwälzungseffekte vor.²⁵ Ursachen für die Überwälzung können einerseits nachfrageinduzierte Preiserhöhungen sein, andererseits aber auch strategisches Verhalten von Herstellern und Händlern.

Insbesondere bei der Maschinenförderung wird von Beratern vielfach die Meinung vertreten, dass Hersteller und Händler von Landmaschinen durch eine Erhöhung der Preise geförderter Maschinen und Geräte einen Teil der Fördermittel abschöpfen. Entsprechende Aussagen wurden bspw. wiederholt in den Beraterworkshops der Aktualisierungsevaluation getroffen (Dirksmeyer et al., 2006). Aufgrund der geringen Relevanz der Listenpreise und der fehlenden Auskunftsbereitschaft der Händler konnten keine Daten zur Entwicklung von Verkaufspreisen für die geförderten Landmaschinen ermittelt werden. Aus Gesprächen mit zahlreichen Landmaschinenhändlern und Landwirten geht jedoch hervor, dass die Konkurrenz zwischen Händlern zu groß ist, um auf dieser Ebene Preisaufschläge einstreichen zu können.

Bei Biogasanlagen setzt das EEG den entscheidenden Rahmen für eine Investition (siehe Materialband). Aus der schriftlichen Betriebsleiterbefragung der FAL (2007) ergibt sich, dass nur rund 20 % der antwortenden Betriebe ohne AFP-Förderung nicht in eine Biogas-

²⁵ Ein klassisches Beispiel von Überwälzungseffekten in der Landwirtschaft sind die durch die Milchmarktpolitik verursachten Quotenpreise und die induzierten höheren Pachtpreise. Ein Teil der für die Milchviehbetriebe vorgesehenen Subventionen kommt dadurch den nicht mehr in der Landwirtschaft tätigen Quoten- und Grundeigentümern („Sofa-Melkern“) zugute.

anlage investiert hätten. Zwar ist eine Überwälzung der Förderung bei Pachtpreisen und Substratkosten auf regionaler Ebene wahrscheinlich, Ergebnisse von einschlägigen empirischen Untersuchungen liegen jedoch bislang nicht vor. Dass ein Teil von Fördermitteln mit Produktionsanreiz den Besitzern des Bodens zukommt, gilt darüber hinaus generell.

9.1.3 Verdrängungseffekte

Subventionsbedingte Verdrängungseffekte ergeben sich, wenn die geförderten neuen Kapazitäten bereits bestehende verdrängen und dadurch der Nettofördereffekt verringert wird. Verdrängungseffekte zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben werden in Kapitel 10 zur Agrarstruktur mit behandelt. An dieser Stelle wird das Beispiel der Förderung von sogenannten Öko-Maschinen²⁶ angeführt, deren Ziel die Verringerung von Umweltproblemen ist: Die Förderung verbilligt die Anschaffung von derartigen Maschinen und Geräten. Auch einige Betriebe, die vorher aus Kostengründen auf die Leistung von Lohnunternehmern zurückgegriffen haben, werden nun allein oder gemeinsam mit weiteren Betrieben in förderfähige Maschinen investieren. Wenn die volle Auslastung dieser Maschinen auf den eigenen Flächen nicht gegeben ist, können diese Betriebe in direkte Konkurrenz zu Lohnunternehmern treten und den Einsatz ihrer Maschinen und Geräte als Dienstleistung anbieten. Die Maschinenförderung kann somit zu einer Verdrängung von Lohnunternehmen oder auch anderen Landwirten, die vergleichbare Dienstleistungen anbieten, führen. Es ist aber davon auszugehen, dass nur bei hoher Konzentration der Förderung eine Verdrängung in nennenswertem Umfang stattfindet bzw. messbar ist. Beispielsweise hat in Niedersachsen, wo im Vergleich zu allen anderen Bundesländern die Anzahl der geförderten Maschinen und Geräten im Betrachtungszeitraum am höchsten war, nur ein geringer Anteil der Betriebe (max. 5,0 - 6,5 % in einzelnen Landkreisen) an allen landwirtschaftlichen Betrieben die Maschinenförderung in Anspruch genommen. Hinzu kommt, dass nach Aussagen des Saarlandes hier Aussaat, Düngerausbringung und Pflanzenschutz nur selten durch Lohnunternehmen vorgenommen werden und die Ökotechnik in erster Linie die konventionelle Technik ersetzen soll

9.1.4 Investitionshemmnisse

Die Agrarinvestitionsförderung bewirkt eine Verbilligung des Kapitals und damit eine relative Besserstellung des Kapitals im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren. Inwieweit diese Kapitalverbilligung aus einzelbetrieblicher Sicht notwendig und im Hinblick auf die zentralen Entwicklungsprobleme im Saarland relevant ist, kann anhand der

²⁶ Zu nennen sind vor allem Mulchsaatgeräte, Pflanzenschutzspritzen und Gülleausbringungsgeräte.

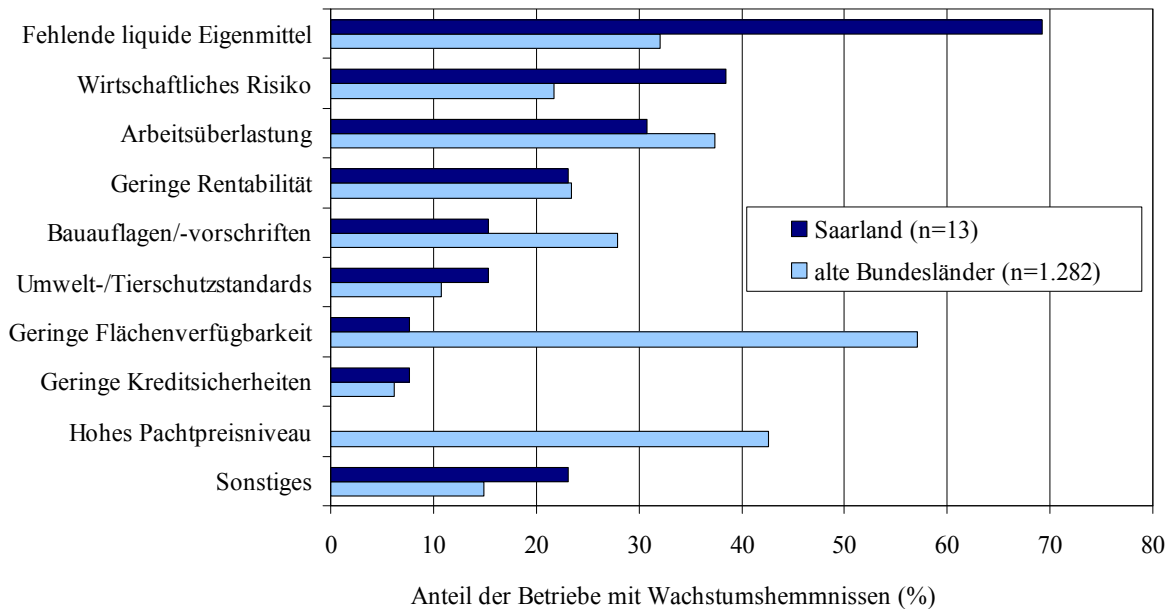
Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung (n=16) beantwortet werden. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Betriebsleiter die tatsächliche Situation zum Zeitpunkt der anstehenden Investitionen in Abhängigkeit von der späteren Investitionswirkung wiedergeben.

Auf die Frage, ob die Bereitstellung von Sicherheiten bei der Finanzierung der mit AFP geförderten Investitionen ein Problem gewesen sei, hat lediglich ein saarländischer Betriebsleiter mit „Ja“ geantwortet. Allerdings hat die Aussicht auf eine AFP-Förderung in der Hälfte der Fälle die Kreditfinanzierung durch die Bank positiv beeinflusst. Bei künftigen größeren Investitionen (mehr als 100.000 Euro), die von fünf der befragten 16 Betriebsleiter innerhalb der kommenden fünf Jahr geplant sind, erwarten drei Betriebsleiter Schwierigkeiten bei der Finanzierung.

Da möglicherweise die Finanzierung von Investitionen für viele Betriebe nicht das zentrale Entwicklungshemmnis darstellt, wurden die Betriebsleiter nach den wesentlichen Hemmnissen für Wachstumsinvestitionen befragt (maximal drei Nennungen waren möglich). Von den sieben Betriebsleitern (44 %) im Saarland, die gerne stärker wachsen würden als sie es tatsächlich tun, werden als zentrales Wachstumshemmnis am häufigsten (69 % der Fälle) fehlende liquiden Mittel genannt (Abbildung 9.1). Auch das als hoch eingeschätzte wirtschaftliche Risiko sowie die Arbeitsüberlastung werden in vielen Fällen als Wachstumshemmnis angesehen. Die Struktur der Investitionshemmnisse entspricht nicht dem Durchschnitt der anderen Länder in Westdeutschland, wo insbesondere die geringe Flächenverfügbarkeit und hohe Pachtpreise wesentliche Investitionshemmnisse darstellen.

Die für die saarländischen Betriebe bestehenden Hemmnisse können durch eine adäquate Investitionsförderung teilweise angegangen werden. Insbesondere bei fehlenden liquiden Mitteln kann die Investitionsförderung in begrenztem Umfang dazu beitragen, die Situation der betroffenen Betriebe direkt zu verbessern. Geringe Kreditsicherheiten, die die Finanzmittelbeschaffung erheblich einschränken können und die auch durch das AFP angegangen werden könnten, sind dagegen von geringerer Bedeutung.

Abbildung 9.1: Wesentliche Wachstumshemmnisse aus Sicht der befragten Betriebsleiter im Saarland und den alten Bundesländern



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung (2007).

Zur Überwindung der für viele Familienbetriebe typischen Arbeitsüberlastung wäre häufig eine andere Arbeitsorganisation (z. B. stärkere Auslagerung von Arbeiten) oder die Beschäftigung einer Fremdarbeitskraft notwendig. Vielfach wäre ein Wachstumssprung erforderlich, um eine zusätzliche Arbeitskraft Gewinn bringend einsetzen zu können.

9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen

Im Folgenden werden wesentliche Wirkungsbereiche auf der Ebene der Einzelbetriebe genauer analysiert. Dabei werden die bereits in Kapitel 3 dargestellten Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 2000a) zugrunde gelegt. Diese Kriterien und Indikatoren werden verwendet, sofern die Datenbasis es zulässt. Herangezogen und gegenübergestellt werden die Auswertungen der Betriebsleiterbefragung sowie Daten der Investitionskonzepte, der Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung und des Testbetriebsnetzes. Da die Datenbasis im Saarland sehr klein ist, wird auf differenzierte Darstellungen verzichtet und in vielen Fällen auf Ergebnisse aus anderen Ländern Bezug genommen.

9.2.1 Wirkung auf das Einkommen

Die Einkommensverbesserung der geförderten Betriebe im Zuge der strukturellen Weiterentwicklung ist eines der zentralen Ziele der investiven Förderung (siehe Kapitel 3, Bewertungsfragen). Über zwei Drittel der befragten Betriebsleiter (n=16), davon der Großteil mit Investitionen in die Rinder- und Pferdehaltung (n=8), sehen eine positive oder sehr positive Entwicklung des Einkommens als Folge der geförderten Investitionen. Von einer Verschlechterung des Einkommens geht keiner der befragten Betriebsleiter aus.

Im Vergleich zur Situation vor Inbetriebnahme der geförderten der Investition steigt der Anteil der im Hinblick auf das Einkommen zufriedenen oder sehr zufriedenen Betriebsleiter um 38 %-Punkte (sechs Fälle) auf insgesamt 69 % (elf Fälle) nach deren Inbetriebnahme an. Der Anteil der mit der Einkommenssituation unzufriedenen oder sehr unzufriedenen Betriebsleiter geht von 31 % (drei Fälle) vor der Investition auf 6 % (ein Fall) nachher zurück.

Diese Einschätzungen der Betriebsleiter sind qualitativer Art und können aufgrund der unzureichenden Datengrundlage nicht durch quantitative Analysen ergänzt werden (siehe Kapitel 4 zu Daten). Die wesentlichen Probleme sind fehlende Unterlagen in zahlreichen Förderfällen, mangelnde Vergleichbarkeit zwischen „Vorher“ und „Nachher“ sowie mangelhafte Datenqualität in wesentlichen Bereichen (z.B. Struktur-, Bilanz- und Erfolgskennzahlen). Eine Differenzierung der Betriebe nach Produktionsbereichen ist auf dieser Datengrundlage erst recht nicht möglich, so dass eine Auswertung lediglich Fallbeispielcharakter besitzt und keine verallgemeinerbaren Erkenntnisse zulässt.

Im Durchschnitt der Betriebe ging das ordentliche Ergebnis der im Zeitraum 2000 bis 2002 bewilligten Betriebe geförderte von durchschnittlich rund 56.000 Euro im Ausgangsjahr um knapp 5 % auf 53.700 Euro im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2003/04 und 2004/05 zurück (n=21). Die Betriebe konnten aufgrund fehlender Umsatzzahlen nur in wenigen Fällen auf Produktionsschwerpunkte zugeordnet werden. Da Angaben zum Umfang der Arbeitskräfte in der Auflagenbuchführung nur wenigen Fällen (n=7) vorhanden waren, können keine Auswertungen zum personenbezogenen Einkommen vorgenommen werden.

9.2.2 Rationalisierung

Rationalisierung bedeutet eine effektivere Verwendung der eingesetzten Produktionsfaktoren. Die Auswertungen Betriebsleiterbefragungen ergeben, dass die Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen deutlich ansteigt. So geben

zwölf von insgesamt 13 der im Saarland befragten Betriebsleiter an, als Folge der mit AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben.

Der Vorher-Nachher-Vergleich auf der Grundlage der Betriebsverbesserungspläne/Investitionskonzepte und der Jahresabschlüsse lässt aufgrund der meistens fehlenden Angaben zur Entwicklung der Faktorentwicklung (insbesondere der Voll-AK, der Milchquote und auch der LF) keine sinnvollen Analysen zu.

9.2.3 Produktqualität

Zur Beurteilung der Wirkung des AFP auf die Produktqualität stehen nur Daten aus der Betriebsleiterbefragung zur Verfügung. Keiner der befragten Betriebsleiter betrachtete die Verbesserung der Produktqualität als das Hauptziel der geförderten Investition und ein Viertel der Betriebsleiter sah darin zumindest eines von maximal drei anzugebenden Nebenzielen der geförderten Investition. Aufgrund dieser relativ geringen Bedeutung und der ohnehin schwierigen Erfassung von Produktqualität werden darüber hinaus im Folgenden keine weiteren Analysen (z. B. der Produktpreisentwicklung) durchgeführt.²⁷

In der Betriebsleiterbefragung haben dennoch drei Viertel der antwortenden Betriebsleiter eine Verbesserung der Produktqualität durch die geförderte Investition angegeben. Dies bedeutet, dass auch zahlreiche Betriebsleiter eine Verbesserung der Produktqualität erreichten, ohne dieses Ziel mit der Investition anzusteuern. Daher kann den geförderten Investitionen allgemein eine positive Wirkung auf die Produktqualität zugeschrieben werden. Aufgrund der erheblichen Mitnahmeeffekte (siehe Kapitel 9.1.2) und vielfach auftretender „Kuppel effekte“²⁸ ist auch die Nettowirkung der Förderung auf die Produktqualität erheblich geringer als der Bruttoeffekt der Investition.

9.2.4 Arbeitsbedingungen

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellte für einen Großteil der befragten Betriebsleiter ein Investitionsziel dar. Dabei handelte es sich in 20 % der Fälle um das Hauptziel der geförderten Investitionen und in weiteren 60 % der Fälle um ein Nebenziel.

²⁷ Bereits die Zwischenbewertungen des AFP zeigten, dass die Beurteilung der Produktqualität einer sehr differenzierten Fragestellung bedarf, die jedoch in schriftlichen Befragungen schwer umsetzbar ist (Margarian et al., 2005; Sterner, 2003).

²⁸ Die Produktqualität verbessert sich als Kuppelprodukt der Investition, ohne Investitionsziel zu sein.

Hinsichtlich der Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsbedingungen zeigt sich, dass unabhängig vom Investitionsziel aus Sicht der Betriebsleiter in zwölf von 13 Fällen die Arbeitsbedingungen verbessert werden konnten, davon in sechs Fällen sogar deutlich. Da die Verbesserung in sehr vielen Fällen ein Kuppelprodukt des Hauptzieles der Investition darstellt, ist davon auszugehen, dass die (Netto-) Wirkung der Förderung auf die Arbeitsbedingungen entsprechend niedriger ist (siehe Kapitel 9.1.2). So ist die positive Wirkung im Bereich der Arbeitsbedingungen bei Stallbauinvestitionen in den meisten Fällen direkt mit Rationalisierungsinvestitionen verbunden, die bereits aus rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen durchgeführt würden. Diese Ergebnisse bestätigen frühere Analysen (Dirksmeyer et al., 2006, 54-56).

Bei der Beurteilung der Nettofördereffekte ist zu berücksichtigen, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch in den Fällen, in denen ohne Förderung „kleiner“ oder „billiger“ gebaut worden wäre, vermutlich größere Einschränkungen erfahren hätte. Die Mitnahmeeffekte im Hinblick auf dieses Ziel sind daher vermutlich geringer und die Entwicklung der Arbeitsbedingungen könnte vergleichsweise sensibel auf eine Änderung der Investitionsförderung reagieren.

