

**Ex-Post Bewertung des
Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP)
im Förderzeitraum 2000 bis 2006**

Freistaat Sachsen



Verfasser:

Walter Dirksmeyer (Gartenbau und Diversifizierung)

Henrik Ebers (Einzelbetriebliche Wirkungen und Datenmanagement)

Bernhard Forstner (Einzelbetriebliche 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, Dezember 2008

Bilder: Venlo-Block, Kühlhalle und Kühlhalle im Bau: Arbeitsgruppe Programmbewertung, Institut für Ländliche Räume, vTI Braunschweig; Heizanlage: Thomas Rath, Institut für Biologische Produktionssysteme, Leibniz-Universität Hannover.

Zusammenfassung

Die vorliegende Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Freistaat Sachsen im Zeitraum 2000 bis 2006 nimmt Bezug auf die zentralen Bewertungsfragen der Europäischen Kommission. Schwerpunktmäßig werden die Fragen zur Entwicklung von Produktivität, Einkommen, Diversifizierung und Umweltschutz auf den geförderten Betrieben behandelt. Nach Absprache mit dem Auftraggeber wurden lediglich mit dem AFP geförderte Investitionen in den Gartenbau untersucht.

Förderziele des AFP

Die Evaluation benötigt für die Bewertung des AFP klar definierte Politikziele. Die Förderrichtlinie des Freistaates Sachsen ist jedoch diesbezüglich sehr weit gefasst, indem sie das gesamte Zielspektrum der AFP-Förderungsgrundsätze des Rahmenplanes übernimmt. In der Bewilligung gibt es wenige zielgerichtete Auswahlkriterien förderwürdiger Betriebe. Eine klare Schwerpunktsetzung ist offensichtlich auf Grund der vielfältigen Interessen der Beteiligten im politischen Prozess schwierig.

Finanzmittel und Output

Für die im AFP in Sachsen bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von knapp 14 Mio. Euro. Damit wurden in diesem Zeitraum 733 Fälle gefördert. Das geförderte Investitionsvolumen betrug im gesamten Betrachtungszeitraum insgesamt 57 Mio. Euro, wovon gut zwei Drittel den sogenannten Großen Investitionen zuzuordnen sind. Der Schwerpunkt der Förderung lag bei landwirtschaftlichen Gebäuden (62 % der förderfähigen Investitionssumme), und hier vor allem bei Gewächshausbauten (25 %) und den sonstigen Gebäuden. Investitionen in die Einkommensdiversifizierung machten 10 % des förderfähigen Investitionsvolumens aus; hier war insbesondere die Direktvermarktung von größerer Bedeutung. Die Fördertätigkeit im Umweltbereich im Freistaat Sachsen umfasste in den Jahren 2001 bis 2006 knapp 18 % der förderfähigen Investitionssummen, wobei es sich hier vor allem um Investitionen in Gewächshäuser und damit verbundene Maßnahmen zur Energieeinsparung handelt, aber weniger um Investitionen zur Energiegewinnung.

Daten

Die vorliegenden sekundärstatistischen Daten der geförderten Betriebe (Betriebsverbesserungspläne und Investitionskonzepte) waren im Hinblick auf Inhalt, Vollständigkeit und formelle Homogenität unzureichend, was einen unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwand in der Evaluation verursachte. Letztlich konnten nur sehr wenige Datensätze in Vorher-Nachher- sowie Mit-Ohne-Vergleichen ausgewertet werden. Diese Datenlage erschwerte die Auswertungen erheblich und ließ kaum aussagekräftige Ergebnisse zu. Als Ergänzung

wurden daher eigene Datenerhebungen in Form einer schriftlichen Betriebsleiterbefragung bei geförderten Gartenbaubetrieben durchgeführt.

Investitionshemmnisse und Mitnahmeeffekte

Als wesentliches Investitionshemmnis wird von gut der Hälfte der Betriebsleiter der Mangel an liquiden Eigenmitteln genannt. Gut ein Drittel der Befragten führen das wirtschaftliche Risiko und die Bauvorschriften und -auflagen als Investitionshindernis an. Ein ungünstigen Flächenschnitt und geringe Kreditsicherheiten für Investitionen werden dagegen nur vereinzelt als Hemmnis genannt. Das AFP kann dazu beitragen, das zentrale Investitionshemmnis im sächsischen Gartenbau, die mangelnde Liquidität, abzumildern. Allerdings wäre für die Sicherung der Finanzierung von Investitionen auch eine staatliche Bürgschaft völlig ausreichend, sofern nicht die Rentabilität der geplanten Investitionen und die Stabilität der Betriebe problematisch sind.

Die AFP-Förderung beinhaltet Mitnahmeeffekte. Der Umfang dieser Effekte ist jedoch schwierig zu quantifizieren. Aus einer Betriebsleiterbefragung resultiert, dass 14 % der befragten Betriebsleiter auch ohne AFP in völlig identischer Weise investiert hätten und weitere 48 % die Investition im Umfang gleich, jedoch später oder in mehreren Schritten durchgeführt hätten. Diese Einschätzungen der Betriebsleiter sind vorsichtig zu interpretieren, weil die aktuelle Un-/Zufriedenheit mit der durchgeführten Investition sowie absehbare förderfähige Investitionsvorhaben einen Einfluss auf die Antworten der Betriebsleiter haben können.

Förderwirkungen

Die im Zuge der Durchführung der geförderten Investitionen eingetretene Entwicklung der Einkommen wird von den Leitern der geförderten Gartenbaubetriebe überwiegend positiv beurteilt. In einem Drittel der Fälle wird sogar eine deutliche Verbesserung konstatiert. Diese Einschätzung kann durch die Analyse der Sekundärdaten (Investitionskonzept und Jahresabschlüsse) jedoch nicht bestätigt werden; auf dieser Datengrundlage erfolgte eine Verschlechterung der Einkommenslage. Vor dem Hintergrund, dass die Gartenbaubetriebe in Sachsen im Vergleich mit gartenbaulichen Betrieben anderer Bundesländer und mit landwirtschaftlichen Betrieben in Sachsen im Durchschnitt sehr niedrige Einkommen erzielen, ist diese Entwicklung besonders alarmierend. Dies trifft insbesondere auf den Zierpflanzenbau zu.

Die Arbeitsproduktivität konnte nach Einschätzung der Betriebsleiter in 90 % der Gartenbaubetriebe im Vergleich zur Situation vor der Investition verbessert werden, in gut einem Drittel der Betriebe sogar deutlich. Dies kann auch anhand der Sekundärdaten belegt werden, wonach die flächenbezogene Arbeitsproduktivität bei den geförderten Gartenbaubetrieben um rund ein Viertel, bei Zierpflanzenbetrieben sogar noch wesentlich stärker, angestiegen ist. Aufgrund der spürbar gesunkenen Gewinne ist die Entwicklung der monetä-

ren Arbeitsproduktivität allerdings konträr; sie ist um über 10 % gesunken. Auch die Wirkungen der geförderten Investitionen auf die Produktqualität und die Arbeitsbedingungen werden von den befragten Betriebsleitern positiv eingeschätzt; hierzu können jedoch keine Auswertungen anhand von Sekundärdaten gemacht werden. Eine differenzierte Darstellung nach Produktionssparten ist aufgrund der geringen auswertbaren Fallzahlen nicht möglich.

Die Umweltwirkungen der geförderten Investitionen sind aus Sicht von rund zwei Drittel der Betriebsleiter positiv. Dies ist hauptsächlich mit den vielen energiesparenden Gewächshausinvestitionen zu erklären. Da Umweltschutz ganz überwiegend kein originäres Investitionsziel der Betriebsleiter darstellt, kann in diesem Bereich von einem Kuppelprodukt anderer beabsichtigter Investitionswirkungen ausgegangen werden.

Aus diesen Bruttowirkungen der geförderten Investitionen kann jedoch nicht auf die Nettowirkung der Förderung geschlossen werden, weil die Investitionen größtenteils auch ohne Förderung, wenn auch teilweise später oder in mehreren Schritten, durchgeführt worden wären. Aus methodischen Gründen kann aus diesen Ergebnissen also kein direkter Einfluss der AFP-Förderung auf das Einkommen und andere Wirkungsbereiche ermittelt werden.

Empfehlungen

Die inhaltlich sehr eingeschränkten und zudem aufgrund der ausgewerteten geringen Fallzahlen nicht sehr aussagekräftigen Ergebnisse der Analysen lassen kaum spezifische Handlungsempfehlungen zu. Daher werden lediglich einige grundsätzlichere Aussagen zur künftigen Förderung gemacht.

Die Produktionstechnik und die Einkommenssituation vieler Gartenbaubetriebe in Sachsen, insbesondere im Bereich Zierpflanzenbau, sind unbefriedigend. Vor diesem Hintergrund ist zu hinterfragen, ob struktur- und rentabilitätsschwache Betriebe mit einer unzureichenden Liquiditätslage weiterhin durch eine investive Förderung gestützt werden sollen. Ein strukturpolitischer Eingriff setzt eine Vorstellung über den gewünschten Zustand des relevanten Produktionsbereiches oder der betreffenden Wertschöpfungskette voraus. Dieses längerfristige Strukturziel muss konkretisiert werden, wenn die (Investitions-) Förderung auf der Grundlage einer dezidierten Schwerpunktsetzung effektiv und effizient sein soll.

Eine Professionalisierung, vor allem des Zierpflanzenbereiches, könnte beispielsweise erfolgen durch die Verschärfung der Mindestanforderungen an die Erfolgskriterien (Gewinn plus Lohnaufwand, Eigenkapitalbildung) und die Erhöhung des Mindestinvestitionsvolumens (von 20.000 auf 40.000 Euro). Ergänzend sollten die Aus- und Fortbildung sowie die Beratung zielgerichtet erweitert werden, wobei neben der Verbesserung der Pro-

duktionstechnik insbesondere auf die Einführung oder Verbesserung des betrieblichen Rechnungswesens hingearbeitet werden sollte. Alle investiv geförderten Betriebe sollten zu einer Auflagenbuchführung mit Datenlieferung an das Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau (ZBG) verpflichtet werden, das den Betrieben einen Betriebsvergleich erstellt. Außerdem sollten mit Hilfe der Beratung spezielle Ansätze zur Verbesserung der betrieblichen und überbetrieblichen Vermarktung entwickelt werden.

Der neu entwickelte Leitfaden zur Beurteilung von Unternehmen und Unternehmensstrategien bzw. Entwicklungskonzepten bietet eine gute Grundlage für die Auswahl entwicklungsfähiger Betriebe. Allerdings sollte bei einer Förderung von Investitionen in jedem Fall bereits in der Ausgangssituation eine positive Eigenkapitalbildung im Unternehmen gewährleistet und die kalkulatorische Wirtschaftlichkeit der anstehenden Investition nachweisbar sein. Zur Kompensation der in vielen Betrieben bestehenden Eigenkapitalschwäche sollten weiterhin anteilige staatliche Ausfallbürgschaften angeboten werden, um die Finanzierung von rentablen Investitionen durch Fremdkapitalaufnahme zu ermöglichen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	i
1 Untersuchungsauftrag	1
2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung	2
2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung	2
2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000-2006	3
3 Untersuchungsdesign	5
4 Daten	7
4.1 Förderdaten	7
4.1.1 GAK-Berichterstattung	7
4.1.2 Investitionskonzepte	7
4.1.3 Auflagenbuchführung	9
4.2 Vergleichsdaten des ZBG	10
4.3 Eigene Erhebungen – Primärdaten	11
4.4 Fazit und Empfehlungen	11
5 Finanzielle Ausgestaltung	13
6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)	14
7 Administrative Umsetzung	17
8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006	19

9	Kapitelspezifische Fragen der Kommission	23
9.1	Fragenübergreifende Wirkungen	23
9.1.1	Brutto- und Nettowirkungen der Förderung	23
9.1.2	Mitnahmeeffekte	25
9.1.3	Investitionsziele und -hemmnisse	27
9.2	Einzelbetriebliche Wirkungen	29
9.2.1	Einkommen	29
9.2.2	Rationalisierung	33
9.2.3	Produktqualität	35
9.2.4	Arbeitsbedingungen	36
9.2.5	Beschäftigung	36
9.2.6	Externe Effekte: Schutz von Umweltgütern	38
10	Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung ab 2007	39
11	Fazit und Empfehlungen	41
	Literaturverzeichnis	44
	Anhang	

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1:	Übersicht über die wesentlichen Inhalte, Methoden und Daten der Ex-post-Bewertung des AFP	6
Tabelle 4.1:	Umfang der für die Auswertung vorliegenden Investitionskonzepte und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung im Förderzeitraum 2000 bis 2006 im Freistaat Sachsen	10
Tabelle 5.1:	Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP im Freistaat Sachsen von 2000 bis 2006	13
Tabelle 6.1:	Anteil (in Prozent) verschiedener Investitionsbereiche an den förderfähigen Investitionsvolumina im AFP in Sachsen (2000 bis 2006)	15

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 6.1: Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Sachsen nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)	14
Abbildung 8.1: Gewinn in Zierpflanzen-, Gemüse und Gartenbaubetrieben aus Sachsen und Deutschland in den Jahren 1998 bis 2006	20
Abbildung 8.2: Gewinn je Familienarbeitskraft in Zierpflanzen-, Gemüse- und Gartenbaubetrieben aus Sachsen und Deutschland in den Jahren 1998 bis 2006	21
Abbildung 9.1: Von den Betriebsleitern aus Sachsen für die geförderten Investitionen in den Gartenbau genannte Ziele	27
Abbildung 9.2: Von den geförderten Betriebsleitern aus Sachsen genannte Wachstumshemmnisse im Gartenbau	28
Abbildung 9.3: Wirkung der geförderten Investitionen auf das Gesamteinkommen der Betriebsleiterfamilien in den in Sachsen geförderten Betrieben	30
Abbildung 9.4: Gewinn der in Sachsen geförderten und der ZBG-Betriebe: Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleich	31
Abbildung 9.5: Gewinn je Familienarbeitskraft der in Sachsen geförderten und der ZBG-Betriebe: Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleich	33
Abbildung 9.6: Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsproduktivität in den geförderten Gartenbaubetrieben in Sachsen	34
Abbildung 9.7: Anzahl der Vollarbeitskräfte der in Sachsen geförderten und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleich	37

Abkürzungsverzeichnis

AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (Richtlinie 21)
AK	Arbeitskraft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
bzw.	beziehungsweise
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
EQM	Einheitsquadratmeter
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
Fam-AK	Familienarbeitskraft
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
IK	Investitionskonzept
JA	Jahresabschluss
JLF	Junglandwirteförderung
KJ	Kalenderjahr
LfL	Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft; ab 1.8.2008: Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG)
LfULG	Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie; bis 31.7.2008: Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft
Mio.	Millionen
N / n	Umfang der Grundgesamtheit / Umfang der Stichprobe
OP	Operationelles Programm
PLANAK	Bund-Länder-Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
SBP	Sächsischer Betriebsentwicklungsplan
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SMWA	Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit

SN	Freistaat Sachsen
sog.	Sogenannte
ULO	ultra low oxygen
v. a.	vor allem
vergl.	vergleiche
Voll-AK	Vollarbeitskraft
vTI	Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Landwirtschaft, Wald und Fischerei
WJ	Wirtschaftsjahr
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)
z. B.	zum Beispiel
ZBG	Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V.

1 Untersuchungsauftrag

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

Dieser Ex-post-Bewertung gingen eine Zwischenbewertung (Hollmann, 2003) und eine Aktualisierung der Zwischenbewertung (Zimmer et al., 2005) voraus, die ebenfalls von der FAL durchgeführt wurden. Da das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 nicht durch die Europäische Union (EU) mitfinanziert wurde, unterliegt es zwar zunächst nicht den durch die EU festgelegten Bewertungsvorschriften und Berichtspflichten. Aufgrund der Mitfinanzierung des AFP durch den Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) ist jedoch auch Sachsen verpflichtet, das AFP nach dem PLANAK-Beschluss und dem dabei zugrunde gelegten EU-Bewertungsrahmen zu evaluieren.

Der Bewertungsauftrag bezieht sich ausschließlich auf das AFP. Die zentrale Maßnahme zur Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen in der Landwirtschaft in Sachsen ist allerdings nicht das AFP, sondern die Landesmaßnahme „Förderung von Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft, Richtlinie 51“. Auf das AFP entfielen im Förderzeitraum lediglich rund 15 % des gesamten förderfähigen Investitionsvolumens. Nach Absprache mit dem Auftraggeber werden lediglich mit dem AFP geförderte Investitionen in den Gartenbau untersucht.

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

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

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

2 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

2.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

In den AFP-Förderungsgrundsätzen der GAK werden ohne Schwerpunktsetzung eine Vielzahl an Zielen aufgelistet (von Wettbewerbsfähigkeit bis Multifunktionalität) mit dem Argument, den Ländern möglichst viele Optionen offenzuhalten. Die Bundesländer – so auch der Freistaat Sachsen – 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 wurden bereits im Aktualisierungsbericht kritisiert (Zimmer et al., 2005). Diese Mängel stellen nicht nur für eine zielgerichtete Implementierung der Maßnahme ein Problem dar, sondern auch für deren Evaluation. Eine der Kernaufgaben der Evaluation, die Bewertung der Wirksamkeit einer Maßnahme im Hinblick auf die Erreichung ihrer Ziele, ist auf dieser Basis nicht möglich.

