Beitrag des Programms zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors

Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 in Niedersachsen und Bremen (PFEIL)

Stefan Schwarze, Henrik Ebers und Bernhard Forstner

5-Länder-Evaluation 26/2026

Finanziell unterstützt durch:

Publiziert:

DOI-Nr.: 10.3220/253-2026-201
www.eler-evaluierung.de

Der nachfolgende Text wurde in geschlechtergerechter Sprache erstellt. Soweit geschlechtsneutrale Formulierungen nicht möglich sind, wird mit dem Doppelpunkt im Wort markiert, dass Frauen, Männer und weitere Geschlechtsidentitäten angesprochen sind. Feststehende Begriffe aus Richtlinien und anderen Rechtstexten bleiben unverändert.

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

Dr. Stefan Schwarze

Bundesallee 63, 38116 Braunschweig
Telefon: 0531 2570-2062
E-Mail: stefan.schwarze@thuenen.de

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

Braunschweig, September 2026

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis **III**

Tabellenverzeichnis **III**

Abkürzungsverzeichnis **IV**

Zusammenfassung und Summary **1**

Zusammenfassung **1**

Summary **4**

1 Einleitung **8**

1.1 Bewertungsauftrag 8

1.2 Aufbau des Berichtes 10

2 Relevanz der Förderung **11**

2.1 Aktualisierte Ausgangslage 11

2.2 Handlungsbedarf 13

2.3 Eignung der ELER-Verordnung zur Problemlösung 14

2.4 Kontext der Förderung 14

2.5 Fazit 15

3 Relevante Maßnahmen und Umsetzung **16**

3.1 Relevante Maßnahmen 16

3.2 Umsetzung 17

4 Daten und Methoden **19**

4.1 Quantitative Wirkungsmessung für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM4.1) 19

4.2 Studien zur Flurbereinigung und zum Wegebau (TM4.3) 21

4.3 Qualitative Wirkungsabschätzung 22

5 Wirkungen und Wirksamkeit **23**

5.1 Maßnahmen mit programmierten Ziel Wettbewerbsfähigkeit 23

5.1.1 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM4.1) 23

5.1.2 Flurbereinigung und ländlicher Wegebau (TM4.3) 33

5.1.3 Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung (TM1.1) 35

5.1.4 Einzelbetriebliche Beratung (TM2.1) 35

5.1.5 Tierschutzzahlungen (M14) 36

5.1.6 Europäische Innovationspartnerschaften „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ (TM16.1) 37

5.2 Maßnahmen ohne programmiertes Ziel Wettbewerbsfähigkeit 38

5.2.1 Verarbeitung und Vermarktung (TM4.2) 38

5.2.2 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (TM10.1) 39

5.2.3 Einführung und Beibehaltung des ökologischen Landbaus (TM11.1 und 11.2) 40

5.3 Zusammenfassende Darstellung der Maßnahmenwirkungen 41

6 Kosten-Wirksamkeit-Betrachtung 42

6.1 Umsetzungseffizienz 42

6.2 Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger:innen mit den Förderverfahren 44

6.3 Kosten-Wirksamkeitsbetrachtung 46

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 48

Literaturverzeichnis 49

List der Verordnungen 54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	CMEF-Bewertungsanforderungen an das Themenfeld Wettbewerbsfähigkeit	9
Abbildung 2:	Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft in Niedersachsen/Bremen und Deutschland in jeweiligen Preisen	12
Abbildung 3:	Produktionswert ausgewählter landwirtschaftlicher Produkte in Niedersachsen (Mio. Euro, in jeweiligen Preisen)	13
Abbildung 4:	Wirkungslogik des Programms zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft	17
Abbildung 5:	Hauptziele der geförderten Investitionen	24
Abbildung 6:	Wirkungen der geförderten Investitionen auf ausgewählte Aspekte	25
Abbildung 7:	Wirkungen der geförderten Investitionen auf die Arbeitssituation	26
Abbildung 8:	Geschätzte Wirkung des AFP auf die Indikatoren Bruttowertschöpfung (links) und Bruttowertschöpfung pro AK (rechts) für alle geförderten Betriebe	28
Abbildung 9:	Geschätzte Wirkung des AFP auf die Indikatoren Bruttowertschöpfung (links) und Bruttowertschöpfung pro AK (rechts) geförderter Milchviehbetriebe	29
Abbildung 10:	Geschätzte Wirkung des AFP auf die Indikatoren Gewinn (links) und Faktoreinkommen (rechts) aller geförderten Betriebe	30
Abbildung 11:	Geschätzte Wirkung des AFP auf die Indikatoren Gewinn (links) und Faktoreinkommen (rechts) der geförderten Milchviehbetriebe	31
Abbildung 12:	Erfolgsentwicklung von ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben	40
Abbildung 13:	Zufriedenheit mit ausgewählten Aspekten des AFP-Förderverfahrens	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kriterien zur Beurteilung der Relevanz der Förderung	11
Tabelle 2:	Relevante Maßnahmen	16
Tabelle 3:	Zielgrößen und Umsetzungsstand nach relevanten Maßnahmen	18
Tabelle 4:	Geschätzte Wirkung des AFP auf die Bruttowertschöpfung	29
Tabelle 5:	Geschätzte Wirkung des AFP auf die Indikatoren Gewinn (I.01) und Faktoreinkommen (I.02)	32
Tabelle 6:	Brutto- und Nettowirkung des AFP auf die untersuchten Indikatoren	33
Tabelle 7:	Übersicht über die Wirkungen aller relevanten Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit	41
Tabelle 8:	Implementationskosten der Maßnahmen mit dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit	42

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
BWS	Bruttowertschöpfung
CMEF	Common Monitoring and Evaluation Framework (Gemeinsamer Monitoring- und Evaluierungsrahmen)
DüV	Düngeverordnung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsplan für den ländlichen Raum
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
IK	Implementationskosten
KLARA	Klima, Landwirtschaft, Artenvielfalt, Regionale Akteur:innen
M	Kürzel zur Codierung von ELER-Maßnahmen
OG	Operationelle Gruppe
PFEIL	Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 in Niedersachsen und Bremen
PROFIL	Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013
PROLAND	Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes 2000 bis 2006
SPB	Schwerpunktbereich
TM	Teilmaßnahme
VO	Verordnung
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
ZWE	Zuwendungsempfänger:in

0 Zusammenfassung und Summary

Zusammenfassung

In diesem Bericht wird untersucht, welchen Beitrag das Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 (PFEIL) in Niedersachsen und Bremen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (Bewertungsfrage 27) leistet. Diesem Themenfeld sind die Maßnahmen des Schwerpunktbereiches (SPB) 2A „Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe“ sowie des SPB 3A „Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette“ zugeordnet. Darüber hinaus beeinflussen zum Beispiel auch Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen sowie die Förderung des ökologischen Landbaus die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe. Die Wirkungsevaluation in diesem Bericht baut auf die Umsetzungs- und Wirkungsanalysen der Maßnahmen auf, die einen Wirkungsbeitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten.

Relevanz der Förderung

Die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in Niedersachsen/Bremen ist gegenwärtig auf nationaler (und auch auf internationaler) Ebene gut. Das hohe Produktivitätsniveau der Betriebe und die dazu entwickelten Produktions- und Haltungsverfahren haben zunehmend Probleme bei der Nutzung der Umweltressourcen und beim Tierschutz verursacht, welche die weitere Entwicklung des Sektors durch Akzeptanzprobleme der Bevölkerung und ordnungsrechtliche Vorgaben in verschiedenen Bereichen beeinträchtigen. PFEIL stellt mit den angebotenen Förderinstrumenten einen breiten und weitgehend auch konsistenten Rahmen für die Verbesserung bzw. Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bereit, der an den bestehenden Problemfeldern ansetzt und die Bereitstellung öffentlicher Güter im Vergleich zur Vorperiode stärker in den Vordergrund rückt.

Generell ist zu beachten, dass vor allem ordnungsrechtliche Einflussfaktoren für die Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit wesentlich bedeutsamer sein dürften, als die PFEIL-Maßnahmen, die lediglich partiell zur Abfederung der Anpassungserfordernisse beitragen können.

Relevante Maßnahmen und Umsetzung

PFEIL bietet ein breites Spektrum an Maßnahmen, die einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft leisten können. Die Festlegung, welche Maßnahmen zu welchen Zielen des Programms beitragen, erfolgte auf Ebene der Schwerpunktbereiche; in diesem Fall der SPB 2A und 3A. Da beide Bereiche insgesamt zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Agrarsektor führen und so zu den Zielen der GAP beitragen sollen, werden für diesen Bericht die Ziele dieser Schwerpunktbereiche unter dem Begriff Wettbewerbsfähigkeit zusammengefasst.

Durch das Zusammenwirken von überbetrieblichen (Flurbereinigung und ländlicher Wegebau, TM4.3) und einzelbetrieblichen (Agrarinvestitionsförderungsprogramm, TM4.1), investiven sowie Humankapital bildenden Fördermaßnahmen (Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, TM1.1 bzw. 2.1) soll die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft gesteigert werden. Durch diese Kombination sollen Synergieeffekte entstehen, indem z. B. Bildungs- und Beratungsmaßnahmen in Investitionen münden oder diese flankieren. Zudem sollen im Rahmen der EIP Agri (TM16.1) bestimmte Probleme (z. B. im Tier- und Umweltschutz) in Pilotvorhaben gelöst und die Innovationsverbreitung gefördert werden. Außerdem wird der Handlungsbedarf im Bereich Tierwohl durch die Fördermaßnahme Zahlungen für den Tierschutz (M14) in den Produktionsbereichen Legehennen und Mastschweine sowie Sauenhaltung und Ferkelaufzucht adressiert.[1]

[1] Die Wirkungen auf das Tierwohl sind im entsprechenden Themenfeldbericht Bergschmidt et al. (2026) dokumentiert.

Insgesamt waren 465,2 Mio. Euro für Maßnahmen mit programmiertem Ziel für dieses Themenfeld vorgesehen. Mit 62 % der geplanten Mittel entfiel der mit Abstand größte Anteil auf die Flurbereinigung und den ländlichen Wegebau (beide TM4.3), gefolgt vom Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM4.1).

Bis zum Ende des Jahres 2024 wurden insgesamt 361,2 Mio. Euro (74,3 % der eingeplanten Mittel) verausgabt. Dies entspricht einem Anteil von 13,2 % an den Gesamtausgaben von PFEIL. Beim Agrarinvestitionsförderungsprogramm wurden die Mittel aufgrund der hohen Nachfrage im Laufe der Förderperiode im Rahmen von Änderungsanträgen aufgestockt und dann voll verausgabt. Den niedrigsten Umsetzungsstand mit 63,7 % erreichte die Teilmaßnahme EIP Agri (TM16.1), obwohl sie mit 49 bewilligten Gruppen sehr gut nachgefragt wurde. Allerdings waren die bewilligten Mittel je Gruppe wesentlich niedriger als geplant.

Darüber hinaus werden auch Maßnahmen ohne relevante Zielsetzung, aber mit unbeabsichtigten positiven oder negativen Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, in der Wirkungsanalyse berücksichtigt. Zu nennen sind hier insbesondere die Maßnahmen, die in erster Linie auf ökologische Ziele ausgerichtet sind (TM10.1 sowie TM11.1 und TM11.2), aber aus Sicht der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit aufgrund von Produktionseinschränkungen oder -auflagen negativ wirken können. Für diese Maßnahmen wurden 747,7 Mio. Euro verausgabt. Mit einem Anteil von 57,2 % sind dabei die Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen am bedeutendsten, gefolgt von der Förderung des ökologischen Landbaus mit einem Anteil von 30,3 %.

Daten und Methoden

Zur Erfassung der Wirkungen im Themenfeld Wettbewerbsfähigkeit sind durch die Europäische Kommission die Indikatoren Landwirtschaftlicher Output pro Arbeitskraft (R2), Landwirtschaftliches Einkommen (I.01), Landwirtschaftliches Faktoreinkommen (I.02) und Totale Faktorproduktivität (I.03) vorgegeben (EU-KOM (2018) und EU-COM, DG AGRI (2017)). Darüber hinaus werden auch die zusätzlichen Indikatoren Bruttowertschöpfung (BWS) und Bruttowertschöpfung pro Arbeitskraft betrachtet. Die vorhandenen Daten erlauben eine quantitative Wirkungsmessung nur für das AFP (TM4.1).

Der methodische Ansatz des Helpdesk ((ENRD (2018), EU-COM, DG AGRI (2021)) basiert auf einem Vorher-Nachher-Vergleich der geförderten Betriebe mit einer Kontrollgruppe. Die betriebswirtschaftlichen Daten der geförderten Betriebe stammen aus den Investitionskonzepten sowie den Jahresabschlüssen, die von den ZWE bereitgestellt werden mussten. Für die geförderten Betriebe liegen somit Daten für das Bewilligungsjahr, für bis zu drei vorangegangene Jahre und für die Jahre zwei und drei nach der Bewilligung vor. Laut Bewilligungsdaten wurden im Zeitraum 2014 bis 2020 520 Anträge auf Förderung bewilligt. Von diesen konnten in 390 Fällen die Investitionskonzepte mit Buchführungsdaten verknüpft werden. Aufgrund fehlender Angaben in den Daten konnten in der Modellierung jedoch nur die Angaben von 269 Betrieben verwendet werden. Die Daten der Betriebe in der Kontrollgruppe stammen aus dem Testbetriebsnetz. Um zu verhindern, dass geförderte Betriebe auch in den Testbetriebsnetzdaten enthalten sind, wurden alle Betriebe, die im Geschäfts- und Vorjahr investiv gefördert wurden, aus der Kontrollgruppe entfernt.

Um einen kausalen Zusammenhang zwischen der Förderung und einer Änderung der Indikatoren herzustellen, wurde eine Panel-Ereignisstudie durchgeführt (Clarke und Tapia-Schythe, 2021). Dabei wird der Effekt für die einzelnen Jahre immer als Abstand vom Jahr vor der Investition (Jahr -1), dem sogenannten Basisjahr, ermittelt. Geschätzt wird der Effekt mithilfe eines Paneldatenmodells mit 2 festen Effekten. Dieser Ansatz erlaubt außerdem die Einbeziehung weiterer Variablen, um für die Unterschiede zwischen der Gruppe der teilnehmenden Betriebe und der Kontrollgruppe zu kontrollieren. Diese Variablen sind die Produktionsrichtung, die Regierungsbezirke, die Ertragsmesszahl, die Unternehmensform, der Vergleichswert sowie die LF. Der geschätzte Effekt ist die durchschnittliche Wirkung der Maßnahme auf den geförderten Betrieben. Dieser Bruttoeffekt muss allerdings noch um Mitnahmeeffekte korrigiert werden, um den Nettoeffekt der Förderung zu erhalten. Dieser wird ermittelt, indem von der geschätzten Bruttowirkung der Anteil vollständiger Mitnahmen abgezogen wird. Der Gesamtnettoeffekt der Förderung auf die BWS ist dann der durchschnittliche Nettoeffekt auf Betriebsebene multipliziert, mit der Anzahl der geförderten Investitionsvorhaben.

Da sich die Bewertung der Effekte nach EU-Vorgaben nur auf diese sehr wenigen Indikatoren stützt und diese auch nur einen kleinen Teil der Effekte abbilden können, wurden im Rahmen der Bewertung des AFP noch zwei Befragungen der ZWE durchgeführt. Die erste Befragung von ZWE führte das Thünen-Institut für Betriebswirtschaft bereits Anfang 2018 durch. Sie umfasste die ZWE der Bewilligungsjahre 2014 bis 2016 (Forstner et al., 2020). Aufgrund der Verlängerung der Förderperiode bis 2022 wurde es nötig, im Jahr 2024 die im Zeitraum 2017 bis 2022 geförderten Betriebe zu befragen, um die Bewertung der Maßnahme auf eine breitere Datengrundlage zu stellen (Schwarze et al., 2025).

Für die übrigen Maßnahmen war nur eine qualitative Wirkungsabschätzung möglich. Ausgangspunkt dafür waren die Ergebnisse von mehreren projektintern durchgeführten Kohärenzworkshops der Evaluator:innen, die im ersten Quartal 2021 stattfanden. Auf diesen Workshops wurde für jedes Themenfeld eine Übersicht über die relevanten Maßnahmen erstellt und deren Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit diskutiert. Die Bewertung der Wirkungen erfolgte dabei, neben einer narrativen Einschätzung, auch anhand einer fünfstufigen Skala mit folgenden Ausprägungen: hohe Wirkung (3), mittlere Wirkung (2), geringe Wirkung (1), keine Wirkung (0) sowie Maßnahmen mit negativer Wirkung (-). Diese Bewertung wurde zunächst auf Mikroebene, d. h. auf Ebene der geförderten Betriebe, vorgenommen. Die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen wurden anschließend in das Verhältnis zum Basistrend gesetzt. Letzteres bedeutet, dass abgeschätzt wird, ob die Wirkung auf Mikroebene in Anbetracht der Reichweite der Maßnahmen eine Wirkung auf den Sektor entfaltet.

Wirkungen und Wirksamkeit

Die Agrarinvestitionsförderung ist die einzige Maßnahme, bei der eine Quantifizierung der Wirkung auf die Indikatoren möglich war. Die geförderten Investitionen führten demnach zu einem durchschnittlichen Nettoanstieg beim landwirtschaftlichen Output je Arbeitskraft (R2) um knapp 13.500 Euro und bei der Bruttowertschöpfung je Betrieb um 10.200 Euro. Im Vergleich zum Basisjahr entsprechen diese Werte einem Anstieg von etwa 6 %. Bei den Indikatoren Faktoreinkommen je Arbeitskraft und Gewinn pro Familienarbeitskraft konnte kein signifikanter Effekt gemessen werden. Insgesamt wird der Maßnahme daher eine geringe positive Wirkung auf die geförderten Betriebe zugeschrieben. Dabei sollte beachtet werden, dass komplexere Investitionsvorhaben, wie zum Beispiel Stallbauten, auch im Jahr 3 nach dem Bewilligungsjahr noch gar nicht abgeschlossen waren. Und selbst wenn sie schon fertiggestellt wurden, brauchen gerade umfassende Investitionen in Ställe, bei denen sich oft Arbeitsabläufe fundamental ändern, einige Zeit, bis sich die ZWE und auch die betroffenen Tiere darauf eingestellt haben bzw. nicht passende Tiere entfernt wurden. Nach Multiplikation mit der Anzahl der durch den ELER geförderten Vorhaben ergibt sich insgesamt eine Gesamtnettowirkung auf die Bruttowertschöpfung von 6,5 Mio. Euro, was 0,2 % der Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft in Niedersachsen/Bremen im Jahr 2014 entspricht. Somit kann auch nur von einer geringen Wirkung auf den Agrarsektor ausgegangen werden.

Die Gegenüberstellung aller für das Themenfeld relevanter Maßnahmen zeigt, dass für fast alle Maßnahmen positive Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors nachgewiesen werden konnten. Insbesondere für die Förderung des ländlichen Wegebaus (TM4.3) lassen sich positive Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung belegen. Keine Wirkung konnte aufgrund ihrer sehr geringen Reichweite den AUKM (TM10.1) zugewiesen werden.

Kosten-Wirksamkeit (Effizienz)

Die Analyse der Effizienz orientiert sich an den methodischen Vorgaben der EU-Kommission zur Bewertung von Kosten-Wirkungszusammenhängen landwirtschaftlicher Förderprogramme. Dabei werden die folgenden Kosten berücksichtigt: ausgereichte Fördermittel, verwaltungsseitige Umsetzungskosten (Implementationskosten) sowie Aufwendungen der Zuwendungsempfänger:innen im Rahmen von Antragstellung und Abwicklung. Den genannten Kostenelementen werden Nettoeffekte – entweder auf Ergebnis- oder Wirkungsebene – gegenübergestellt. Die empirische Basis bilden die Wirkungsanalysen, die maßnahmenbezogenen Berichte sowie die Implementationskosten-Analyse (Grajewski und Becker, 2026).

Bezüglich der relativen Implementationskosten weisen die überbetrieblichen investiven Maßnahmen die niedrigsten Kosten auf. Hauptgrund hierfür sind die aufgrund des hohen Budgets relativ geringen Fixkosten. Die höchsten relativen Implementationskosten hat die Bildungsmaßnahme. Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den Maßnahmen hoch, was neben den Unterschieden im Budget auch auf das Maßnahmendesign zurückzuführen ist.

Im Rahmen von Erhebungen wurden zudem die ZWE nach ihrer Zufriedenheit mit ausgewählten Aspekten des Förderverfahrens gefragt. Insgesamt deuten die Antworten beim AFP auf eine relativ große Zufriedenheit der befragten ZWE mit dem Verfahren hin. Positiv wurde insbesondere die Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen bewertet. Sehr kritisch wurde der Umfang der Antragsunterlagen gesehen. Auch im Bereich Tierwohl waren die ZWE grundsätzlich zufrieden mit dem Förderverfahren. Die Rückmeldungen der Bildungsträger zum Förderverfahren waren überwiegend kritisch (zum Beispiel kompliziertes und langwieriges Antragsverfahren), was auch zu einem zurückgehenden Interesse der Bildungsträger führte. Dagegen waren die Einschätzungen der Beratungsträger zum Verwaltungsaufwand heterogener. Allerdings gab es auch Beratungsträger, die sich nicht mehr an dem Vergabeverfahren beteiligt haben, weil ihnen der Gesamtaufwand zu hoch war. Bei der überbetrieblichen Maßnahme Flurbereinigung und Ländlicher Wegebau wurde die Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen als gut hervorgehoben. Kritisch aus Sicht der Gemeinden wurde beim Wegebau der Bewilligungszeitpunkt gesehen. Die Bewilligung erfolgte recht spät, sodass die eigentliche Periode zur Durchführung der Baumaßnahme sehr knapp bemessen war. Bei der EIP Agri, einer neuen Maßnahme in PFEIL, mussten sich die Verwaltungsabläufe erst einspielen und die Richtlinie wurde aufgrund der Erfahrungen angepasst. Das noch von den Akteur:innen des ersten Calls gezeichnete, kritische Bild eines hohen administrativen Aufwandes dürfte sich mit fortschreitender Umsetzung und Expertise abgeschwächt haben.

Aufgrund der heterogenen Ausgestaltung der Maßnahmen und unzureichender Datenverfügbarkeit konnten die Wirkungen nicht einheitlich quantifiziert werden. Zudem variieren die Wirkungspfade und Indikatoren stark, sodass die Gegenüberstellung von Kosten und Wirkungen nur rein beschreibend erfolgen konnte.

Aus diesen Ergebnissen werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet, mit denen der Bericht schließt.

Summary

This report examines the contribution made by the Programme to Promote Rural Development (PFEIL) to increasing the competitiveness of agriculture (evaluation question 27) in Lower Saxony and in the Free Hanseatic City of Bremen. The measures in priority area (SPB) 2A "Improving the viability of agricultural holdings" and SPB 3A "Promoting the organisation of the food chain" are assigned to this topic area. In addition, environmental and climate protection measures and the promotion of organic farming, for example, also influence the competitiveness of agricultural holdings and are hence also addressed in this report.

Relevance of support

The competitiveness of the agricultural sector in Lower Saxony/Bremen is currently strong at national (and international) level. However, the high level of productivity and the related production and husbandry methods have increasingly led to problems regarding the environment and animal welfare. This hampers the sector’s further development due to acceptance problems among the population and regulatory measures in various areas.

In terms of the support measures offered, the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) provides a broad and largely consistent framework for improving the competitiveness of agriculture, which also takes into account new developments in the areas of animal welfare and environmental protection. However, regulatory, geopolitical and trade policy factors are likely to be more important for the development of sectoral competitiveness than the measures contained in PFEIL.

Relevant measures and implementation

PFEIL offers a wide range of measures that can contribute to improving the competitiveness of agriculture. The determination of which measures contribute to which objectives of the programme was made at the level of the priority areas (SPB); in this case, SPB 2A and 3A. Since both areas address competitiveness in the agricultural sector as a whole and are thus intended to contribute to the objectives of the European Union's Common Agricultural Policy (CAP), the objectives of the SPBs are summarised under the term competitiveness for the purposes of this report.

The aim of PFEIL is to increase competitiveness through a combination of investment support measures ('Land consolidation and rural road construction', TM4.3; 'farm investment support', TM4.1), as well as training and advisory services (TM1.1 and 2.1). This combination is intended to generate synergies, for example by ensuring that training and advisory measures lead to investments. Furthermore, under the EIP Agri (TM16.1), specific problems in, for example animal welfare, are addressed through pilot projects, and the dissemination of innovations is promoted. In addition, animal welfare problems are addressed through the support measure 'Payments for animal welfare' (M14) in the sectors of laying hens, fattening pigs, sow management and piglet rearing.

A total of €465.2 million was earmarked for these measures with a programmed target. Land consolidation and rural road construction (TM4.3) accounted for the largest share, with 62% of the planned funds. By the end of 2024, a total of €361.2 million (74.3% of the allocated funds) had been spent. This represents 13.2% of PFEIL's total expenditure. In the case of the farm investment support, the funds were increased through amendments due to high demand during the funding period and were subsequently fully spent. EIP Agri had the lowest implementation rate at 63.7%, even though the demand was high. However, the funding allocated per project was significantly lower than planned.

In addition, measures not programmed for SPB 2A and 3A but with unintended positive or negative effects on competitiveness are also taken into account in the impact analysis. Particularly important in this context are measures that are primarily geared towards environmental objectives (TM10.1 as well as TM11.1 and TM11.2) but which may have also a negative impact on sectoral competitiveness due to production restrictions or additional requirements. In total, €747.7 million was spent for these measures. Agri-environmental and climate protection measures account for the largest share (57.2%), followed by support for organic farming, which accounts for 30.3%.

Data and methods

To measure the effects on competitiveness, the European Commission has specified the indicators agricultural output per annual work unit (R2), agricultural entrepreneurial income per unpaid annual work unit (I.01), agricultural factor income per annual work unit (I.02), and total factor productivity (I.03) (EU-KOM (2018) und EU-COM, DG AGRI (2017)). Moreover, the indicators gross value added and gross value added per annual work unit will also be assessed. The available data only allow a quantitative impact assessment for the AFP (TM4.1). The Helpdesk's methodological approach ((ENRD (2018), EU-COM, DG AGRI (2021)) is based on a before-and-after comparison of the supported farms with a control group. The economic data for the supported farms is derived from the investment plans and annual accounts, which the ZWE were required to provide. Data is hence available for the year of approval, for up to three preceding years, and for the second and third years following approval. According to grant data, 520 applications for funding were approved between 2014 and 2020. Of these, investment plans could be linked to accounting data in 390 cases. However, due to missing information in the data, only the data from 269 farms could be used in the modelling. The data for the farms in the control group were obtained from the test farm network. To ensure that farms receiving funding were not included in the test farm network data, all farms that had received investment funding in the current and previous financial years were removed from the control group.

To establish a causal link between the support and a change in the indicators, a panel event study was conducted (Clarke und Tapia-Schythe, 2021). In such a study, the effect for each year is always calculated as the difference from the year prior to the investment (year -1), known as the base year. The effect is estimated using a panel data model with two fixed effects. This approach also allows for the inclusion of additional variables to account for differences between the group of supported farms and the control group. These variables are farm type, administrative districts, the yield index, the type of business and the agricultural area. The estimated effect is the average impact of the measure on the supported farms. However, this gross effect must be adjusted for windfall gains in order to obtain the net effect of support.