9.3 Diversifizierung

In diesem Teil der AFP-Bewertung wird untersucht, in welchem Ausmaß Investitionen in betriebsnahe außerlandwirtschaftliche Aktivitäten²⁹ dazu beigetragen haben, das Einkommen der Betriebsleiterfamilien zu erhöhen. Da Diversifizierungsinvestitionen generell sehr heterogen sind, ist die Konzentration auf eine vergleichsweise homogene Teilgruppe sinnvoller, als sämtliche Bereiche nur oberflächlich zu betrachten. Investitionen in die Direktvermarktung wurden als Beispiel für die Analyse gewählt, da deutschlandweit von den klassischen Bereichen der Diversifizierung zwischen 2000 und 2006 in der Direktvermarktung am meisten Investitionen gefördert wurden. Dies gilt zwar nicht für das Saarland, dennoch hat die Direktvermarktung eine nicht unerhebliche Bedeutung. Sie umfasst einen Anteil von knapp 17 % der Förderfälle und 12 % der förderfähigen Investitionsvolumina der geförderten Investitionen in die Diversifizierung (siehe Tabelle 9.1).

²⁹ Die Einkommensdiversifizierung umfasst hier Direktvermarktung, Fremdenverkehr und sonstige Investitionen in die Diversifizierung. Investitionen in gastronomische Einrichtungen konnten nicht separat erfasst werden, da sie in der Variablenliste nicht gesondert geführt werden.

Tabelle 9.1: Umfang der Diversifizierungsförderung mit AFP im Saarland und in Deutschland (2000 bis 2006)

	Zuwendungsempfänger		Förderfähige Investitionssumme (Mio. Euro)	
	Saarland	Deutschland	Saarland	Deutschland
	Anzahl		in Mio. Euro	
2000 - 2006 insgesamt	84	5228	9,3	851
Durchschnitt pro Jahr	12	747	1,3	122
davon	in %		in %	
Direktvermarktung	16,7	26,4	11,7	19,2
Fremdenverkehr	3,6	16,7	2,1	20,1
Photovoltaik	26,2	31,6	25,5	25,9
Biogas	0,0	13,9	0,0	24,4
Sonstige Diversifizierung	53,6	11,3	60,7	10,4

Quelle: GAK-Berichterstattung (BMELV, versch. Jgg.b).

Trotz der Konzentration der Analyse auf die Direktvermarktung verbleiben insbesondere bezüglich der Auswertung von Sekundärdaten zahlreiche Schwierigkeiten. So ist die Nutzung von Förderdaten aufgrund von inhaltlichen und datentechnischen Problemen wenig sinnvoll (für eine ausführliche Darstellung der Probleme bei der Nutzung der BVP/IK und Auflagenbuchführung für die Bewertung der Diversifizierung siehe Materialband). Daher basiert die Analyse im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragung in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz (n = 199). Diese Länder wurden aufgrund der dortigen Bedeutung der Direktvermarktung gewählt. Da eine Vollerhebung³⁰ bei den in diesen Bundesländern geförderten Betrieben durchgeführt wurde, sind die Länder Rheinland-Pfalz (n = 69) und Bayern (n = 51) am stärksten in der Stichprobe vertreten, Niedersachsen am wenigsten (n = 18).

In gut der Hälfte der Förderfälle in der Direktvermarktung wurden Räumlichkeiten für den Direktabsatz (32 % der Betriebe) gebaut. Weitere wichtige geförderte Investitionen waren die Schaffung von Lagerhallen und –räumen (30 %), von Kühlräumen und –lagern (26 %) und von Arbeitshallen und –räumen (19 %). Durch den Befragungsschwerpunkt in Rheinland-Pfalz und Bayern wurden auch viele Weinkeller (22 %) und die zugehörige Technik (19 %) gefördert. Die geförderten Investitionen dienten in fast der Hälfte der Fälle dem Absatz von Flaschenwein (46 %). Weitere Schwerpunkte waren Obst und Fleisch und

³⁰ Auswahlkriterien: Förderfähiges Investitionsvolumen größer als 30.000 Euro und Antragsjahr vor dem 31.12.2003.

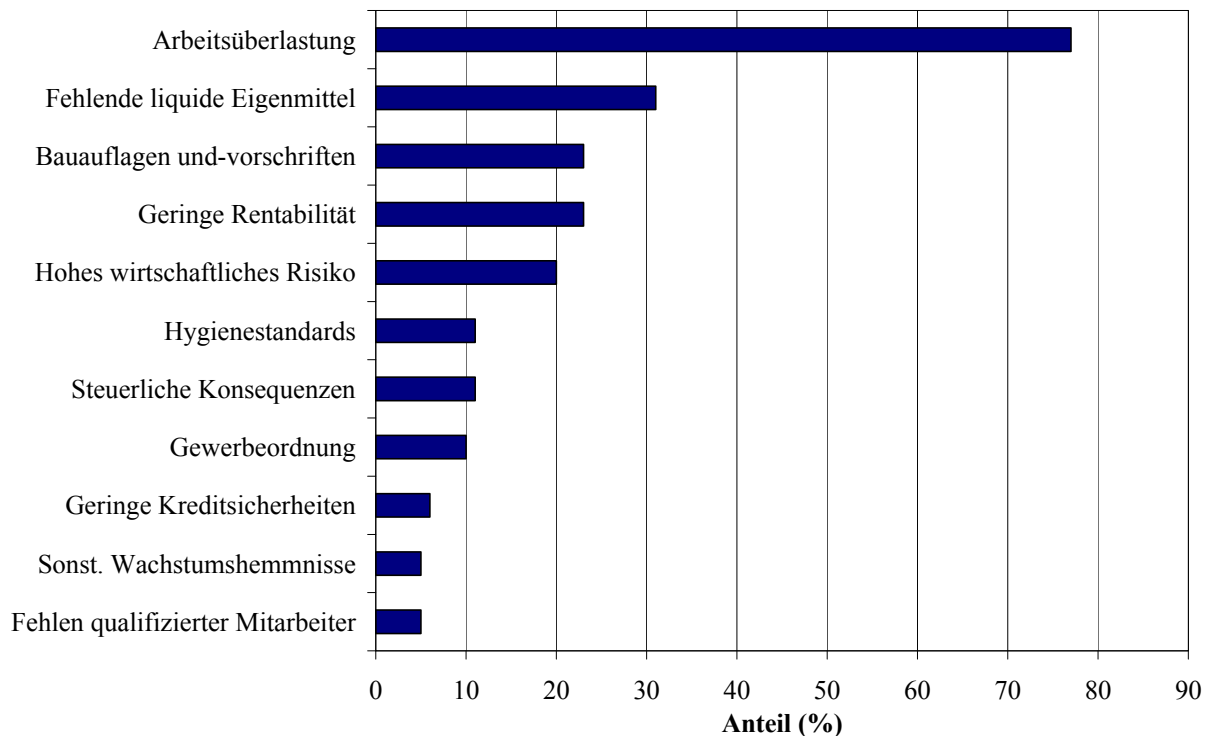
Wurst (jeweils 17 %). Alle anderen Bereiche hatten einen Anteil von um 10 %, wie beispielsweise Kartoffeln, Spargel, Gemüse, oder auch deutlich weniger.

Aus Sicht der Betriebsleiter wurden mit den geförderten Investitionen überwiegend positive Wirkungen erzielt. Hervorzuheben sind die deutlich positiv empfundenen Effekte auf das Betriebswachstum, die Arbeitsproduktivität, die Produktqualität und das Einkommen, die zusammen zu einer Verbesserung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Die Direktvermarktung machte in gut der Hälfte der Fälle über 50 % des Familieneinkommens aus und in etwa einem Viertel der Fälle 26 bis 50 % des Familieneinkommens. Dies zeigt, dass die Direktvermarktung in vielen geförderten Betrieben einen hohen Beitrag zum Familieneinkommen liefert.

Bei der Befragung konnten aber auch deutliche Mitnahmeeffekte identifiziert werden. Ein Anteil von 28 % der befragten Betriebsleiter hätte die Investitionen zum Zeitpunkt ihrer Durchführung auch ohne AFP-Förderung technisch identisch und zeitgleich oder früher und gleich groß oder größer umgesetzt (54 Betriebe). Einen Vorzieheffekt hatte die Förderung bei 29 % der Betriebe (56 Betriebe). Nur 4 % der Betriebe hätten ohne Förderung nicht investiert (acht Betriebe).

Generell würden rund zwei Drittel der Befragten in den untersuchten Bundesländern im Bereich Direktvermarktung gerne stärker wachsen, als dies bisher der Fall ist. Als wichtigsten Grund dafür, dass dieses Wachstum ausbleibt oder erst verzögert stattfindet, nannten über 75 % der Betriebsleiter die Arbeitsüberlastung (siehe Abbildung 9.2). Ein weiteres wichtiges Wachstumshemmnis, das von knapp einem Drittel der Befragten genannt wurde, ist die fehlende Liquidität. Auch die Bauauflagen, die Rentabilität und das Risiko möglicher Investitionen sind relevante Investitionshemmnisse. Das Hauptinvestitionshemmnis, die Arbeitsüberlastung, kann mit der Investitionsförderung im Bereich der Diversifizierung kaum angegangen werden. Damit wird die AFP-Förderung nur in sehr eingeschränktem Umfang in der Lage sein, Investitionen in die Direktvermarktung zu initiieren.

Abbildung 9.2: Investitionshemmnisse für eine weitere Investition in die Diversifizierung (Auswertung über alle untersuchten Bundesländer)



Quelle: Betriebsleiterbefragung in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern; n=132.

Die Wirkungen der durchgeführten Investitionen in die Direktvermarktung werden von den Fördermittelempfängern überwiegend positiv bewertet. Allerdings ist fraglich, ob eine Förderung solcher Investitionen notwendig ist, da nach Angabe der Betriebsleiter fast alle Investitionen auch ohne Förderung getätigt worden wären und somit kaum originäre Fördereffekte bestehen bzw. die Mitnahmeeffekte sehr hoch sind. Dies kann daran liegen, dass entscheidende Investitionshemmnisse durch das AFP nicht oder nur sehr begrenzt abgebaut werden können. Defizite in der Beratung wurden insbesondere zu eher grundsätzlichen Themen der Direktvermarktung artikuliert³¹.

Bei den hier untersuchten Investitionen mit Investitionsvolumina von mehr als 30.000 Euro handelt es sich in den meisten Fällen um Erweiterungsinvestitionen in der Direktvermarktung. Dabei ist davon auszugehen, dass in diesen Betrieben bereits ausrei-

³¹ Im Zusammenhang mit der Investition in die Direktvermarktung nahmen 72 % der Befragten eine Beratung in Anspruch. Gut die Hälfte dieser Betriebsleiter fühlte sich gut oder sogar sehr gut beraten. Deutlich verbesserungsfähig ist die Beratung nach Meinung der Befragten in grundsätzlichen Fragen der Direktvermarktung wie „Marketing/Werbung“, „Wahl von Absatzkanälen“ oder „Marktanalyse“.

chend Erfahrungen vorliegen, um die Rentabilität von geplanten Erweiterungen einschätzen zu können. Für Erweiterungsinvestitionen in der Direktvermarktung sollte daher keine Förderung mehr angeboten werden.

Die Bewertung könnte bei Einstiegsinvestitionen in die Direktvermarktung anders ausfallen, da dann auf Betriebsebene noch keine Erfahrungen mit diesem Betriebszweig vorliegen. Wenn das Ziel besteht, die Einkommensbasis in landwirtschaftlichen Betrieben zu verbreitern, kann es sinnvoll sein, ein Konzept zu entwickeln, das Betriebsleiter zum Einstieg in die Direktvermarktung motiviert und das damit verbundene Risiko verringert. Da sich gezeigt hat, dass die aus der Direktvermarktung resultierende Arbeitsbelastung das größte Hindernis für Investitionen in diesen Bereich darstellt, scheinen im Rahmen eines solchen Konzepts zusätzlich zu Investitionszuschüssen auch Lohnkostenbeihilfen und eventuell auch Sachkostenbeihilfen eine sinnvolle Ergänzung zu sein. Zur Abrundung des Konzepts sollte ein qualitativ hochwertiges Angebot von spezialisierten Beratern bereitgestellt werden. Eine Einstiegsförderung mit diesen Komponenten wird in Nordrhein-Westfalen bereits seit einigen Jahren angeboten (MUNLV, 2006).

9.4 Beschäftigungseffekte

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist zwar kein Hauptziel des AFP, dennoch sind die Beschäftigungseffekte des AFP aufgrund der Zielsetzungen des Gesamtprogramms EPLR zur Entwicklung der ländlichen Räume und der gegenwärtig hohen Gesamtarbeitslosigkeit in Deutschland relevant.

9.4.1 Bruttoeffekte bei den geförderten Betrieben

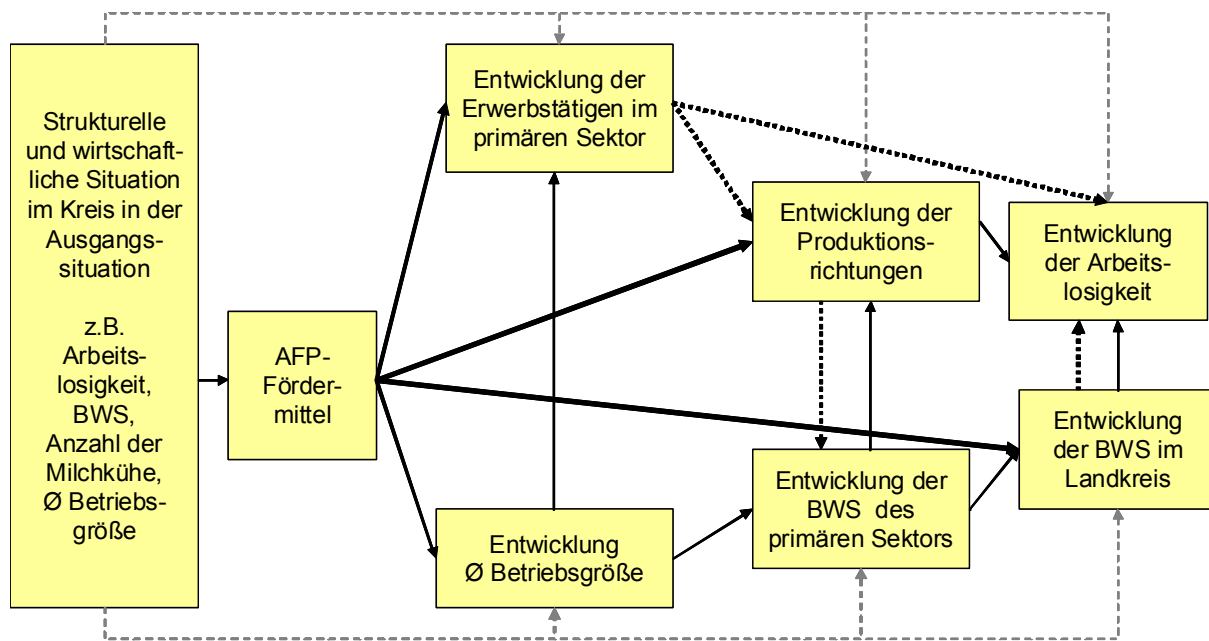
Grundsätzlich ist bei Rationalisierungsinvestitionen, um die es sich überwiegend bei den AFP-geförderten Investitionen handelt, im Vergleich zur Situation vor der Investition auf dem Betrieb mit einer Verringerung der Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte (AK) oder zumindest der geleisteten Arbeitsstunden zu rechnen. Durch Wachstum kann ein gegenläufiger Effekt auf die Beschäftigung erreicht werden, so dass der Beschäftigungsumfang bei den geförderten Betrieben nach der Durchführung der geförderten Investitionen von den jeweiligen Teilwirkungen abhängig ist.

Die Auswertung der Betriebsleiterbefragung ergibt, dass die wenigen auswertbaren Fälle (n=9) im Durchschnitt ihren AK-Besatz im Zuge des betrieblichen Wachstums deutlich von 2,28 auf 2,78 Voll-AK gesteigert haben und auch künftig weiter erhöhen wollen. Ein Vergleich zwischen den geförderten Betrieben und vergleichbaren Testbetrieben ist aufgrund der unzureichenden Spezifizierbarkeit der geförderten Betriebe nicht möglich.

9.4.2 Nettoeffekte im Primärsektor und in der Regionalwirtschaft

Zur Analyse der Nettowirkungen des AFP auf die Beschäftigung müssen über die einzelbetrieblichen Ergebnisse hinaus die Effekte erfasst werden, die sich auf die Umgebung der geförderten Betriebe sowohl im landwirtschaftlichen Sektor als auch in der gesamten regionalen Wirtschaft auswirken. So können zum Beispiel neben dem Rationalisierungseffekt, als eine mögliche Wirkung der mit AFP geförderten Investition, weitere positive und negative Effekte, wie Multiplikator- oder Verdrängungseffekte, eintreten, die je nach Stärke insgesamt zu mehr oder weniger Beschäftigung in der betrachteten Region führen.

