

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 3

Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)) – Kapitel I der VO (EG) Nr. 1257/1999

Projektbearbeitung

Bernhard Forstner, Christoph Klockenbring

Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“	1
3.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
3.1.1 Übersicht über die Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
3.1.1.1 Allgemeines	1
3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie	1
3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm	2
3.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999	3
3.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Förderungsgrundsätze der GAK	5
3.1.5 Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien	8
3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	8
3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	8
3.2.2 Datengrundlage	12
3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel	16
3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	18
3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	19
3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	20
3.5.1.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	20
3.5.1.2 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme	22
3.5.1.3 Finanzmanagement	23
3.5.1.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	23
3.5.1.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung	24
3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	25
3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen	26
3.6.1.1 Frage I.1 - Beitrag der Investitionsförderung zur Verbesserung des Einkommens der begünstigten Landwirte	27
3.6.1.2 Frage I.2 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zum rationelleren Einsatz von Produktionsmitteln in landwirtschaftlichen Betrieben	28
3.6.1.3 Frage I.3 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten	29

3.6.1.4	Frage I.4 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse	30
3.6.1.5	Frage I.5 - Beitrag der durch die Förderung alternativer Tätigkeiten herbeigeführten Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten zum Erhalt von Arbeitsplätzen	31
3.6.1.6	Frage I.6 - Umfang der Unterstützung der Investitionsbeihilfe zur Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren	31
3.6.1.7	Frage I.7 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Tierschutz	32
3.6.2	Zusätzliche förderrelevante Fragenstellungen – Junglandwirteförderung	33
3.6.3	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung	34
3.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	35
3.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	36
	Literaturverzeichnis	40

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Das methodische Vorgehen im Überblick	10
Abbildung 3.2:	Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten und Datenverknüpfung	40

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1:	Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 1995 bis 1999 in Bremen	2
Tabelle 3.2:	Darstellung der Datengrundlage in Bremen	13
Tabelle 3.3:	Veränderungen bei den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für das AFP – Bremen	17
Tabelle 3.4:	Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 in Bremen	18

3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“

Im Kapitel 3 werden die geförderten Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben einer Bewertung unterzogen. Dabei handelt es sich um eine Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raumes, die in Kapitel I der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 verankert ist. (Zur Organisation der Bewertung siehe Kapitel 2.1.2).

Die Bewertung erfolgt nach einem mit den Ländern diskutierten und speziell hierfür konzipierten Evaluationskonzept, das sich eng an den Vorgaben der Europäischen Kommission für die Zwischenbewertung dieser Maßnahme (KOM 2000a) orientiert.

3.1 Ausgestaltung des Kapitels

3.1.1 Übersicht über die Maßnahmen und ihre Förderhistorie

3.1.1.1 Allgemeines

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Landwirtschaft ist seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) im Jahr 1973 ein wesentlicher Bestandteil dieses von Bund und Ländern gemeinsam geplanten und finanzierten strukturpolitischen Instrumentes. Es handelt sich dabei um ein permanent angebotenes Förderinstrumentarium, das lediglich im Umfang und in der Zielrichtung im Zeitablauf an die politischen Zielvorstellungen der jeweiligen amtierenden Regierung, die Kassenlage der öffentlichen Haushalte und die allgemeinen Kapitalmarktbedingungen angepasst wird.

3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

In der Förderperiode 1995 bis 1999 wurden in Bremen im Rahmen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung anhand der Berichterstattung GAK insgesamt 13 bewilligte Förderanträge dokumentiert (vgl. Tabelle 3.1). Während in den Jahren 1995 bis 1997 jeweils drei bzw. zwei Unternehmen gefördert wurden, stieg die Zahl der Förderfälle in den Jahren 1999 auf fünf Förderfälle an. Für das Jahr 1998 lagen keine Angaben vor.

Das im Rahmen des AFP förderungsfähige Investitionsvolumen schwankt relativ stark zwischen den Förderjahren. Während es in dem Jahr 1995 rund 400.000 Euro betrug, sank es im Jahr 1996 auf den Tiefststand von 150.000 Euro und stieg bis 1999 bis auf 776.000 Euro an. Auch für diese Kenngröße lag für das Jahr 1998 keine Angabe vor. Die

Schwankungen erklären sich durch die unterschiedliche Nachfrage von Seiten der landwirtschaftlichen Betriebe.

Tabelle 3.1: Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 1995 bis 1999 in Bremen

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben
	N	Euro	Euro
1995	3	395.229	k. A.
1996	2	150.831	19.429
1997	3	344.611	38.347
1998	k. A.	k. A.	33.745
1999	5	776.141	39.881
Gesamt	13	1.666.812	131.402

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgänge 1995 bis 1999).

Demgegenüber entwickelten sich die Ist-Ausgaben zwischen 1996 und 1998 tendenziell auf einem annähernd gleichbleibenden Niveau: Während die Ausgaben im Jahr 1996 noch bei 19.500 Euro lagen, stiegen sie im Jahr 1997 auf knapp 38.000 Euro an. Im Jahr 1999 betrugen sie 40.000 Euro (vgl. Tabelle 3.1). Dennoch beschreiben die Ist-Ausgaben den Umfang und die Entwicklung der tatsächlichen jährlichen Förderaktivität nur unzureichend. Sie enthalten sowohl Ausgaben für die Neubewilligungen als auch Altverpflichtungen für Bewilligungen vorhergegangener Jahre in Form von laufenden Zinsverbilligungen oder öffentlichen Darlehen.

3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm

In Bremen bewirtschafteten im Jahr 1999 252 landwirtschaftliche Betriebe eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 8.554 Hektar. Die durchschnittlich Betriebsgröße der Betriebe betrug damit rund 33,9 ha LF und damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 28,5 ha. Die bewirtschaftete Fläche ist – wie in den Vorjahren – weiter rückläufig, gegenüber dem Vorjahr sank sie um 1,2 %.

Das AFP ist in dem Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes in dem Schwerpunkt A „Verbesserungen der Produktionsstrukturen“ angesiedelt. Hier wird dargestellt, dass die 300 landwirtschaftlichen und die 90 gartenbaulichen Betriebe *den*

dominierenden Wirtschaftssektor im ländlichen Raum Bremens bilden. Zielsetzung des Planes ist, die Kernsubstanz der Agrarbetriebe zu erhalten und den Erfordernissen entsprechend zu entwickeln. Neben der Förderung von Junglandwirten, mit der ein Beitrag zur Sicherung der Landwirtschaft und der bäuerlichen Existenzen geleistet werden soll, wird durch die Förderung der betrieblichen Investitionen die Leistungs- bzw. Wettbewerbsfähigkeit gesteigert. Damit einhergehend soll eine Rationalisierung und Kostensenkung erreicht sowie die Produktions- und Arbeitsbedingungen, der Tierschutz und die Tierhygiene verbessert werden. Mit Hilfe von Diversifizierungsmaßnahmen wird die Zielsetzung verfolgt, Arbeitsplätze sowie alternative und ergänzende Erwerbseinkommen im ländlichen Raum zu erhalten und zu schaffen (Freie Hansstadt Bremen 1999, S. 31).

Auf operationeller Ebene wird im Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des Ländlichen Raumes im Zeitraum 2000 bis 2006 eine Förderung von insgesamt rd. 50 landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben anvisiert, die Zahl der zu fördernden Junglandwirte wird mit fünf bis zehn angegeben (Freie Hansstadt Bremen 1999, S. 35).

3.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Mit der Verabschiedung der Agenda 2000 und der damit verbundenen EAGFL-Verordnung zur Förderung der ländlichen Entwicklung wurden im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung neue Spielräume gegenüber der bis Ende 1999 gültigen sog. Effizienzverordnung eröffnet. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die bis dahin existierenden sektoralen Förderbeschränkungen und -ausschlüsse sowie die unterschiedlichen Förderbedingungen für Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe zu nennen. Die Einzelheiten sind im Materialband (MB-I-3.1) dargestellt. Die Ziele der neuen Verordnung sind weitgehend mit denen der Effizienzverordnung vergleichbar.

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 hat im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung einen deutlich geringeren Umfang und einen geringeren Bestimmtheitscharakter. Beispielsweise bleibt der Bereich der Wachstumsförderung im Vergleich zur Effizienzverordnung weitgehend unbestimmt: „Für Investitionen, die auf eine Produktionssteigerung bei Erzeugnissen abzielen, für die keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können, wird keine Beihilfe gewährt.“ (vgl. Art. 5 der VO (EG) Nr. 1257/1999) Auch in den Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1257/1999 sind keine weiteren Konkretisierungen enthalten. Bei der praktischen Umsetzung muss die Verwaltung dennoch eindeutige Regelungen finden, die relativ einfach anwend- und umsetzbar sind. So ist beispielsweise im Bereich der Schweineproduktion keine Aufstockung möglich, wenn die Ergebnisse der aktuellen Viehzählung über einem festgelegten Referenzwert, den Durchschnittszahlen der Schweinebestände der Jahre 1997 bis 1999, liegen.

Dagegen wurde im Bereich Milchproduktion eine wichtige Wachstumsbremse für Betriebe abgeschafft, indem die bislang bestehenden Wachstumsobergrenzen je Betrieb bzw. je Kooperation aufgehoben wurden.

Die Förderhöchstgrenzen der Effizienzverordnung (90.000 ECU je Voll-Arbeitskraft und 180.000 ECU je Betrieb), bis zu denen die Europäische Kommission eine Kofinanzierung der Beihilfen gewährte, wurden ebenfalls aufgehoben. Der mögliche Gesamtwert der Beihilfen hat sich mit der neuen Verordnung auf max. 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens – in benachteiligten Gebieten sind es max. 50 % des förderfähigen Investitionsvolumens – geringfügig erhöht. Wird die zusätzlich mögliche Förderung der Junglandwirte im investiven Bereich hinzugerechnet, kann der Beihilfemaximalwert 45 % – in benachteiligten Gebieten 55 % – des förderfähigen Investitionsvolumens erreichen.

Die Fördervoraussetzungen wurden deutlich eingeschränkt. Die Einkommensobergrenze in Form des referenziellen Arbeitseinkommens wurde ebenso gestrichen, wie die Verpflichtung zur Buchführung. Die relativ detaillierten Vorgaben zur Erstellung des sogenannten Betriebsverbesserungsplanes (BVP) wurden zugunsten eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zurückgenommen. Dagegen müssen die geförderten Betriebe nach der VO (EG) Nr. 1685/2000 grundsätzlich die in dem Förderungsgrundsatz festgelegten Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt-, Tierschutz und Tierhygiene „zum Zeitpunkt der Einzelentscheidung der Beihilfegewährung“ (Bewilligungszeitpunkt) einhalten. Bei neu eingeführten Mindeststandards kann unter bestimmten Umständen eine angemessene Übergangsfrist gewährt werden.

Die Europäische Kommission beteiligt sich an der Finanzierung des AFP ab dem Jahr 2000 mit Mitteln aus dem EAGFL, Abteilung Garantie. Bis 2000 wurde aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung finanziert. Verbunden mit dem Wechsel der Finanzierung ist eine stringente Abwicklung des Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs- und Kontrollverfahrens gemäß der Vorgaben des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS).

Junglandwirteförderung

Die Junglandwirteförderung wurde zugunsten einer Niederlassungsprämie für den Fall einer erstmaligen Niederlassung als Betriebsinhaber verändert. Diese Änderung hat jedoch in der Praxis kaum Auswirkungen, da neben echten Existenzgründungen auch Hofübernahmen als „erstmalige Niederlassung“ gelten. Im Vergleich zur Förderung nach der VO (EG) Nr. 950/97) wurden die kofinanzierbaren Förderobergrenzen angehoben: Die Förderung ist weiterhin durch die Gewährung einer Niederlassungsprämie und einer Zinsvergünstigung auf Kapitalmarktdarlehen möglich. Der maximale Beihilfemaximalwert stieg von 15.000 ECU auf 25.000 Euro. Außerdem können Junglandwirte einen Bonus von 5 % gemessen am Gesamtwert der sonst üblichen Investitionsbeihilfe erhalten.

3.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Förderungsgrundsätze der GAK

Die Einzelbetriebliche Investitionsförderung wird in Deutschland überwiegend im Rahmen der GAK umgesetzt.

In den Förderbestimmungen der GAK zum AFP sind folgende Förderziele verankert: „Durch die Förderung soll in erster Linie die Leistungsfähigkeit der Betriebe mit besonderer Ausrichtung auf zukünftige Erfordernisse gesteigert, ihre strukturelle Weiterentwicklung gewährleistet und dadurch das landwirtschaftliche Einkommen verbessert oder stabilisiert werden. Dabei sollen auch die Entwicklung des ländlichen Raumes, die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen der Landwirtschaft sowie die Ziele und Erfordernisse des Tierschutzes berücksichtigt werden.“ (vgl. Deutscher Bundestag 2000). In dem betrachteten Zeitraum wurde in Bremen ausschließlich gemäß den Förderungsbestimmungen der GAK gefördert, eine landeseigene Förderrichtlinie für das Land Bremen existiert nicht.

