

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

Rheinland-Pfalz



Verfasser:

Angela Bergschmidt (Umwelt und Tierschutz)

Walter Dirksmeyer (Gartenbau und Diversifizierung)

Henrik Ebers (Einzelbetriebliche Wirkungen und Datenmanagement)

Antje Fitschen-Lischewski (Einzelbetriebliche Wirkungen)

Bernhard Forstner (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

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. Aufgrund eines horizontalen Förderansatzes 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 deshalb vom zuständigen Landesministerium im Rahmen einer gemeinsamen Problem-Ziel-Diskussion mit den Evaluatoren nicht vorgenommen.

Finanzmittel und Output

Für die im AFP in Rheinland-Pfalz bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 65 Mio. Euro. Damit wurden in diesem Zeitraum insgesamt 2.038 Fälle Das geförderte Investitionsvolumen betrug im gesamten Betrachtungszeitraum insgesamt 254 Mio. Euro, wovon der Schwerpunkt der Förderung bei landwirtschaftlichen Gebäuden (54 %), und hier vor allem bei Rinderställen (17 %) und sonstigen Gebäuden (29 %), überwiegend für den Weinbau, lag. Auf Investitionen in die klassische Einkommensdiversifizierung entfielen 22 % des geförderten Investitionsvolumens und auf Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft 24 %. Im Umweltbereich kam es zu einer starken Förderung von Photovoltaik- und Biogasanlagen in den Jahren 2004 und 2005. Die regionale Verteilung des Fördermitteleinsatzes folgt den Förderschwerpunkten Milchviehhaltung in den nördlichen Kreisen sowie Weinbau im Süden des Landes. Die Förderung von Junglandwirten hat im Zeitlauf kontinuierlich abgenommen.

Daten

Die vorliegenden sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung) waren im Hinblick auf Inhalt, Vollständigkeit und formelle Homogenität unzureichend, was einen unverhältnismäßig großen Arbeitsaufwand in der Evaluation verursachte. Letztlich konnten 63 % der relevanten För-

derfälle in Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleichen ausgewertet werden. Bestimmte Analysen, wie beispielsweise längerfristige Betrachtungen, waren nicht möglich. Insbesondere die Erfolgsanalyse war aufgrund von Datenmängeln mit erheblichen Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft der Ergebnisse verbunden.

Als Ergänzung wurden eigene Datenerhebungen durchgeführt, darunter eine schriftliche Betriebsleiterbefragung bei geförderten Betrieben zu den Bereichen Landwirtschaft und Direktvermarktung, eine telefonische Betriebsleiterbefragung zum Tierschutz und eine Beraterbefragung zu betrieblichen Strategien und zur Agrarstrukturentwicklung.

Investitionshemmnisse und Mitnahmeeffekte

Die (Fremd-)Finanzierung von Investitionen wird von der Mehrzahl der befragten Betriebsleiter nicht als problematisch erachtet. Als zentrale Hemmnisse für weitere Wachstumsinvestitionen werden im Bereich Landwirtschaft Flächenverfügbarkeit und hohe Pachtpreise, und in der Direktvermarktung die Arbeitsüberlastung angesehen. Diese Aspekte können durch das AFP jedoch kaum positiv beeinflusst werden.

Die AFP-Förderung enthält Mitnahmeeffekte. Ohne AFP hätten 15 % der Betriebsleiter nach eigener Einschätzung in völlig identischer Weise investiert und knapp die Hälfte hätte die Investition später oder in mehreren Schritten durchgeführt. 12 % der Betriebsleiter hätten ohne AFP ganz auf eine Investition verzichtet oder in einem anderen Bereich investiert. Dagegen hätten 14 % der Betriebsleiter ohne AFP sogar größere Investitionen durchgeführt als sie es mit Förderung taten.

Förderwirkungen

Die Förderwirkungen wurden im Wesentlichen anhand der zwei Produktionsbereiche Milchvieh/Rind und Weinbau untersucht. Während sich auf der Grundlage der ausgewerteten Daten die Arbeitsproduktivität und die Arbeitsbedingungen bei den Betrieben im Zuge der geförderten Investitionen positiv entwickelt haben, liegen für die Einkommensentwicklung keine eindeutigen Ergebnisse vor. Gemäß den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragung verzeichnen zwar rund zwei Drittel der Betriebsleiter als Folge der geförderten Investitionen eine positive Einkommensentwicklung, die Ergebnisse der Jahresabschlussauswertung sind diesbezüglich jedoch nicht einheitlich. Einer positiven Entwicklung im Weinbau steht eine negative bei den Milchvieh-/Rinder-Betrieben gegenüber. Diese differenzierte Einkommensentwicklung zeigt sich sowohl im Vorher-Nachher-Vergleich als auch im Vergleich mit strukturell ähnlichen Testbetrieben, wobei die geförderten Weinbaubetriebe im Vergleich zu den vergleichbaren Testbetrieben auf Grund des günstigeren Ausgangsniveaus einen deutlich geringeren Einkommensanstieg verzeichnen. Aufgrund der geringen Datenbasis ist die Belastbarkeit dieser Ergebnisse jedoch stark eingeschränkt.

Beim betrieblichen Wachstum wurden vor allem bei den Weinbaubetrieben positive Effekte der geförderten Investitionen festgestellt. Aber auch bei den Milchvieh-/Rinderbetrieben belegt eine Steigerung der Umsätze und der Ausstattung mit Milchquote den Kapazitätseffekt der geförderten Investitionen.

Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen zum Teil auch ohne Förderung, wenn auch teilweise etwas kleiner und später, durchgeführt worden wären. Zwar kann eine positive Wirkung des Investitionsverhaltens auf die Einkommensentwicklung verifiziert werden, nicht aber ein direkter Einfluss der AFP-Förderung auf den jeweiligen Betriebserfolg.

Hinsichtlich der Tiergerechtigkeit besteht ein differenziertes Bild: In der Milchviehhaltung konnten vielfach Verbesserungen in der Tiergerechtigkeit erreicht werden, insbesondere in den Fällen, in denen eine Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung erfolgte. Die Zuschüsse für eine besonders tiergerechte Haltung bei den Milchkühen konnten in den meisten Fällen in Anspruch genommen werden, weil praxisübliche Boxenlaufställe den Anforderungen der besonderen Förderung (Anlage 2) entsprechen und auch ökonomisch vorteilhaft im Vergleich zur Anbindehaltung sind. Die verbesserte Tiergerechtigkeit infolge der Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung in den Milchviehbetrieben ist daher ein Kuppelprodukt der zentralen Investitionsziele Einkommenssteigerung bzw. -sicherung und Wachstum. Anders ist die Lage dagegen in der Schweinehaltung, wo die Zusatzförderung wegen der damit verbundenen höheren laufenden Kosten nur zu einem geringen Anteil in Anspruch genommen wurde. Hier wurden überwiegend Investitionen in Ställe mit Vollspaltenbuchten durchgeführt, die hinsichtlich der Tiergerechtigkeit kritisch zu bewerten sind. Gerade in der Schweinehaltung ist jedoch die Ausgangssituation aus ethologischer Sicht problematischer als in der Rinderhaltung, weshalb hier ein besonderer Handlungsbedarf bestünde.

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 Analyse der Entwicklung der Agrarstruktur zeigt, dass das AFP alleine kaum strukturelle Wirkungen in dem Sinne entfaltet, dass etwa Regionen mit agrarstrukturellen Defiziten den Anschluss an andere Regionen finden. Von Bedeutung für die Strukturwirkungen der Förderung sind insbesondere die regionalen strukturellen Bedingungen, die für eine gezielte Strukturentwicklung sehr differenzierte Ansätze notwendig machen. Aufgrund der

geringen Fokussierung gleicht die Förderung derzeit einem „Gas geben mit angezogener Handbremse“.

Die rheinland-pfälzischen Förderziele, die Leistungsfähigkeit der Betriebe zu steigern und eine flächendeckende Landbewirtschaftung aufrechtzuerhalten, werden nicht effizient verfolgt. Der bei statischer Betrachtung leicht positive Effekt der geförderten Investitionen auf die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft geht auf die verringerte Mobilität der vorhandenen Arbeitskräfte zurück. Da eine positive wirtschaftliche Dynamik auch im ländlichen Raum aus der Entwicklung in den nicht landwirtschaftlichen Sektoren entsteht, wirkt die landwirtschaftliche Förderung allgemein durch die Verringerung der Mobilität der Arbeit und des Kapitals in der Landwirtschaft in Regionen mit wirtschaftlichen Alternativen langfristig eher negativ.

Empfehlungen

Aus den Analysen geht hervor, dass das AFP wenig zielgerichtet eingesetzt wurde (geringere Relevanz und Effektivität) sowie zu Lasten der Effizienz Mitnahmeeffekte verursachte. Ein Einfluss des AFP auf die Investitionswirkungen im Bereich des Einkommens konnte nicht eindeutig identifiziert werden.

In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurden einige Änderungen bei der Agrarinvestitionsförderung vorgenommen, die überwiegend in den kurzfristig ausgerichteten Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung des AFP enthalten waren. Die langfristigen Empfehlungen, die eine wesentlich stärkere Ausrichtung der Förderung auf zentrale Problembereiche der Agrarstruktur beinhalten, wurden jedoch bislang nur ansatzweise umgesetzt.

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.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	i
	Vorbemerkung	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1	Untersuchungsauftrag	1
2	Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung	2
2.1	Ziele der Agrarinvestitionsförderung	2
2.2	Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000 bis 2006	3
3	Untersuchungsdesign	4
4	Daten	5
4.1	Förderdaten	5
4.1.1	Investitionskonzepte	6
4.1.2	Auflagenbuchführung	6
4.2	Sekundärstatistische Daten	7
4.2.1	Testbetriebsnetz	7
4.2.2	Sonstige Sekundärdaten	7
4.3	Eigene Erhebungen – Primärdaten	8
4.3.1	Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung	8
4.3.2	Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz	8
4.3.3	Beraterbefragung	9
4.4	Fazit und Empfehlungen	9
5	Finanzielle Ausgestaltung	10
6	Umfang und Struktur der Förderung (Output)	10
7	Administrative Umsetzung	13
8	Rahmenbedingungen 2000 bis 2006	15
9	Kapitelspezifische Fragen der Kommission	16
9.1	Fragenübergreifende Wirkungen	16
9.1.1	Mitnahmeeffekte	17

9.1.2	Investitionshemmnisse	18
9.2	Einzelbetriebliche Wirkungen	19
9.2.1	Wirkung auf das Einkommen	19
9.2.2	Rationalisierung	25
9.2.3	Produktqualität	26
9.2.4	Arbeitsbedingungen	27
9.3	Diversifizierung	27
9.4	Beschäftigungseffekte	29
9.5	Externe Effekte	31
9.5.1	Schutz von Umweltgütern	31
9.5.2	Tiergerechte Haltungsformen	33
9.6	Junglandwirteförderung	36
10	Wirkung auf die Entwicklung der Agrarstruktur	37
10.1	Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien	39
10.2	Regionale Bestimmungsgründe der Wirkung des AFP auf den Strukturwandel	40
10.3	Förderung zur Überwindung von Investitionsdefiziten	41
10.4	Entwicklung der Milchproduktion und Förderung	43
11	Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung ab 2007	44
12	Fazit und Empfehlungen	45
	Literatur	49

1 Untersuchungsauftrag¹

Der Auftrag zur Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Rheinland-Pfalz wurde der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)² auf der Grundlage eines PLANAK-Beschlusses³ 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 (Dirksmeyer et al., 2005a) voraus, die jeweils ebenfalls von der FAL durchgeführt wurden. Das AFP ist Bestandteil des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum des Landes Rheinland-Pfalz (MWVLW, 2003), das im Förderzeitraum 2000 bis 2006 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Europäischen Rates durchgeführt wurde. Das AFP unterliegt daher den dort festgelegten Bewertungsvorschriften. Dieser Bericht zum AFP geht zudem in den Gesamtbewertungsbericht zum EPLR des Landes Rheinland-Pfalz ein.

Neben dem AFP in Rheinland-Pfalz bewertet die FAL/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 Rheinland-Pfalz werden in den länderübergreifenden GAK⁴-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-

¹ Der vorliegende Beitrag ist eine stark gekürzte Version des Berichtes, der dem Auftraggeber (Fachreferat des MWVLW) vorgelegt wurde. Die ausführliche Version ist einschließlich eines umfangreichen Materialbandes auf der Webseite des Johann Heinrich von Thünen-Institutes (vTI) (<http://www.vti.bund.de/de/publikationen/>) verfügbar.

² 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).

³ Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK).

⁴ GAK: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Kommission zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (EU-KOM, 2000a), die von 2000 bis 2006 mit Unterstützung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) durchgeführt wurden.