Für eine Analyse der Wirkungszusammenhänge zwischen Agrarinvestitionsförderung und Entwicklung der Beschäftigung in ländlichen Regionen wurde daher ein komplexeres Modell einer möglichen Interventionslogik zugrunde gelegt, das sowohl die strukturelle und wirtschaftliche Situation der Region vor den getätigten Investitionen als auch direkte und indirekte Wirkungen der Förderung berücksichtigt (vgl. Abbildung 9.3). Die Schätzung der Zusammenhänge wurde mit Hilfe zweier Strukturgleichungsmodelle für die „Südländer“ Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern einerseits und für die „Nordländer“ Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen andererseits gemeinsam vorgenommen. Das Saarland wurde aufgrund seiner Einzelstellung mit Blick auf die agrarstrukturelle Situation in keines dieser Modelle einbezogen. Im Folgenden werden generelle Zusammenhänge, die sich aus beiden Modellen bestätigt haben, dargestellt, da davon ausgegangen wird, dass sich die prinzipiellen Chancen und Probleme auf das Saarland übertragen lassen. Als Grundlage für die Schätzung wurden Durchschnittsdaten auf Kreisebene herangezogen. Die genaue Vorgehensweise und die verwendeten Daten sind im Materialband (Kapitel 8) beschrieben.

Abbildung 9.3: Mögliche Interventionslogik der Wirkung der AFP-Förderung

- durchgezogene Pfeile entsprechen direkten Wirkungen,
- gestrichelte Pfeile stellen indirekte Wirkungen geförderter Investitionen dar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Schätzung der Zusammenhänge wurde mit Hilfe zweier Strukturgleichungsmodelle für die „Südländer“ Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern einerseits und für die „Nordländer“ Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen andererseits gemeinsam vorgenommen. Das Saarland wurde aufgrund seiner Einzelstellung mit Blick auf die agrarstrukturelle Situation in keines dieser Modelle einbezogen. Die Auswertung der Modellschätzungen bestätigten die oben formulierten komplexen Zusammenhänge für viele Landkreise. Die Ergebnisse sollen aber nicht weiter konkretisiert werden, da eine eindeutige Zuordnung des Saarlandes weder in den Norden noch in den Süden möglich ist.

Für eine Förderung, die das Beschäftigungsziel verfolgt, sollte die jeweilige regionale strukturelle und wirtschaftliche Situation, wie sie zum Beispiel in der Stärken- und Schwächen-Analyse der Ex-Ante-Evaluation des EPLR beschrieben ist, berücksichtigt werden, denn die Ausprägung der indirekten Effekte hängt von der regionalen Wirtschaftsstruktur ab. Der angewandte methodische Ansatz ließe sich zu diesem Zweck auch im Rahmen der Programmplanung einsetzen, um empirische basierte Interventionslogiken zu erarbeiten und eine den spezifischen regionalen Problemlagen angepasste Förderung zu implementieren.

9.5 Externe Effekte

9.5.1 Schutz von Umweltgütern

Die potenziell umweltwirksamen Fördermaßnahmen im Rahmen des AFP und die betroffenen Umweltbereiche sind in Tabelle 9.2 dargestellt. Hier wird deutlich, dass einer der Hauptansatzpunkte in der Förderung landwirtschaftlicher Maschinen liegt.

Tabelle 9.2: Maßnahmen und Wirkungsbereiche der AFP-„Umweltförderung“

Maßnahme	Wirkungsbereich
Boden schonende Bearbeitungs- und Bestelltechnik (Mulchsaatgeräte)	Reduktion von Wasser- und Winderosion
Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik	Reduktion von Pflanzenschutzmittel-Einträgen in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen
Wirtschaftsdüngerausbringungstechnik, verlängerte Wirtschaftsdüngerlagerung	Reduktion von Ammoniak (NH ₃)-Emissionen
Biogasanlagen, Photovoltaik, Energieeinsparung	Klimaschutz, Reduktion von Treibhausgas-Emissionen

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Saarland bestand ab 2003 die Möglichkeit „Maschinen und Geräte für eine besonders umweltfreundliche Produktion“ mit einem Fördersatz von bis zu 35 % zu erwerben. Gemäß GAK-Daten (BMELV, versch. Jgg.b) wurden in diesem Zeitraum 55 solche Maschinen gefördert. Da in den saarländischen IK keine verbale Maßnahmenbeschreibung existiert und die Variablen zur Identifikation der unterschiedlichen Maschinenarten nicht ausgefüllt wurden, kann nicht ermittelt werden, in welchem Umfang die verschiedenen Umweltbereiche von der Förderung betroffen sind.

Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungen des AFP auf die einzelnen Umweltbereiche kurz skizziert. Ausführliche Erläuterungen zu den Ergebnissen der Analyse sowie den verwendeten Daten und Methoden können dem Materialband (Kapitel 5) entnommen werden.

Umweltwirkungen der Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik

Bei der Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik kann davon ausgegangen werden, dass es sich um eine aus Umweltgesichtspunkten weitgehend wirkungslose Maßnahme handelt. Folgende Gründe können dafür angeführt werden:

- Zwar kann die Abdrift von Pflanzenschutzmittel (PSM) in Oberflächengewässer und Nicht-Ziel-Flächen durch die geförderten Geräte reduziert werden; die Abstandsaufla-

gen bei der PSM-Zulassung sind aber bereits so definiert, dass ein solcher Eintrag vermieden wird. Da diese Regelungen in Abhängigkeit der verwendeten Technik festgesetzt werden³², ist davon auszugehen, dass kein maßgeblicher Unterschied in der Umweltwirkung der PSM-Anwendung mit oder ohne Verlust mindernde Pflanzenschutztechnik besteht.

- Eine Verringerung des PSM-Eintrags durch die Förderung der Verlust mindernden Technik könnte also nur dort erreicht werden, wo die Abstandsaufgaben nicht eingehalten werden.³³ Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass die Nicht-Einhaltung der Abstandsaufgaben ein gravierendes Problem darstellt, wäre für die Verringerung der Abdrift der Einbau Verlust mindernder Düsen ausreichend: Die Investitionskosten für ein 21 m Gestänge liegen bei ca. 300 Euro für einen Satz Düsen (John Deere, 2006).

Umweltwirkung der Förderung verlängerter Wirtschaftsdüngerlagerung und Wirtschaftsdüngerabbringtechnik

Die Reduktion von Ammoniak-(NH₃-)Emissionen ist ein Umweltziel, für das im Rahmen internationaler Abkommen feste Reduktionsverpflichtungen eingegangen wurden (Döhler et al., 2002). NH₃-Immissionen sind durch ihren Beitrag zur Versauerung und Eutrophierung insbesondere für Biotope, die auf Nährstoffanreicherung empfindlich reagieren (z. B. Moore, Heiden), ein Problem. Vor allem Regionen mit hohen Viehdichten sind bedeutende NH₃-Emittenten.

Ausreichend lange und über die Ausbringungsverbote³⁴ reichende Wirtschaftsdüngerlagerkapazitäten können dazu beitragen NH₃-Emissionen zu reduzieren. Die für Stallinvestitionen geforderte sechsmonatige Wirtschaftsdüngerlagerung wird allerdings ab dem Jahr 2009 bundesweit Pflicht, so dass hier bei den Milchvieh- und Rinderhaltenden Betrieben lediglich ein Vorzieheffekt hätte erreicht werden können. Bei Investitionen in die Schweinehaltung sieht die Situation anders aus. Hier muss gemäß Rahmenplan, wenn die Investition mit einer Erhöhung der Produktionskapazität verbunden sind, eine Lagerdauer von neun Monaten vorhanden und das Güllelager „angemessen abgedeckt“ sein. Aus den saarländischen IK konnten aber lediglich drei solche Aufstockungsfälle identifiziert werden.

³² Es müssen größere Abstände zu Oberflächengewässern eingehalten werden, wenn keine Verlust mindernde Technik (Abdrift mindernde Düsen) eingesetzt wird.

³³ Nach Einschätzung von Experten werden die Abstandsaufgaben zwar nicht im vollen Umfang eingehalten (Neumeister, 2006; Rautmann, 2006). Aus Daten der Kontrollen zur Einhaltung von Gewässer-Abstandsaufgaben (BVL, 2006 und 2007, nicht repräsentativ) geht hervor, dass Verstöße in 11 (2005) bzw. 13 % (2006) der kontrollierten Äcker festgestellt wurden.

³⁴ Für flüssige Wirtschaftsdünger besteht gemäß Düngeverordnung auf Acker ein generelles Ausbringungsverbot von 1. November bis 31. Januar; für Grünland vom 15. November bis 31. Januar.

Auch die Geräte zur Boden nahen Gülleausbringung sind grundsätzlich geeignet, um die NH_3 -Emissionen zu reduzieren. Eine Quantifizierung der durch beide Minderungsverfahren reduzierten NH_3 -Emissionen wäre der geeignete Wirkungsindikator.³⁵ Die Berechnung ist allerdings komplex (Döhler et al., 2002) und auf der Basis der zur Verfügung stehenden Förderdaten nicht möglich.

Umweltwirkungen der Förderung Boden schonender Bearbeitungs- und Bestelltechnik

Die Bewertung der Umweltwirkungen der Förderung von Mulchsaatgeräten wurde beispielhaft für Niedersachsen durchgeführt. Die Anforderungen an die Datenbasis sind für diese Berechnung sehr hoch und das Verfahren aufwändig, so dass eine gesonderte Betrachtung aller Bundesländer, die Mulchsaatgeräte gefördert haben, nicht möglich war. Auch wenn die in Niedersachsen beobachteten Effekte nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse im Saarland übertragen werden können, lassen sich Rückschlüsse auf grundsätzliche Wirkungszusammenhänge ableiten.

Das Mulchsaatverfahren stellt eine wirkungsvolle Möglichkeit des Bodenschutzes dar, wobei neben der Erosion auch die Bodenschadverdichtung reduziert werden kann (MUNLV, 2004; Nitzsche; Schmidt und Richter, 2000; NMU, 2007; Reiter et al., 2005). Da die Ermittlung von Winderosion und Bodenschadverdichtung bislang noch nicht auf der Ebene eines ganzen Bundeslandes möglich ist (Thiermann, 2008), erfolgt die Bewertung der Wirksamkeit der Mulchsaatgeräte im Hinblick auf den Schutz vor Bodenabtrag durch Wassererosion. Dabei ist es von Bedeutung, in welchem Umfang und bei welchen Kulturen die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, und wie groß die Erosionsneigung der Flächen ist.

Anhand einer Verknüpfung von Förderdaten, InVeKos-Angaben zur Flächennutzung der geförderten Betriebe, Erosionsdaten des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) sowie Annahmen zum Einsatz der Mulchsaatgeräte³⁶ wurde die Fläche, auf der die Mulchsaatgeräte eingesetzt wurden, bestimmt. Anschließend wurde der verhinderte Bodenabtrag anhand der Methode von Auerswald (2002) zur Berechnung des C-Faktors ermittelt.

³⁵ Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren wie der „Anteil der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, in denen die Lagerung/Ausbringung des Wirtschaftsdüngers verbessert wurde (%)“ sind nicht geeignet, da die Anzahl bzw. der Anteil der Betriebe keine relevante Größe für die NH_3 -Emissionshöhe darstellt. Hier wären z. B. Informationen zu Tierzahlen, Tierart, vorheriger Lagerung und Ausbringung notwendig.

³⁶ Experteneinschätzungen von Joachim Brunotte und Hans-Heinrich Voßhenrich vom Institut für Betriebstechnik und Bauforschung der FAL (Brunotte und Voßhenrich, 2007).

Die Ergebnisse der Berechnungen zeigen, dass durch die Anwendung der geförderten Mulchsaatgeräte in Niedersachsen von einer Reduktion des Bodenabtrags im Umfang von 0,06 t pro ha und Jahr (von 0,7 auf 0,64 t ha⁻¹ a⁻¹) bzw. jährlich insgesamt ca. 1.500 t pro Jahr ausgegangen werden kann. Wird die Reduktion des Bodenabtrags auf die Hackfruchtflächen bezogen, wird ein Wert von 0,24 t ha⁻¹ a⁻¹ erreicht. Ein Grund für die geringe „Schutzwirkung“ der Mulchsaat ist, dass die geförderten Betriebe nur wenig erosionsgefährdete Flächen aufweisen. Außerdem werden auf den erosionsgefährdeten Flächen nur in geringem Umfang Hackfrüchte angebaut. Die Landwirte reagieren dementsprechend bereits durch ihre Fruchtfolge auf die Erosionsneigung der Flächen, weshalb die Bodenbearbeitung keine entscheidende Rolle mehr spielt. Wird der Mitnahmeeffekt einbezogen³⁷, beläuft sich die durch die Förderung erreichte Reduktion des Bodenabtrags auf 0,14 t ha⁻¹ a⁻¹ auf Hackfruchtflächen. Entsprechend dieser Überlegungen kostet der „vermiedene Bodenabtrag“ pro Tonne ca. 250 Euro.

Falls die effektive Erosionsneigung der Flächen und die Anbaustrukturen der Betriebe bei der Genehmigung im Saarland keine entscheidende Rolle gespielt haben, kann auch hier davon ausgegangen werden, dass die Effizienz der Förderung von Mulchsaatgeräten gering war.

Reduktion von Treibhausgasemissionen

Insgesamt wurden im Saarland in den Jahren 2001-2006 gemäß Auswertung der GAK-Daten (BMELV, versch. Jgg.b) rund 43 Investitionen im Bereich „Energieeinsparung und -umstellung“ gefördert. Die öffentlichen Ausgaben beliefen sich dabei auf rund 350.000 Euro, das förderfähige Investitionsvolumen betrug 3,6 Mio. Euro.

Die Bewertung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen vor dem Hintergrund des Klimaschutzes ist schwierig. Folgende Aspekte spielen hierbei eine Rolle:

- (1) Für einen Großteil der geförderten Anlagen stehen keine geeigneten Daten für eine Berechnung von Klimawirkungen zur Verfügung.
- (2) Bei Energiesparmaßnahmen, die mit einer Ausdehnung der Produktion im Zusammenhang stehen, ist die Auswahl einer geeigneten Vergleichssituation problematisch.
- (3) Die Bedeutung des AFP für die Investitionsentscheidung bei gleichzeitiger EEG-Förderung ist schwer zu bestimmen. Beispielrechnungen haben gezeigt (Dirksmeyer,

³⁷ Zur Mitnahme kann anhand der Ergebnisse der Betriebsleitererhebung aus der Aktualisierungsbewertung eine Einschätzung vorgenommen werden (Dirksmeyer et al., 2006). Bei dieser Erhebung hatten 60 % der Landwirte bei Kleinen Investitionen auf die Frage, ob sie die Investition ohne Förderung durchgeführt hätten, mit „Ja“ geantwortet.

2006), dass der Subventionswert des EEG (bezogen auf die 20 Jahre, in denen die Vergütung gewährt wird) um ein Vielfaches über dem Subventionswert der AFP-Förderung liegt. Je nachdem ob von ausschließlich von Grundvergütung, oder zusätzlich NaWaRo-Bonus oder NaWaRo-Bonus + KWK-Bonus ausgegangen wird, übersteigt die EEG- die AFP-Förderung bei einer Biogasanlage mit 150 kW, die in den Jahren 2004-2006 gebaut wurde, um das 16-26 fache³⁸.

- (4) Die Angaben zur Energiebilanz von PV- und Biogasanlagen weisen in der Literatur erhebliche Schwankungsbreiten auf (z.B. wird für Biogas-Strom bei Scholwin et al. (2006) eine Emissionsminderung von 1500 t CO₂/GWh berechnet während diese bei Kaltschmitt et al. (2006) 250 t CO₂/GWh beträgt).
- (5) Die Förderung von erneuerbaren Energien führt zu einer Erhöhung der EE-Strommenge, wodurch theoretisch fossiler- bzw. Atomstrom substituiert werden kann. Bei einer unveränderten Menge von Emissionsrechten führt diese Substitution aber nicht zu einer Reduktion von Treibhausgasemissionen. Vielmehr reduziert das Angebot an erneuerbaren Energien den Preis der Emissionszertifikate und verringert damit den Anreiz für die Stromerzeuger stark CO₂ emittierende Kraftwerke stillzulegen (siehe auch Isermeyer und Zimmer, 2006; Krey, 2006; Menges, 2005).

Unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen lag das Potential für eine Senkung von Treibhausgasemissionen neben der Energieeinsparung insbesondere in der Reduzierung von Methanemissionen durch die energetische Nutzung von Gülle in Biogasanlagen.

Fazit

Inwiefern die „umweltrelevanten“ Maßnahmen des AFP ein wirksames Instrument für die Erreichung von Umweltzielen darstellen, kann nicht abschließend beurteilt werden. Die unfokussierte Implementierung (Erosionsschutzmaßnahmen in nicht erosionsgefährdeten Gebieten) und die mangelnde Einbettung in politische Rahmenbedingungen (Förderung im Zusammenhang mit EEG und Emissionshandel) stellen bedeutende Hindernisse für eine effiziente Zielerreichung dar.

³⁸ Bei dieser Berechnung geht es nicht darum einen exakten Subventionswert des EEG zu ermitteln, sondern um eine Abschätzung einer Größenordnung um einen Vergleich mit dem AFP zu ermöglichen. Aufgrund der Unsicherheit über die Entwicklung des Strompreises (der hier über die Jahre konstant bei 3 ct/kWh angenommen wurde) ist eine exakte Quantifizierung des EEG-Subventionswertes nur ex-post möglich.

9.5.2 Tiergerechte Haltungsverfahren

Die Förderung der „tiergerechteren Haltung, einer Verbesserung des Tierschutzes und der Tierhygiene“ ist eines der AFP-Ziele, das sowohl in der Förderperiode 2000 bis 2006, als auch 2007 bis 2013 Bestandteil der Richtlinie ist. Dabei profitieren Betriebe, bei denen die „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ gemäß der Anlage 2 der AFP-Förderrichtlinie erfüllt sind, von einem erhöhten Fördersatz.