Die GAK hat inhaltlich als Folge einer partiellen Neuausrichtung der nationalen Ernährungs- und Agrarpolitik in den vergangenen Jahren teilweise deutliche Veränderungen erfahren, die sich auch im jeweiligen Förderungsgrundsatz zum AFP niedergeschlagen haben. Wesentliche Änderungen betreffen die stärkere Orientierung an den Anforderungen einer umwelt-, natur- und tiergerechten Qualitätsproduktion. Dies zeigt sich in einer besseren investiven Förderung von Betrieben des ökologischen Landbaus und von besonders tiergerechten Haltungssystemen.

Im Förderungsgrundsatz zum AFP des Rahmenplans 2000 bis 2003 wurden im Vergleich zum AFP des vorherigen Rahmenplans 1999 bis 2002 folgende wesentliche Änderungen vorgenommen (vgl. BMVEL 2000 und Materialband, MB-I- 3.2):

- Die Förderung wurde stärker auf größere, existenzsichernde Investitionen (von ≥ 20.000 DM auf ≥ 50.000 DM förderfähiges Mindestinvestitionsvolumen) in der Landwirtschaft konzentriert.
- Die förderrechtlichen Unterschiede zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben wurden aufgehoben.
- Die Unterscheidung zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten wurde aufgehoben.
- Kapazitätsaufstockungen in der Milchviehhaltung wurden fortan ausschließlich durch die nachgewiesene Referenzmenge begrenzt, d.h. die absoluten AK- und betriebsbezogenen Obergrenzen entfielen. In der Schweinehaltung wurden wieder Aufstockungen zugelassen, jedoch unter sehr restriktiven Bedingungen.

- Die Mindestinvestitionssumme im Zusammenhang mit der Gewährung der Niederlassungsprämie wurde deutlich von 35.000 DM auf 100.000 DM erhöht.

Im Rahmenplan 2001 bis 2004 wurden hingegen keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem Vorjahr vorgenommen. Lediglich für den Bereich der Energieeinsparung und -umstellung in der Landwirtschaft wurde als Beitrag zum Klimaschutz ein Sonderprogramm mit einer Finanzausstattung von 30 Mio. DM aus Bundesmitteln (je 15 Mio. DM in 2001 und 2002) beschlossen. Außerdem wurde die bis Ende 2000 befristete Förderung von Öko-Maschinen sowie von Spezialmaschinen und -geräten für nachwachsende Rohstoffe fortgesetzt und erweitert.

Mit dem Förderungsgrundsatz zum AFP des Rahmenplans 2002 bis 2005 erfolgte teilweise eine Neuausrichtung der Investitionsförderung im Hinblick auf eine stärkere Orientierung auf umwelt-, natur- und tiergerechte Qualitätsproduktion. Die Änderungen resultierten vor allem aus der im Jahr 2000 eingetretenen BSE-Krise und der befürchteten Maul- und Klauen-Seuche sowie aus den von dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft umgesetzten Zielvorstellungen der amtierenden Bundesregierung. Daneben musste auch den eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräumen des Bundes und der Länder Rechnung getragen werden.

Die Neuorientierung schlägt sich zunächst in einer differenzierten Zielsetzung des AFP nieder, mit dem folgende Hauptziele verfolgt werden:

- Verbesserung der betrieblichen Produktionsbedingungen;
- Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft (Umweltschutz, ökologischer Landbau, artgerechtere Tierhaltung, Verbraucherschutz) sowie
- Diversifizierung landwirtschaftlicher Einkommensquellen.

Mit der neuen Schwerpunktsetzung im Bereich der Diversifizierung wurde auch der Kreis der Zuwendungsempfänger neu definiert: Nunmehr können Unternehmen gefördert werden, deren Geschäftstätigkeit mindestens 25 % ihrer Umsatzerlöse aus Bodenbewirtschaftung oder aus bodengebundener Tierhaltung erwirtschaften. Die bis dahin bestehende Anknüpfung an steuerrechtliche Definitionen wurde aufgegeben. Des Weiteren wurde das Mindestinvestitionsvolumen von 25.000 Euro auf 10.000 Euro abgesenkt.

Die besonderen Förderziele können bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 50.000 Euro mit einem Zuschuss von bis zu 35 % und bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von bis zu 1,25 Mio. Euro mit einem Zuschuss von bis zu 10 % (max. 30.000 Euro) des förderfähigen Investitionsvolumens gefördert werden. Der bis dahin mögliche Baukostenzuschuss bei Großen Investitionen wurde dagegen aufgehoben.

Gravierende inhaltliche Änderungen ergaben sich im Bereich der Förderung von Investitionen in die Tierhaltung (vgl. MB-I-3.2). Aus Gründen des Tierschutzes problematische Haltungsverfahren (v.a. Käfighaltung, Anbindehaltung, herkömmliche Vollspaltenböden) wurden fortan bei Neuinvestitionen von der Förderung ausgeschlossen. Daneben wird die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GVE/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft. Für die förderbaren Verfahren wurde eine umfangreiche Anlage zum Förderungsgrundsatz erarbeitet. Daneben ist die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GV/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft.

Mit den Beschlüssen des PLANAK zum Rahmenplan der GAK für 2003 bis 2006 wurden zusätzliche Fördermöglichkeiten für umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft geschaffen (BMVEL 2002). Als Neuerung erfahren die sogenannten „Kleinen Investitionen“ (zwischen 10.000 Euro und 100.000 Euro) die mögliche Gewährung einer reinen Zuschussförderung von bis zu 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens statt einer Zinsverbilligung für ein Kapitalmarktdarlehen. Eine Darlehensaufnahme ist nicht mehr zwingend erforderlich. Dadurch soll die Förderabwicklung deutlich vereinfacht werden. Darüber hinaus können

- Investitionen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen zwischen 10.000 Euro und 50.000 Euro weiterhin mit einem Zuschuss von bis zu 35 % gefördert werden, wenn es sich um Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und im Bereich Diversifizierung handelt; alternativ kann eine Zinsverbilligung auf maximal 10 Jahre laufende Kapitalmarktdarlehen von bis zu 5 % oder ein abgezinster Zuschuss in Höhe von 20 % gewährt werden.
- sogenannte „Große Investitionen“ mit einem förderfähigen Investitionsvolumen zwischen 50.000 Euro und 1,25 Mio. Euro über eine Zinsverbilligung in Höhe von max. 5 % oder max. 31 % des in die Förderung einbezogenen Kapitalmarktdarlehens gefördert werden. Bei besonders umwelt- und tiergerechten Investitionen sowie bei Investitionen im Bereich Diversifizierung kann ein Zuschuss in Höhe von 10 % (max. 30.000 Euro) gewährt werden.

Investitionen, die nicht die Produktion, Verarbeitung oder Vermarktung von landwirtschaftlichen Urprodukten unterstützen¹, können künftig im Rahmen der AFP-Förderung nur nach der sog. De-minimis-Regelung gemäß VO (EG) Nr. 69/2001 (KOM 2001a) der Europäischen Kommission gefördert werden. Danach dürfen an einzelne Unternehmen Beihilfen vom Staat oder von staatlichen Stellen ohne Genehmigung der EU-Kommission gewährt werden, wenn sie innerhalb von drei Jahren den Wert vom 100.000 Euro nicht übersteigen. Alternativ könnte für derartige Investitionen die Bestimmungen für kleine

¹ Vgl. Anhang I des EG-Vertrages: genannte Güter und Dienstleistungen.

und mittlere Unternehmen (KMU) nach der sog. Freistellungs-Verordnung gemäß VO (EG) Nr. 70/2001 der Europäischen Kommission angewendet werden. Hiernach können kleine Unternehmen² eine Investitionshilfe von bis zu 15 % des Investitionsumfanges erhalten. „De-minimis“-Beihilfen und Beihilfen im Rahmen der Freistellungsverordnung können nebeneinander gewährt werden. Die im Rahmen der AFP-Förderung bestehenden Obergrenzen (förderfähiges Investitionsvolumen und maximaler Beihilfesatz) sind einzuhalten.

Neu in den AFP-Fördergrundsatz wurde ab dem Förderjahr 2003 die Vorschrift aufgenommen, dass für alle geförderten Unternehmen Daten auf der Grundlage der vom Bewerter entwickelten sogenannten Variablenliste zu erfassen sind. Auf diese Weise soll sicher gestellt werden, dass für jeden Förderfall ein einheitlicher und aussagekräftiger Datensatz für Bewertungszwecke verfügbar ist.

Im Rahmen des AFP können für zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen anteilige Ausfallbürgschaften vom Bund und dem Land übernommen werden, wenn das Darlehen nicht durch bankübliche Sicherheiten gedeckt und mit der Zahlung der vertraglich vereinbarten Kapitale Dienstleistungen gerechnet werden kann. Der Selbstbehalt der Hausbanken beträgt mindestens 20 %, d.h. die Bürgschaften decken höchstens 80 % des Ausfalls an der Hauptforderung. Die Regelung ist derzeit befristet bis zum Ende des Jahres 2004.

3.1.5 Ausgestaltung durch die Landesrichtlinien

In dem betrachteten Zeitraum wurde im Land Bremen das AFP ausschließlich auf Grundlage der Vorgaben der GAK-Bestimmungen ohne Änderungen in der Ausgestaltung der Förderungsgrundsätze umgesetzt.

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Untersuchung orientiert sich in ihrer Ausgestaltung eng an den von der Europäischen Kommission vorgegebenen „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den EAGFL gefördert werden.“ (KOM 2000a) Die

² „Kleine Unternehmen“ beschäftigen weniger als 50 Personen, erzielen einen Jahresumsatz von max. 7 Mio. Euro oder haben eine Bilanzsumme von max. 5 Mio. Euro (vgl. KOM 2001b, Anhang I).

Beantwortung eines Teils dieser Fragen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig oder z.T. nicht möglich, da die erforderlichen Daten und Informationen aufgrund des geringen zeitlichen Abstands zwischen der Durchführung der geförderten Investitionen und Bewertungszeitpunkt vielfach noch nicht vorliegen. Erschwerend war weiterhin, dass die geringe Zahl an Förderfällen – in den Jahren 2000 bis 2001 wurden in Bremen vier Betriebe investiv gefördert – keine verallgemeinerbaren Aussagen zulässt. Die Förderfälle wurden in schwer vergleichbaren Betrieben und in unterschiedlichsten Investitionsbereichen umgesetzt. Um dennoch erste Antworten geben zu können, wurde ein Methoden-Mix aus Dokumenten- und Datenanalyse – ergänzt durch ein Expertengespräch und eine Beraterbefragung – durchgeführt (vgl. Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1: Das methodische Vorgehen im Überblick

1. Dokumentenanalyse	
EPLR, Ex-ante Bewertung Ex-post Bewertung der Förderperiode 1994-99, sonstige Bewertungen EU-Verordnungen, Förderrichtlinien, GAK-Fördergrundsätze	
2. Expertengespräch	
<i>Ziel:</i>	- Vorstellung des Untersuchungskonzeptes - Formulierung der Anforderungen an Daten und Informationen - Terminabsprachen
<i>Beteiligte:</i>	- alle relevanten Akteure
3. Analyse der einzelbetrieblichen Daten	
Antragsunterlagen (Investitionskonzepte, Betriebsverbesserungspläne) Bewilligungsdaten Auszahlungsdaten	
4. Modifizierung des bestehenden Datenerfassungssystems	
Variablenliste	
5. Beraterbefragung	
<i>Zielgruppe:</i>	- Investitionsberater und -betreuer
<i>Befragungsinhalte:</i>	- Indikatoren der gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachfolgend werden die einzelnen Schritte bei der Vorgehensweise kurz beschrieben.. Am Beginn der Untersuchung stand eine Dokumentenanalyse, die als Schwerpunkt die relevanten EU-Verordnungen, das EPLR sowie die nationalen Rahmensetzungen und Durchführungsbestimmungen zum Inhalt hatte. Ziel war es, die im EPLR aufgebaute Logik (Strategie) vor dem Hintergrund der (sich ändernden) Ausgangssituation und angesichts der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen im Hinblick auf Zielkonformität und Kohärenz zu prüfen.