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), um den Ländern alle Optionen offenzuhalten. Die meisten Bundesländer – so auch Rheinland-Pfalz – haben keine weitere Schwerpunktsetzung vorgenommen und das Zielbündel unverändert in ihre Richtlinien übernommen.

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 (Dirksmeyer et al., 2005a). Diese Mängel stellen nicht nur für eine zielgerichtete Implementierung der Maßnahme ein Problem dar, sondern auch für die Evaluation. Die Bewertung der Wirksamkeit einer Maßnahme im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele, ist auf dieser Basis nur sehr eingeschränkt möglich.

Zur Überwindung dieses Problems wurde im Januar 2006 ein Workshop in Braunschweig veranstaltet, um gemeinsam mit Vertretern der jeweiligen Fachreferate der „Süd-Länder“ Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Saarland 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.

Im Programm für den Ländlichen Raum in Rheinland-Pfalz „ZIL“ wurden in der Situationsbeschreibung den verschiedenen Standorttypen der Landwirtschaft differenzierte Förderziele zugeschrieben. In den „Intensivstandorten mit Sonderkultur und Ackerbau“ sollte demnach durch die Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe gestärkt werden, ohne dass begründet wird, aus welchem Grund in diesen Gunststandorten ein Eingreifen des Staates nötig ist. In den „Standorten des Marktfruchtbaus in den Höhengebieten“ wird nicht mehr erwartet, dass sich der starke Trend weg von der Viehhaltung umdreht oder auch nur abmildert. Es wird vielmehr konstatiert, dass die Haupterwerbsbetriebe, um ihre Entwicklungsfähigkeit zu erhalten, weiter stark in der Fläche wachsen müssen. Eine Alternative wird in der weiteren Stärkung des Neben- und

Zuerwerbs gesehen. Die Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung werden in diesem Zusammenhang nicht erwähnt; das Ziel der Förderung in den entsprechenden Regionen bleibt daher weiter unklar. In den „Standorten mit überwiegendem Futterbau“, die vor allem in den Mittelgebirgsregionen liegen, wird vor allem der Wert der spezifischen Landschaft betont. Als Ziel der Agrarinvestitionsförderung wird hier die „Stärkung der Wettbewerbsposition der Futterbaubetriebe mit Milchviehhaltung“ genannt. Das deckt sich mit dem auf dem Workshop erarbeiteten Ziel des Erhalts der vorhandenen Produktionsstrukturen in den Mittelgebirgsregionen.

2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000 bis 2006

Die Änderungen der AFP-Fördergrundsätze wurden in die AFP-Förderrichtlinien des Landes Rheinland-Pfalz übernommen. Einige landesbezogene Akzentuierungen erfolgten durch die Gestaltung der AFP-Förderrichtlinien und zusätzliche Verwaltungsvorschriften. Beispiele sind

- die Verpflichtung zum Nachweis einer bereinigten Eigenkapitalbildung von mindestens 2.500 Euro je betriebsnotwendiger AK für die drei Jahre vor der Antragsstellung,
- die Möglichkeit zur einzelbetrieblichen Aufstockung in der Rinder-, Schweine- und Geflügelhaltung bei Einhaltung des verfügbaren Landeskontingentes,
- zusätzliche Landesmaßnahme zur Förderung von Junglandwirten (max. 20.000 Euro Niederlassungsprämie bis 2003, max. 10.000 Euro ab 2004),
- Einschränkung der Förderung ab dem Jahr 2005:
 - Photovoltaik-Anlagen: Ausschluss der Förderung.
 - Betriebsvorrichtungen, Maschinen und Geräte: Reduzierung des Zuschusses von 20 % auf 10 %.
 - Biomasse- und Biogasanlagen; Reduzierung des Zuschusses von 20 % auf 10 %.
 - Bauliche Maßnahmen (ohne Biomasse- und Biogasanlagen): Reduzierung des Zuschusses von 25 % auf 15 %.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die AFP-Förderung über die Jahre hinweg, d.h. seit 1995, im Kern eine Förderung von baulichen Maßnahmen (insbesondere Stallgebäuden) mit einem weitgehend gleichbleibenden Subventionsanteil in Höhe von durchschnittlich 25 bis 35 % des förderfähigen Investitionsvolumens ist. Die Förderrichtlinien enthalten ein weites Feld an förderbaren Investitionen und sind wenig auf konkrete regionale oder konjunkturelle Problemlagen angepasst.

3 Untersuchungsdesign

Die Ex-post-Bewertung orientiert sich inhaltlich an Zielen, die das Land Rheinland-Pfalz 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 Arbeitsbedingungen und den 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 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 werden nicht thematisiert. Da das in der Richtlinie genannte Ziel „der Unterstützung einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft“ eine entsprechende strukturelle Entwicklung voraussetzt, werden Aspekte der regionalen und sektoralen Entwicklung der Agrarstruktur in die Ex-post-Evaluation aufgenommen (siehe

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

Kapitel 10). Das Förderziel Tierschutz wurde aufgrund des besonders hervorgehobenen gesellschaftlichen Interesses⁶ eingehend untersucht, während die Produktqualität und die Arbeitsbedingungen nicht im Fokus dieser Evaluation lagen.

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 Weinbau ausgewählt, da ein Großteil der AFP-Mittel dorthin geflossen ist (siehe Kapitel 6).

Die Analysen werden hauptsächlich auf große Investitionen mit mehr als 100.000 Euro Investitionsvolumen beschränkt, weil für diese ein besseres Datenmaterial vorliegt (v. a. Investitionskonzepte und Auflagenbuchführung) und die Förderung der sog. Kleinen Investitionen bereits in der Aktualisierung der Zwischenbewertung negativ bewertet wurde (Dirksmeyer et al., 2005a).

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 den Anforderungen der Homogenität, Vollständigkeit (v. a. Betriebsnummern), inhaltliche Korrektheit etc. genügen, um in den relevanten Analysebereichen belastbare Untersuchungsergebnisse zu ermöglichen.

Die GAK- und Bewilligungsdaten geben ein Grundgerüst über die geförderten Betriebe. Aufgrund der begrenzten Differenziertheit der enthaltenen Informationen sind jedoch weitere einzelbetriebliche Daten notwendig, um Wirkungszusammenhänge analysieren zu können.

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 .

4.1.1 Investitionskonzepte

Aus Rheinland-Pfalz liegen 1.952 Investitionskonzepte aus den Bewilligungsjahren 2000-2006 als Excel-Dateien vor, davon 548 Große Investitionen. Bei insgesamt 2.038 Förderfällen gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum entspricht das einer Quote von 96 % aller Förderfälle bzw. 99 % der Großen Investitionen.

In Rheinland-Pfalz kam im Antragsjahr 2000 noch ein Betriebsverbesserungsplan (BVP) zur Anwendung, ansonsten wurden Investitionskonzepte mit modifizierten bundeseinheitlichen Arbeitsblättern verwendet, ab dem Bewilligungsjahr 2004 inklusive der Variablenliste. Wesentliche Mängel der BVP, die Folgen für die Evaluation haben, sind das Fehlen von Vorab-Werten (t-3, t-2 und t-1), die Erstellung der Erfolgsrechnung des Ist-Jahres (t0) auf Basis von Deckungsbeitragsrechnungen sowie die unzureichende Differenzierung der geförderten Maßnahme; Angaben zu Investitionszielen fehlen vollständig.

Da die EU-Betriebsnummer oft nur unvollständig eingetragen wurde, waren aufwändige Nacharbeiten seitens der Verwaltung und der Evaluatoren notwendig. Gleiches gilt für die Jahresabschlüsse (JA) der Auflagenbuchführung (s. u.), so dass die Zusammenführung von Investitionskonzepten und zugehörigen Jahresabschlüssen der Auflagenbuchführung einen großen zeitlichen Aufwand verursachte.

Für die kombinierte Auswertung von BVP bzw. IK und JA der Auflagenbuchführung wurden lediglich die im BVP / IK angegebenen Ist-Jahre 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. Somit reduziert sich die Zahl der verwendbaren BVP / IK Großer Investitionen von 548 auf 252, darunter 71 BVP. Von rund 88 % dieser Fälle lag mindestens ein JA der Auflagenbuchführung vor.

4.1.2 Auflagenbuchführung

Für die Bewertung des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 in Rheinland-Pfalz wurden insgesamt 1.511 Jahresabschlüsse von 586 Betrieben zur Verfügung gestellt. Letztendlich konnten 1.081 Jahresabschlüsse anhand einer einheitlichen und eindeutigen Identifikationsnummer 375 BVP / IK mit Großen Investitionen zugeordnet werden. Die „Trefferquote“ beträgt daher ca. 68 % der geförderten Betriebe mit Großen Investitionen.

Die Qualität der gelieferten digitalen Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung war völlig unzureichend. Die Dateien hatten sehr unterschiedliche Formate und teilweise erhebliche inhaltliche Mängel (z.B. variierende Dateitypen und Zahlenformatierungen). Diese

Mängel verursachten einen unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand in der Evaluation und erschwerten die Auswertung der Jahresabschlüsse erheblich. Sie sind in aller Regel auf Unachtsamkeiten bei den Stellen zurückzuführen, die die csv-Dateien erstellen (v. a. Steuerberater und Buchführungsgesellschaften).

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) – werden die Jahresabschlüsse vor dem Wirtschaftsjahr 2004/05 nicht in die Auswertung einbezogen. Zur Erzielung belastbarer Ergebnisse sollten je nach Produktionsbereich Jahresabschlüsse von drei bis fünf Wirtschaftsjahren (WJ) zugrunde gelegt werden. Da dies nicht erreicht werden kann, sind die auf dieser Datengrundlage erzielten Auswertungsergebnisse (siehe Kapitel 9) vorsichtig zu interpretieren.

4.2 Sekundärstatistische Daten

4.2.1 Testbetriebsnetz

Zur Identifizierung der *Netto*förderungswirkungen 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 576 identischen rheinland-pfälzischen 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)⁷ für wissenschaftliche Analysen nutzbar gemacht werden.

⁷ Hierbei handelt es sich um ein gemeinsames Informationsangebot des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes und des Forschungsdatenzentrums der Statistischen Landesämter.

Für Regressionsanalysen wurden die in konsolidierter Form in der Datensammlung INKAR⁸ 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 (Fragebögen siehe Materialband).

4.3.1 Schriftliche Betriebsleiterbefragung – Landwirtschaft und Direktvermarktung

Im Frühjahr 2007 wurde eine schriftliche Befragung landwirtschaftlicher Unternehmen durchgeführt, die in den Antrags- bzw. Bewilligungsjahren⁹ 2000 bis 2002 eine AFP-Förderung für Investitionen mit mindestens 100.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen erhalten hatten. 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. Die Rücklaufquote der allgemeinen Betriebsleiterbefragung betrug rund 72 % (Bundesdurchschnitt: 68 %) und bei der Befragung zur Bewertung von geförderten Investitionen in der Direktvermarktung 70 %.

4.3.2 Telefonische Betriebsleiterbefragung – Tierschutz

Um Aussagen zum Tierschutz treffen zu können, wurde bei Milchvieh- und Mastschweinebetrieben eine bundesweite Erhebung zu den Haltungsverfahren vor und nach der geför-

⁸ Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung.

⁹ Je nachdem, welcher Zeitpunkt belastbarer aus den Investitionskonzepten ausgelesen werden konnte.

derten Investition durchgeführt. Erfasst wurden Betriebe, die in den Jahren 2003 bis 2006 einen Milchviehstall bzw. 2000 bis 2006 einen Mastschweinestall gebaut hatten.¹⁰

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. Bei den Mastschweinebetrieben erfolgte aufgrund der geringen Förderzahlen eine Vollerhebung. Das Marktforschungsunternehmen Kleffmann führte die telefonische Erhebung im Jahr 2007 durch (Fragebögen siehe Materialband). Für die Auswertungen stehen die Befragungsdaten von 320 Milchvieh- und 209 Mastschweinebetrieben zur Verfügung.

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. In den alten Bundesländern waren Fragebögen an 614 E-Mail-Adressen verschickt worden. 225 ausgefüllte Fragebögen wurden zurückgesendet (Rücklaufquote 37 %).

4.4 Fazit und Empfehlungen

Das Fazit und die Empfehlungen konzentrieren sich auf die Förderdaten, da die Verwendung der sekundärstatistischen Daten sowie der Primärdaten weitgehend problemlos war.

Es wird empfohlen, 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. Die Abschaffung der Auflagenbuchführungspflicht in Rheinland-Pfalz in der aktuellen Förderperiode (MWVLW, 2006) wird von den Evaluatoren negativ bewertet, weil die nachhaltigen Wirkungen der geförderten Investition, insbesondere auf das Einkommen der Betriebsleiterfamilie, ohne diese mehrjährigen Daten kaum umfassend analysiert werden können.

¹⁰ 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.

Damit für die Landwirte verbundene zusätzliche Kosten sind bei einer umfassenden Nutzung der erhobenen Daten gerechtfertigt.