Die Untersuchung der Tiergerechtigkeit erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Institut für Tierschutz und Tierverhalten der FAL und konzentrierte sich auf Milchvieh- und Mastschweineeställe. Dies waren bei Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von mehr als 100.000 Euro die häufigsten Investitionsbereiche. Im Hinblick auf die in Anlage 2 definierten Anforderungen unterscheiden sich Milchviehhaltung und Schweinemast erheblich. Während die Anlage 2 beim Milchvieh fordert, was weitgehend Stand der Technik ist, sind die Anforderungen bei Mastschweinen wesentlich anspruchsvoller. Dies erklärt, warum ein Großteil der Milchviehställe, aber nur ein geringer Anteil der Schweinemastställe mit der Zusatzförderung errichtet wurde.³⁹ Da die Angaben zur Anlage 2 in den IK unvollständig und in der Primärerhebung ebenfalls nicht zuverlässig sind⁴⁰, erfolgt die Wirkungsanalyse unabhängig von der Anlage 2.

Als Methode für die Bewertung der Tiergerechtigkeit der Investitionen wurde der „Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren“ (KTBL, 2006) angewandt. Anhand des Bewertungsrahmens kann ermittelt werden, wie sich die baulich-technischen Gegebenheiten verschiedener Haltungsverfahren auf das Verhalten der Tiere auswirken.⁴¹

Die Beurteilung erfolgt zunächst anhand von ethologischen Indikatoren, die nach Funktionskreisen⁴² gegliedert sind. Diese werden wie folgt bewertet:

- uneingeschränkt ausführbar (u. a.),
- eingeschränkt ausführbar (e. a.) oder
- stark eingeschränkt/nicht ausführbar (n. a.).

³⁹ Den GAK-Daten (bei denen die Differenzierung ab 2003 nach Tierart erfolgt, aber nicht nach Produktionsrichtung) ist zu entnehmen, dass in den Jahren 2003 bis 2006 bei Rindern zwischen 70 und 83 % der Großen Investitionen in Rinderställe nach Anlage 2 gefördert wurden, bei Schweineeställen zwischen 36 und 54 % (BMELV, versch. Jgg.b). Für Mastschweine dürfte dieser Anteil noch geringer sein, da die Anforderungen der Anlage 2 hier anspruchsvoller ausfallen als bei Ferkeln oder Sauen.

⁴⁰ Im Gegensatz zu den GAK-Daten (s. o.) geben in der Erhebung nur rund 50 % der Betriebe an, die Zusatzförderung gemäß Anlage 2 bekommen zu haben.

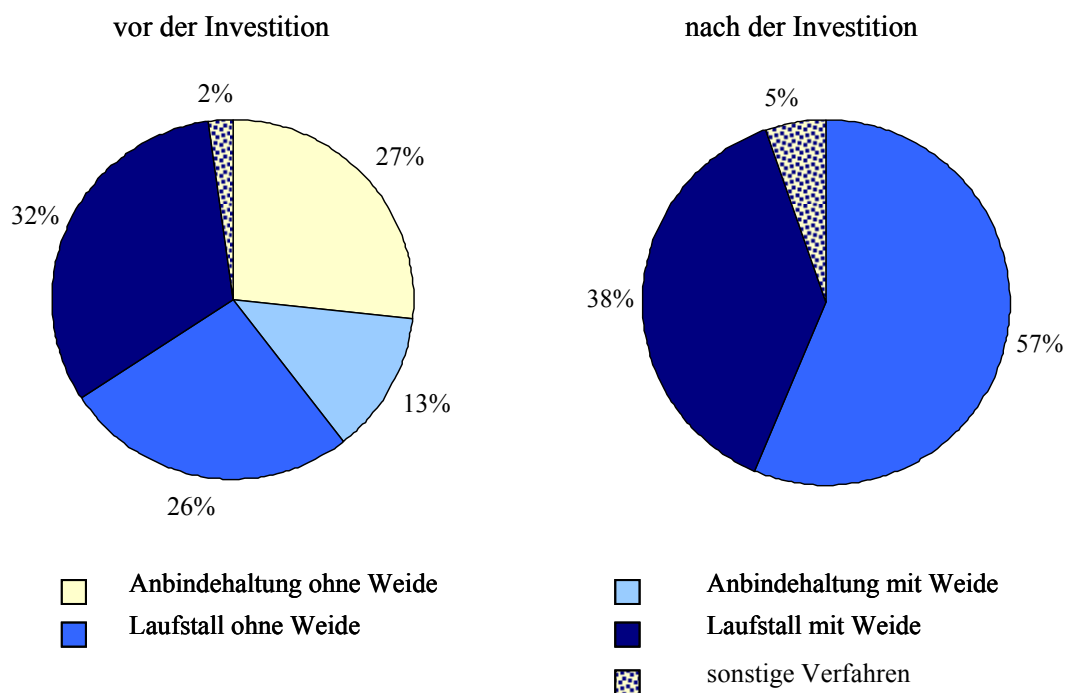
⁴¹ Eine genaue Erläuterung zur Methodik findet sich im Materialband.

⁴² Ein Funktionskreis ist z. B. „Fortbewegung“ mit den Indikatoren: Gehen, Laufen, Rennen und Drehung

Die Indikatorenbewertungen werden anschließend zu einer Gesamtbewertung in die Kategorien A, B und C verdichtet, wobei A der besten und C der schlechtesten Bewertung entspricht.

Um die notwendige Datengrundlage für eine Anwendung des Bewertungsrahmens zu schaffen, wurde 2007 eine Erhebung bei AFP geförderten landwirtschaftlichen Betrieben durchgeführt, die in einen Milchvieh- oder Schweinemaststall investiert haben. Die Anzahl der auswertbaren Betriebe in der Erhebung betrug bei Milchvieh 320, bei Mastschweinen 209 geförderte Betriebe.⁴³ Da im Saarland keine Identifikation der untersuchten Betriebe mit Großen Investitionen in Milchvieh- oder Schweinemastställe möglich war (siehe Kapitel 4.1.3 und 4.3.2), konnte die Erhebung hier nicht durchgeführt werden. Da die Haltungsverfahren aber stärker vom Tierbestand abhängen als von der geografischen Lage eines Betriebes, können die Ergebnisse der Untersuchung auch für das Saarland relevante Hinweise geben. Um die Repräsentativität der Aussagen zu gewährleisten, erfolgt die Auswertung der Untersuchung auf nationaler Ebene.

Abbildung 9.4: Haltungsverfahren/Ställe für Milchvieh vor und nach der Investition



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtigkeit, 2007, n = 320

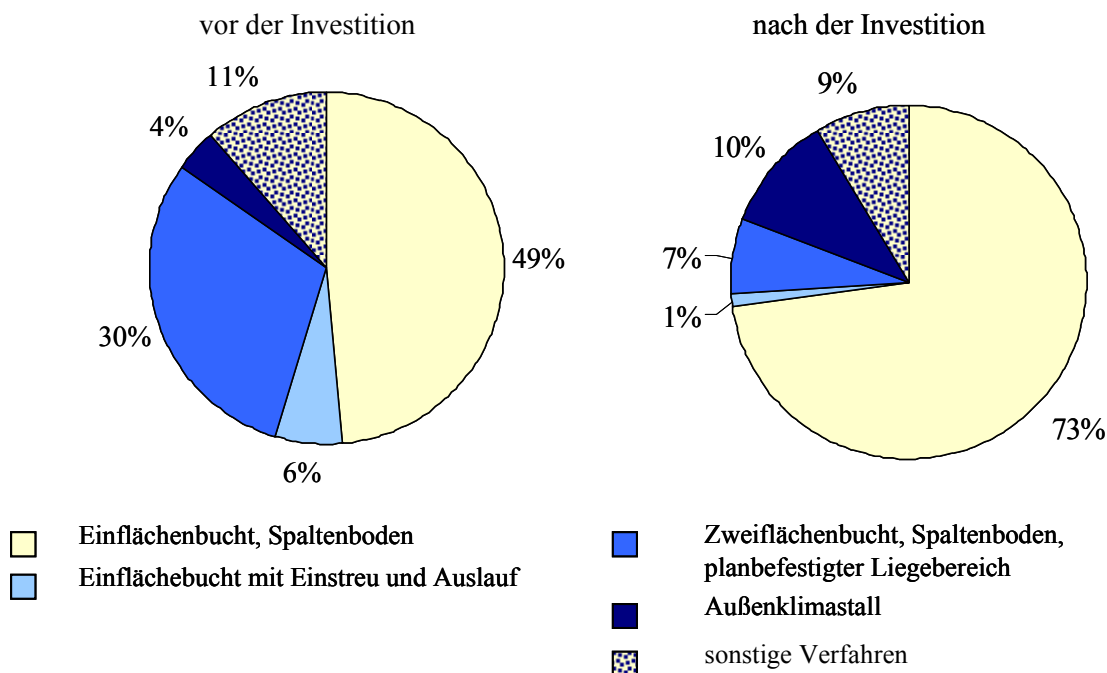
⁴³ Zusätzlich wurden auch nicht geförderte Betriebe erhoben. Da die Adressenbeschaffung aus Datenschutzgründen ausgesprochen schwierig war, reicht der Stichprobenumfang nur für eine explorative Untersuchung.

Wie Abbildung 9.4 zeigt, hatten 40 % der Betriebe vor Durchführung der geförderten Investition in den Milchviehstall Anbindeställe (hier sind die Verfahren Kurzstand und Mittellangstand mit Fest- und mit Flüssigmist zusammengefasst). Da gemäß AFP-Richtlinie eine Förderung der Anbindehaltung ausgeschlossen war, spielen diese Verfahren erwartungsgemäß nach der Investition keine Rolle mehr.

Im Hinblick auf die Verbreitung von Verfahren mit und ohne Weide ist festzustellen, dass der Anteil der Betriebe mit ganzjähriger Stallhaltung von 53 auf 57 % angestiegen ist. Die Betriebe mit Anbindehaltung ohne Weidegang haben überwiegend auf Boxenlaufställe ohne Weide umgestellt. Zusätzlich hat ein Teil der Betriebe, die vorher Weidenutzung hatten (sowohl in der Anbindehaltung als auch bei Boxenlaufställen), diese im Zuge der Investition abgeschafft.

Bei Mastschweinen erfährt das bereits vor der Investition gängigste Verfahren, die im allgemeinen Sprachgebrauch auch „Vollspaltenbucht“ genannte perforierte Einflächenbucht, eine Ausdehnung von ca. 50 auf 73 % der Betriebe (siehe Abbildung 9.5). Ebenfalls ein Zuwachs ist bei den Außenklimaställen zu verzeichnen, die nach der Investition auf 10 % der Betriebe etabliert sind. Im Gegensatz dazu hat die Zweiflächenbucht mit planbefestigtem Liegebereich, die vor der Investition mit einem Anteil von 30 % der Betriebe das zweithäufigste Verfahren darstellte, nach der Investition stark an Bedeutung verloren.

Abbildung 9.5: Haltungsverfahren/Ställe für Mastschweine vor und nach der Investition



Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtigkeit, 2007, n = 209

Die Anwendung des Bewertungsrahmens in Abbildung 9.6 zeigt, dass sich die Haltungsbedingungen für die Milchkühe verbessert haben, während die Situation bei Mastschweinen stagniert. Außerdem fällt auf, dass die Haltungsverfahren bei Mastschweinen vor und nach der Stallbaumaßnahme im Vergleich zu den Milchvieh-Haltungsverfahren insgesamt als weniger tiergerecht bewertet werden. Über 80 % der Mastschweinställe fallen in die schlechteste Bewertungskategorie (C). Beim Milchvieh werden vor der Stallbaumaßnahme 27 % der Kategorie „C“ zugeordnet, nach der Investition jedoch alle Ställe mit „B“ bewertet.

Abbildung 9.6: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand des Bewertungsrahmens – Anteil der Betriebe in den Bewertungskategorien

	Milchvieh		Mastschweine	
	Alter Stall	Neuer Stall	Alter Stall	Neuer Stall
A	0	0	0	0
B	72	100	13	13
C	28	0	87	87

Quelle: FAL, Betriebsleiterbefragung zur Tiergerechtigkeit, 2007, n=529, eigene Berechnung.

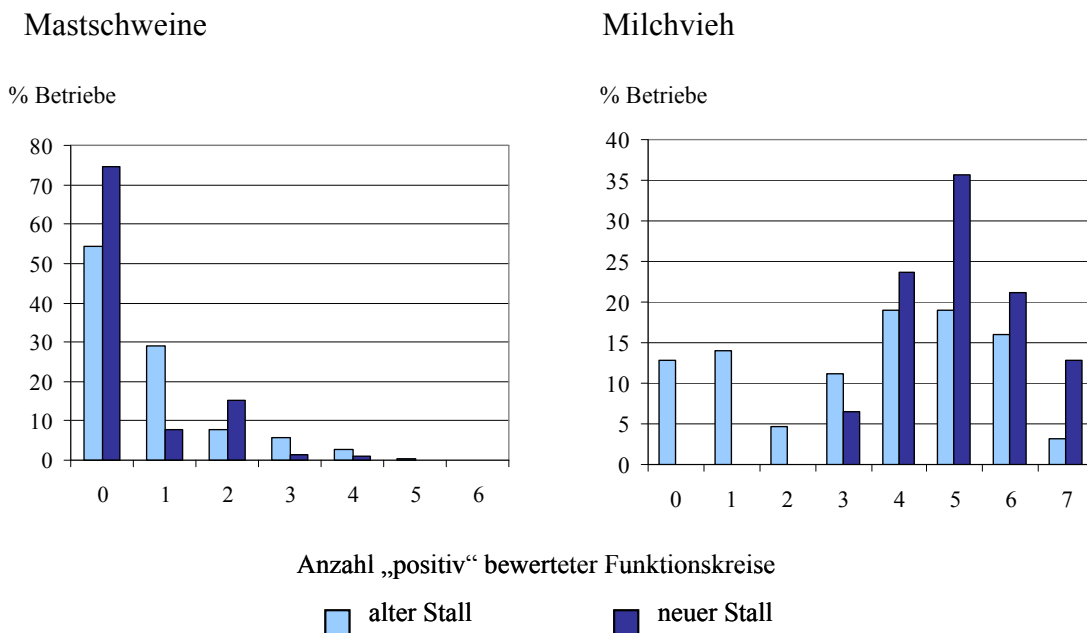
Die Ballung der Verfahren in einem bzw. zwei der drei Bewertungskategorien zeigt aber auch, dass der Bewertungsrahmen nur in der Lage ist, sehr grundsätzliche Verfahrensänderungen (z. B. bei Milchvieh den Übergang von der Anbindehaltung zum Boxenlaufstall) abzubilden. Eine Vielzahl von Verbesserungen und Verschlechterungen, wie z. B. der Übergang von Systemen mit Weidegang zu solchen mit ganzjähriger Stallhaltung, wird dagegen nicht erfasst. Damit wird die Differenziertheit, die auf der Basis der ethologischen Indikatoren existiert, nicht abgebildet.

Um diese Unzulänglichkeit zu überwinden, wurde ein Vorschlag für eine differenziertere Bewertung getestet. Hierbei wird die Anzahl der Funktionskreise angegeben, in denen kein Indikator mit „stark eingeschränkt“ bewertet wird und mehr als 50 % der Indikatoren mit „uneingeschränkt ausführbar“ bewertet wurden. Je größer also die Anzahl der so selektierten Funktionskreise ist, umso tiergerechter wird das Haltungsverfahren bewertet.

Abbildung 9.7 verdeutlicht, dass mit dieser Art der Bewertung eine deutlich differenziertere Beurteilung der Veränderungen in den Haltungsbedingungen erreicht werden kann. Während bei Milchvieh durch die Abschaffung der Anbindehaltung nach der Investition keine Verfahren mehr existieren, bei denen die Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise unter 2 liegt, steigt bei den Mastschweinen dieser Anteil deutlich an.

Von einem positiven Effekt des AFP auf das Tierverhalten bei Milchvieh kann insbesondere für die Betriebe ausgegangen werden, die ohne AFP nicht in einen neuen Stall investiert und im Referenzfall „ohne AFP“ die Milchviehhaltung im Anbindestall weiter geführt hätten. Während anhand der Befragungsergebnisse eine Einschätzung zum Anteil der Betriebe, die ohne AFP nicht investiert hätten möglich ist (siehe Materialband, Kapitel 6), liegen keine Informationen darüber vor, welcher Anteil dieser Betriebe kurzfristig die Produktion eingestellt hätte.

Abbildung 9.7: Bewertung der Veränderung der Haltungsbedingungen nach der Investition anhand der differenzierteren Methode – Anteil der Betriebe und Anzahl positiv bewerteter Funktionskreise



Quelle: Eigene Berechnung.

Fazit

Bei Mastschweinen wurde anhand des Bewertungsrahmens eine im Hinblick auf das Tierverhalten problematische Ausgangslage festgestellt. Durch die Investition in den Stall verschlechtern sich die Haltungsbedingungen weiter. Bei Milchvieh verbessert sich die Situation insbesondere aufgrund der Abschaffung der Anbindehaltung und ist daher ein Kuppelprodukt einer arbeitswirtschaftlich und ökonomisch sinnvollen Investition (siehe auch Dirksmeyer et al., 2006). Auch bei Boxenlaufställen werden durch Neubau noch Verbesserungen erreicht. Allerdings ist hier das Ausgangsniveau vergleichsweise gut, da ca. 90 % der Boxenlaufställe bereits vor der Investition mehr als 4 positiv bewerteten Funktionskreisen erhielten.