In einem zweiten Schritt wurde in einem „begleitenden Fachgespräch“ die Basis für die zur Untersuchung notwendige Daten- und Informationsgrundlage geschaffen. Dieses Ge-

spräch fand am 22.05.2002 beim Senator für Wirtschaft und Häfen in Bremen statt.³ Gesprächsteilnehmer waren die Programmverantwortlichen (Koordination), EU-Zahlstelle, Bewilligungsstelle sowie die in Bremen tätigen Berater. Dabei wurden die Beteiligten zunächst über das Ziel, den Inhalt, die Vorgehensweise und die Termine der Bewertung informiert. Zentrales Anliegen war jedoch die Bereitstellung von einzelbetrieblichen Daten zur Investitionsförderung durch die Zahlstelle bzw. Bewilligungsstelle.

Die bereitgestellten Daten geben Auskunft über die Investitionsabsichten der geförderten Unternehmen und die ausgezahlten bzw. beantragten und bewilligten Fördermittel, jedoch nicht über die tatsächlich eingetretenen Wirkungen der geförderten Investitionen im Hinblick auf Einkommen, Produktivität, Umweltschutz etc.. Die Fragen der Europäischen Kommission zu den Bereichen Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten, Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Verbesserung des Tierschutzes und der Produktqualität können aufgrund dieser Datengrundlage nicht oder nur unzureichend beantwortet werden.

Die geringe Zahl an Förderfällen – wie bereits im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, – rechtfertigt nicht den Aufwand einer statistischen Auswertung der Investitionskonzepte. Aus diesem Grund wurde auf eine aufwendige statistische Auswertung, wie sie in Bundesländern mit einer höheren Zahl an Förderfällen durchgeführt wurde, verzichtet. Auch eine detaillierte Darstellung der geförderten Betriebe wird aus datenschutzrechtlichen Gründen – insbesondere bezüglich der Identifizierbarkeit – nicht durchgeführt.

Da ein Teil der Fragen auf der Grundlage der vorliegenden Daten und Dokumente nicht beantwortet werden konnte und um weitere Anhaltspunkte für die Beantwortung der Fragen der Europäischen Kommission zu erhalten, wurde eine schriftliche Befragung der Berater bzw. Betreuer in Bremen durchgeführt. In dieser Befragung wurden wesentliche Inhalte der Bewertungsfragen der Kommission aufgenommen. In der Auswertung der Befragungsbögen konnten auch Informationen über erste Wirkungen der Investitionsförderung gewonnen werden. Die Fragen wurden geschlossen, halbgeschlossen und offen gestellt. Vor allem die Fragen zu Verbesserungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Ausgestaltung und Durchführung des AFP hatten teilweise explorativen Charakter (siehe Fragebogen MB-I-3.4).

Der in den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission geforderte Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten landwirtschaftlichen Betrieben ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar, da noch keine Auswertungsunterlagen aus der Auflagenbuchführung nach Abschluss der geförderten Investitionen von den Unternehmen vorlie-

³ Das Ergebnisprotokoll zu diesem Gespräch ist als MB-I-3.3 beigefügt.

gen. Ohnehin sollte – so auch die Vorgabe der Europäischen Kommission – der Abstand zwischen Bewertung und Abschluss der Investition bei etwa zwei oder mehr Jahren liegen, da „es einige Zeit dauert, bis das volle Ausmaß der Auswirkungen wegen der Anpassung der Arbeitsabläufe sowie der Zeitspanne zwischen der Anfangsinvestition und Ernte/Schlachtung/Einkäufen zum Tragen kommt.“ (KOM 2000a, Teil D).

Die Untersuchung hat in verschiedener Hinsicht erhebliche Probleme methodischer Art, die aus den Landesspezifika, der Fördermaßnahme selbst, aber auch aus den Vorgaben der Europäischen Kommission resultieren:

- In Bremen liegt nur eine sehr geringe Zahl an Förderfällen vor, die eine aufwendige statistische Auswertung nicht zulässt.
- Aufgrund der breit angelegten Ausrichtung der Förderung gibt es keine Referenzgruppe (vergleichbare Unternehmen mit vergleichbaren Investitionen ohne Förderung).
- Die von der Europäischen Kommission formulierten Fragen können aufgrund des geringen Abstands zur Durchführung der geförderten Investitionen zum jetzigen Zeitpunkt meist noch nicht beantwortet werden. Es können lediglich erste Einschätzungen gegeben werden.

3.2.2 Datengrundlage

Die Bewertung stützt sich angesichts des gewählten Methoden-Mixes auf unterschiedliche Datenquellen, die sich in Umfang, Inhalt, Qualität und Aussagekraft voneinander unterscheiden (vgl. Tabelle 3.2).

Tabelle 3.2: Darstellung der Datengrundlage in Bremen

	Datendifferenzierung	Datenart	Inhalt
Primärdaten			
Beraterbefragung	2 Berater mit insgesamt 4 Förderfällen	teils qualitativ, teils quantitativ	Fragen der Europäischen Kommission
Sekundärdaten			
Investitionskonzepte	4 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2001, davon 2 große Investitionen, 2 kleine Investitionen	quantitativ	Antragsdaten mit Darstellung der Faktorausstattung und Erfolgsrechnung in der Ist- sowie der Zielsituation, Investitionsziel, Finanzierung
Monitoring	4 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2001	quantitativ	Bewilligungs- bzw. Auszahlungsdaten
Berichterstattung GAK	8 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2002	quantitativ	Bewilligungs- bzw. Auszahlungsdaten

Quelle: Eigene Darstellung.

a) *Primärdaten*

Beraterbefragung

Es liegen auswertbare Fragebögen von zwei Beratern bzw. Betreuern – je ein Fragebogen von einem gartenbaulichen und einem landwirtschaftlichen Fachberater bzw. Betreuer – vor, die insgesamt vier Förderfälle ab dem Jahr 2000 beraten bzw. betreut haben (Fragebogen: vgl. MB-I-3.4). In Anbetracht der sieben Förderfälle handelt es sich um eine relativ hohe Quote, aufgrund der geringen Förderfallzahlen lassen sich jedoch keine statistisch abgesicherten Aussagen treffen. Die Auswahl der Respondenten sollte die Investitionsförderung aus Sicht der Beratung bzw. Betreuung möglichst aus verschiedenen Blickwinkeln wiedergeben. Aufgrund des Stadtstaat-Status des Landes Bremen ist die Zahl der möglichen zu befragenden Berater bzw. Betreuer stark begrenzt. Die einbezogenen Berater und Betreuer wurden sowohl zu den baulichen Investitionen mit Zuschussförderung als auch zu den Förderfällen mit tendenziell kleineren Investitionen befragt. Wie bereits im vorherigen Abschnitt ausgeführt, orientierten sich die einzelnen Fragen eng an den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission. Zum Teil wurden Fragen aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes nur unzureichend beantwortet.

Workshop

Auf die Durchführung eines Workshops – wie in Bundesländern mit einer höheren Zahl von Förderfällen – wurde in Bremen aufgrund des unverhältnismäßig hohen Aufwandes verzichtet.

b) Sekundärdaten

Antragsunterlagen

Eine zentrale Datengrundlage liefern die Antragsunterlagen der geförderten Unternehmen. Sowohl in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 als auch im GAK-Förderungsgrundsatz sind die Mindestanforderungen an die Antragsunterlagen vorgegeben. So schreibt der GAK-Förderungsgrundsatz zum AFP für die Gewährung einer Förderung bei einem Investitionsvolumen je Unternehmen von insgesamt mindestens 50.000 Euro bis 1,25 Mio. Euro („Große Investition“) vor: „Der Zuwendungsempfänger hat einen Nachweis in Form des Investitionskonzeptes über die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen zu erbringen; hierbei ist die Ausgangssituation des Unternehmens insbesondere aufgrund der Vorwegbuchführung und der Eigenkapitalbildung des Unternehmens zu analysieren und eine einfache Abschätzung über die Veränderungen der Wirtschaftlichkeit aufgrund der durchzuführenden Maßnahmen abzugeben.“ (Deutscher Bundestag 2000). Diese in diesem Zusammenhang ermittelten Daten enthalten eine umfangreiche Darstellung der Ausgangssituation (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung), das Investitionsziel, die geplanten Investitionen und deren Finanzierung mit expliziter Wiedergabe der Förderung sowie die Darstellung der Plan-Situation nach der Durchführung der Investition (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung und Kapitaldienst). Diese Daten stellen die Grundlage für Vergleichsbetrachtungen verschiedener Art – wie z.B. einen Vorher-Nachher-Vergleich – dar. Dennoch wurden die Investitionskonzepte aufgrund der geringen Zahl an Förderfällen nur in geringem Maße zu Auswertungszwecke herangezogen.

Gegenüber den großen Investitionen wird in dem GAK-Förderungsgrundsatz zum AFP für die Gewährung einer Förderung bei einem Investitionsvolumen bis zu 100.000 Euro („Kleine Investition“) gefordert: „Der Zuwendungsempfänger hat einen Nachweis über die Wirtschaftlichkeit, zumindest über die Zweckmäßigkeit, und die Finanzierbarkeit der durchzuführenden Maßnahme zu erbringen.“ Somit sind die Anforderungen an den Nachweis der Wirtschaftlichkeit gegenüber der „Großen Investition“ geringer. Dennoch wird in Bremen für die „Kleinen Investitionen“ wie auch für die „Großen Investitionen“ einheitlich das vom BML erstellte Investitionskonzept eingesetzt. Damit liegen für die vier in Bremen geförderten Unternehmen die Daten in einer einheitlich umfangreichen Fassung vor. Für die „Kleinen Investitionen“ liegen die Daten zur Erfolgsrechnung nicht vor und stehen daher für eine Auswertung nicht zur Verfügung.

Für die in den Jahren 2000 und 2001 geförderten Unternehmen lagen für die Auswertung Investitionskonzepte für drei „Große Investitionen“ sowie für eine „Kleine Investitionen“ vor.

EU-Monitoringdaten

Die von der Europäischen Kommission zu den Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben definierten Monitoring-Indikatoren beinhalten Angaben

- zur Produktionsrichtung (z.B. Ackerbau, Gartenbau, Milchviehhaltung),
- zur Investitionsart (z.B. Gebäude (Rinderställe, Schweineställe), Diversifizierung),
- zur Anzahl der genehmigten Anträge (Investitionsprojekte),
- zum Anteil der „grünen Investitionen“,
- zur Anzahl der geförderten Junglandwirte sowie
- zu den Ausgaben des jeweiligen Rechnungsjahres (Finanzmittel insgesamt, EAGFL-Anteil).

Diese Monitoringdaten liegen für Bremen in aggregierter Form vor und geben einen Überblick über die Grundgesamtheit. Da die Daten bis zum 30. April der Europäischen Kommission gemeldet werden müssen, stehen zum Bewertungszeitpunkt nur die Monitoringdaten für die Förderjahre 2000 und 2001 für Auswertungszwecke zur Verfügung. Die Monitoringdaten liegen für Bremen nicht aktualisiert bzw. nicht vollständig vor und konnten daher nur bedingt zur Auswertung herangezogen werden.

Vollzugsdaten der Berichterstattung GAK

Die Länder sind verpflichtet, dem Bund jährlich Angaben zur Durchführung des AFP im Rahmen der GAK zu melden. Die Meldungen beruhen auf den Bewilligungs- und Auszahlungsdaten, wobei die Auszahlungsdaten bis 1999 auch die Altverpflichtungen früherer Bewilligungen enthielten. Seit dem Jahr 2001 wird zwischen Zahlungen für Neubewilligungen und für Altverpflichtungen differenziert. Die Dateninhalte sind weitgehend den Vorgaben des Monitoring angepasst und umfassen

- die Anzahl der Zuwendungsempfänger,
- die Höhe der getätigten Investitionen sowie der förderfähigen Investitionen,
- den Anteil der „grünen Investitionen“,
- den Beihilfeanteil und
- die Höhe der öffentlichen Ausgaben im Berichtsjahr (EAGFL, GAK (aufgeteilt nach Bundes- und Landesanteilen) sowie zusätzliche Landesmittel).

Darüber hinaus erfolgt eine Differenzierung nach Agrarkredit bzw. „Kleinen Investitionen“ und „Kombinierter Förderung“ bzw. „Großen Investitionen“ sowie eine spezielle Erfassung der Junglandwirte und zum Teil der Förderung über Sonderprogramme wie z.B. Energieeinsparung.

Die einzelnen Angaben liegen – wie im Rahmen des EU-Monitoring – differenziert nach Investitionsart (z.B. Gebäude, Diversifizierung), Hauptproduktionsrichtung und geographischer Verteilung vor.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind noch keine Jahresabschlüsse der Aufgabebuchführung geförderter Unternehmen vorhanden, diese Abschlüsse bilden jedoch die wesentliche Datengrundlage für die Bewertung der Struktur- und Einkommenswirkungen der AFP-Förderung. Auch aus diesem Grund war es nicht möglich, differenzierte Aussagen über die Wirkung dieser Fördermaßnahme zu treffen.