As the assessment of the effects, in accordance with EU guidelines, is based solely on these very few indicators, and as these can only capture a small part of the effects, two further recipient surveys were conducted as part of the evaluation of the farm investment support measure. The Thünen Institute of Farm Economics conducted a first survey at the beginning of 2018, which covered the approval years 2014 to 2016 (Forstner et al., 2020). Due to the extension of the funding period until 2022, it became necessary to also survey the cases approved in the period from 2017 to 2022 in order to broaden the data base (Schwarze et al., 2025).

For the remaining measures, only a qualitative impact assessment was possible. The process started with several internal coherence workshops conducted by the evaluators in the first quarter of 2021. At these workshops, the relevant measures were identified for each topic area and their impact on competitiveness was discussed. Moreover, the effects were also evaluated using a five-point scale with the following ratings: high impact (3), medium impact (2), low impact (1), no impact (0) and measures with a negative impact (-). This assessment was initially carried out at the micro level, i.e., at the level of the supported businesses. It is then assessed whether the effect at the micro level has an impact on the sector, given the scope of the measures.

Effects and effectiveness

Agricultural investment support is the only measure for which it was possible to quantify the impact on the indicators. The supported investments lead on average to a net increase in agricultural output per worker by 13,500 Euro and in gross value added by 10,200 Euro. Compared with the base year, these figures represent a substantial increase of roughly 6%. No significant effect were found for gross value added per worker, factor income per worker, and profit per family labourer. Based on these results, our qualitative assessment suggests a small positive impact on the supported businesses. It should, however, be noted that more complex investment projects, such as the construction of livestock sheds, might still not finished at the time of the assessment. And even if they had already been completed, large-scale investments in livestock housing – which often involve fundamental changes to working procedures – take some time to adapt to. When multiplied by the number of projects funded by PFEIL, this results in a total net impact on gross value added of €6.5 million. This represents just 0.2% of the gross value added of the agricultural sector in Lower Saxony/Bremen in 2014; consequently, only minor positive effects on the agricultural sector as a whole can be expected.

A comparison of all measures relevant to this policy area shows that positive effects on the competitiveness of the agricultural sector could be demonstrated for almost all measures. In particular, positive effects on gross value added can be demonstrated for the promotion of rural road construction (TM4.3). No impact could be attributed to the agri-environmental measures due to their very limited scope.

Cost-effectiveness (efficiency)

The efficiency analysis is based on the methodological guidelines of the European Commission's Directorate-General for Agriculture for assessing the cost-benefit ratios of agricultural support programmes. The following costs are taken into account: subsidies granted, administrative implementation costs and expenses incurred by grant recipients in connection with the application and processing of applications. The cost elements mentioned are compared with net effects – either at the outcome or impact level (Grajewski und Becker, 2026).

In terms of relative implementation costs, the land consolidation and rural road construction measure has the lowest cost due to the high budget and the relatively low fixed costs. The training measure has the highest relative implementation costs. Overall, there are significant differences between the measures, which can be attributed not only to differences in budget but also to the design of the measures.

In the surveys, recipients were also asked about their satisfaction with selected aspects of the funding procedure. Overall, the responses regarding farm investment support suggest that the recipients surveyed were relatively satisfied with the procedure. The cooperation with the funding authorities was rated particularly positively, while the scope of documentation was viewed very critically. The recipients of the animal welfare payments were also generally satisfied with the funding procedure. Feedback from training providers on the funding procedure was largely critical (for example, the application process was described as complicated and time-consuming), which also led to a decline in interest among training providers. The views of advisory service providers on the administrative burden were more mixed. However, there were also service providers that stopped taking part in the tendering process because of the high overall workload. For land consolidation and rural road construction, cooperation with the approving authorities was regarded as good. The municipalities, which are the recipients of support in case of road construction, viewed the timing of approval as quite late, implying that the time for carrying out the construction work was pretty short. EIP Agri, a new measure under PFEIL, was viewed critically, particularly the high administrative burden, by the lead partners of the first call. However, due to adjustments in the design satisfaction of the recipients is likely to have increased.

Due to the heterogeneous design of the measures and insufficient data availability, it was not possible to quantify the effects over all measures consistently. In addition, the impact pathways and indicators vary greatly, so that the comparison of costs and effects is purely descriptive.

The report concludes with conclusions and recommendations.

1 Einleitung

Die Ländliche Entwicklungspolitik ist die 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU). Mit dem Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 (PFEIL) wird die Ländliche Entwicklungspolitik der GAP in Niedersachsen und Bremen umgesetzt. Die Begleitung und Bewertung des PFEIL wurde im Rahmen der 5-Länder-Evaluation gemeinsam für die Ländlichen Entwicklungsprogramme der Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen sowie Schleswig-Holstein durchgeführt.

Die Ländliche Entwicklungspolitik der GAP soll einen Beitrag zur Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken, wie z. B. der Europa-2020-Strategie[2], leisten (Rat der Europäischen Union, 2010). Diese übergeordneten Zielsetzungen spiegeln sich in den gemeinsamen Bewertungsfragen des Gemeinsamen Monitoring- und Evaluierungsrahmens (CMEF) wider (DVO (EU) Nr. 808/2014, Anhang 5). Die Bewertungsfragen wurden – basierend auf dem damaligen Stand der Programmumsetzung – in den Jährlichen Durchführungsberichten für 2016 (ML, 2017a) und 2018 (ML, 2019) beantwortet und müssen zur Ex-post-Bewertung 2026 erneut beantwortet werden.

In diesem Bericht wird untersucht, welchen Beitrag PFEIL zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (Bewertungsfrage 27) leistet. Diesem Themenfeld sind die Maßnahmen des Schwerpunktbereiches (SPB) 2A „Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe“ sowie des SPB 3A „Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette“ zugeordnet. Weitere Einflussfaktoren wie zum Beispiel Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen sowie die Förderung des ökologischen Landbaus werden außerdem analysiert. Die Wirkungsevaluation von PFEIL in diesem Bericht baut auf den Umsetzungs- und Wirkungsanalysen der Maßnahmen auf, die einen Wirkungsbeitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten.

1.1 Bewertungsauftrag

Aufgabe der Ex-post-Bewertung ist es, die Evaluationskriterien Wirkungen (impacts), Wirksamkeit (effectiveness), Kosten-Wirksamkeit (efficiency) sowie die Zweckdienlichkeit (relevance) der Politik zu überprüfen (Art. 57, VO (EU) Nr. 1303/2013; Art. 68, VO (EU) Nr. 1305/2013). Relevant ist die Förderung, wenn es einen Handlungsbedarf im Programmgebiet gibt und die betreffende Intervention (Maßnahme) geeignet ist, einen Beitrag zur Problemlösung bzw. zur Zielerreichung zu leisten. Unter Wirkungen werden alle mittel- bis langfristigen Veränderungen gefasst, die infolge der Intervention entstanden sind. Die Wirksamkeit setzt die erreichte Wirkung ins Verhältnis zu den gesetzten Zielen. Die Kosten-Wirksamkeit ist das Verhältnis der für die Förderung aufgewendeten Mittel zu den erreichten Wirkungen. So soll ermittelt werden, ob mit denselben Mitteln eine größere Zahl an Wirkungen hätte erzielt werden können oder ob dieselben Wirkungen kostengünstiger zu erreichen gewesen wären (EU-KOM, 2021).

Die spezifischen Anforderungen an die Ex-post-Bewertung des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sind im CMEF festgelegt (Anhang IV und V, DVO (EU) Nr. 808/2014). Der CMEF enthält 30 Gemeinsame Bewertungsfragen, die unter Nutzung EU-weit einheitlicher Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zu beantworten sind (EU-KOM, 2018). Die konkreten Bewertungsanforderungen des CMEF für den Zielbereich Wettbewerbsfähigkeit sind in Abbildung 1 dargestellt. Ausgangspunkt für die Bewertung sind die Maßnahmen, die den SPB 2A und 3A zugeordnet sind. Während der SPB 2A auf landwirtschaftliche Betriebe direkt zielt, steht im SPB 3A die Organisation der Nahrungsmittelkette im Fokus. Beide Bereiche sollen insgesamt zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Agrarsektor führen und so zu den Zielen der GAP beitragen. Die zugeordnete Bewertungsfrage ist unter Nutzung der CMEF-Wirkungsindikatoren zu beantworten.

[2] Die Unionsstrategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Europa 2020) war ein auf zehn Jahre angelegtes Wirtschaftsprogramm der Europäischen Union, das von 2010 bis 2020 verfolgt wurde. Zu den für das Jahr 2020 formulierten Zielen zählten die Erhöhung der Beschäftigungsquote der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren auf mindestens 75 % sowie die Reduzierung des Anteils an Bürgern unterhalb der nationalen Armutsgrenze um 25 %. Die Europa-2020-Strategie gilt als gescheitert, da die Ziele bis 2020 nicht erreicht wurden.

Abbildung 1: CMEF-Bewertungsanforderungen an das Themenfeld Wettbewerbsfähigkeit

Ziele Priorität 2	**Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer landwirtschaftlicher Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung**	
Ziele SPB 2A	**Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung insbesondere mit Blick auf die Erhöhung der Marktbeteiligung und -orientierung sowie der landwirtschaftlichen Diversifizierung**	
Frage 4	**In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums dazu beigetragen, Wirtschaftsleistung, Betriebsumstrukturierung und -modernisierung der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe, insbesondere durch Erhöhung der Marktbeteiligung und der landwirtschaftlichen Diversifizierung zu verbessern?**	
Beurteilungskriterien	Steigerung des landwirtschaftlichen Outputs je Jahresarbeitseinheit in den geförderten Betrieben; Betriebe wurden bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt.	
Gemeinsame Ergebnisindikatoren	R1: Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die im Rahmen des EPLR bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt wurden	R2: Veränderung des landwirtschaftlichen Outputs je Jahresarbeitseinheit in den geförderten Betrieben
Ziele Priorität 3	**Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette einschließlich Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft**	
Ziele SPB 3A	**Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger:innen durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände**	
Frage 6	**In welchem Umfang haben die Interventionen im Rahmen des EPLR dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Primärerzeuger:innen durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette mittels Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände zu steigern?**	
Beurteilungskriterien	Die Wettbewerbsfähigkeit der unterstützten Primärerzeuger:innen wurde gesteigert; die Wertschöpfung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse wurde erhöht.	
Gemeinsame Ergebnisindikatoren	R4: Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die Unterstützung für die Teilnahme an Qualitätsprogrammen, lokalen Märkten, kurzen Versorgungsketten und Produzentenorganisationen erhielten	
GAP-Ziele	**Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors**	
Frage 27	**In welchem Umfang hat das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums zum Ziel der GAP beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu fördern?**	
Beurteilungskriterien	Das landwirtschaftliche Einkommen wurde gesteigert; das landwirtschaftliche Faktoreinkommen wurde erhöht; die landwirtschaftliche Produktivität wurde erhöht.	
Gemeinsame Wirkungsindikatoren	• I.1 Landwirtschaftliches Einkommen • I.2 Landwirtschaftliches Faktoreinkommen • I.3 Totale Faktorproduktivität	

Quelle: eigene Darstellung nach EU-COM (2018b) mit Ergänzungen

In der Wirkungsanalyse sind Maßnahmen mit mindestens einer auf das Themenfeld bezogenen Zielsetzung zu berücksichtigen. Darüber hinaus werden auch Maßnahmen ohne Zielsetzung, aber mit positiven oder negativen Wirkungen berücksichtigt. Unter Wirkungen werden alle mittel- bis langfristigen Veränderungen gefasst, die als Folge der Intervention entstanden sind.

1.2 Aufbau des Berichtes

Kapitel 2 beleuchtet die Relevanz der ELER-Förderung für den Zielbereich Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und ordnet diese vor dem Hintergrund weiterer Instrumente zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ein. Kapitel 3 stellt die für diesen Zielbereich relevanten Maßnahmen dar, die in der Wirkungsanalyse berücksichtigt werden. Die verwendeten Daten und Methoden für die Analyse der Wirkungen und der Kosten-Wirksamkeit sind in Kapitel 4 dargestellt.

In Kapitel 5 werden die Wirkungen des Programms PFEIL anhand der einzelnen Indikatoren ermittelt. Auf dieser Basis werden die Wirksamkeit des EPLR im Hinblick auf die gesetzten Ziele bewertet und die Bewertungsfragen beantwortet. Kapitel 6 wirft einen Blick auf die Kosten-Wirksamkeit der Förderung mit einem besonderen Fokus auf die Implementation. Kapitel 7 kondensiert die empirischen Befunde zur Relevanz, Wirkung, Wirksamkeit und Kosten-Wirksamkeit und endet mit Empfehlungen für die Ausgestaltung einer zukünftigen Förderpolitik.

2 Relevanz der Förderung

Die Relevanz der Förderung wird anhand der Kriterien Handlungsbedarf im Programmgebiet, Eignung des ELER zur Problemlösung und dem Kontext der ELER-Förderung beurteilt. Die Begriffe sind in Tabelle 1 erläutert.

Tabelle 1: Kriterien zur Beurteilung der Relevanz der Förderung

Kriterien	Erläuternde Frage
Handlungsbedarf	Gibt es ein Ziel oder ein zu adressierendes Problem im Programmgebiet? Gibt es bestehende Einflussfaktoren oder Treiber, die die Problemlage bzw. den Handlungsbedarf beeinflussen?
Eignung des ELER	Sind die Instrumente des ELER geeignet, einen Beitrag zur Problemlösung bzw. Zielerreichung zu leisten?
Kontext der Förderung	Wie sind die Bedeutung des Programms bzw. seine Wirkungen im Vergleich zu anderen politischen Instrumenten mit gleicher Zielausrichtung einzuschätzen?

Quelle: eigene Darstellung

Maßgeblich für die Bewertung der Relevanz ist der Handlungsbedarf im Programmgebiet. Weicht der Handlungsbedarf im Programmgebiet von dem auf EU-Ebene ab, so wird dies entsprechend eingeordnet. Auch weitere Einflussfaktoren und Treiber, die einen Einfluss auf die Problemlage bzw. die Zielerreichung haben, werden hier betrachtet. Die Eignung des ELER zur Problemlösung beurteilt, inwieweit das Interventionsfeld der ELER-Verordnung (ELER-VO), zum Beispiel hinsichtlich Instrumente, Ansatzpunkte, Abgrenzung förderfähiger Gebiete oder Begünstigter, geeignet ist, einen Beitrag zur Problemlösung zu leisten. Dabei ist es unerheblich, ob es neben dem ELER noch andere Instrumente zur Zielerreichung gibt. Es geht um das theoretische Potenzial des ELER, landesspezifische Problemlagen zu adressieren. Der Kontext der Förderung soll die Bedeutung des Programms im Verhältnis zu alternativen, bestehenden oder möglichen Instrumenten zur Problemlösung bzw. Zielerreichung aufzeigen. Alternative Instrumente können andere Förderprogramme, rechtliche Standards, Gebühren oder marktwirtschaftliche Instrumente sein.

2.1 Aktualisierte Ausgangslage

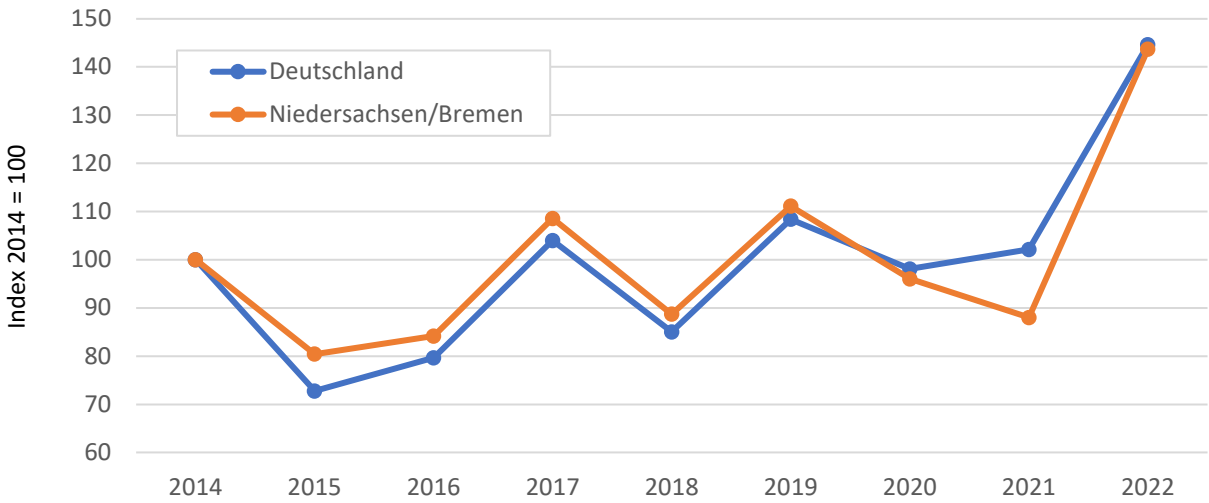
Bei der Wettbewerbsfähigkeit handelt es sich um ein relatives Konzept, bei dem Betriebe oder Sektoren innerhalb einer Volkswirtschaft oder auf internationalen Märkten verglichen werden. Auf der Betriebsebene lässt sich Wettbewerbsfähigkeit als Fähigkeit von Unternehmen, sich unter Wettbewerbsbedingungen auf regionalen und überregionalen Märkten zu behaupten und gleichzeitig einen Gewinn zu erzielen, definieren (Schüle, 1999). In ähnlicher Weise definieren Latruffe (2010) und die OECD (2011) die Wettbewerbsfähigkeit eines Betriebes oder Sektors als die Fähigkeit, Produkte zu verkaufen, die die Nachfrage bedienen, und gleichzeitig einen Gewinn zu erzielen bzw. langfristig Erfolg zu haben (Schwarz, 2016).

Zur Beschreibung der Ausgangslage in Bezug auf Wettbewerbsfähigkeit nennt die EU-Kommission (EU-COM, 2018a) die folgenden Kontextindikatoren, die auch gleichzeitig als Wirkungsindikatoren dienen: C24 „Landwirtschaftliches Einkommen“, C25 „Landwirtschaftliches Faktoreinkommen“ sowie C26 „Totale Faktorproduktivität“. Alle diese Indikatoren liegen bei Eurostat jedoch nur auf Ebene der Mitgliedstaaten vor, sodass sie für eine Beschreibung der Ausgangslage und eine Einschätzung des Handlungsbedarfs im Programmgebiet nicht geeignet sind. Aus diesem Grund wird in diesem Bericht zur Beschreibung der Ausgangslage die Bruttowertschöpfung in jeweiligen Preisen, die auch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Bundesländer ausgewiesen wird, genutzt. Sie wird berechnet durch Abzug der Vorleistungen (also ohne Abschreibung) vom Produktionswert. Zur Ermittlung des Produktionswertes werden die jeweiligen Preise zugrunde gelegt, wodurch Preiseffekte voll auf die Bruttowertschöpfung durchschlagen.

Die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft in Niedersachsen/Bremen nahm seit 2014 in Wellen stark zu (siehe Abbildung 2). Nach 2014 wirkten unter anderem niedrige Milchpreise sowie rückläufige Erzeugerpreise im

Ackerbau negativ auf die sektorale Bruttowertschöpfung. Erst nach 2016 kam es zu einer deutlichen Erhöhung, die jedoch durch die Coronakrise beendet wurde. So ging der Indexwert der Bruttowertschöpfung von 111 im Jahr 2019 auf 96 im Jahr 2020 und auf 88 im Jahr 2021 zurück. Allerdings waren die Auswirkungen der Krise stark vom Betriebszweig abhängig. Wichtige Einflussfaktoren waren der Einsatz von Fremdarbeitskräften und die jeweilige Marktsituation. Im Jahr 2022 kam es dann durch den russischen Angriff auf die Ukraine und den daraus resultierenden Preisanstiegen für viele Agrarprodukte zu einem sehr starken Anstieg der Bruttowertschöpfung von 88 auf 134 Indexpunkte. Im Vergleich zum Programmgebiet stieg die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft im Bundesgebiet seit 2014 in etwa gleich stark an und auch die jährlichen Schwankungen weisen mit Ausnahme des starken Rückgangs im Jahr 2022 in Niedersachsen/Bremen einen synchronen Verlauf auf.

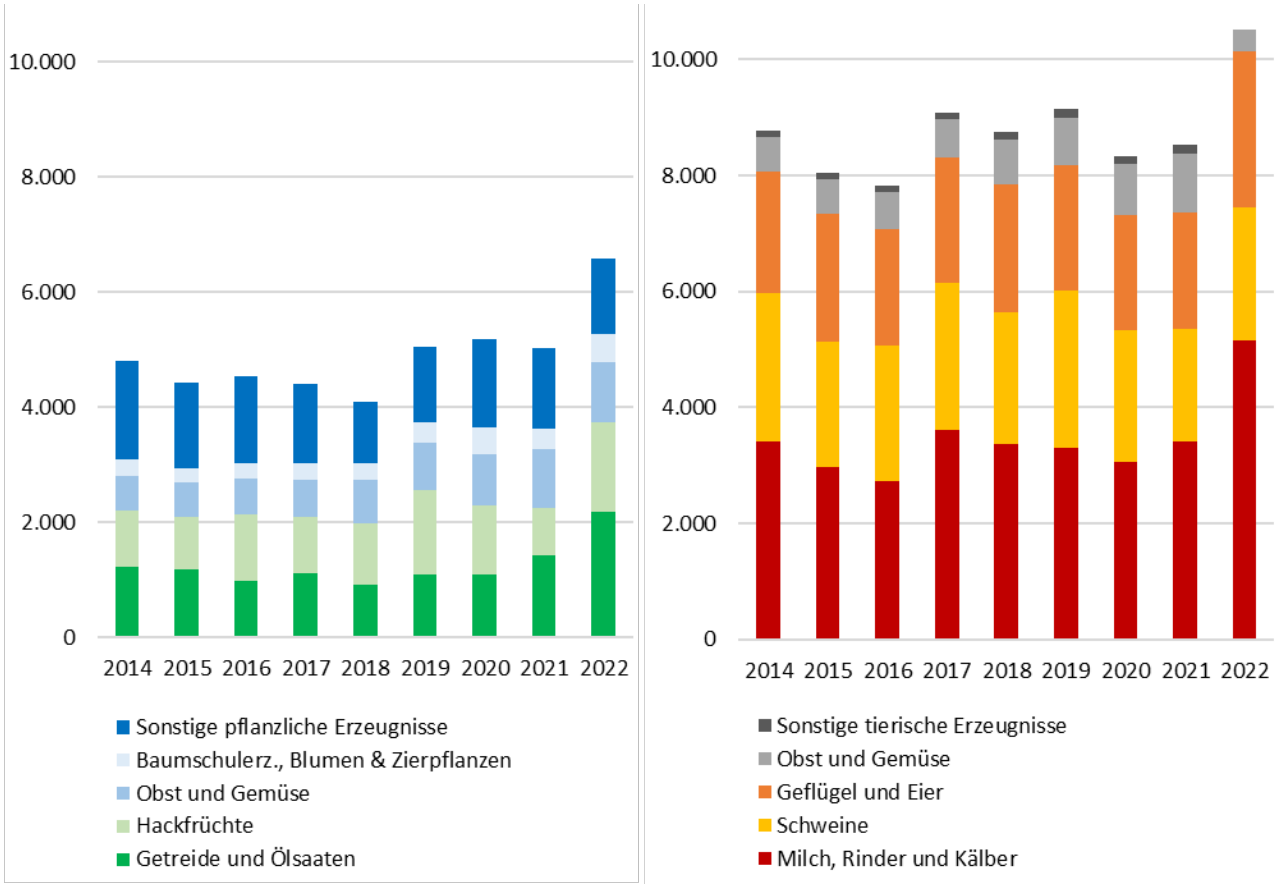
Abbildung 2: Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft in Niedersachsen/Bremen und Deutschland in jeweiligen Preisen



Quelle: AK VGR (2025)

In Niedersachsen liegt der Schwerpunkt der landwirtschaftlichen Produktion auf der Tierhaltung. In der Ausgangssituation im Jahr 2014 trug die pflanzliche Erzeugung mit 4,8 Mrd. Euro zum gesamten Produktionswert von 13,6 Mrd. Euro bei (siehe Abbildung 3). Der Anteil der Tierproduktion am gesamten Produktionswert betrug demnach fast zwei Drittel (8,2 Mrd. Euro). Dieses Verhältnis von pflanzlicher und tierischer Erzeugung hat sich im Zeitraum 2014 bis 2022 trotz großer jährlicher Schwankungen aufgrund von Preis- und Mengenvariationen nur wenig verändert. In Bremen liegt der Schwerpunkt aufgrund des hohen Anteils an Grünland in der Milchwirtschaft mit einem im bundesweiten Vergleich weit überdurchschnittlichen Anteil an ökologischem Landbau (37 % der LF).

Abbildung 3: Produktionswert ausgewählter landwirtschaftlicher Produkte in Niedersachsen (Mio. Euro, in jeweiligen Preisen)



Quelle: Stat. Ämter des Bundes und der Länder (2025), Regionale Gesamtrechnung
https://www.statistikportal.de/de/lgr/ergebnisse/produktionswert-bruttowertschoepfung-der-landwirtschaft#alle-ergebnisse

2.2 Handlungsbedarf

Insgesamt besitzt der Agrarsektor in Niedersachsen/Bremen im bundesdeutschen Vergleich, gemessen an der Entwicklung der sektoralen Bruttowertschöpfung[3], eine hohe Wettbewerbsfähigkeit. Dies ist allerdings vor dem Hintergrund einzuordnen, dass der Anteil der Bruttowertschöpfung aus Land- und Forstwirtschaft sowie der Fischerei an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung in Niedersachsen zwar deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt (0,7 %) liegt, aber mit 1,7 % dennoch eher marginal ist (ML, 2021). In Bremen ist der Anteil der Landwirtschaft an der gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung nochmals deutlich geringer und betrug seit 2014 nur vereinzelt über 0,1 %.[4]

Die Notwendigkeit einer Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in einem ohnehin sehr wettbewerbsfähigen Sektor ist zunächst nicht ersichtlich, wenngleich in Teilräumen (Regionen, Produktionsbereichen etc.) Defizite bestehen können. Das hohe Produktivitätsniveau der Betriebe und die dazu entwickelten Produktions- und Tierhaltungsverfahren führen jedoch zunehmend zu Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung und zu einer Gefahr für schützenswerte Güter (v. a. Umwelt und Natur). Als Reaktion darauf gibt es bereits regulatorische Eingriffe (insbesondere die Verschärfung des Fachrechts), und es ist zu erwarten, dass weitere Reglementierungen

[3] Für Niedersachsen gilt dies auch für den Unternehmensgewinn und das Arbeitseinkommen (Gewinn plus Personalaufwand je Arbeitskraft auf Basis der Ergebnisse des BMEL-Testbetriebsnetzes). Für Bremen liegen dazu keine Zahlen vor.

[4] https://www.statistik-bremen.de/bremendat/abfrage_resultat.cfm?tabelle=82000-02-01&titelname=Bremen%20Infosystem&netscape=ja

bevorstehen. Dies könnte mittelfristig die bestehende sektorale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Da jedoch der als notwendig erachtete Transformationsprozess der Landwirtschaft im Programmgebiet unterstützt und beschleunigt werden soll, wurde in PFEIL der Schutz der öffentlichen Güter und der Aspekt Tierwohl stärker in den Fokus der Förderung gerückt als in den vorangegangenen Förderperioden (ML, 2015).