5 Finanzielle Ausgestaltung

Für die im AFP in Rheinland-Pfalz bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von rund 65 Mio. Euro. 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 40 % der Gesamtausgaben betragen. Rheinland-Pfalz hat im Mittel der Jahre einen Kofinanzierungssatz von 38 % in Anspruch genommen, so dass der Landesanteil an den Gesamtausgaben für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 rund 25 % betrug.

6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)

Anzahl und Struktur der bewilligten Förderfälle

In Rheinland-Pfalz wurden im AFP im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 2.038 Förderfälle bewilligt. Davon entfielen 27 % auf die sog. Großen Investitionen (bis 2001 „Kombinierte Förderung“). Der Anteil an Kleinen Investitionen (bis 2001 „Agrarkredit“) variierte stark: in den Jahren 2000 bis 2003 lag er zwischen 45 und 64 %, stieg in 2004 auf 89 % und betrug auch in 2005 und 2006 etwa 80%.

Während die Gesamtzahl der Förderfälle in den Jahren 2000 bis 2003 um 200 Fälle schwankte, stieg sie im Jahr 2004 sprunghaft auf 593 Fälle an, blieb auch 2005 auf einem ähnlich hohen Niveau und sank in 2006 auf 276 Förderfälle. Dies wurde durch einen deutlichen Anstieg bei den Kleinen Investitionen verursacht, während die Großen Investitionen vergleichsweise geringe Schwankungen aufwiesen. Gründe hierfür sind die gewährten verlorenen Zuschüsse für Maschinen und Geräte der Außenwirtschaft zur besonders umweltgerechten Ausrichtung der Produktion (z.B. Mulchsaatgeräte, Pflanzenschutzspritzen) und von Photovoltaikanlagen im Rahmen von Kleinen Investitionen in 2004 und 2005.

Der Umfang der in der Zeit von 2000 bis 2006 im AFP bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina, der aus den insgesamt 2.038 Förderfällen resultiert, beläuft sich auf 254 Mio. Euro. Von der gesamten förderfähigen Investitionssumme entfielen knapp 63 % auf Große Investitionen. Die Entwicklung der Höhe der förderfähigen Investitionsvolumina verlief im Beobachtungszeitraum ähnlich wie die der Förderfälle: Nach 28 Mio. Euro im Jahr 2000 und einem Anstieg auf 38 Mio. Euro in 2001 fiel die förderfähige Investitionssumme bis 2003 auf 20 Mio. Euro, stieg aber in 2005 wieder bis auf 58 Mio. Euro an. 2006 blieb sie auf einem ähnlich hohen Niveau und sank 2006 auf 31 Mio. Euro.

Die Betrachtung der förderfähigen Investitionsvolumina zeigt, dass landwirtschaftliche Gebäude mit 54 % den höchsten Stellenwert unter den AFP-Förderfällen einnahmen. Aufgrund der hohen Investitionssummen bei Gebäuden liegt der Anteil an der Gesamtzahl der Förderfälle jedoch nur bei 36,5 %. Bei den Gebäuden machen wiederum die Rinderställe mit knapp 11 % der Förderfälle und 17 % des förderfähigen Investitionsvolumens neben den sonstigen Gebäuden mit 20 % bzw. 29 % den größten Anteil aus.

Im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2006 entfielen 49 % der Förderfälle bzw. 24 % der förderfähigen Investitionssummen im AFP auf Maschinen und Geräte. Besonders hoch war deren Anteil in 2004, vor allem bedingt durch die starke Förderung von Photovoltaik-Anlagen. Auf die „klassischen“ Investitionen in die Einkommensdiversifizierung¹¹ entfielen in Rheinland-Pfalz nach GAK-Berichterstattung 15 % der Förderfälle und 22 % des förderfähigen Investitionsvolumens. Wie im folgenden Abschnitt über Investitionen in die Einkommensdiversifizierung zu sehen sein wird, ist der Anteil sogar noch höher, wenn bspw. der Bereich der Energiegewinnung mit berücksichtigt wird.

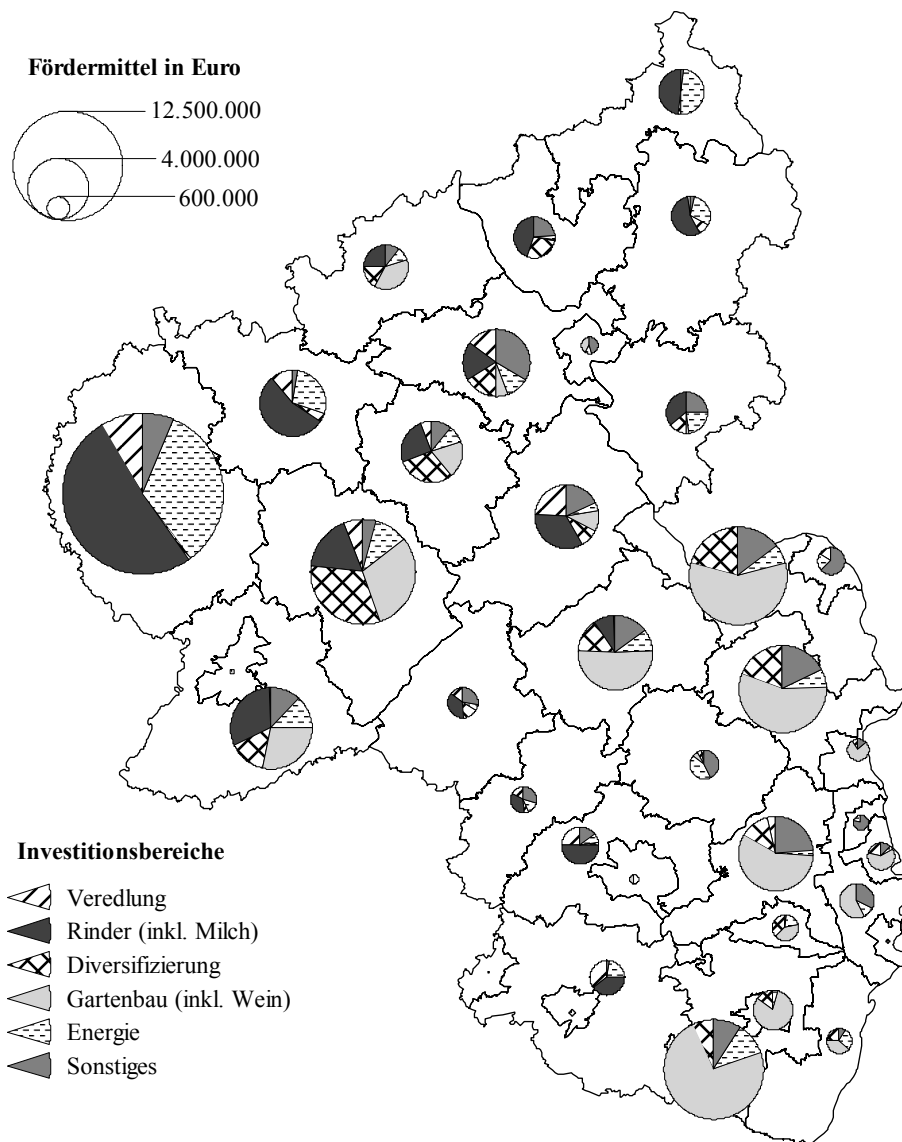
Regionale Verteilung

In Abbildung 6.1 wird die Verteilung der Förderfälle zwischen den Landkreisen und verschiedenen Investitionsbereichen dargestellt. Mit Blick auf die geförderten Investitionen lassen sich verschiedene Regionen in Rheinland-Pfalz unterscheiden: im Rhein-Gebiet im Süd-Osten des Bundeslandes flossen in den Landkreisen jeweils mindestens 50 % der Fördermittel in Wein- und Sonderkulturbetriebe, vor allem aber in den Weinbau. Auch weiter im Nordwesten, an der Mosel, wurde ein recht großer Anteil der Fördermittel für den Weinbau verwendet, auffallend viel jedoch für Diversifizierungsvorhaben – hier wurde viel in Straußenwirtschaften investiert (vgl. Kapitel 9.3 zur Diversifizierung).

In die naturräumlich benachteiligten Landkreise Birkenfeld und Kusel im Südwesten und in das südlich angrenzende Kaiserslautern flossen wenig Fördermittel. Auch in die zum Teil walddreiche Südwestpfalz flossen wenig Mittel. In den nordöstlichen Landkreisen Rheinland-Pfalz' wird ein größerer Anteil der Fördermittel für die Milchproduktion verwendet, da gut 90 % der rheinland-pfälzischen Milchquote in diesen grünlandreichen Mittelgebirgsregionen ermolken werden. Die meisten Fördermittel entfielen auf den Landkreis Bitburg-Prüm, der noch durch die Eifel geprägt ist.

¹¹ Direktvermarktung und Fremdenverkehr, nicht aber die Energiegewinnung.

Abbildung 6.1: Verteilung der Fördermittel nach Investitionsbereichen auf die Landkreise in Rheinland-Pfalz (2000 bis 2006)



Quelle: Bewilligungsdaten des MWVLW, eigene Darstellung.

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 die Direktvermarktung, der Urlaub auf dem Bauernhof und die ländliche Gastronomie gezählt. In den Jahren 2003 und 2004 wurde bundesweit im Rahmen des AFP in nennenswertem Umfang 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 Rheinland-Pfalz wider. In den Jahren 2000 bis 2006 entfielen insgesamt 36 % der Förderfälle und knapp 45 % der gesamten förderfähigen Investitionssumme auf diesen Bereich. Die größte Bedeutung hatten dabei Investitionen in die Energieerzeugung (Photovoltaik- und Biogasanlagen) mit 20 % aller Förderfälle und 22 % des förderfähigen Investitionsvolumens sowie Investitionen in die Direktvermarktung, hier vor allem im Bereich Wein, mit 12 bzw. 16 %.

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 werden¹². Die Fördertätigkeit im Umweltbereich in Rheinland-Pfalz machte in den Jahren 2001 bis 2006 zwar mit 22,7 % aller Förderfälle und 14,9 % der förderfähigen Investitionssummen einen nicht unerheblichen Teil der Förderung aus, allerdings resultieren diese Zahlen aus der starken Förderung von Photovoltaik- und Biogasanlagen in den Jahren 2004 und 2005.

Junglandwirteförderung

Die investive Förderung von Junglandwirten wurde in Rheinland-Pfalz über die gesamte Förderperiode von 2000 bis 2006 nur im Zusammenhang mit Großen Investitionen gewährt. In 18 % der Förderfälle mit Großen Investitionen wurde zusätzlich zur Standardförderung ein Zuschuss für Junglandwirte gewährt. Dies entspricht 4 % aller Förderfälle. Im Zeitablauf zeigt sich, dass der Anteil der Förderfälle mit Junglandwirteförderung kontinuierlich abgenommen hat. Dies ist u. a. mit dem hohen Anteil Kleiner Investitionen zu erklären, für die kein zusätzlicher Junglandwirtezuschuss gewährt wurde. Der Anteil der Junglandwirteförderung gemessen an den Großen Investitionen schwankte im gesamten Beobachtungszeitraum hingegen um 20 %.

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.

¹² Bei den Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt gibt es Überschneidungen mit den im Förderbereich Diversifizierung aufgeführten Förderfällen.

Kommunikation

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des AFP ist überwiegend gut. Die Betriebsleiterbefragung (n=127) bestätigt dies; allerdings ist zu berücksichtigen, dass 20 % der befragten Betriebsleiter mit der Informationspraxis zum AFP unzufrieden oder sehr unzufrieden sind. Die Fördermaßnahme und -bedingungen sowie die Antragsformalitäten werden jeweils aktuell in der regionalen und überregionalen Fachpresse sowie im Internet veröffentlicht.

Förderverfahren und Wartezeit

Die Antragsteller ziehen zur Antragstellung und Abwicklung der Förderung einschließlich Erstellung des Verwendungsnachweises in der Regel eine professionelle Hilfe hinzu. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend; 44 % der befragten Betriebsleiter bemängeln den Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung und 28 % sind der Meinung, dass die durchschnittliche Dauer von Antragstellung bis zur Bewilligung zu lange ist.¹³

Beratung und Betreuung

Für die Bewältigung der Antragstellung wird den Landwirten und Weinbauern im Rahmen der Offizialberatung Hilfe bereitgestellt, die bei baulichen Investitionen auch Betreuungsaufgaben (z.B. Ausschreibung, Rechnungsprüfung, Erstellung eines Verwendungsnachweises) einschließt. Betreuungsgebühren fielen nicht an.

Die Beratungs- und Betreuungsqualität wird von den befragten Landwirten überwiegend positiv beurteilt. Nur 10 bis 12 % der Landwirte sind unzufrieden mit der Beratungs- und Betreuungsqualität.