Ursachen für die geringe Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel einer Förderung tiergerechter Haltungsformen sind unter anderem:

- bei Milchkühen die geringen Anforderungen der Anlage 2 und
- bei Mastschweinen die geringe Umsetzung der Anlage 2, deren Kriterien hier zwar anspruchsvoller sind, aber höhere Produktionskosten verursachen.

Wenn das Tierschutzziel des AFP weiterhin verfolgt werden soll, wäre eine Anpassung der „Baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung“ notwendig.⁴⁴ Allerdings kann eine erfolgreiche Strategie zur Förderung tiergerechter Haltungsformen nicht allein auf der Agrarinvestitionsförderung aufbauen. Insbesondere für Mastschweine, bei denen der Handlungsdruck höher ist als beim Milchvieh, ist hierzu eine Kombination verschiedener Instrumente notwendig. In Frage kämen bspw. die Überprüfung und Anpassung der entsprechenden Gesetze, die Definition von Leitlinien, Konsumenteninformation und eventuell Prämien, um höhere Produktionskosten zu kompensieren, für eine Bewertung verschiedener Politikoptionen siehe Isermeyer und Schrader (2005).

9.6 Junglandwirteförderung

Die Wirkung der Junglandwirteförderung (JLF) wurde in der vorliegenden Ex post-Bewertung nicht mehr bearbeitet. Daher wird hier lediglich auf die Feststellungen im Aktualisierungsbericht zurückgegriffen (siehe Margarian et al., 2005, S.). Die Förderzahlen in Verbindung mit der Junglandwirteförderung lassen auf eine fehlende Relevanz schließen. Im gesamten Förderzeitraum 2000 bis 2006 wurden lediglich sechs Junglandwirte gefördert. Zudem kann aufgrund durchschnittlicher geförderter Investitionsvolumina bei Großen Investitionen in Höhe von nahezu 230.000 Euro davon ausgegangen werden, dass eine zusätzliche Förderung für Junglandwirte in Höhe von max. 10.000 Euro (ab 2005 max. 20.000 Euro) keine nennenswerten Nettoeffekte verursachen wird.

Der vielfach genannte Vorzieheffekt bei der Einbeziehung der Hofnachfolger in die Betriebsleitung, die häufig durch die Gründung einer Familien-GbR erfolgt, ist hinsichtlich des davon ausgehenden strukturellen Effektes nicht überzeugend, weil einerseits die Förderung bis zu einer Altersgrenze von 39 Jahren zum Zeitpunkt der Antragstellung möglich ist und andererseits eine lange Verschiebung der Hofübergabe aufgrund der Vorschriften zur Zahlung Renten aus der Altershilfe der Landwirte (AdL) aus Sicht der Hofübergeber unvorteilhaft wäre. Zudem zeigt die agrarstrukturelle Entwicklung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die jeweils keine JLF anbieten, keine auffälligen Abweichungen von der Entwicklung in den Ländern mit JLF.

⁴⁴ Der nationale Bewertungsrahmen könnte hierfür die geeigneten Informationen liefern.

10 Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur

Agrarstrukturelle Fragen sind in den letzten Jahren mehr und mehr aus dem Blick der einzelbetrieblichen Förderung geraten. Die Folge ist, dass das Verständnis für die sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Wirkungen verloren geht. Die wichtigsten Gründe für eine überbetriebliche Betrachtungsweise sind (vgl. Kapitel 9.4.2):

- (1) Die Handlungsalternativen der Betriebe in der dynamischen und längerfristigen Betrachtung werden nur im Kontext der sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erkennbar.
- (2) Die Förderung des einen Betriebes hat aufgrund der Konkurrenz der Betriebe untereinander auf den Produkt- und Faktormärkten, vor allem aber dem Bodenmarkt, auch Auswirkungen auf die Entwicklungsmöglichkeiten der anderen Betriebe (Verdrängungseffekte).
- (3) Der landwirtschaftliche Sektor steht auf den Faktormärkten in Konkurrenz zu anderen Sektoren: Die in der Landwirtschaft verbleibende qualifizierte Arbeitskraft oder der in die Landwirtschaft investierte Euro können nicht in anderen Sektoren eingesetzt werden.

Eine Maximierung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Betriebe (vgl. Kapitel 9.2) optimiert daher nicht unbedingt die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors oder die Wohlfahrt der Gesellschaft insgesamt, weshalb eine Analyse der Wirkungen der Förderung nicht nur auf einzelbetrieblicher Ebene sondern auch auf die Entwicklung der Agrarstruktur vorgenommen werden sollte.

Um mögliche Nebenwirkungen in die Bewertung zu integrieren, wird im vorliegenden Kapitel der Rahmen der Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 1999), die einen rein einzelbetrieblichen Fokus aufweisen, verlassen. Die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die Beschäftigung (Aspekt (3)) wurden in Kapitel 9.4.2 dargestellt. In diesem Kapitel stehen die agrarsektoralen Zusammenhänge im Vordergrund. Als Kernproblem wird dabei die Konkurrenz der Betriebe um Fläche und deren Verteilung zwischen den Betrieben sowie der Einfluss der Förderung darauf betrachtet. Die ausgewählten Fragestellungen sind im Einzelnen:

- (1) Welche Rolle spielen Probleme der Flächenverfügbarkeit in der Entwicklung der Betriebe und welche direkten Wirkungen hat das AFP auf Betriebe mit unterschiedlichen Wachstumsstrategien?
- (2) Wo wirkt die Förderung auf den Strukturwandel beschleunigend und wo eher verlangsamernd?

- (3) Welche Faktoren bestimmen, in welche Regionen die Mittel der Agrarinvestitionsförderung fließen und welche Rolle spielen insbesondere Wachstumsmöglichkeiten und Wachstumsdynamik der Betriebe?
- (4) Wo ist Förderung nötig und sinnvoll, wenn Investitionsdefizite überwunden werden sollen?
- (5) In welchem Zusammenhang steht die Entwicklung der Milchproduktion zur strukturellen Entwicklung und wie wirkt die Förderung in diesem Zusammenhang?

Die Entwicklung der Milchproduktion wurde in Punkt fünf beispielhaft aufgegriffen, weil ein Fokus der Agrarinvestitionsförderung traditionell auf der Förderung der kapital- und arbeitsintensiven Milchproduktion liegt und um den Zusammenhang zwischen der Wachstumsdynamik der Betriebe und der produzierten Menge eines bestimmten Produktes in den Regionen zu analysieren.

Für die Bearbeitung der beschriebenen Fragestellungen wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Die methodische Vorgehensweise wird im Materialband, Kapitel 8; jeweils genauer beschrieben. Neben der Betriebsleiterbefragung (s. a. Kapitel 4.3.1), die auch Grundlage der Analyse der einzelbetrieblichen Wirkungen (Kapitel 9) war, werden die Einschätzungen der landwirtschaftlichen Berater aus der Expertenbefragung herangezogen (s. a. Kapitel 4.3.4). Die Expertenbefragung wird für die alten Bundesländer zusammen ausgewertet. Die Einschätzungen der Experten auf einer sieben-stufigen Skala beziehen sich auf die Situation der landwirtschaftlichen Betriebe insgesamt in einem Landkreis. Dieses Befragungsdesign ermöglicht es zum einen, die Einschätzungen quantitativ mit statistischen Methoden zu analysieren und zum anderen, sie mit anderen zur Verfügung stehenden sekundärstatistischen Daten auf Landkreisebene zusammen zu führen. Die sekundärstatistischen Daten (s. a. Kapitel 4.2.2) stammen aus den Agrarstrukturerhebungen und allgemeinen Regionalstatistiken zu wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren. Mit ihrer Hilfe werden nicht nur die Experteneinschätzungen in einen weiteren Zusammenhang gestellt, sondern darüber hinaus die Bestimmungsgründe der Mittelverteilung und der Entwicklung der Milchproduktion in Regressionsrechnungen untersucht. In der Analyse der Entwicklung der Milchproduktion werden die von den Molkereien gemeldeten Milchanlieferungsmengen nach Erzeugerstandorten⁴⁵ genutzt. Soweit möglich und sinnvoll wird in diesen Analysen nach Regionen und/oder Bundesländern differenziert.

⁴⁵ Diese Daten werden von den Statistischen Landesämtern gesammelt. Sie wurden der Autorin freundlicherweise von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zur Verfügung gestellt.

10.1 Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien

Anhand der Antworten in der Betriebsleiterbefragung (siehe Kapitel 4.3) auf die Frage nach den wesentlichen Wachstumshindernissen von Betrieben, die gerne mehr wachsen würden als sie es aktuell tun (siehe Abbildung 9.2, Kapitel 9.1.4), wurde deutlich, dass in den westdeutschen Bundesländern insgesamt die fehlende Flächenverfügbarkeit den wesentlichen Hinderungsgrund für betriebliches Wachstum darstellt. Für das Saarland gilt das nach den Betriebsleiterantworten nicht. Auch wenn die Gruppe der Befragten im Saarland sehr klein war, ist dieses Bild konsistent mit der agrarstrukturellen Situation im Saarland, wie sie durch die Sekundärdaten beschrieben wird: Bei einer deutlich höheren durchschnittlichen Flächenausstattung der Betriebe im Saarland als in den andern süddeutschen Ländern ist die Rate ausscheidender Betriebe nach wie vor auf dem gleichen Niveau wie in den Ländern mit kleineren Betrieben. Gleichzeitig sind die Ackerpachten im Saarland deutlich niedriger.

Das im Saarland am häufigsten und in den westlichen Bundesländern insgesamt am zweithäufigsten genannte Wachstumshindernis sind **Liquiditätsprobleme**. Diese sind, wie sich zeigen lässt, nicht unabhängig von den strukturellen Problemen. Der Zusammenhang zwischen den Problemen wurde mithilfe einer Loglinearen Regression für die alten Bundesländer insgesamt analysiert. So werden deutlich häufiger Liquiditätsschwierigkeiten in der Gruppe von Betriebsleitern, die die Flächenverfügbarkeit nicht als Problem betrachtet, genannt. Es fließt also möglicherweise Kapital in den Flächenerwerb, das hinterher nicht mehr für andere Investitionen zur Verfügung steht. Eine extensivere Produktionsform ist die Folge. Rationales Verhalten der Landwirte unterstellt muss diese Extensivierungstendenz als Ausdruck einer Entwicklung in Richtung eines effizienten Faktoreinsatzes gewertet werden⁴⁶. Die Förderung bewirkt unter diesen Umständen tendenziell eine kapital- und arbeitsintensivere Produktion. Die daraus resultierende intensivere Produktion trägt nicht zwingend zum Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei.

Zwischen der Nennung der Probleme fehlender Liquidität bzw. Rentabilität lässt sich kein Zusammenhang feststellen. Warum Liquiditätsschwierigkeiten unter diesen Umständen nicht mithilfe von Fremdfinanzierung überwunden werden können, ist aus den Antworten nicht ersichtlich. Dort, wo die Flächenverfügbarkeit kein Problem, aber dafür die Liquidität ein Problem ist, stellen die ohnehin selten genannten **fehlenden Sicherheiten** noch mal

⁴⁶ Dabei kann es vorübergehend zu einem ineffizienten Verhältnis der Faktoren Boden, Kapital und Arbeit zueinander auf dem Betrieb kommen, wenn das Flächenwachstum aus strategischen Erwägungen heraus erfolgte, etwa, um den Wachstumssprung hin zur Arbeit mit Fremd-Ak vorzubereiten. Die entsprechenden Investitionen in Stallgebäude, Tiere und Arbeit würden dann erst nach Erreichen einer mindestens notwendigen Flächenausstattung getätigt. Die beste Unterstützung einer solchen Entwicklung bestünde wiederum in einer Erhöhung der Flächenmobilität und damit vor allem in einer Vermeidung aller potentiell Struktur konservierenden Förderinstrumente.

signifikant seltener ein Wachstumshindernis dar. Auch aus den sonstigen Antworten der Betriebsleiter ergaben sich kaum Hinweise auf einen nicht funktionierenden Kapitalmarkt. Ohne weitere gesellschaftliche Ziele benötigen daher Wachstumsbetriebe in Regionen ohne Strukturprobleme keine staatliche Unterstützung.

Um die qualitative Wirkungsweise des AFP genauer bestimmen zu können, wurden die Experten gebeten, mögliche Wirkungen eines Wegfalls der Förderung auf der Skala von „in (fast) keinem Fall“ bis zu „in (fast) jedem Fall“ zu bewerten. Der Anteil der Experten, der auf die einzelnen Kategorie mit Stufe 5 der Skala („eher mehr“) oder höher geantwortet hat, wird in der folgenden Abbildung 10.1 dargestellt. Um genauer herauszufinden, welche Wirkung die Förderung auf die potentiellen Wachstumsbetriebe einerseits und auf die wenig dynamischen Betriebe andererseits hat und in welchem Verhältnis die Wirkungen zueinander stehen, wurden die Experten gebeten, ihre Einschätzungen nach konservativen und unternehmerischen Betriebsleitern getrennt abzugeben. Diese wurden dabei folgendermaßen definiert:

- **Unternehmerische Landwirte** investieren Arbeit und Kapital dort, wo es am rentabelsten ist;
- **Konservative/traditionelle** Landwirte wollen vor allem den Betrieb stabilisieren. Sie vermeiden Risiko und machen meist kleinere Entwicklungsschritte in erprobten Betriebszweigen.

Die durch die Experten vorgenommene Zuordnung der Landwirte in ihrer Region zu den eher unternehmerischen oder den eher konservativen ließ sich in einem Regressionsmodell (s. Materialband, Kapitel 8) zu über 80 % durch die Produktionsmöglichkeiten und das ökonomische Potential der Betriebe in den Regionen erklären. Die Kategorien können daher als relativ verlässlich betrachtet werden. Die Ergebnisse zeigen, dass „konservatives“ Verhalten nicht im Widerspruch zu einem rationalen ökonomischen Verhalten stehen muss.

Abbildung 10.1: Einschätzung der Experten zur Bedeutung des AFP und zur Wirkung seines Wegfalls auf konservative bzw. unternehmerische Betriebe



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 10.1 zeigt, dass zwar die unternehmerischen Betriebe einen größeren Anteil ihrer Investitionen mit Förderung durchführen (können) als die konservativen, dass aber gleichzeitig die Förderwirkung bei den konservativen Betrieben deutlich ausgeprägter ist. Somit entfällt von den Mitnahmeeffekten (vgl. Kapitel 9.1) der größte Teil auf die unternehmerischen Betriebe. Wenn das Ziel in einer Überwindung struktureller Probleme und Effizienzsteigerung besteht, müssten aber vor allem unternehmerische Betriebe gefördert werden. Angesichts der Mitnahmeeffekte in der relevanten Empfängergruppe ist die Förderung daher vor dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit nur beschränkt effektiv. Anders sähe die Beurteilung vor dem Ziel des Erhalts der Kulturlandschaft aus, wenn etwa in einzelnen Regionen die flächendeckende Landwirtschaft gefährdet wäre. Wo die Landwirtschaft nicht mehr rentabel ist, verbleiben in erster Linie die „konservativen“ Betriebsleiter in der Produktion, deren Haupterwerbsbetriebe nach den Experteneinschätzungen durch die Förderung in größerem Umfang stabilisiert werden.

10.2 Regionale Bestimmungsgründe Wirkung des AFP auf den Strukturwandel

Um genauer feststellen zu können, unter welchen Bedingungen das AFP eine Wirkung auf die unternehmerischen und die konservativen Betriebe hat, und wann die beschleunigende oder die hemmende Wirkung auf den Strukturwandel überwiegt, wurden die einzelnen Aussagen der Abbildung 10.1 zu folgenden Wirkrichtungen zusammen gefasst:

- (1) Erhalt konservativer Betriebe im Haupterwerb,
- (2) Verstärkung der Investitionstätigkeit in konservativen Betrieben,
- (3) Beeinflussung der Strategie der unternehmerischen Betriebsleiter.

Mithilfe eines Strukturgleichungsmodells wurde analysiert, unter welchen Bedingungen welcher der Effekte (1), (2) und (3) verstärkt auftritt, wenn man ihre Wechselwirkungen untereinander mit in Betracht zieht. Es zeigt sich, dass dort, wo die Wirkung des AFP auf die Strategie unternehmerischer Betriebe als vergleichsweise stark eingeschätzt wird, die Wirkungen auf die konservativen Betriebe ebenfalls als relativ hoch erachtet werden. Ein klarer, struktureller Effekt ist unter solchen Bedingungen nicht zu erwarten. Tabelle 10.1 fasst zusammen, welche Faktoren den Effekt der Förderung in Richtung einer Beschleunigung bzw. eines Abbremsens des Strukturwandels beeinflussen.

Tabelle 10.1: Einflussfaktoren auf die agrarstrukturelle Wirkungsrichtung des AFP

Einflussbereiche	AFP stärkt...	
	konservative Betriebe ¹⁾ bei...	unternehmerische Betriebe ²⁾ bei...
a) Betriebsstruktur	bei geringer Flächenausstattung der Betriebe und	
	- homogener Flächenverteilung	
	- hohem Pachtflächenanteil	
b) Produktionsmöglichkeiten	bei hohen Marktfrucht-Flächenanteilen und	
	- hohen Viehdichten (mehr Kühen und/oder Schweine)	- geringer Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft
c) Ökonomische Rahmenbedingungen	- positiver Arbeitsmarktentwicklung	- negativer Arbeitsmarktentwicklung

¹⁾ Dies entspricht einer Verlangsamung des Strukturwandels.