2.3 Eignung der ELER-Verordnung zur Problemlösung

Die ELER-VO ist auf europäischer Ebene ein Förderrahmen, der zahlreiche Möglichkeiten beinhaltet, um die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu stärken bzw. zu erhalten. Bereits im erweiterten Durchführungsbericht 2017 (ML, 2017a) wurde festgestellt, dass PFEIL damit einen breiten und weitgehend auch konsistenten Rahmen für die Verbesserung bzw. Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bereitstellt, der an den bestehenden Problemfeldern ansetzt und die Bereitstellung öffentlicher Güter im Vergleich zur Vorperiode stärker in den Vordergrund rückt.

2.4 Kontext der Förderung

Neben dem ELER gibt es auf Bundesebene eine Reihe von weiteren Förderprogrammen, die die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen sollen. Diese werden in diesem Kapitel kurz vorgestellt und ihre Bedeutung dargestellt.

Im Rahmen der 1. Säule der GAP erhalten die Landwirt:innen flächengebundene Direktzahlungen, die vom Volumen der bereitgestellten Mittel wesentlich höher liegen als die im Rahmen des ELER dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit zugeordneten Mittel. Deutschland standen nach der Umschichtung im Durchschnitt des Zeitraums 2015–2019 für die Direktzahlungen Mittel in Höhe von jährlich rund 4,85 Mrd. Euro zur Verfügung (BMEL, 2015), wohingegen dem ELER für den gesamten Förderzeitraum 2014–2020 insgesamt nur 8,3 Milliarden Euro EU-Mittel zur Verfügung standen.

Während der Förderperiode gab bzw. gibt es zudem Programme des Bundes, die auch Investitionen in materielle Güter gefördert haben. Zum einen wurden mit dem Investitionsprogramm Landwirtschaft gezielt Investitionen in moderne Technologien für mehr Klima-, Natur- und Umweltschutz unterstützt. Im Rahmen dieses Programms, das von 2021 bis Ende 2024 lief, wurde ein Zuschussvolumen von 514 Mio. Euro an über 14.500 Zuwendungsempfänger:innen (ZWE) gewährt.[5]

Darüber hinaus werden durch die Landwirtschaftliche Rentenbank zinsverbilligte Programmkredite vergeben. Im Jahr 2020 wurden insgesamt 6 Mrd. Euro an Programmkrediten neu vergeben, wovon 2,1 Mrd. Euro in die Fördersparte Landwirtschaft flossen (Landwirtschaftliche Rentenbank, 2020).

Abgesehen von Förderprogrammen haben auch ordnungsrechtliche Vorgaben einen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang Änderungen im Düngerecht sowie das Ende der Milchquote. Zum 1. April 2015 lief die Garantiemengenregelung aus und Milcherzeuger:innen können unabhängig von einer Quote Milch erzeugen und anliefern. Dadurch erhielten die Produzent:innen Entscheidungsfreiheit über die Produktionsmenge und es wird der Export von Milch und Milchprodukten ermöglicht. Dies wirkt positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, verschärft aber den Strukturwandel in der Landwirtschaft.

Die am 1. Mai 2020 in Kraft getretene Düngeverordnung (DüV) ist im Vergleich zur Vorgängerin wesentlich restriktiver im Hinblick auf Aufbringungsbeschränkungen, Sperrzeiten und Obergrenzen für organische Düngemittel. Auch im Bereich des Pflanzenschutzes gibt es ordnungsrechtliche Vorgaben zum Beispiel hinsichtlich des Einsatzes von Glyphosat, zu Wirkstoffverlusten und Indikationsbeschränkungen. Im Gegensatz zu Förderprogrammen sind ordnungsrechtliche Verschärfungen immer mit einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit verbunden, da die Einhaltung verbindlich ist und keine Kompensation erfolgt.

[5] https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/klimaschutz/investitionsprogramm-landwirtschaft.html

2.5 Fazit

Die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in Niedersachsen/Bremen ist gegenwärtig auf nationaler (und auch auf internationaler) Ebene gut. Das hohe Produktivitätsniveau der Betriebe und die dazu entwickelten Produktions- und Haltungsverfahren haben zunehmend Probleme bei der Nutzung der Umweltressourcen und beim Tierschutz verursacht, welche die weitere Entwicklung des Sektors durch Akzeptanzprobleme der Bevölkerung und ordnungsrechtliche Vorgaben in verschiedenen Bereichen beeinträchtigen. PFEIL stellt mit den angebotenen Förderinstrumenten einen breiten und weitgehend auch konsistenten Rahmen für die Verbesserung bzw. Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft bereit, der an den bestehenden Problemfeldern ansetzt und die Bereitstellung öffentlicher Güter im Vergleich zur Vorperiode stärker in den Vordergrund rückt.

Generell ist zu beachten, dass vor allem ordnungsrechtliche Einflussfaktoren für die Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit wesentlich bedeutsamer sein dürften als die PFEIL-Maßnahmen, die lediglich partiell zur Abfederung der Anpassungserfordernisse beitragen können.

3 Relevante Maßnahmen und Umsetzung

3.1 Relevante Maßnahmen

PFEIL bietet ein breites Spektrum von Maßnahmen an, die einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft leisten können. Die Festlegung, welche Maßnahmen zu welchen Zielen des Programms beitragen, erfolgte auf Ebene der Schwerpunktbereiche. Tabelle 2 zeigt, welche Maßnahmen den Zielen der Schwerpunktbereiche 2A und 3A prioritär zugeordnet wurden. Bei der Flurbereinigung ist zu beachten, dass im Rahmen dieser Maßnahme nur der Wegebau mit EU-Mitteln kofinanziert wurde und somit im Vordergrund der Wirkungsanalyse steht. Da beide Bereiche insgesamt zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Agrarsektor führen und so zu den Zielen der GAP beitragen sollen, werden für diesen Bericht die Ziele dieser beiden Schwerpunktbereiche unter dem Begriff Wettbewerbsfähigkeit zusammengefasst.

Durch das Zusammenwirken von überbetrieblichen und einzelbetrieblichen investiven sowie Humankapital bildenden Fördermaßnahmen soll die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft gesteigert werden. Durch diese Kombination sollen Synergieeffekte entstehen, indem z. B. Bildungs- und Beratungsmaßnahmen (TM1.1 bzw. 2.1) in Investitionen münden oder diese flankieren sowie im Rahmen der EIP Agri (TM16.1) bestimmte Probleme (z. B. im Tier- und Umweltschutz) in Pilotvorhaben gelöst und die Innovationsverbreitung gefördert werden. Zudem wird der Handlungsbedarf im Bereich Tierwohl durch die Fördermaßnahme Zahlungen für den Tierschutz (M14) in den Produktionsbereichen Legehennen und Mastschweine sowie Sauenhaltung und Ferkelaufzucht adressiert. Die Wirkungen auf das Tierwohl sind im entsprechenden Themenfeldbericht (Bergschmidt et al., 2026) dokumentiert.

Darüber hinaus werden auch Maßnahmen ohne relevante Zielsetzung, aber mit positiven oder negativen Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, in der Wirkungsanalyse berücksichtigt (siehe Tabelle 2). Zu nennen sind hier insbesondere die Maßnahmen, die in erster Linie auf ökologische oder klimarelevante Ziele ausgerichtet sind, aber aus Sicht der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit aufgrund von Produktionseinschränkungen oder -auflagen negativ wirken können.

Tabelle 2: Relevante Maßnahmen

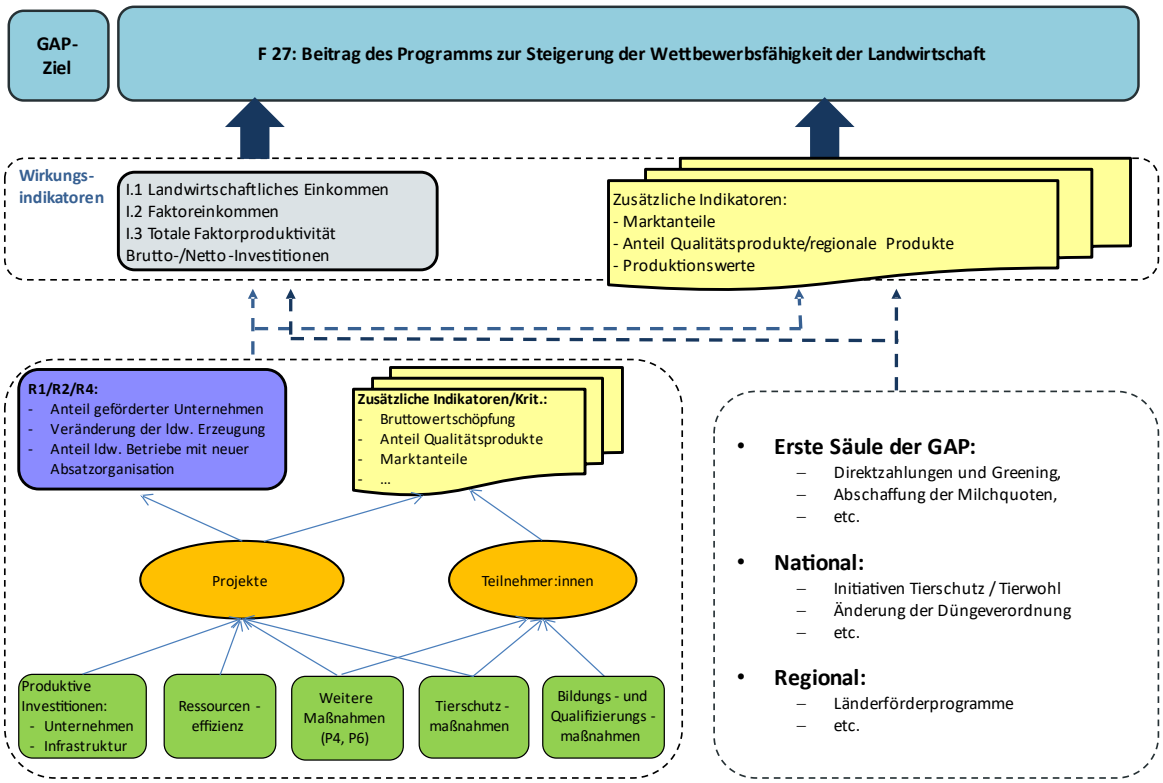
Code	Kurzname	Titel	Ziel
Maßnahmen mit programmiertem Ziel Wettbewerbsfähigkeit			
1.1	BMQ	Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung	P
2.1	EB	Einzelbetriebliche Beratung	P
4.1	AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm	P
4.3	FB/WB	Flurbereinigung und ländlicher Wegebau	P
14.1	Tierschutz	Tierschutzzahlungen	P
16.1	EIP Agri	Europäische Innovationspartnerschaften „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“	P
Maßnahmen ohne programmiertes Ziel Wettbewerbsfähigkeit			
4.2	V&V	Verarbeitung und Vermarktung	o
10.1	AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen	o
11.1/2	ÖKO	Einführung und Beibehaltung des ökologischen Landbaus	o
13.2	AGZ	Ausgleichszulage	o

P = prioritäres Ziel; o = ohne programmiertes Ziel, im Feinkonzept vereinbarte Untersuchung bei erwarteten Wirkungen

Quelle: Bathke et al. (2024)

Wie in Kapitel 2.4 beschrieben, wird die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors außer von diesen Förderbereichen auch noch von vielfältigen anderen Faktoren beeinflusst. Dies ist schematisch in Abbildung 4 dargestellt. Die Herausforderung für die Evaluation besteht nun darin, den Einfluss anderer Faktoren zu eliminieren, um so den Effekt der Fördermaßnahme zu bestimmen. Die im Zusammenhang mit der Förderung entstandenen Veränderungen und Wirkungen werden durch die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren des CMEF sowie durch zusätzliche Indikatoren gemessen (siehe Kapitel 4).

Abbildung 4: Wirkungslogik des Programms zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft



Quelle: Bathke et al. (2024)

3.2 Umsetzung

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die indikativen Ziele gemäß PFEIL Programmversion 9.1 (2022) und zum Umsetzungsstand der für das Themenfeld Wettbewerbsfähigkeit als relevant eingestuften Maßnahmen. Insgesamt waren 465,2 Mio. Euro für Maßnahmen mit programmiertem Ziel für dieses Themenfeld vorgesehen. Mit 62 % der geplanten Mittel entfiel der mit Abstand größte Anteil auf die Flurbereinigung und den ländlichen Wegebau (beide TM4.3). 20 % der geplanten Ausgaben sollten für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM4.1) verausgabt werden. Am wenigsten Mittel entfielen auf die Bildungs- und Beratungsmaßnahmen (1,1 % bzw. 1,8 % der öffentlichen Mittel (TM1.1 und 2.1)). Bis zum Ende des Jahres 2024 wurden insgesamt 361,2 Mio. Euro (74,3 % der eingeplanten Mittel) verausgabt. Dies entspricht einem Anteil von 13,2 % an den Gesamtausgaben von PFEIL. Bei der Agrarinvestitionsförderung wurden die Mittel aufgrund der hohen Nachfrage im Laufe der Förderperiode im Rahmen von Änderungsanträgen aufgestockt und dann voll verausgabt. Den niedrigsten Umsetzungsstand mit 63,7 % erreicht die Teilmaßnahme EIP Agri (TM16.1), obwohl sie mit 49 bewilligten Gruppen sehr gut nachgefragt wurde. Allerdings waren die bewilligten Mittel je Gruppe wesentlich niedriger als geplant.

Für die übrigen Maßnahmen mit Relevanz für die Wettbewerbsfähigkeit, aber ohne programmiertes Ziel, wurden 747,7 Mio. Euro verausgabt. Mit einem Anteil von 57,2 % sind dabei die Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen am bedeutendsten, gefolgt von der Förderung des ökologischen Landbaus mit einem Anteil von 30,3 %. Die Maßnahme Ausgleichszulage (TM13.2) wurde nur 2016, 2017 und 2024 angeboten und wird daher bei der Bewertung nicht berücksichtigt.

Tabelle 3: Zielgrößen und Umsetzungsstand nach relevanten Maßnahmen

Code	Kurzname	geplanter finanzieller Input[1]	Umsetzungsstand 2014 - 2024[2]			
			finanzieller Output			physischer Output
		Mio. Euro [1]	*Mio. Euro* [2]	*Anteil in %* [3]	*Anteil in %* [4]	
Maßnahmen mit programmiertem Ziel Wettbewerbsfähigkeit						
1.1	BMQ	5,0	3,5	69,6	1,0	6.247 Teilnehmer:innen
2.1	EB	8,6	8,5	99,2	2,4	9.424 Betriebe
4.1	AFP	94,2	91,8	97,4	25,4	622 Betriebe
4.3	FB/WB	289,9	200,4	69,1	55,5	875 Vorhaben
14.1	Tierschutz	39,4	39,1	99,3	10,8	2.065 Betriebe[3]
16.1	EIP Agri	28,1	17,9	63,7	5,0	49 Vorhaben
Summe bzw. Anteil (%)		**465,2**	**361,2**	**77,6**	**100,0**	
Maßnahmen ohne programmiertes Ziel Wettbewerbsfähigkeit						
4.2	V&V	47,9	43,1	90,1	5,8	79 Vorhaben
10.1	AUKM	530,7	428,0	80,6	57,2	172.570 ha[3]
11.1/2	ÖKO	256,3	226,2	88,3	30,3	123.500 ha[3]
13.2	AGZ	50,2	50,3	100,1	6,7	422.500 ha[3]
Summe bzw. Anteil (%)		**885,2**	**747,7**	**84,5**	**100,0**	

[1]) Stand Programmversion 9.1 (2022)
[2]) Stand 31.12.2024 (Durchführungsbericht für 2024)
[3]) Wert zeigt den Höchststand.
[3]: Anteil der getätigten Ausgaben für eine Maßnahme [2] am geplanten Input [1]
[4]: Anteil der getätigten Ausgaben für eine Maßnahme [2] an den Gesamtausgaben (Summe von [2])

Quelle: eigene Zusammenstellung aus ML (2022) und ML (2025b)

4 Daten und Methoden

Die Analyse und somit auch die eingesetzten Daten und Methoden folgen den Vorschlägen des Helpdesk (ENRD (2018), EU-COM, DG AGRI (2021)), die sich wie folgt charakterisieren lassen:

- Die Analyse erfolgt auf Mikroebene (Betriebsebene).
- Die Gruppe der geförderten Betriebe wird mit einer Kontrollgruppe verglichen.
- Der Vergleich der Gruppen erfolgt sowohl vor als auch nach der Teilnahme an der Maßnahme.

Zur Bewertung der Wirkungen im Themenfeld Wettbewerbsfähigkeit sind die folgenden Indikatoren vorgegeben (EU-KOM (2018) und EU-COM, DG AGRI (2017)):

- R2 Landwirtschaftlicher Output pro Arbeitskraft (*agricultural output per annual work unit*)
- I.01 Landwirtschaftliches Einkommen pro Familienarbeitskraft (*agricultural entrepreneurial income per unpaid annual work unit*);
- I.02 Landwirtschaftliches Faktoreinkommen pro Arbeitskraft (*agricultural factor income per annual work unit*);
- I.03 Totale Faktorproduktivität (*total factor productivity*).

Der Indikator I.01 Landwirtschaftliches Einkommen resultiert bei Einzelunternehmen und Personengesellschaften aus dem Unternehmensgewinn, der zur Entlohnung der familieneigenen, nicht-entlohnten Produktionsfaktoren genutzt werden kann. Der Indikator I.02 dagegen misst das Einkommen, welches zur Entlohnung aller eingesetzten Produktionsfaktoren unabhängig vom Eigentumsstatus genutzt werden kann. Die totale Faktorproduktivität vergleicht die produzierte Menge mit allen eingesetzten Produktionsmitteln und ermittelt, inwieweit Produktionssteigerungen durch einen höheren Einsatz von Produktionsmitteln hervorgerufen werden. Kann die Steigerung in der Produktion nicht vollständig durch einen höheren Faktoreinsatz erklärt werden, liegen andere Faktoren wie Skalenerträge oder neue, effizientere Technologien vor. Dieser Indikator lässt sich auf Mikroebene nicht bestimmen, und er ist daher für die vorgeschlagenen Methoden nicht geeignet. Zusätzlich zu diesen Indikatoren werden, wie im Feinkonzept vorgeschlagen (Bathke et al., 2024), auch die Indikatoren Bruttowertschöpfung (BWS) und Bruttowertschöpfung pro Arbeitskraft betrachtet.

Der Ansatz des Helpdesk lässt sich aufgrund der hohen Ansprüche an die verfügbaren Daten nur für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM4.1) umsetzen. Bei den Maßnahmen Flurbereinigung und Ländlicher Wegebau (beide TM4.3) liegen keine Daten auf Betriebsebene vor. Die betriebswirtschaftlichen Effekte wurden daher durch die Auswertung der Monitoring-Daten, Auszügen aus der ZILE-Datenbank und vertiefenden Fallstudien abgeschätzt. Bei den Bildungsmaßnahmen (TM1.1), der Einzelbetrieblichen Beratung (TM2.1) und der EIP Agri (TM16.1) liegen keine betriebswirtschaftlichen Informationen über die teilnehmenden Betriebe vor, sodass die Bewertung auf einer qualitativen Einschätzung basiert. Auch bei den Maßnahmen ohne programmiertes Ziel bezüglich Wettbewerbsfähigkeit lässt sich der vorgeschlagene Ansatz aufgrund fehlender betriebswirtschaftlicher Daten nicht umsetzen, und so basiert die Bewertung auch bei diesen Maßnahmen auf einer qualitativen Einschätzung.

4.1 Quantitative Wirkungsmessung für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM4.1)

Eine quantitative Wirkungsmessung konnte aufgrund von Datenrestriktionen nur für das AFP (TM4.1) durchgeführt werden. Die betriebswirtschaftlichen Daten der geförderten Betriebe stammen aus den Investitionskonzepten sowie den Jahresabschlüssen, die von den ZWE nach Fertigstellung der Investition bereitgestellt werden mussten (Buchführungsauflage). Für die geförderten Betriebe liegen somit Daten für das Bewilligungsjahr, für bis zu drei vorhergehende Jahre und für die Jahre 2 und 3 nach der Bewilligung vor. Laut Bewilligungsdaten wurden im Zeitraum 2014 bis 2020 520 Anträge auf Förderung mit ELER-Mitteln bewilligt. Von

diesen konnten in 390 Fällen die Investitionskonzepte mit Buchführungsdaten verknüpft werden. Die Daten für die Betriebe in der Kontrollgruppe stammen aus dem Testbetriebsnetz und bilden die Jahre 2011 bis 2023 ab.

Im Gegensatz zu den Daten aus dem Testbetriebsnetz, die schon bereinigt vorlagen, mussten die Daten der ZWE noch aufwendig aufbereitet werden. Insbesondere durch Buchabschlüsse der Auflagenbuchführung, die abgesehen von der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung unvollständig ausgefüllt waren, fehlten Angaben zu den Arbeitskräften nach der bewilligten Förderung. Dadurch sank die Anzahl an Beobachtungen um ein Drittel von 390 auf 269 ZWE. Um zu verhindern, dass geförderte Betriebe auch in den Testbetriebsnetzdaten enthalten sind, wurden alle Betriebe, die im Geschäfts- und Vorjahr investiv gefördert wurden, aus der Kontrollgruppe entfernt.

Um einen kausalen Zusammenhang zwischen der Förderung und einer Änderung in den Indikatoren herzustellen, schlägt das Helpdesk die Kombination von Propensity-Score-Matching und dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz vor. Mit den uns zur Verfügung stehenden Daten wird der methodische Ansatz wie folgt umgesetzt und modifiziert: Zunächst wird jedem ZWE ein ähnlicher Betrieb aus dem Testbetriebsnetz anhand von Kontrollvariablen zugewiesen. In einem zweiten Schritt wird die Differenz in den Indikatoren in der Gruppe der ZWE im Jahr 2013 und im Jahr 2022 berechnet. Dies geschieht dann ebenso für die Gruppe der ihnen zugeordneten Kontrollbetriebe. Die Differenz dieser Differenzen beschreibt dann den durchschnittlichen kausalen Effekt auf die Gruppe der ZWE (*average treatment effect on the treated* (ATT)). Allerdings führen die Betriebe die Investition zu unterschiedlichen Zeitpunkten durch. Es gibt also Betriebe, die bereits seit Jahren die Investition nutzen, wohingegen andere sie gerade fertiggestellt haben. Um dies abzubilden, wird für diese Analyse der Ansatz erweitert und eine Panel-Ereignisstudie durchgeführt (Clarke und Tapia-Schythe, 2021). Dabei wird der Effekt nicht zwischen zwei Jahren berechnet, sondern als Abstand vom Jahr vor der Investition (Jahr -1), dem sogenannten Basisjahr. Das Jahr 0 bezieht sich dann auf den Effekt im Bewilligungsjahr relativ zum Basisjahr, das Jahr 1 auf das Jahr nach der Bewilligung in Bezug zum Basisjahr und so weiter. Aufgrund der vorhandenen Daten können wir die Effekte nur für die Jahre 2 und 3 nach der Investition berechnen.[6] Da die Modellierung für alle Jahre Daten benötigt, wurden für das Jahr 1 die Daten des vorherigen Jahres (für das Jahr 0) dupliziert bzw. identisch verwendet; dieses Jahr darf daher nicht interpretiert werden.

Außerdem ermöglicht dieser Ansatz, bei entsprechender Datenverfügbarkeit auch den Unterschied zwischen den beiden Gruppen im weiteren Verlauf vor dem Basisjahr abzubilden. Wenn signifikante Unterschiede vor der Förderung bestehen, d. h., dass unterschiedliche Entwicklungsdynamiken bestanden, gibt dies einen Hinweis darauf, dass die Annahme eines parallelen Trends verletzt sein könnte. In diesem Fall könnte der geschätzte Effekt nach der Förderung verzerrt sein und er sollte daher mit Vorsicht interpretiert werden. Geschätzt wird der Effekt mithilfe eines Paneldatenmodells mit zwei festen Effekten (*two-way fixed effects model*).

Dieser Ansatz erlaubt außerdem die Einbeziehung weiterer Variablen, um für Unterschiede zwischen der Gruppe der teilnehmenden Betriebe und der Kontrollgruppe zu kontrollieren. Diese Variablen sind die Produktionsrichtung, die NUTS-2-Region (entspricht den früheren Regierungsbezirken), die Ertragsmesszahl, die Unternehmensform, der Vergleichswert sowie die LF.

Der geschätzte Effekt ist die durchschnittliche Wirkung der Maßnahme auf den geförderten Betrieben. Allerdings muss der geschätzte Effekt noch um Mitnahmeeffekte korrigiert werden, um den Nettoeffekt der Förderung zu erhalten. Mitnahmen entstehen, wenn ZWE die Investition ohne Förderung nicht wesentlich anders durchgeführt hätten. Details zur Messung von Mitnahme finden sich in Forstner et al. (2020). Der Nettoeffekt wird ermittelt, indem von der geschätzten Bruttowirkung der Anteil vollständiger Mitnahmen abgezogen wird.

Der Gesamtnettoeffekt der Förderung auf die BWS ist dann der durchschnittliche Nettoeffekt auf Betriebsebene multipliziert mit der Anzahl der geförderten Investitionsvorhaben. Für die übrigen Indikatoren ist die Berechnung eines Gesamteffektes nicht möglich, da es sich um Arbeitsproduktivitäten handelt, die nicht aggregiert werden können.

---

[6] Dies bedeutet beispielsweise für das Bewilligungsjahr 2014, dass sich das Jahr 2 auf das Wirtschaftsjahr 2015/2016 bezieht und das Jahr 3 auf das Wirtschaftsjahr 2016/2017.

Da sich die Bewertung der Effekte nach EU-Vorgaben nur auf diese sehr wenigen Indikatoren stützt und diese auch nur einen kleinen Teil der Effekte abbilden können, wurden im Rahmen der Bewertung des AFP noch zwei Befragungen der ZWE durchgeführt. Die Einschätzungen der ZWE fließen in die Bewertung der Maßnahme ein und ergänzen die EU-Indikatoren.

Die erste Befragung von ZWE führte das Thünen-Institut für Betriebswirtschaft bereits Anfang 2018 durch. Sie umfasste die ZWE der Bewilligungsjahre 2014 bis 2016 (Forstner et al., 2020). Aufgrund der Verlängerung der Förderperiode bis 2022 wurde es nötig, im Jahr 2024 die im Zeitraum 2017 bis 2022 bewilligten Fälle zu befragen, um die Bewertung der Maßnahme auf eine breitere Datengrundlage zu stellen. Ausgewählte Ergebnisse der Befragung sind in Schwarze et al. (2025) dargestellt.

Um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicherzustellen, wurde größtenteils der gleiche Fragebogen in den Befragungen genutzt. Lediglich der Abschnitt zu den Tierhaltungsverfahren wurde bei der zweiten Befragung komplett überarbeitet, um die vom European Welfare Quality Project entwickelten Bewertungsmaßstäbe abbilden zu können (The Welfare Quality Consortium, 2009). In den Fragebogen wurde außerdem ein neuer Fragenkomplex zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren aufgenommen. Aufgrund der Erfahrungen aus der ersten Befragung wurde die Nachfolgebefragung online mittels LimeSurvey durchgeführt. In der ersten Befragung wurden 185 ZWE angeschrieben, von denen 154 ZWE den Fragebogen ausgefüllt zurückschickten. An der Onlinebefragung nahmen von den 434 per E-Mail eingeladenen ZWE 372 teil. Nähere Angaben zur Methode finden sich in Forstner et al. (2020) und Schwarze et al. (2025).