¹³ Hierzu vermerkt das zuständige Fachreferat des MWVLW, dass die Wartezeit von der Antragstellung bis zur Bewilligung lediglich maximal 10 bis 15 Tage beträgt, wenn der Antrag mit sämtlichen dazugehörigen Unterlagen vollständig bei der Bewilligungsbehörde vorliegt.

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. Insbesondere die Änderungen bei den Direktzahlungen im Rahmen der EU-Agrarreform (v. a. Entkopplung, Cross Compliance und Modulation) führen zu neuen Wettbewerbsrelationen zwischen den Produktionsbereichen und -formen. Während z.B. die Milchviehhaltung tendenziell gegenüber anderen Formen der Rinderhaltung gewinnen, weisen Betriebe mit einem überdurchschnittlichen Prämienvolumen je Hektar Landfläche einen Einkommensverlust auf.

Entwicklung des Betriebserfolges

Die Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe in Rheinland-Pfalz und Deutschland zeigt für die verschiedenen Produktionsrichtungen deutliche Unterschiede in den Einzeljahren und zwischen den Produktionsrichtungen (BMELV, versch. Jgg.a). Während die Ergebnisse der rheinland-pfälzischen Milchviehbetriebe im Durchschnitt der vergangenen acht Wirtschaftsjahre deutlich über dem Durchschnitt der Haupterwerbsbetriebe in ganz Deutschland lagen, konnten die Dauerkulturbetriebe (v. a. Weinbau) in etwa das bundesdeutsche Niveau in dieser Produktionsrichtung erreichen. Die rheinland-pfälzischen Ackerbaubetriebe lagen zwar unter dem bundesdeutschen Vergleichswert, im Vergleich der Produktionsrichtungen der Haupterwerbsbetriebe in Rheinland-Pfalz erzielten sie jedoch die höchsten Gewinne.

Trotz der teilweise erheblichen jährlichen Gewinnschwankungen wiesen die Milchvieh- und Dauerkulturbetriebe in den letzten fünf Wirtschaftsjahren erkennbare Gewinnsteigerungen auf. Erstaunlicherweise konnten die Milchviehbetriebe trotz durchschnittlicher struktureller Verhältnisse (Anzahl der Milchkühe) aufgrund vergleichsweise hoher regionaler Milchpreise überdurchschnittliche Gewinne erzielen.

Bei den Dauerkultur-/Weinbaubetrieben ist hinsichtlich der im Rahmen der Testbetriebe ausgewiesenen Ergebnisse ergänzend anzumerken, dass durch Direktvermarktung und ländliche Gastronomie vielfach zusätzliche eigenständige Gewerbebetriebe neben dem zur Landwirtschaft zählenden Weinbaubetrieb existieren, die nicht im Rahmen der Testbetriebsbuchführung erfasst werden.

Investitionsneigung und -tätigkeit der Landwirte

Das Investitionsklima der landwirtschaftlichen Betriebe wird zum einen von langfristigen Entwicklungstendenzen der Agrarmärkte und der Volkswirtschaft insgesamt und zum an-

deren 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, 2007a) abgebildet. Es zeigt, dass die Einschätzungen der Landwirte im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen unterlagen und insbesondere von 2002 bis 2005 ein negatives Stimmungsbild vorherrschte. Seitdem steigt der Index beständig an, was weitgehend einem Spiegelbild der Produktpreisentwicklung auf wichtigen Agrarmärkten entspricht.

Die Entwicklung 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 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, wengleich 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. In Rheinland-Pfalz führten die sinkenden Kapitalkosten zu einer Absenkung der Förderkonditionen in den Jahren 1999, 2001, 2003 und 2004.

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 Ausweg 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. Neben den unvermeidlichen Mitnahmeeffekten werden anschließend (Kapitel 9.1.2) 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 (Dirksmeyer et al., 2005, S. 62-64). 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 idealer Weise 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. Auch durch strategisches Antworten der Landwirte kann es zu einer Verzerrung kommen, deren Richtung nicht bekannt ist (ZUMA, 2008). Die Antworten werden daher mangels zusätzlicher einschlägiger Informationen ohne weitere Interpretation dargestellt.

Die Befragung der Betriebsleiter in Rheinland-Pfalz im Frühjahr 2007 hat ergeben, dass bei 15 % der Fälle ohne AFP völlig identisch („gleiche Größe“, „gleicher Zeitpunkt“ und

„technisch gleich“) investiert worden wäre. Rund ein Drittel (36 %) der befragten Betriebsleiter hätten ohne die Förderung die Investitionsentscheidung „später“ oder „in mehreren Schritten“ durchgeführt. In weiteren 14 % der Fälle wäre nach Angaben der befragten Betriebsleiter ohne Förderung sogar in größere Einheiten investiert worden; hierbei handelt es sich vor allem um Milchviehbetriebe. Folglich wären im strengen Sinn bei 15 % der geförderten Fälle ausschließliche Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Aber auch bei den Betrieben, bei denen das AFP einen Vorzieheffekt bewirkte (23 % der Fälle), dürfte ein Teil der Bruttowirkungen den Mitnahmeeffekten zuzuordnen sein.

Diese Einschätzungen stimmen weitgehend mit den früheren Erhebungen überein, die im Jahr 2005 bei Betriebsleitern investiv geförderter Betriebe im Nordwesten und Süden Deutschlands durchgeführt wurden (Dirksmeyer et al., 2006, S. 64-66). 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. Die Mitnahmeeffekte dürften bei kleineren Investitionen tendenziell größer und bei großen Investitionen eher geringer ausfallen.

9.1.2 Investitionshemmnisse

Investitionsförderung 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 in Rheinland-Pfalz relevant ist, kann anhand der Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung (n=79) beleuchtet 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, antworteten lediglich 5,4 % der rheinland-pfälzischen Betriebsleiter mit „Ja“. Bei diesen Betrieben wurde das Problem überwiegend durch Regelungen innerhalb der Verwandtschaft (z. B. Bürgschaft) gelöst. Eine Verringerung des Investitionsumfanges fand in keinem Fall statt. Allerdings hat die Aussicht auf eine AFP-Förderung nach Ansicht der Betriebsleiter in über einem Viertel der Fälle (27,6 %) die Kreditfinanzierung durch die Bank positiv beeinflusst. Bei künftigen größeren Investitionen (mehr als 100.000 Euro), die von knapp der Hälfte der befragten Betriebsleiter innerhalb der kommenden fünf Jahr geplant sind, erwarten 20 % der Betriebsleiter Schwierigkeiten bei der Finanzierung.

Befragt nach den wesentlichen Hemmnissen für Wachstumsinvestitionen, gaben 47 % der Betriebsleiter in Rheinland-Pfalz, die gerne stärker wachsen würden als sie es tatsächlich tun, als zentrales Wachstumshemmnis am häufigsten (57 % der Fälle) eine zu hohe Arbeitsbelastung an. Auch die geringe Flächenverfügbarkeit sowie das hohe wirtschaftliche Risiko und die geringe Rentabilität in Frage kommender Investitionen werden in vielen Fällen als Wachstumshemmnis angesehen. Im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Länder in Westdeutschland werden die hohe Arbeitsbelastung und das mit Investitionen verbundene wirtschaftliche Risiko in Rheinland-Pfalz als stärker einschränkend empfunden. Die genannten Hemmnisse können jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt durch eine Investitionsförderung beseitigt oder gelindert werden.

Geringe Kreditsicherheiten, die die Finanzmittelbeschaffung erheblich einschränken können und die auch durch das AFP angegangen werden könnten, sind dagegen von geringerer Bedeutung. Fehlende liquide Eigenmittel werden von einem knappen Drittel der befragten Betriebsleiter als ein wesentliches Hemmnis für Wachstumsinvestitionen gesehen; hier kann die Investitionsförderung jedoch in begrenztem Umfang dazu beitragen, die Situation der betroffenen Betriebe direkt zu verbessern.

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, so dass eine Verbindung zum Problem der Flächenverfügbarkeit besteht.

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. Die ausführlichen Ergebnistabellen sind im Materialband (Kapitel 4) zu finden.

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). Rund zwei Drittel der in Rheinland-Pfalz befragten Betriebsleiter

(n=128) sehen eine positive oder sehr positive Entwicklung des Einkommens als Folge der geförderten Investitionen. Bei den Betriebsleitern mit geförderten Investitionen in die Tierhaltung liegt dieser Anteil mit rund 52 % jedoch deutlich darunter, während sich von den Betriebsleitern mit Investitionen in Hallenbauten und Einkommensdiversifizierung mit über 80 % ein wesentlich höherer Anteil positiv über die Einkommensentwicklung äußert. Insgesamt gehen 16 % aller Betriebsleiter von einer Verschlechterung des Einkommens im Zuge der geförderten Investitionen aus. Im Vergleich zur Situation vor der Investition steigt der Anteil der im Hinblick auf das Einkommen zufriedenen oder sehr zufriedenen Betriebsleiter um 23 %-Punkte auf nunmehr insgesamt 69 % an.

Diese Einschätzungen sind vor dem Hintergrund der allgemeinen Gewinn- und Einkommensentwicklung der Betriebe im Beobachtungszeitraum zu sehen. Die Milchpreise lagen im Zeitraum 2003/04 bis 2006/07 dauerhaft unter dem Niveau des Jahres 2000. Die Preisentwicklung zeigt sich auch anhand der Unternehmensgewinne der Testbetriebe (siehe Kapitel 8). Aus diesem Grund werden die Daten der geförderten Betriebe im Folgenden mit Daten ähnlicher Testbetriebe in einem einheitlichen Zeitraum verglichen. Die überwiegend positive Bewertung der eigenen Einkommensentwicklung durch die befragten Betriebsleiter findet sich in den Ergebnissen der Vorher-Nachher-Vergleiche nicht wieder. Als „Vorher“-Situation wurde die Ausgangslage im Investitionskonzept mit den Angaben zur Faktorausstattung und Erfolgsrechnung zugrunde gelegt. Letztere basiert auf einer Deckungsbeitragsrechnung, die erfahrungsgemäß eine nur verzerrte Abbildung der Einkommenslage zulässt.¹⁴ Jahresabschlussdaten der Vorweg-Buchführung waren allerdings nicht verfügbar, obwohl diese gemäß den Förderrichtlinien Grundlage der Wirtschaftlichkeitsberechnungen sein sollten. Die „Nachher“-Situation wird aus dem Durchschnitt der Wirtschaftsjahre (WJ) 2004/05 und 2005/06 gebildet. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsjahre („Vorher“) der untersuchten Förderfälle variiert der Abstand zwischen „Vorher“ und „Nachher“ bei den Förderfällen der verschiedenen Bewilligungsjahre. Dieser Nachteil und die nur kurzfristige Betrachtungsperiode werden jedoch in Kauf genommen, weil anderenfalls keine ausreichenden Gruppengrößen für die Analysen entstanden wären. Die Einkommensentwicklung kann mit zunehmendem Abstand zur geförderten Investition variieren, weil sich positive Investitionswirkungen z.B. aufgrund von Aufstockungs- oder Lerneffekten möglicherweise erst mit erheblichem zeitlichem Verzug zeigen. Längerfristig angelegte Analysen könnten in Verbindung mit einer hohen Fallzahl, die jedoch auf Landesebene kaum zu erreichen ist, Aufschluss über die Erfolgswirkung unterschiedlicher betrieblicher Strategien (z.B. Wachstum, Diversifizierung) geben.

¹⁴ Nach Auskunft des zuständigen Fachreferates des MWVLW beinhalten die DB-Kalkulationen in der in Rheinland-Pfalz durchgeführten Form tendenziell eine Überschätzung der tatsächlichen Erfolgslage.

Die mangelnde Datenqualität, die vor allem aus fehlenden Angaben bei zentralen Informationen wie der Faktorausstattung resultiert, verringert die letztlich auswertbaren Förderfälle erheblich, so dass eine sorgfältigere Datenlieferung deutliche Verbesserungen im Hinblick auf die Auswertbarkeit und Aussagekraft der Ergebnisse hätte.

Die Einkommenssituation der Betriebsleiterfamilien wird durch die vorliegenden Jahresabschlüsse nur unzureichend wiedergegeben und müsste durch Analysen außerbetrieblicher Einkommensbereiche ergänzt werden. Letzteres ist jedoch aufgrund fehlender Sekundärdaten und mangelnder Auskunftsbereitschaft bei Primärerhebungen kaum leistbar.