Zur Überwindung dieses Problems wurde im Januar 2006 ein Workshop in Braunschweig veranstaltet, um gemeinsam mit Vertretern der jeweiligen Fachreferate der „Ost-Länder“ Thüringen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt die Ziele der Förderung zu spezifizieren und zu hierarchisieren. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Prioritätensetzung bei den Zielen von den dringendsten regionalen oder sektoralen Problemen abhängt. Entsprechend den Vorüberlegungen und aufbauend auf den in den Programmplanungsdokumenten genannten Agrarstrukturproblemen wurden die Ländervertreter bei dem Workshop gebeten, ihrem Bundesland oder einzelnen Regionen ihres Landes die aus ihrer Sicht dringendsten spezifischen Probleme zuzuordnen, auf die das AFP reagieren könnte.

Vom zuständigen sächsischen Fachministerium wurden als wesentliche Investitionshindernisse im Gartenbau folgende Bereiche genannt:

- Die gravierende Eigenkapitalschwäche;
- die geringe Faktorausstattung vieler Betriebe, häufig in Zusammenhang mit einer niedrigen Produktionsintensität;
- die ungenügende Nutzung von Diversifizierungsmöglichkeiten (insbesondere gewerblicher Gartenbau);
- die oftmals unzureichende Betriebsleitereignung zur Führung großer Unternehmen, die Kostenführerschaft anstreben.

Dabei wird angemerkt, dass zahlreiche Betriebe am Markt nicht wettbewerbsfähig sein werden und daher zum Erhalt von Arbeitsplätzen Stützungsmaßnahmen notwendig sein werden. Das AFP ist aber prinzipiell nur bedingt geeignet, eine grundsätzlich geringe Rentabilität bestimmter Produktionsrichtungen (v.a. Zierpflanzenbau) zu erhöhen, wenn die strukturellen Ausgangsbedingungen sehr ungünstig sind.

2.2 Wesentliche Änderungen der AFP-Fördergrundsätze 2000-2006

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

Die AFP-Förderung wurde nach der Übernahme der Leitung des zuständigen Bundesministeriums durch Ministerin Künast im Jahr 2002 deutlich modifiziert. Ab dem Bewilligungsjahr 2002 wurde eine verstärkte Zuschussförderung (ohne Kreditaufnahme) eingeführt. Diese betrug bei sog. Kleinen Investitionen (10.000 bis 100.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) bei Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft³ sowie bei Diversifizierung maximal 35 %, sofern die förderfähige Investitionssumme 50.000 Euro nicht überstieg, bei sonstigen Kleinen Investitionen max. 20 %. Bei Großen Investitionen gab es lediglich bei Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und zur Diversifizierung einen Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro). Als Beispiel kann hier der besondere Zuschuss für Energiesparmaßnahmen angeführt werden, was insbesondere in der Produktion unter Glas im Gartenbau von hoher Relevanz war. Darüber hinaus konnte eine Zinsverbilligung von bis zu 5 %-Punkten auf Kredite mit bis zu 20 Jahre Laufzeit in Anspruch genommen werden. Im selben Jahr wurden die Fördermöglichkeiten im Bereich regenerativer Energien erweitert. In Abkehr von dem bislang recht strikten Förderausschluss von Maschinen und Geräten der Außenwirtschaft wurde nun die Förderung von Maschinen und Geräten für eine „besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion und für nachwachsende Rohstoffe“ ermöglicht. Eine weitere Anpassung lag in der Anhebung der Prosperitätsgrenze von 90.000 Euro auf 120.000 Euro (Zimmer et al., 2005).

Die Änderungen der AFP-Fördergrundsätze wurden weitgehend in die Sächsischen AFP-Förderrichtlinien übernommen. Besonderheiten in Sachsen sind unter anderem, dass bei Betriebszusammenschlüssen keine mehrfache Förderung gewährt wird und Betreuergebühren ausschließlich über eine Zinsverbilligung gefördert werden.

³ Die Begriffe Landwirtschaft und Landwirt schließen in diesen Bericht Gartenbau bzw. Gärtner mit ein.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die AFP-Förderung über die Jahre hinweg, d.h. seit 1995, im Kern eine Förderung von baulichen Maßnahmen (im Gartenbau vor allem Gewächshäuser, Verkaufsräume und Hallen) mit einem weitgehend gleichbleibenden Subventionsanteil in Höhe von durchschnittlich 30 bis 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens ist. Der Mangel an konkreten Zielsetzungen führt dazu, dass auch die Förderrichtlinien ein weites Feld an förderbaren Investitionen in der Landwirtschaft und im Gartenbau enthalten und wenig auf konkrete regionale oder konjunkturelle Problemlagen angepasst sind. In der Regel übernimmt Sachsen den Großteil der Änderungen im GAK-Rahmenplan.

3 Untersuchungsdesign

Die Ex-post-Bewertung orientiert sich inhaltlich an Zielen, die Sachsen mit dem AFP verfolgt (siehe Kapitel 2.1), an den aus der Sicht der Evaluatoren relevanten gesellschaftlichen Zielen und 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, 2000) lauten in Kurzform:

In welchem Umfang hat die Investitionsbeihilfe dazu beigetragen,

- das Einkommen der begünstigten Gärtner und Landwirte zu verbessern,
- die Produktionsmittel in den Betrieben rationeller einzusetzen,
- die landwirtschaftlichen bzw. gartenbaulichen Tätigkeiten neu auszurichten,
- die Qualität der gartenbaulichen und landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu verbessern,
- durch Diversifizierung Arbeitsplätze in den Betrieben zu erhalten,
- umweltfreundliche Produktionsverfahren einzuführen und
- die Produktionsbedingungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen 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.⁴ 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 (siehe Kapitel 4.2).

Die Themen Produktqualität und Arbeitsbedingungen standen nicht im Fokus dieser Evaluation, da diese lediglich Nebenziele des AFP darstellen und meist als Kuppelprodukte⁵ einer Investitionen auftreten.

⁴ Die Hinweise zur Datenerhebung und -auswertung bleiben recht vage, so dass den Evaluatoren hier ein erheblicher Spielraum für die Analysen entsteht.

⁵ Kuppelprodukte sind hier Wirkungen, die sich bei der Verfolgung des Hauptziels der Investition zwangsläufig mit ergeben.

In Tabelle 3.1 sind zentrale Inhalte, Methoden und Daten im Überblick dargestellt. Inhaltliche Schwerpunkte wurden gesetzt, weil das Förderspektrum des AFP, wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, sehr umfangreich ist.

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

Inhaltliche Schwerpunkte	Methoden	Daten
Einkommen und Produktivität	- Vorher-Nachher-Vergleich - Mit-Ohne-Vergleich (eingeschränkt) ⁶	- Betriebsentwicklungspläne - Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung - schriftliche Betriebsleitererhebung - ZBG-Betriebsdaten

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Analysen werden großenteils auf sog. Große Investitionen mit mehr als 50.000 Euro Investitionsvolumen beschränkt, weil für diese eine bessere Datengrundlage vorliegt (v. a. Investitionskonzepte und Auflagenbuchführung). Es ist jedoch anzumerken, dass der Anteil der sog. Kleinen Investitionen in Sachsen im Gartenbau strukturbedingt deutlich größer ist, jedoch im Hinblick auf das Volumen förderfähiger Investitionen die Großen Investitionen dominieren.

⁶ Da es die für den Mit-Ohne-Vergleich erforderlichen vergleichbaren Betriebe ohne Förderung kaum gibt, sind Mit-Ohne-Vergleiche streng genommen auf empirischer Grundlage nicht möglich. Es handelt sich daher um Vergleiche zwischen AFP-geförderten Betrieben und ZBG-Betrieben, die allerdings bereits in früheren Jahren eine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben könnten.

4 Daten

4.1 Förderdaten

Die Verfügbarkeit von umfangreichen Förderdaten ist eine Grundvoraussetzung für die Evaluation einer Fördermaßnahme. Förderbezogene Daten müssen aber nicht nur grundsätzlich „vorhanden“ sein, sie sollten einer Reihe von Anforderungen genügen, um in den relevanten Analysebereichen belastbare Untersuchungsergebnisse zu ermöglichen. Hierzu gehören Homogenität und Vollständigkeit der Datensätze, inhaltlich sinnvolle und korrekte Angaben und die rechtzeitige Bereitstellung durch eine zentrale Stelle im Land.

Andererseits ist auch darauf hinzuweisen, dass dem Land die Datenanforderungen möglichst frühzeitig bekannt sind, damit diese planmäßig und mit möglichst geringem Kostenaufwand erfasst werden können. Die diesbezüglichen Vorgaben seitens des Bundes für eine einheitliche Datengrundlage kamen für die Förderperiode 2000 bis 2006 erst sehr spät (2002).

4.1.1 GAK-Berichterstattung

Die Tabellen der GAK-Berichterstattung dienen dem Zweck, das Fördergeschehen im AFP differenziert nach Kriterien wie Investitionsart, Produktionsrichtung oder Umwelt, wiederzugeben. Damit könnte mittels der GAK-Daten die Qualität anderer Datenquellen kontrolliert werden, beispielsweise die Vollständigkeit der IK.

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

4.1.2 Investitionskonzepte

Da im Freistaat Sachsen in Absprache mit dem Auftraggeber der Gartenbau im Fokus der Evaluation stehen soll, liegen aus dem Freistaat Sachsen 166 Investitionskonzepte von Gartenbaubetrieben aus den Bewilligungsjahren 2001-2006 als Excel-Dateien vor (siehe Tabelle 4.1). Bei insgesamt 733 Förderfällen (Landwirtschaft und Gartenbau) gemäß GAK-Berichterstattung in diesem Zeitraum entspricht das einer Quote von ca. 23 %.

Von den in 2001 geförderten Betrieben konnten durch das SMUL nur Sächsische Betriebsentwicklungspläne (SBP) in Papierform zur Verfügung gestellt werden, die bereits zur AFP-Halbzeitbewertung digital erfasst werden mussten (Hollmann, 2003). Ab 2002 kamen an das bundeseinheitliche IK angelehnte Investitionskonzepte zum Einsatz.

Der Informationsumfang der SBP, die bis einschließlich 2001 verwendet wurden, ist gegenüber den IK deutlich eingeschränkt. Wesentliche Mängel der SBP und die Folgen für die Evaluation sind:

- Die Maßnahmendifferenzierung im Arbeitsblatt I 3 ist unzureichend. Es fehlt z. B. die für bestimmte Evaluationszwecke notwendige Differenzierungstiefe der geförderten Investitionen in Investitionsbereiche.
- Im Gegensatz zu anderen Bundesländern fehlt die Vorab-Buchführung als Datenbasis, so dass Vorher-Nachher-Analysen auf der Basis von Vorab-Werten (t-3, t-2 und t-1) im Freistaat Sachsen nicht möglich sind.
- Für das Ist-Jahr (t0) wird lediglich eine Erfolgsrechnung auf der Basis einer Gesamtdeckungsbeitragsrechnung ausgewiesen. Mangels Kennzahlen der Gewinn- und Verlustrechnungen wie Umsatz oder Betriebsertrag und fehlender Bilanzkennzahlen ist eine Abbildung der Produktivitäts- und Vermögensentwicklung auf dieser Basis nicht möglich.

Bei den ab 2002 verwendeten Investitionskonzepten⁷, die lediglich von Antragstellern mit Großen Investitionen vollständig auszufüllen waren, wurde die von der FAL entwickelte Variablenliste zum Investitionskonzept nicht übernommen. Daher fehlt z. B. die für bestimmte Evaluationszwecke notwendige Differenzierungstiefe der geförderten Investitionen in Investitionsbereiche. Ferner konnte es zu Datenverlusten kommen, da im Gegensatz zur Variablenliste in den Arbeitsblättern des IK Position, Formatierung und Inhalt der Variablen nicht geschützt und einheitlich sind. Hinzu kommt, dass AFP und Landesprogramm bei dem geförderten Investitionsbereich und dem förderfähigen Investitionsvolumen im Arbeitsblatt I 3 a nicht trennscharf abgegrenzt werden können, wenn die in der entsprechenden Spalte des Arbeitsblattes vorgesehene Kennzeichnung der Förderung nicht oder nicht ordnungsgemäß vorgenommen wurde.⁸

⁷ Das Investitionskonzept ist für Gartenbaubetriebe nur sehr eingeschränkt geeignet, weil die Indikatoren mitunter sehr unspezifisch sind.

⁸ Die in Excel hinterlegte Formel zur Aufteilung des förderungsfähigen Investitionsvolumens auf AFP (RL 21) bzw. Landesprogramm (RL 51) erfordert die numerische Eingabe „21“ oder „51“ in der Spalte „Förderung nach ...“. Der Eingabebereich ist aber nicht geschützt und hat keine Formatvorgaben. Wird dort nichts oder alphanumerisches wie z. B. „RL 21“ eingegeben, unterbleibt die Aufteilung.

Für die kombinierte Auswertung von Investitionskonzepten und Jahresabschlüssen (JA) der Auflagenbuchführung wurden lediglich die im IK angegebenen Ist-Jahre bis einschließlich 2003 herangezogen, um für die Wirkungsmessung einen ausreichenden Abstand zwischen der Umsetzung der geförderten Investition und den die Wirkung der geförderten Investition widerspiegelnden Jahresabschlussdaten sicherzustellen. Spätere Förderfälle weisen hierfür einen zu geringen Abstand auf. Somit reduziert sich die Zahl der verwendbaren IK von 166 auf 98 (siehe Tabelle 4.1), darunter 55 SBP. Von rund 36 % dieser Fälle lag mindestens ein Jahresabschluss der Auflagenbuchführung vor.

4.1.3 Auflagenbuchführung

Die Jahresabschlüsse aller auflagenbuchführungspflichtigen Betriebe werden im Freistaat Sachsen zentral bei der Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) zu eigenen statistischen Untersuchungen erfasst. Insgesamt wurden 701 Jahresabschlüsse nach BMELV-Standard von 242 geförderten Betrieben für die Bewertung des AFP im Förderzeitraum 2000-2006 im Freistaat zur Verfügung gestellt. Dies erfolgte in Form von digitalen Auszügen aus der AGRI-FOERDER-Datenbank. Gemäß BMELV-Code 0019 sind davon 173 Jahresabschlüsse von 41 Betrieben den Betriebsarten Garten- oder Obstbau zuzuordnen (siehe Tabelle 4.1). Diese konnten alle anhand einer einheitlichen und eindeutigen Betriebsnummer mit dem zugehörigen IK verbunden werden. Dabei stellte sich heraus, dass unter den gelieferten Jahresabschlüssen auch solche von Betrieben waren, die in der Förderperiode 2000 – 2006 ausschließlich im Rahmen Kleiner Investitionen gefördert wurden und von denen daher nur ein eingeschränkt ausgefülltes IK vorliegt.

Da die Jahresabschlüsse von der LfL zentral verwaltet und auf Plausibilität geprüft werden, gab es im Gegensatz zu anderen Bundesländern kaum inhaltliche Mängel bei der Auflagenbuchführung. Strukturdaten wie Betriebsfläche und Arbeitskräfte sowie die ergänzenden Angaben zum Unternehmen waren nahezu vollständig ausgefüllt.

Um einen ausreichenden Abstand zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Wirkungsmessung einzuhalten – mindestens zwei bis drei Jahre werden allgemein als notwendig erachtet (EU-KOM, 2000), um die im Zusammenhang mit der Investition häufig eintretenden Erfolgsbeeinträchtigungen auszuschließen –, werden die Jahresabschlüsse vor dem Wirtschaftsjahr 2004/05 (bzw. Kalenderjahr 2004) nicht in die Auswertung einbezogen.⁹ So verbleiben für die einzelbetrieblichen Wirkungsanalysen lediglich

⁹ Hier wurde der Abstand zwischen Bewilligung und Wirkungsmessung über die JA auf nur ein Jahr verringert, da andernfalls die Stichprobe auswertbarer Betriebe zu gering geworden wäre. Dies verschlechtert die Belastbarkeit der Ergebnisse zusätzlich, da es sein kann, dass eine in 2003 bewilligte Investition erst im Jahr 2004 umgesetzt worden ist.

26 Gartenbaubetriebe, davon 10 mit SBP (siehe Kapitel 9). Zusätzlich sollten zur Erzielung belastbarer Ergebnisse (um Preis- und Ertragsschwankungen auszugleichen) je nach Produktionsbereich Jahresabschlüsse von drei bis fünf Wirtschaftsjahren zugrunde gelegt werden. Da auch Letzteres nicht erreicht werden kann, sind die auf dieser Datengrundlage erzielbaren Auswertungsergebnisse (siehe Kapitel 9) sehr vorsichtig zu interpretieren.

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

Betriebsentwicklungspläne / Investitionskonzepte			Jahresabschlüsse	
Ist-Jahr	Anzahl der Betriebe	davon: mit Auflagenbuchführung (in %)	Wirtschaftsjahr (bzw. Kalenderjahr)	Anzahl der Abschlüsse
2000	2	-	2000/01 (2000)	12
2001	54	35.2	2001/02 (2001)	27
2002	8	50.0	2002/03 (2002)	30
2003	34	35.3	2003/04 (2003)	42
2004	48	22.9	2004/05 (2004)	25
2005	13	7.7	2005/06 (2005)	37
2006	7	14.3	sonstige*	-
sonstige*	0	-	Insgesamt	173
Insgesamt	166	24.7		

* Ohne Jahresangabe oder außerhalb der angegebenen Ist- bzw. Wirtschaftsjahre
Quelle: IK und Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung, eigene Auswertung.