4.2 Studien zur Flurbereinigung und zum Wegebau (TM4.3)

Für die Flurbereinigung und den ländlichen Wegebau (beide TM4.3) liegen maßnahmenbezogene Evaluationen vor (Bathke, 2024, 2025). Diese stützen sich im Wesentlichen auf die Auswertung der Monitoring-Daten, Auszügen aus der ZILE-Datenbank und vertiefenden Fallstudien.

Des Weiteren wurde die vorliegende Auswertung der Kosten-Wirkungsanalyse (Bathke, 2020; Arendt, 2018) für eine Stichprobe von Verfahren zur Beantwortung der Bewertungsfragen herangezogen. Diese liegt für jedes in der aktuellen Förderperiode neu eingeleitete Verfahren vor und quantifiziert u. a. auch die Vorteile landwirtschaftlicher Betriebe durch Verbesserung des Wegenetzes und durch Neuordnung der Agrarflächen. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der Ex-ante-Abschätzung der Wirkungen (Soll-Zustand) und den tatsächlichen Wirkungen (Ist-Zustand).

Aufgrund der Dauer der Flurbereinigungsverfahren, die deutlich über die Dauer einer Förderperiode hinausgeht, war ein Rückgriff auf die Ergebnisse der Befragungen der Verfahrensbearbeiter:innen in der Flurbereinigungsverwaltung aus der Förderperiode 2007 bis 2013 (Bathke und Tietz, 2016) vertretbar.

Da sich auch die Fördergegenstände und die Wirkpfade der Flurbereinigung im Vergleich zur vergangenen Förderperiode nicht geändert haben, können die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013 weitgehend übertragen werden. Für die Ex-post-Bewertung der Flurbereinigung innerhalb der 7-Länder-Evaluation 2007 bis 2013 wurde eine Befragung einer größeren Stichprobe von Landwirt:innen, die an ELER-geförderten Flurbereinigungsverfahren teilgenommen hatten, durchgeführt. Die Ergebnisse der Befragung sind ausführlich in dem separaten Modulbericht dargestellt (Tietz, 2016). Eine ähnliche Befragung hatte schon 2007 zur Ex-post-Bewertung der Förderperiode PROLAND 2000 bis 2006 stattgefunden (Tietz und Bathke, 2008). Ziel der Befragungen war es, ein breites Bild über die Wirkungen von Flurbereinigung auf solche landwirtschaftlichen Betriebe zu bekommen, die flächenmäßig stark von den Verfahren betroffen sind.

4.3 Qualitative Wirkungsabschätzung

Für einige Maßnahmen war nur eine qualitative Wirkungsabschätzung möglich. Dies betraf von den Maßnahmen mit programmierten Ziel Wettbewerbsfähigkeit die Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung (TM1.1), die Einzelbetriebliche Beratung (TM2.1), Tierschutzzahlungen (M14) sowie die Teilmaßnahme EIP Agri (TM16.1). Eine qualitative Wirkungsabschätzung wurde außerdem für alle Maßnahmen ohne programmiertes Ziel Wettbewerbsfähigkeit durchgeführt.

Ausgangspunkt für die qualitative Wirkungsabschätzung waren die Ergebnisse von mehreren, projektintern durchgeführten Kohärenzworkshops der Evaluator:innen, die im ersten Quartal 2021 stattfanden. Auf diesen Workshops wurde für jedes Themenfeld eine Übersicht über die relevanten Maßnahmen erstellt und deren Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit diskutiert. Die Bewertung der Wirkungen erfolgt dabei neben einer narrativen Einschätzung anhand einer Skala, die die folgenden Ausprägungen aufweist: hohe Wirkung (3), mittlere Wirkung (2), geringe Wirkung (1), keine Wirkung (0) sowie Maßnahmen mit negativer Wirkung (-). Diese Bewertung erfolgt zunächst auf Mikroebene, d. h. auf Ebene des einzelnen Betriebes. Die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen wurden anschließend in das Verhältnis zum Basistrend gesetzt. Letzteres bedeutet, dass abgeschätzt wird, ob die Wirkung auf Mikroebene in Anbetracht der Reichweite der Maßnahmen eine Wirkung auf den Sektor entfaltet hat.

Diese Einschätzungen aus den Kohärenzworkshops wurden Ende des Jahres 2024 an die Maßnahmenzuständigen im Evaluationsteam mit der Bitte um Aktualisierung verschickt.

5 Wirkungen und Wirksamkeit

5.1 Maßnahmen mit programmierten Ziel Wettbewerbsfähigkeit

5.1.1 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (TM4.1)

Inanspruchnahme

Aufgrund der im Laufe der Förderperiode ansteigenden Nachfrage wurden bei dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm die Mittel aufgestockt und dann voll verausgabt. Laut Bewilligungsdaten wurden mit diesen Mitteln insgesamt 635 Investitionsvorhaben bewilligt, von denen laut Durchführungsbericht bis Ende 2024 622 Investitionsvorhaben abgeschlossen wurden (ML, 2024). Damit wurden 1,49 % der landwirtschaftlichen Betriebe im Programmgebiet bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt (Ergebnisindikator R1). An Zuwendungen wurden insgesamt 95,24 Mio. Euro bewilligt, was einem durchschnittlichen Zuschuss von 149.984 Euro pro Förderfall entspricht. Bis Ende 2024 konnten 91,75 Mio. Euro ausgezahlt werden (ML, 2024).

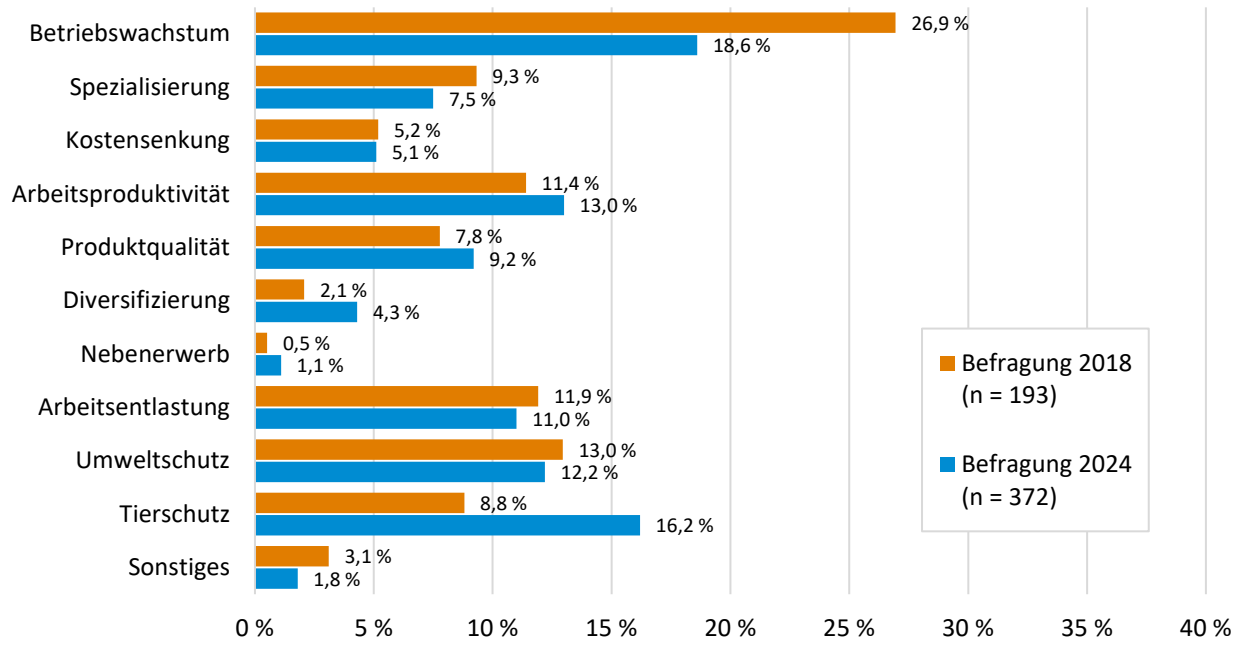
Die meisten Bewilligungen gab es bei Geflügel- und Rinderställen. Auf diese Bereiche entfielen jeweils rund 28 % der geförderten Vorhaben und 40 % (Geflügel) bzw. 35 % (Rinder) der bewilligten Zuwendungen. 225 Vorhaben (35,4 % aller Bewilligungen) waren keine Stallbauten. In diesem Bereich wurden überwiegend Maßnahmen zum Umweltschutz, wie zum Beispiel die emissionsarme Ausbringung und Lagerung von Gülle und Pflanzenschutzspritzen gefördert. Da es sich hierbei um deutlich weniger umfangreiche Vorhaben handelte, entfielen auf sie lediglich 11,0 % der bewilligten Mittel.

Wirkungen aus Sicht der ZWE

Zur Einordnung der Wirkungen aus Sicht der ZWE werden zunächst die Hauptziele, die die ZWE mit der Investition verfolgten, aus den ZWE-Befragungen dargestellt.

Das meistgenannte Hauptziel der geförderten Investition war in beiden Befragungen das Betriebswachstum (siehe Abbildung 5). Jedoch sank dessen Anteil von 26,9 % in 2018 auf 18,6 % in 2024, wohingegen das Ziel Tierwohl stark an Bedeutung gewann. Nannten in 2018 nur 8,8 % der befragten ZWE dieses Ziel, waren es in 2024 schon 16,2 % und damit war Tierwohl nach Betriebswachstum das meistgenannte Ziel. Weitere mit den Investitionen verfolgte Ziele waren die Verbesserung des Umweltschutzes, die Verringerung der Arbeitsbelastung sowie die Erhöhung der Arbeitsproduktivität.

Abbildung 5: Hauptziele der geförderten Investitionen

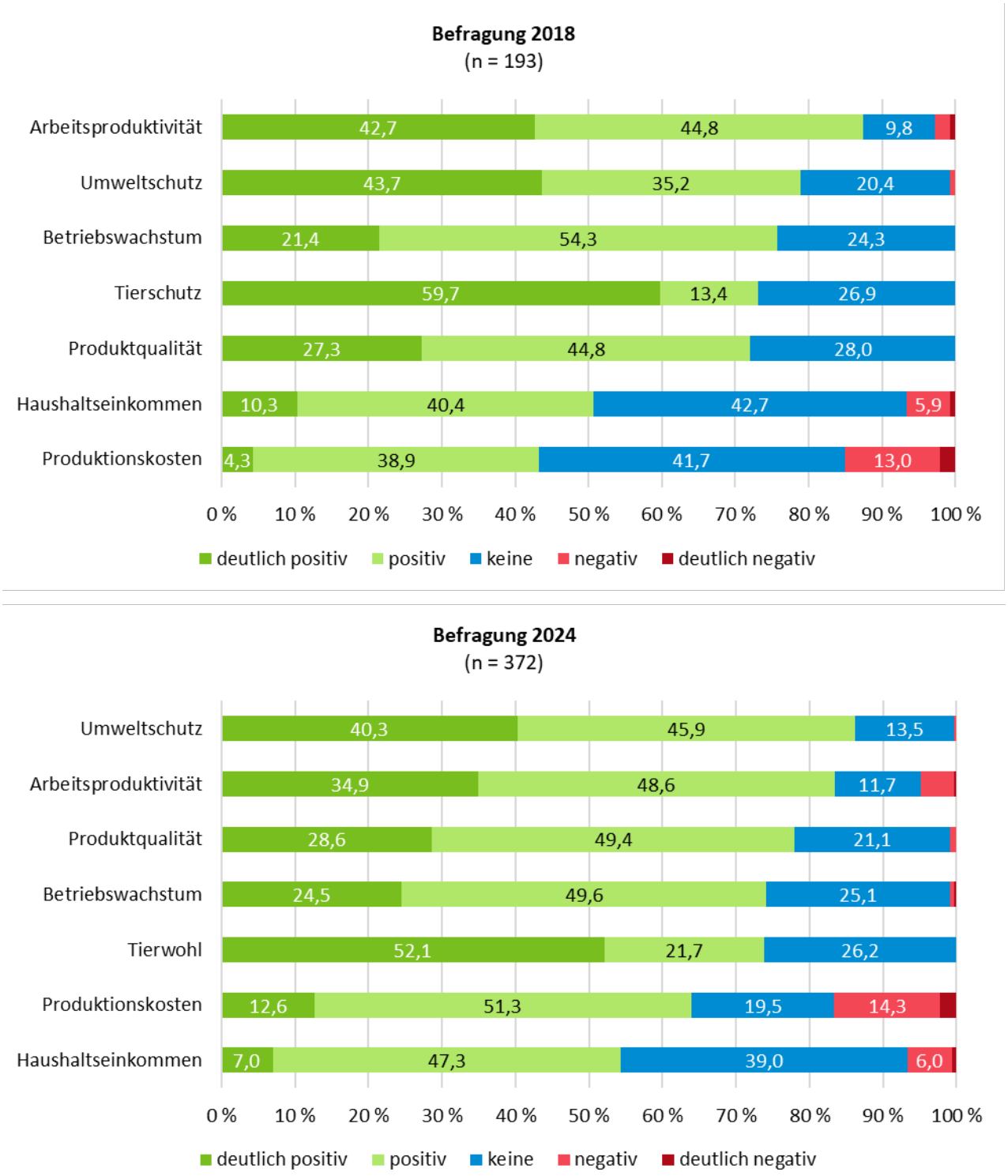


Quelle: eigene Zusammenstellung aus Schwarze et al. (2025) und Forstner et al. (2020)

In beiden Befragungen wurden die ZWE gebeten, die erzielten Wirkungen der geförderten Investition mithilfe einer fünfstufigen Skala von deutlich negativ bis deutlich positiv zu bewerten. Insgesamt stellte sich aus Sicht der befragten ZWE in allen aufgeführten Bereichen im Vergleich zur Ausgangssituation vor Umsetzung des geförderten Vorhabens weit überwiegend eine Verbesserung ein (siehe Abbildung 6). Besonders in den Bereichen Arbeitsproduktivität und Umweltschutz wurden die größten positiven Wirkungen gesehen. Dagegen ist bei den Aspekten (Senkung der) Produktionskosten und (Steigerung des) Haushaltseinkommens der Anteil der Befragten, die von negativen Wirkungen berichten, relativ hoch.

Die eingetretenen Wirkungen der geförderten Vorhaben korrespondieren mit den zuvor angegebenen Investitionszielen der befragten ZWE. So bescheinigen zum Beispiel diejenigen ZWE, die als Hauptziel Betriebswachstum angaben, diesbezüglich auch eine im Mittel deutlich positive Wirkung. In Kombination mit einem neuen Stall sehen die ZWE auch deutlich positive Wirkungen im Bereich Tierschutz. Die Wirkungen auf andere Bereiche, wie zum Beispiel die Senkung der Produktionskosten, sind dagegen deutlich weniger positiv. Unabhängig vom verfolgten Hauptziel der Investitionen gibt es die geringsten positiven Wirkungen beim Haushaltseinkommen und bei den Produktionskosten. Erwartungsgemäß sehen die ZWE mit den Hauptzielen Umweltschutz und Tierschutz die Wirkungen der geförderten Investition auf Produktionskosten und Haushaltseinkommen am wenigsten positiv.

Abbildung 6: Wirkungen der geförderten Investitionen auf ausgewählte Aspekte

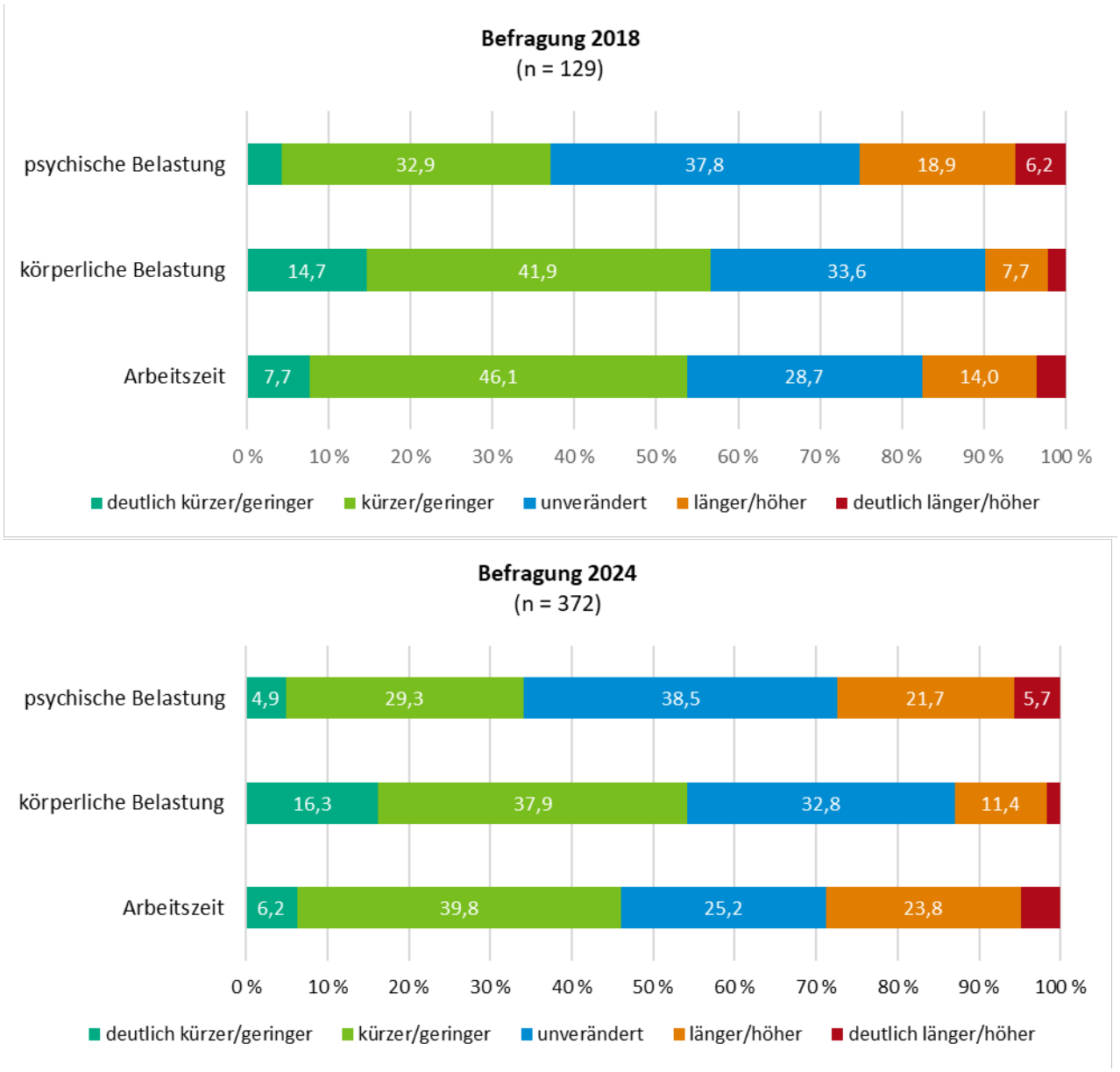


Quelle: eigene Zusammenstellung aus Schwarze et al. (2025) und Forstner et al. (2020)

Die Auswirkungen der Investitionen auf die Arbeitssituation werden überwiegend positiv gesehen, das heißt, dass die Arbeitszeit durch die Investition kürzer und die körperliche und psychische Belastung geringer geworden sind (siehe Abbildung 7). Dabei ist der Effekt auf die körperliche Belastung am größten und auf die psychische Belastung am geringsten. Die befragten ZWE gaben an, dass vielfach die Arbeit, auch durch Investitionen in Technik, leichter geworden sei. Differenzierter sind die Ergebnisse bei der Einschätzung zur Arbeitszeit und zur psychischen Belastung („Stress“). Obwohl die neu installierte Technik körperliche Arbeit übernehmen kann, haben sich bei

manchen Betriebsleitungen die Arbeitszeit und die psychische Belastung durch die geförderte Investition zum Teil deutlich erhöht. Die finanzielle Belastung durch Aufnahme von Krediten, stressige Bauphasen, neue Managementaufgaben (Vermarktung, Beschäftigung von Fremd-Arbeitskräften), fortlaufende Dokumentationen, fehlendes Personal sowie komplizierte oder fehleranfällige Technik können hierfür die Gründe sein.

Abbildung 7: Wirkungen der geförderten Investitionen auf die Arbeitssituation



Quelle: eigene Zusammenstellung aus Schwarze et al. (2025) und Forstner et al. (2020)

Brutto- versus Nettoeffekte

Die beschriebenen Wirkungen können aber nur teilweise der Förderung zugeordnet werden, da 53 % (in 2018) bzw. 56 % (in 2024) der befragten ZWE die Investition auch ohne Förderung nicht wesentlich anders umgesetzt hätten (Forstner et al., 2020 und Schwarze et al., 2025). Dementsprechend kann bei diesen ZWE von einer vollständigen Mitnahme der Förderung ausgegangen werden. Bezogen auf die öffentlichen Ausgaben ergeben sich nach dem Zusammenführen der Ergebnisse aus beiden Befragungen vollständige Mitnahmen in Höhe von 47,4 %. Auf der anderen Seite gibt es keine Hinweise, dass durch die Förderung Fehlinvestitionen angeregt wurden, da 80 % (in 2018) und 93 % (in 2024) der Befragten angaben, dass sie die Investition im Nachhinein nicht wesentlich anders umgesetzt hätten.

Quantifizierung der Effekte auf die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren

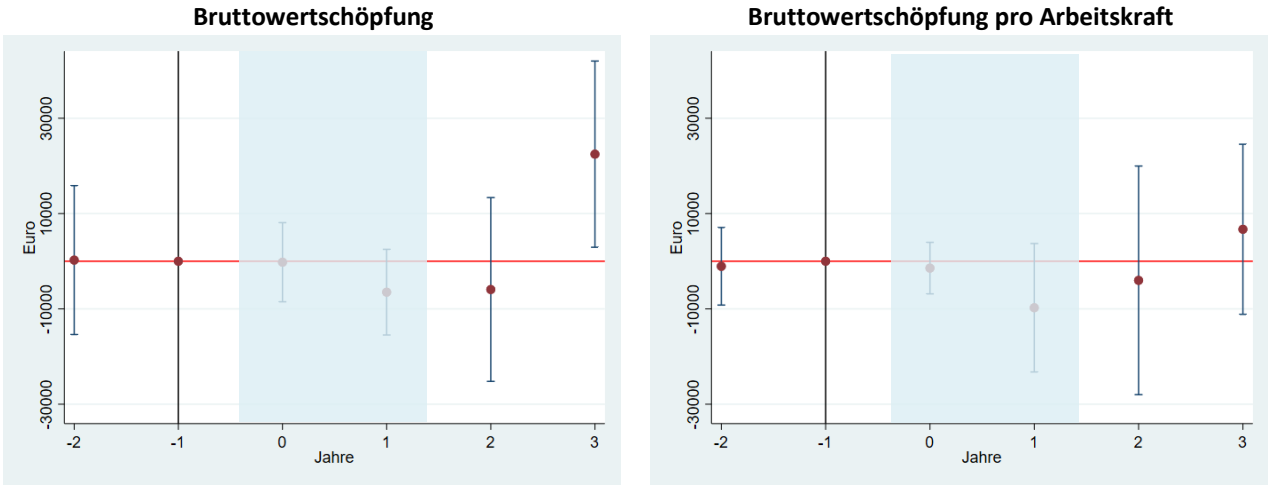
Die Analyse der Indikatoren basiert auf einem Vergleich der geförderten Betriebe mit nichtgeförderten Betrieben (Kontrollgruppe) vor und nach Umsetzung des Investitionsvorhabens. Bei einem rein deskriptiven Vergleich zwischen den geförderten Betrieben und den Betrieben der Kontrollgruppe über alle betrachteten Jahre zeigen sich Unterschiede zwischen den Gruppen bezüglich der Lage (weniger geförderte Betriebe im Weser-Ems-Raum) und bezüglich der Investitionsbereiche. So machen Milchviehbetriebe 50 % der geförderten Betriebe aus, wohingegen es in der Kontrollgruppe nur 30 % sind. Dagegen ist der Anteil Schweine haltender Betriebe in der Kontrollgruppe mit 15,1 % doppelt so hoch wie unter den geförderten Betrieben. Außerdem sind Ackerbaubetriebe und Gemischtbetriebe in der Kontrollgruppe deutlich überrepräsentiert. Ebenso ist der Anteil an ökologisch wirtschaftenden Betrieben unter den geförderten Betrieben mit 5,8 % höher als in der Kontrollgruppe (3,3 %), und sie sind mit durchschnittlich 124 ha landwirtschaftlicher Fläche deutlich größer als die Betriebe in der Kontrollgruppe (93 ha). Aus diesem Grund wurde in der ökonometrischen Modellierung für diese Unterschiede kontrolliert. Bezüglich der Wirkungsindikatoren zeigt sich, dass die geförderten Betriebe im Schnitt über alle Jahre sowohl ein höheres Einkommen als auch ein höheres Faktoreinkommen haben.

Die Wirkungsschätzung basiert auf einer Panel-Ereignisstudie (Clarke und Tapia-Schythe, 2021), bei der der Effekt in Bezug zum Jahr vor der Investition (Jahr -1), dem sogenannten Basisjahr, geschätzt wird. Das Jahr 0 bezieht sich dann auf den Effekt im Bewilligungsjahr relativ zum Basisjahr, das Jahr 1 auf das Jahr nach der Bewilligung in Bezug zum Basisjahr und so weiter. Aufgrund der vorhandenen Daten können die Effekte nur für die Jahre 2 und 3 nach der Investition berechnet werden. Da die Modellierung für alle Jahre Daten benötigt, wurden für das Jahr 1 die Daten des vorherigen Jahres (Jahr 0) dupliziert bzw. identisch verwendet; dieses Jahr darf daher nicht interpretiert werden. Das Jahr -2 zeigt, ob Unterschiede zwischen den Gruppen vor der Förderung bestanden. Wenn signifikante Unterschiede vor der Förderung bestehen, gibt dies einen Hinweis darauf, dass die Annahme eines parallelen Trends verletzt sein könnte. Dies traf in keinem der betrachteten Fälle zu, da das 95%-Konfidenzintervall in allen Fällen im Jahr -2 die Null einschließt (siehe Abbildung 8-11).

Der Effekt der unterstützten Investitionen auf den Ergebnisindikator R2 Landwirtschaftlicher Output je Jahresarbeitseinheit ist im Jahr 2 nicht signifikant und steigt im Jahr 3 nach der Bewilligung signifikant um 29.656 Euro.

Ähnliches gilt auch für die Bruttowertschöpfung. Der Effekt ist im Jahr 2 nicht signifikant und steigt erst im Jahr 3 nach der Bewilligung im Vergleich zum Basisjahr -1 signifikant um etwa 22.500 Euro (Konfidenzintervall schließt die Null nicht ein, siehe Abbildung 8 links und Tabelle 4). Die Effekte auf die Bruttowertschöpfung pro Arbeitskraft sind in beiden Jahren nicht signifikant.