Von den insgesamt 548 vorliegenden Betriebsverbesserungsplänen (BVP) und Investitionskonzepten (IK) Großer Investitionen mit den „IST-Jahren“ 1999 bis 2002¹⁵ konnten 159 Betriebe in Vorher-Nachher-Vergleiche einbezogen werden, weil nur für diese Betriebe der Jahresabschluss des WJ 2005/06 der Auflagenbuchführung vorlag. Um die Heterogenität der Betriebe mit unterschiedlichen Produktionsrichtungen zu reduzieren und damit die Aussagekraft der Ergebnisse zu erhöhen, wurde die Kernanalyse auf die zwei wesentlichen Betriebsgruppen „Rinder, Milch“ (62 Betriebe) und „Weinbau“ (54 Betriebe) konzentriert, wobei jeweils ein Anteil am betrieblichen Umsatzerlös von mindestens 50 % im Mittel des WJ 2005/06 und des Vorjahres erreicht werden musste. Bei Arbeitskraft (Ak)-bezogenen Auswertungen reduziert sich die Fallzahl aufgrund der mangelhaften Datenqualität nochmals beträchtlich. Die auswertbare Fallzahl ist jeweils angegeben und variiert je nach Auswertungsinhalt. Weil die Vorab-Buchführung nur in den IK, nicht jedoch in den BVP enthalten ist und ein Verzicht auf die BVP die Fallzahl zusätzlich stark vermindert hätte, wird als Ausgangssituation („Vorher“) das Ist-Jahr anstelle des Durchschnittes der Vorab-Buchführung zugrunde gelegt.

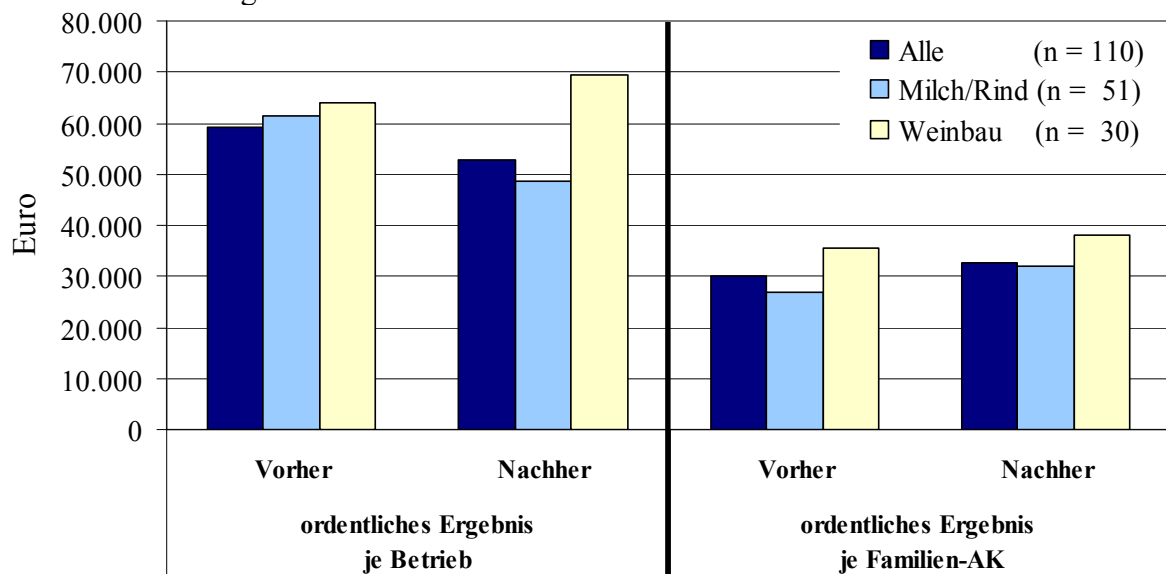
Ausgehend von dieser Datenbasis konnten die untersuchten Betriebe in Rheinland-Pfalz ihr ordentliches Ergebnis von der Ausgangssituation bis zum Mittel der WJ 2004/05 und 2005/06 im Durchschnitt nicht halten (Abbildung 9.1). Dabei mussten die Milchvieh-/Rinder haltenden Betriebe sehr starke Gewinneinbußen hinnehmen, während die Weinbaubetriebe, die bereits „Vorher“ überdurchschnittliche Ergebnisse erzielten, ihren Unternehmensgewinn um durchschnittlich rund 5.000 Euro pro Jahr auf 69.400 Euro (+8 %) steigern konnten. Damit erzielten die geförderten Weinbaubetriebe „Nachher“ im Vergleich mit den anderen Produktionsbereichen die höchsten Unternehmensgewinne.

Weil die Anzahl der Familien-AK je Betrieb im Betrachtungszeitraum aber im Durchschnitt deutlich (-20 %) abgenommen hat, ist im Mittel der Betriebe eine noch positivere

¹⁵ Das entspricht den Bewilligungsjahren 2000 bis 2002. Der genaue Zeitpunkt der Bewilligung sowie der Durchführung der geförderten Investitionen ist nicht in den IK dieser Förderfälle enthalten.

Entwicklung der Gewinne je Familien-AK zu beobachten. Die Milchvieh- und Rinderhaltenden Betriebe konnten aufgrund eines Rückgangs der Familien-AK um 31 % den personenbezogenen Gewinn im Betrachtungszeitraum besonders stark steigern, während die Weinbaubetriebe kaum Veränderungen bei der Anzahl der mitarbeitenden Familien-AK aufweisen. Aufgrund dieser unterschiedlichen strukturellen Entwicklungen der geförderten Unternehmen im Weinbau und in der Milchvieh-/Rinderhaltung verringert sich der Unterschied der auf die Familien-AK bezogenen durchschnittlichen Gewinne der Produktionsrichtungen „Nachher“ deutlich.

Abbildung 9.1: Ordentliches Ergebnis vor und nach der Durchführung der mit AFP geförderten Investitionen in Rheinland-Pfalz



Quelle: BVP/Investitionskonzepte (Bewilligung 2000-2002), Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung (WJ 2004/05 und 2005/06)

Die geförderten Betriebe der Bewilligungsjahre 2000 bis 2002 erhielten im Rahmen der AFP-Förderung bei einem durchschnittlichen förderfähigen Investitionsvolumen von rund 240.000 Euro im Mittel eine Subvention von rund 85.000 Euro, was einem periodisierten Wert von rund 6.800 Euro pro Jahr entspricht. Die jeweiligen Werte der Weinbaubetriebe sind im Durchschnitt höher als die der Milchvieh-/Rinder-Betriebe, jedoch ohne gravierende Unterschiede aufzuweisen.

Zur Beurteilung der Einkommensentwicklung wurden die auswertbaren Betriebe in Erfolgsdrittel entsprechend der Änderung des ordentlichen Gewinns je Betrieb „Nachher“ im Vergleich zu „Vorher“ eingeteilt. Dabei werden lediglich Milchvieh-/Rinder-Betriebe betrachtet, weil diese vergleichsweise homogene Gruppe ausreichend viele Unternehmen für einen derartigen Vergleich beinhaltet. Der Mittelwertvergleich der Erfolgsgruppen ergibt Folgendes:

- Die Unterschiede der Änderung des ordentlichen Gewinns zwischen dem oberen und unteren Erfolgsdrittel sind mit rund 50.000 Euro erheblich.
- Die Betriebe der verschiedenen Drittel waren - gemessen am Umsatz und am Gesamtkapital - „Nachher“ in etwa gleich groß. Lediglich im Hinblick auf die bewirtschaftete Fläche (LF) ist das obere Drittel „Nachher“ deutlich größer. Aufgrund der Datenlage kann zum Tierbesatz und zur Milchquote der Betriebe in den verschiedenen Dritteln keine Aussage gemacht werden.
- Die Betriebe des oberen Drittels sind im Durchschnitt umsatz- und flächenmäßig stärker gewachsen als die Betriebe der beiden anderen Gruppen.
- Der AK-Besatz der Betriebe hat sich in allen Dritteln im Durchschnitt um ungefähr eine Arbeitskraft verringert.
- Auch der Fremdkapitalanteil „Nachher“ weist keine signifikanten Unterschiede zwischen den Dritteln auf, d.h. die geringeren Gewinne der Betriebe des unteren Erfolgsdrittels führen entgegen der Erwartung nicht zu einer steigenden Aufnahme von Fremdkapital.
- Die Betriebe des oberen Erfolgsdrittels erhielten im Durchschnitt eine höhere AFP-Förderung (Subventionswert), wobei der Unterschied zwischen den Erfolgsdritteln nicht signifikant ist.

Ein Zusammenhang zwischen Förderung und Betriebserfolg ist somit statistisch nicht beobachtbar. Diese Beobachtung wird gestützt durch die Analyse der Weinbaubetriebe und der geförderten Betriebe insgesamt.

Zur Einordnung der AFP-Betriebe hinsichtlich struktureller und wirtschaftlicher Kenndaten wird ein Vergleich mit ähnlichen Betrieben des Testbetriebsnetzes durchgeführt. Dazu wurden Betriebe mit ähnlicher Produktionsstruktur (hier: Milchvieh-/Rinder-Betriebe) herangezogen, die mindestens 150.000 Euro und maximal 500.000 Euro Umsatzerlöse pro Jahr „Nachher“ aufwiesen. Der Mittelwertvergleich der Milchvieh-/Rinder-Betriebe zeigt:

- Das ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe lag „Vorher“ mit 64.211 Euro um ein Fünftel höher als das der Testbetriebe. Von diesem höheren Niveau aus hat sich allerdings das ordentliche Ergebnis der AFP-Betriebe im Durchschnitt sehr negativ entwickelt (-22 %), während die Testbetriebe ihr Ergebnis durchschnittlich annähernd halten konnten (-6 %).
- Ein Grund für die negative Ergebnisentwicklung der AFP-Betriebe liegt in den vergleichsweise niedrigen Abschreibungen „Vorher“ und den investitionsbedingt höheren Abschreibungen „Nachher“. Gemessen am Cash-Flow (ordentliches Ergebnis plus Abschreibungen) blieben die AFP-Betriebe im Vorher-Nachher-Vergleich konstant,

während die Testbetriebe im Durchschnitt leichte Zuwächse (+5 %) erreichen konnten.¹⁶

- Die AFP-Betriebe haben im Durchschnitt im Betrachtungszeitraum einen starken Arbeitskräfteabbau vollzogen, während die AK-Ausstattung der Testbetriebe leicht zugenommen hat. Im Ergebnis („Nachher“) lag die AK-Ausstattung der AFP-Betriebe im WJ 2005/06 etwas niedriger als die der Testbetriebe.
- Das Wachstum des für Milchvieh-/Rinder-Betriebe maßgeblichen Produktionsfaktors Milchquote ist bei den AFP-Betrieben im Durchschnitt geringer als bei den Testbetrieben. Bezieht man die Milchquote dagegen auf die Arbeitskräfte, dann liegt der Zuwachs bei den AFP-geförderten Betriebe deutlich höher als bei den Testbetrieben.

Für die Weinbaubetriebe gelten die für die Milchvieh-/Rinder-Betriebe gemachten Aussagen im Grundsatz ebenso.

Wie die dargestellten Resultate zeigen, konnten die mit AFP geförderten Betriebe insgesamt im Durchschnitt ihr ordentliches Ergebnis nicht steigern, wobei bei den Weinbaubetrieben eine gegenläufige Entwicklung zu verzeichnen ist. Im Niveau des ordentlichen Ergebnisses „Nachher“ gibt es zwischen Weinbau und Milchvieh-/Rinderhaltung gravierende Unterschiede zugunsten der Weinbaubetriebe.

Um genauer zu spezifizieren, welche Faktoren diese Einkommensentwicklung beeinflussen könnten, wurde eine logistische Regression durchgeführt (Materialband, Kapitel 9). Deren Resultate zeigen, dass es für Betriebe mit einem hohen ordentlichen Gewinn „Vorher“ zwar schwieriger ist, zum oberen Drittel „Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses“ zu gehören, andererseits aber diese Betriebe eher im oberen Drittel „Ordentliches Ergebnis Nachher“ sein werden. Für beide Größen wird die Wahrscheinlichkeit, im oberen Drittel zu liegen, positiv durch die Umsatzentwicklung, negativ hingegen durch den Fremdkapitalanteil „Nachher“ beeinflusst. Ein signifikanter Effekt des Subventionswertes konnte jedoch weder auf die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses noch auf das Ordentliche Ergebnis „Nachher“ festgestellt werden.