4.2 Vergleichsdaten des ZBG

Zur Identifizierung der Nettoförderwirkung sind gemäß den Vorgaben der Europäischen-Kommission Mit-Ohne-Vergleiche vorgesehen (EU-KOM, 2000). Da die Bildung einer Vergleichsgruppe aus nicht-geförderten, ähnlich strukturierten und unter vergleichbaren Bedingungen wirtschaftenden Betrieben kaum möglich ist, werden behelfsweise Daten von Betrieben, die ihre Buchabschlüsse dem Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (ZBG) zur Auswertung zur Verfügung stellen, als Referenz für die geförderten Betriebe herangezogen. Allerdings ist dabei zu beachten, dass sich auch unter den ZBG-Betrieben größtenteils investiv geförderte Betriebe befinden, deren Förderung vor dem Jahr 2000 lag. Aus dem Referenzzeitraum sind Daten von 295 Betrieben aus dem Zierpflanzenbau, 88 Betrieben aus dem Obstbau, 64 Betrieben aus dem Gemüsebau und 10 Baumschulbetrieben verfügbar, die ihre Daten kontinuierlich über den gesamten relevanten Zeitraum vom ZBG haben auswerten lassen. Die Daten stammen von Betrieben aus der gesamten Bundesrepublik Deutschland, so dass die Betriebe strukturell und auch von den auf sie wirkenden Rahmenbedingungen eine große Variabilität aufweisen und dadurch teilweise deutlich von den im Freistaat Sachsen geförderten Betrieben abweichen.

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. In den Monaten März und April 2007 wurde eine schriftliche Befragung von Fördermittelempfängern aus dem Gartenbau im Freistaat Sachsen durchgeführt, die in den Antrags- bzw. Bewilligungsjahren¹⁰ 2000 bis 2003 eine AFP-Förderung erhalten hatten. Weiteres Selektionskriterium bei den Gärtnern war, dass die geförderten Investitionen mindestens ein förderfähiges Investitionsvolumen von 50.000 Euro hatten. Die Befragung wurde als Vollerhebung durchgeführt. Sie diente hauptsächlich der Erfassung von Informationen, die über die bereits vorliegenden Förderdaten hinaus gehen. Gleichzeitig sollten mit den so erhobenen Primärdaten vorliegende Sekundärdaten, in erster Linie Strukturangaben aus IK und JA der Auflagenbuchführung, ergänzt, aktualisiert und auch verifiziert werden. Daher enthielten die Befragungen im Wesentlichen allgemeine Fragen zum geförderten Unternehmen, zur Unternehmensstrategie, zu zukünftigen Investitionsplänen und zu einer rückschauenden Beurteilung der geförderten Investitionen sowie des AFP-Förderverfahrens. Informationen zum (Familien-) Einkommen von Quellen in- und außerhalb des Gartenbaus wurden aufgrund der Erfahrung aus früheren Befragungen (geringe Auskunftsbereitschaft) nicht abgefragt. Der Fragebogen kann dem Anhang entnommen werden.

Im Freistaat Sachsen kamen gemäß den o. g. Selektionskriterien 41 Betriebe als Teilnehmer der Gärtnerbefragung in Frage. Die Rücklaufquote betrug rund 51 %. Das Ziel, Strukturangaben der Investitionskonzepte und der Jahresabschlüsse durch die Primärerhebung zu ergänzen und zu verifizieren, konnte durch die Befragung im Freistaat Sachsen größtenteils nicht erreicht werden. Die Gründe sind zum einen ein geringer Beantwortungsgrad abgefragter Strukturdaten sowie Probleme auf Seiten der Befragten mit der Kenngröße „Voll-Arbeitskräfte“ (Voll-AK).¹¹

4.4 Fazit und Empfehlungen

In der Förderperiode 2007 bis 2013 ändert sich grundsätzlich nichts an den für die Evaluation erforderlichen einzelbetrieblichen Daten (Investitionskonzepte, Jahresabschlüsse bzw. Daten des ZBG, zusätzliche Primärerhebungen). Künftig sollte eine AFP-Bewertung auf dieser Datenbasis jedoch noch stärker nach inhaltlichen Fragestellungen ausgerichtete

¹⁰ Je nachdem, welcher Zeitpunkt vollständiger und damit belastbarer aus den Investitionskonzepten ausgelesen werden konnte.

¹¹ Es wurden häufig Inkonsistenzen beim Vergleich der angegebenen Voll-AK und der ebenfalls abgefragten Anzahl der beschäftigten Personen festgestellt.

Stichproben ziehen, die belastbare Aussagen erlauben. Dies setzt voraus, dass für die ausgewählten Betriebe vollständige Datensätze bereitgestellt werden. Entsprechende Vorkehrungen sind im jeweiligen Bewilligungsbescheid zu treffen, damit bei Erhebungen eine Rechtsgrundlage besteht und Sanktionen möglich sind, falls Fördermittelempfänger die Teilnahme an Erhebungen verweigern. Die Bereitschaft zur Datenbereitstellung durch die Betriebe ist erfahrungsgemäß ohne rechtliche Vorschriften sehr begrenzt (siehe auch Eckhard et al., 2006, S. 61).

Das Land muss also dafür sorgen, dass den Evaluatoren die erforderlichen Förderdaten innerhalb eines vereinbarten Zeitraums durch eine Landesstelle zur Verfügung gestellt werden. Hierfür ist es zweckmäßig, von allen Förderfällen ein Grundgerüst relevanter Datensätze zentral in Form einer Datenbank zu speichern. Als Basis hierfür kann die sog. Variablenliste dienen, die inhaltlich an veränderte Förderinhalte angepasst werden kann. Geförderte Gartenbaubetriebe sollten verpflichtet werden, für Evaluierungszwecke ihre Abschlüsse über das Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V. (ZBG) mit Sitz in Hannover bereitzustellen. Dies sichert eine homogene Datengrundlage und ermöglicht Betriebsvergleiche mit einer Referenzgruppe ähnlicher Betriebe. Eine derartige Auflage sollte sich auf 10 Jahre ab Bewilligung der Förderung, mindestens aber auf fünf Jahre ab Vorlage des Schlussverwendungsnachweises erstrecken. Man sollte diesen Hebel nutzen, um die schlechte gegenwärtige und sich weiter verschlechternde Datenlage für Zwecke der Erfolgsbeurteilung im Gartenbau (Eckhard et al., 2006, S. 61) zu verbessern.

In der aktuellen Förderperiode ist die Auflagenbuchführung im Freistaat Sachsen auf die Dauer der Zweckbindungsfrist (lediglich fünf Jahre ab Festsetzung der Förderung) gekürzt. Die Auflage beginnt ab dem nach dem Zeitpunkt der abschließenden Festsetzung der Förderung folgenden Buchführungsjahr (SMUL, 2007b). Dies wird von den Evaluatoren kritisch gesehen, weil die nachhaltigen Wirkungen der geförderten Investition erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung nach Inbetriebnahme der geförderten Investition in der Auflagenbuchführung erkennbar werden. Diese Zeitspanne beträgt mindestens zwei Jahre, kann aber auch länger sein. Zudem sind im Gartenbau, dessen Märkte durch teils starke Preisschwankungen gekennzeichnet sind, drei bis fünf Jahresabschlüsse notwendig, um belastbare Aussagen zur Entwicklung des betrieblichen Erfolges ableiten zu können. Wenn zusätzlich zwischen dem Zeitpunkt der Bewilligung und der Inbetriebnahme der geförderten Investitionen ein größerer Abstand liegt, der mitunter mehrere Jahre betragen kann, wäre eine zumindest fünfjährige Auflagenbuchführung ab Vorlage des Schlussverwendungsnachweises angemessen.

5 Finanzielle Ausgestaltung

Für die im AFP in Sachsen bewilligten Förderfälle entstanden in den Jahren 2000 bis 2006 öffentliche Ausgaben in Höhe von 13,5 Mio. Euro (Tabelle 5.1). Diese Ausgaben wurden gemeinsam von EU, Bund und Land getätigt, wobei vom national zu tragenden Anteil der Bund im Rahmen der GAK 60 % und das Land 40 % finanziert. Die EU-Kofinanzierung konnte bis zu 75 % der öffentlichen Gesamtausgaben betragen. Sachsen hat aber keine Kofinanzierungssatz in Anspruch genommen. Folglich betrug der Landesanteil an den Gesamtausgaben für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2006 40 %.

Tabelle 5.1: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP im Freistaat Sachsen von 2000 bis 2006

Haushalts- jahr	Höhe der öffentlichen Ausgaben ohne Altverpflichtungen (1.000 Euro)				Landesanteil (%)
	Insgesamt	EAGFL	GAK		
			Bund	Land	
2000 ¹⁾	0	0	0	0	-
2001	2.136	0	1.282	854	40,0
2002	1.716	0	1.030	686	40,0
2003	2.324	0	1.395	930	40,0
2004	2.478	0	1.487	991	40,0
2005	1.908	0	1.145	763	40,0
2006	2.981	0	1.789	1.192	40,0
2000 - 2006	13.544	0	8.126	5.417	40,0

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

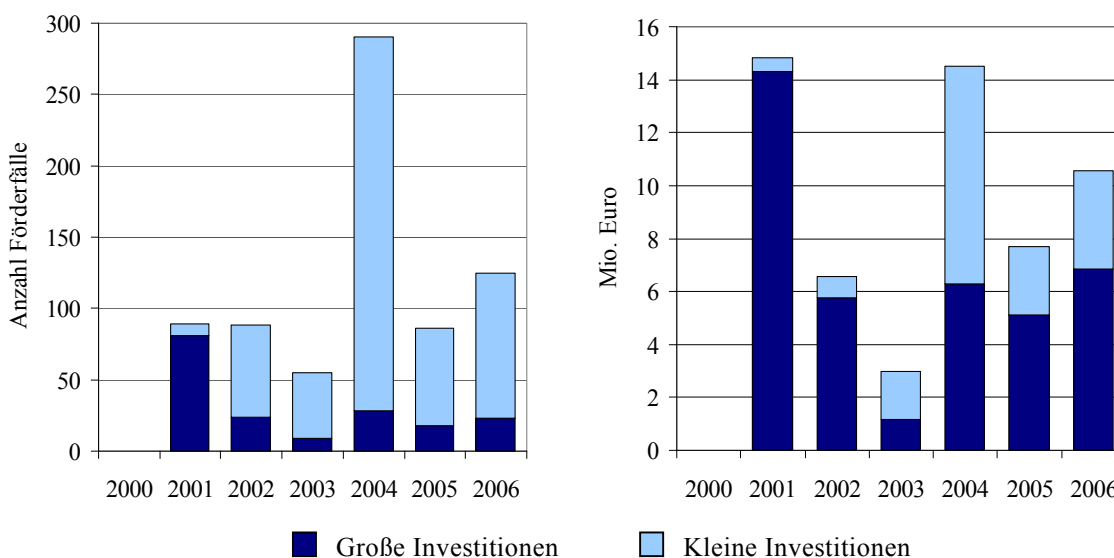
Zur Einordnung dieser Finanzzahlen können näherungsweise die im Rahmen der Landesmaßnahme RL 51 gezahlten Zuschüsse herangezogen werden. Diese Zuschüsse belaufen im Zeitraum 2000 bis 2006 auf rund 130 Mio. Euro und liegen damit fast zehn Mal höher als die öffentlichen Ausgaben für das AFP (SMUL, versch. Jgg.).

6 Umfang und Struktur der Förderung (Output)

Anzahl und Struktur der bewilligten Förderfälle

Im Freistaat Sachsen wurden im AFP im Zeitraum von 2000 bis 2006 insgesamt 733 Förderfälle bewilligt, davon fast 40 % allein im Jahr 2004. Der Grund dafür ist, dass die Anzahl geförderter Kleiner Investitionen (bis 2001 „Agrarkredit“) im Jahr 2004 sprunghaft angestiegen ist. Während in normalen Förderjahren 40 und 70 Kleine Investitionen vorgenommen wurden¹², erreichten die Bewilligungszahlen in 2004 ein Niveau von 262. Dies ist hauptsächlich mit dem starken Anstieg der Investitionen in Maschinen und Geräte zu erklären. Von den Förderfällen entfiel im Durchschnitt ein Viertel auf die Großen Investitionen (bis 2001 „Kombinierte Förderung“), wobei auch hier eine starke Schwankung zwischen den Jahren vorliegt (Abbildung 6.1).¹³ Der Umfang in der Zeit von 2000 bis 2006 im AFP im Freistaat Sachsen bewilligten förderfähigen Investitionsvolumina, der aus den insgesamt 733 Förderfällen resultiert, beläuft sich auf 57,1 Mio. Euro. Von der gesamten förderfähigen Investitionssumme entfielen gut zwei Drittel auf Große Investitionen..

Abbildung 6.1: Anzahl bewilligter Förderfälle und förderfähige Investitionsvolumina im AFP in Sachsen nach Großen und Kleinen Investitionen (2000 bis 2006)



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

¹² Ausnahmen hiervon bildeten die Jahre 2001, in dem im AFP Sachsens nur 8 Kleine Investitionen zur Bewilligung kamen, und 2006, in dem 102 Bewilligungen erteilt wurden.

¹³ Im Jahr 2000 wurden keine Förderfälle bewilligt.

Die Betrachtung der förderfähigen Investitionsvolumina nach Investitionsarten zeigt, dass landwirtschaftliche Gebäude in der Zeit von 2000 bis 2006 mit 62 % den höchsten Stellenwert unter den AFP-Förderfällen einnahmen (Tabelle 6.1). In der Gruppe der Gebäude hat die Förderung von Gewächshausbauten im Zierpflanzen- und Gemüsebau die größte Bedeutung. Darauf entfallen ein Viertel der förderfähigen Investitionsvolumina und 28 % der Förderfälle. Aufgrund der massiven Förderung von Maschinen und Geräten im Jahr 2004, aber auch noch in 2005 und 2006, erreicht diese Gruppe einen Anteil von einem Fünftel an den förderfähigen Investitionssummen. Ähnlich hoch ist der Anteil der sonstigen Gebäude, die überwiegend Maschinen- und Lagerhallen umfasst. Von vergleichsweise hoher Bedeutung sind noch Investitionen in die Diversifizierung, in die 10 % der förderfähigen Investitionssummen flossen. Darunter ist die Direktvermarktung mit 6 %-Punkten am wichtigsten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Investitionen in Urlaub auf dem Bauernhof über die Landesrichtlinie Nr. 51 gefördert wurde und von der AFP-Förderung ausgeschlossen waren.

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

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
Gebäude	-	89	65	71	56	55	34	62
- Rinderställe	-	9	11	0	2	26	1	8
- Schweineställe	-	0	22	0	7	17	0	7
- Sonstige Ställe	-	28	3	0	0	0	1	8
- Gewächshäuser	-	32	43	20	26	8	14	25
- sonst. Gebäude	-	20	16	51	21	4	18	19
Geräte / Maschinen	-	7	6	13	35	27	23	20
Ldw. Pflanzungen	-	1	0	0	0	0	1	0
Diversifizierung	-	3	25	16	8	3	17	10
Sonstige	-	0	4	0	1	15	26	7

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

Investitionen mit besonderem Zuschuss zur Verbesserung der Umwelt

Investitionen zur Verbesserung der natürlichen Umweltbedingungen, insbesondere zur Energieeinsparung und Emissionsminderung, können seit 2002 mit einem besonderen Zuschuss gefördert werden. Die Fördertätigkeit im Umweltbereich im Freistaat Sachsen umfasste in den Jahren 2001 bis 2006 etwa 22 % aller Förderfälle und 17,5 % der förderfähigen Investitionssummen. Dieser hohe Anteil resultiert hauptsächlich daraus, dass in Sachsen viele Investitionen in Gewächshäuser (9 % der Förderfälle und 7 % der förderfähigen Investitionssummen) oder Isolierungsmaßnahmen (9 % und 2 %) gefördert wurden, die alle als Investitionen zur Verbesserung der Umweltbedingungen definiert sind. Auf die

geförderten Biogasanlagen, die ebenfalls zu den Umweltinvestitionen gezählt werden, entfallen zwar nur 1 % der Förderfälle, aber 7 % der förderfähigen Investitionsvolumina.

Junglandwirteförderung

Die investive Förderung von Junglandwirten wurde im Freistaat Sachsen über die gesamte Förderperiode von 2000 bis 2006 gewährt. Die Voraussetzungen für die Gewährung eines besonderen Zuschusses für Junglandwirte sind, dass der Antragsteller noch unter 40 Jahren alt ist und den Betrieb noch nicht länger als fünf Jahre führt. Auf dieser Grundlage wurde in 7 % der Förderfälle zusätzlich zur Standardförderung ein Zuschuss für Junglandwirte gewährt. Im Zeitraum zwischen 2002 und 2006 wurde die Junglandwirteförderung in der GAK-Berichterstattung auch nach Großen und Kleinen Investitionen getrennt ausgewiesen. In diesem Zeitraum wurden 13 % aller Großen Investitionen zusätzlich mit einem Zuschuss für Junglandwirte gefördert, während dieser Anteil bei den Kleinen Investitionen nur 6 % betrug.

Fazit

Die AFP-Förderung Freistaat Sachsen im Zeitraum 2000 bis 2006 war hauptsächlich durch eine Verteilung der Fördermittel auf Gewächshäuser und andere Gebäude gekennzeichnet. Auf Gewächshäuser entfällt etwa ein Viertel der Förderfälle und der geförderten Investitionen. Ein vergleichsweise hoher Anteil der geförderten Investitionen war als Umweltinvestitionen klassifiziert, da sie über Energiesparmaßnahmen oder Gewächshausneubauten auf eine Reduzierung des Energieverbrauchs zielten.