3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel

Der Plan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst gemäß des Indikativen Finanzierungsplans ein Finanzvolumen von insgesamt 23,97 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 3.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und verausgabten Finanzmittel für diese Fördermaßnahme in dem bisherigen Förderzeitraum 2000 bis 2002.

Tabelle 3.3: Veränderungen bei den geplanten Ausgaben (Mittelansatz) für das AFP – Bremen

Jahr ¹⁾	geplante Ausgaben (Mittelansatz) ²⁾		EU-Anteil geplant	tatsächliche Ausgaben ³⁾		EU-Anteil tatsächlich	Abweichung ⁴⁾
	Euro		%	Euro		%	%
	Öffentliche Kosten	EU-Anteil		Öffentliche Kosten	EU-Anteil		
2000	140.000	56.000	40,0	0	0	-	-100,0
2001	135.000	54.000	40,0	19.000	7.000	36,8	-85,9
2002	220.000	88.000	40,0	52.000	21.000	40,4	-76,4
2000 - 2002	495.000	198.000	40,0	71.000	28.000	39,4	-85,7

1) EU-Haushaltsjahr

2) Lt. jeweils aktueller Planungsgrundlage (Gesamtfinanzierungsplan bzw. EPLR-Änderungsantrag).

3) Lt. jeweils aktuellem Rechnungsabschluss.

4) Abweichung zwischen den Ausgaben der aktuelle Planungsgrundlage und den getätigten Zahlungen gemäß dem jeweils aktuellen Rechnungsabschluss.

Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten des Indikativen Gesamtfinanzierungsplanes des Landes Bremen sowie Monitoring- und Rechnungsabschlussdaten.

Von den eingeplanten Finanzmitteln sind knapp 1,36 Mio. Euro für die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben vorgesehen (5,7 % des Gesamt-Finanzierungsvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 bis 2006) und damit pro Förderjahr durchschnittlich ungefähr 200.000 Euro veranschlagt.

Für die Junglandwirteförderung sind in der Förderperiode 2000 bis 2006 Finanzmittel in Höhe von 350.000 Euro (1,5 % des Gesamt-Finanzierungsvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes) eingestellt, pro Förderjahr entspricht dies durchschnittlich ungefähr 50.000 Euro.

Wie in dem Entwicklungsplan dargelegt, wird für das AFP sowie für die Junglandwirteförderung der auf den öffentlichen Kosten basierende Gemeinschaftsbeitrag in Höhe von 40 % veranschlagt. Die durch die GAK kofinanzierten nationalen Mittel werden im Verhältnis 60 : 40 vom Bund und dem Land Bremen aufgebracht.

Der eingeplante Mittelansatz für das AFP steigt von 140.000 Euro im Jahr 2000 auf 220.000 Euro im Jahr 2002. Laut Rechnungsabschluss sind im Jahr 2000 aber keine Gelder abgeflossen. Während sich dies auf die späte Programmgenehmigung ⁴ zurückführen

⁴ Die Genehmigung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes erfolgte durch die Europäische Kommission am 14.09.2000.

ließ, lag der Grund im Jahr 2001 in der weit hinter den Programmansätzen zurückbleibenden Investitionsbereitschaft der Landwirte. Von den eingestellten 135.000 Euro wurden lediglich 19.000 Euro verausgabt. In einem verhältnismäßig kleinen Bundesland wie Bremen besteht – im Gegensatz zu einem Flächenbundesland und einer relativ hohen Zahl an potentiellen förderfähigen Betrieben – keine Möglichkeit, flexibel in der finanziellen Ausgestaltung auf das zurückhaltenden Investitionsverhalten der Unternehmen zu reagieren. Dies ist in der relativ überschaubaren Zahl an potentiell förderfähigen Betrieben begründet. Trotz einer steigenden Investitionsbereitschaft der Landwirte wurden auch im Jahr 2002 von den 220.000 Euro nur 52.000 Euro – also knapp ein Viertel der eingeplanten Mittel – verausgabt. An EU-Kofinanzierungsmitteln wurden in 2001 7.000 Euro und in 2002 21.000 Euro ausgewiesen.

3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Das AFP hat in Bremen nur einen geringen finanziellen Stellenwert. Dies zeigen die wenigen Förderfälle sowie die relativ geringen Ausgaben. Dieser Sachverhalt ist auf die insgesamt untergeordnete wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft im Land Bremen zurückzuführen.

Tabelle 3.4: Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 in Bremen

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben
	N	Euro	Euro
2000	3 ¹⁾	462.817	1.687
2001	2	705.462	11.012
2002	3	192.366	21.459
Gesamt	7	1.360.645	34.158

1) In einem Förderfall wurde eine Bewilligung ausgesprochen, jedoch per Änderungsbescheid zurückgezogen.

Quelle: BMVEL-Statistiken zur Berichterstattung GAK (Jahrgänge 2000 bis 2002).

Mit Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 fiel die Zahl der Förderfälle im Jahr 2000 auf drei Unternehmen, im Jahr 2001 wurden zwei Betriebe gefördert. Im Jahr 2002 wurde eine Förderung für drei Unternehmen bewilligt (vgl. Tabelle 3.4). Damit einhergehend entwickelt sich der Umfang des förderfähigen Investitionsvolumens: Während dieses in dem Zeitraum 1996 bis 1999 noch jährlich bei durchschnittlich 127.000 Euro, stieg es im Jahr 2000 auf 153.000 Euro und im Jahr 2001 auf 355.000 Euro an, fiel im Jahr 2002

wieder deutlich ab. Die Ist-Ausgaben lagen im Jahr 2000 bei 1.686 Euro und stiegen im Jahr 2001 auf 11.012 Euro. Im Jahr 2002 verdoppelten sich Ist-Ausgaben gegenüber dem Vorjahr.

Im Jahr 2000 wurden gemäß der Berichterstattung GAK drei Förderfälle bewilligt, dabei handelte es sich um die Förderung eines Gewächshauses, den Bau einer Reithalle und eines Boxenlaufstalles als „Große Investitionen“. In einem Fall wurde die Bewilligung durch einen Änderungsbescheid zurückgezogen. Im Jahr 2001 wurden in zwei Gartenbauunternehmen eine „Große“ und eine „Kleine Maßnahme“ bewilligt, in beiden Fällen handelte es sich um Maßnahmen im Gewächshausbau. Auch im Jahr 2002 wurde eine „Große Maßnahme“ im Gartenbau gefördert, hinzukamen noch zwei „Kleine Investitionen“, die über das Sonderprogramm zur Energieeinsparung abgewickelt wurden.

Die Junglandwirteförderung hatte in dem betrachteten Förderzeitraum in Bremen nach Auskunft der Verwaltung keine Relevanz.

3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme

Die Investitionsförderung durch das AFP wird im Betrachtungszeitraum u.a. durch folgende Faktoren beeinflusst:

- späte Genehmigung des Plans des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes durch die Europäische Kommission im Jahr 2000,
- zurückhaltende Investitionsbereitschaft der Landwirte in Bremen im Jahr 2001 und
- Neuausrichtung der Agrarpolitik auf Bundesebene als Folge der BSE-Krise und Futtermittelskandalen.

Die Förderungsgrundsätze der GAK, auf deren Grundlage die Beratung der investitionswilligen Unternehmen basiert, wurde in den jeweiligen Förderjahren relativ spät veröffentlicht. Folglich konnten die Beratungsempfehlungen nur unter Vorbehalt ausgesprochen werden. Zwar bestand die Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmenbeginns, das Finanzierungsrisiko verblieb jedoch bis zur Bewilligung vollständig auf Seiten des Landwirtes. In diesem Zusammenhang verweist die Verwaltung auf die bestehenden Haushaltsregelungen, wonach Förderfälle erst nach der Verabschiedung des Haushaltes des Landes Bremen bewilligt werden können. Aber auch ohne diese landesspezifischen Schwierigkeiten würde eine Veröffentlichung der Förderrichtlinie jeweils zum 1. Januar des Jahres daran scheitern, dass die PLANAK-Beschlüsse zu den GAK-Förderungsgrundsätzen relativ spät im Jahr erfolgen und die sich anschließende Notifizierung bei der Europäischen Kommission in der Regel mehrere Monate in Anspruch nimmt. Zudem

kann eine jährliche Richtlinienänderung zu Abwicklungsschwierigkeiten der Förderfälle führen. Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Häfen konnten bislang aber alle bewilligungsreifen Anträge auch bewilligt und dementsprechend finanztechnisch abgewickelt werden.

3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Für die Antragsannahme ist die Landwirtschaftskammer bzw. Gartenbaukammer in Bremen zuständig. Hier sollen den Landwirten bei der Antragstellung Beratung angeboten und Informationen über die Investitionsförderung bereitgestellt werden. Die Aufgabe der Bewilligungsbehörde liegt im Zuständigkeitsbereich des Senators für Wirtschaft und Häfen. Die Bewilligungsbehörde prüft die Anträge auf die Erfüllung der Beihilfenvoraussetzungen und unterzieht sie einer Verwaltungskontrolle mit Prüfung auf Vollständigkeit, Richtigkeit, Programmkonformität und Vorliegen aller Fördervoraussetzungen. Auch die Berechnung der Zuwendung und Festsetzung der Zuwendungshöhe erfolgt durch den Senator für Wirtschaft und Häfen.

3.5.1.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Entsprechend den GAK-Bestimmungen ist die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen nachzuweisen, zu diesem Zweck wird ein Investitionskonzept – in Bremen auch für die „Kleinen Investitionen“ – erstellt.

Die Zuwendungsvoraussetzungen entsprechen weitgehend dem GAK-Förderungsgrundsatz zum AFP (ALG-Landwirte, Prosperitätsgrenze, Investitionskonzept, Auflagenbuchführung).

Eine zentrale Stellung nimmt das Investitionskonzept ein, das in der Regel in Zusammenarbeit von Berater/Betreuer und Landwirt erstellt wird. Sowohl die Beratung als auch die Betreuung ist kostenpflichtig. In Bremen werden bei der Erstellung des Investitionskonzeptes die Ist- und Zielwerte in Abstimmung mit dem Antragsteller von dem Berater bzw. Betreuer der Landwirtschafts- und der Gartenbaukammer ermittelt, um auf diese Art und Weise möglichst reale Betriebsverhältnisse abzubilden.

Die Aufgaben des Betreuers bei den „Großen Investitionen“ bestehen aus der verwaltungsmäßigen und finanzwirtschaftlichen Betreuung (Vorbereitung des Vorhabens, Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden, Antragsbearbeitung, Finanzierungsbetreuung und Durchführung des Vorhabens) und der technischen Betreuung (Planungsvorbereitung, Bauplanung, Vorbereitung der Baufreigabe, Objektüberwachung und -betreuung). Die

Beratungs- und Betreuungskosten einschließlich der Kosten für die Erstellung des Investitionskonzeptes sind als Investitionsnebenkosten z.T. förderungsfähig. Für die Betreuung kann ein spezieller Zuschuss gewährt werden, wobei mindestens 10 % der Betreuergebühr vom Zuwendungsempfänger zu tragen sind.

Dem Förderantrag sind umfangreiche Unterlagen beizufügen, die einen Überblick über die finanzielle, erfolgswirtschaftliche und eigentumsrechtliche Situation des Unternehmens und des Unternehmers sowie über die geplanten Investitionen und deren Finanzierung geben (vgl. MB-I-3.5). Bei betreuungspflichtigen Bauvorhaben sind dem Förderantrag zusätzliche Unterlagen beizufügen.

Erst nach der Veröffentlichung des GAK-Förderungsgrundsatzes können die Unternehmen einen Bewilligungsbescheid zur Förderung erhalten. Die verbindliche Veröffentlichung der Förderrichtlinien erfolgt meist relativ spät. Bei verspäteter Veröffentlichung kann von der Bewilligungsbehörde zwar der vorzeitige Maßnahmenbeginn erlaubt werden, das Risiko, die Investition ohne eine verbindliche Zusage der Fördermittel zu beginnen, liegt jedoch allein beim Antragsteller. Dies kann in der Praxis mitunter zu einer erheblichen Verzögerung der Durchführung der geplanten Investitionen führen.

Wie bereits dargestellt, prüft die Bewilligungsbehörde die Anträge hinsichtlich der Beihilfevoraussetzungen und unterzieht die Anträge in diesem Zusammenhang einer Verwaltungskontrolle. Im Rahmen dieser Verwaltungskontrolle werden die Anträge auf Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben überprüft. Nach Abschluss dieser Prüfung wird die Beihilfe berechnet und der Beihilfesatz festgesetzt. Bei den investiven Maßnahmen prüfen die Bewilligungsstellen zudem vor Ort, ob die beantragten Investitionen tatsächlich und entsprechend der Antragsunterlagen durchgeführt wurden (Inaugenscheinnahme bei 100 % der Förderfälle).