Abbildung 8: Geschätzte Wirkung des AFP auf die Indikatoren Bruttowertschöpfung (links) und Bruttowertschöpfung pro AK (rechts) für alle geförderten Betriebe

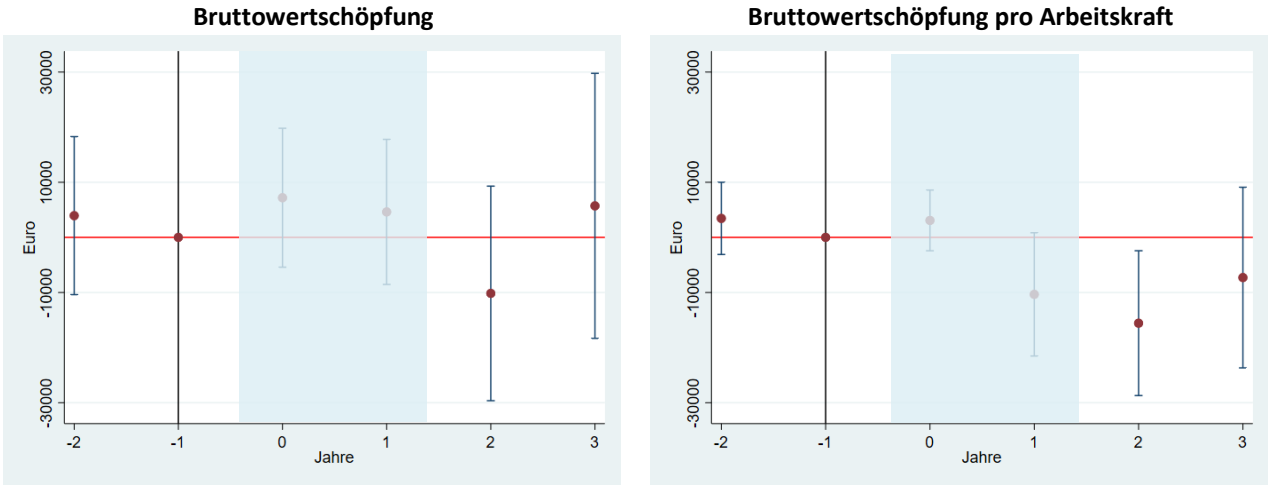


Die roten Punkte stellen den geschätzten Effekt dar, während die senkrechten Linien das 95 %-Konfidenzintervall repräsentieren.
n = 12.528
Da es sich um eine Zeitreihe handelt, repräsentiert n die Anzahl an Betrieben multipliziert mit der Anzahl an Jahren.

Quelle: eigene Berechnungen

Ein wichtiger Förderschwerpunkt des AFP waren Milchviehställe. Aus diesem Grund wurden anschließend noch die Effekte für Milchviehbetriebe ermittelt. Die geförderte Investition führte bei Milchviehbetrieben sowohl im Jahr 2 als auch im Jahr 3 bei der Wertschöpfung zu keinen signifikanten Ergebnissen (siehe Abbildung 9 und Tabelle 4). Die Bruttowertschöpfung pro AK der geförderten Milchviehbetriebe sinkt im Jahr 2 nach der Bewilligung im Vergleich zum Basisjahr -1 signifikant um etwa 15.500 Euro, wogegen der Unterschied im Jahr 3 nicht mehr signifikant ist (Konfidenzintervall schließt die Null ein). Dieser Effekt lässt sich zum einen dadurch erklären, dass die meisten Ställe erst im Jahr 2 fertiggestellt werden und somit noch keine positiven Effekte entstehen können. Zum anderen gibt es Lernkosten, die bei jeder neuen Investition in der Umstellungsphase anfallen.

Abbildung 9: Geschätzte Wirkung des AFP auf die Indikatoren Bruttowertschöpfung (links) und Bruttowertschöpfung pro AK (rechts) geförderter Milchviehbetriebe



Die roten Punkte stellen den geschätzten Effekt dar, während die senkrechten Linien das 95 %-Konfidenzintervall repräsentieren.
n = 3.675
Da es sich um eine Zeitreihe handelt, repräsentiert n die Anzahl an Betrieben multipliziert mit der Anzahl an Jahren.

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 4 fasst die Schätzergebnisse für die Jahre 2 und 3 nach der Investition für die beiden untersuchten Indikatoren zusammen.

Tabelle 4: Geschätzte Wirkung des AFP auf die Bruttowertschöpfung

Betriebstyp	Jahr	Bruttowertschöpfung			Bruttowertschöpfung pro Arbeitskraft		
		Koeffizient	95 %-Konfidenzintervall		Koeffizient	95 %-Konfidenzintervall	
alle Betriebe	2	-5.929	-25.209	13.350	-4.017	-28.003	19.969
	3	22.464	2.931	41.996	6.700	-11.144	24.543
Milchvieh	2	-10.166	-29.632	9.300	-15.562	-28.704	-2.421
	3	5.722	-18.322	29.767	-7.292	-23.679	9.096

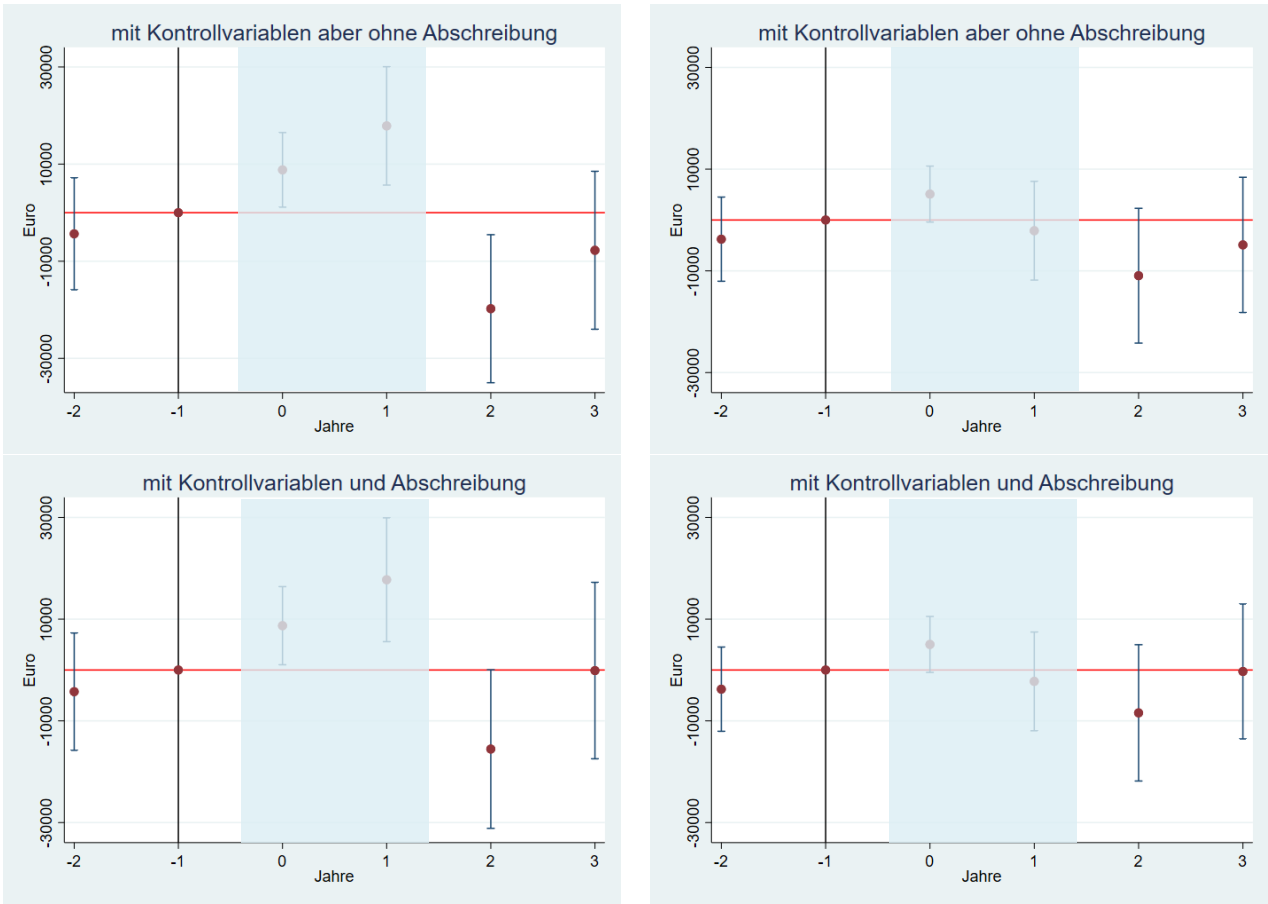
n = 12.528 (alle Betriebe) bzw. n = 3.975 (Milchviehbetriebe)
Da es sich um eine Zeitreihe handelt, repräsentiert n die Anzahl an Betrieben multipliziert mit den jeweils vorhandenen Jahren.

Quelle: eigene Berechnungen

Der Gewinn pro Familienarbeitskraft der geförderten Betriebe sinkt im Jahr 2 nach der Bewilligung im Vergleich zum Basisjahr -1 signifikant um etwa 19.800 Euro, wogegen der Unterschied im Jahr 3 nicht mehr signifikant ist (Konfidenzintervall schließt die Null ein, siehe Abbildung 10 oben links und Tabelle 5). Gründe hierfür können, wie oben erwähnt, die späte Fertigstellung von Stallbauten sowie Lernkosten sein. Zudem haben die geförderten Betriebe im Schnitt höhere Abschreibungen, die für niedrigere Gewinne und Faktoreinkommen verantwortlich sind. Um für die höheren Abschreibungen zu kontrollieren, wurde die Höhe der Abschreibung als Variable in das Modell aufgenommen. Dadurch erhöht sich der Effekt der Förderung in den Jahren 2 und 3 (siehe Abbildung 10 unten links). Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich auch beim Indikator Faktoreinkommen pro AK. Die Investition führt in den Jahren 2 und 3 zu niedrigeren Faktoreinkommen, die allerdings nicht signifikant sind. Die Effekte steigen bei Einbeziehung der Abschreibung auch hier an (siehe Abbildung 10, rechte Seite).

Abbildung 10: Geschätzte Wirkung des AFP auf die Indikatoren Gewinn (links) und Faktoreinkommen (rechts) aller geförderten Betriebe

Gewinn pro Familienarbeitskraft (I.01) **Faktoreinkommen pro Arbeitskraft (I.02)**



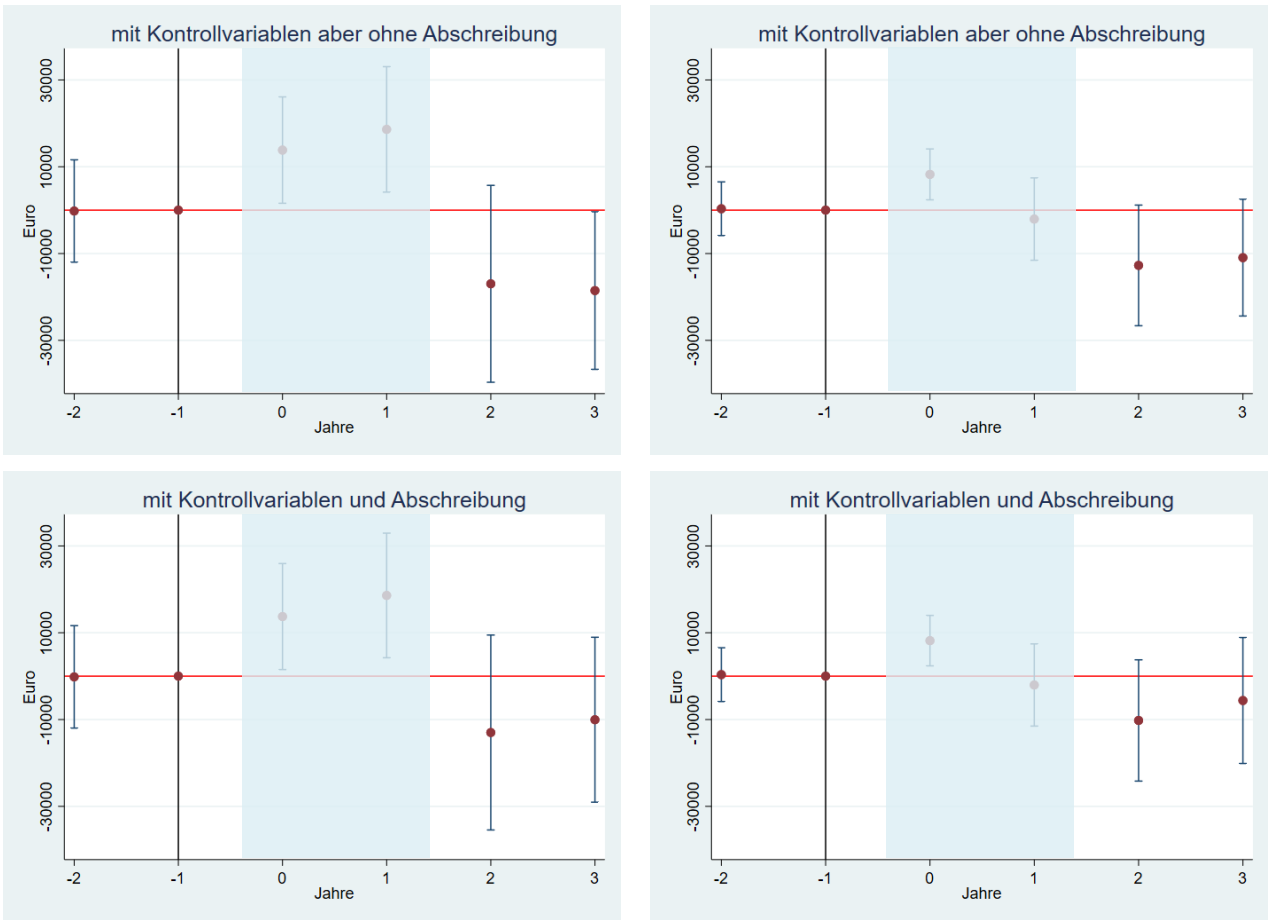
Die roten Punkte stellen den geschätzten Effekt dar, während die senkrechten Linien das 95 %-Konfidenzintervall repräsentieren.
n = 12.469 (Gewinn pro Familienarbeitskraft) bzw. n = 12.528 (Faktoreinkommen pro Arbeitskraft)
Da es sich um eine Zeitreihe handelt, repräsentiert n die Anzahl an Betrieben multipliziert mit der Anzahl an Jahren.

Quelle: eigene Berechnungen

Ein wichtiger Förderschwerpunkt des AFP waren Milchviehställe. Aus diesem Grund wurden abschließend auch noch die Effekte für Milchviehbetriebe ermittelt. Die geförderte Investition führte bei Milchviehbetrieben sowohl im Jahr 2 als auch im Jahr 3 bei beiden Indikatoren zu niedrigeren Werten (siehe Abbildung 11). So sank der Gewinn im Jahr 3 beispielsweise um etwa 18.500 Euro und das Faktoreinkommen um etwa 10.900 Euro. Gründe hierfür sind, wie oben erwähnt, die späte Fertigstellung von Stallbauten, Lernkosten sowie Abschreibungen. Erst bei Einbeziehung der Abschreibung werden die Effekte insignifikant.

Abbildung 11: Geschätzte Wirkung des AFP auf die Indikatoren Gewinn (links) und Faktoreinkommen (rechts) der geförderten Milchviehbetriebe

Gewinn pro Familienarbeitskraft (I.01) | **Faktoreinkommen pro Arbeitskraft (I.02)**



Die roten Punkte stellen den geschätzten Effekt dar, während die senkrechten Linien das 95 %-Konfidenzintervall repräsentieren.
n = 3.952 (Gewinn pro Familienarbeitskraft) bzw. n = 3.975 (Faktoreinkommen pro Arbeitskraft)
Da es sich um eine Zeitreihe handelt, repräsentiert n die Anzahl an Betrieben multipliziert mit der Anzahl an Jahren.

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 5 fasst die Schätzergebnisse für alle untersuchten Betriebstypen und die Jahre 2 und 3 nach der Investition für beide untersuchten Wirkungsindikatoren zusammen.

Tabelle 5: Geschätzte Wirkung des AFP auf die Indikatoren Gewinn (I.01) und Faktoreinkommen (I.02)

Betriebstyp	Modell	Jahr	Gewinn pro Familienarbeitskraft			Faktoreinkommen pro Arbeitskraft		
			Koeffizient	95 %-Konfidenzintervall		Koeffizient	95 %-Konfidenzintervall	
alle Betriebe	ohne Abschreibung	2	-19.777	-35.020	-4.534	-10.956	-24.204	2.293
		3	-7.748	-24.010	8.514	-4.895	-18.189	8.399
	mit Abschreibung	2	-15.545	-31.134	45	-8.424	-21.828	4.979
		3	-114	-17.463	17.234	-289	-13.553	12.976
Milchvieh	ohne Abschreibung	2	-16.974	-39.658	5.711	-12.734	-26.637	1.169
		3	-18.530	-36.688	-372	-10.946	-24.397	2.505
	mit Abschreibung	2	-12.987	-35.445	9.472	-10.211	-24.188	3.765
		3	-10.042	-29.045	8.962	-5.611	-20.124	8.902

alle Betriebe: n = 12.469 (Gewinn pro Familienarbeitskraft) bzw. n = 12.528 (Faktoreinkommen pro Arbeitskraft)
Milchviehbetriebe: n = 3.952 (Gewinn pro Familienarbeitskraft) bzw. n = 3.975 (Faktoreinkommen pro Arbeitskraft)
Da es sich um eine Zeitreihe handelt, repräsentiert n die Anzahl an Betrieben multipliziert mit der Anzahl an Jahren.

Quelle: eigene Berechnungen

Die Ergebnisse zeigen die große Relevanz des Zeitpunkts der Untersuchung. Es kann sein, dass komplexere Investitionsvorhaben, wie zum Beispiel Stallbauten, auch im Jahr 3 nach dem Bewilligungsjahr noch gar nicht abgeschlossen waren. Und selbst wenn sie schon fertiggestellt wurden, brauchen gerade umfassende Investitionen in Ställe, bei denen sich oft Arbeitsabläufe fundamental ändern, einige Zeit, bis sich die ZWE und auch die betroffenen Tiere darauf eingestellt haben bzw. nicht passende Tiere entfernt wurden. Von daher wäre es einerseits sinnvoll, die Analysen zu einem späteren Zeitpunkt (t+4, t+5) durchzuführen.

Andererseits würde sich dadurch der Zeitpunkt der Evaluation nach hinten verschieben. Dies wäre umso ausgeprägter, je mehr Bewilligungsjahre der Förderperiode abgedeckt werden und je länger es dauert, bis die Jahresabschlüsse der Betriebe vorliegen. Als Folge der Covid-Pandemie und des Fachkräftemangels lagen zum relevanten Analysezeitpunkt für diesen Bericht noch nicht einmal die Jahresabschlüsse des Wirtschaftsjahre 2023/2024 vollständig vor. Problematisch ist zudem, dass mit größerem Abstand zur geförderten Investition andere, nicht mit der Förderung zusammenhängende Einflüsse bzw. Veränderungen auf den geförderten Betrieben zunehmen und dadurch der originale Fördereffekt schwerer zu isolieren bzw. identifizieren ist.

Zudem nimmt die Wahrscheinlichkeit eines Wechsels in der Registriernummer (z. B. durch Generationenfolge oder Rechtsformänderung) zu, wodurch ein Verknüpfen der verschiedenen Datenquellen schwieriger wird.

Die geschätzten Wirkungen der geförderten Investitionen können aber nur teilweise der Förderung zugeschrieben werden, da vollständige Mitnahmen in Höhe von 54,5 % ermittelt wurden. Um die Nettowirkung der Investition zu errechnen, muss die geschätzte Bruttowirkung um diesen Anteil verringert werden. Die Nettowirkung beträgt somit nur 45,5 % der geschätzten Bruttowirkung. Der Gesamtnettoeffekt der Förderung auf die Bruttowertschöpfung ist dann der durchschnittliche Nettoeffekt für alle Betriebe multipliziert mit der Anzahl der geförderten Investitionsvorhaben in der Förderperiode.

Tabelle 6 fasst die Brutto- und Nettoeffekte für die untersuchten Indikatoren zusammen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit beschränkt sich die Tabelle auf die ermittelten Effekte im Jahr 3 nach der Investition.

Die geförderten Investitionen führten demnach zu einem durchschnittlichen Nettoanstieg beim landwirtschaftlichen Output je Arbeitskraft (R2) um knapp 13.500 Euro und bei der Bruttowertschöpfung je Betrieb um 10.200 Euro. Im Vergleich zum Basisjahr entsprechen diese Werte einem Anstieg von etwa 6 %. Bei den Indikatoren Faktoreinkommen je Arbeitskraft und Gewinn pro Familienarbeitskraft konnte kein signifikanter Effekt gemessen werden. Diese Ergebnisse decken sich mit den Resultaten der Ex-post-Bewertung der Förderperiode *PROFIL* 2007 bis 2013, bei der auch geringe negative Effekte auf den Ordentlichen Gewinn gefunden wurden (Ebers und Forstner, 2016).

Nach Multiplikation mit der Anzahl der durch den ELER geförderten Vorhaben ergibt sich insgesamt eine Gesamtnettowirkung auf die Bruttowertschöpfung von 6,5 Mio. Euro, was 0,2 % der Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft in Niedersachsen/Bremen im Jahr 2014 entspricht.

Tabelle 6: Brutto- und Nettowirkung des AFP auf die untersuchten Indikatoren

	Milchviehbetriebe			**alle Betriebe**		
	Brutto-wirkung	Netto-wirkung	Anstieg im Vergleich zum Basisjahr	Brutto-wirkung	Netto-wirkung	Anstieg im Vergleich zum Basisjahr
Indikator	*Euro pro Vorhaben*		*%*	*Euro pro Vorhaben*		*%*
Landwirtschaftlicher Output je Arbeitskraft (R2)	nicht berechnet			29.656	13.477	6,4
Bruttowertschöpfung	ns	0	0,0	22.464	10.209	5,4
Bruttowertschöpfung pro Arbeitskraft	ns	0	0,0	ns	0	0,0
Gewinn pro Familien-arbeitskraft (I.1)	ns	0	0,0	ns	0	0,0
Faktoreinkommen pro Arbeitskraft (I.2)	ns	0	0,0	ns	0	0,0

ns: nicht signifikant
alle Betriebe: n = 12.528 bzw. n = 12.469 (Gewinn pro Familienarbeitskraft)
Milchviehbetriebe: n = 3.975 bzw. 3.952 (Gewinn pro Familienarbeitskraft)
Da es sich um eine Zeitreihe handelt, repräsentiert n die Anzahl an Betrieben multipliziert mit der Anzahl an Jahren.

Quelle: eigene Berechnungen

Die Ergebnisse sollten allerdings vor dem Hintergrund gesehen werden, dass im Vergleich zur vorherigen Förderperiode mit dem AFP ein stärkerer Fokus auf Investitionen in den Umwelt- und Tierschutz verbunden war, was in aller Regel sich nicht (positiv) in den ökonomischen Indikatoren zeigt. Beispiele hierfür sind neue Techniken für die Gülleausbringung oder zum Pflanzenschutz. Investitionen in neue Ställe ermöglichen den Absatz der Produkte in einer höheren Haltungsstufe bei höheren Produktionskosten und dienen somit eher der (mittel- und langfristigen) Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit als der (kurzfristigen) Gewinnsteigerung. Außerdem berichteten die ZWE in der Befragung von positiven Wirkungen auf die Arbeitssituation. Eine verringerte Arbeitsbelastung spiegelt sich aber nicht in den Indikatoren.

Im Gegensatz zur quantitativen Analyse zeigen die Ergebnisse der Befragungen, dass die ZWE die Auswirkungen der Investitionen auf das Haushaltseinkommen überwiegend positiv sehen. Nur etwa 6 % der befragten ZWE gaben jeweils an, dass die Investition negative Auswirkungen auf das Haushaltseinkommen gehabt habe. Dies zeigt, dass eine umfassende Bewertung von Fördermaßnahmen nur durch eine Einbindung der ZWE erfolgen sollte.

5.1.2 Flurbereinigung und ländlicher Wegebau (TM4.3)[7]

Die Flurbereinigung soll durch die Bodenordnung als auch durch die Verbesserung der Infrastruktur (Wegebau) zur Verbesserung der Bewirtschaftungsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft beitragen (Bathke, 2025). Darüber hinaus wird im Rahmen dieser Teilmaßnahme auch der ländliche Wegebau außerhalb von

[7] Die TM4.3 wurde in Bremen nicht angeboten und daher beziehen sich die Ausführungen nur auf Niedersachsen.

Flurbereinigungsgebieten gefördert (Bathke, 2025). In den durchgeführten Fallstudien wurde der Zustand des Wegenetzes und der Brücken als wesentlicher Einflussfaktor für die zukünftige Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors hervorgehoben. Der Ausbau vorhandener Wegtrassen und die Verbesserung der Tragfähigkeit als Ergebnis der Wegebauförderung in und außerhalb der Flurbereinigung leisten einen erkennbaren Beitrag zur Verbesserung der Wertschöpfung und der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft.

Die Größe der in Bearbeitung befindlichen Flurbereinigungsverfahren lag im Jahr 2019 insgesamt bei etwa 320.000 ha (Bathke, 2025), was knapp 7 % der Landesfläche Niedersachsens entspricht. Im ELER-kofinanzierten Bereich werden 100 % der Fördermittel für den Wegebau verausgabt. Für die Bewertung ist daher zwischen den Wirkungen des Wegebaus (100 % ELER-finanziert) und den Wirkungen der Bodenordnung (rein national finanziert) zu differenzieren.

Durch die Bodenordnung entstehen Kostensenkungen unmittelbar ab dem Zeitpunkt der Besitzeinweisung, dadurch, dass Landwirt:innen auf größeren, längeren, besser geformten Schlägen mit verringerter Hof-Feld-Entfernung kostengünstiger wirtschaften können als in den Schlagstrukturen vor der Besitzeinweisung. Nach Modellrechnungen von Bathke und Tietz (2016) kann unter Berücksichtigung der Maschinen-, Betriebsmittel- und Lohnkosten angenommen werden, dass die Kostenersparnisse in der Größenordnung von rund 21 Euro/ha für Ackerland und 17 Euro/ha für Grünland liegen. Bei einem geschätzten Acker-Grünland-Verhältnis von 75 zu 25 Prozent ergibt sich ein jährlicher Wertschöpfungsvorteil von etwa 2,2 Mio. Euro durch Einsparungen bei den Arbeitserledigungskosten allein infolge der Bodenordnung (Bathke, 2025). In Zukunft werden diese Vorteile aber geringer ausfallen, da durch die abnehmende Zahl der Betriebe und die Zusammenlegung vieler Flächen im Zuge des agrarstrukturellen Wandels die Vorteile der Bodenordnung zunehmend geringer werden.