7 Administrative Umsetzung

Die administrative Umsetzung des AFP ist kein Analyseschwerpunkt dieser Ex-post-Bewertung. Es werden im Folgenden lediglich einige Besonderheiten beschrieben, 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 um Regelungen der Betreuungsförderung.

Kommunikation

Die Information der potenziellen Antragsteller über die Fördermöglichkeiten im Rahmen des AFP ist in Sachsen relativ gut, wie die Betriebsleiterbefragung bestätigt. Zwei Drittel der befragten sächsischen Betriebsleiter sind mit der Informationspraxis zum AFP zufrieden oder sehr zufrieden. Die Förderbedingungen werden regelmäßig vom zuständigen Ministerium und die Offizialberatung des Landes in der Fachpresse (z.B. Bauernzeitung) veröffentlicht. Auch im Internet wird über die Förderung informiert (z.B. <http://www.smul.sachsen.de/foerderung>), wobei zentrale Formulare nicht abrufbar sind.

Förderverfahren und Wartezeit

Das Förderverfahren und die für die Antragstellung notwendigen Daten und Informationen sind relativ umfangreich und mitunter schwer verständlich, so dass viele Antragsteller ohne professionelle Hilfe in der Regel weder die Antragstellung noch die Abwicklung der Förderung – einschließlich der Erstellung des Verwendungsnachweises – durchführen können. In diesem Punkt ist auch das Urteil der Betriebsleiter entsprechend negativ: Fast drei Viertel der Befragten sind mit dem Aufwand im Zusammenhang mit der Antragstellung nicht zufrieden.

Ähnlich ist die Situation bei den Wartezeiten zwischen Antragstellung und Bewilligung. Nur ein Viertel der sächsischen Befragungsteilnehmer ist damit zufrieden. Ein Grund dafür könnte sein, dass im Jahr 2000 in Sachsen auf Grund der späten Genehmigung des Operationellen Programms durch die EU-Kommission keine Förderrichtlinien zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung aufgelegt werden konnten und potenzielle Antragsteller daher bis 2001 warten mussten. Andererseits ist dies sicher auch eine Folge der umfangreichen mit dem Förderantrag einzureichenden Unterlagen, die im Zusammenhang mit größeren Investitionen erforderlich sind.

Beratung und Betreuung

Für die Bewältigung der Antragstellung wird den Gärtnern und Landwirten von professionellen Investitionsbetreuern (z.B. der Sächsischen Landgesellschaft) Hilfe bereit gestellt. Die dafür anfallenden Gebühren können ab einem förderfähigen baulichen Investitionsvolumen von mehr als 50.000 Euro über eine Zinsverbilligung gefördert werden. Die maxi-

mal förderbaren Gebühren sind in der Förderrichtlinie zum AFP definiert. Die Betreuung umfasst Aufgaben wie z.B. Ausschreibung, Rechnungsprüfung, Erstellung eines Verwendungsnachweises.

Die Beratungs- und Betreuungsqualität wird von den befragten sächsischen Gärtnern überwiegend positiv beurteilt. Rund 70 % der Befragten sind „zufrieden“ oder sogar „sehr zufrieden“ mit der im Zuge der Förderung erbrachten Dienstleistung. Dagegen sind nur 5 % der Gärtner unzufrieden mit der Beratungs- und Betreuungsqualität.

8 Rahmenbedingungen 2000 bis 2006

Die einzelbetrieblichen Wirkungen des AFP, die in dem folgenden Kapitel 9 dargestellt werden, müssen vor dem Hintergrund der agrarpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklung bewertet werden. Neben dem Einfluss aus nationalen und internationalen Märkten (EU, Welt) werden die Rahmenbedingungen der gartenbaulichen und landwirtschaftlichen Produktion durch politische Regelungen beeinflusst. Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten Änderungen in diesem Bereich in den Jahren 2000 bis 2006 beschrieben und auch ihre Auswirkungen, soweit bekannt, diskutiert werden.

Agrarpolitische Rahmenbedingungen

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

Durch die Reform der Gemeinsamen Marktordnung für Obst und Gemüse wurden auch Betriebe des Obst- und Gemüsebaus antragsberechtigt. Im Vergleich zu landwirtschaftlichen Betrieben ist der Einkommenseffekt der Prämien bei den Gärtnern im Gemüse- und Zierpflanzenbau durch die kleinen Betriebsstrukturen im Freistaat Sachsen allerdings gering bei gleichzeitig hohem Aufwand für die Antragstellung. Dies gilt tendenziell, aber abgeschwächt, auch für die größeren Obstbaubetriebe.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

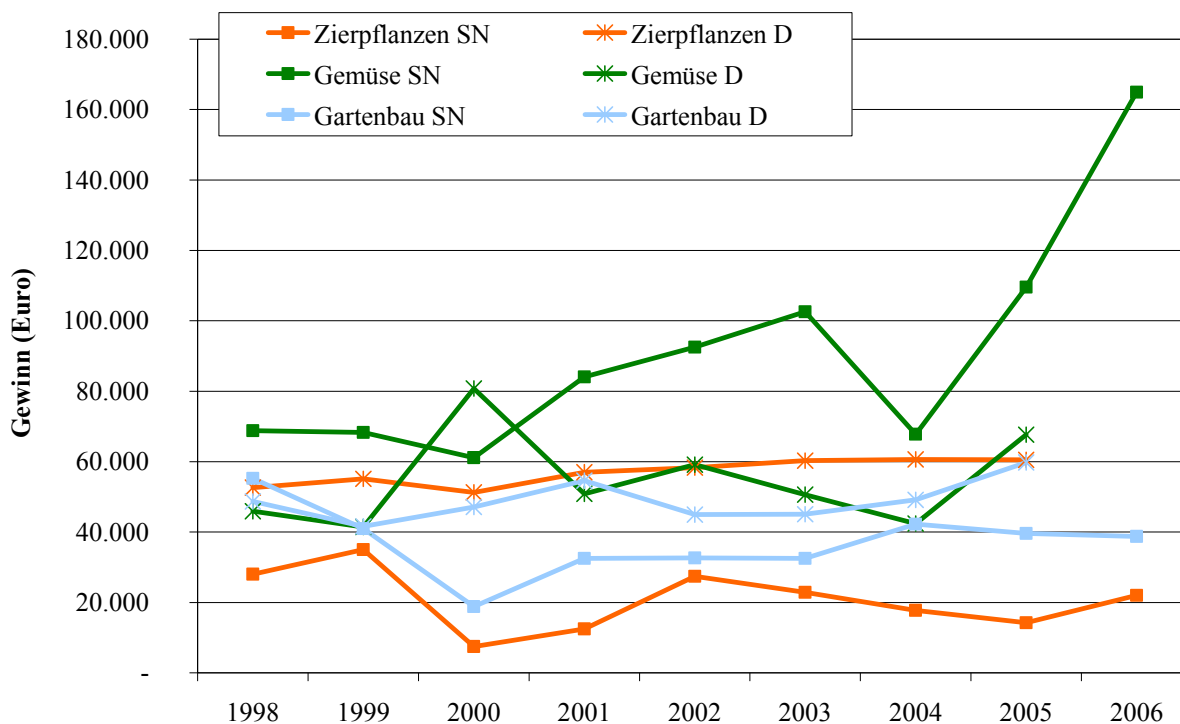
Der Gartenbau ist in Sachsen im bundesdeutschen Vergleich von eher geringer Bedeutung, wengleich regional Produktionsschwerpunkte existieren (z.B. Elbauen in der Umgebung von Dresden). Der Gemüse- und Zierpflanzenbau im Freistaat Sachsen ist neben einigen sehr großen Betrieben geprägt durch viele Familienbetriebe mit geringer Flächenausstattung (Krause, 2007).

Das Gewinnniveau der Sächsischen Gartenbaubetriebe ist im Durchschnitt relativ niedrig. (SMUL, versch. Jgg.). Die Erfolgslage ist jedoch bei den Gartenbaubetrieben sehr heterogen, so dass neben notleidenden auch sehr erfolgreiche Betriebe existieren. Problematisch bei sehr vielen Gartenbaubetrieben sind der geringe Eigenkapitalanteil und die aus der schlechten Erfolgslage resultierende geringe Eigenkapitalbildung. Darunter leiden mittelfristig auch die Bezahlung von qualifiziertem Personal und die Attraktivität für potenzielle Betriebsnachfolger.

Etwas genauer kann die wirtschaftliche Lage der Gartenbaubetriebe im Freistaat Sachsen mit Hilfe der Daten des ZBG dargestellt werden. Die Entwicklung der Betriebe wird in den „Orientierungsdaten Sachsen“ erfasst (SMUL, versch. Jgg.).¹⁴ Zum Vergleich dazu können die Mittelwerte der Daten aller vom ZBG erfassten Gartenbaubetriebe aus Deutschland herangezogen werden (ZBG, 2008).

Die Entwicklung des durchschnittlichen Gewinns von Gartenbaubetrieben aus Sachsen und Deutschland ist in Abbildung 8.1 dargestellt.

Abbildung 8.1: Gewinn in Zierpflanzen-, Gemüse und Gartenbaubetrieben aus Sachsen und Deutschland in den Jahren 1998 bis 2006



Quelle: SMUL, versch. Jgg.; ZBG, 2008.

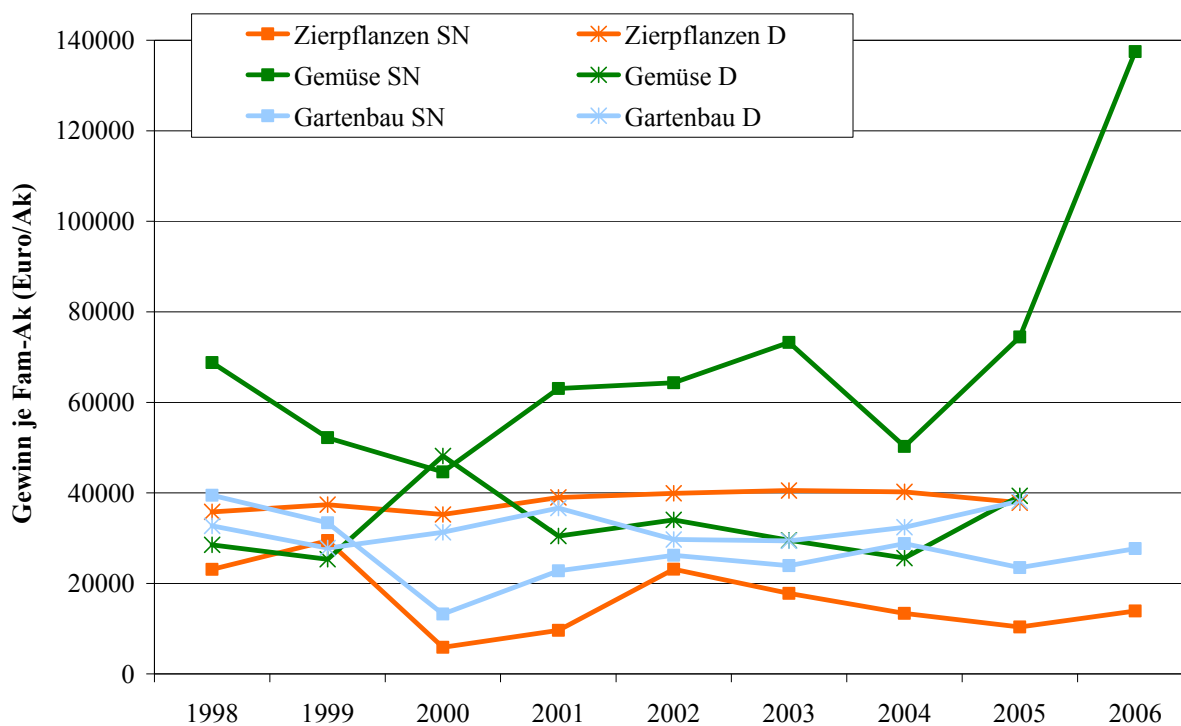
¹⁴ Aufgrund der vergleichsweise geringen Anzahl an Betrieben aus Sachsen, die dem ZBG Daten bereitstellen, kann die Analyse nicht auf identische Betriebe gestützt werden, was zur Beschreibung von Entwicklungen über die Zeit eigentlich notwendig wäre. Daher werden hier jeweils die Mittelwerte aller Betriebe aus den Jahren 1998 bis 2006 verwendet, wobei die Stichprobengröße und auch die Stichprobenzusammensetzung von Jahr zu Jahr schwanken. Veränderungen der Stichprobe können, insbesondere bei kleinen Stichproben, einen erheblichen Einfluss auf die Variabilität der Ergebnisse haben.

Die Stichprobengröße im Zierpflanzenbau schwankt für die verschiedenen Jahre zwischen 31 und 78 Betrieben. Für den Gemüsebau liegen jeweils erheblich weniger Betriebe vor (5 bis 12). Da für den Obstbau nur aus einzelnen Jahren und dann nur von wenigen sächsischen Betrieben Daten vorliegen (0 bis 13), wurde auf eine Auswertung der Obstbaubetriebe verzichtet.

Es zeigt sich, dass die Zierpflanzenbaubetriebe in der betrachteten Periode von 1998 bis 2005 immer einen erheblich geringeren mittleren Gewinn je Betrieb erwirtschaften (gut 20.000 Euro pro Jahr) als der Durchschnitt aller Zierpflanzen produzierenden Betriebe in Deutschland (57.000 Euro). Im Gegensatz dazu wird im Gemüsebau Sachsens ein erheblich höherer Gewinn erzielt (knapp 82.000 Euro versus 55.000 Euro), der nur im Jahr 2000 unter dem Vergleichswert liegt. Da der Zierpflanzenbau mit deutlichem Abstand vor den anderen Produktionssparten in der Stichprobe für den Gartenbau vertreten ist, ist auch hier das durchschnittliche Gewinnniveau der sächsischen Betriebe niedriger (39.000 Euro) als das der deutschen Vergleichsgruppe (49.000 Euro). Allerdings ist die Differenz zwischen beiden Gruppen geringer als im Zierpflanzenbau.

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn der Gewinn je Familienarbeitskraft (Fam-AK) analysiert wird (Abbildung 8.2). Auch hier wird im Zierpflanzenbau Sachsens deutlich weniger (knapp 16.000 Euro je Fam-AK) und im Gemüsebau Sachsens erheblich mehr erwirtschaftet (gut 61.000 Euro) als in der bundesdeutschen Vergleichsgruppe (38.000 Euro bzw. 32.000 Euro). Über alle Produktionssparten gemittelt ist der Gewinn je Fam-AK in den Betrieben aus Sachsen geringer (gut 26.000 Euro) als im Durchschnitt aller deutschen Gartenbaubetriebe (gut 32.000 Euro).

Abbildung 8.2: Gewinn je Familienarbeitskraft in Zierpflanzen-, Gemüse- und Gartenbaubetrieben aus Sachsen und Deutschland in den Jahren 1998 bis 2006



Quelle: SMUL, versch. Jgg.; ZBG, 2008.

Beide gewählten Kennzahlen weisen darauf hin, dass der sächsische Zierpflanzenbau strukturell deutlich schlechter aufgestellt ist als der bundesdeutsche Durchschnitt. Insbesondere das langfristig geringe Gewinnniveau zeigt, dass die Zierpflanzenbaubetriebe in Sachsen im Mittel für Nettoinvestitionen wenig Spielraum haben, da aus dem Gewinn der Betriebe auch der private Konsum zu finanzieren ist. Die im sächsischen Gemüsebau erwirtschafteten Gewinne liegen jedoch über dem Durchschnitt deutscher Gemüsebaubetriebe und sollten eine nachhaltige Betriebsentwicklung mit Nettoinvestitionen und Wachstum erlauben. Die Zahlen für den Gemüsebau in Sachsen müssen jedoch sehr vorsichtig interpretiert werden, da die Stichprobe sehr klein ist.

Fazit

Die Analyse der wirtschaftlichen Lage der sächsischen Gartenbaubetriebe ergab ein differenziertes Bild. Für den Zierpflanzenbau kann davon ausgegangen werden, dass kurz- bis mittelfristig aufgrund der ungünstigen wirtschaftlichen Lage ein erheblicher Anteil der Betriebe die Produktion einstellen wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das AFP in den durch die genannten Faktoren beeinflussten Strukturwandel im Zierpflanzenbau überhaupt steuernd eingreifen kann. Für den Gemüsebau muss kritisch hinterfragt werden, ob die Betriebe für zukünftige Wachstumsschritte eine Förderung benötigen, oder ob die Investitionen nicht aus eigener Kraft getätigt werden können. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass die Ergebnisse für den Gemüsebau Sachsens auf Daten von sehr wenigen Betrieben beruhen.

9 Kapitalspezifische 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 empirische Mit-Ohne-Vergleiche erheblich erschwert bzw. 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 weiterer 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 Einengung der Untersuchung 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 Wirkungen des AFP in diesem Kapitel vielfach auf der Ebene der Bruttoeffekte stehen. Diese Wirkungen werden jedoch um Einschätzungen zu indirekten Effekten ergänzt.

Zunächst wird im Folgenden der Unterschied zwischen Brutto- und Nettowirkungen der Förderung deutlich gemacht. Anschließend werden die wesentlichen indirekten Effekte des AFP, die teils beabsichtigt und teils kontraproduktiv wirken, erläutert. Danach werden in diesem Kapitel noch die wesentlichen Investitionsziele und -hemmnisse aus Sicht der Betriebsleiter dargestellt, da sie für die Einordnung der abschließend analysierten Wirkungsbereiche und die Bewertung der jeweiligen Analyseergebnisse wichtig sind.