Eine Bewilligung *kann* ganz oder teilweise – auch rückwirkend – unter bestimmten Umständen (z.B. nicht fristgerechte Vorlage des Verwendungsnachweises) widerrufen werden. Sie *wird* ganz oder teilweise widerrufen, wenn die Buchführungsaufgabe nicht erfüllt wird und wenn der Zuwendungsempfänger ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörden von dem bewilligten Investitionskonzept abweicht.⁵ Nach Auskunft der Verwaltung bestehen zwischen den Bewilligungs- und den Auszahlungsdaten keine nennenswerten Differenzen. Die Förderung der Investition erfolgt zudem unter dem Vorbehalt des Widerrufs, dass die geförderten Grundstücke, Bauten und baulichen Anlagen innerhalb von 12 Jahren ab der Fertigstellung, bei Maschinen, technischen Einrichtungen und Geräten innerhalb von fünf Jahren ab der Lieferung, nicht veräußert oder unzweckgemäß genutzt

⁵ Dagegen sind Umbewilligungen, d.h. Änderungen des Investitionskonzeptes mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde, möglich.

werden. Darüber hinaus können bei grob fahrlässigen oder absichtlichen Falschangaben zu wesentlichen förderrelevanten Aspekten Sanktionen gegen das Unternehmen verhängt werden, indem für das laufende bzw. auch für das folgende Jahr sämtliche Fördermittelzahlungen ausgesetzt werden.

Über aktuelle Änderungen der Fördermodalitäten wird von Seiten der Landwirtschaftskammer bzw. Gartenbaukammer in der Fachpresse berichtet.

3.5.1.2 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Bei einer baulichen Investition von mehr als 100.000 Euro Förderungsmittel (Zuschuss plus zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen) darf das Vorhaben nur unter Einschaltung eines Architekten durchgeführt werden. Bei Anträgen, die eine Zuschussgewährung beinhalten, ist zusätzlich ein Betreuer zu beauftragen.

Die Gewährung des AFP ist von der Einhaltung festgelegter Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Hygiene (geltendes Fachrecht) abhängig. Der Antragsteller muss in seinem Antrag auf Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen nach dem AFP versichern, dass er die Mindestvoraussetzungen in den Bereichen Umwelt, Hygiene und Tierschutz zur Kenntnis genommen hat und im gesamten Unternehmen einhält (Antragsformular zum AFP). Das geltende Fachrecht, d.h. auch die Umweltmindeststandards, muss eingehalten werden.

Zuständig für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen ist grundsätzlich die Bewilligungsbehörde. Bei der Auswahl der Betriebe für die Vor-Ort-Kontrolle für die investiven Maßnahmen stellt die Höhe der Beihilfe das maßgebliche Kriterium dar. Die Auswahl erfolgt auf Basis der in dem Kalenderjahr ausgesprochenen Bewilligungen. Bei baulichen Investitionen ist der Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle so zu wählen, dass eindeutig festgestellt werden kann, ob das Bauobjekt genau in dem bewilligten Umfang erstellt und für den beantragten Verwendungszweck genutzt wird. Zudem wird die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“, ggf. der Einhaltung der Mindeststandards bezüglich Umweltschutz, Tierschutz und Hygiene sowie der Einhaltung der Zweckbindungsfrist geprüft.

Nachdem die Durchführung der Investitionsmaßnahme abgeschlossen ist, wird der Verwendungsnachweis dem Senator für Wirtschaft und Häfen zur Prüfung vorgelegt. Anschließend erfolgt die Auszahlung – bei Teilverwendungsnachweisen die Teilauszahlung – der Fördermittel.

Die befragten Berater schätzen sowohl das Antragsverfahren als auch das Kontroll- sowie das Auszahlungsverfahren als vollständig sachgerecht ein.

3.5.1.3 Finanzmanagement

Nach Abschluss der Zwischennachweis- bzw. Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörde werden die zahlungsrelevanten Beträge festgestellt. Das vom Zuwendungsempfänger aufgenommene Kapitalmarktdarlehen, das zinsverbilligt werden soll, muss durch die kreditierende Bank hinsichtlich Höhe, Laufzeit und Tag der vollen Valutierung bescheinigt werden. Der Zuwendungsempfänger erhält daraufhin einen Bescheid über den bis zu dem Zeitpunkt auszahlenden Zinszuschuss. Dieser wird anhand eines fiktiven Tilgungsplanes ermittelt. Die Berechnung des Zinszuschusses beginnt mit dem Zeitpunkt der vollständigen Valutierung des bestätigten Kapitalmarktdarlehens und bemisst sich an Höhe und bewilligte Laufzeit der Zinsverbilligung. Bei den „Kleinen Investitionen“ findet eine einmalige Auszahlung statt, bei den „Großen Investitionen“ wird während der Laufzeit des Darlehens zweimal jährlich ausgezahlt.

Die Zahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger wird nach Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung und Feststellung der auszahlenden Beträge durch die Zahlstellen beim Senator für Wirtschaft und Häfen angewiesen. Die Auszahlung erfolgt über die Landestreuanstalt für Agrarförderung.

Gemäß Art. 47 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1257/1999 darf eine Anzahlung der EU-Mittel nur aufgrund getätigter Ausgaben, d. h. bezahlter Rechnungen erfolgen. Aufgrund dieser Vorschrift werden in der Praxis mitunter teurere Zwischenfinanzierungen erforderlich, da die Zuschüsse in der Regel in die Finanzierungsplanung einbezogen werden.

3.5.1.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Das AFP wird gemäß den Vorgaben des Artikels 41 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (RAT 1999) und des Artikels 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 (KOM 2002b) nach den Vorgaben der Europäischen Kommission (KOM 2000a und KOM 2002a) begleitet. Darüber hinaus werden dem Bund Daten vergleichbaren Inhalts zum Vollzug der GAK übermittelt. Bei diesen Daten handelt es sich um eine geringe Zahl von materielle und finanzielle Indikatoren, die jährlich zu erheben sind. Ein weiteres spezifisches Begleitungssystem existiert nicht.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Begleitung und Bewertung sind die Bewilligungsdaten der geförderten Unternehmen. Diese sind für die „Großen Investitionsmaßnahmen“ verpflichtet, auf der Grundlage der Vorabbuchführung (mind. zwei Jahresabschlüsse) ein Investitionskonzept zu erstellen und der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Dieses Konzept enthält die Ausgangssituation (insbes. Faktorausstattung, Gewinn, Eigenkapitalbildung), die zu fördernde Investition, die Finanzierung der Investition und die

erwarteten strukturellen und erfolgswirtschaftlichen Wirkungen nach Durchführung der geförderten Investition. Darüber hinaus müssen die Unternehmen ab dem Bewilligungsjahr für mindestens 10 Jahre einen dem BMVEL-Jahresabschluss entsprechenden Abschluss erstellen und auf Anforderung dem Senator für Wirtschaft und Häfen vorlegen. Die Überwachung der Einhaltung der Auflagenbuchführung obliegt dem Betreuer. Bei den „Kleinen Investitionen“ kommt in Bremen das gleiche Investitionskonzept zur Anwendung, wobei die Daten der Erfolgsrechnung nicht erhoben wurden. Die Auflagenbuchführung entfällt.

Zur Bewertung wurden die Investitionskonzepte in Form von Einzeldateien von der Bewilligungsstelle zur Verfügung gestellt. Als relativ arbeitsaufwendig erwies sich jedoch die Datenaufbereitung und -verarbeitung, aufgrund der durch den geringen Stichprobenumfang und der dadurch bedingten geringen Aussagekraft wurde im Rahmen dieser Untersuchung auf eine statistische Auswertung der Investitionskonzepte verzichtet.

Dennoch erwies es sich in Bremen – zumindest im Hinblick auf die Datenbereitstellung – die einheitliche Verwendung sowie die zentrale Bereitstellung der Investitionskonzepte durch den Senator für Wirtschaft und Häfen als vorteilhaft. Auf diese Weise konnten Datenanforderungen zeitnah und komfortabel erfüllt werden.

Eine begleitende Bewertung der geförderten Investitionsmaßnahmen fand in der Vergangenheit nicht statt. Lediglich einige sporadische Analysen zur Investitionsförderung wurden durchgeführt (vgl. Abschnitt 3.5.1.5).

3.5.1.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung

Im Rahmen der Ex-post Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland wurde eine umfangreiche Analyse der einzelbetrieblichen Investitionsförderung anhand von Leitlinien und Bewertungsfragen der Europäischen Kommission durchgeführt, die neben dem Unternehmenserfolg und der Produktivitätsentwicklung auch die Aspekte Tierschutz, Umweltschutz und administrative Umsetzung betrachtet (vgl. Burgath et al. 2001). Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchung betreffen weniger die inhaltliche Beantwortung der Bewertungsfragen als vielmehr die mit einer Bewertung zusammenhängenden methodischen Probleme. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass aufgrund der auftretenden jährlichen Schwankungen der Buchführungsergebnisse zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung zumindest mehrjährige Buchführungsunterlagen erforderlich sind. Die Mit-Ohne-Vergleiche mit Referenzunternehmen litten darunter, dass viele Unternehmen der Referenzgruppe in einem vorangegangenen Zeitraum ebenfalls gefördert wurden und daher der Zusammenhang zwischen der Gewährung investiver Hilfen und ihren Wirkungen

auf Einkommen, Lebensfähigkeit der Betriebe und Struktureffekt nicht hinreichend erfasst werden konnte.

Weiterhin liegt eine Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Forstner 2002) vor, bei der aber nicht explizit auf die Situation im Land Bremen eingegangen wird.

Mann (2000) hat in einer vergleichenden Untersuchung versucht, die Transaktionskosten der Investitionsförderung empirisch zu bestimmen und zu messen. Anhand von drei Untersuchungsregionen kommt er zu dem Ergebnis, dass die Transaktionskosten der Investitionsförderung bis zu 52 % der verausgabten Fördermittel betragen. Die Messung von Transaktionskosten öffentlicher Programme bereitet jedoch einige methodische Schwierigkeiten (Mann 2000, S. 268). Auch in der vorliegenden Bewertung konnten die Transaktionskosten aufgrund des gegebenen Zeitkontingentes nicht weiter verfolgt werden.

Die obligatorisch im Zusammenhang mit der Erstellung des Entwicklungsplans des ländlichen Raumes durchzuführende Ex-ante Bewertung enthält nicht die notwendigen Voraussetzungen, um darauf im Rahmen einer Zwischen- oder Ex-post Bewertung Bezug nehmen zu können. Eine Quantifizierung der Ziele, wie in Art. 43 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 bzw. in Art. 55 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 gefordert, erfolgte nicht bzw. in nur sehr geringen Maße wie z.B. bei der Bezifferung der angestrebten Förderfälle in Laufe der Förderperiode (Freie Hansestadt Bremen 1999, S. 31).

Nach Auskunft der Verwaltung liegen für das Land Bremen keine zusätzlichen Untersuchungen, Erhebungen oder weitere Studien vor.

3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Das ursprünglich verfolgte Konzept zur Bewertung des AFP beinhaltet die Beantwortung der von der Europäischen Kommission vorgelegten Fragen (KOM 2000a Teil B). Aufgrund der geringen Förderfallzahlen wird in der Untersuchung für das Land Bremen von dem ursprünglich verfolgten Konzept abgewichen. Die vorliegenden Investitionskonzepte enthalten sowohl in struktureller als auch in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht z.T. belastbare Daten zur Ausgangssituation und die Investitionen und deren Finanzierung (einschließlich der Fördermittel) sind, soweit sie im Zuge des Bewilligungsverfahrens keine gravierenden Änderungen mehr erfahren haben, ebenfalls gut dokumentiert. Dennoch lässt die geringe Zahl an Förderfällen keine allgemeingültigen Aussagen über die Situation der geförderten landwirtschaftlichen Unternehmen zu.

Zudem enthalten diese Konzepte bezüglich der Förderwirkungen – vor allem in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht – nur Absichtserklärungen, die keinesfalls als Dokumentation der Fördereffekte zu missinterpretieren sind. Die Wirkungen des AFP können ohnehin erst mit einigem Abstand zur Durchführung der Investitionen⁶ auf der Basis der Auflagenbuchführung sowie anderer Daten- und Informationsquellen analysiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies noch nicht möglich. Daher können die von der Europäischen Kommission geforderten Vorher-Nachher- bzw. Mit-Ohne-Vergleiche im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht durchgeführt werden. Hinsichtlich der Mit-Ohne-Vergleiche ist anzumerken, dass vergleichbare Unternehmen ohne Förderung insbesondere in den besonders intensiv geförderten Bereichen (Stallbau im Futterbau) nicht sinnvoll durchgeführt werden können, da die Reichweite der Fördermaßnahme derart groß ist, dass in der Vergangenheit fast alle strukturell vergleichbaren Unternehmen mit Rationalisierungs- oder Erweiterungsabsichten investiv gefördert werden konnten (Forstner 2002, S. 104).