Insgesamt weisen die Ergebnisse auf eine positive Wirkung eines dynamischen Investitionsverhaltens auf das Einkommen hin. Der nachgewiesene positive Einfluss des ordentlichen Ergebnisses „Vorher“ in Verbindung mit der positiven Wirkung der Umsatzentwicklung und der Abschreibungen „Vorher“ sind ein Indiz dafür, dass die Betriebe, die auch in

¹⁶

Aufgrund von systematischen Einflüssen der Buchungspraxis, d.h. dem möglichst umfangreichen Vorziehen von Abschreibungen zur Minderung von Steuerzahlungen, sind längerfristige Betrachtungen zur besseren Beurteilung der tatsächlichen Erfolgsentwicklung der geförderten und nicht geförderten Betriebe notwendig.

der Vergangenheit kontinuierlich investiert haben, heute mit höherer Wahrscheinlichkeit erfolgreicher sind. Um hier genauere Aussagen machen zu können, wäre eine *dynamische* Analyse der Jahre vor und nach der Investition wünschenswert, wozu jedoch die notwendigen Daten nicht vorliegen. Hervorzuheben bleibt, dass zwar eine positive Wirkung des Investitionsverhaltens auf die Einkommensentwicklung verifiziert werden kann, ein direkter Einfluss der AFP-Förderung jedoch nicht. Der Vergleich mit den Testbetriebsdaten unterstützt diese Resultate, da sich bei deutlich besserer Datenlage annähernd die gleichen Wirkungszusammenhänge feststellen lassen. Für dieses Ergebnis kann es verschiedene Gründe geben:

- Es existiert kein Zusammenhang zwischen der Gewinnentwicklung der Betriebe und der AFP-Förderung, z.B. aufgrund der hohen Variation der Einzelergebnisse; wenn für zahlreiche Betriebe die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und nicht des Betriebsgewinnes im Vordergrund der Investition stand oder ungeplante negative betriebliche Entwicklungen nach Durchführung der Investition auftraten.
- Die Qualität der Daten (Vollständigkeit, Repräsentativität etc.) ist so gering, dass die Ergebnisse einer solchen Analyse nicht zuverlässig interpretierbar sind.
- Der Abstand zwischen Investition und Gewinnmessung ist nicht ausreichend, um die Wirkung der Förderung messen zu können. Hier können vor allem Wachstums- und Lerneffekte eine große Rolle spielen.

Weitere Untersuchungen, insbesondere längerfristige Betrachtungen, werden notwendig sein, um die Datenerfassung und Auswertungsmethodik der Fragestellung angemessen zu gestalten. Diese für den Bereich Einkommen relevanten Aspekte gelten gleichermaßen für andere Wirkungsbereiche, wie z.B. Produktivität, wo ebenfalls die kurz- und mittelfristigen Effekte deutlich von den längerfristigen Effekten der Förderung abweichen können.

9.2.2 Rationalisierung

Rationalisierung bedeutet eine effektivere Verwendung der eingesetzten Produktionsfaktoren. Die Auswertungen sowohl der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung als auch die Betriebsleiterbefragungen ergeben, dass die Arbeitsproduktivität der geförderten Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen deutlich ansteigt. So geben 94 % der in Rheinland-Pfalz befragten Betriebsleiter an, als Folge der mit AFP geförderten Investitionen eine Verbesserung der Arbeitsproduktivität erzielt zu haben. Nachfolgend wird in erster Linie die Arbeitsproduktivität der Milchvieh-/Rinder-Betriebe näher beleuchtet, weil für die Analyse anderer Produktivitäten und Produktionsbereiche die erforderlichen Daten im vorliegenden Datenmaterial meist nicht vorhanden sind. Wo möglich, werden auch Angaben für den Weinbau gemacht.

Der Vorher-Nachher-Vergleich auf der Grundlage der BVP/IK und Jahresabschlüsse zeigt, dass die geförderten Milchvieh-/Rinder-Betriebe ihren Umsatz um durchschnittlich +13 % (Weinbau +27 %) gesteigert haben. Berücksichtigt man zusätzlich die Entwicklung der Voll-AK (-37 %; Weinbau -21 %), dann ergibt sich ein noch wesentlich deutlicherer Anstieg der Arbeitsproduktivität. Die Betriebe weisen allerdings erhebliche Unterschiede auf.

Es fällt auf, dass die Erfolgsgruppen hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitsproduktivität der Milchvieh-/Rinder-Betriebe kaum Unterschiede in der Höhe und Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses und auch nicht in der Höhe der geförderten Investitionen und des Subventionswertes zeigen.

Die Ergebnisse der Produktivitätsentwicklung bei den AFP-geförderten Betrieben werden durch entsprechende Auswertungen vergleichbar großer Testbetriebe bestätigt.

9.2.3 Produktqualität

Zur Beurteilung der Wirkung des AFP auf die Produktqualität stehen nur Daten aus der Betriebsleiterbefragung zur Verfügung. Lediglich für zwei Prozent der befragten Betriebsleiter war die Verbesserung der Produktqualität das Hauptziel und für weitere 28 % der Betriebsleiter ein Nebenziel der geförderten Investition. Aufgrund dieser relativ geringen Bedeutung und der ohnehin schwierigen Erfassung von Produktqualität werden darüber hinaus im Folgenden keine weiteren Analysen durchgeführt.¹⁷

In der Betriebsleiterbefragung haben insgesamt 64 % der Betriebsleiter eine Verbesserung der Produktqualität durch die geförderte Investition angegeben, davon über ein Drittel eine deutliche Verbesserung. Diese Wirkung attestieren auch 52 % der Betriebsleiter, deren Investition nicht auf eine Verbesserung in diesem Bereich abzielt. Daher kann den geförderten Investitionen allgemein eine positive Wirkung auf die Produktqualität zugeschrieben werden. Aufgrund der Mitnahmeeffekte (siehe Kapitel 9.1.1) und vielfach auftretender „Kuppel-effekte“¹⁸ ist die Nettowirkung der Förderung auf die Produktqualität erheblich geringer als der Bruttoeffekt der Investition.

¹⁷ Bereits die Zwischenbewertungen des AFP zeigten, dass die Beurteilung der Produktqualität einer sehr differenzierten Fragestellung bedarf, die jedoch in schriftlichen Befragungen schwer umsetzbar ist (Dirksmeyer et al., 2005a; Sterner, 2003).

¹⁸ Die Produktqualität verbessert sich als Kuppelprodukt der Investition, ohne Investitionsziel zu sein.

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 66 % der Fälle um ein Nebenziel.

Hinsichtlich der Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsbedingungen zeigt sich, dass unabhängig vom Investitionsziel aus Sicht der Betriebsleiter in über 92 % der Fälle die Arbeitsbedingungen verbessert werden konnten, davon bei fast zwei Dritteln aller Fälle (63 %) 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. 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).

9.3 Diversifizierung

In diesem Teil der AFP-Bewertung wird untersucht, in welchem Ausmaß Investitionen in betriebsnahe außerlandwirtschaftliche Aktivitäten¹⁹ dazu beigetragen haben, das Einkommen der Betriebsleiterfamilien zu erhöhen. Da Diversifizierungsinvestitionen generell sehr heterogen sind, ist die Konzentration auf eine vergleichsweise homogene Teilgruppe sinnvoll. Investitionen in die Direktvermarktung wurden als Beispiel für die Analyse gewählt, da bundesweit von den klassischen Bereichen der Diversifizierung zwischen 2000 und 2006 in der Direktvermarktung am meisten Investitionen gefördert wurden. Dies gilt insbesondere für Rheinland-Pfalz, wo im Vergleich zum Fremdenverkehr in der Direktvermarktung fast das Vierfache an Förderfällen bewilligt wurde. Das förderfähige Investitionsvolumen in der Direktvermarktung übersteigt das im Fremdenverkehr um den Faktor drei.

Aufgrund inhaltlicher und datentechnischer Probleme ist die Nutzung von Förderdaten für die Bewertung von Diversifizierungsinvestitionen wenig sinnvoll. Daher basiert die Analyse im Wesentlichen auf den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragung (n=69) in Rheinland-Pfalz.

¹⁹ Die Einkommensdiversifizierung umfasst hier Direktvermarktung, Fremdenverkehr und sonstige Investitionen in die Diversifizierung. Investitionen in gastronomische Einrichtungen konnten nicht separat erfasst werden, da sie in den Investitionskonzepten nicht gesondert geführt werden.

Die wichtigsten geförderten Investitionen in die Direktvermarktung waren die Schaffung von Lagerhallen und -räumen (52 % der Betriebe) und von Weinkellern (45 %). Dahinter rangierten und etwa gleich bedeutend waren der Bau von Räumlichkeiten für den Direktabsatz (33 %) und die Installation von Kellereitechnik (31 %). Von vergleichsweise hoher Bedeutung war auch die Schaffung von Räumen zur Bewirtung von Kunden (25 %), die in den überwiegenden Fällen für Weinproben genutzt werden. Die geförderten Investitionen dienten in fast allen Fällen dem Absatz von Wein (93 %).

Aus Sicht der Betriebsleiter wurden mit den geförderten Investitionen überwiegend positive Wirkungen erzielt. Hervorzuheben sind die sehr häufig positiv empfundenen Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit, d. h. auf die Arbeitsbedingungen, die Arbeitsproduktivität, das Betriebswachstum, die Produktqualität und das Einkommen. Die Direktvermarktung trug in 75 % der Fälle zu über 50 % und in weiteren 16 % der Fälle noch zu 26 bis 50 % zum Familieneinkommen bei. Dies zeigt, dass die Direktvermarktung in vielen geförderten Betrieben in Rheinland-Pfalz einen hohen Beitrag zum Familieneinkommen liefert.

Da die Förderung auch Mitnahmeeffekte beinhaltet, sind die tatsächlichen Fördereffekte entsprechend geringer. Ein Anteil von 23 % der befragten Betriebsleiter hätte die Investitionen zum Zeitpunkt ihrer Durchführung auch ohne AFP-Förderung in identischer Weise oder früher und im Umfang mindestens gleich groß umgesetzt. Knapp 40 % der Betriebe hätten die Investition erst später oder in mehreren Schritten durchgeführt, oder gar nicht investiert.

Generell würden gut drei Viertel der Befragten in Rheinland-Pfalz 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 87 % der Betriebsleiter die Arbeitsüberlastung. Weitere wichtige Wachstumshemmnisse sind fehlende Liquidität (27 % der Betriebe), Bauauflagen und -vorschriften (21 %), die solche Investitionen erschweren, das Risiko (19 %) und die Rentabilität (17 %) möglicher Investitionen. Das Hauptinvestitionshemmnis, die Arbeitsüberlastung, kann mit der Investitionsförderung im Bereich der Diversifizierung kaum angegangen werden.

Bei den hier untersuchten Investitionen im Umfang von mehr als 30.000 Euro handelt es sich in den meisten Fällen um Erweiterungsinvestitionen in der Direktvermarktung, wobei die Betriebsleiter bereits umfangreiche Erfahrungen hinsichtlich Betriebsablauf, Arbeitsorganisation, Marketing und Wirtschaftlichkeit sammeln konnten. Informationsdefizite wurden von den Betriebsleitern vor allem bei eher grundsätzlichen Themen der Direkt-

vermarktung wie Marktanalyse und Wahl der geeigneten Absatzkanäle artikuliert. Hier sehen die befragten Betriebsleiter auch Schwächen in der Beratung.²⁰

Da sich gezeigt hat, dass die aus der Direktvermarktung resultierende Arbeitsbelastung das größte Hindernis für weitere Wachstumsinvestitionen in diesen Bereich darstellt, können zusätzlich zu oder anstelle von Investitionszuschüssen Lohnkostenbeihilfen eine sinnvolle Ergänzung zu sein. Bei Einstiegsinvestitionen in die Direktvermarktung, bei denen auf Betriebsebene noch kaum Erfahrungen mit diesem Betriebszweig vorliegen, besteht ein besonderes Investitionsrisiko und ein erhöhter Beratungsbedarf. Eine Einstiegsförderung sollte daher in jedem Fall ein qualitativ hochwertiges Angebot von spezialisierten Beratern beinhalten.²¹

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.

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.

Bei dem Vergleich zwischen den geförderten Betrieben und vergleichbaren Testbetrieben zeigt sich, dass die Testbetriebe im Vergleichszeitraum (vorher – nachher) insgesamt und in den Produktionsbereichen „Milch und Rind“ sowie „Wein“ steigende Werte aufweisen, während die im Zeitraum 2000 bis 2002 geförderten Betriebe eine deutliche Reduktion der Voll-Arbeitskräfte verzeichnen (Bruttowirkung). Dabei wird die Ausgangssituation im Investitionskonzept vor der Durchführung der geförderten Investitionen mit der Situation im aktuellen vorliegenden Jahresabschluss (WJ 2005/06) verglichen.

²⁰ Deutlich verbesserungsfähig ist die Beratung nach Meinung der Befragten in grundsätzlichen Fragen der Direktvermarktung wie „Wahl von Absatzkanälen“, „Marktanalyse“ oder „Warenpräsentation“.

²¹ Ein Förderkonzept mit Lohnkosten- und Sachkostenbeihilfen wird in Nordrhein-Westfalen bereits seit einigen Jahren angeboten (MUNLV, 2006).

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. Die Schätzung der Zusammenhänge wurde mit Hilfe eines Strukturgleichungsmodells für Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern gemeinsam vorgenommen. Als Grundlage wurden Durchschnittsdaten auf Kreisebene herangezogen. Die genaue Vorgehensweise und die verwendeten Daten sind im Materialband (Kapitel 7) beschrieben.