9.1.1 Brutto- und Nettowirkungen der Förderung

Bei der Analyse der einzelbetrieblichen Wirkungen von Investitionen, die über das AFP gefördert wurden, muss unterschieden werden zwischen den Wirkungen, die auf die Durchführung der Investition zurückzuführen sind, und dem Anteil davon, der aus der Förderung resultiert. Ersteres sind die Bruttowirkungen des AFP, das zweite die Nettowirkungen. Um die Bruttowirkungen identifizieren zu können, müssen die Veränderungen ermittelt werden, die ursächlich der Investition zuzuschreiben sind. Dafür können Daten

aus Befragungen oder der Auflagenbuchführung herangezogen werden, um einen Vorher-Nachher-Vergleich durchführen zu können. Bruttowirkungen können auf einzelbetrieblicher Ebene oder auch aggregiert für eine Gruppe von Betrieben ermittelt werden. Um Nettowirkungen einer Investitionsförderung zu bestimmen, muss eine Gruppe von geförderten Betrieben mit einer weiteren verglichen werden, in der möglichst identische Betriebe zusammengefasst sind, die in demselben Zeitraum ähnliche Investitionen ohne Förderung durchgeführt haben (Mit-Ohne-Vergleich). Unterschiede in der Entwicklung relevanter Indikatoren zwischen beiden Betriebsgruppen entsprechen den Nettowirkungen der Investitionsförderung.

Das Ziel der Ermittlung von Nettowirkungen einer Investitionsförderung stellt hohe Ansprüche an die Auswahl der nicht geförderten Vergleichsgruppe. Theoretisch müssen die Produktionssparte, die Art, der Umfang und der Zeitpunkt der Investition, die Rahmenbedingungen für die Betriebe und auch die Betriebsstrukturen in beiden Gruppen identisch sein. Da das AFP in Sachsen in der Vergangenheit immer ohne weitere regionale Differenzierung angeboten wurde, ist es praktisch unmöglich, eine Vergleichsgruppe von Betrieben zu identifizieren, die diesen Anforderungen genügt.

Zur Annäherung der Nettoförderwirkungen können Vergleichsgruppen aufgestellt werden, die möglichst wenig von den genannten Anforderungen abweichen. Hier bietet sich die Datenbasis aus dem Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (ZBG) an. Aus diesem bundesweiten Datenpool ist die Selektion ähnlicher Betriebe anhand von Variablen wie Region, Produktionssparte, Spezialisierung, Betriebsgröße, Unterglasfläche, Absatzform und Umsatz grundsätzlich möglich. Die geförderten Betriebe und die ZBG-Betriebe könnten erheblich leichter miteinander verglichen werden, wenn die Buchführungsabschlüsse der geförderten Betriebe der Evaluation auch über das ZBG zur Verfügung gestellt werden würden. Der Vorteil daran ist, dass die Spezifika des Gartenbaus so besser berücksichtigt werden könnten und außerdem dann alle Buchabschlüsse in demselben Datenformat vorlägen.

Da die Auflagenbuchführung der geförderten Betriebe aus Sachsen den Evaluatoren allerdings in Form von BMELV-Jahresabschlüssen (JA) bereitgestellt wurde, konnten einige gartenbauspezifische Analysen nicht durchgeführt werden. Beispielsweise sind in den BMELV-JA keine differenzierten Daten zur Flächenausstattung enthalten, die es erlauben,

die Betriebsgrößen in Einheitsquadratmeter (EQM)¹⁵ zu bestimmen. Ein weiteres Problem ist, dass die Daten in den Abschlüssen nicht immer vollständig sind. Aus diesem Grund sind nur einige wenige Vergleiche zwischen den sächsischen Gartenbaubetrieben und den ZBG-Betrieben möglich.

In Kapitel 4.1.3 wurde gezeigt, dass aufgrund der geringen Menge der aus Sachsen verfügbaren Daten keine belastbaren Ergebnisse aus der Auflagenbuchführung abgeleitet werden können. Damit ist ein Vergleich zwischen den geförderten und den ZBG-Betrieben nur unter großem Vorbehalt möglich, so dass Ergebnisse daraus zu Nettowirkungen der AFP-Förderung sehr vorsichtig interpretiert werden müssen.

Es bleibt festzuhalten, dass die nachfolgend auf Basis der Betriebsleiterbefragung beschriebenen Wirkungen Bruttowirkungen der Investitionstätigkeit darstellen und somit nicht direkt als eine Folge der Förderung angesehen werden können. Aufgrund der geringen Anzahl verfügbarer Datensätze in der Vorab- und der Auflagenbuchführung sind die Ergebnisse ihrer Analyse ebenfalls nur sehr begrenzt belastbar. Durch die zusätzlichen methodischen Probleme bei der Identifizierung einer Vergleichsgruppe nicht-geförderter Betriebe können die Ergebnisse des Vergleichs von geförderten und „nicht-geförderten“ Betrieben nicht als Nettowirkungen interpretiert werden. Solch ein Vergleich kann aber erste Hinweise für Tendenzen von Nettowirkungen der Förderung geben.

9.1.2 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 bereits in der aktualisierten Zwischenbewertung die Leiter investiv geförderter Betriebe danach befragt, welche Hand-

¹⁵ Die kalkulatorische Größe EQM wird verwendet, um Unterschiede in den Produktionsintensitäten in verschiedenen gartenbaulichen Produktionssparten auszugleichen und dadurch Vergleiche über verschiedene Sparten zu ermöglichen. Auch innerhalb der Sparten sind die Gartenbaubetriebe unterschiedlich aufgestellt. So gibt es beispielsweise im Zierpflanzenbau Betriebe, die sich auf die intensive Produktion in Gewächshäusern spezialisiert haben, während andere überwiegend und extensiver im Freiland produzieren. Auch hier soll der EQM helfen, betriebsübergreifende Vergleiche zu ermöglichen, indem die Produktionsfläche eines Betriebes je nach Nutzungsart anteilig mit unterschiedlichen Faktoren belegt und schließlich summiert wird.

lungsoptionen sie ohne Förderung im Hinblick auf die mit AFP geförderte Investition gewählt hätten (Zimmer et al., 2005). Diese Vorgehensweise wurde bspw. auch bei der Evaluation der SAPARD-Maßnahmen verwendet (Kvistgaard, 2008). Mit dieser Methode ist 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 Fördermittelempfänger bereits umfangreiche Informationen über den Erfolg oder Misserfolg der Investitionsmaßnahme vor, so dass die rückblickende Einschätzung des Investitionsverhaltens vom tatsächlichen Investitionserfolg geprägt ist.
 - Bei einer problemlosen Umsetzung der Investition und einer auf die Investition zurückzuführende Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, wird der Landwirt davon ausgehen, dass er keine Förderung in Anspruch hätte nehmen müssen (Überschätzung des Mitnahmeeffektes).
 - In Gegensatz dazu würde eine Investition, die in ihrem Ablauf und Ergebnis vom Landwirt als problematisch bewertet wird, zu der Einschätzung führen, dass die Investition ohne Förderung nicht hätte durchgeführt werden können (Unterschätzung des Mitnahmeeffektes).
- Durch strategisches Antworten der Landwirte kann es zu einer Verzerrung kommen, deren Richtung nicht bekannt ist (ZUMA, 2008):
 - Einerseits könnten die befragten Landwirte - um zum Erhalt der Fördermöglichkeiten beizutragen – antworten, dass sie ohne die Förderung nicht hätten investieren können, was zu einer Unterschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.
 - Andererseits hat ein Teil der Landwirte möglicherweise daran Interesse, dass die Förderung eingestellt wird, da Investitionen von Berufskollegen Konkurrenzsituationen (Milchquote, Flächen) schaffen. Diese Landwirte werden antworten, dass sie auch ohne die Förderung investiert hätten, was zu einer Überschätzung des Mitnahmeeffektes führen würde.

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

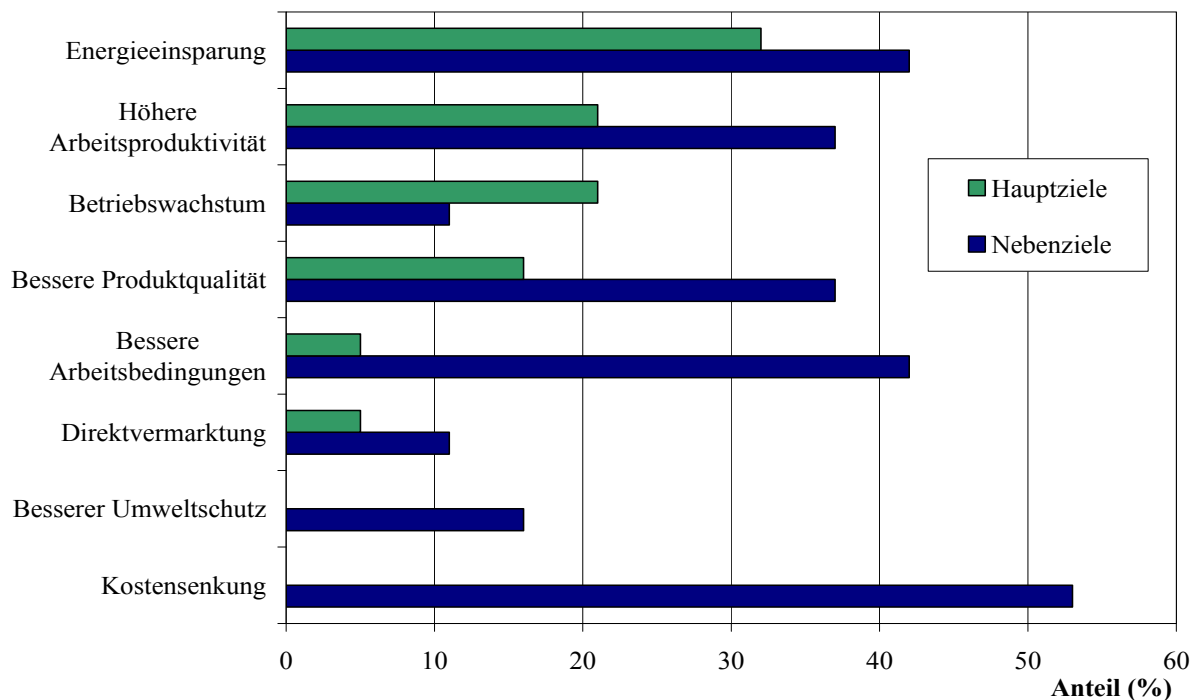
Die Befragung der Betriebsleiter im Frühjahr 2007 in Sachsen hat ergeben, dass bei 14 % der Fälle ohne AFP absolut identisch, also zeitgleich und in gleichem Umfang („gleiche Größe“) investiert worden wäre. Bei einem weiteren Teil von 48 % wäre die Investition ohne Förderung zwar technisch identisch, aber zeitverzögert, d.h. „später“ oder „in mehreren Schritten“, durchgeführt worden. Folglich wären im strengen Sinn bei 14 % der geförderten Fälle ausschließlich Mitnahmeeffekte zu konstatieren. Zusätzlich müsste sicherlich bei den 48 % der Betriebe, bei denen das AFP lediglich einen Vorzieheffekt bewirkte, ebenfalls ein Teil der Bruttoeffekte als Mitnahmeeffekt verbucht werden.

9.1.3 Investitionsziele und -hemmnisse

Nachfolgend werden die Investitionsziele und die Investitionshemmnisse der befragten Betriebsleiter dargelegt. Durch die Beschreibung der Investitionsziele können Unterschiede zwischen den Zielen der Betriebsleiter und denen, die von politischer Seite mit der Maßnahme verfolgt werden, identifiziert werden. Außerdem wird ein Abgleich mit den Investitionswirkungen, die in Kapitel 9.2 beschrieben werden, ermöglicht. Die Identifizierung der Investitionshindernisse auf Betriebsebene ist von großer Bedeutung, um herausarbeiten zu können, ob sie durch das AFP abgemildert werden können, was eine Voraussetzung dafür ist, dass durch das AFP Investitionen initiiert werden können.

Die in 2007 befragten Betriebsleiter aus Sachsen wurden nach dem Hauptziel und bis zu drei Nebenzielen gefragt, die sie mit den geförderten Investitionen verfolgten. Die Ziele der Gärtner mit den Investitionen waren im Wesentlichen, Energie zu sparen, die Betriebe zu vergrößern, die Arbeitsproduktivität zu steigern, die Produktqualität zu erhöhen, Kosten zu senken und die Arbeitsbedingungen zu verbessern (Abbildung 9.1).

Abbildung 9.1: Von den Betriebsleitern aus Sachsen für die geförderten Investitionen in den Gartenbau genannte Ziele



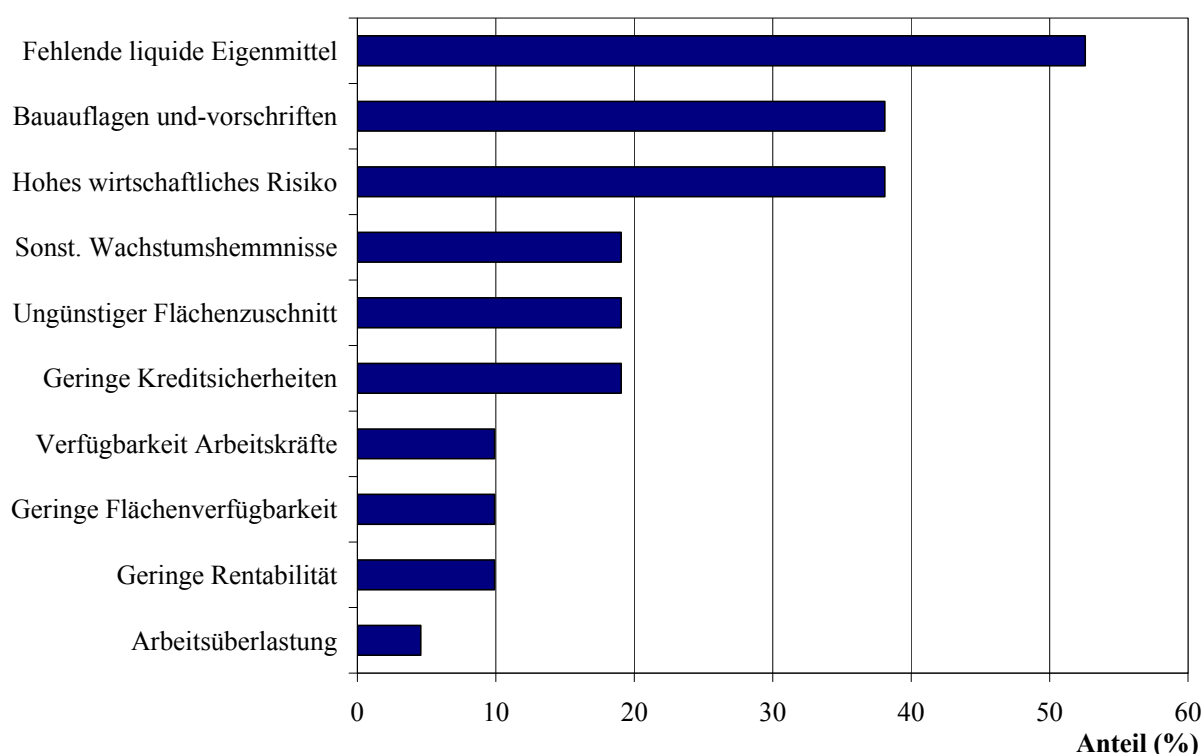
n = 17

Quelle: vTI, Betriebsleiterbefragung 2007.

Folglich war die übergeordnete Zielstellung, durch die Investitionen die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Betriebe zu stärken. Die Energieeinsparung war das wichtigste Hauptziel, das über 30 % der Befragten nannten.

Die Agrarinvestitionsförderung bewirkt eine Verbilligung des Kapitals und damit eine relative Besserstellung des Kapitals im Verhältnis zu den anderen Produktionsfaktoren. Inwieweit diese Kapitalverbilligung aus einzelbetrieblicher Sicht notwendig und im Hinblick auf die zentralen Entwicklungsprobleme der Gartenbaubetriebe in Sachsen relevant ist, kann ebenfalls anhand der Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung beantwortet werden. Über drei Viertel der in Sachsen befragten Betriebsleiter identifizierte Hemmnisse für Wachstumsinvestitionen im eigenen Betrieb. Das mit über 50 % am häufigsten genannte Wachstumshindernis war die Verfügbarkeit liquider Mittel für Investitionen (Abbildung 9.2).

Abbildung 9.2: Von den geförderten Betriebsleitern aus Sachsen genannte Wachstumshemmnisse im Gartenbau



n = 16 (bis zu drei Nennungen möglich)

Quelle: vTI, Betriebsleiterbefragung 2007

Auch Bauauflagen und -vorschriften sowie das wirtschaftliche Risiko möglicher Investitionen wurden häufig angeführt (jeweils 38 % der befragten Betriebe). Weitere wichtige Wachstumshemmnisse sind ein ungünstiger Flächenzuschnitt im Betrieb und zur Besicherung von Krediten kaum vorhandene Sicherheiten (jeweils 19 %). Das AFP kann einigen

dieser Wachstumshindernisse entgegenwirken. Es kann beispielsweise Liquiditätsprobleme in den Betrieben lindern und das betriebliche Risiko von Investitionen verringern. Die Absicherung der Finanzierung kann allerdings auch über staatliche Bürgschaften erreicht werden, die zudem auf staatlicher Seite im Vergleich zur Zuschussförderung deutlich geringere Kosten verursachen. Andere wichtige Hemmnisse, wie zum Beispiel die geltenden Bauvorschriften oder ein ungünstiger Flächenzuschnitt, können jedoch durch das AFP kaum entschärft werden.