Um dennoch Aussagen zum AFP in Bremen treffen zu können, wird sich zudem auf die Ergebnisse der in Bremen durchgeführten Beraterbefragung bezogen. Besonders die Fragen zur Neuausrichtung sowie Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit, zur Qualitätsverbesserung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und zur Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren würden sich nur unzureichend mit Hilfe der Investitionskonzepte beantworten lassen.

3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen

Die investiv geförderten Unternehmen verfolgen mit den durch öffentliche Mittel unterstützen Investitionen unterschiedliche Ziele. Dies ergibt sowohl die Auswertung der Investitionskonzepte als auch die Auswertung der Beraterbefragung.

In der Auswertung der Investitionskonzepte wurde in jedem der vier Förderfälle ein anderes Hauptziel der geförderten Investition verfolgt: Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung und Aufstockung, Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung, Verbesserung des Einkommens durch Diversifizierung und Verbesserung der Umwelt. Dabei war in drei Fällen das Hauptziel der Maßnahme die Althofsanierung und in einem Fall die Berieszweigaussiedelung. Bei dieser Gegenüberstellung ist zu berücksichtigen, dass der Auswertung der Investitionskonzepte nur vier Datensätze der geförderten Investitionen zugrunde liegen. Demgegenüber wurden bei der Beraterbefragung

⁶ Die Europäische Kommission sieht vor, dass nur Investitionen, die seit mindestens zwei Jahren abgeschlossen sind, berücksichtigt werden (KOM 2000a, Teil D).

sämtlich sieben Förderfälle – einschließlich der Förderfälle aus dem Jahr 2002 – einbezogen.

Während in den ausgewerteten Investitionskonzepten keine Gewichtung der Investitionsziele vorgenommen wurde, hatten die Berater in der Befragung die Möglichkeit, zwischen mehreren Haupt- und Nebenzielen zu differenzieren, d.h. es war die Möglichkeit der Mehrfachnennungen gegeben. Als wesentliche Zielsetzungen wurden hier in zwei Fällen die Verbesserung oder Sicherung des Einkommens durch Rationalisierung und Aufstockung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen genannt. In einem Fall wurde das Ziel der Verbesserung oder Sicherung des Einkommens durch Rationalisierung, in je einem weiteren Fall die Verbesserung des Tierschutzes bzw. des Umweltschutzes angegeben.

3.6.1.1 Frage I.1 - Beitrag der Investitionsförderung zur Verbesserung des Einkommens der begünstigten Landwirte

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission soll zur Ableitung von Aussagen zur Einkommensverbesserung der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe das durchschnittliche Bruttoeinkommen und das durchschnittliche Bruttoeinkommen je Arbeitskraft unter Berücksichtigung des Subventionswertes der Förderung herangezogen werden. Ergänzend kann das Nettobetriebseinkommen verwendet werden, um strukturelle Änderungen einzufangen (z.B. Zupacht). Es sollen nur Investitionen berücksichtigt werden, die bereits zwei Jahre oder länger in Betrieb sind.

Anmerkungen

Der vorgeschlagene Indikator beinhaltet nicht die Einkommenseffekte, die sich durch Freisetzung oder Neubeschäftigung von Familien-Arbeitskräften infolge der geförderten Investitionen ergeben. Daher sollte aus methodischer Sicht das Einkommen der Betriebsleiterfamilie einschließlich außerlandwirtschaftlicher Einkommen als Basis der Einkommensanalyse verwendet werden. Dieser umfangreichere Einkommensbegriff stößt auf praktische Schwierigkeiten, da in den Buchführungsabschlüssen häufig keine vollständige Einkommenserfassung erfolgt. Eine ergänzende Erhebung einkommensrelevanter Daten ist aufgrund der erfahrungsgemäß sehr begrenzten Auskunftsbereitschaft der Unternehmen problematisch. Da Investitionen häufig mit Veränderungen der Arbeitskapazitäten verbunden sind, sollte zumindest, um die tatsächlichen Einkommenseffekte darzustellen, der verwendete Erfolgsindikator (v.a. Gewinn, ordentliches Ergebnis) auf die Anzahl der Familien-Arbeitskräfte bezogen werden. Zusätzliche Schwierigkeiten resultieren aus den vertraglichen Regelungen zwischen Familienmitgliedern, die aus den Buchführungsdaten in der Regel nicht vollständig hervorgehen. Diese grundsätzlichen methodischen Probleme werden auch in weiteren Untersuchungen kaum gelöst werden können.

Ergebnisse

Die geförderten Unternehmen erwarten von der Durchführung der Investitionen im Durchschnitt eine Steigerung des Betriebseinkommens im Vergleich zur Ausgangssituation. Die Angaben für die Berechnung des Ist-Jahres im Investitionskonzept können durch Bildung von Durchschnittswerten aus der Vorabbuchführung der letzten zwei Jahre ermittelt werden, die dem Investitionskonzept zugrunde liegt.

Wie bereits dargestellt, wird in dieser Untersuchung aufgrund der geringen Förderfallzahlen und der damit verbundenen geringen Aussagefähigkeit auf eine statistische Auswertung der Investitionskonzepte verzichtet, da der damit verbundene Aufwand nicht zu rechtfertigen ist. Zudem liegen nur für drei der vier Förderfälle die betriebswirtschaftliche Erfolgsrechnung vor. Aus diesem Grund können zur Beantwortung dieser Frage keine detaillierten Aussagen abgeleitet werden. Der Untersuchung dieser Frage kommt eine stärkere Bedeutung im fortgeschrittenen Förderzeitraum zu, wenn Förderfallzahlen in einem für eine Auswertung ausreichenden Stichprobenumfang vorliegen.

Fazit

Die Einkommenswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen und der geringen Förderfallzahlen nicht bewertet werden.

3.6.1.2 Frage I.2 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zum rationelleren Einsatz von Produktionsmitteln in landwirtschaftlichen Betrieben

Zur Darstellung des rationelleren Einsatzes der Produktionsmittel in landwirtschaftlichen Betrieben soll nach den Vorgaben der Europäischen Kommission der durchschnittliche Betriebsertrag je Betrieb, je AK sowie der Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag abgebildet werden.

Anmerkungen

Da die geförderten Unternehmen nur selten Monoprodukt-Erzeuger sind, ist es schwierig, die Kosten pro Einheit der verkauften Grunderzeugnisse festzustellen. Die anfallenden Kosten sind in der Regel nicht nach Produktbereichen separierbar (insbes. Abschreibungen, Unterhaltungsaufwand, sonstiger Allgemeinaufwand). Praktikabler ist daher in diesem Zusammenhang der Bezug des gesamten Betriebsaufwandes auf den gesamten Betriebsertrag.

Ergebnisse

Die Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung bzw. Rationalisierung und Aufstockung war in zwei Förderfällen das alleinige oder zumindest ein Hauptziel der durchzuführenden Investitionen. Wie zuvor beschrieben, lagen in nur drei der vier Förderfälle die Erfolgsrechnungen vor.

Fazit

Auch im Zusammenhang mit der Beantwortung dieser Frage rechtfertigen die geringen Förderfallzahlen und die damit verbundene unzureichende Aussagefähigkeit der Daten eine statistische Auswertung der Investitionskonzepte und den damit einhergehenden Aufwand nicht. Aus diesem Grund können zur Beantwortung dieser Frage keine detaillierten Aussagen abgeleitet werden. Die Produktivitätswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden. Der Untersuchung dieser Frage kommt eine stärkere Bedeutung im fortgeschrittenen Förderzeitraum zu, wenn Förderfallzahlen in ausreichendem Stichprobenumfang vorliegen.

3.6.1.3 Frage I.3 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten

Zur Bewertung, inwieweit das AFP zu einer Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Tätigkeit beigetragen hat, sollen gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission die Nettoveränderungen bei „Überschusserzeugnissen“ wie Milch, Getreide und Rindfleisch sowie die Anzahl der Betriebe, die alternative Tätigkeiten eingeführt haben, aufgezeigt werden.

Anmerkungen

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Bewertungszahl sollte durch eine Gewichtung der jeweiligen Betriebszweige mit dem jeweiligen Betriebsertrag konkretisiert werden.

Ergebnisse

Die vorgeschlagenen Indikatoren können auf der Basis der Ist- und Plandaten der Investitionskonzepte nur unzureichend ausgewertet werden, da die Angaben zu diesem Bereich sehr lückenhaft sind. Dennoch zeigt sich, dass mit Hilfe des AFP in Bremen keine nennenswerte Verlagerung der Produktion von Überschusserzeugnissen hin zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit „guten“ Absatzbedingungen erreicht wird. Letztendlich ist diese Zielsetzung bei den geförderten Betrieben im Land Bremen aufgrund der Produkti-

onsrichtung der geförderten Betriebe – unter vier geförderten Unternehmen waren zwei Gartenbaubetriebe – von untergeordneter Relevanz.

Auch die Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten ist im Zusammenhang mit der investiven Förderung in Bremen von untergeordneter Bedeutung.

Fazit

In Bremen trägt das AFP trägt bislang nur wenig zur Verlagerung der Produktion und zur stärkeren Diversifizierung der Einkommensquellen bei. Diesen Investitionszielen kommt in Bremen eine untergeordnete Bedeutung zu.

3.6.1.4 Frage I.4 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission sollen Aussagen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Qualität und der Erfüllung von Qualitätsnormen – insbesondere solcher, die auf Gemeinschaftsebene Anwendung finden – getroffen werden.

Anmerkungen

Die für Gütezeichen gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („Gemeinschaftsebene“, „nationale Ebene“, „sonstige Gütezeichen“) und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur mit Hilfe von Fallbeispielen erarbeitet werden.

Ergebnisse

Die Investitionskonzepte stellen zur Beantwortung dieser Frage nur eine sehr schwache Datenbasis dar, auch in der Beraterbefragung wurden zur Verwendung von Qualitäts- und Gütesiegeln keine Aussagen getroffen. Daher kann zum derzeitigen Zeitpunkt die Frage nicht zufriedenstellend beantwortet werden. Möglicherweise können durch den Einsatz der Variablenliste zu einem späteren Zeitpunkt aussagekräftigere Daten erhoben werden.

Fazit

Die Verbesserung der Produktqualität wurde in Bremen im Zuge der Investitionsförderung nicht vorrangig verfolgt.

3.6.1.5 Frage I.5 - Beitrag der durch die Förderung alternativer Tätigkeiten herbeigeführten Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten zum Erhalt von Arbeitsplätzen

Gemäß den Vorgaben der Europäischen Kommission sollen sich die Aussagen zu dieser Frage auf die Anzahl der Arbeitsplätze in landwirtschaftlichen Betrieben, die nicht zur landwirtschaftlichen Produktion gehören (Fremdenverkehr im ländlichen Raum, Handwerk etc.) als Bewertungskriterium beziehen. Auch diese Angaben waren nicht bzw. nicht zufriedenstellend anhand der vom Land zur Verfügung gestellten Daten des Investitionskonzeptes zu ermitteln. Daher wurde auch in dieser Fragestellung auf die Beraterbefragung zurückgegriffen.

Anmerkungen

Es ist nicht klar abgegrenzt, welche Bereiche unter der Rubrik Diversifizierung (alternative Tätigkeiten) zu fassen sind. Insofern besteht bei Befragungen die Gefahr, völlig unterschiedliche Inhaltsbezüge zu erhalten. Unklarheiten bestehen z.B. bei Direktvermarktung, Pferdehaltung, Energieerzeugung aus Biomasse oder anderen Ressourcen.

Ergebnisse

In einem Förderfall wurde die Verbesserung der Einkommen durch Diversifizierung als Hauptziel der Investitionen angegeben. In der Beraterbefragung wurde dargestellt, dass die geförderten Investitionen in zwei Betrieben zu dem Erhalt von vier Voll-Arbeitsplätzen geführt haben. Insgesamt ist der Arbeitsplatzeffekt der Investitionsförderung zum jetzigen Zeitpunkt als relativ bescheiden zu beurteilen.

Fazit

Der Arbeitsplatzeffekt durch geförderte Diversifizierungsmaßnahmen ist sehr begrenzt, kann aber u.U. beim Bezug auf die Zahl diversifizierender Unternehmen durchaus beachtlich sein. Diese Zielsetzung hat in Bremen keine Bedeutung.

3.6.1.6 Frage I.6 - Umfang der Unterstützung der Investitionsbeihilfe zur Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren

Hier ist sich – nach den Vorgaben der Europäischen Kommission – auf die Angaben zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei den geförderten Investitionen in den landwirtschaftlichen Unternehmen zu stützen. Auch in diesem Punkt liegen keine verlässlichen und aussagekräftigen Daten aus den Investitionskonzepten vor; daher wurde die Frage an die Berater weitergegeben.