Die Auswertung der Modellschätzung bestätigt die oben formulierten komplexen Zusammenhänge für viele Landkreise. So existiert zwar eine leicht stabilisierende Wirkung der Förderung auf die Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft, doch diese geht vor allem auf eine reduzierte Mobilität der Betriebe und Arbeitskräfte zurück. Weil die regionalwirtschaftliche Dynamik auch nach den Modellergebnissen nicht in erster Linie vom landwirtschaftlichen Sektor getrieben wird, ist der beschäftigungsstabilisierende Effekt der Förderung insgesamt aufgrund der mobilitätshemmenden Wirkung gering, teilweise sogar negativ. Eine Weiterentwicklung des Modells in Verbindung mit einer besseren Datengrundlage könnte dazu beitragen, die verschiedenen Effekte genauer abzubilden und eine Quantifizierung der Nettowirkungen unter verschiedenen strukturellen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu ermöglichen.

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 „dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen“ ist in Rheinland-Pfalz im gesamten Förderzeitraum laut Richtlinie eines der Nebenziele des AFP. In den Diskussionen mit Vertretern des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau hinsichtlich der spezifischen Ziele, die mit dem AFP auf Landesebene erreicht werden sollen, spielten Umweltziele als Kuppelprodukt der Förderung eine untergeordnete Rolle (siehe Kapitel 2.1).

Die potenziell umweltwirksamen Fördermaßnahmen im Rahmen des AFP und die betroffenen Umweltbereiche sind in Tabelle 9.1 dargestellt. Hier wird deutlich, dass einer der Hauptansatzpunkte in der Förderung landwirtschaftlicher Maschinen liegt.

Tabelle 9.1: 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.

Die Förderung für den Kauf von „Maschinen zur ökologischen Ausrichtung der Produktion“ ist in Rheinland-Pfalz im gesamten Förderzeitraum Bestandteil der AFP-Richtlinie (BMELV, versch. Jgg.b; z.B. MWVLW, 2001). In der vergangenen Förderperiode wurden in Rheinland-Pfalz laut GAK-Daten (BMELV, versch. Jgg.c) insgesamt 474 „Öko-Maschinen“, überwiegend Mulchsaatgeräte, gefördert²². Hinzu kamen 423 Förderfälle im

²² Aus den GAK-Daten geht nicht hervor, welche Geräte gefördert wurden. Daher wurden die Investitionskonzepte ausgewertet, wobei nur für insgesamt 219 „Öko-Maschinen“ Angaben vorliegen. Dementsprechend wurden überwiegend Mulchsaatgeräte und Unterstock-Bodenbearbeitungsgeräte gefördert (149) und nur in geringerem Umfang Geräte zur exakten Wirtschaftsdüngerausbringung und Verlust mindernde Pflanzenschutzgeräte.

Bereich „Energieeinsparung und –umstellung“, wobei der Großteil auf die Förderung von Photovoltaik- und Biogasanlagen entfiel.

Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungen des AFP auf die einzelnen Umweltbereiche kurz skizziert.

- Bei der Förderung Verlust mindernder Pflanzenschutztechnik kann davon ausgegangen werden, dass es sich um eine aus Umweltgesichtspunkten weitgehend wirkungslose Maßnahme handelt. Entscheidend ist die Einhaltung der Abstandsauflagen und nicht die Spritztechnik, die zudem in Form von speziellen Spritzdüsen ohne großen Kostenaufwand angebracht werden können.
- Umweltwirkung der Förderung verlängerter Wirtschaftsdüngerlagerung und Wirtschaftsdüngerausbringungstechnik kann positiv sein. Eine Quantifizierung der durch beide Minderungsverfahren reduzierten NH₃-Emissionen wäre dafür der geeignete Wirkungsindikator. Die Berechnung ist allerdings komplex (Döhler et al., 2002) und auf der Basis der zur Verfügung stehenden Förderdaten nicht möglich.
- Die Bewertung der Umweltwirkungen der Förderung von Mulchsaatgeräten wurde beispielhaft nur für Niedersachsen durchgeführt, weil die dafür notwendigen Datenanforderung sehr hoch und das Berechnungsverfahren aufwändig ist. Die Analyse ergab, dass die Schutzwirkung der Mulchsaat gering ist, weil die geförderten Betriebe nur wenig erosionsgefährdete Flächen aufweisen.
- Das Potential für eine Senkung von Treibhausgasemissionen aus dem Agrarbereich lag unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen neben der Energieeinsparung insbesondere in der Reduzierung von Methanemissionen durch die energetische Nutzung von Gülle in Biogasanlagen. Aufgrund der unveränderten Menge an Emissionsrechten führt ein Mehr an Erneuerbaren Energien keineswegs zu einer Reduktion von Treibhausgasemissionen. Zudem ist das AFP für die Investitionsentscheidung (Rentabilität) bei Photovoltaik- und Biogasanlagen angesichts der EEG-Förderung nur von marginaler Bedeutung, sofern die Liquidität gegeben ist.

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.

9.5.2 Tiergerechte Haltungsformen

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.²³ Da die Angaben zur Anlage 2 in den Investitionskonzepten (IK) unvollständig und in der Primärerhebung ebenfalls nicht zuverlässig sind, 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 (siehe Materialband, Kapitel 6).

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

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

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.

²³ 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. Jg. c). Für Mastschweine dürfte dieser Anteil noch geringer sein, da die Anforderungen der Anlage 2 hier anspruchsvoller ausfallen als bei Ferkeln oder Sauen.

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. Um die Repräsentativität der Aussagen zu gewährleisten, erfolgt die Auswertung der Untersuchung auf nationaler Ebene.

40 % der Betriebe hatten vor Durchführung der geförderten Investition in den Milchviehstall Anbindeställe. Da gemäß AFP-Richtlinie eine Förderung der Anbindehaltung ausgeschlossen war, spielen diese Verfahren 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. 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.

Die Anwendung des Bewertungsrahmens 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 28 % der Kategorie „C“ zugeordnet, nach der Investition jedoch alle Ställe mit „B“ bewertet.

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. Mit dieser Art der Bewertung kann eine deutlich differenziertere Beurteilung der Veränderungen in den Haltungsbedingungen erreicht werden. Während bei Milchvieh durch die Abschaffung der Anbindehaltung nach der Investition keine Verfahren mehr existieren, bei denen die Anzahl positiver 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.

Fazit

Bei Milchvieh verbessern sich die Bedingungen für das Tierverhalten insbesondere aufgrund der Abschaffung der Anbindehaltung. Die Wirkung 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 bewertete Funktionskreise aufwiesen.

Bei Mastschweinen wurde anhand des modifizierten Nationalen Bewertungsrahmens eine im Hinblick auf das Tierverhalten problematische Ausgangslage festgestellt, die sich durch den Stallbau weiter verschlechtert. Im Gegensatz zu Milchviehställen erhielten diese Ställe aber keinen erhöhten Fördersatz nach Anlage 2.

Ursachen für die geringe Wirksamkeit im Hinblick auf das Ziel einer Förderung tierechter 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.²⁴ 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 (Dirksmeyer et al., 2005a, S. 55-57 und Anhang 3).

Die Ergebnisse einer Betriebsleiterbefragung zeigten, dass die JLF in ihrer damaligen Ausgestaltung allenfalls Vorzieheffekte oder marginale Effekte, jedoch keine signifikanten Strukturwirkungen beinhaltet kann. Andererseits stellt sich angesichts des vor allem im Milchsektor notwendigen Strukturwandels auch die Frage nach dem Sinn des Ziels der JLF, nämlich möglichst viele junge Unternehmer zu einer Fortführung der bestehenden landwirtschaftlichen Betriebe zu bewegen. Es ist offensichtlich, dass in dem durch Quotierung begrenzten Milchmarkt ein Widerspruch zwischen dem den Strukturwandel beschleunigenden Wachstumsziel des AFP und dem die Struktur tendenziell konservierenden Ziel der JLF besteht. Gegenwärtig ist kein Bedarf erkennbar, vermehrt junge Menschen in den landwirtschaftlichen Sektor zu ziehen.

Selbst im Weinbau, wo die Betriebsnachfolge in einigen Regionen nach Einschätzung von Beratern ein erhebliches Problem darstellt, wird die zusätzliche Förderung von Junglandwirten in der bestehenden Form als ineffektiv beurteilt (Dirksmeyer et al., 2005a, Anhang 3).

Es ist ohnehin fragwürdig, ob angesichts durchschnittlicher Gesamtinvestitionen von rund 380.000 Euro (464.000 Euro im Weinbau) bei den Großen Investitionen und eines durchschnittlichen Subventionswertes von rund 86.000 Euro ein zusätzlicher Zuschuss für Junglandwirte in Höhe von max. 10.000 Euro einen relevanten Anreiz für die Berufswahl setzen kann. Im Rahmen der zusätzlich angebotenen Landesmaßnahme ist lediglich eine Investition in Höhe von mindestens 25.000 Euro notwendig, um die Förderung zu erhalten; diese Investi-

²⁴ Der nationale Bewertungsrahmen könnte hierfür die geeigneten Informationen liefern.

tion kann zudem in Maschinen und Geräte der Innen- und Außenwirtschaft getätigt werden. Das bereits in der Zwischenbewertung getroffene, auf einer Beraterbefragung aufbauende Bewertungsurteil ist, dass die praktizierte Junglandwirteförderung großenteils lediglich zu einer unsinnigen Maschinenförderung ohne Struktureffekt führt (Sterner, 2003, S. 43-44)

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.

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:

- (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, 2000a), die einen rein einzelbetrieblichen Fokus aufweisen, verlassen. Die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die Beschäftigung (Aspekt (3)) wurden in Kapitel 9.4 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 verlangsamt?
- (3) Wo ist Förderung nötig und sinnvoll, wenn Investitionsdefizite überwunden werden sollen?
- (4) In welchem Zusammenhang steht die Entwicklung der Milchproduktion zur strukturellen Entwicklung und wie wirkt die Förderung in diesem Zusammenhang?

Die Entwicklung der Milchproduktion in Punkt vier wurde 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, die auch Grundlage der Analyse der einzelbetrieblichen Wirkungen (Kapitel 9) war, werden die Einschätzungen der landwirtschaftlichen Berater aus der Expertenbefragung herangezogen (s. a. Kapitel 4.3.3). 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 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 Milchlieferungen nach Erzeuger-

standorten genutzt. Soweit möglich und sinnvoll wird in diesen Analysen nach Regionen und/oder Ländern differenziert.

10.1 Flächenverfügbarkeit und Wachstumsstrategien

In der Betriebsleiterbefragung wurde nach den wesentlichen Wachstumshindernissen der Betriebe, die gerne mehr wachsen würden als sie es aktuell tun, gefragt (siehe Kapitel 9.1.2). Anhand der Antworten wurde deutlich, dass in Rheinland-Pfalz ebenso wie den anderen westlichen Bundesländern die fehlende Flächenverfügbarkeit einen wesentlichen Hinderungsgrund für betriebliches Wachstum darstellt. Anders als in den anderen Bundesländern liegt in Rheinland-Pfalz allerdings die Arbeitsüberlastung noch vor dem Wachstumshindernis Flächenverfügbarkeit. Diese relativ geringere Bedeutung der Flächenverfügbarkeit als Wachstumshindernis geht vermutlich auch darauf zurück, dass in Rheinland-Pfalz über 40 % der Fördermittel in die Sonderkultur- und die Weinproduktion sowie die Diversifizierung und damit nicht in die Ackerbau- und Viehhaltungsbetriebe fließen. Von den 38 Landwirten, die in Rheinland-Pfalz (n=129) **die Flächenverfügbarkeit** für ein Wachstumshindernis halten,

- nennen 53 % gleichzeitig einen **zu hohen Pachtpreis** als Problem. Die Konkurrenzfähigkeit dieser Betriebe auf dem Bodenmarkt ist aktuell nicht gegeben, da andere Betriebe in den entsprechenden Regionen offensichtlich in der Lage sind, den hohen Pachtpreis aufzubringen.
- Die anderen 47 % erachten die Pachtpreise als nicht zu hoch. Trotz des Potentials dieser Betriebsleiter, die geforderten Pachtpreise zu zahlen, ist für sie die Flächenverfügbarkeit aufgrund der geringen Mobilität der anderen Betriebe beschränkt.²⁵

Die AFP-Förderung der ersten Gruppe von Betrieben, die es einigen erst ermöglicht, im Sektor zu verbleiben, kann eine der Ursachen für die Probleme der zweiten Gruppe von Betrieben sein. Ohne AFP wäre die Mobilität der ersten Gruppe von Betrieben tendenziell höher und die Situation der zweiten Gruppe verbessert.