Hinzu kommen die verringerten Transportkosten infolge des Wegebaus. Landwirtschaftliche Betriebe sparen durch die Fördermaßnahme Transportzeit, können die Transportfahrzeuge evtl. schwerer beladen oder vermeiden Wendemanöver auf den landwirtschaftlichen Flächen, welche den Ackerboden schädigen würden. Die Wirkung des Wegebaus auf die landwirtschaftliche Wertschöpfung kann anhand verschiedener Modellrechnungen größenordnungsmäßig abgeschätzt werden. Der Wegebau führt danach überschlägig zu Kosteneinsparungen von mindestens 30 Euro pro Hektar und Jahr, wobei einem Wegeabschnitt von 1 km Länge eine Fläche von 100 ha zugeordnet wird (Bathke, 2025). Insgesamt wurden 879 km an ländlichen Wegen im Rahmen der ELER-Förderung ausgebaut. Hierdurch ergibt sich ein Kostenvorteil allein für den Sektor Landwirtschaft von mindestens 2,6 Mio. Euro pro Jahr und etwa 78 Mio. Euro über einen Zeitraum von 30 Jahren. Außerhalb der Flurbereinigungsgebiete wurden Wege auf einer Länge von 786 km ausgebaut, woraus sich ein Kostenvorteil für die Landwirtschaft in Höhe von 2,3 Mio. Euro pro Jahr ergibt (Bathke, 2024).

Aufgrund der schwierigen Haushaltslage der Kommunen kann davon ausgegangen werden, dass kaum Wegebaumaßnahmen außerhalb der Förderung umgesetzt werden würden. Von daher entstehen auch keine Mitnahmen (Bathke, 2025).

Anhand der qualitativen Wirkungsskala (siehe Kapitel 4.3) wird die Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der teilnehmenden Betriebe durch den Wegebau als hoch eingestuft, während die Effekte durch die Bodenordnung als gering eingestuft werden. Bei einer mittleren Reichweite ergeben sich geringe Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors im Falle der Bodenneuordnung und mittlere Wirkungen für den ländlichen Wegebau.

5.1.3 Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung (TM1.1)

Im Förderzeitraum wurden 427 Veranstaltungen unterstützt, an denen insgesamt rund 6.350 Personen teilnahmen (Eberhardt, 2025). Knapp 3 % der Teilnehmer:innen stammten aus Bremen und etwa 7 % kamen aus anderen Bundesländern.

Ziel der unterstützten landwirtschaftlichen Unternehmerkreise sowie der Arbeitskreise zur Unternehmensführung war insbesondere die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Betriebsführung. Auch bei anderen Veranstaltungen und Lehrgängen, bei denen dies nicht explizit im Vordergrund stand, zeigte sich das Bestreben, bestehende Bewirtschaftungs- und Haltungssysteme sowie gegebenenfalls Wertschöpfungsketten weiterzuentwickeln und damit die Zukunftsfähigkeit der Betriebe zu stärken.

Bei einigen Angeboten lag der Fokus hingegen auf der fachlichen Qualifikation der Teilnehmenden, die ebenfalls zur betrieblichen Entwicklung beitragen kann.

Die Lehrgangsbewertungsbögen, die am Ende der Veranstaltung bzw. des Lehrgangs ausgefüllt wurden, lieferten Hinweise auf mögliche Wirkungen und Effekte der Weiterbildungsveranstaltungen (Eberhardt, 2025). Im Themenbereich A „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit oder Auf- und Ausbau neuer Unternehmensfelder für Einkommenskombinationen und -alternativen für Erwerbstätige der Land- oder Forstwirtschaft oder des Gartenbaus“ äußerten etwa 92 % der Befragten große Zufriedenheit mit den vermittelten Inhalten und der Erfüllung ihrer persönlichen Erwartungen. 80 % schätzten den betrieblichen Nutzen als positiv ein und über 90 % sahen gute Möglichkeiten, die Seminarinhalte persönlich umsetzen zu können.

Es ist zu beachten, dass die Effekte der Maßnahme auf die Wettbewerbsfähigkeit dabei eher indirekt über die Umsetzung des Gelernten in die Praxis erfolgen und somit auch mittel- bis langfristig wirksam werden. Daher wird die Wirkung zum jetzigen Zeitpunkt als positiv, aber gering eingeschätzt.

Mitnahmeeffekte sind bei der Maßnahme vernachlässigbar, da die Veranstaltungen ohne Förderung nicht stattgefunden hätten.

Im Förderzeitraum nahmen knapp 5.700 Personen aus Niedersachsen teil, was einem Anteil von 6,3 % an den landwirtschaftlichen Arbeitskräften in Niedersachsen entspricht. Trotz dieser begrenzten Reichweite werden zumindest geringe positive Beiträge zur Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrarsektors erwartet.

5.1.4 Einzelbetriebliche Beratung (TM2.1)

Im 1. Vergabezeitraum von 2016 bis 2018 konnten die rund 30 zugelassenen Anbieter zu 15 verschiedenen Themenbereichen beraten. Es wurden insgesamt 14.709 Beratungen zu den 15 Themen mit 59.430 Beratungsstunden durchgeführt (Eberhardt, 2018). Im 2. Vergabezeitraum (ab 2019) waren 12 Beratungsthemen möglich und bis Juli 2020 erfolgten insgesamt 5.086 Beratungen mit 35.130 Beratungsstunden (Eberhardt, 2021).

Bei den Beratungsthemen zeigen sich deutliche Verschiebungen zwischen den Vergabezeiträumen. Im 1. Zeitraum belegten die Themen „Verbesserung des Tierschutzes“ und „Agrarumweltmaßnahmen“ die vorderen Ränge, wogegen im 2. Vergabezeitraum das Thema „Biodiversität“ das größte Interesse fand. Insgesamt ist die Maßnahme stark auf öffentliche Güter ausgerichtet, um so Transformationsprozesse der Landwirtschaft zu unterstützen.

Die Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit der beratenen Betriebe lassen sich nicht näher quantifizieren. Potenzielle Wirkungen der durchgeführten Beratungen konnten exemplarisch anhand der zum Teil ausführlichen Angaben der Beratungsanbieter zu einzelnen Beratungsthemen identifiziert werden. Die Beratung fördert auch die Umsetzung neuer Erkenntnisse, diese können jedoch kausal nicht immer in Gänze auf die geförderte Beratung zurückgeführt werden, da die Beratenen neben der geförderten Beratung zumeist auch weitere Beratungsmöglichkeiten und Informations- und Kommunikationswege nutzen (z. B. Fachveranstaltungen, Fachzeitschriften, Internet). Es ist daher schwierig, eine erreichte Verbesserung einzig der Beratungsleistung zuzuschreiben.

Beratung versteht sich als ein Kommunikationsprozess, bei dem letztendlich die Betriebsleitungen für ihren Betrieb entscheiden müssen, ob und wann sie zu welchen Beratungsempfehlungen aktiv werden wollen. Der Beratungserfolg innerhalb der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe in Niedersachsen und Bremen hängt damit auch wesentlich von der Motivation der Betriebsleitungen ab, Beratung überhaupt in Anspruch zu nehmen. Außerdem sind Umsetzungsbereitschaft und Umsetzungskompetenz für die Beratungsempfehlungen wichtige Faktoren. Die Umsetzung einiger Beratungsempfehlungen ist zum Teil mit Aufwendungen für Betriebsmittel und Investitionen in bauliche Verbesserungen verbunden. Das bedeutet Kosten, die manchmal gescheut werden oder vom Betrieb nicht aufgebracht werden können.

Aufgrund dieser Überlegungen wird dieser Maßnahme eine geringe Wirkung auf den teilnehmenden Betrieben zugeordnet.

Mitnahmeeffekte sind theoretisch möglich, aber faktisch nicht konkret erkennbar. Mitnahme ist theoretisch grundsätzlich denkbar, wenn im Rahmen von geförderten Beratungsmaßnahmen Themen behandelt werden, die ordnungsrechtlich relevant sind oder auch ohne Förderung erfolgen würden. Allerdings liegen darüber keine Informationen vor und es wird von keiner Mitnahme ausgegangen.

Insgesamt wurden rund 19.800 Beratungen durchgeführt, wobei Betriebe oftmals auch mehrfach beraten wurden (Eberhard, 2018 und 2021). Angaben zu der Anzahl an beratenen Betrieben ohne Mehrfachberatungen liegen nur für den Betrachtungszeitraum 1/2019 bis 7/2020 vor. In diesem Zeitraum wurden rund 2100 Betriebe beraten. Auf den gesamten Förderzeitraum bezogen wird davon ausgegangen, dass die Anzahl an beratenen Betrieben bei etwa 4.000 liegt, was bei insgesamt 46.355 Betrieben im Jahr 2020 in Niedersachsen und Bremen einem Anteil von knapp 9 % entspricht. Von daher wird die Reichweite als mittel eingeschätzt. Aufgrund der geringen Wirkung auf Betriebsebene ist trotz der mittleren Reichweite nur eine geringe positive Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrarsektors zu erwarten.

5.1.5 Tierschutzzahlungen (M14)

In der Förderperiode 2014 bis 2022 wurden in Niedersachsen im Rahmen von PFEIL die einjährigen Maßnahmen „Tiergerechte Haltung von Legehennen (T1)“, „Tiergerechte Haltung von Mastschweinen (T2)“, „Tiergerechte Sauenhaltung (T3)“ und „Tiergerechte Ferkelaufzucht (T4)“ gefördert. Die Maßnahme T1 wurde jedoch im Förderzeitraum bereits wieder eingestellt, da mit der Maßnahme kein Beitrag zum Erhalt und/oder zur Verbesserung des Tierwohls erreicht werden konnte. Bis einschließlich 2024 nahmen über alle Jahre insgesamt 2065 Betriebe teil, womit der Zielwert von 1000 Betrieben weit übertroffen wurde (ML, 2024). Diese Zahlen enthalten aber Mehrfachzählungen von Betrieben, da die Betriebe in der Regel mehrere Jahre an den jährlich zu beantragenden Maßnahmen teilnahmen.

Die Prämienzahlungen dienen (a) der Kompensation der höheren Kosten, die durch die Teilnahme an der Fördermaßnahme entstehen, bzw. (b) einer Honorierung der über den gesetzlichen Standard hinausgehenden Tierwohlleistungen durch die Betriebe.

a) Bei einer Kompensation der Kosten sollte die Summe der zusätzlichen Kosten über alle teilnehmenden Betriebe theoretisch im Bereich der verausgabten Mittel für Tierschutzzahlungen liegen. Betriebe mit geringen Anpassungskosten können Einkommenseffekte aus der Maßnahme erzielen, bei Betrieben mit durchschnittlichen Anpassungskosten deckt die Prämie diese ab und Betriebe mit hohen Anpassungskosten werden nicht an der Maßnahme teilnehmen (Röder et al., 2023). Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Maßnahmen im Hinblick auf die durch sie induzierten Änderungen unterschiedlich abschneiden. Während 86 % der ZWE der Maßnahme T1 (Legehennen) keine Änderungen umsetzen mussten, um an der Maßnahme teilzunehmen, liegen diese Werte bei 53 % für T2 (Mastschweine), 61 % T3 (Sauen) und 53 % T4 (Ferkel) (Bergschmidt, 2019; Gröner, 2019; Bergschmidt und Schwarze, 2025). Anpassungen waren vor allem bei konventionell wirtschaftenden Betrieben erforderlich, wogegen ökologisch wirtschaftende Betriebe die Vorgaben in der Regel bereits erfüllt hatten. Je geringer der Anteil an Betrieben, die Änderungen vorgenommen

haben, ist, umso höher dürfte potenziell der positive Einkommensbeitrag ausfallen. Allerdings können die mit den Änderungen verbundenen Kosten sehr unterschiedlich zwischen Betrieben sein, sodass der Zusammenhang zwischen umgesetzten Änderungen und Einkommenswirkung nicht unbedingt sehr ausgeprägt sein muss.

b) Bei einer Honorierung öffentlicher Güter soll die Förderung dazu beitragen, dass ein von der Gesellschaft erwünschtes, aber durch den Markt nicht bereitgestelltes Gut – in diesem Fall ein besserer Tierwohlstatus landwirtschaftlicher Nutztiere – bereitgestellt wird. Die Zahlung richtet sich hier nach dem Wert, den die Gesellschaft einem öffentlichen Gut beimisst bzw. dem Ziel, dass das gewünschte Gut von ausreichend vielen Anbieter:innen bereitgestellt wird, um das Marktversagen zu kompensieren. Auch im Fall der Honorierung öffentlicher Güter entstehen bei einem Teil der ZWE Einkommenseffekte.

Empirische Untersuchungen zu den Einkommenseffekten der Maßnahme liegen nicht vor, sodass eine Quantifizierung der Einkommenseffekte sowohl für (a) als auch für (b) im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich ist. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass überwiegend Betriebe teilnahmen, die entweder keine oder sogar positive Einkommenswirkungen durch die Teilnahme erzielen konnten. Daher wird vereinfachend angenommen, dass die Teilnahme an den Tierwohlmaßnahmen geringe positive Auswirkungen auf den durchschnittlichen Gewinn der geförderten Betriebe hatte.[8]

5.1.6 Europäische Innovationspartnerschaften „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ (TM16.1)

Die Abschlussberichte der geförderten EIP-Vorhaben zeigen ein weites Spektrum an Projektinhalten. Insgesamt wurden in der Förderperiode 2014–2022 63 Vorhaben gefördert. Grundlage der Auswertungen sind die 50 im Rahmen der Calls 1 bis 4 geförderten Vorhaben (Raue, 2026).

Die Projekte sind überwiegend auf Tier- und Umwelt-/Klimaschutz ausgerichtet. Je 23 Vorhaben adressieren Aspekte der Tierhaltung bzw. der Pflanzenproduktion, vier weitere Vorhaben beinhalten beides. Der ganz überwiegende Teil der tierhaltungsbezogenen Vorhaben adressiert dabei für Niedersachsen relevante Produktionszweige, wie Schweine- (zehn Vorhaben), Geflügel- (sieben Vorhaben) und Milchviehhaltung (fünf Vorhaben). Lediglich drei Vorhaben zur Tierproduktion beschäftigen sich mit eher marginalen Produktionszweigen (Kaninchen, Bienen, Schafe). Im Fokus stehen dabei vor allem die Optimierung der Haltungsbedingungen, eine Verbesserung der Überwachung der Tierbestände zur Früherkennung von Problemen sowie zur Vorbeugung und Behandlung von Krankheiten. Eine große Rolle spielt der Einsatz digitaler Technik.

Ähnliches gilt auch für die Vorhaben im Bereich der Pflanzenproduktion. Die meisten Vorhaben betrachten keine spezifische Kulturart, sondern in verschiedenen Kulturarten anwendbare Verfahren oder Techniken. Die meisten weiteren Vorhaben beschäftigen sich mit gängigen Ackerbaukulturen, wie Kartoffeln, Mais, Weizen, Raps und Zuckerrüben. Drei Vorhaben widmen sich dem Obstanbau. Daneben gibt es aber auch Vorhaben zu Nischenkulturarten, wie z. B. Hanf, Zistrose oder Mikroalgen. Je ein Vorhaben adressiert den Gemüseanbau und Baumschulen. Inhaltlich geht es in der Mehrheit der Vorhaben um Düngung bzw. Nährstoffversorgung der Pflanzen (zwölf Vorhaben), gefolgt von Pflanzenschutz (neun Vorhaben). Auch hier spielen die Weiterentwicklung von Ansätzen des precision farming und die Erprobung neuer Technologien, z. B. Laser-Anwendungen, eine große Rolle.

Bei 40 % der geförderten Vorhaben (19) besteht lt. Abschlussbericht bis zur Praxisreife weiterer Forschungsbedarf. Hierbei handelt es sich insbesondere um Vorhaben zur Nutzung von Schlüsseltechnologien, etwa Sensortechnik und Bilderkennung, z. T. in Kombination mit automatisierter Reaktion (Warnung/Applikation/Behandlung) oder um mögliche Anwendungen von Laser- oder Plasmatechnologie, welche sich in einem frühen Stadium der Technologieentwicklung zwischen „Proof of Concept“ und „Prototyp“-Entwicklung befinden.

[8] Die Wirkungen auf das Tierwohl sind im entsprechenden Themenfeldbericht Bergschmidt et al. (2026) dokumentiert.

Bei 15 Vorhaben wurden Erkenntnisse generiert, die direkt in die Beratung zur Verbesserung der Produktionsverfahren eingespeist werden können. Ebenfalls bei acht Vorhaben ist ein vermarktungsfähiges Produkt entstanden, z. B. im Bereich der Algenproduktion, ein Flüssigdünger für den ökologischen Heidelbeeranbau, eine Robustputenzüchtung für die ökologische Putenhaltung oder ein automatisiertes System zur Applikation von Ameisensäure gegen Milben in der Bienenhaltung.

Es ist davon auszugehen, dass die geförderten EIP Agri-Vorhaben dazu beitragen, den Agrarsektor in Niedersachsen zukunftsfähig aufzustellen und damit mittel- bis langfristig die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu erhöhen. Aufgrund des zum Teil noch frühen Entwicklungsstadiums der Vorhaben und einer langen potenziellen Diffusionsphase lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt jedoch noch keine Effekte erkennen.

5.2 Maßnahmen ohne programmiertes Ziel Wettbewerbsfähigkeit

5.2.1 Verarbeitung und Vermarktung (TM4.2)

Die V&V-Förderung ist der Priorität 5 „Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft“ zugeordnet. Mit der Maßnahme werden V&V-Unternehmen und Erzeugerzusammenschlüsse in der Verbesserung der Effizienz des Energieeinsatzes unterstützt. Dadurch soll auch die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Unternehmen nachhaltig gesteigert werden, da die Energiekosten bei zahlreichen Unternehmen ein wichtiger Kostenfaktor. In NI/HB erfolgte die Förderung hauptsächlich in den Bereichen Landhandel (Getreide) und Obst/Gemüse (Forstner, 2020).

Für die Maßnahme waren ursprünglich insgesamt 52,5 Mio. Euro an öffentlichen Mitteln eingeplant (ML, 2015). Aufgrund der schleppenden Nachfrage in den ersten Jahren der Programmperiode wurde diese Summe im 1. Änderungsantrag um fast 5 Mio. Euro auf 47,9 Mio. Euro abgesenkt (ML, 2017b). Mit diesen Mitteln sollen 112 Investitionsprojekte unterstützt werden, die Gesamtinvestitionen von 157,3 Mio. Euro umfassen sollten.

In der Förderperiode wurden insgesamt 79 Investitionsprojekte mit öffentlichen Mitteln in Höhe von 43,15 Mio. Euro unterstützt, die Gesamtinvestitionen von 157,5 Mio. Euro umfassten (ML, 2024). Damit liegt der Grad der Zielerreichung bezogen auf die Anzahl unterstützter Projekte bei 70,5 % und bezogen auf die unterstützten Gesamtinvestitionen bei 98 %. Es wurden 82,1 % der geplanten öffentlichen Mittel verausgabt.

Die Beurteilung der Wirkungen auf den Erzeugernutzen erfolgt anhand der Indikatoren Erzeugererlöse, Erzeugererlösanteil und Anteil des regionalen Warenbezuges am gesamten Warenbezug (Bathke et al., 2024). Der Erzeugererlösanteil ist dabei definiert als Quotient aus dem Wert des Rohwareneinsatzes und den Umsatzerlösen des geförderten V&V-Unternehmens. Anhand der Angaben in den Abschlussbögen, die von den ZWE ein Jahr nach Inbetriebnahme der Investition bereitgestellt werden müssen, können einige Effekte der geförderten Investitionen beschrieben werden. Insgesamt lagen Ende 2024 die Abschlussbögen von 63 Förderfällen vor.

Danach erhöhte sich der Wert der eingesetzten Rohwaren, was dem Indikator Erzeugererlöse entspricht, um 124 % von 7,5 Mio. Euro auf 16,9 Mio. Euro und der Erzeugererlösanteil um 1,5 Prozentpunkte, was einem Anstieg um 3,6 % entspricht. Demnach trägt die V&V-Förderung nicht nur zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Verarbeitungs- und Vermarktungsbetriebe bei, sondern es gibt auch Anhaltspunkte dafür, dass zudem die Primärerzeuger:innen profitieren („Erzeugernutzen“). Letzterer ist allerdings im Rahmen der Evaluation nicht genauer quantifizierbar.

Die beschriebenen Wirkungen können aber nur teilweise der Förderung zugeordnet werden, da in den Telefoninterviews knapp 30 % der interviewten ZWE angaben, dass sie die Investition auch ohne Förderung nicht

wesentlich anders umgesetzt hätten (Forstner, 2020).[9] Dementsprechend kann bei diesem knappen Drittel der ZWE von einer vollständigen Mitnahme der Förderung ausgegangen werden. Dabei handelt es sich im Durchschnitt um kleinere Vorhaben, sodass sich, bezogen auf die öffentlichen Ausgaben, vollständige Mitnahmen in Höhe von 17,5 % ergeben.

Aufgrund der geringen Anzahl an geförderten V&V-Unternehmen ist die Reichweite der Maßnahme insgesamt sehr gering, und es kann davon ausgegangen werden, dass die Wirkungen auf den gesamten Agrarsektor positiv, aber gering sind.

5.2.2 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (TM10.1)

Die Inanspruchnahme von AUKM (TM10.1) in der Förderperiode 2014 bis 2022 ist ausführlich im Bericht zur Akzeptanzanalyse der AUKM und des Ökolandbaus beschrieben (Reiter et al., 2025) und von daher werden in diesem Bericht nur die wichtigsten Veränderungen kurz beschrieben. Die meisten Vorhabenarten haben das zu Beginn der Förderperiode festgelegte Outputziel im Laufe der Förderperiode erreicht und in sehr vielen Fällen deutlich übertroffen. Nur bei wenigen Vorhabenarten aus dem Förderschwerpunkt BS - Anlage von Blüh- oder Schonflächen oder Landschaftselementen sowie dem Förderschwerpunkt GL – Maßnahmen auf Dauergrünland wurden diese Ziele aus verschiedensten Gründen nicht erreicht (BS11, BS4, BS8, BS9, GL12, GL22, GL3). In den meisten Fällen ist die Förderfläche und Teilnehmerzahl bis zum Jahr 2021 angestiegen. Abweichungen von diesem allgemeinen Trend sind in der Mitte und dann zum Ende der Förderperiode erkennbar. Bei der Erstbeantragung in 2014 fiel die Inanspruchnahme der beiden Fördervarianten zum Anbau von Zwischenfrüchten und Untersaaten (AL21, AL22) besonders hoch aus und wegen Überzeichnung konnten in den Folgejahren keine Erstanträge gestellt werden. Zudem zogen ab 2015, dem ersten Jahr mit Regelungen zum Greening, viele Antragssteller:innen ihre AUKM-Verpflichtung zurück und meldeten die Flächen stattdessen zur Erfüllung der Greeningverpflichtung. Bei der Grundförderung des Anbaus von Zwischenfrüchten und Untersaaten (AL21) ging die Förderfläche sehr deutlich zurück und lief bis auf die Abwicklung von Restzahlungen 2019 aus, da eine Erstbeantragung nicht mehr möglich war.

Trotz der hohen Inanspruchnahme der Maßnahmen ist die Reichweite sehr gering. Selbst bei den flächenstarken Maßnahmen im Förderschwerpunkt AL liegt die Reichweite der Maßnahme AL 21 bei nur 1,6 % des AL und bei der Maßnahme AL 22 bei nur 0,9 % des AL.

Vollständige Mitnahmen liegen bei einer AUKM vor, wenn die durch die Bewirtschaftungs- und Förderauflagen festgelegten Produktions- und Verhaltensweisen auch ohne Förderung umgesetzt worden wären. Davon sind die geförderten Vorhabensarten unterschiedlich betroffen (Reiter et al., 2025). Nur für einzelne Vorhabenarten konnten Mitnahmen identifiziert werden, sodass insgesamt davon ausgegangen werden kann, dass keine Mitnahmen vorliegen.

Die Anwendung umweltfreundlicher Produktionsverfahren verursacht einen höheren Arbeitsaufwand sowie höhere Kosten und/oder geringe Erträge, was zu einer niedrigeren Nettowertschöpfung und einem geringeren Gewinn führt (Osterburg, 2006; Pufahl, 2009). Die Summe der Gewinnrückgänge über alle teilnehmenden Betriebe sollte theoretisch im Bereich der verausgabten Mittel für AUKM liegen, da diese die durch die AUKM-Teilnahme entstehenden Einkommenseinbußen ausgleichen sollen. Es könnte aber auch zu einer sogenannten Überkompensation kommen, da sich die Berechnung der Kompensation an Mittelwerten orientiert. Wenn nun überwiegend Betriebe teilnehmen, deren Gewinneinbußen niedriger als die Förderung sind, ergibt sich ein höherer Gewinn, als wenn die Betriebe nicht teilnehmen würden. Empirische Belege zur Überkompensation fehlen aber.

[9] Die Befragung wurde zu einem relativ frühen Zeitpunkt der Förderperiode für die Zwischenbewertung vorgenommen, so dass die Interviews nur einen Teil der insgesamt geförderten Fälle abdecken kann. Allerdings konnten die Interviewpartner:innen zum Zeitpunkt der Befragung gut einschätzen, was sie ohne Förderung gemacht hätten, da die Investition bereits (weitgehend) getätigt war. Generell sind die Aussagen zu den Mitnahmen auf Basis der gewählten Methode (Befragung) vorsichtig zu interpretieren, weil es sowohl Argumente für eine Überschätzung als auch für eine Unterschätzung der Mitnahmen gibt.

Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass überwiegend Betriebe teilnahmen, die entweder keine oder sogar positive Einkommenswirkungen durch die Teilnahme erzielen konnten. Daher wird vereinfachend angenommen, dass die Teilnahme an den Maßnahmen geringe positive Auswirkungen auf den durchschnittlichen Gewinn der geförderten Betriebe hatte. Aufgrund der sehr geringen Reichweite werden aber keine Effekte auf den Sektor erwartet.

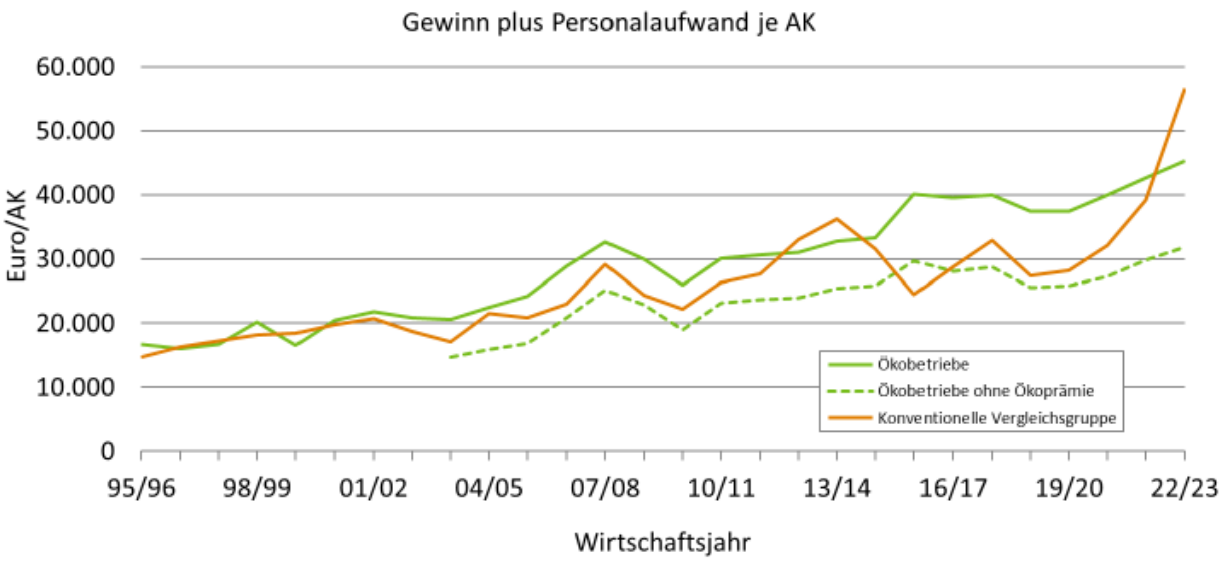
5.2.3 Einführung und Beibehaltung des ökologischen Landbaus (TM11.1 und 11.2)

Die Inanspruchnahme der Förderung des ökologischen Landbaus in der Förderperiode 2014 bis 2022 ist ausführlich im Bericht zur Akzeptanzanalyse der AUKM und des Ökolandbaus beschrieben (Reiter et al., 2025). Danach stieg die geförderte Fläche von 57.353 ha in 2015 auf 123.500 ha in 2022 an. Dies entspricht einem Anstieg um 153 %. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der geförderten Betriebe von 1.128 auf 2.097.