²⁾ Dies entspricht einer Beschleunigung des Strukturwandels.

Quelle: Eigene Darstellung

Es wird deutlich, dass das AFP auf beide Betriebsgruppen, die konservative und die unternehmerische, potentiell stärker wirkt, wenn die Betriebe im Durchschnitt eine geringe Flächenausstattung haben oder es viele Marktfruchtbetriebe gibt. Die agrarstrukturelle Wirkung der Maßnahme ist in den entsprechenden Regionen daher ambivalent („Gas geben mit angezogener Handbremse“). Der Effekt auf die unternehmerischen Betriebe überwiegt, wo die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft und damit die Vorzüglichkeit von Investitionen in der Landwirtschaft ohne Förderung gering sind. Wo es weniger außerlandwirtschaftliche Alternativen gibt, wird die Strategie der unternehmerischen Betriebe stärker durch die Förderung beeinflusst. Andersherum liegt die Wirkung von besseren Verdienstmöglichkeiten auf konservative Betriebe vor allem in einer Erhöhung ihrer Mobilität. Unter diesen Umständen verstärkt die Förderung die Vorzüglichkeit eines Verbleibs in der Landwirtschaft und hat damit einen Struktur konservierenden Effekt. Die Förderung wirkt außerdem stärker Struktur konservierend in Regionen mit intensiver Viehwirtschaft, einem höheren Pachtflächenanteil und dort, wo die Fläche relativ gleich unter den Betrieben verteilt ist.

Zusammenfassend ergibt die Auswertung der Expertenbefragung, dass die Förderung den Strukturwandel vor allem dort verlangsamt, wo

- die möglichen regionalwirtschaftlichen Effekte dieses Abbremsens angesichts der relativ guten Arbeitsmarktsituation am geringsten (Tabelle 10.1, Einflussbereich c) und
- die nicht genutzten möglichen Effizienzgewinne durch einen schnelleren Strukturwandel angesichts der hohen Produktionsintensität und der klein strukturierten Betriebe am höchsten sind (Tabelle 10.1, Einflussbereiche a und b).

Andersherum wird der Strukturwandel durch die Förderung tendenziell dort beschleunigt, wo

- die Arbeitsmarktsituation schlecht (Tabelle 10.1, Einflussbereich c) und
- die Landwirtschaft eher extensiv (Tabelle 10.1, Einflussbereich b) ist.

10.3 Bestimmungsgründe der Mittelverteilung

Das AFP ist eine vor allem Nachfrage gesteuerte Maßnahme. Eine effiziente Mittelverteilung wird nicht durch zentrale Steuerung des Mittelflusses gewährleistet, sondern soll sich aus der Nachfrage, die aus den unterschiedlichen regionalen Bedingungen resultiert, selbst ergeben. Aus diesem Grund kommt einer Analyse der Bestimmungsgründe des Mittelflusses besondere Bedeutung zu. In Abbildung 6.2 wurde die Verteilung der Fördermittel auf Kreisebene in einer Karte dargestellt. Mithilfe einer Regressionsanalyse wurde ergänzend untersucht, wie stark die strukturelle Situation, die Standortbedingungen, die Produktionsschwerpunkte und die ökonomischen Rahmenbedingungen im Einzelnen den Mittelfluss bestimmen.

Im Saarland standen nur sechs Landkreise für die Regressionsanalyse zur Verfügung. Die Verteilung der Mittel zwischen diesen sechs Landkreisen konnte mithilfe von drei Einflussfaktoren erklärt werden. Demnach fließen mehr Mittel dorthin, wo

- (1) mehr Milchkühe stehen,
- (2) die durchschnittliche Flächenausstattung der Betriebe geringer ist und
- (3) ein größerer Anteil der Fläche durch Marktfruchtbetriebe bewirtschaftet wird.

Punkt zwei zeigt, dass nicht in erster Linie die Regionen erreicht werden, in denen die Landwirtschaft aufgegeben zu werden droht, denn dort sind die Betriebe in der Regel flächenstark und extensiv. Der dritte Aspekt macht deutlich, dass die Mittel nicht schwerpunktmäßig in die Regionen mit den größten naturräumlichen oder ökonomischen Problemen fließen. Vielmehr werden die relativ intensiven Milchviehbetriebe erreicht. Deren Förderung aber lässt sich ökonomisch und sozial schwer rechtfertigen (s. o.).

10.4 Förderung zur Überwindung von Investitionsdefiziten

Des Weiteren wird untersucht, inwiefern landwirtschaftliche Betriebe eine Unterstützung zum Erhalt ihrer Entwicklungsfähigkeit benötigen und worin die Ursachen möglicher Schwierigkeiten zu sehen sind. Die Experten wurden gebeten, die Aussagen „Um ihre Entwicklungsfähigkeit zu erhalten, müssten die Hauptidebetriebe mehr in Gebäude/in Technik investieren“ auf einer siebenstufigen Skala von „in (fast) keinem Fall“ bis zu „in (fast) jedem Fall“ zu bewerten.

Mithilfe einer Regressionsanalyse wurden die Bestimmungsgründe für das Bestehen von Investitionsdefiziten nach Experteneinschätzung analysiert. Demnach bestehen Investitionsdefizite

- (1) nach dem Grad der Benachteiligung:
 - a) in nicht benachteiligten Regionen nur dort, wo die Banken restriktiv⁴⁷ und/oder die außerbetrieblichen Einkommensmöglichkeiten gering sind, wo also der Zugang zu außerbetrieblichem Kapital beschränkt ist;
 - b) in benachteiligten Regionen vor allem dort, wo ein guter Zugang zu außerbetrieblichem Kapital und Arbeit besteht, die Vorzüglichkeit der Landwirtschaft also gering ist;
- (2) nach der Rentabilität:

⁴⁷ Auch diese Einflussgrößen stammen aus der Expertenbefragung. Die geringe Risikobereitschaft der Banken und fehlende außerbetriebliche Einkommensmöglichkeiten bildeten einen gemeinsamen Erklärungsfaktor. Die Risikobereitschaft von Banken ist vermutlich in wirtschaftlich schwachen Regionen geringer.

- a) in Regionen mit wenig rentabler Landwirtschaft dort, wo Fläche nicht knapp ist und daher eine hohe Vorzüglichkeit extensiver Entwicklungsstrategien besteht;
- b) in Regionen mit sehr rentabler Landwirtschaft eher dort, wo die Fläche sehr knapp ist und die Effizienz der Betriebe daher aufgrund der strukturellen Situation beschränkt ist.

Stellt man den Einschätzungen der Experten zu den Investitionsdefiziten in den Kreisen den Mittelfluss in die Landkreise gegenüber, zeigt sich, dass zwischen den Investitionsdefiziten nach Experteneinschätzung und der Höhe der Fördermittel, die in die Landkreise geflossen sind, kein Zusammenhang besteht. Gemessen an diesem Kriterium werden die Mittel der Agrarinvestitionsförderung unfokussiert verteilt.

In nicht benachteiligten Regionen werden nur wenige Investitionsdefizite diagnostiziert. Der Zusammenhang zur Verfügbarkeit außerlandwirtschaftlichen Kapitals impliziert aber, dass es in begrenztem Umfang gewisse Restriktionen im Kapitalzugang gibt. Anders ist es in benachteiligten Regionen. Die Förderung wirkt hier vor allem stabilisierend auf die Betriebe, deren Betriebsleiter Alternativen außerhalb der Landwirtschaft haben. Sind diese gegeben, ist hier eine Förderung kaum zu rechtfertigen, solange nicht die flächendeckende Landwirtschaft gefährdet und ihre Aufrechterhaltung ein politisches Ziel ist. In Regionen mit wenig rentabler Landwirtschaft ist die Wettbewerbsfähigkeit extensiver Bewirtschaftungsstrategien am höchsten. Eine Förderung zur Stabilisierung der bestehenden Betriebe und mit dem Ziel des Erhalts der intensiveren Landbewirtschaftung geht daher auf Kosten der betrieblichen und sektoralen Effizienz. Sie kann deshalb nur in stark landwirtschaftlich ausgerichteten Regionen ohne Entwicklungsalternativen vor dem Hintergrund des Ziels der Stabilisierung der Zahl der Beschäftigten und der Bruttowertschöpfung im ländlichen Raum gerechtfertigt werden (vgl. Kapitel 9.4.2). In Regionen mit sehr rentabler Landwirtschaft, aber geringer Flächenverfügbarkeit liegen die Ursachen für Investitionsdefizite in den begrenzten Wachstumsmöglichkeiten der investitionswilligen Betriebe aufgrund der eingeschränkten Mobilität anderer Betriebe.

Da die Förderung nicht in erster Linie in die Regionen mit den größten Investitionsdefiziten fließt, bleibt zusammenfassend festzuhalten, dass angesichts der selten förderrelevanten strukturellen Probleme in diesen Regionen ein Großteil der Gelder nicht effizient eingesetzt wird und dadurch zum Teil die Probleme, zu deren Beseitigung die Mittel bestimmt sind, sogar noch verschärft werden.

10.5 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung

Im Folgenden soll beispielhaft dargestellt werden, was in den Jahren zwischen 2001 und 2005 die wesentlichen Bestimmungsgründe der Entwicklung der Milchproduktion in einigen süddeutschen Kreisen waren. Da entsprechende Daten für das Saarland nicht verfügbar waren, werden im Folgenden nur kurz die Ergebnisse des Gesamtmodells für alle Analyse-Regionen (Niedersachsen, Rheinland, Baden-Württemberg und Bayern) vorgestellt (Tabelle 10.2), um daraus Rückschlüsse auf die Situation der Milchproduktion im Saarland zu ziehen.

Tabelle 10.2: Einflussfaktoren auf die kurzfristige Entwicklung der abgelieferten Milchmenge in und zwischen den Regionen Niedersachsen, Rheinland, Baden-Württemberg und Bayern

	Fördernde Faktoren	Hemmende Faktoren
Betriebliche Strategien:	<ul style="list-style-type: none"> – Intensive Produktion auf wenig Fläche – Produktion mit hoher Milchleistung 	<ul style="list-style-type: none"> – Extensivierung – Diversifizierung der Produktion
Relative Wettbewerbsfähigkeit:	<ul style="list-style-type: none"> – Hoher Grünlandanteil an der Fläche – Spezialisierte Betriebe 	<ul style="list-style-type: none"> – Hohe Ertragsmesszahl bei niedriger und mittlerer Ackerpacht – Sehr flächenstarke Betriebe
Strukturwandel und Betriebsstruktur:	<ul style="list-style-type: none"> – Ausscheiden sehr kleiner Betriebe, wenn es große Wachstumsbetriebe gibt – Wachstum größerer Betriebe in der Milchproduktion 	<ul style="list-style-type: none"> – Insgesamt klein strukturierte Betriebe – Ausscheiden kleiner Betriebe, wo es nur kleine Betriebe gibt – Ausscheiden mittlerer Betriebe

Quelle: Eigene Darstellung

Nach den in der Tabelle dargestellten Ergebnissen des Gesamtmodells sind die Voraussetzungen für eine positive Entwicklung der Milchproduktion im Saarland gemischt: Einerseits gibt es einen sehr hohen Grünlandanteil, viele spezialisierte Futterbaubetriebe sowie eher niedrige Ertragsmesszahlen. Andererseits sind die Betriebe zum Teil flächenstark und neigen aufgrund der strukturellen und naturräumlichen Bedingungen zur Extensivierung der Produktion.

Die Modelle für die einzelnen bis 2007 geltenden Quotenhandelsregionen zeigen eine ambivalente Wirkung der Förderung auf die Entwicklung der Milchproduktion: bei starkem Verdrängungswettbewerb unter den Betrieben ist die Wirkung der Förderung auf die Entwicklung der Milchproduktion tendenziell negativ, werden hingegen besonders die sowie-

so schon flächenstarken Betriebe einer Region gefördert, so führt die Förderung tendenziell zu einer Intensivierung der Produktion und hat somit einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Milchproduktion. Für das Saarland wird angenommen, dass der zweite Zusammenhang eher zutrifft.

Gesamtfazit zu agrarstrukturellen Förderwirkungen des AFP

Die Flächenverfügbarkeit ist im Saarland, anders als in anderen Bundesländern im Westen, nicht das zentrale Problem der betrieblichen Entwicklung. Aus diesem Grund sind die Verzerrungen, die in der Faktorverteilung zwischen den Betrieben aus der Agrarinvestitionsförderung resultieren, im Saarland vergleichsweise gering. Andererseits stellt sich auch die Frage, welchem Ziel das AFP unter solchen Bedingungen dient. Es kann den sowieso relativ ungebremst ablaufenden Strukturwandel nur weiter unterstützen und führt zugleich tendenziell zu einer intensiveren Produktion in den geförderten Betrieben. Unter den wenig vorteilhaften naturräumlichen Bedingungen im Saarland aber ist eine extensive Produktion in wenigen großen Betrieben und unter geringem Faktoreinsatz wahrscheinlich effizient. Sollte die flächendeckende Landbewirtschaftung in einzelnen Landstrichen des Saarlands gefährdet sein, so sollten, wenn ihre Aufrechterhaltung gesellschaftlich gewünscht ist, entsprechende Förderkulissen abgesteckt und die Förderung darauf konzentriert werden. Um Überkompensationen und Mitnahmeeffekte zu minimieren, müssten aber in einem solchen Fall die verschiedenen Förderinstrumente aufeinander abgestimmt werden.

11 Rahmenbedingungen ab 2007

Im Folgenden werden die voraussichtlichen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Förderung in den nächsten Jahren zusammenfassend dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auch kurz auf die laufende Diskussion eingegangen, die diese geplanten und voraussichtlichen Änderungen begleitet, sofern sie für die Förderung von Agrarinvestitionen relevant ist. Die Argumente werden im Lichte der Ergebnisse der Evaluation kurz aufgegriffen und kommentiert. Der Fokus der Darstellung liegt wie in der Förderung und in der Diskussion auf der Milchproduktion.

11.1 Rahmenbedingungen der Milchproduktion

Auslaufen der Quote und Weltmarkt

Im Rahmen des im Jahr 2008 anstehenden „Health-Checks“ (EU-KOM, 2007) ist eine kontinuierliche Erhöhung der Milchquotenmenge bis zum endgültigen Ausstieg in 2015 im Gespräch. Die nationalen Milchquoten wurden zunächst nach einem Beschluss des Agrarates zum 1.4.2008 einmalig um zwei Prozent angehoben (Agra Europe, 2008). Die Folgen dieser Beschlüsse für die Milchproduktion in Deutschland hängen vor allem von der Entwicklung auf den Weltmärkten ab. Die Milchproduktion wird vom Ansteigen der Getreidepreise nicht unbeeinflusst bleiben. Schon jetzt halten sich viele Betriebe in der Fütterung von teurem Kraftfutter zurück (Thomsen, 2008), so dass ein anhaltend hoher Getreidepreis zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der intensiven Milchviehhaltung gegenüber extensiveren Haltungs- und Fütterungsformen führen könnte. Das hätte seinerseits ein geringeres Angebot an Milch zur Konsequenz. Schon in 2007 hatten viele Betriebe Probleme, ihre Milchquoten zu erfüllen (ebenda). Hinzu kommen hohe Preise für Rinder und auch für Zuchttiere.

Dem sinkenden Angebot steht auf den Weltmärkten eine steigende Nachfrage gegenüber. Das dementsprechend hohe Milchpreisniveau lässt einige Experten die Folgen einer möglichen Steigerung der Milchquoten in der EU und schließlich des Quotenausstiegs als relativ gering erachten im Verhältnis zu dem, was noch vor kurzem prognostiziert wurde. Isermeyer et al. (2006) gehen auf der Basis von Modell gestützten Analysen davon aus, dass die Milchproduktion in Deutschland mit der Abschaffung der Exporterstattungen leicht rückläufig sein wird. Für die nächsten Jahre scheint daher, insbesondere unter Beachtung der steigenden Faktorkosten, das Szenario einer sinkenden Milchproduktion in Deutschland bei etwas niedrigeren Milchpreisen als in der zweiten Hälfte 2007 und Anfang 2008 nicht unwahrscheinlich.