Ergebnisse

Die Lagerung von Wirtschaftsdüngern ist durch die Düngeverordnung geregelt. Zudem haben sämtliche Betriebe, die eine Förderung erhalten wollen, die in der Förderrichtlinie festgelegten Mindestanforderungen bezüglich Umwelt-, Tierschutz und Tierhygiene zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Gewährung der Förderung zu erfüllen.

Die Verbesserung des Umweltschutzes ist in einem Förderfall ein Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen. Laut Beraterbefragung hat die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen dennoch eine Bedeutung. Nach Aussage der Berater zielen zwei der geförderten Unternehmen auf eine Reduzierung oder einen rationelleren Einsatz von Energie ab, weitere zwei geförderte Unternehmen beabsichtigen einen sparsameren Einsatz der Ressource Wasser. Auch Verbesserungen bei der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdüngern wurde in zwei Förderfällen angestrebt.

Die baulichen investiven Maßnahmen haben zumeist einen zusätzlichen Flächenverbrauch zur Folge. Der Umfang an neu versiegelter Fläche wird im Rahmen der Beraterbefragung mit durchschnittlich 3.000 qm je Förderfall beziffert. Zum Ausgleich für derartige Eingriffe sieht das Bau- und Umweltrecht Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen vor. Der Anteil der auf die Bauauflagen zurückzuführenden Mehraufwendungen wird von den Beratern im Mittel mit rund 1 % der Bausumme beziffert.

Fazit

Die Restriktionen bei Lagerung der Wirtschaftsdünger, die Obergrenze von 2 GVE je Hektar bewirtschaftete LF sowie die geforderte Abdeckung des Güllelagers mit dem Abschluss viehhaltungsbezogener Investitionen haben in dem betrachteten Förderzeitraum in Bremen aufgrund der geringen Förderfallzahlen eine nur sehr untergeordnete Bedeutung.

3.6.1.7 Frage I.7 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Tierschutz

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission sollen sich die Aussagen zu dieser Frage auf die durch die Förderung erzielte erhebliche Reduzierung der Belastung durch Schadstoffe, Gerüche, Stäube, extreme klimatische Bedingungen im Freien/in Räumen, Heben schwerer Lasten sowie abweichender Arbeitszeiten beziehen. Als weiteren Untersuchungspunkt verlangt die Europäische Kommission Aussagen zu dem Anteil der in den geförderten landwirtschaftlichen Unternehmen gehaltenen Nutztieren, für die bedingt durch die Investition ein verbesserter Tierschutz geschaffen wurde.

Anmerkungen

Die für den Tierschutz gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („direkte Zielvorgabe“, „zusätzliche Auswirkung“, „Tierschutznormen“, „Tierschutznormen auf Gemeinschaftsebene“) und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur mit Hilfe von Fallbeispielen erarbeitet werden.

Ergebnisse

Auch diese Fragenkomplexe ließen sich nicht bzw. nicht ausreichend anhand der vom Land bereitgestellten Daten der Investitionskonzepte beantworten. Wie bei anderen Fragestellungen auch, wurde sich deshalb auf die Angaben aus der Beraterbefragung bezogen.

Verglichen mit den übrigen Investitionszielen ist – neben der Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung bzw. Rationalisierung und Aufstockung – die Verbesserung der Arbeitsbedingungen ein wichtiges Ziel der geförderten Investitionen. Nach der Beraterbefragung stellt dieser Bereich in zwei Unternehmen das alleinige oder ein Hauptziel der Investitionen dar. Insbesondere die Reduzierung der ungünstigen oder überlangen Arbeitszeiten sowie Verbesserungen beim Heben schwerer Lasten sind eine Zielsetzung der Investitionen.

Die Aspekte des Tierschutzes und der -hygiene haben bei der investiven Förderung in Bremen einen untergeordneten Stellenwert. Laut Beraterbefragung profitieren 25 % der Tiere, für die mit Hilfe des AFP ein verbesserter Tierschutz geschaffen wurde.

Fazit

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellen ein wichtiges Investitionsziele dar. Bei Investitionen in die Tierhaltung profitieren fast alle betroffenen Tiere von verbesserten Haltungsbedingungen.

3.6.2 Zusätzliche förderrelevante Fragenstellungen – Junglandwirteförderung

In Bremen bestand für die Junglandwirteförderung in dem in dieser Untersuchung betrachteten Förderzeitraum keine landeseigene Förderrichtlinie, diese Förderung wurde auf der Grundlage der GAK-Förderungsgrundsätze umgesetzt.

Im Betrachtungszeitraum wurde in keinem Förderfall eine Junglandwirteförderung gewährt.

3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post Bewertung

Grundsätzlich stellen die im Leitfaden der Europäischen Kommission zur Investitionsförderung enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und -indikatoren für die Bewertung der Maßnahme eine relativ gute Grundlage dar. Wenngleich – auch beim Vorliegen einer belastbareren Datenbasis – bei einzelnen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren durch eine geringe Operationalität gekennzeichnet sind, geben sie dennoch deutlich Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung.

In der durchgeführten Untersuchung können die durch die Maßnahme erzielten Wirkungen aufgrund der allzu geringen Förderfallzahlen nicht bzw. nicht umfassend beantwortet werden. Hinzu kommt, dass – bedingt durch den geringen zeitlichen Abstand zu den durchgeführten Investitionen – es noch nicht möglich ist, die Wirkung der Investitionsmaßnahmen anhand der vorgegebenen Indikatoren zufriedenstellend zu erfassen. Dies hat im Rahmen einer möglichen begleitenden Zwischenbewertung oder der Ex-post Bewertung zu geschehen. Daher können auf den jetzt vorliegenden Ergebnissen aufbauend nur bedingt Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen gegeben werden.

Der grundsätzlich vorgesehene Vergleich mit nicht geförderten Betrieben ist in der Landwirtschaft schwierig, da eine nicht geförderte Vergleichsgruppe nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruierbar ist. Ohne Förderung investierende Betriebe weisen in der Regel Besonderheiten auf, wie z.B. zu hohes Einkommen und/oder Vermögen oder ein unzureichendes Produktivitäts- und Erfolgsniveau, die sie von einer Förderung ausschließen.

Bei vielen der zur Beantwortung der Fragen notwendigen Daten besteht die Möglichkeit – bei Vorliegen einer ausreichenden Stichprobe – diese dem mit dem Förderantrag bei der Bewilligungsbehörde einzureichenden Investitionskonzept in Verbindung mit den Angaben aus der Auflagenbuchführung zu entnehmen. Die im Investitionskonzept zu erfassenden Daten konnten in Bremen im Rahmen der Zwischenbewertung im Hinblick auf die Beantwortung der Fragen der Europäischen Kommission nicht ausgewertet werden. Die im Investitionskonzept zu erfassenden Daten wurden im Rahmen der Zwischenbewertung im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen angepasst (Variablenliste). Anpassungen wurden insbesondere in den Bereichen Tierschutz, Umweltschutz und Qualitätsverbesserung vorgenommen.⁷ Möglicherweise können einige Fragen nur mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews oder Fallbeispiele beantwortbar sein. Die im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung in Bremen gewonnenen Erfahrungen

⁷ Daten auf der Basis dieses angepassten Datenkanons werden jedoch frühestens für Förderfälle ab dem Bewilligungsjahr 2003 vorliegen.

zeigen, dass es jedoch außerordentlich schwierig ist, auf diesen Wegen zu generalisierbaren Aussagen zu gelangen.

Bislang ist vorgesehen, dass die Bewertungsfragen und Indikatoren unabhängig vom Bewertungszeitpunkt im Programmzeitraum einheitlich angewendet werden. Die Bewertungsinhalte sollten künftig stärker am Programmfortschritt orientiert werden, damit die teilweise sehr aufwendige, aber inhaltlich unbefriedigende Beschäftigung mit einzelnen zum jeweiligen Zeitpunkt nicht zu beantwortenden Fragen zugunsten der Bearbeitung anderer Bewertungsinhalte unterbleiben kann.

Angesichts des von der Praxis bemängelten hohen bürokratischen Aufwands und der im Rahmen der Untersuchung von Mann (2000) festgestellten Größenordnung der anteiligen Transaktionskosten (vgl. Abschnitt 3.5.1.4) an den gesamten maßnahmenbezogenen Kosten sollten Anstrengungen unternommen werden, um künftig eine bessere Datenbasis zur Erfassung der Transaktionskosten zu erhalten. Bisher kann nicht auf ein erprobtes Konzept zur Datenerfassung zurückgegriffen werden. Möglicherweise ist es sinnvoll, bei der Datenerfassung nach Erfassungsebenen zu unterscheiden. Auf der Ebene der Institutionen, die an der Vorbereitung, Implementierung und Kontrolle der Fördermaßnahme beteiligt sind, können Transaktionskosten in aggregierter Form erfasst werden. Dagegen sind betriebsindividuelle Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung in Form einzelbetrieblicher Teilwerte zu erheben. Daher wird zunächst empfohlen, einzelfallbezogene Indikatoren zu entwickeln. So könnten beispielsweise einige Begleitindikatoren zur Erfassung der anfallenden Dienstleistungsausgaben (z.B. Beratungsausgaben, Bankgebühren, sonstige Ausgaben für die Beschaffung der Antragsunterlagen) und der zusätzlich aufgewendeten nicht bezahlten Arbeitsstunden des Fördermittelempfängers im Zusammenhang mit der Antragstellung, -bewilligung, Auszahlung und Kontrolle der Investitionsförderung erhoben werden. Anhand von Fallbeispielen sollte deren Tauglichkeit geprüft werden, um gegebenenfalls eine Erfassung einzelner Indikatoren im Rahmen des einzelfallbezogenen Monitoring zu initiieren. Da der Bereich der Transaktionskosten bisher keiner eingehenden Diskussion unterzogen wurde, können an dieser Stelle noch keine konkreteren Empfehlungen für einen konsistenten Indikatorenkatalog gegeben werden.

3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das AFP wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 mit lediglich sieben Maßnahmen deutlich zurückhaltender als geplant in Anspruch genommen. Aufgrund der unterschiedlichen Investitionsmaßnahmen – Investitionen in Gewächshaus-, Reithallen- und Boxenlaufstallbau – ist es nicht möglich, einen Förderschwerpunkt zu identifizieren. Das Ausmaß der

Verbesserungen, deren Verteilung und inwieweit diese Investitionen ohne Investitionsförderung im gleichen Umfang oder in der gleichen Art durchgeführt worden wären, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Die Zwischenbewertung des AFP in Bremen kann zum jetzigen Zeitpunkt nur wenig zur Einschätzung der Förderwirkungen beitragen. Aussagen zu Effektivität, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der durchgeführten Fördermaßnahmen sind zur Zeit noch nicht möglich. Die Europäische Kommission weist darauf hin, dass in die Bewertung nur solche Unternehmen einbezogen werden sollen, bei denen die Investitionen bereits seit mindestens zwei Jahren umgesetzt sind. Dadurch soll sichergestellt werden, dass nur solche Förderfälle bewertet werden, bei denen die Produktions- und Managementabläufe schon ausreichend an die Neuinvestitionen angepasst sind. Die Vorgaben zur derzeit durchgeführten Halbzeitbewertung der Europäischen Kommission sind folglich kaum zu erfüllen.

Die im Rahmen des Begleitsystems erhobenen Daten geben im Wesentlichen nur Auskunft über den Investitions-Output, das Fördervolumen und die gezahlten öffentlichen Mittel. Die Ableitung allgemeingültigerer, auf den Angaben der Investitionskonzepte basierenden Aussagen muss auf einen späteren Zeitpunkt, wenn Förderfälle in einem für eine statistische Auswertung ausreichende Umfang vorliegen, verschoben werden.

Die bisher vorgelegten Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zeichnen ein recht unterschiedliches Bild. Gemeinsam ist allen eine fehlende Stringenz der Ergebnisableitung aufgrund fehlender Daten oder methodischer Unzulänglichkeiten. Dies hat möglicherweise in erster Linie mit der Fördermaßnahme selbst zu tun, die beispielsweise aufgrund ihrer Breitenwirkung einen belastbaren Vergleich von geförderten und nicht geförderten Unternehmen nicht zulässt.

3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die nachstehend formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur künftigen inhaltlichen Gestaltung, Umsetzung und Begleitung des AFP sowie zu dessen Bewertung basieren im Wesentlichen auf der Diskussion im Rahmen des „begleitenden Fachgesprächs“ und z.T. auf den Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und –auswertung in anderen Bundesländern. Eine methodisch stringente und ergebnisfundierte Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen ist in diesem Zusammenhang sehr schwierig.