9.2 Einzelbetriebliche Wirkungen

Im Folgenden werden die wichtigsten Wirkungsbereiche der AFP-geförderten Investition auf der Ebene der Einzelbetriebe analysiert. Dabei werden die bereits in Kapitel 3 dargestellten Fragen der Europäischen Kommission (EU-KOM, 2000) zugrunde gelegt.

9.2.1 Einkommen

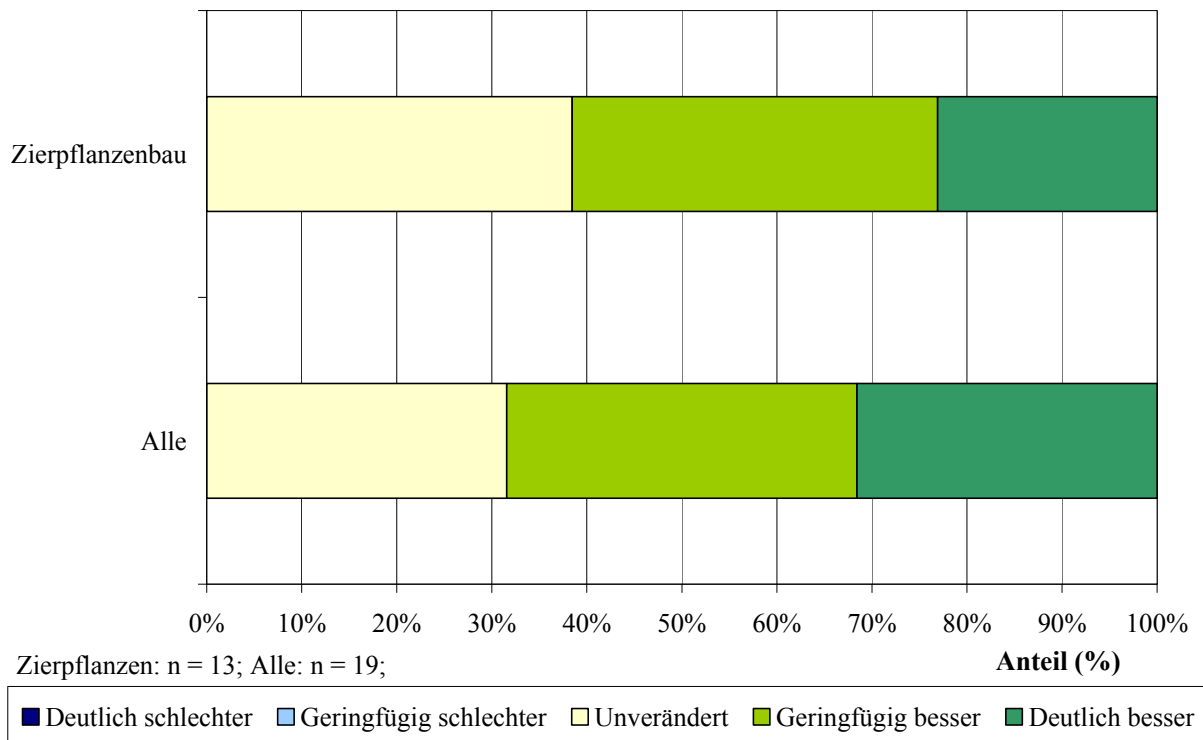
Um einen Überblick über die Veränderungen der Einkommen im Vergleich der Situationen vor und nach der Investition zu ermöglichen, wurde im Rahmen der Betriebsleiterbefragung die Einkommensveränderung nur qualitativ erfasst. In früheren Untersuchungen zur Bewertung des AFP wurde die Erfahrung gemacht, dass quantitative Fragen zu Einkommen und Einkommensänderungen nur selten beantwortet werden.

Darüber hinaus wurden Einkommensänderungen über eine gemeinsame Auswertung von Vorab- und Auflagenbuchführung identifiziert, indem die Änderung des Gewinns beim Vergleich der Situation vor und nach Durchführung der geförderten Investition ermittelt wird. Die Ergebnisse werden auch auf die eingesetzte Familienarbeitskraft bezogen, da es für das Einkommen von erheblicher Bedeutung ist, ob es auf eine oder mehrere Personen zu verteilen ist. Um einen Hinweis auf die Nettowirkungen zu bekommen, werden die Ergebnisse der geförderten Betriebe in Sachsen nach Produktionssparten mit den Daten des ZBG verglichen.

Zunächst wurde in der Befragung qualitativ erfasst, welche Auswirkungen die geförderten Investitionen auf das familiäre Gesamteinkommen hatten (Frage 2.2, siehe Anhang). Nach Einschätzung der Befragten führte keine der in Sachsen geförderten Investitionen zu einer Einkommensverschlechterung (Abbildung 9.3). Im Zierpflanzenbau wurden die Einkommenswirkungen von knapp zwei Drittel der Betriebsleiter positiv beurteilt. Die Auswertung aus allen Sparten zeigt sogar einen noch etwas größeren Anteil von gut zwei Drittel der Betriebsleiterfamilien, in denen das Einkommen durch die geförderten Investitionen verbessert werden konnte. Die Belastbarkeit der Ergebnisse ist jedoch eingeschränkt, da für diese Aus-

wertungen nur kleine Stichproben zur Verfügung standen. Außerdem repräsentieren die Ergebnisse nur Einschätzungen der befragten Betriebsleiter und keine quantitativen und objektiven Daten, was ein weiterer Grund für die geringe Belastbarkeit der Ergebnisse ist.

Abbildung 9.3: Wirkung der geförderten Investitionen auf das Gesamteinkommen der Betriebsleiterfamilien in den in Sachsen geförderten Betrieben

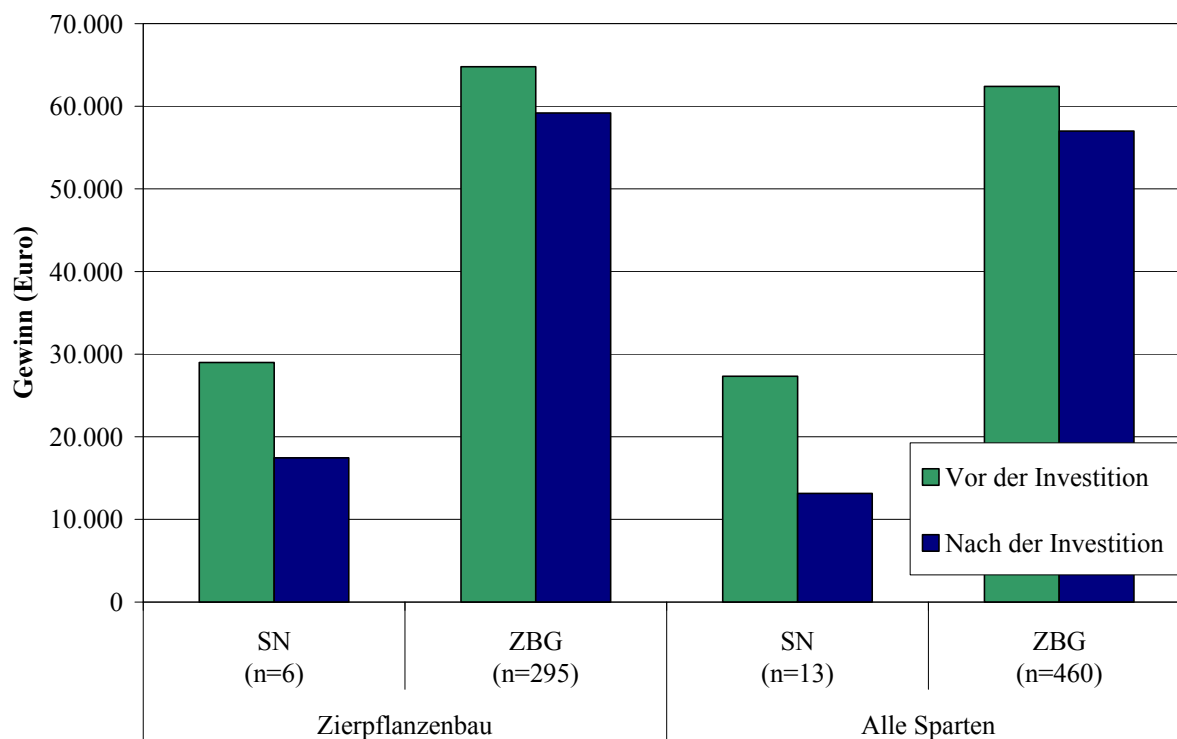


Quelle: vTI, Betriebsleiterbefragung 2007.

Abbildung 9.4 zeigt die quantitative Änderung des Gewinns der im Freistaat Sachsen geförderten Betriebe für den Zierpflanzenbau und für alle Anbausparten zusammen. Dafür wurden der Gewinn aus der Vorabbuchführung und der aus der Auflagenbuchführung gegenübergestellt¹⁶. Im Vergleich zur Situation vor der Investition ist der Gewinn in den geförderten Betrieben in Sachsen im Zierpflanzenbau um fast 40 % zurückgegangen. Über alle Sparten gemeinsam betrachtet ist der Gewinneinbruch der geförderten Betriebe mit über 70 % noch drastischer.

¹⁶ Dafür wurden die Angaben des Ist-Jahres der IK herangezogen. Es wurden ausschließlich IK aus den Jahren 2003 oder früher genutzt. Aus der Auflagenbuchführung wurden die Daten aus dem Jahresabschluss des Kalenderjahres 2005 oder des Wirtschaftsjahres 2005/06 als Mittelwert aus Geschäfts- und Vorjahr verwendet.

Abbildung 9.4: Gewinn der in Sachsen geförderten und der ZBG-Betriebe:
Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleich



Quelle: Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung und ZBG-Daten. Eigene Berechnungen.

Um in einem Mit-Ohne-Vergleich¹⁷ die Nettowirkungen der Investitionen abschätzen zu können, werden die Kennzahlen der in Sachsen geförderten Betriebe für den Zierpflanzenbau und für alle Sparten gemeinsam mit Werten von Betrieben aus dem Datenbestand des ZBG verglichen (Abbildung 9.4). Dabei wurden nur die Betriebe berücksichtigt, die ihre Abschlüsse kontinuierlich von 2000 bis 2005 bereitgestellt hatten. Auf die Probleme eines solchen Vergleichs wurde oben bereits hingewiesen. Es zeigt sich, dass die geförderten Zierpflanzenbaubetriebe aus Sachsen vor Durchführung der Investition weniger als die Hälfte des Gewinnsniveaus erreichen (28.983 Euro), das im Mittel aller ZBG-Betriebe erreicht wird (64.782 Euro). Außerdem sind die Gewinneinbußen in den Zierpflanzenbaubetrieben in Sachsen deutlich höher ausgefallen (-40 %) als im Durchschnitt der ZBG-Zierpflanzenbaubetriebe (-9 %). Werden alle Produktionssparten gemeinsam betrachtet, ist die Entwicklung sehr ähnlich. Vor der Durchführung der Investition werden etwa 40 % des Gewinns der ZBG-Betriebe erreicht. Danach sinkt das Niveau auf nur noch gut 20 %

¹⁷ Die Vergleichswerte der ZBG-Betriebe wurden wie folgt ermittelt: für den Vergleich mit der Situation in Sachsen vor der Investition wurden die Kennzahlen aus den Jahren 2000 bis 2003 auf Betriebsebene gemittelt und anschließend damit der Durchschnitt über alle Betriebe einer Sparte gebildet. Für den Vergleichswert nach der Investition wurde analog vorgegangen mit dem Unterschied, dass die Werte der Jahre 2004 bzw. 2004/05 und 2005 bzw. 2005/06 herangezogen wurden.

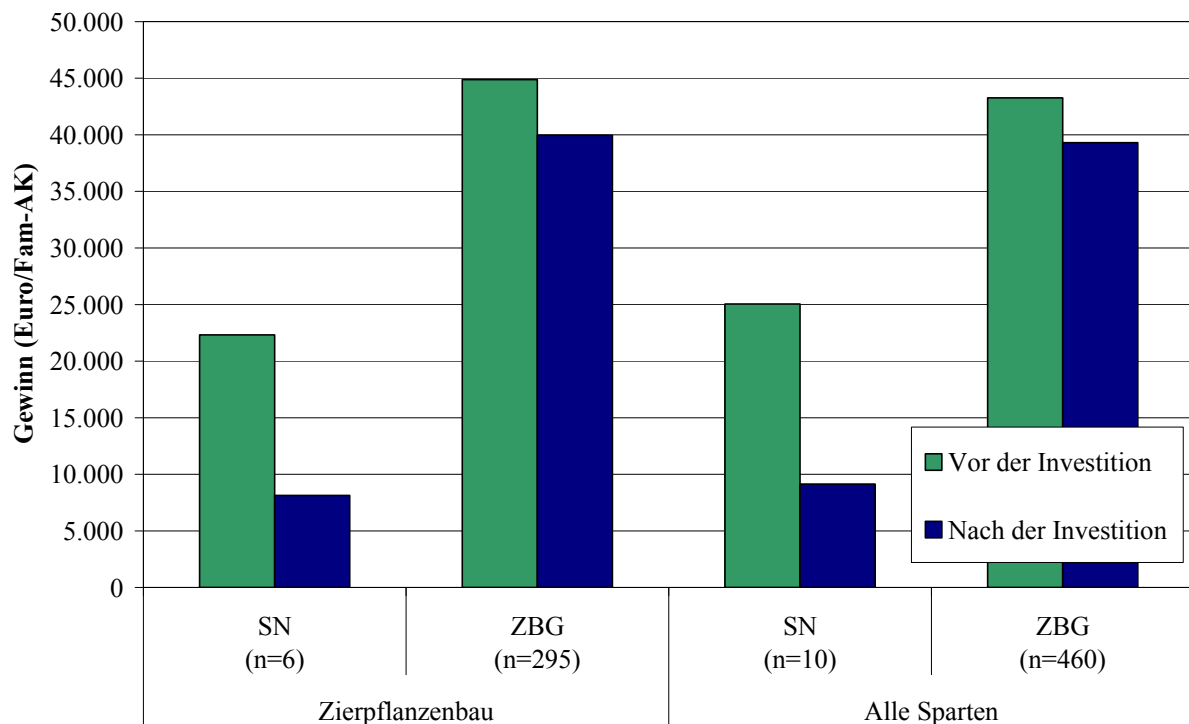
ab. Damit ist der Gewinneinbruch in den Gartenbaubetrieben Sachsens deutlich größer als im deutschen Gartenbau insgesamt. Es muss hier aber darauf hingewiesen werden, dass diese Ergebnisse sehr vorsichtig zu interpretieren sind, da Werte von einzelnen Betrieben und die Zusammensetzung der Stichprobe, insbesondere bei den kleinen Stichproben in Sachsen, sowie Unterschiede bei den äußeren Einflussfaktoren, wie beispielsweise den Erzeugerpreisen, das Ergebnis stark verzerren können.

Gewinneinbußen bei investierenden Betrieben im Vergleich zu ähnlich strukturierten und ausgerichteten Betrieben, in denen in jüngerer Vergangenheit nicht oder nur wenig investiert wurde, sind zunächst nicht ungewöhnlich. Der Grund dafür liegt in den Abschreibungen, die auf Investitionen vorzunehmen sind und sich Gewinn mindernd auswirken. Dies gilt insbesondere dann, wenn Sonderabschreibungen vorgenommen werden. Allerdings ist das Investitionsverhalten der ZBG-Betriebe unbekannt. Aus diesem Grund müsste zusätzlich zum Gewinn auch der Cash Flow der Betriebe als Kennzahl zur Beurteilung der Einkommenswirkungen herangezogen werden. Mit den vorliegenden Daten war es nicht möglich, den Cash Flow der sächsischen Betriebe zu bestimmen, da in den Investitionskonzepten Angaben zu Abschreibungen häufig fehlten.

Als weiterer Indikator für die Einkommenswirkungen der geförderten Investitionen wird der Gewinn je Familienarbeitskraft (Fam-AK) herangezogen. Im Vergleich der Situationen vor und nach der Investition ist der Gewinn je Fam-AK im Zierpflanzenbau sowie in allen Sparten zusammen noch deutlicher eingebrochen, als dies beim Gewinn der Fall war. (Abbildung 9.5). Zu erklären ist dies damit, dass in Sachsen zusätzlich zu dem Gewinneinbruch im Mittel ein deutlicher Anstieg bei dem Einsatz von Familienarbeitskräften stattgefunden hat.

Beim Vergleich der Befragungsergebnisse mit den Ergebnissen der Sekundärdatenanalyse fällt auf, dass die Einschätzungen der Betriebsleiter deutlich positiver ausfallen, als die Ergebnisse der Analyse der Buchführungsdaten. Ein Grund dafür kann sein, dass die Betriebsleiterangaben in der Befragung subjektive Einschätzungen widerspiegeln und damit möglicherweise nicht der Realität entsprechen. Andererseits spiegelt die Befragung im Frühjahr 2007 jüngere Entwicklungen wider und ist damit aktueller als die Buchführungsdaten, die aus dem Jahr 2005 bzw. dem Wirtschaftsjahr 2005/06 stammen. Zu dem Einfluss anderer Faktoren neben der Investition auf die identifizierten Veränderungen, wie beispielsweise Preisänderungen am Produkt- und Faktormärkten oder andere betriebliche Anpassungen, kann hier nicht eingegangen werden, da entsprechende Informationen auf Betriebsebene fehlen oder spartenübergreifend für Sachsen nicht zur Verfügung stehen.