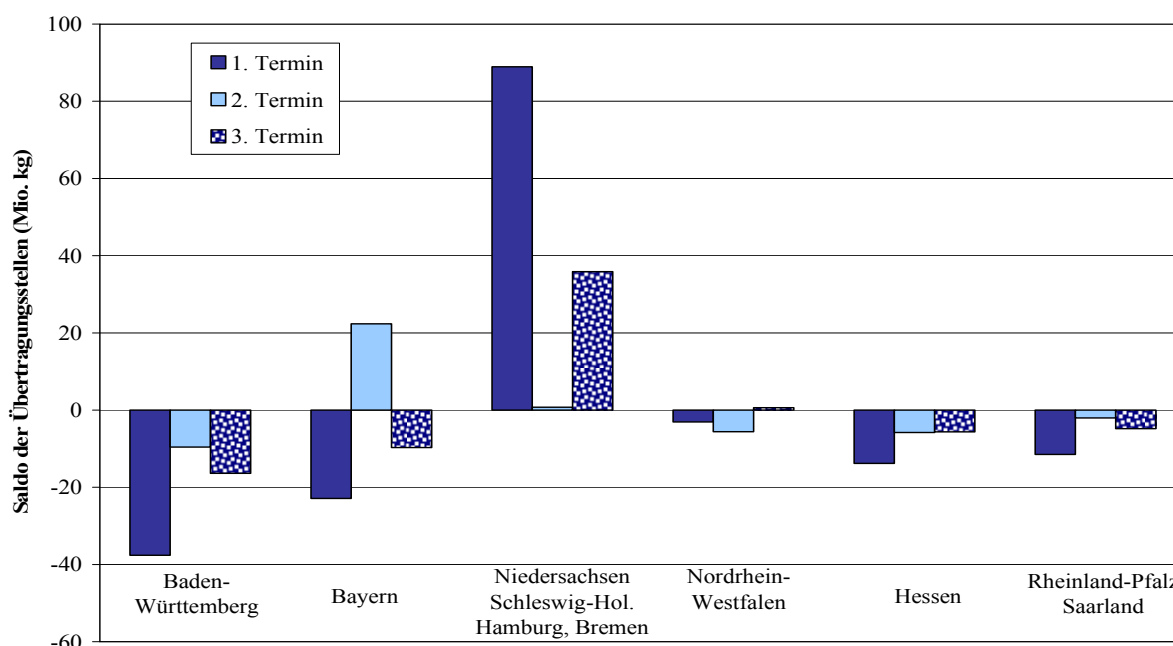
In seiner „Bamberger Milchentschließung“ votierte der Deutsche Bauernverband zwar für einen Quotenausstieg (DBV, 2007a), forderte aber gleichzeitig massive Begleitmaßnahmen, unter anderem die Förderung von Grünland- und Mittelgebirgsregionen und vor allem den Ausbau der Investitionsförderung (DBV, 2008a). Die Bundesregierung scheint der Forderung des Berufsstandes nach einer Stärkung der Investitionsförderung weitgehend zu folgen (Seehofer, 2008). Die Ergebnisse der Evaluation haben aber gezeigt, dass insbesondere die spezialisierten Grünlandregionen mit effizienten Betriebsstrukturen wettbewerbsfähig sind. Eine Extensivierung der Produktion im Zuge des Strukturwandels insbesondere in Regionen mit bisher sehr kleinen Betrieben und hohem Arbeitskräftebesatz reflektiert das gegebene Verhältnis von Produktivität und Faktorkosten und ist unter Effizienzgesichtspunkten zu begrüßen. Da die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zudem, wie beschrieben, zur Zeit vergleichsweise positiv sind und die Investitionsneigung der Landwirte hoch ist, deutet alles darauf hin, dass der lange vorher angekündigte Quotenausstieg nicht zu einem massiven Strukturbruch führen wird. Eine Förderung von Investitionen im Milchsektor ist aus diesen Gründen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht notwendig und wäre mit Effizienzverlusten verbunden. Für die Beurteilung der Forderungen des Bauernverbandes vor dem Hintergrund anderer möglicher gesellschaftlicher Ziele wäre eine Definition der gesellschaftlichen und politischen Zielstruktur unerlässlich.

Zusammenlegung der Quotenhandelsregionen

In Deutschland wurden zum 1.7.2007 die zahlreichen Quotenhandelsregionen zugunsten von zwei großen Regionen (früheres Bundesgebiet und neue Länder) aufgegeben. Die Betriebe der verschiedenen Produktionsregionen stehen damit in direkter Konkurrenz um die Quote. Die zentrale Frage ist nun, ob die Milch in die Regionen mit der höchsten relativen Wettbewerbsfähigkeit wandern wird und welche das sind. Die Saldi für die letzten drei Handelstermine, zugleich die ersten in der großen Handelsregion, werden in der folgenden Abbildung 11.1 dargestellt.

Die Betriebe in Hessen haben bei den drei Handelsterminen seit dem 1.7.2007 insgesamt rund 25 Mio. kg Milchquoten an andere Handelsregionen abgegeben. Die größten Zuwächse verzeichneten dagegen die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit rund 126 Mio. kg Zuwachs. Vor allem die Betriebe Baden-Württembergs (-64 Mio. kg) und auch die der anderen westdeutschen Länder haben per saldo Milchquoten und damit Produktionskapazitäten an andere Regionen veräußert.

Abbildung 11.1: Saldi aus Milchkauf und -abgabe an den Übertragungsstellen in Westdeutschland bei den drei Börsenterminen seit Juni 2007



Quelle: DBV (2008b), AfL Landshut (2007).

Diese Zahlen zeigen die deutliche innerdeutsche Wettbewerbsfähigkeit der spezialisierten Grünlandstandorte mit weit vorangeschrittenem Strukturwandel. Gerade in den Bundesländern mit stärkeren strukturellen Problemen und Verlusten im Bereich der Milchproduktion besteht aber das erklärte Ziel, die Milchproduktion auf dem bestehenden Niveau zu halten (Miller, 2008).

Die Evaluationsergebnisse haben darüber hinaus gezeigt, dass gerade dann, wenn die bestehenden strukturellen Defizite überwunden werden sollen, ein Rückgang der Milchproduktion in den betroffenen Regionen unausweichlich ist. Dies gilt, weil die derzeitige Produktionsmenge auf die sehr intensive Produktion in kleinen Betrieben mit hohem AK-Besatz zurück geht. Es besteht also ein Zielkonflikt zwischen dem einen Wunsch, „Zukunftsinvestitionen“ zu fördern (Miller, 2008), und dem anderen Wunsch, das aktuelle hohe Niveau der Milchproduktion zu erhalten.

11.2 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung

ELER-Verordnung und nationale Umsetzung (AFP)

Die zunehmende Bedeutung der Politik der sog. zweiten Säule zur Förderung der ländlichen Entwicklung fand ihren Niederschlag in der ELER-Verordnung (EU-KOM, 2005). Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft

durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation ist dabei eines der Kernziele der Förderpolitik (Achse I). Die landwirtschaftliche Investitionsförderung dient in erster Linie der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und der Erhöhung der Wertschöpfung im primären Sektor. Weitere Kernziele sind die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Achse II) sowie die Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft (Achse III).

Die Umsetzung von ELER erfolgt in Deutschland über eine „Nationale Rahmenregelung“ (BMELV, 2006) sowie über den jährlich aktualisierten GAK-Rahmenplan. Wie in der vorherigen Förderperiode beinhalten die Förderungsgrundsätze des AFP weiterhin zahlreiche Ziele, darunter die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen. Veränderungen gibt es lediglich im Detail der Förderbedingungen. So können Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben seit 2007 laut GAK-Rahmenplan 2007-2010 (Deutscher Bundestag, 2007) nur noch über einen nicht rückzahlbaren Zuschuss mit einem Fördersatz von bis zu 25 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Dies soll im Vergleich zur vorherigen Förderperiode mehr Freiheit bei der Finanzierung der Investitionen schaffen, da bisher eine Förderung von Großen Investitionen an die Aufnahme von Kapitalmarktdarlehen gebunden war. Weitere Änderungen der AFP-Förderung im Bereich Landwirtschaft sind:

- Die Differenzierung in Kleine und Große Investitionen entfällt; das Mindestinvestitionsvolumen wurde auf 30.000 Euro erhöht; die Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde weitgehend eingeschränkt.
- Die Flächenbindung der Tierhaltung (max. zwei Großvieheinheiten je Hektar selbstbewirtschafteter Fläche) wurde abgeschafft.
- Die Anforderung einer Auflagenbuchführung für nun mehr mindestens fünf Jahre ab Bewilligung der Förderung wird den Ländern frei gestellt.
- Der Rahmenplan gibt keine Prosperitätsgrenze mehr vor; allerdings müssen die Länder im Rahmen der Durchführung des AFP sicherstellen, dass die Prosperität der Zuwendungsempfänger geprüft wird.

Die zentrale Empfehlung der Evaluatoren, die Förderung zunächst in der Höhe deutlich zu reduzieren und mittelfristig auf klar abgrenzbare Tatbestände (v.a. öffentliche Güter, Innovationen) zu begrenzen und darüber hinaus bei Finanzierungsmittelknappheit der Betriebe ausschließlich Bürgschaften anzubieten (siehe Margarian et al., 2005, S. 75-85), wurde lediglich ansatzweise in die neuen Förderungsgrundsätze des GAK-Rahmenplanes zum AFP nicht übernommen. Umgesetzt wurden dagegen weniger zentrale Empfehlungen wie die Umstellung von Zinsverbilligung auf nicht rückzahlbare Zuschüsse, die Abschaffung der Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft, sowie die Erhöhung des förderbaren Mindestinvestitionsvolumens.

Im Saarland wurden die AFP-Förderungsgrundsätze des Rahmensplanes bzw. der Nationalen Rahmenregelung im Bereich Landwirtschaft weitgehend als Landesrichtlinie 2007 übernommen (MinUmwelt, 2007, S. 167-170). Abweichungen gibt es in folgenden Punkten (Erlasse des Ministeriums für Umwelt):⁴⁸

- Die Förderung von Junglandwirten wird anstelle der möglichen Erhöhung des Zuschussatzes um 10 %-Punkte lediglich um 5 %-Punkte (max. 20.000 Euro) erhöht. Folglich sind von der verringerten Förderung nur Betriebe von Junglandwirten betroffen, die förderbare Investitionen im Umfang von bis zu 400.000 Euro durchführen.
- Die Zusatzförderung für Junglandwirte ist nicht mit der erhöhten Förderung der Bereitstellung besonderer Leistungen (z.B. tiergerechte Haltung) kombinierbar.
- Das förderbare Mindestinvestitionsvolumen beträgt für Haupterwerbsbetriebe 50.000 Euro anstelle von 30.000 Euro, die im Rahmenplan vorgesehen sind. Diese Grenze gilt nur für Nebenerwerbsbetriebe und bei Investitionen von Güllelagerraum bis Ende 2008.
- Maschinen der Innenwirtschaft sind von der Förderung ausgeschlossen.
- Die Prosperitätsgrenze liegt seit 2008 bei 120.000 Euro zu versteuerndem Einkommen bei ledigen und 170.000 Euro bei verheirateten Antragstellern, wobei die letzten drei Einkommensteuerbescheide als Nachweis herangezogen werden. Mit der deutlichen Anhebung der Prosperitätsgrenze (bis 2007: 90.000/120.000 Euro) wird offensichtlich auf die verbesserte Einkommenslage der Antragsteller reagiert.⁴⁹

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass auf Ebene der EU zwar ein gewisser Politikwechsel mit Blick auf die Agrarförderung statt gefunden hat, dieser aber auf nationaler Ebene ebenso wie auf Landesebene noch nicht zu entsprechenden Veränderungen in der zweiten Säule geführt hat. Aufgrund der sehr viel tiefer greifenden Reformen der Direktzahlungen gilt aber, dass die Situation der Landwirte zukünftig stärker als bisher von den Entwicklungen auf dem Weltmarkt abhängen wird.

⁴⁸ Informationen der Landwirtschaftskammer Saarland

⁴⁹ Die Notwendigkeit einer Förderung für derart hohe Einkommen ist jedoch kaum nachvollziehbar.

12 Fazit und Empfehlungen

In der Ex-post-Evaluation der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde die Wirkung der Agrarinvestitionsförderung auf die Ziele Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen, Steigerung der Produktivität, Schaffung alternativer Einkommensquellen, Förderung tiergerechter Haltungsverfahren und Umweltschutz untersucht. Zudem wurde als bedeutende wettbewerbswirksame Komponente die Wirkung des AFP auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel betrachtet. Dabei konnte festgestellt werden, dass das AFP im Hinblick auf die Erreichung der bewerteten Ziele nur eingeschränkt wirksam war. Dafür gibt es verschiedene Gründe, die empirisch im Rahmen der durchgeführten Analysen belegt werden konnten:

- Mitnahmeeffekte verringern selbst bei den großen Investitionen mit mehr als 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen die Förderwirkung des AFP.
- Für eine Reihe von Zielen stellt das AFP kein geeignetes Instrument dar. Dies gilt z. B. für Betriebswachstum, wenn Flächenknappheit und hohe Pachtpreise die Hauptprobleme sind.
- Einige Ziele lassen sich nicht mit dem AFP alleine lösen, z. B.
 - beim Tierschutz bei Mastschweinen, da die laufenden Produktionskosten bei der Investition in tiergerechte Haltungsverfahren ansteigen,
 - bei der Diversifizierung, wenn das Hauptproblem in einer Arbeitsüberlastung bei gleichzeitig geringer Bereitschaft zur Einstellung von Lohnarbeitskräften liegt.
- Manche Ziele werden bei einer Investition als Kuppelprodukt erreicht, z. B.
 - tiergerechte Haltungsverfahren bei Milchvieh durch die Umstellung von Anbinde- auf Boxenlaufställe
 - und verbesserte Arbeitsbedingungen.
- Die undifferenzierte flächendeckende Anwendung des AFP ist nicht effizient, da Ziele existieren, die eine regionale und/oder sachliche Konzentration erfordern. Beispiele hierfür sind
 - die Förderung von Mulchsaatgeräten in nicht-erosionsgefährdeten Gebieten,
 - die Förderung von Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit den geplanten Investitionen hatten.

Trotz dieser Defizite sehen die Evaluatoren relevante Probleme, für die Investitionshilfen – überwiegend im Zusammenspiel mit anderen Instrumenten – bei zielgerichteter Ausgestaltung und konsequenter Durchführung geeignete Lösungsansätze bieten könnten. Ein Beispiel (a) ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (v. a. Tier- und Umweltschutz). Außerdem existieren regional relevante sektorale Probleme wie etwa Strukturdefizite aufgrund von zu geringen Betriebsgrößen (Beispiel b), für die das AFP in der politischen Diskussion als maßgeblicher Lösungsansatz im Zusammenhang mit der bevorstehenden Abschaffung der Milchquote betrachtet wird (DBV, 2008a; Dorfner, 2007; Seehofer,

2008). Im Folgenden werden diese beiden Beispiele exemplarisch für einige mögliche Problemlagen im Kontext der Investitionsförderung diskutiert:

(a) Wenn die Kosten gesellschaftlich erwünschter Leistungen nicht durch den Markt entlohnt werden (und sie daher nicht im angestrebten Umfang bereitgestellt werden), kann durch eine gezielte Förderung das Angebot dieser Leistungen erhöht werden. Ein Beispiel sind tiergerechtere Haltungsformen, die besondere Investitionen erforderlich machen. Für die untersuchten Verfahren der Mastschweine- und Milchviehhaltung wird deutlich, dass kein universeller Lösungsansatz existiert:

- Da das verbreitete Halungsverfahren in der Schweinemast (Vollspaltenbuchten) im Hinblick auf die Tiergerechtheit als problematisch bewertet wird (KTBL, 2006), existiert hier ein geeigneter Ansatzpunkt für eine Verbesserung. Bei der Förderung von **Investitionen in tiergerechtere Haltungsformen bei Mastschweinen** ist aber zu berücksichtigen, dass diese Verfahren höhere Produktionskosten nach sich ziehen. Um eine ausreichende Akzeptanz auf Seiten der Betriebsleiter für eine solche Maßnahme zu erreichen, müsste sie in ein Förderkonzept (z.B. laufende Prämienzahlungen) eingebunden werden, das diese zusätzlichen Kosten mit abdeckt.
- In der Milchviehhaltung wird bereits ein Großteil der Tiere in Boxenlaufställen gehalten, die in der Bewertung des Tierverhaltens vergleichsweise gut abschneiden. Lediglich die Anbindehaltung stellt diesbezüglich ein Problem dar. Dennoch stellt die Förderung der **Umstellung von Anbindehaltung auf Laufstallhaltung bei Milchvieh** keinen optimalen Lösungsansatz dar. Die betriebsbezogenen Kuhbestände in Anbindehaltung sind in der Regel relativ klein, und aufgrund von arbeitswirtschaftlichen und leistungsbezogenen Gründen werden keine neuen Anbindeställe gebaut. Daher ist es eine Frage der Zeit, bis diese Stallform „ausstirbt“ (z.B. bei der Hofübergabe, da die Milchviehhaltung dann entweder eingestellt oder auf eine größere Herde in einem Laufstall umgestellt wird).

Vor dem Hintergrund beschränkter Mittel sollten die Fördergelder dort eingesetzt werden, wo die größte Wirkung zu erwarten ist. Dies ist in den Bereichen der Fall, in denen die Ausgangslage für den Tierschutz kritisch ist und eine große Anzahl an Tieren betroffen ist. Von den untersuchten Tierhaltungsverfahren wäre der Schwerpunkt daher nicht in der Förderung der Milchvieh-, sondern der Mastschweinehaltung zu setzen.

(b) Als Beispiel für regionale betriebsstrukturelle Defizite sei die Milchproduktion genannt (viele Betriebe halten zu kleine Milchkuhherden um mögliche Größeneffekte nutzen zu können). Von Seiten der Politik wird unterstellt, dass die entwicklungsfähigen Betriebe mit Förderung schneller wachsen und damit die regionale Milchproduktion erhalten oder ausgebaut werden könne. Es gibt jedoch keine empirischen Belege, die diese Position stüt-

zen oder widerlegen, weil die Agrarinvestitionsförderung in den vergangenen Jahrzehnten permanent angeboten wurde.⁵⁰ Grundsätzlich sollte aber in einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung die staatliche Intervention eine Ausnahme darstellen, die nur bei gravierendem Marktversagen oder bei Strukturbrüchen erfolgt. Inwiefern die Abschaffung der Milchquote, die bereits seit Jahren Bestandteil der agrarpolitischen Debatte ist, einen solchen „Strukturbruch“ darstellt, ist zu diskutieren.