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. 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 kon-

²⁵ Zum Zusammenhang zwischen Betriebsmobilität und Pachtpreisen vgl. auch (MARGARIAN, 2008).

servativen 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 Ergebnisse zeigen, dass „konservatives“ Verhalten nicht im Widerspruch zu einem rationalen ökonomischen Verhalten stehen muss. Zwar erhalten die unternehmerischen Betriebe aufgrund verstärkter Investitionstätigkeit eine höhere Förderung als die konservativen, aber gleichzeitig ist die Förderwirkung bei den konservativen Betrieben deutlich ausgeprägter. Mitnahmeeffekte entfallen somit zum größten 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 vorhandenen Mitnahmeeffekte in der relevanten Empfängergruppe wäre die Förderung mit dem Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu überprüfen.

10.2 Regionale Bestimmungsgründe der 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 Berater zu den folgenden möglichen 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.

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 Zuverdienstmöglichkeiten 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 und
- die nicht genutzten möglichen Effizienzgewinne durch einen schnelleren Strukturwandel angesichts der hohen Produktionsintensität und der klein strukturierten Betriebe am höchsten sind.

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

- die Arbeitsmarktsituation schlecht und
- die Landwirtschaft eher extensiv ist.

10.3 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 Haupterwerbsbetriebe 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 Bestimmungsründe 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 restriktiv 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:
- 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. 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.

10.4 Entwicklung der Milchproduktion und Förderung

Im Folgenden soll ermittelt werden, was in den Jahren zwischen 2001 und 2005 die wesentlichen Bestimmungsgründe der Entwicklung der Milchproduktion waren. Hierzu werden vergleichend die Ergebnisse für Baden-Württemberg und Bayern herangezogen.²⁶ Im Zuge dieser Analyse wird auch untersucht, ob die Fördermittel, die in die Kreise geflossen sind, die Höhe der Milchproduktion beeinflusst haben.

Nach den Ergebnissen aus den Daten der süddeutschen Analyseregionen, die getrennt nach Quotenhandelsregionen ausgewertet wurden, ist die Entwicklung der Milchproduktion kleinräumig betrachtet dort positiver, wo kleine Betriebe intensiv produzieren und wo der Strukturwandel eingeschränkt ist. Je mehr Produktionsalternativen sich den Betrieben bieten, umso negativer entwickelt sich die Milchproduktion. Aspekte naturräumlicher Benachteiligung haben keinen negativen Einfluss auf die Entwicklung der Milchproduktion. Eine hohe Ausstattung der Betriebe mit Arbeitskräften ist außer in Regionen mit überwiegend kleinen Betrieben negativ für die Entwicklung der Milchproduktion, die notwendigen Rationalisierungsschritte gehen mit betrieblichem Wachstum einher und führen zu einer weniger intensiven Produktion je Flächeneinheit.

Die Wirkung der geförderten Investitionen ist in den süddeutschen Untersuchungsregionen ambivalent und hängt in erster Linie vom Ausmaß der Differenziertheit der Agrarstruktur und der Verdrängungswirkung ab. Werden in einer Region vor allem größere Betriebe mit reichlich Fläche gefördert, so wirken die geförderten Investitionen tendenziell stabilisierend auf die Entwicklung der Milchproduktion. Ist die Fläche hingegen zwischen den Betrieben relativ gleich verteilt und der Verdrängungswettbewerb hoch, so wirkt die Förderung eher in Richtung einer Extensivierung der Produktion im Zuge des Strukturwandels und damit verringert sich die produzierte Milchmenge.

Überträgt man die Ergebnisse auf die Situation in Rheinland-Pfalz, so muss man folgern, dass die Produktion in den naturräumlich benachteiligten Regionen mit wenig Produktionsalternativen am wenigsten gefährdet ist. Allerdings war der Strukturwandel in Rheinland-Pfalz in den Jahren des Betrachtungszeitraums stark ausgeprägt, so dass die Tendenz zur Extensivierung in Regionen mit geringer absoluter Vorzüglichkeit der Milchproduktion wahrscheinlich ist. Dieser Strukturwandel ist aber notwendig, um mehr Effizienz zu erreichen und die Produktion mittel- und langfristig zu stabilisieren. Eine kurzfristige Struktur konservierende Förderung würde daher auf lange Sicht sehr teuer und immer ineffizienter. Sie sollte deshalb vermieden und eine gewisse Abwanderung der Milchproduktion als ökonomisch sinnvoller Schritt auf dem Weg zur optimalen speziellen Intensität gewertet werden. Auch in Regionen mit bereits stark ausdifferenzierter Struktur ist eine För-

²⁶ Entsprechende Daten für Rheinland-Pfalz waren nicht verfügbar.

derung, die lediglich zu einer höheren, volkswirtschaftlich ineffizienten Produktionsintensität in einer Produktionsrichtung auf Kosten anderer Produktionsrichtungen führt, wirtschaftlich oder sozial schwer zu rechtfertigen.

Gesamtfazit zu agrarstrukturellen Förderwirkungen des AFP

Die strukturellen Ziele des Landes Rheinland-Pfalz in der Förderung sind unklar. Die Fördermittel fließen jedenfalls nicht bevorzugt in die Regionen mit den nach Expertenmeinung vermutlich höchsten „Investitionsdefiziten“, wie es bei dem Ziel etwa des Erhalts der flächendeckenden Landwirtschaft oder dem allgemeinen Ziel einer „Unterstützung der Haupterwerbsbetriebe“ nötig wäre. Eher werden Regionen mit strukturellen Problemen aufgrund geringer betrieblicher Mobilität erreicht, allerdings nur, solange sich den Betrieben noch Entwicklungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft bieten. Wenn das Ziel aber in einer Überwindung dieser strukturellen Probleme bestünde, müssten die Mittel gezielt an Wachstumsbetriebe fließen. Unter den gegebenen Umständen gleicht die Förderung einem „Gas geben mit angezogener Handbremse“, wobei die dynamische Wirkung auf die unternehmerischen Betriebe gering und die stabilisierende Wirkung auf die konservativen Betriebe dafür umso höher ist. Die Effizienz und die Effektivität der Förderung sind also angesichts der breiten Streuung der Mittel zwischen Regionen und Betrieben gering.

11 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung ab 2007

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.

Die Umsetzung von ELER erfolgt in Deutschland über eine „Nationale Rahmenregelung“ (BMELV, 2006) sowie über den jährlich aktualisierten GAK-Rahmenplan. Die Empfehlungen der aktualisierten Zwischenbewertung (siehe Dirksmeyer et al., 2005a) wurden in die neuen Förderungsgrundsätze des GAK-Rahmenplanes teilweise übernommen. Nicht übernommen wurde z. B.

- die Förderung mittelfristig auf klar abgrenzbare Tatbestände (v. a. öffentliche Güter, Innovationen) zu begrenzen,
- die Förderintensität deutlich zu verringern,

- das förderfähige Mindestinvestitionsvolumen deutlich (auf mindestens 50.000 Euro) anzuheben
- und die Junglandwirteförderung einzustellen.

Einige der vorgenommenen Änderungen stimmen mit den Vorschlägen der aktualisierten Zwischenbewertung überein, z.B. die Einführung staatlicher Bürgschaften, die Umstellung von Zinsverbilligung auf nicht rückzahlbare Zuschüsse und die Abschaffung der Förderung von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft.

Die rheinland-pfälzischen AFP-Förderrichtlinie 2007 enthält weitestgehend die entsprechenden AFP-Förderungsgrundsätze des Rahmensplanes (MWVLW, 2006). Dies gilt auch für den Bereich der Investitionen zur Diversifizierung. Die Junglandwirteförderung wird entgegen den Empfehlungen der Evaluatoren und abweichend vom GAK-Rahmenplan weiterhin im Zusammenhang mit einer sehr niedrigen Mindestinvestitionssumme von 25.000 Euro, die auch durch Investitionen in Maschinen der Außenwirtschaft nachweisbar sind, angeboten. Die bisher auf Bundesebene vorgeschriebene Buchführungsaufgabe nach Gewährung einer AFP-Förderung, deren Regelung ab 2007 gemäß Rahmenplan den Ländern überlassen wird, wird in Rheinland-Pfalz nicht weiter verfolgt.

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 Haltungsformen 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 Haltungsformen bei Milchvieh durch die Umstellung von Anbinde- auf Boxenlaufställe
 - und verbesserte Arbeitsbedingungen.
- Die regional undifferenzierte 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 Milchvieh- und Mastschweinehaltung wird deutlich, dass kein universeller Lösungsansatz existiert:

- Da das verbreitete Haltungsverfahren 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 Gründen werden keine neuen Anbindeställe gebaut, so dass diese Stallform in absehbarer Zeit irrelevant 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 stützen oder widerlegen, weil die Agrarinvestitionsförderung in den vergangenen Jahrzehnten permanent angeboten wurde. 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. Dies könnte anhand der anvisierten Größenklassen (z.B. mindestens 60 Milchkühe) oder des in der Ausgangssituation erzielten Betriebserfolges geschehen. Während das erste Kriterium stark planwirtschaftliche Tendenzen aufweist, haftet dem zweiten Kriterium das Problem an, dass diese Betriebsgruppe vermutlich die größten Mitnahmeeffekte verursachen würde.

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 Kapitalverbiligung andere Politikmaßnahmen oder das Wirken des Marktes mittel- bis langfristig eine größere Effektivität ermöglichen. Hier könnte zum Beispiel die Unterstützung bei der Beschäftigung von Fremd-AK durch ein entsprechendes Beratungsangebot und degressiv gestaffelte Lohnkostenzuschüsse (z.B. über fünf Jahre) zu einer Lösung beitragen. Staatliche Ausfallbürgschaften könnten dann eine effektive Maßnahme darstellen, wenn umfangreiche Investitionen bei geringen betrieblichen Sicherheiten (Pacht- und Wachstumsbetriebe) – sofern die kalkulatorische Rentabilität der Investition gegeben ist – erst durch Bürgschaft finanzierbar werden; Mitnahmeeffekte und Fehlanreize für Investitionen dürfte hier marginal sein.

Die angeführten Beispiele zeigen bereits, 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.

Literatur

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.b): Wesentliche Besonderheiten der Landesrichtlinien AFP (landesspezifische Regelungen) - Abweichungen vom Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Interne Mitteilung.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.c): Berichterstattung über den Vollzug der GAK: Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP). Interne Mitteilung.
- 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.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2007a): Konjunktur- und Investitionsbarometer Agrar. Internetseite DBV: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152870>. Stand 11.4.2008b.
- DBV, Deutscher Bauernverband (2008b): Milchquotenbörse, Preisarchiv. Internetseite DBV: <http://www.bauernverband.de/index.php?redid=159928>. Stand 7.2.8
- 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., Forstner, B., Margarian, A. und Zimmer, Y. (2005a): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 - Bericht für Rheinland-Pfalz. Braunschweig.
- 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-Emissionsinventar 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 Landbewirtschaftung in Bayern - Landwirtschaft 2020 - Teil 1: Milcherzeugung. S. 39-75. <http://www.LfL.bayern.de>.
- 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://eur-lex.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).
- Isermeyer, F. und Schrader, L. (2005): Wer bezahlt den Tierschutz? In: Fleisch 2025. Landbauforschung Völkenrode. Sonderheft 262. S. 151-174.
- KTBL, Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (2006): Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren. Darmstadt.
- Kvistgaard, M. (2008): Evaluation questions, criteria and indicators - How to do it? Vortrag auf dem Seminar: Seminar on monitoring and evaluation of IPARD programmes der Europäischen Kommission in Brüssel am 7. - 8. Juli 2008
- Margarian, A. (2008): Sind die Pachten im Osten zu niedrig oder im Westen zu hoch? Arbeitsbericht des Bereich Agrarökonomie, H. 01/2008. Braunschweig.
- 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.
- MWVLW, Ministerium für Wirtschaft Verkehr Landwirtschaft und Weinbau (2006): Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft (Einzelbetriebliches Förderungsprogramm - EFP). Verwaltungsvorschrift des MWVLW

- vom 16.11.2006 (8605-7-130). Internetseite Dienstleistungszentren Ländlicher Raum Rheinland-Pfalz (DLR): <http://www.dlr.rlp.de>. Stand 16.6.2008.
- MWVLW, Ministerium für Wirtschaft Verkehr Landwirtschaft und Weinbau (2003): ZIL - Zukunftsinitiative für den ländlichen Raum. Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums in Rheinland-Pfalz nach Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 durch den EAGFL im Zeitraum 2000-2006. Internetseite Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau: Stand 16.6.2008.
- MWVLW, Ministerium für Wirtschaft Verkehr Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz (2001): Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft (Einzelbetriebliches Förderungsprogramm - EFP). Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 18. Dezember 2001 (8605 7-130) (MinBl. 2002 S. 200).
- 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 Rheinland-Pfalz. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.
- 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.
- ZUMA, Zentrum für Umfragen und Analysen Porst R. (2008): Zum Bias bei der Befragung von Fördermittelempfängern, e-mail. e-mail vom 03.09.2008.