Der ökologische Landbau verursacht in der Regel einen höheren Arbeitsaufwand sowie geringere Erträge, was trotz höherer Erzeugerpreise zu einer niedrigeren Nettowertschöpfung und einem geringeren Gewinn führen kann. Die Summe der Gewinnrückgänge über alle Ökobetriebe sollte theoretisch im Bereich der verausgabten Mittel für den ökologischen Landbau liegen, da diese die durch die ökologische Wirtschaftsweise entstehenden zusätzlichen Kosten und Einkommenseinbußen ausgleichen sollen. Es könnte aber auch zu einer sogenannten Überkompensation kommen, da sich die Berechnung der Kompensation an Mittelwerten orientiert. Wenn nun überwiegend Ökobetriebe teilnehmen, deren Gewinneinbußen niedriger als die Förderung sind, ergibt sich ein höherer Gewinn, als wenn die Betriebe nicht teilnehmen würden. Der Vergleich der Einkommensentwicklung ökologischer Betriebe mit konventionellen Vergleichsbetrieben im deutschen Testbetriebsnetz zeigt, dass Ökobetriebe ohne Förderung seit dem Wirtschaftsjahr 2003/2004, mit Ausnahme von 2015/2016, niedrigere Einkommen als konventionelle Betriebe erzielten (siehe Abbildung 12). Erst durch die Flächenprämien der 2. Säule liegen die Einkommen der ökologisch wirtschaftenden Betriebe über denen der konventionell wirtschaftenden Vergleichsbetriebe. Nur in den Wirtschaftsjahren 2013/2014 und 2022/2023 war dies nicht der Fall.

Insgesamt gehen wir daher davon aus, dass die Förderung des ökologischen Landbaus eine mittlere Wirkung auf das durchschnittliche Einkommen der ökologischen Betriebe hat. Aufgrund der geringen Reichweite der Maßnahme wird aber angenommen, dass von ihr nur ein geringer Effekt auf den gesamten Sektor ausgeht.

Abbildung 12: Erfolgsentwicklung von ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben



[a] Seit WJ 2020/21 geänderte Vergleichskriterien.

Quelle: Kuhnert und Offermann (2024)

5.3 Zusammenfassende Darstellung der Maßnahmenwirkungen

Die Bewertung der sektoralen Effekte erforderte eine Kombination von qualitativen und quantitativen Methoden, deren Ergebnisse in den vorangegangenen Kapiteln vorgestellt wurden. In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse zusammengeführt.

Die Agrarinvestitionsförderung ist die einzige Maßnahme, bei der eine Quantifizierung der Wirkung auf die Indikatoren möglich war. Die geförderten Investitionen führten demnach zu einem durchschnittlichen Nettoanstieg des landwirtschaftlichen Outputs je Arbeitskraft (R2) um knapp 13.500 Euro und bei der Bruttowertschöpfung je Betrieb um 10.200 Euro. Im Vergleich zum Basisjahr entsprechen diese Werte einem Anstieg von etwa 6 %. Bei den Indikatoren Faktoreinkommen je Arbeitskraft und Gewinn pro Familienarbeitskraft konnte kein signifikanter Effekt gemessen werden. Im Gegensatz zur quantitativen Analyse zeigen die Ergebnisse der Befragungen jedoch, dass die ZWE die Auswirkungen der Investitionen auf das Haushaltseinkommen überwiegend positiv sehen. Nur etwa 6 % der befragten ZWE gaben jeweils an, dass die Investition negative Auswirkungen auf das Haushaltseinkommen hatte. Dazu kommt, dass die Wirkungsindikatoren Gewinn und Faktoreinkommen die Abschreibung enthalten, die bei den geförderten Betrieben deutlich höher ist als bei den Betrieben in der Kontrollgruppe, was die Wirkung reduziert. Basierend auf den quantitativen Ergebnissen wird der Maßnahme insgesamt eine geringe, positive Wirkung auf die geförderten Betriebe zugeschrieben. Nach Multiplikation mit der Anzahl der durch den ELER geförderten Vorhaben ergibt sich insgesamt eine Gesamtnettowirkung auf die Bruttowertschöpfung von 6,5 Mio. Euro, was 0,2 % der Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft in Niedersachsen/Bremen im Jahr 2014 entspricht. Somit kann auch nur von einer geringen Wirkung auf den Agrarsektor ausgegangen werden.

Die Gegenüberstellung aller für das Themenfeld relevanter Maßnahmen zeigt, dass für fast alle Maßnahmen positive Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors nachgewiesen werden konnten (siehe Tabelle 7). Insbesondere für die Förderung des ländlichen Wegebaus (TM4.3) lassen sich positive Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung belegen. Keine Wirkung konnte aufgrund ihrer sehr geringen Reichweite den AUKM (TM10.1) zugewiesen werden.

Tabelle 7: Übersicht über die Wirkungen aller relevanten Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit

Code	Kurzname	Verausgabte öffentliche Mittel	Mitnahme-effekt[1]	Wirksame öffentliche Mittel[2]	Bewertung			
					Wirkungs-dauer[3]	Wirkung Teilnehmende[4]	Reichweite	Wirkung Sektor[4]
		Mio. Euro	*%*	*Mio. Euro*				
Maßnahmen mit programmiertem Ziel Wettbewerbsfähigkeit								
1.1	BMQ	3,5	0,0	3,5	--->	1	gering	1
2.1	EB	8,5	0,0	8,5	--->	1	mittel	1
4.1	AFP	91,8	47,4	48,3	--->	1	gering	1
4.3	FB	200,4	0,0	200,4	--->	1	mittel	1
4.3	WB				--->	3	mittel	2
14.1	Tierschutz	39,1	0,00	39,1	---|	1	gering	1
16.1	EIP Agri	Nicht bewertet, da innovative Projekte mit langer Diffusionsphase						
Maßnahmen ohne programmiertes Ziel Wettbewerbsfähigkeit								
4.2	V&V	43,1	17,5	35,6	--->	1	gering	1
10.1	AUKM	428,0	0,0	428,0	---|	1	gering	0
11.1/2	ÖKO	226,2	0,0	226,2	(---|)	2	gering	1
13.2	AGZ	Nicht bewertet, da die Maßnahme nur 2016, 2017 und 2024 angeboten wurde.						

1 Anteil in Prozent der Ist-Ausgaben mit vollständiger Mitnahme
2 Ohne Mittel mit vollständiger Mitnahme
3 Wirkungsdauer: ---> dauerhaft/langfristig, ---| nicht dauerhaft/begrenzt auf die Dauer der Förderung
4 Bewertung: (3) Maßnahmen mit hoher Wirkung, (2) mit mittlerer Wirkung, (1) mit geringer Wirkung, (0) mit keiner Wirkung

Quelle: eigene Zusammenstellung

6 Kosten-Wirksamkeit-Betrachtung

Die Kosten-Wirksamkeits-Betrachtung lehnt sich an die methodischen Ausführungen der DG Agri zur Effizienzbetrachtung an (EU-COM, DG AGRI, 2023). Die Kostenseite beinhaltet die ausgereichten Fördermittel, die aufseiten der Verwaltung entstehenden Umsetzungskosten und die Kosten der ZWE, um den Förderantrag zu stellen und abzuwickeln. Den Kosten sollen die Netto-Effekte (entweder auf Ergebnis- oder Wirkungsebene) gegenübergestellt werden. Verglichen werden sollen Maßnahmen oder Interventionstypen. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob die Kosten in einem adäquaten Verhältnis zu den erzielten Wirkungen stehen. Ein weiterer Fokus liegt auf der Frage, ob der Umsetzungsaufwand auf das zur Zielerreichung erforderliche Maß reduziert wurde und Vereinfachungsmöglichkeiten genutzt wurden.

Die empirische Grundlage bilden die in diesem Bericht präsentierten Ergebnisse der Wirkungsanalysen, die umsetzungsrelevanten Ausführungen in den maßnahmenbezogenen Berichten und die Implementationskostenanalyse (Grajewski und Becker, 2026). Damit sind aber die methodischen Grenzen gesetzt. Wirkungen konnten aufgrund der Heterogenität der Maßnahmen nicht einheitlich abgebildet und nur im Fall des AFP quantifiziert werden. Zudem sind die Maßnahmen, die der Wettbewerbsfähigkeit zugeordnet wurden, hinsichtlich ihrer Wirkungspfade sehr unterschiedlich. Kosten auf Ebene der Verwaltungen liegen vor, allerdings nicht auf Ebene der ZWE. Für einzelne Maßnahmen liegen Informationen zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren vor, entweder auf der Grundlage von Befragungen oder im Rahmen von Fallstudien gewonnen.

6.1 Umsetzungseffizienz

Die Betrachtung der Umsetzungseffizienz, also die Gegenüberstellung der Kosten der umsetzenden Verwaltungen und der verausgabten Fördermittel, erstreckt sich auf die sieben Maßnahmen in PFEIL, die mit prioritärem Ziel dem SPB 2A bzw. 3A zugeordnet wurden. Dazu gehören drei Humankapital- und Kooperationsmaßnahmen, eine betriebliche Investitionsmaßnahme und eine Tierwohlmaßnahme sowie zwei überbetriebliche Maßnahmen. Die meisten Mittel wurden für die überbetrieblichen Maßnahmen eingesetzt, gefolgt vom AFP. Da das Budget aufgrund der Fixkostenbelastung einen starken Einfluss auf die Umsetzungseffizienz hat, liegen die relativen Implementationskosten (IK) bei den überbetrieblichen Maßnahmen deutlich unter denen der anderen Maßnahmen (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8: Implementationskosten der Maßnahmen mit dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit

Code	Kurzname	IK Gesamtkosten in Mio. Euro [1] 2017	Verausgabte öffentliche Mittel 2014 bis 2024 im Jahresdurchschnitt in Mio. Euro [2]	Relative IK in %
1.1	BMQ	0,165	0,441	37 %
2.1	EB	0,161	1,28	13 %
4.11	AFP	0,903	9,179	10 %
4.2	FB	1,532	21,976	7 %
4.31	WB	0,624	12,724	5 %
4.32	Tierschutz	0,488	4,893	10 %
16.1	EIP Agri	0,377	2,473	15 %
Gesamt		4,250	52,966	8 %

[1] erhoben und berechnet für das Jahr 2017 (siehe Fährmann und Grajewski, 2018)
[2] Finanzdaten des ML
IK: Implementationskosten

Quelle: eigene Darstellung nach Fährmann und Grajewski (2018), Grajewski und Becker (2026) und ML (2025a)

Neben dem Maßnahmenbudget beeinflussen weitere Aspekte den (relativen) Umsetzungsaufwand, so die Maßnahmenhistorie, der Förderansatz, die Heterogenität der Vorhaben, die Aufbau- und Ablauforganisation oder die IT-Unterstützung. Ausführliche Analysen sind in Kapitel 6.4 des IK-Berichtes zu finden (Grajewski und Becker, 2026). Bei der EIP Agri musste beispielsweise das Verwaltungs- und Kontrollsystem völlig neu aufgesetzt werden, in den ersten Jahren wurde aufgrund der gemachten Erfahrungen oft nachgesteuert (Reiter, 2018, Kapitel 9). In diesem Zusammenhang wurden auch vereinfachte Kostenoptionen implementiert. Der Förderansatz spielt eine weitere Rolle. So ziehen Kooperations- und Humankapitalmaßnahmen in der Regel einen höheren Umsetzungsaufwand nach sich (siehe Grajewski und Becker, 2026, Abbildung 11). Die Tierwohlmaßnahmen wurden überwiegend als ergebnisorientierte Maßnahmen konzipiert, als neu eingeführte Maßnahmen waren sie mit einem hohen Aufwand an Beratung und Kontrolle verbunden.[10] Bei BMQ und EB waren recht aufwendige Verfahren zur Auswahl der Bildungs- und Beratungsträger vorgeschaltet, bei der EIP Agri ein Auswahlverfahren mit einem Gutachter:innenausschuss. Bei EB zahlte sich das vorgeschaltete Auswahlverfahren nach Einschätzung des Fachreferats allerdings später in der Umsetzung durch reibungslosere Zuwendungsverfahren, geringere Fehlerquoten und geringeren Aufwand in der Bewilligungsstelle aus. Das AFP und Flurbereinigung/Wegebau (FB/WB) unterliegen Auswahlverfahren mit Stichtagsregelungen. Die Gestaltung der Auswahlverfahren (Kriterien, Anzahl der Stichtage) erzeugt unterschiedlich hohen verwaltungstechnischen Aufwand. Beim AFP bespielsweise wurden Kriterien festgelegt, die auch noch im Rahmen der Umsetzung Kontrollaufwand nach sich ziehen. Bei der Flurbereinigung ist sogar ein zweistufiges Auswahlverfahren vorgesehen (Auswahl der Verfahren, Auswahl der Projekte). Dies bedingt einen verwaltungstechnischen Mehraufwand, ohne dass diesem ein Effizienzgewinn gegenübersteht. Die geförderten Wegebauvorhaben sind allesamt in einem nach § 41 des Flurbereinigungsgesetzes zu erstellenden Plan festgesetzt und müssen entsprechend umgesetzt werden. Dieses Vorgehen wurde vom EuGH bestätigt und hat auch zu entsprechenden Anlastungen in anderen Bundesländern geführt (EuGH, 2017).

Bei der EIP Agri ist jedes Vorhaben singulär, bei den anderen Maßnahmen handelt es sich, verglichen mit anderen investiven PFEIL-Maßnahmen, um stärker standardisierte Projekte. Umgesetzt werden die Maßnahmen über bewährte Strukturen, zum einen durch die Ämter für regionale Landesentwicklung (ÄrL) im Falle der TM4.3 (WB und FB), die übrigen durch die Landwirtschaftskammer Niedersachsen. Während bei den ÄrL regionale Stellen für die Bewilligung zuständig sind, erfolgt bei den anderen Maßnahmen eine zentrale Bewilligung. Die Strukturen und Prozesse sind eingespielt und das Personal erfahren. Die eingesetzte IT spielt eine wichtige Rolle zur Unterstützung der Bewilligungsstellen. Sowohl beim AFP als auch bei FB/WB gibt es Vorsysteme mit einer Schnittstelle zur Zahlstellendatenbank. Diese Vorsysteme wurden in der Förderperiode 2014 bis 2022 neu aufgesetzt und haben aus Sicht der Bewilligungsstellen in den ersten Jahren zu einem erheblichen Mehraufwand gesorgt. Bei den anderen Maßnahmen fehlte eine IT-Unterstützung.

Im Regelungsrahmen sind aufwandserhöhende, wie auch aufwandssenkende Entwicklungen (gegenüber *PROFIL* 2007-2013 und auch innerhalb der Förderperiode von PFEIL) zu erkennen. Die Möglichkeit, die Umsatzsteuer wieder zu fördern, sorgt für erheblichen Prüfaufwand und Fehlerrisiken. Vereinfachte Kostenoptionen kommen in breiterem Umfang nur bei der EIP Agri zum Einsatz. Die Überprüfung der Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben ist aufgrund des volatilen Rechtsfeldes sehr aufwendig, wobei die 2016 eingeführte ANBest-ELER für Erleichterungen gesorgt hat. Ein zentrales Ärgernis, nämlich die Vorgabe des Finanzministeriums, Rechnungen im Original vorzulegen, wurde 2021 abgeschafft.

[10] Der in in Tabelle 7 dargestellte Umsetzungsaufwand, der für 2017 erhoben wurde, dürfte im Programmverlauf etwas höher ausgefallen sein, weil einzelne Bausteine erst im Zeitablauf hinzukamen (Tiergerechte Sauenhaltung und Ferkelhaltung), während die Legehennenhaltung eingestellt wurde.

6.2 Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger:innen mit den Förderverfahren

Die Umsetzungsperspektive der Richtliniengeber und der Verwaltung ist oftmals, aber nicht immer deckungsgleich mit den Einschätzungen der ZWE. Die Komplexität von Förderverfahren kann aber gleichermaßen Verwaltungen und Begünstigte belasten und auch Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von Maßnahmen nach sich ziehen.

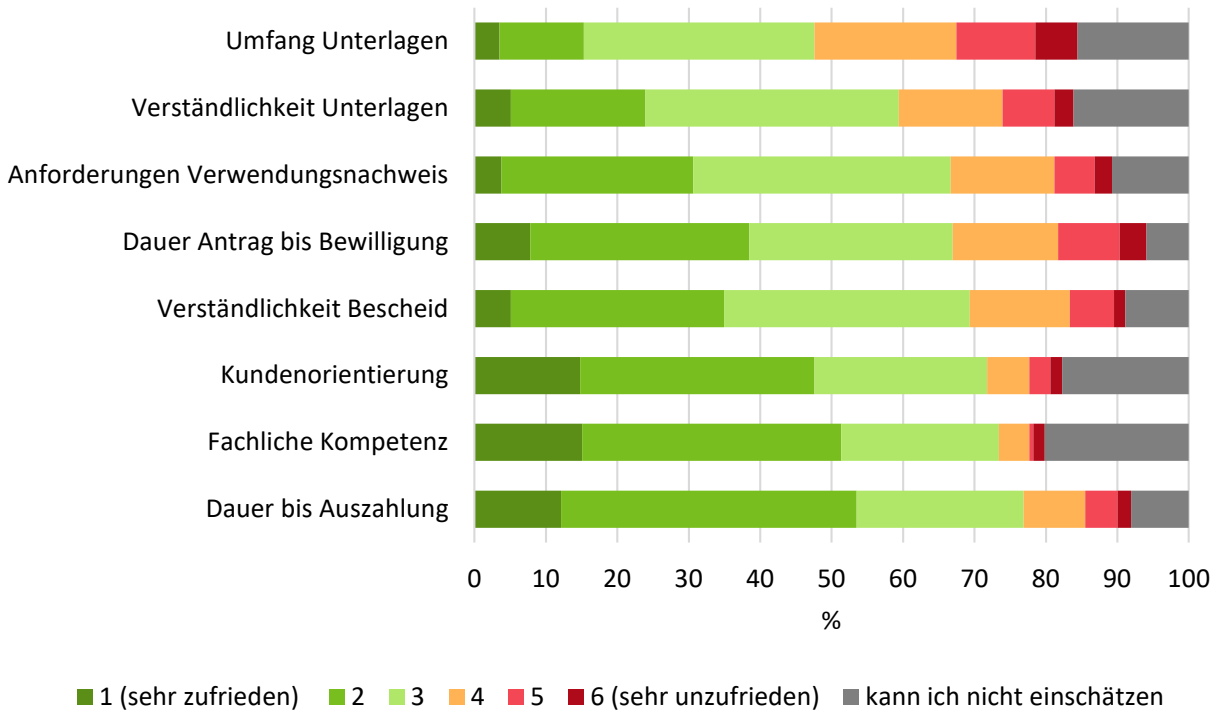
Bei BMQ hat Evers (2024) das Förderverfahren wie folgt zusammengefasst: 1) kompliziertes, langwieriges Antragsverfahren, 2) Kalkulation der Fördersumme pro Maßnahme schwierig, 3) lange Bearbeitungsdauer und 4) kompliziertes Abrechnungsverfahren. Dies hat zu einem zurückgehenden Interesse der Bildungsträger geführt, weil sie die Kosten für Beantragung und Abrechnung nicht durch die Förderung gedeckt sehen (Eberhardt, 2025).

Bei EB sind die Rückmeldungen der Beratungsträger zum Verwaltungsaufwand heterogen. Erfahrene Beratungsträger stuften den Zeitaufwand für die Teilnahme am Vergabeverfahren als gering und für einen Zeitraum von drei Jahren als angemessen ein. Auch die Rechnungsstellung sei zeitlich im Rahmen. Die Dokumentation der Beratungstätigkeit und die getroffenen Empfehlungen seien aufwendig, aber über die Förderung abgedeckt. Es gibt allerdings auch Beratungsträger, die sich nicht mehr an dem Vergabeverfahren beteiligt haben, weil ihnen der Gesamtaufwand zu hoch war (Eberhardt, 2021).

Bei beiden Maßnahmen entsteht den Teilnehmer:innen bzw. bei EB den beratenen Betrieben kein Verwaltungsaufwand, da es sich um eine „Flaschenhalsförderung“ handelt (bei EB sind die anerkannten Beratungsanbieter Antragsteller).

Beim AFP wurden die geförderten landwirtschaftlichen Betriebe nach ihrer Zufriedenheit mit dem Förderverfahren gefragt (Schwarze et al., 2025). Am kritischsten wurde der Umfang der Unterlagen gesehen (siehe Abbildung 13), positiv die Zusammenarbeit mit den Bewilligungsstellen. Auch die kurze Dauer zwischen Auszahlungsantrag und der Auszahlung wurde positiv bewertet.

Abbildung 13: Zufriedenheit mit ausgewählten Aspekten des AFP-Förderverfahrens



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage der Befragung 2024 (n = 372)

Die Befragten konnten positive und negative Aspekte noch in Freitextangaben kommentieren und Änderungsvorschläge unterbreiten.

Neben der Zusammenarbeit mit der Bewilligungsstelle wurde auch noch die Begleitung durch die betreuenden Stellen, die im Rahmen der AFP-Verfahren beauftragt werden können und für die es auch eine Förderung gibt, positiv hervorgehoben. Das Erfordernis, eine:n Berater:in hinzuzuziehen, um die Anforderungen an das Förderverfahren zu bewältigen, wurde allerdings auch negativ gesehen: „Ohne Hilfe geht es nicht“. Oft wurde Kritik an den zeitlichen Abläufen geäußert. Durch das Stichtagsverfahren waren die Zeiträume bis zur Bewilligung teilweise sehr lange: „[…] wir mussten ca. acht Monate warten und in dieser Zeit gab es extreme Preisanstiege in einigen Bereichen.“ Demgegenüber sei die Zeitspanne von der Bewilligung bis zur geforderten Fertigstellung des Bauvorhabens zu kurz. Die Unternehmen bzw. Lieferant:innen wissen um die knappen Fristen und verlangen z. T. deutliche Preisaufschläge. Zudem würde man mit viel Zeitaufwand die Anträge vorbereiten, ohne dass klar sei, ob eine grundsätzliche Förderfähigkeit gegeben sei. In den Antragsunterlagen müssten zu viele Informationen geliefert werden, die Auflagen betreffen Aspekte, die mit der geförderten Investition nicht zwingend etwas zu tun hätten, und deren Konsequenzen man zum Zeitpunkt der Bewilligung nicht überblicken könne. Die Abnahme und die Zahlung des Förderbetrags würden zu lange dauern. Die fehlende Digitalisierung, das Einreichen von Originalunterlagen, das Erfordernis, alle baulichen Änderungen vom Bauamt abstempeln zu lassen, waren weitere Kritikpunkte.

Einige der von den ZWE kritisierten Verfahrensregelungen sind landesseitig festgelegt, also durchaus änderbar. So haben andere Bundesländer beispielsweise mehr Antragsstichtage pro Jahr. Das Finanzmanagement, bei dem neben EU-Mitteln auch noch GAK-Mittel zu bewirtschaften sind, setzt aber enge Grenzen an die Flexibilität, die eine Bewilligungsstelle den ZWE bei der Umsetzung einräumen kann. Eine laufende Antragstellung ist, wenn ein Auswahlverfahren EU-seitig zwingend vorgeschrieben ist, auch nicht realisierbar. Teilweise gehen die Vorschläge auch in Richtung baurechtlicher Genehmigungsverfahren (z. B. Brandschutz), stehen also nicht unmittelbar mit dem Förderverfahren, sondern nur mit der Investition an sich in Zusammenhang.

Im Bereich Tierwohl wurden drei Befragungen von ZWE durchgeführt, in denen auch Aspekte zur Zufriedenheit mit dem Förderverfahren abgefragt wurden (Bergschmidt, 2019; Gröner, 2019; Bergschmidt und Schwarze, 2025). Grundsätzlich waren die Teilnehmer:innen zufrieden mit dem Förderverfahren; im Detail gab es Anregungen zu verschiedenen Aspekten des Förderverfahrens.

Bei den überbetrieblichen Maßnahmen wurde die Zusammenarbeit mit den Bewilligungsbehörden als gut hervorgehoben. Bei der Flurbereinigung handelt es sich um behördlich geleitete Verfahren. In Niedersachsen gibt es mit dem Verband der Teilnehmergemeinschaften eine Einrichtung, die in der Zusammenarbeit mit den ArL die Umsetzung der Vorhaben professionell unterstützt. Beim Wegebau sind Kommunen und Realverbände die wesentlichen ZWE. In den Fallstudien wurde von Gemeindevertreter:innen vereinzelt kritisiert, dass Planungsunterlagen zu einem Zeitpunkt vorzulegen seien, zu dem überhaupt noch nicht klar sei, ob eine Förderung überhaupt gewährt werden würde (Bathke, 2024, S. 24). Des Weiteren würde die Bewilligung zu spät erfolgen, sodass die eigentliche Periode zur Durchführung der Baumaßnahme sehr knapp bemessen sei. Daraus resultiere z. T. auch eine nicht unerhebliche Kostensteigerung, da die Baufirmen aufgrund des engen Umsetzungszeitraumes im Herbst Risikoaufschläge einkalkulieren würden (Bathke, 2024, S. 24).

Bei der EIP Agri (neue Fördermaßnahme in PFEIL) mussten sich die Verwaltungsabläufe erst einspielen, die Richtlinie wurde aufgrund der Erfahrungen angepasst. Das noch von den Akteur:innen des ersten Calls gezeichnete, kritische Bild eines hohen administrativen Aufwandes dürfte sich mit fortschreitender Umsetzung und Expertise abgeschwächt haben. Darüber hinaus sei der Aufwand vergleichbar mit anderen Programmen der Projekt- und Forschungsförderung.

6.3 Kosten-Wirksamkeitsbetrachtung

Die Maßnahmen, die dem Ziel Wettbewerbsfähigkeit zugeordnet wurden, adressieren sehr unterschiedliche Wirkungslogiken. Die beiden Maßnahmen zur Humankapitalbildung BMQ und EB versuchen, den Wissensstand zu heben. Ob und in welcher Tiefe erlerntes Wissen oder Beratungsempfehlungen in die Praxis umgesetzt werden, hängt von vielen Faktoren ab. Eine Grundvoraussetzung ist bei beiden Maßnahmen gegeben: Die Teilnehmer:innen bzw. beratenen Betriebe sind grundsätzlich zufrieden mit dem Angebot. Allerdings muss das Erlernte immer wieder aufgefrischt werden, Beratung sollte kontinuierlich stattfinden. Bei beiden Maßnahmen wird Wettbewerbsfähigkeit mit öffentlichen Gütern (Tierwohl, Klimaschutz, Biodiversität) verbunden. Dafür braucht es Anbieter, die entsprechende Kurs- und Beratungsangebote konzipieren und kontinuierlich weiterentwickeln. Die Förderbedingungen müssen auskömmlich sein, um eine vielfältige Trägerlandschaft zu gewährleisten. Insbesondere bei BMQ waren die Verwaltungs- und Kontrollsysteme sehr komplex und kleinteilig, sodass darunter auch die Inanspruchnahme (wie auch unter den Corona-Folgen) gelitten hat.