Abbildung 9.5: Gewinn je Familienarbeitskraft der in Sachsen geförderten und der ZBG-Betriebe: Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleich



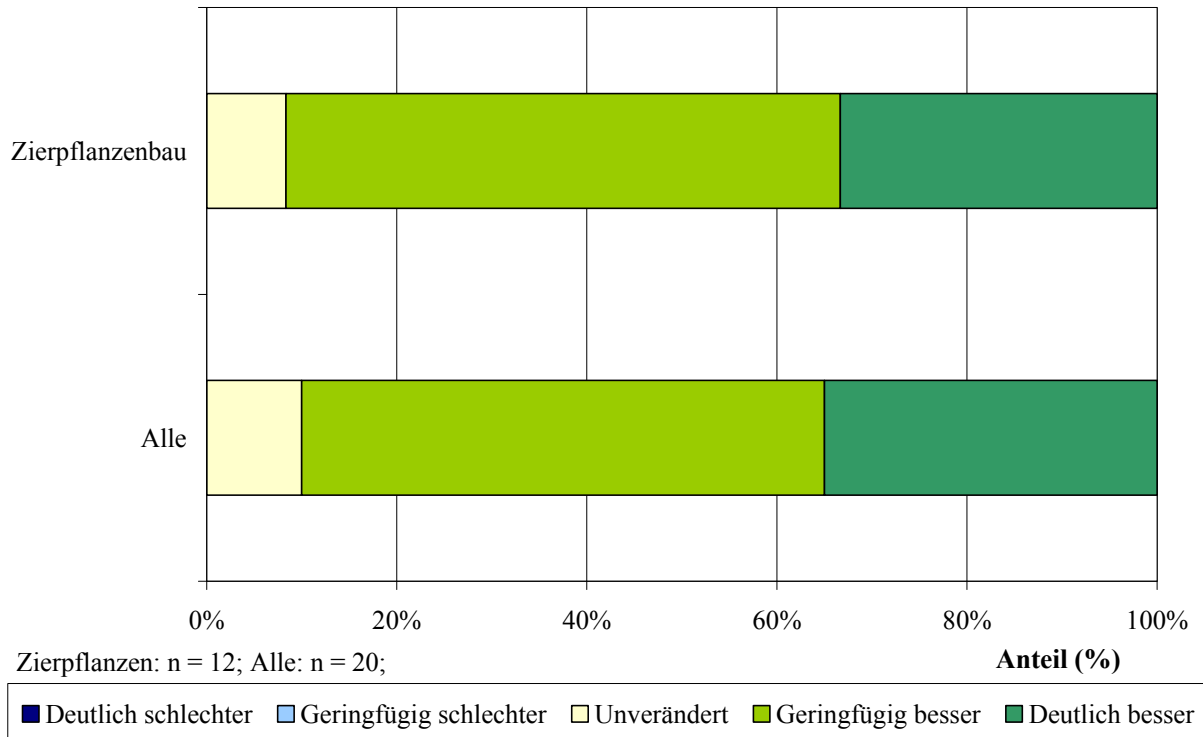
Quelle: Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung und ZBG-Daten. Eigene Berechnungen.

9.2.2 Rationalisierung

Rationalisierung bedeutet eine effektivere Verwendung der eingesetzten Produktionsfaktoren und führt damit zu einer Produktivitätssteigerung. Aus den Daten der Betriebsleiterbefragung können jedoch keine Produktivitäten berechnet werden, da die dafür benötigten Outputdaten nicht erfasst wurden. Außerdem sind die Angaben zur Arbeitskraftausstattung in den Fragebögen (Frage 7.2, siehe Anhang) häufig widersprüchlich oder unplausibel, so dass auf eine Auswertung verzichtet werden musste.

Qualitative Hinweise aus den Befragungen auf die durch die Investition eingetretenen Rationalisierungseffekte können jedoch die Aussagen der Betriebsleiter zur Wirkung der Investition auf die Arbeitsproduktivität geben (Frage 2.2, siehe Anhang). Nach Einschätzung der Betriebsleiter konnte die Arbeitsproduktivität in 90 % der Betriebe im Vergleich zur Situation vor der Investition verbessert werden, in gut einem Drittel der Betriebe sogar deutlich (Abbildung 9.6). Dies entspricht tendenziell den Investitionszielen der Fördermittelempfänger. Knapp 60 % von ihnen nannte als Ziel der Investition, eine höhere Arbeitsproduktivität in ihren Betrieben zu erreichen (21 % als Hauptziel). Die Ergebnisse für den Zierpflanzenbau weichen nur geringfügig ab.

Abbildung 9.6: Wirkungen der Investitionen auf die Arbeitsproduktivität in den geförderten Gartenbaubetrieben in Sachsen



Quelle: vTI, Betriebsleiterbefragung 2007.

Quantitative Auswertungen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität in den geförderten Betrieben sind grundsätzlich auf Basis der sekundären Förderdaten denkbar. Als monetärer Indikator wird zur Beschreibung der Arbeitsproduktivität häufig das Betriebseinkommen je Vollarbeitskraft (Voll-AK) verwendet. Außerdem kann die flächenbezogene Arbeitsproduktivität berechnet werden, die üblicherweise in EQM je Voll-AK angegeben wird. Allerdings bestehen bei der Bestimmung der Arbeitsproduktivität für die im Freistaat Sachsen geförderten Betriebe Probleme, da die relevanten Größen häufig nicht eingegeben wurden. So können für einen Vorher-Nachher-Vergleich nur der Gewinn plus Lohnaufwand je Voll-AK und die landwirtschaftlich genutzte Fläche je Voll-AK bestimmt werden. Insbesondere der letztgenannte Indikator ist aufgrund von Unterschieden in den Produktionsintensitäten zwischen den Betrieben auch innerhalb einer Produktionssparte sehr vorsichtig zu interpretieren.

Der Indikator Gewinn plus Lohnaufwand je Voll-AK zeigt, dass sich die Arbeitsproduktivität im Zuge der geförderten Investitionen im Gartenbau spürbar verschlechtert hat (-12,8 %). Dies ist hauptsächlich auf den Gewinnrückgang zurückzuführen, der sich in den geförderten Betrieben beim Vergleich der Zeitpunkte vor und nach Umsetzung der Investitionen zeigt. Im Zierpflanzenbau ist die Entwicklung fast gleich.

Die flächenbezogene Arbeitsproduktivität in den geförderten Zierpflanzenbaubetrieben hat sich mehr als verdoppelt. Während vor der Investition im Mittel von einer Voll-AK 1.274 m² landwirtschaftlich genutzte Fläche bewirtschaftet wurden, stieg dieser Wert nach Umsetzung der Investition auf durchschnittlich 2.850 m² an. Dies ist im Wesentlichen mit einer im Mittel verdoppelten landwirtschaftlich genutzten Fläche zu begründen. Ebenso ist die flächenbezogene Arbeitsproduktivität in allen im Freistaat Sachsen geförderten Gartenbaubetrieben gestiegen, allerdings um ein geringeres Maß (+ 23 %).

Die Ergebnisse der Analyse der Sekundärdaten zur Arbeitsproduktivität sind widersprüchlich. Während die flächenbezogene Arbeitsproduktivität in allen geförderten Betrieben während der Umsetzung der geförderten Investitionen um 23 % gestiegen ist, ist die monetäre um 13 % gesunken. Veränderungen in der Produktionsintensität, beispielsweise die unter Glas Produktion auf ehemaligen Freilandflächen (oder umgekehrt), können die Ergebnisse für die flächenbezogene Arbeitsproduktivität jedoch verzerren. Ähnliches gilt für die monetäre Arbeitsproduktivität, die nicht nur durch die geförderte Investition, sondern beispielsweise auch durch Produktpreisschwankungen beeinflusst sein kann. Zwischen der errechneten monetären und der von den befragten Betriebsleitern empfundenen Entwicklung der Arbeitsproduktivität besteht ein deutlicher Widerspruch. Die errechnete entwickelte sich im Mittel negativ, obwohl keiner der Befragten Verschlechterungen in der Arbeitsproduktivität ausmachte. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass die Befragungsergebnisse auch jüngere, positive Entwicklungen reflektieren, oder dass die Einschätzungen sich an der Entwicklung des Kontostands orientiert, der die Abschreibungen auf die Investitionsgüter nicht beinhaltet, was die Betriebsleitereinschätzungen verzerren würde. Auf Basis der verfügbaren Daten kann zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität daher kein abschließendes Urteil abgegeben werden.

9.2.3 Produktqualität

Aus den Befragungen der Betriebsleiter liegen Einschätzungen der Fördermittelempfänger zur Wirkung der Investitionen auf die Produktqualität vor. Danach konnte die Produktqualität durch die Investitionen in allen Betrieben verbessert werden. Von fast zwei Drittel der Betriebsleiter wurden sogar deutliche Verbesserungen angegeben. Die Ergebnisse im Zierpflanzenbau sind fast identisch. Damit wurde die Produktqualität nach Einschätzung der Fördermittelempfänger in vielen Betrieben auch dann verbessert, wenn dies nicht als Investitionsziel genannt wurde, da nur etwa die Hälfte der Betriebe die Verbesserung der Produktqualität als Ziel der geförderten Investition (13 % als Hauptziel) nannten. Offensichtlich ergibt sich die Verbesserung der Produktqualität zumindest bei den in der Befragung überwiegend vertretenen Produzenten von Zierpflanzen zwangsläufig aus den durchgeführten Investitionen in Gewächshäuser, so dass sie ein Kuppelprodukt der geförderten Investitionen sind.

9.2.4 Arbeitsbedingungen

Nach Einschätzung der in Sachsen befragten Betriebsleiter (Frage 2.2, siehe Anhang) haben sich die Arbeitsbedingungen in keinem der geförderten Betriebe verschlechtert. In Zierpflanzenbau haben sie sich sogar in allen Betrieben verbessert, in fast einem Drittel deutlich. Damit konnte im Mittel aller Betriebe häufiger eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen erreicht werden, als es von den Fördermittelempfängern als Investitionsziel genannt wurde: 47 % haben die Verbesserung der Arbeitsbedingungen als Ziel angegeben und nur 5 % als Hauptziel. Das zeigt, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in vielen Fällen eine automatische Folge einer Investition und damit ein sogenanntes Kuppelprodukt der Investition ist und damit nicht speziell als Förderziel verfolgt werden muss.¹⁸

Darüber hinaus haben die geförderten Betriebsleiter ein persönliches Interesse an einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, sei es, um die eigene Beanspruchung durch die Arbeit zu senken oder um die der Mitarbeiter zu verringern, was wiederum deren Arbeitsmotivation und damit die Arbeitsleistung erhöhen kann. Daher ist fraglich, ob eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen staatlich gefördert werden muss.

9.2.5 Beschäftigung

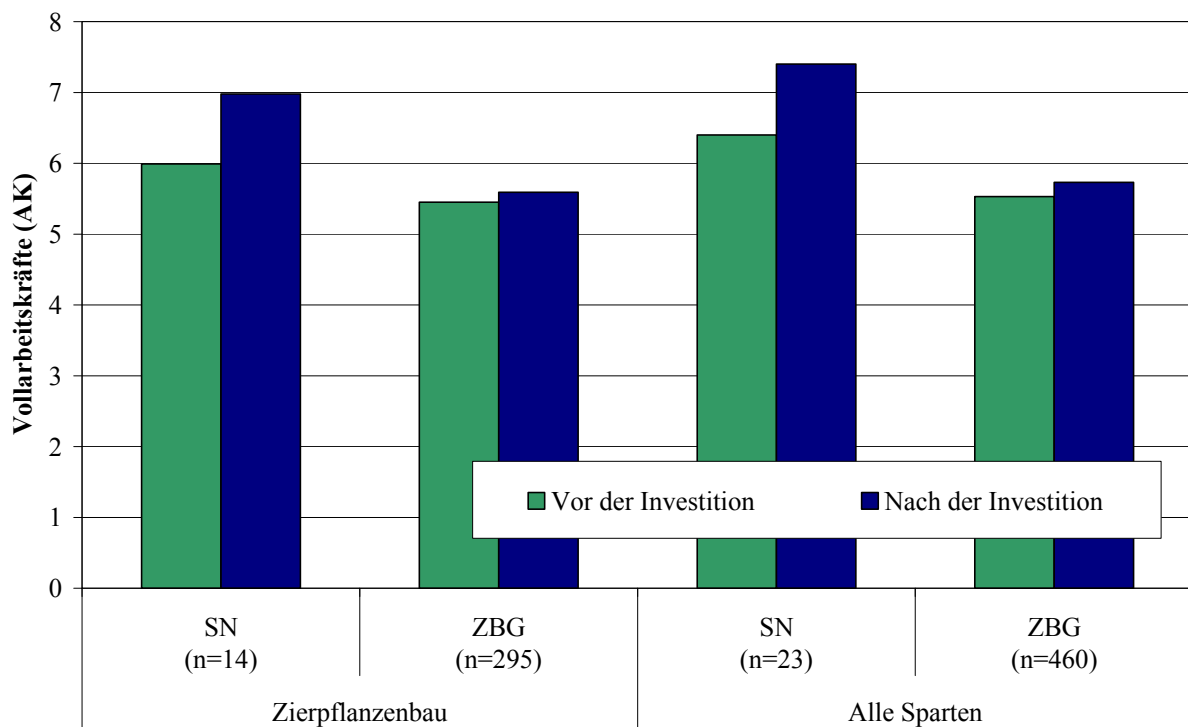
Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ist zwar kein Hauptziel des AFP, dennoch sind die Beschäftigungseffekte des AFP aufgrund der Zielsetzungen im Operationellen Programm (SMWA, 2000) und der gegenwärtig immer noch hohen Gesamtarbeitslosigkeit in Deutschland relevant.

Grundsätzlich ist nach Rationalisierungsinvestitionen in einem Betrieb im Vergleich zur Situation vor der Investition mit einer Verringerung der Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte (AK) oder zumindest der geleisteten Arbeitsstunden zu rechnen (Substitutionswirkung). Durch quantitatives oder qualitatives Wachstum kann jedoch ein gegenläufiger Effekt auf die Beschäftigung erreicht werden, so dass der Beschäftigungsumfang bei den geförderten Betrieben nach der Durchführung der geförderten Investitionen von der Intensität der jeweiligen Teilwirkungen abhängig ist.

¹⁸ Es ist demnach davon auszugehen, dass im Zuge der Investitionen der aktuelle Stand der Technik in den Betrieben implementiert wurde, der aufgrund des fortwährenden technischen Fortschritts auch zu besseren Arbeitsbedingungen in den Betrieben führte.

Die Auswertungen der IK und der Auflagenbuchführung¹⁹ zeigen, dass es bei den im Freistaat Sachsen geförderten Betrieben zu einer recht deutlichen Aufstockung der Arbeitskräfte beim Vergleich der Situationen vor und nach Durchführung der Investitionen gab (Abbildung 9.7).

Abbildung 9.7: Anzahl der Vollarbeitskräfte der in Sachsen geförderten und der ZBG-Betriebe nach Sparten: Vorher-Nachher- und Mit-Ohne-Vergleich



Quelle: Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung und ZBG-Daten. Eigene Berechnungen.

Auch bei den Beschäftigungswirkungen der Investitionen ist zwischen Brutto- und Nettowirkungen zu unterscheiden, da die Effekte auf Ebene der geförderten Betriebe anders ausfallen können, als die auf übergeordneten Ebenen. So können geförderte Betriebe beispielsweise wachsen und für dieses Wachstum zusätzliche Arbeitskräfte einstellen (Brutowirkung). Wenn ein konstantes Marktvolumen unterstellt wird, hat dies zu Folge, dass andere Betriebe Marktanteile verlieren und aus diesem Grund mit großer Wahrscheinlichkeit Arbeitskräfte freisetzen. Der Saldo beider Effekte zeigt die Wirkungen der Investitionen im gesamten Gartenbausektor. Um zu den Nettowirkungen zu gelangen, müssen zusätzlich Synergieeffekte, die z. B. dadurch hervorgerufen werden könnten, dass die geför-

¹⁹ Auch im Rahmen der Betriebsleiterbefragung wurde versucht, die Arbeitskraftausstattung der geförderten Betriebe in Sachsen zu erfassen. Allerdings waren die Angaben hierzu häufig lückenhaft und in sich widersprüchlich, so dass auf eine Auswertung verzichtet werden musste (vgl. Kapitel 9.2.2).

derten Investitionen zu Aufträgen beim lokalen Handwerk und daraus resultierenden Beschäftigungseffekten führen, hinzugerechnet werden.

Eine abschließende Bewertung der Beschäftigungswirkungen ist mit den vorliegenden Daten nicht möglich, da damit nur die Bruttobeschäftigungswirkungen der geförderten Investitionen ermittelt werden können.