Um strukturelle Defizite beheben zu können, müsste eine gezielte Auswahl an Betrieben erfolgen. Für eine solche Auswahl existieren verschiedene Optionen:

- Ein naheliegendes Selektionskriterium, dass deutliche Struktureffekte verspricht, wäre die Auswahl von **Betrieben, die in bestimmte Größenklassen (z.B. mindestens 60 Milchkühe) hinein wachsen**: Dieses Selektionskriterium ähnelt den Zielvorstellungen des Mansholt-Plans von 1968, der u. a. vorsah, dass nach 1975 nur noch Betriebe oberhalb definierter Mindestbetriebsgrößen (z.B. 40 Milchkühe) Investitionsbeihilfen erhalten sollten (EG-KOM, 1968). Für diesen stark planwirtschaftlich ausgerichteten Ansatz spricht, dass die positiven Zusammenhänge zwischen Betriebsgröße und Betriebserfolg empirisch belegt sind.⁵¹ Allerdings ist die Streuung der Betriebsergebnisse innerhalb der Größenklassen sehr groß, so dass die Auswahl der zu fördernden Betriebe schwierig ist. Zudem sind derartige Begrenzungen bei der Förderung politisch schwer durchzusetzen, weil eine offensichtlich stark selektive Förderung die Mehrheit der nicht förderbaren Betriebe diskriminiert.
- **Betriebe mit einer hohen bereinigten Eigenkapitalbildung beim Unternehmen in der Ausgangssituation** haben bereits den Nachweis ihres unternehmerischen Potentials erbringen können. Jedoch dürfte gerade bei diesen Betrieben die Finanzierung von Wachstumsinvestitionen die vergleichsweise geringsten Probleme bereiten, sofern es sich um voraussichtlich rentable Investitionen handelt. Die Mitnahmeeffekte bei dieser Auswahl der Förderempfänger würden daher tendenziell sehr hoch sein und es lässt sich schwer begründen, warum gerade die Betriebe, die am ehesten auch ohne Förderung investieren würden, einer Unterstützung bedürfen. Zudem werden durch

⁵⁰ Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang die Beiträge zur Agrarstrukturpolitik von 1968 bis 1975 (BMELF, 1968; 1970; 1975; Heidhues und Schmitt, 1968), in denen sich zahlreiche aktuelle Überlegungen bereits genauso wiederfinden. Die aktive Rolle des Staates zur Förderung der Agrarstruktur wurde im damaligen Agrarprogramm (Höcherl-Plan) konzeptionell dargelegt und dann im Einzelbetrieblichen Förderungs- und sozialen Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft umgesetzt. Im Kern ging es darum, dass viele Betriebe zu klein und nicht rentabel waren, so dass über Struktur fördernde Investitionen – begleitet von Mobilitätshilfen – die betrieblichen Produktionskapazitäten erhöht werden sollten. Dass heute eben diese Probleme wieder als Begründung für staatliche Eingriffe dienen, lässt auf Politikversagen schließen.

⁵¹ Ergebnisse aus der Analyse von Testbetriebsdaten zeigen, dass größere Betriebe im Durchschnitt höhere Gewinne erzielen (z.B. BMELV, 2008).

die Auswahl dieser Betriebe nicht automatisch die erwünschten Struktureffekte erzielt.

Die genannten Auswahlkriterien lassen sich in strukturschwachen Regionen mit einer weitgehend problematischen Ausgangslage (für größere Betriebe ungünstiges Bodenrelief, Milchviehbetriebe zu klein und rentabilitätsschwach) ohne nennenswerten Anteil an Wachstumsbetrieben kaum umsetzen. Falls der Staat die bestehende Milchproduktion in diesen Regionen aus übergeordneten Gründen (z.B. Erhaltung der Kulturlandschaft) mit Hilfe von öffentlichen Mitteln erhalten will, kann es sinnvoll sein, den für die Weiterbewirtschaftung erforderlichen Betrieben ihre Wirtschafterschwernisse durch zusätzliche finanzielle Anreize zu kompensieren. Die Investitionsförderung tritt hier jedoch deutlich in den Hintergrund. Zu klären ist in diesen Fällen, welche Bewirtschaftungsziele in diesen Regionen genau verfolgt werden (z.B. intensive oder extensive Milchproduktion oder extensive Rinder- oder Schafhaltung) und wie diese möglichst effizient erreicht werden können.

Es wird deutlich, dass bereits die Auswahl der geeigneten Betriebe eine Vielzahl von Fallstricken beinhaltet. Hinzu kommt, dass die Förderung eines ausgewählten Betriebstyps je nach Region zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann (siehe Kap. Strukturentwicklung). Vor diesem Hintergrund ist eine Verringerung betriebsstruktureller Defizite durch das AFP problematisch.

Generell stellt sich hier wie auch bei der Verbesserung des Tierschutzes die Frage nach den zentralen Hemmnissen der Zielerreichung und danach, ob anstelle einer Kapitalverbilgung andere Politikmaßnahmen oder das Wirken des Marktes mittel- bis langfristig eine größere Effektivität ermöglichen.

- Beispielsweise stellt im Zusammenhang mit Wachstum die Beschäftigung von Fremd-AK in Familienbetrieben oft ein Problem dar. Mit Fremdarbeitskräften haben diese Betriebe im Gegensatz zu kleinen und mittelständischen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft vielfach keine Erfahrung (Mitarbeiterführung, Arbeitsplanung und -organisation, etc.). Zudem sind Wachstumssprünge für deren Entlohnung notwendig. Dies gilt besonders für die Milchviehbetriebe, betrifft aber auch andere Produktionsbereiche, in denen Arbeitsüberlastung zu den wesentlichen Entwicklungshemmnissen gehören (z.B. Diversifizierungsinvestitionen). Dieses Hemmnis könnte überwunden werden, indem einerseits das einschlägige Beratungsangebot verstärkt wird und andererseits degressiv gestaffelte Lohnkostenzuschüsse (z.B. über fünf Jahre) für Betriebe, die erstmalig eine Fremd-AK beschäftigen, gewährt werden.
- Einen Ansatzpunkt, um umfangreiche Investitionen bei geringen eigenen Sicherheiten zu ermöglichen, stellen **staatliche Ausfallbürgschaften** dar. Insbesondere investitionswillige Betriebe mit einem hohen Pachtanteil können so geplante Investitionen finanzieren, indem sie – kalkulatorische Rentabilität der Investition vorausgesetzt – Zu-

gang zu Fremdkapital erhalten. Diese Bürgschaften haben den Vorteil, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden und die Budgetanforderung für den Staat vergleichsweise gering sind. Über das bankenseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur bei Bedarf in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte nicht zu erwarten sind.

Die Beispiele zeigen, wie schwierig eine Gestaltung der Förderung ist. Tatsächlich ist das Zielspektrum der Förderung gegenwärtig noch wesentlich umfangreicher und die zugrunde liegenden Problemlagen sehr viel differenzierter. Wenn sich das politische Handeln künftig stärker daran orientiert, die Förderung an wenigen, klaren Prioritäten auszurichten, könnten für diese spezifisch angepasste Interventionen entwickelt werden. Dies ist zwar im politischen Abstimmungsprozess mit den verschiedenen Interessensgruppen und vor dem Hintergrund der GAK-Rahmenregelung möglicherweise schwer durchsetzbar, eröffnet aber die Chance, landwirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme effektiv und effizient anzugehen.

Literaturverzeichnis

- Agra Europe (2008): Einhellige Kritik in Deutschland an zusätzlicher Milchquotenanhebung. Agra Europe, H. 13. S. LB 29-30.
- Auerswald, K. (2002): Schätzung des C-Faktors aus Fruchtartenstatistiken für Ackerflächen in Gebieten mit subkontinentalem bis subatlantischem Klima nördlich der Alpen (Kurzmitteilung). Landnutzung und Landentwicklung 2002/6, S. 269-273.
- BMELF, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1968): Arbeitsprogramm für die Agrarpolitik der Bundesregierung (Agrarprogramm).
- BMELF, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1970): Einzelbetriebliches Förderungs- und soziales Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 150.
- BMELF, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Forsten Hrsg. (1975): Zu aktuellen Problemen der Agrarstrukturpolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMELF. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 183.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.a): Agrarpolitische Bericht der Bundesregierung.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2006): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume.
http://www.bmelv.de/nn_751002/SharedDocs/downloads/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/NationaleRahmenregelungen-ELER,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/NationaleRahmenregelungen-ELER.pdf.
Stand 13.2.2008.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz interne Mitteilung (versch. Jgg.b): Berichterstattung über den Vollzug der GAK: Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP).
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bonn.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe: Buchführungsergebnisse der Testbetriebe 2006/07 (Tabellenteil).
http://www.bmelv-statistik.de/fileadmin/sites/033_Buchf/WJ2006_07/Haupt_D_BF0607.xls. Stand 30.9.2008.
- Brunotte, J. und Voßhenrich, H.-H. (2007): Annahmen zur Anwendung von Mulchsaat in Abhängigkeit von der angebauten Kultur und der Erosionsgefährdung. Unveröffentlicht.

- BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2006): Pflanzenschutz-Kontrollprogramm. Bund-Länder-Programm zur Überwachung des Inverkehrbringens und der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach dem Pflanzenschutzgesetz. Jahresbericht 2005. Braunschweig
- BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2007): Pflanzenschutz-Kontrollprogramm. Bund-Länder-Programm zur Überwachung des Inverkehrbringens und der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach dem Pflanzenschutzgesetz. Jahresbericht 2006
- DBV, Deutscher Bauernverband (2007a): Entschliefungen des DBV zum Deutschen Bauerntag. Agra-Europe, H. 28. S. Sonderbeilage S.1-6.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2007b): Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar. Internetseite DBV: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152870>. Stand 11.4.2008b.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2008a): Begleitprogramm Milch zum Health Check. Agra-Europe, H. 12. S. Dokumentation 1-4.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2008b): Milchquotenbörse, Preisarchiv. Internetseite DBV: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=159928>. Stand 7.2.8 A.D.b.
- Deutsche Bundesbank (2007): Notenbankzinsen, EWU-Zinsstatistik (ab Januar 2003), Bundesbank-Zinsstatistik (bis Juni 2003). Internetseite Bundesbank: http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php. Stand 6.2.2008.
- Deutscher Bundestag (2002): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2002 bis 2005.
- Deutscher Bundestag (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2007 bis 2010.
- Dirksmeyer, W. (2006): Subventionswerte für Biogasanlagen bei EEG und AFP-Förderung im Vergleich. Unveröffentlichte Berechnungen.
- Dirksmeyer, W., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2006): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004. Länderübergreifender Bericht. Braunschweig.
- Döhler, H., Eurich-Menden, B., Dämmgen, U., Osterburg, B., Lüttich, M., Bergschmidt, A., Berg, W. und Brunsch, R. (2002): BMVEL/UBA-Ammoniak-Emmissionsinventar der deutschen Landwirtschaft und Minderungsszenarien bis zum Jahre 2010. Texte des Umweltbundesamtes, H. 05. Berlin. Internetseite Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL): http://miraculix.fal.de/fallitdok_intern/zi026492.pdf. Stand 2.10.2007.
- Dorfner, G (2007): Milchproduktion im Jahr 2020 - lohnt es sich, dabei zu sein. In: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) (Hrsg.): Strategien zur Stärkung

- einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft in Bayern - Landwirtschaft 2020 – Teil 1: Milcherzeugung. S. 39-75. <http://www.LfL.bayern.de>.
- EG-KOM, Kommission der EG (1968): Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. KOM (68) 1000, Teil A, Brüssel 18.12.1968.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2007): "Health Check" of the Common Agricultural Policy - Fit for new opportunities. http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm. Stand 13.2.2008.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden (Dokument VI/12004/00 Endg.). Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2005): VERORDNUNG (EG) Nr. 1698/2005 DES RATES vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:DE:PDF>. Stand 13.2.2008.
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000b): Katalog gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Dokument VI/12004/00 endg (Teil B).
- EU-KOM, Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2000c): Katalog gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Dokument VI/12004/00 endg (Teil B).
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK-Gesetz, in der Fassung vom 31.10.2006)., BGBl. I S. 1527.
- Heidhues, T und Schmitt, G (1968): Zur Neuorientierung der Agrarpolitik. Agrarwirtschaft, Sonderheft, H. 33.
- Isermeyer, F., Brockmeier, M., Gömann, H., Hargens, R., Klepper, R., Kreins, P., Offermann, F., Osterburg, B., Pelikan, J., Salomon, P. und Thiele, H. (2006): Analyse unterschiedlicher Handlungsoptionen auf dem Milchmarkt. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Braunschweig.
- Isermeyer, F. und Schrader, L. (2005): Wer bezahlt den Tierschutz? In: Fleisch 2025. Landbauforschung Völkenrode. Sonderheft 262. S. 151-174.
- Isermeyer, F. und Zimmer, Y. (2006): Thesen zur Bioenergie-Politik in Deutschland. Arbeitsbericht des Bereich Agrarökonomie, H. 02/2006. Braunschweig. Internetseite FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft: http://literatur.fal.de/fallitdok_extern/zi039820.pdf.

- John Deere (2006): John Deere Configurator. Internetseite John Deere:
<http://www.deere.com/> Stand 7.9.2006
- Kaltschmitt, M., Scholwin, F., Hofmann, F., Plättner, A., Kalies, M., Lulies, S. und Schröder, G. (2006): Analyse und Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse. Band 1: Gesamtergebnisse und Schlußfolgerungen. In: Wuppertal Institut, Wuppertal Institut für Klima Umwelt Energie und IE, Institut für Energetik und Umwelt (Hrsg.): Analyse und Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse. Untersuchung im Auftrag von BGW und DVGW.
- Krey, M. (2006): EEG versus Emissionshandel. E-mail.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt.
- Margarian, A., Forstner, B., Dirksmeyer, W. und Zimmer, Y. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 - Bericht für das Saarland. Braunschweig.
- Menges, R. (2005): Die Interaktion von Verursacher-, Gemeinlast- oder Nutznießerprinzip - Eine Kategorisierung der Klimaschutzinstrumente auf Basis der Kostenträgerschaft. In: TU Wien, Institut für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft (Hrsg.): 4. Internationale Energiewirtschaftstagung an der TU Wien. Energiesysteme der Zukunft: Herausforderungen und Lösungspfade. Wien. S. 68-69. Internetseite TU Wien:
http://www.eeg.tuwien.ac.at/events/iewt/Abstracts_IEWT_2005.pdf
Stand 12.2.2008.
- Miller, J. (2008): Rede zur 7. Milchfachtagung. Internetseite STMLF Bayern:
http://www.stmlf.bayern.de/reden/2008/linkurl_0_5.pdf. Stand 2.5.2008.
- MinUmwelt, Saarländisches Ministerium für Umwelt (2007): Plan zur Entwicklung des Ländlichen Raums im Saarland. Internetseite Saarländisches Ministerium für Umwelt: <http://www.saarland.de/21198.htm>. Stand 8.7.2008.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2006): NRW-Programm "Ländlicher Raum": Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des Ländlichen Raums.
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (2004): Maßnahmen zur Minderung von Boden-erosion und Stoffabtrag von Ackerflächen – Abschlussbericht des NRW-Verbundvorhabens "Boden- und Stoffabtrag von Ackerflächen - Ausmaß und Minderungsstrategien".
- Neumeister L (2006): Umweltwirkung Verlustmindernder Pflanzenschutzgeräte. E-mail vom 28.8.2006

- Nitzsche, O., Schmidt, W. und Richter, W. (2000): Minderung des P-Abtrags von Ackerflächen durch konservierende Bodenbearbeitung. Mitteilungen der Deutschen Bodenkundlichen Gesellschaft 92, S. 178-182.
- NMU, Niedersächsisches Umweltministerium (2007): Bodenerosion und Bodenschadverdichtung. www.umwelt-niedersachsen.de. Stand 6.6.2007.
- Rautmann D (2006): Umweltwirkung verlustmindernder Geräte. Telefongespräche, E-mails 8/2006
- Reiter, K., Roggendorf, W., Schnaut, G. und Runge, T. (2005): Materialband zu Kapitel 6 - Agrarumweltmaßnahmen - Kapitel VI der VO (EG) Nr. 1257/1999. In: FAL, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, ARUM, Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Stadtplanung und BFH, Bundesanstalt für Holzforschung (Hrsg.): Aktualisierung der Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes.
- Scholwin, F., Michel, J., Schröder, G. und Kalies, M. (2006): Ökologische Analyse einer Biogasnutzung aus nachwachsenden Rohstoffen. Leipzig.
- Seehofer, H. (2008): Die nationale Umsetzung der EU-Agrarpolitik unter besonderer Würdigung des EU-Gesundheitschecks. Rede beim Bauerntag des Deutschen Bauernbundes am 4.2.2008 in Potsdam. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/cln_044/nn_757538/DE/12-Presse/Reden/2008/04-02-SE-Bauernbund.html__nnn=true. Stand 15.4.2008.
- Sterner, R. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Saarland. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.
- Thiermann, A. (2008): Die Berechnung von Winderosion in Niedersachsen.
- Thomsen, J. (2008): Quotenkauf nur noch zum Schnäppchen-Preis. Top Agrar 2/2008.
- tns Emnid (2007): Das Image der deutschen Landwirtschaft. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland.
- Toepel, K. (2000): Evaluation in der Regionalpolitik. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69, H. 3, S. 395-405. Internetseite Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: http://www.diw.de/english/produkte/publikationen/vierteljahreshefte/docs/papers/v_00_3_7.pdf. Stand 12.2.2008.