Das AFP wurde in PFEIL deutlich fokussierter in Richtung öffentliche Güter und Tierwohl konzipiert. Dies hat auch zu einem Rückgang des Budgets und der Förderfälle gesorgt. Damit sind verwaltungsseitig die relativen Kosten gestiegen, obgleich die Verfahren mit einer zentralen Bewilligungsstelle und einem Antragsverfahren pro Jahr recht schlank gestaltet sind. Die geförderten landwirtschaftlichen Betriebe sind zwar generell zufrieden mit dem Förderverfahren, halten aber insbesondere den Umfang der Antragsunterlagen für zu groß. Die Antragsunterlagen haben zum einen aber einen Bezug zu den angestrebten Wirkungen (vor allem im Bereich Tierwohl), zum anderen geht es um die Verringerung von Mitnahmeeffekten (z. B. durch das Setzen einer Prosperitätsschwelle). Trotz dieser Fördervoraussetzungen und Auflagen sind die Mitnahmeeffekte nach wie vor hoch. Knapp über die Hälfte der Befragten hätte auch ohne Förderung genauso investiert. Mitnahmeeffekte sind dieser Art von einzelbetrieblicher Förderung inhärent und in einem gewissen Umfang zu akzeptieren. Sie reduzieren allerdings die Förderwirkung. Die Befragungsergebnisse zeigen allerdings, dass zumindest keine Fehlinvestitionen angeregt wurden. Der Aufwand aufseiten der ZWE ließe sich sicher durch einzelne Stellschrauben verringern, z. B. durch die stärkere Nutzung von Pauschalen. Es stellt sich nur die Frage, ob Pauschalen die intendierte Ausrichtung auf mehr Tierwohl unterstützen, zumal oft, so zeigen die Rückmeldungen, im Bestand, mit viel Eigenleistung und sehr individuellen Lösungsansätzen gebaut wird, was sich mit Pauschalen kaum abbilden lässt.

Die auf intakte Ringelschwänze abzielenden Tierwohlmaßnahmen (Mastschweine und Ferkel) stellten für die einen Betriebe eine Honorierung bereits durchgeführter Aktivitäten dar, für andere Betriebe eine Möglichkeit, Neues zu erproben. Die Maßnahme wurde sehr intensiv durch die Landwirtschaftskammer begleitet, auch im Rahmen der Kontrollen, die von den ZWE sehr positiv bewertet wurden.[11]

Ob Ringelschwänze intakt bleiben, hängt von sehr vielen Faktoren ab. Die Maßnahmen haben die Möglichkeit eröffnet, viele Ansatzpunkte ausprobieren zu können und sich diesbezüglich auch mit der Landwirtschaftskammer und Berufskolleg:innen austauschen zu können. Die Ringelschwanzförderung in der Förderperiode 2023-2027 im Förderraum KLARA wurde im Jahr 2024 aufgrund des Bundesprogramms Umbau Tierhaltung eingestellt. Beim Bundesprogramm handelt es sich jedoch um eine handlungsorientierte Maßnahme. Effekte auf das Tierwohl werden aber auch nach Einstellung der Förderung bei einem Teil der Betriebe bestehen bleiben, so die Rückmeldungen einiger Betriebe (Bergschmidt und Schwarze, 2025):

[11] Parallel zur ELER-Förderung wurde ein national gefördertes „Expertennetzwerk Schwein“ unter Beteiligung von Wissenschaft und Berufsverbänden aufgebaut, das die Aus- und Fortbildung speziell geschulter Berater übernommen hat. Ziel war insbesondere, dass das Wissen zur Haltung unkupierter Schweine in die Fläche getragen wird und dass jederzeit Ansprechpartner im Falle eines Beißgeschehens vor Ort verfügbar waren.

- „Der Ringelschwanz ist Basis für alle hohen Haltungsstufen. Mit der Prämie konnten wir es uns als Familienbetrieb leisten, die Mast auf HS 4 umzubauen und dort jetzt den Tierwohlgedanken bis zum Ende durchzuziehen."
- „Wir werden trotz allem nicht wieder anfangen zu kupieren!"

Wegebau in und außerhalb der Flurbereinigung verbessert die ländliche Infrastruktur und passt sie an neue Herausforderungen an, sowohl bezüglich der Anforderungen landwirtschaftlicher Betriebe und der geänderten Logistik, als auch der anderen Nutzer:innen des ländlichen Wegenetzes. Die verwaltungstechnische Umsetzung in Niedersachsen läuft schlank, was auch die entsprechenden relativen Implementationskosten zeigen. Haushaltsrechtliche Restriktionen, zu wenig Verpflichtungsermächtigungen und eine strikte Jährlichkeit erschweren das Finanzmanagement und sorgen auch bei den ZWE für Schwierigkeiten in der Projektsteuerung und höhere Kosten. Der Wegebau war in der Vergangenheit eher überzeichnet, wird in der GAP ab 2023-2027 im Förderraum KLARA gar nicht mehr angeboten (außerhalb von FB-Verfahren). Daher muss über andere Finanzierungskonzepte nachgedacht werden und ggf. auch über eine stärkere Unterstützung von Realverbänden (Bathke, 2024).

Die EIP Agri fördert Innovationsprozesse, nicht alle Innovationen müssen zwingend in die Praxis umgesetzt werden. Der Richtliniengeber hat aber Bedingungen eingezogen, um die Wirksamkeit der Vorhaben zu erhöhen. Das Auswahlverfahren sorgt für ein hohes inhaltliches Niveau der Anträge (Reiter, 2018), die Auswahlkriterien auch für eine Ausrichtung auf die spezifischen Probleme im Agrarsektor Niedersachsens und Bremens (Reiter, 2020). Seit 2017 ist das Innovationszentrum Niedersachsen (jetzt Niedersachsen.next) als Innovationsdienstleister (sog. IDL) aktiv und unterstützt die Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung der Projekte bzw. Operationellen Gruppen untereinander. Die Nutzung breiter Disseminationsformate ist eine Grundvoraussetzung, dass die erarbeiteten Erkenntnisse in der Praxis Eingang finden und Impulse für Weiterentwicklungen geben. Die Art der Förderung bedingt im Vergleich zu anderen investiven Maßnahmen höhere Kosten. NI hat das Verwaltungs- und Kontrollsystem aber schon stark verschlankt, was sich auch in geringen relativen Implementationskosten niederschlägt. Aus Sicht der Zuwendungsempfänger:innen ist der Aufwand mit anderen Forschungs- und Innovationsförderprogrammen vergleichbar. Der Aufwand (verbunden mit dem Erfordernis der Vorfinanzierung) wirkt aber ausschließend und engt den Kreis potenzieller Antragsteller:innen (insbesondere für den Lead-Part) ein.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Gegenüberstellung aller für das Themenfeld relevanter Maßnahmen zeigt, dass für fast alle Maßnahmen positive Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors nachgewiesen werden konnten (siehe Kapitel 5.3). Insbesondere für die Förderung des ländlichen Wegebaus (TM4.3) lassen sich positive Wirkungen auf die Bruttowertschöpfung belegen. Aber auch für die Bildungsmaßnahme (TM1.1), die Einzelbetriebliche Beratung (TM2.1), das AFP (TM4.1) und die Flurbereinigung (TM4.3) sind geringe positive Wirkungen auf die sektorale Wettbewerbsfähigkeit ableitbar. Maßnahmen ohne programmiertes Ziel mit positiven, wenn auch geringen Effekten sind die Förderung des ökologischen Landbaus und die V&V-Förderung. Letztere hätte im Rahmen der PFEIL-Programmierung aufgrund ihrer Ausrichtung auch dem Zielbereich Wettbewerbsfähigkeit zugeordnet werden können. Mit Ausnahme des AFP konnten diese Effekte aufgrund fehlender Daten aber nicht genauer quantifiziert werden.

Insgesamt stützen die Ergebnisse die These, dass der Einfluss von PFEIL auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors gering ist. Diese Einschätzung wird auch durch die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Analyse bestätigt, die keine signifikanten Wirkungen der Förderung von PFEIL in den Prioritäten 2 und 3 auf die Bruttowertschöpfung des Primärsektors fanden (Pufahl, 2026). Andere Faktoren, wie beispielsweise die Preis- und Marktentwicklung auf Export- und Binnenmärkten und außerlandwirtschaftliche Entwicklungen zum Beispiel im Bioenergiesektor, sowie andere Förderinstrumente wie die 1. Säule der GAP hatten einen wesentlich größeren Einfluss auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors.

Empfehlungen

Im Kontext einer zukünftigen Förderung eines modernen und wettbewerbsfähigen Agrarsektors sollte die ELER-Förderung noch zielgerichteter auf die Unterstützung von Humankapital und auf die Bereitstellung öffentlicher Güter (Tierschutz, Umwelt, Infrastruktur) konzentriert werden. Damit können mögliche Zielkonflikte zwischen den Zielen Wettbewerbsfähigkeit und Ressourcenschutz entschärft und bestenfalls auch potenzielle Marktchancen zur nachhaltigen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden. Ohne öffentliche Investitionen würden nur relativ wenige Investitionen zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern erfolgen, sodass aus gesellschaftlicher Sicht zu wenig davon bereitgestellt wird. Einzelbetriebliche Investitionen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit würden im Gegensatz dazu oft auch ohne öffentliche Förderung erfolgen.

Insgesamt ist die wichtige Rolle der Beratung und beruflichen Weiter- und Ausbildung für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors hervorzuheben. Dazu wird empfohlen, die bereits vorhandenen konzeptionellen Ansätze weiterzuentwickeln, um die Beratungsmaßnahmen mit zielgerichteten Investitionsanreizen zur Verbesserung der Energieeffizienz, klimarelevanter Aspekte und des Tierschutzes sowie regionaler Wertschöpfungsketten noch besser zu verknüpfen. Eine zielgerichtete Kombination verschiedener Fördermaßnahmen sollte durch die konsequente Festlegung von Auswahlkriterien und einer entsprechenden Bepunktung unterstützt werden, um zusätzliche Synergien erschließen zu können.

Regional bedeutsame Herausforderungen, wie der Umbau der Tierhaltung in Veredlungsregionen oder die klimaschutzrelevanten Maßnahmen zum Moorschutz (Wiedervernässung und alternative Nutzung), können mit den Ansätzen der 2. Säule alleine nicht bewältigt werden. Hier sind zielgerichtete Bundeshilfen erforderlich, um den gewünschten Strukturwandel bei Sicherung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit erreichen zu können.

Weiterhin sollte ein besonderes Augenmerk und ein Schwerpunkt auf die Förderung der ländlichen Infrastruktur gelegt werden. Eine Verbesserung des Zustandes der Wege und Brücken bleibt ein wichtiger Faktor für die weitere Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Darüber hinaus können von einer adäquaten Infrastruktur die ländlichen Räume insgesamt profitieren.

Literaturverzeichnis

AK VGR [Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ im Auftrag der Statistischen Ämter der 16 Bundesländer, des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Amtes Wirtschaft und Befragungen der Landeshauptstadt Stuttgart] (ed) (2025) Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2024. Reihe 1, Länderergebnisse Band 1

Arendt M (2018) Evaluation des Modells der Kosten- und Wirkungsanalyse von Flurbereinigungsverfahren in Niedersachsen: Masterarbeit Geodätisches Institut, hg. v. Leibnitz Universität Hannover, zu finden in <http://alr-hochschulpreis.de/Beitraege_Preistraeger/Masterarbeit_Arendt.pdf> [zitiert am 5.2.2020]

Bathke M (2020) Die Kosten-Wirkungs-Analyse in der Flurbereinigung - Analyse der Eignung eines verwaltungsinternen Instruments zur Auswahl von Flurbereinigungsverfahren für Evaluationszwecke: Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020 (PFEIL). Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 6/2020, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/NI_KW_Analyse_Flurbereinigung_Endfassung_05_06_2020_MS_mb_MS.pdf> [zitiert am 15.7.2026]

Bathke M (2024) Bewertungsbericht zur Fördermaßnahme „Wegebau“ (ELER-Code 4.3): Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 in Niedersachsen und Bremen (PFEIL). 5-Länder-Evaluation 1/2024, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2024/1-2024_NI_Wegebau.pdf> [zitiert am 12.9.2024]

Bathke M (2025) Bewertungsbericht zur Fördermaßnahme „Flurbereinigung“ (ELER-Code 4.3): Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 in Niedersachsen und Bremen (PFEIL). 5-Länder-Evaluation 12/2025, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/publikationen/projektberichte/5-laender-bewertung> [zitiert am 9.7.2026]

Bathke M, Becker S, Bergschmidt A, Eberhardt W, Ebers H, Fengler B, Flint L, Franz K, Forstner B, Grajewski R, Peter H, Pollermann K, Raue P, Reiter K, Roggendorf W, Rorig F, Sander A, Schwarze S, Scholz J (2024) Feinkonzept zum Bewertungsplan PFEIL - Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 in Niedersachsen und Bremen. Stand 02/2024 (unveröffentlicht), 232 p

Bathke M, Tietz A (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 5.6_MB© Maßnahmenbewertung Flurbereinigung (ELER-Code 125-A). Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/5-6_MB_c_Massnahmenbewertung_Flurbereinigung.pdf> [zitiert am 15.7.2026]

Bergschmidt A (2019) Tierwohlmaßnahme des PFEIL - Programms 2014 bis 2020: besonders tiergerechte Haltung von Mastschweinen „Ringelschwanzprämie“ (T2). Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW), 5-Länder-Evaluation 4/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/4_19_Bericht_Ringelschwanzpraemie_final.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

Bergschmidt A, Bosch J, Ebers H, Schwarze S (2026) Beitrag des Programms zur Verbesserung der Tierwohls in der Nutztierhaltung: Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 in Niedersachsen und Bremen (PFEIL). (in Vorbereitung)

Bergschmidt A, Schwarze S (2025) Ergebnisse einer Online-Befragung bei Zuwendungsempfänger:innen der Maßnahmen „Tiergerechte Sauenhaltung (T3)“ und „Tiergerechte Ferkelaufzucht (T4)“. Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW), 5-Länder-Evaluation 8/2025, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2025/8-2025-NI_Befragung_T3_T4.pdf> [zitiert am 10.7.2025]

BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2015) Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland, Ausgabe 2015. Berlin, zu finden in <https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/UmsetzungGAPinDeutschland2015.pdf?__blob=publicationFile&v=9> [zitiert am 20.1.2026]

Clarke D, Tapia-Schythe K (2021) Implementing the panel event study. The Stata Journal 21(4):853-884

Eberhardt W (2018) PFEIL - Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen: Einzelbetriebliche Beratung (TM2.1) - Auswertung der Erfahrungsberichte der Beratungsanbieter zum 1. Vergabezeitraum. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 12/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/NI_EB__Bericht_Befragung_Berat-Anbieter_2018__Endversion.pdf> [zitiert am 15.7.2026]

Eberhardt W (2021) Evaluierung der Einzelbetrieblichen Beratung (TM2.1) zum 2. Vergabezeitraum 2019-2020: Umsetzung, Corona-Auswirkungen und künftige Ausrichtung: PFEIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 4/2021, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2021/4_2021-NI_EB_MS.pdf> [zitiert am 15.7.2026]

Eberhardt W (2025) Evaluierung der Umsetzung der Fördermaßnahme „Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Qualifizierung (BMQ)“ (ELER-Code TM1.1): PFEIL – Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 in Niedersachsen und Bremen. 5-Länder-Evaluation, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2025/10_2025_NI-HB_Bildung_BMQ.pdf> [zitiert am 15.7.2026]

Ebers H, Forstner B (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 5.4_MB Agrarinvestitionsförderprogramm (ELER-Code 121). Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/5-4_MB_a_Agrarinvestitionsfoerderungsprogramm.pdf> [zitiert am 2.9.2019]

ENRD [European Evaluation Helpdesk for Rural Development] (2018) Guidelines. Assessing RDP Achievements and Impacts in 2019, zu finden in <https://eu-cap-network.ec.europa.eu/sites/default/files/publication/2023-05/twg5_part_1-2_rdp_impacts_august2018.pdf> [zitiert am 20.1.2026]

EU-COM, DG AGRI [EUROPEAN COMMISSION – Directorate-General for Agriculture and Rural - Unit A.3] (2023) EU level CAP evaluation framework, zu finden in <https://eu-cap-network.ec.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-02/eu-cap-network-evaluation-framework-210224.pdf> [zitiert am 20.1.2026]

EU-COM, DG AGRI [European Commission, DG Agriculture and Rural Development] (2017) Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014 – 2020, 85 p, zu finden in <https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/2e58f2df-0cf1-427a-b00a-27c78a536bfa_en?filename=technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en.pdf> [zitiert am 20.1.2026]

EU-COM, DG AGRI [European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Unit C.4] (2021) Working Document ‘Updated fiches for Answering Common Evaluationb Questions 4 and 6 for RDPs 2014-2020‘. Brüssel, zu finden in <https://eu-cap-network.ec.europa.eu/publications/working-package-3-working-document-updated-fiches-answering-common-evaluation_de> [zitiert am 20.1.2026]

EU-COM [European Commission] (2018a) Common context indicators for rural development programs (2014-2020). Stand 2018. Brüssel, zu finden in <https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/00e1cb36-152f-43a9-aa88-72ad938b2caf_en?filename=cap-context-indicators-table_2018_en.pdf> [zitiert am 20.1.2026]

EU-COM [European Commission] (2018b) Common monitoring and evaluation framework, zu finden in <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/00da6abf-7c75-11e5-9fae-01aa75ed71a1> [zitiert am 9.7.2026]

EuGH [Europäischer Gerichtshof] (2017) EGFL und ELER - Von der Finanzierung ausgeschlossene Ausgaben - Entwicklung des ländlichen Raums - Flurbereinigungen und Dorferneuerungen - Auswahlkriterien für Vorhaben - Urteil des Europäischen Gerichtshof zur Flurbereinigung in der Rechtssache T - 28/16. Luxemburg, zu finden in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=189473&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1> [zitiert am 2.9.2019]

EU-KOM [Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung] (2018) Impact indicators, zu finden in <https://ec.europa.eu/info/files/impact-indicator-fiches_en> [zitiert am 22.4.2020]

EU-KOM [Europäische Kommission, GD Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung] (2021) Glossar. Schlüsselwörter zur Bewertung der LE-Programme 2014-2020. Brüssel, zu finden in <https://eu-cap-network.ec.europa.eu/publications/glossary-key-terms-related-evaluation-rural-development-programmes-2014-2020_en> [zitiert am 1.7.2026]

Evers A (2024) Impulsvortrag zum DVS-Workshop III: Beraterinnen und Berater als Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis im AKIS. Hannover

Fährmann B, Grajewski R (2018) Schriftliche Erhebung des Personalaufwandes und der Implementationskosten (Fachreferate, Bewilligungsstellen, Koordinierende Stellen, Zuständige Behörde, Zahlstelle, Bescheinigende Stelle, Verwaltungsbehörde) der Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen/Bremen und Schleswig-Holstein, 2018

Forstner B (2020) Evaluation des Programms zur Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (V&V-Förderung – TM4.2 des EPLR): Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020 (PFEIL). Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW), 5-Länder-Evaluation 12/2020, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/12_2020_NI-HB_VV-EPLR.pdf> [zitiert am 15.7.2026]

Forstner B, Ebers H, Roggendorf W, Bergschmidt A (2020) Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020 (PFEIL) - Evaluation des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP - TM4.1 des EPLR). Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW), 5-Länder-Evaluation 5/2020, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/5_2020_-_2020_0605_NIHB_AFP_Modulbericht_final_MS.pdf> [zitiert am 15.7.2026]

Grajewski R, Becker S (2026) Implementation des Programms zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen (PFEIL 2024-2022): Aufwand, Kosten und Bestimmungsfaktoren. 5-Länder-Evaluation 19/2026, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2026/19-2026_NI-HB-IK-Bericht.pdf> [zitiert am 6.8.2026]

Gröner C (2019) Tierwohlmaßnahme des PFEIL- Programms 2014 bis 2020 - Besonders tiergerechte Haltung von Legehennen (T1). Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (TI-BW), 5-Länder-Evaluation

5/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/5_19_Bericht_Legehennenmassnahme_final.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

Kuhnert H, Offermann F (2024) Analyse der wirtschaftlichen Lage ökologisch wirtschaftender Betriebe im Wirtschaftsjahr 2022/23, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn068305.pdf> [zitiert am 1.7.2025]

Landwirtschaftliche Rentenbank (2020) Geschäftsbericht 2020. Frankfurt/Main, zu finden in <https://www.rentenbank.de/export/sites/rentenbank/dokumente/Geschaeftsbericht-2020-Deutsch.pdf> [zitiert am 20.1.2026]

Latruffe L (2010) Competitiveness, Productivity and Efficiency in the Agricultural and Agri-Food Sectors. Paris: OECD Publishing. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers No. 30, zu finden in <http://dx.doi.org/10.1787/5km91nkdt6d6-en> [zitiert am 20.1.2026]

ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2015) PFEIL - Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum 2014 - 2020 (Stand: 29.5.2015), zu finden in <http://www.ml.niedersachsen.de/download/97389/PFEIL_Programm_NI-HB_inkl._Nat._Rahmenregelung.pdf> [zitiert am 6.8.2026]

ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2017a) Erweiterter Jährlicher Durchführungsbericht 2016 über die Umsetzung von PFEIL 2014-2020, zu finden in <https://www.ml.niedersachsen.de/download/121777> [zitiert am 28.8.2019]

ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2017b) Germany - Rural Development Programme (Regional) - Lower Saxony + Bremen (Version 2.2), Stand: 1. Programmänderung. Hannover

ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2019) Jährlicher Durchführungsbericht 2018 über die Umsetzung von PFEIL 2014-2020. Hannover, zu finden in <https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/eu_forderung_zur_entwicklung_im_landlichen_raum/pfeil_2014_2020/pfeil-foerderung-2014-2020-informationen-und-berichte-147844.html> [zitiert am 19.10.2022]

ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2021) Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2021. Hannover

ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2022) Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums: 9.1 (Mit nationaler Rahmenregelung konsolidiert2014DE06RDNF001 - v9.1 - Von der Europäischen Kommission angenommen)

ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2024) Jährlicher Durchführungsbericht 2024 über die Umsetzung von PFEIL 2014-2022

ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2025a) Eingabe-Tabelle für Zahlungsdaten (alle Vorhaben, ohne Einzahlungen) für den jährlichen Durchführungsbericht: Stand 31.12.2024

ML [Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (2025b) Jährlicher Durchführungsbericht für 2024 über die Umsetzung von PFEIL 2014-2022

OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (2011) Fostering Productivity and Competitiveness in Agriculture. OECD Publishing, zu finden in <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166820-en> [zitiert am 20.1.2026]

Osterburg B (2006) Ansätze zur Verbesserung der Wirksamkeit von Agrarumweltmaßnahmen. In: Bundesamt für Naturschutz (ed) Anreiz - Ökonomie der Honorierung ökologischer Leistungen: pp 19-29

Pufahl A (2009) Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, 65 p. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/dk042979.pdf> [zitiert am 20.1.2026]

Pufahl A (2026) Beitrag des Programms zur Erhöhung der Beschäftigungsquote, zur Reduzierung von Armut und zu einer ausgeglichenen räumlichen Entwicklung einschließlich der Schaffung von Arbeitsplätzen: Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 in Niedersachsen und Bremen (PFEIL). 5-Länder-Evaluation

Rat der Europäischen Union (2010) Europa 2020: eine neue europäische Strategie für Beschäftigung und Wachstum, zu finden in <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st00/st00013.de10.pdf> [zitiert am 1.7.2026]

Raue P (2026) Beitrag des Programms zur Förderung von Wissenstransfer und Innovation in Landwirtschaft und ländlichen Räumen: Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 in Niedersachsen und Bremen (PFEIL). Braunschweig. 5-Länder-Evaluation 7/2026

Reiter K (2018) PFEIL - Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen: Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaften im Rahmen des ersten Calls. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 2/2018, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2018/NI_EIP_Bericht__20180725_MS.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

Reiter K (2020) Umsetzung der Europäischen Innovationspartnerschaften im Rahmen des ersten Calls – Bericht 2: Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020 (PFEIL). Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 9/2020, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2020/9_2020_-_NI_EIP_Bericht_2.pdf> [zitiert am 17.3.2021]

Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Scholz J, Schwarze S (2025) Analyse der Inanspruchnahme von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und des Ökolandbaus: Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum 2014 bis 2022 in Niedersachsen und Bremen (PFEIL). Braunschweig, Hannover. 5-Länder-Evaluation 2, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2025/2-2025_NIHB_Akzeptanzanalyse.pdf> [zitiert am 15.7.2026]

Röder N, Münnich A, Solle C, Schroers J-O, Teßner M (2023) Überlegungen zur Berechnung der Kosten des Grenzanbieters : Bericht der UAG „Grenzanbieter“ für die Extensivierungsreferent:innen des Bundes und der Länder. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen Working Paper 217, zu finden in <https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_217.pdf> [zitiert am 10.7.2025]

Schüle H (1999) Analyse der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft ausgewählter Länder Mittel- und Osteuropas. German Journal of Agricultural Economics 48(08-09):290-294

Schwarz G (2016) Ex-post-Bewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum der Länder Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein 2007 bis 2013: Beitrag der Programme zur Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/9-5_MB_Wettbewerbsfaehigkeit_Agrarsektor.pdf> [zitiert am 16.5.2025]

Schwarze S, Ebers H, Forstner B (2025) Ausgewählte Ergebnisse der Befragung von Zuwendungsempfänger:innen der Agrarinvestitionsförderung in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen, Nordrhein-Westfalen sowie Hessen: Evaluation der EPLR 2014 bis 2022. Braunschweig. 5-Länder-Evaluation 11/2025, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2025/11-2025_ZWE-Befragung.pdf> [zitiert am 1.7.2025]

The Welfare Quality Consortium (2009) Welfare Quality Assessment protocol for cattle. Lelystad, The Netherlands, zu finden in <https://www.welfarequalitynetwork.net/media/1088/cattle_protocol_without_veal_calves.pdf> [zitiert am 20.1.2026]

Tietz A (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 5.6_MB(a) Befragung von Landwirten (ELER-Code 125-A). Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/5-6_MB_a_Befragung_von_Landwirten.pdf>

Tietz A, Bathke M (2008) Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Materialband zu Kapitel 9 Maßnahme k Flurbereinigung, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/6-Laender-Bewertung_2008/NI/Materialbaende/NI_MB_Kap9_k-Flurbereinigung.pdf> [zitiert am 2.7.2025]

List der Verordnungen

DVO (EU) Nr. 808/2014: Durchführungsverordnung (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (2014), zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0808&qid=1788945454528> [zitiert am 10.9.2026]

VO (EU) Nr. 1303/2013: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates

VO (EU) Nr. 1305/2013: Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (2013)