9.2.6 Externe Effekte: Schutz von Umweltgütern

Im Gartenbau ist von möglichen externen Effekten nur der Umweltschutz relevant, auf den hier kurz eingegangen soll. Gemäß den in Sachsen befragten Gärtnern hat der Umweltschutz als Förderziel auf Betriebsebene nur eine sehr geringe Bedeutung (vergleiche Kapitel 9.1.3). Trotzdem werden nach Einschätzung der befragten Betriebsleiter durch die geförderten Investitionen in fast zwei Drittel der Betriebe positive Umwelteffekte erzielt, in 29 % der Betriebe sogar deutlich positive. Die Ergebnisse im Zierpflanzenbau sind sehr ähnlich. Diese Effekte beruhen hauptsächlich auf einer Verringerung des Energieeinsatzes bei der Produktion von Zierpflanzen unter Glas.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die positiven Umwelteffekte der geförderten Investitionen überwiegend auf Veränderungen beruhen, die aus betriebswirtschaftlicher Motivation heraus durchgeführt werden und damit nicht speziell gefördert werden müssen. Als Beispiel dafür können Investitionen in neue Gewächshäuser genannt werden, die über einen verminderten Energieeinsatz zu einer Verringerung der Energiekosten führen.

10 Rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung ab 2007

In Sachsen wird ab 2007 zur Unterstützung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben ausschließlich ein Landesprogramm ohne GAK-Beteiligung angeboten. Diese Landesrichtlinie „Land- und Ernährungswirtschaft (LuE/2007)“ (SMUL, 2007b), Teil A orientiert sich zwar fachlich an den AFP-Förderungsgrundsätzen des Rahmensplanes, tatsächlich gibt es jedoch im Sächsischen AFP wesentliche Abweichungen vom Rahmenplan (Deutscher Bundestag, 2007; SMUL, 2007b):

- Zuschüsse können in benachteiligten Gebieten bis zu 50 % erreichen, wobei Betriebe eine erhöhte Förderung von 10 %-Punkten erhalten (Rahmenplan: max. 25 % bzw. 30 % bei Erfüllung besonderer Anforderungen):
 - Investitionen in Gebäude und Anlagen sowie Technik der Innenwirtschaft im Gartenbau und für die Nutztierhaltung (außer Fische);
 - Bauliche Investitionen zur Erhöhung der umweltgerechten Lagerkapazität für Gülle, Festmist, Jauche und Silosickersaft auf mindestens 9 Monate;
 - Demonstrationsvorhaben im Bereich regenerativer Energien.
- Die Obergrenze des förderungsfähigen Investitionsvolumens beträgt 3 Mio. Euro im gesamten Förderperiode 2007 bis 2013 (Rahmenplan: max. 1,5 Mio. Euro).
- Keine besondere Förderung von Junglandwirten (Rahmenplan: max. 10 % oder 20.000 Euro);
- Eine Förderung von gewerblichen Tierhaltern ist möglich (im Rahmenplan nicht).

Mit der gewählten Ausrichtung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung sollen in erster Linie die Wertschöpfung, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft und im Gartenbau gestärkt werden. In den benachteiligten Gebieten steht das Beschäftigungsziel im Vordergrund. Die gegenüber dem Rahmenplan teilweise deutlich erhöhten Fördersätze in Sachsen von bis zu 50 % werden Kapital in diese Regionen lenken, das erst aufgrund der Förderung eine für die Investoren befriedigende Rendite erzielt. Dies kann zu einem Förderungswettbewerb mit den umliegenden Bundesländern führen, der längerfristig volkswirtschaftlich teuer ist, weil unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen eine effizientere Kapitalverwendung stattfinden würde.

Die Förderwürdigkeit der Antrag stellenden Betriebe wird in Sachsen im Rahmen eines speziellen Beurteilungsverfahrens festgestellt, dass bei Investitionen von mehr als 100.000 Euro auf der Grundlage von neun Kennzahlen durchgeführt wird (SMUL, 2008).²⁰ Insbe-

²⁰ Dabei gibt es jeweils drei Kennzahlen zu Liquidität, Rentabilität und Stabilität. Die Kennzahlen sind in einem Leitfadens zur Beurteilung und Erstellung von Unternehmensstrategien bzw. Entwicklungskonzepten beschrieben.

sondere die erforderliche strukturierte Stellungnahme des Betriebsleiters zur künftigen Unternehmensentwicklung stellt eine deutliche Erweiterung zur bisherigen Praxis dar (ebenda, S. 23ff.). Inwieweit dieses Verfahren, das nur bei Investitionsvolumina von mehr als 100.000 Euro angewendet wird, zu einer höheren Treffsicherheit bei der Vergabe von Fördermitteln als bisher beitragen kann, hängt letztlich von der praktischen Umsetzung ab, die zunächst durch Berater und das Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG) vollzogen wird, und schließlich – unter Umständen im Rahmen einer Anhörung des Antragsteller und einer Beurteilung durch einen Gutachterausschuss – zur Entscheidung durch das LfULG über die Gewährung einer Förderung führt.

Als Mindestkriterien der Förderung sind u.a. nachzuweisen:

- Eine positive bereinigte Eigenkapitalentwicklung im Durchschnitt für die letzten drei Wirtschaftsjahre (Nachweis durch Buchführungsabschlüsse oder andere geeignete Unterlagen);
- die Wirtschaftlichkeit der durchzuführenden Maßnahme und – soweit relevant – ergänzende Belange (zum Beispiel Umweltsleistungen), die zu einer Verbesserung der Gesamtleistung des Betriebes führen.

Ausschlusskriterien für besonders erfolgreiche Unternehmen bestehen nicht (z.B. anhand einer Prosperitätsprüfung auf der Basis des ordentlichen Gewinns plus Lohnaufwand je Voll-Arbeitskraft).

Bürgschaften zur Sicherstellung von Kreditfinanzierungen bei eigenkapitalschwachen Unternehmen können durch den Staat in Form von modifizierten Ausfallbürgschaften übernommen werden, wobei höchstens 70 % des Ausfalls der Gesamtforderung abgesichert werden können. Dabei ist anzumerken, dass die Inanspruchnahme der Bürgschaften in der Förderperiode 2000 bis 2006 in Sachsen sehr gering war und der mögliche Bürgschafts plafonds von über 50 Mio. Euro gegenwärtig nur zu unter 10 % in Anspruch genommen wird (BMELV, 2008).

Fazit zu Kapitel 10

Die auch bislang schon sehr günstige Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen im Agrarbereich in Sachsen – insbesondere im Rahmen der Landesrichtlinie 51 – wird in der aktuellen Förderperiode 2007 bis 2013 mit Fördersätzen von bis zu 50 % fortgesetzt. Damit liegt Sachsen über dem Subventionsniveau der umliegenden Länder Thüringen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg sowie der westdeutschen Länder.

11 Fazit und Empfehlungen

In der Ex-post-Evaluation der Förderperiode 2000 bis 2006 wurde die Wirkung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) vor allem mit Blick auf die Ziele Verbesserung der Einkommen und Steigerung der Produktivität untersucht. Aufgrund der geringen auswertbaren Datenbasis sind vor allem die Ergebnisse der Erfolgsanalysen (Investitionskonzepte i.V.m. Auflagenbuchführung) jedoch nur begrenzt aussagefähig, so dass zusätzlich auf Befragungsergebnisse und theoretische Überlegungen Bezug genommen wird.

Für die geförderten Investitionen im Gartenbau ergab die Untersuchung Hinweise, dass das AFP im Hinblick auf die Erreichung der bewerteten Ziele aus folgenden Gründen eingeschränkt wirksam war:

- Mitnahmeeffekte verringern die Förderwirkung des AFP.
- Für eine Reihe von Zielen stellt das AFP kein geeignetes Instrument dar. Dies gilt z. B. für Betriebswachstum, wenn die Bauauflagen und -vorschriften wesentliche Investitionshemmnisse sind.
- Manche Ziele werden bei einer Investition als Kuppelprodukt erreicht, z. B.
 - eine verbesserte Produktqualität
 - und verbesserte Arbeitsbedingungen.
- Die undifferenzierte flächendeckende Anwendung des AFP ist nicht effizient, da Ziele existieren, die eine regionale und/oder sachliche Konzentration erfordern. Ein Beispiel hierfür ist die Förderung von Betrieben, die keine Finanzierungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit den geplanten Investitionen hatten.

Die Ausgestaltung des AFP war in der vergangenen Förderperiode von unzureichend differenzierten Vorstellungen über die konkreten Probleme, die mit dem AFP gelöst werden sollen, geprägt. In der neuen Förderperiode 2007 bis 2013 wurde zwar im Rahmen des EPLR eine umfangreiche Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt (SMUL, 2007a, S. 3-44), der jedoch im Hinblick auf die Investitionsförderung nur begrenzt eine entsprechende Schwerpunktsetzung in den Förderrichtlinien folgt. Die Ziele der Förderung entsprechen weitgehend denen der Vorperiode:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit (Verbesserung der Gesamtleistung bzw. der Effizienz),
- Erhöhung der Wertschöpfung und Sicherung/Schaffung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen (u.a. durch Steigerung der Arbeitseinkommen),
- Ausgleich für gesellschaftliche Leistungen (z.B. Umweltschutz, Tierschutz und Pflege der Kulturlandschaft).

Mit Blick auf den Gartenbau bleibt unklar, mit welcher Strategie die bestehenden Probleme insbesondere im Zierpflanzenbau, der den Schwerpunkt des sächsischen Gartenbaus darstellt, gelöst werden sollen. Hierzu ist zunächst eine Konkretisierung der längerfristigen Strukturziele in diesem Bereich erforderlich. Das zentrale Problem ist gegenwärtig die geringe Wirtschaftlichkeit, die im Wesentlichen in der niedrigen Flächen- und Arbeitsproduktivität bedingt sind (Eckhard et al., 2006, S. 50-52). Diese resultieren wiederum aus veralteten Anlagen, mangelnden Managementfähigkeiten (Produktionsprogramm, Produktionstechnik, Controlling und betriebliches Marketing) und knappen Eigenmitteln. Es ist klar, dass in veralteten Anlagen zur Verbesserung der Situation umfangreiche Investitionen durchgeführt werden müssen; jedoch scheint deren Erfolg entscheidend an der Verbesserung der Managementfähigkeiten der Betriebsleitung zu hängen, die es durch Beratung, Aus- und Fortbildung zu verbessern gilt.

Im Hinblick auf die Ziele Strukturverbesserung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit scheint vor allem im Zierpflanzenbereich die Förderung von zahlreichen kleinen Investitionen kaum hilfreich zu sein. Dies ähnelt vielmehr einer besonderen Spielart der Sozialpolitik, um den betroffenen Betriebsleitern bis zum Erhalt der Rente ein Erwerbseinkommen zu ermöglichen. Nachteile dieser Strategie sind, dass zum einen künstlich Konkurrenz für potenziell wettbewerbsfähige Betriebe erhalten wird und zum anderen tendenziell auch Nachkommen der Betriebsinhaber durch die geförderten Investitionen im Sektor gehalten werden. Im Normalfall werden Investitionsanreize am Markt gesetzt, so dass lediglich bei Marktversagen eine staatliche Intervention notwendig wird. Die hohen Fördersätze von bis zu 50 % des förderfähigen Investitionsvolumens im benachteiligten Gebiet und bis zu 40 % im sonstigen Gebiet können zu einer gravierenden Fehllenkung des Kapitaleinsatzes führen, was mittel- und langfristig kostspielig sein kann.

Laut EPLR sind Investitionen in Wachstum, Modernisierung und innovative Wertschöpfung²¹ die wesentlichen Interventionsbereiche zur Unterstützung des Strukturanpassungsprozesses im Agrarsektor (SMUL, 2007a, S. 184). Im Hinblick auf die sächsischen Gartenbaubetriebe an den traditionellen Standorten wird angeführt: Diese „bedürfen der höheren Zuschüsse, da sie nur so die notwendigen erhöhten Investitionen im Bereich energiesparsamer und umweltverträglicher Gewächshäuser mit entsprechend strukturellem Wachstum schaffen könnten“ (ebenda). Auf diese Weise soll eine Verbesserung der Gesamtleistung bzw. der Effizienz der Unternehmen erreicht werden. Im Gartenbau ist mit Blick auf dieses Ziel der strukturelle Wandel zu forcieren.

Zur Erreichung dieses Zieles sollten folgende Anpassungen der Förderung vorgenommen werden:

²¹ Vermutlich wird darunter die Erzeugung erneuerbarer Energien verstanden.

- Im Bereich der Investitionsförderung:
 - Die Förderuntergrenze – das zuwendungsfähige Mindestinvestitionsvolumen – sollte angehoben werden (von derzeit 20.000 Euro auf 40.000 Euro).
 - Die Anforderungen an den Betriebserfolg (v.a. Gewinn und Eigenkapitalbildung) in der Ist- und Ziel-Situation sollten so bemessen werden, dass mittelfristig eine erfolgreiche Betriebsentwicklung absehbar ist. Der neu etablierte „Leitfaden zur Beurteilung und Erstellung von Unternehmensstrategien / Entwicklungskonzepten“ (SMUL 2008) sollte hierfür konsequent angewendet werden. Bei Investitionen unter 100.000 Euro sollte zumindest eine positive Eigenkapitalbildung sowie die Wirtschaftlichkeit der geplanten Investition nachweisbar sein.
 - Der Einsatz von anteiligen staatlichen Ausfallbürgschaften sollte beibehalten werden; ab einer festgelegten Sockelförderung durch Zuschussgewährung sollte die Finanzierung rentabler Investitionen bei Bedarf durch eine Bürgschaft ermöglicht werden.
 - Bei Investitionen, die allein der Bereitstellung öffentlicher Güter (z.B. Umweltleistungen) dienen, sollten die nicht durch den Markt entgoltene Mehrkosten, durch Zuschüsse kompensiert werden.
- Andere Förderbereiche, wobei an den essentiellen Entwicklungsdefiziten und -hemmnissen der gartenbaulichen Betriebe angesetzt werden sollte:
 - Verbesserung der Managementfähigkeiten: Insbesondere das betriebliche Rechnungswesen (einschl. Controlling) sollte durch Beratung sowie Aus- und Ausbildung etabliert oder verbessert werden; dies gilt auch für die Produktionstechnik.
 - Betriebliche und überbetriebliche Vermarktungskonzepte sollten mit Hilfe der Beratung entwickelt und gefördert werden.
- Die investive Förderung des Strukturwandels sollte grundsätzliche zeitlich begrenzt angelegt sein, da eine Dauerförderung längerfristig effiziente Strukturen verhindert.

Obwohl staatliche Bürgschaften gegenwärtig kaum eine Bedeutung besitzen, sollte diese Form der Absicherung von Kreditfinanzierungen beibehalten werden. Die Vorteile der Bürgschaften sind, dass die Faktorkosten möglichst wenig verzerrt werden, daher nur geringe Fehlanreize hinsichtlich der Investitionen gesetzt werden und die Budgetanforderung für den Staat vergleichsweise gering sind. Über das bankseitige Betriebsrating wird die Bürgschaftsprovision unter Berücksichtigung des Ausfallrisikos bemessen. Da die Bürgschaft Kosten verursacht, wird diese Form der staatlichen Unterstützung von Unternehmen nur bei Bedarf in Anspruch genommen, so dass Mitnahmeeffekte kaum zu erwarten sind.

Literaturverzeichnis

- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (versch. Jgg.): 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.
- BMELV, Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Ausfallbürgschaften im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung innerhalb der GAK. Interne Mitteilung (E-mail) vom 16.07.2008.
- BMVEL, Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bonn.
- 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.
- Eckhard, F.; Birkigt, B.; Nagel, J.; Zickert, C. (2006): Statusbericht Gartenbau. Internetseite des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG): <http://www.smul.sachsen.de/de/wu/Landwirtschaft/lfl/inhalt/8251.htm>. Stand 25.11.2008.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren - Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden. Dokument VI/12004/00 endg. Brüssel.
- EU-KOM, Europäische Kommission (2000b): Katalog gemeinsamer Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Dokument VI/12004/00 endg. Brüssel (Teil B).
- Europäischer Rat (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.
- Hollmann, F. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 für das Bundesland Sachsen. FAL Braunschweig, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.

- Krause, T. (2007): Der Gartenbau in Sachsen. In: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen. (Hrsg.): Statistik in Sachsen. S. 27-34.
- Kvistgaard, M. (2008): Evaluation questions, criteria and indicators - How to do it? Seminar on monitoring and evaluation of IPARD programmes. Europäische Kommission, Brüssel, Juli 2008.
- SMWA, Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (2000): Operationelles Programm zur Struktur fondsförderung des Freistaates Sachsen 2000 – 2006.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (versch. Jgg.): Orientierungsdaten Sachsen. Kennzahlen für den Betriebsvergleich im Gartenbau.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (versch. Jgg.): Sächsischer Agrarbericht.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2007a): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007-2013.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, (2007b): Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung der Land- und Ernährungswirtschaft im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen (Förderrichtlinie Land- und Ernährungswirtschaft - RL LuE/2007). SächsABl., Bl.-Nr. 45, S.1495ff.
- SMUL, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2008): Leitfaden zur Beurteilung und Erstellung von Unternehmensstrategien / Entwicklungskonzepten. <http://www.smul.sachsen.de/foerderung/143.htm>. Stand 4.8.2008.
- 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.
- ZBG, Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e. V. (2008): Kennzahlensucher, H. 50. Hannover.
- Zimmer, Y., Margarian, A., Forstner, B. und Dirksmeyer, W. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004 - Bericht für Sachsen. FAL Braunschweig.
- ZUMA, Zentrum für Umfragen und Analysen Porst R. (2008): Zum Bias bei der Befragung von Fördermittelempfängern. E-mail vom 3.9.2008.

Anhang