In Übereinstimmung mit der Empfehlung der Europäischen Kommission (KOM 2003) wird ausdrücklich empfohlen, die für 2005 fakultativ vorgesehene Aktualisierung der Zwischenbewertung durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt können auf der Grundlage der Auflagenbuchführung erste Ergebnisse hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen ermittelt werden. Bis zu dem Zeitpunkt der Durchführung löst sich möglicherweise das Prob-

lem der sehr geringen Stichprobe, die ein allgemeingültiges Ableiten von Aussagen zur Förderauswirkung des AFP äußerst schwierig bzw. unmöglich macht. Gerade die am Anfang der Förderperiode geförderten Fälle haben dann aufgrund des gegebenen notwendigen Abstands zum Abschluss der geförderten Investitionen bei der Aktualisierung der Halbzeitbewertung einen besonderen Stellenwert.

Für Bremen stellt sich allerdings die Frage, ob angesichts der geringen Förderfallzahlen und des relativ geringen Finanzvolumens an öffentlichen Mitteln, das in der einzelbetrieblichen Investitionsförderung über das AFP ausgeschüttet wird, der anfallende Bewertungsaufwand gerechtfertigt ist. In diesem Zusammenhang sollten Überlegungen angestellt und vertieft werden, ob eine Bewertung des AFP zusammen mit dem Nachbarbundesland Niedersachsen nicht zu derart hohen Synergien führt, die eine gemeinsame Bewertung der geförderten Unternehmen in Niedersachsen und Bremen rechtfertigen könnte.

Für die künftige Programmperiode sei schon jetzt darauf hingewiesen, dass dem Förderprogramm eine fundierte Ex-ante Bewertung zu den einzelnen Förderbereichen zugrunde gelegt werden muss. Diese sowie konkret quantifizierte Zielwerte stellen eine wesentliche Voraussetzung für eine zielführende Halbzeit- und Ex-post Bewertung dar. Der Entwicklungsplan weist in diesem Bereich – zumindest im Hinblick auf das AFP – erhebliche Defizite auf. Die Europäische Kommission sollte ihrerseits in diesem Zusammenhang bei der Genehmigung der Förderprogramme stärker auf die Einhaltung ihrer eigenen Vorgaben achten.

Methode

Die anzuwendenden Methoden richten sich vor allem nach der Fragestellung (Ziel der Analyse) sowie dem vorhandenen Daten- und Informationsmaterial. Insbesondere Letzteres ist stark abhängig vom Durchführungszeitpunkt der Untersuchung. Mit zunehmendem Abstand vom Abschluss der geförderten Investitionen steigt der Umfang belastbarer Daten. Gleichzeitig erschweren andere Einflussgrößen die Isolierung der Wirkungen der geförderten und zu untersuchenden Investitionen. Es wird empfohlen, bei einer weiteren Zwischenbewertung aufgrund der auch zu diesem späteren Zeitpunkt voraussichtlich für eine Bewertung ungenügende Datenlage hinsichtlich der Auflagenbuchführung, die Bewertung folgendermaßen zu strukturieren:

- a) Kurzfristig: Aufgrund der in der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Erfahrungen sollte kurzfristig verstärkt auf die Erhebung von Fallbeispielen ausgewichen werden. Anhand von Fallbeispielen können zusammen mit Befragungen und Interviews zeitnah Daten und Informationen zu Ergebnissen und Wirkungen gewonnen werden.
- b) Mittel- bis langfristig: Um Aussagen über die längerfristigen, inhaltlich eigentlich relevanten Wirkungen der Investitionsförderung zu gewinnen, sollten grundsätzlich auf

einer breiteren Datenbasis (Anzahl der Förderfälle) der Antrags-, Bewilligungs- und Buchführungsdaten die Förderfälle der vorhergehenden Förderperiode ausgewertet werden. Vor allem mit der neu konzipierten Variablenliste wurde hierfür eine gute Voraussetzung geschaffen. Diese mittel- bis längerfristige Betrachtungsweise entspricht in höherem Maß der Natur der Förderwirkungen im Strukturbereich. Die jetzt vorliegenden Kommissionsvorgaben zur Maßnahmenbewertung orientieren sich jedoch ausschließlich an den Förderfällen der laufenden Förderperiode, ohne einen Bezug zur vorhergehenden Förderperiode herzustellen. Wenn Analysen der längerfristigen Wirkungen nicht durchgeführt werden, ist die häufig geäußerte Kritik der Praxis und auch der Verwaltung, mit großem Aufwand von der Grundgesamtheit einen immensen, aber letztlich nutzlosen Datenbestand zu akkumulieren („Datenfriedhöfe“), berechtigt. Das „Sammeln“ von Daten (einschließlich der geschaffenen Variablenliste) sollte dann konsequenterweise eingestellt werden.

Da im Rahmen der vorliegenden Bewertung nur wenig auswertbare Informationen vorliegen bzw. unterschiedliche Informations- und Datenquellen teilweise zu erheblichen Unterschieden in der Bewertung von Teilaspekten der AFP-Förderung führten, wird empfohlen, die im Rahmen der Analyse erzielten Ergebnisse grundsätzlich vor der Berichterstellung in einem Expertenworkshop, bestehend aus allen im Zusammenhang mit dem AFP relevanten Akteuren, unter Berücksichtigung einer Aufwands-Nutzen-Relation abschließend zu diskutieren. Dies trägt erheblich zur Akzeptanz der Bewertung und zur Kooperationsbereitschaft der wesentlich beteiligten Akteure im Zusammenhang mit der Fördermaßnahme bei. Darüber hinaus scheint es notwendig zu sein, unterschiedliche Datenbeschaffungsquellen (z.B. Befragung von Verwaltung, Beratung und Fördermittelpfänger) zu nutzen, um die verschiedenen Facetten der AFP-Förderung sachgerecht darstellen zu können.

Möglicherweise wäre es lohnenswert, im Rahmen der Zwischenbewertung aufgrund der bereits angesprochenen Datenprobleme Förderfälle aus vorhergehenden Förderperioden zu untersuchen. Da aber die Investitionsförderung in erster Linie mittel- bis längerfristige Wirkungen entfaltet, wäre generell zu erwägen, länger zurückliegende Förderfälle in die Analyse mit einzubeziehen. Ergänzt werden sollte die Untersuchung auch durch eine Befragung der Fördermittelpfänger sowie durch Fallbeispiele, mit deren Hilfe die im Einzelfall entstandenen Vor- und Nachteile der Investitionsförderung (z.B. zeitlicher Verzug, bauliche Auflagen, steuerliche Wirkungen, Finanzierungseffekte) möglichst umfassend kalkuliert werden sollten. Infolge zeitlicher Engpässe konnte dies im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht geleistet werden.

Durchführungsbedingungen

Die im jährlichen Turnus erfolgenden Änderungen der Förderrichtlinie, die im Wesentlichen auf die Vorgaben des GAK-Förderungsgrundsatzes zurückgehen, führen regelmäßig

zu Verzögerungen bei den durchzuführenden Investitionen und zu möglichen Fehlentscheidungen aufgrund mangelnder verlässlicher Rahmenbedingungen. Hier sollte darauf hingewirkt werden, durch möglichst geringe inhaltliche und formale Änderungen im Planungszeitraum und eine frühzeitige Veröffentlichung der Förderrichtlinien eine verbindlichere Investitionsplanung und -beratung sicherzustellen.

Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Änderungen der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung der Investitionsförderung können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden.

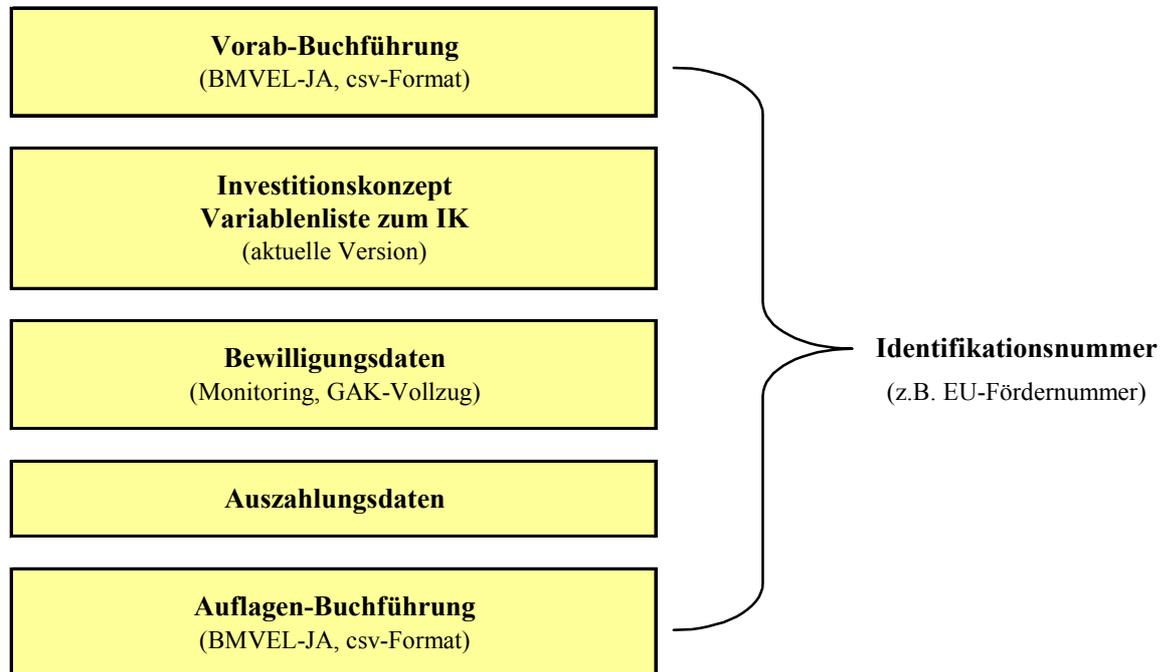
Begleitungs- und Bewertungssystem

Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der - angesichts der Fragen der Europäischen Kommission - teilweise unzureichenden inhaltlichen Breite der Datenerfassung wurden ausführlich dargestellt. Zur Schaffung einer einheitlichen Datenlage wurde eine Variablenliste konzipiert, die für jedes geförderte Unternehmen anzuwenden ist. Diese Variablenliste enthält die wesentlichen, auch im bisher verwendeten Investitionskonzept bereits erfassten Daten, ergänzt diese jedoch insbesondere um die Daten zu den Bereichen des Umwelt- und Tierschutzes und der Qualitätsverbesserung. Darüber hinaus wird mit der Variablenliste sichergestellt, dass die Daten für künftige Bewertungen in einer über alle Bundesländer einheitlichen Form bereitgestellt werden können. Die Erstellung der Variablenliste wurde in den Förderungsgrundsatz des GAK-Rahmenplans 2003 bis 2006 zum AFP als Fördervoraussetzung aufgenommen, so dass dieser Datensatz ab dem Förderjahr 2003 für jeden bewilligten Förderfall für Auswertungszwecke zur Verfügung stehen kann.

Für Gartenbaubetriebe, die bislang hinsichtlich der Buchführungsaufgaben nicht den Standard des BMVEL-Jahresabschlusses erfüllen müssen, sollte erwogen werden, die Teilnahme an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. in Hannover für einen Zeitraum von 10 Jahren verpflichtend vorzuschreiben. Auf diese Weise könnten auch für diese Betriebsgruppen belastbare und mit Referenzgruppen vergleichbare Struktur- und Erfolgsdaten erhoben und für Bewertungszwecke bereitgestellt werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, alle für eine Bewertung der Investitionsförderung notwendigen Daten durch eine einheitliche Betriebsnummer zu identifizieren, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können (Abbildung 3.2).

Abbildung 3.2: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten und Datenverknüpfung



Quelle: Eigene Darstellung.

Literaturverzeichnis

BMELF (2000): Agrarbericht der Bundesregierung 2000, Tz. 209.

BMVEL (2002): BMVEL-Informationen. Sonderausgabe vom 23. Dezember 2002.

Burgath, A.; Doll, H.; Fasterding, F.; Grenzebach, M.; Klare, K.; Plankl, R.; Warneboldt, S. (2001): Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.

Freie Hansestadt Bremen (1999): Entwicklungsplan des Landes Bremen zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach VO (EG) Nr. 1257/1999, Der Senator für Wirtschaft und Häfen, 2000.

Deutscher Bundestag 1988: Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ - GAK-Gesetz - in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl I S.1055) zuletzt geändert durch das Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des GAK-Gesetzes vom 10. Mai 2000 (BGBl I S. 1527).

- Deutscher Bundestag (2000): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) für den Zeitraum 2000 bis 2003, Drucksache 14/3498 v. 05.05.2000, S. 29-34.
- Forstner (2002): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Förderung (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.
- KOM (1999): Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 214 vom 13.8.1999.
- KOM (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/12004/00 endg., Dezember 2000.
- KOM (2000b): Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juni 2000 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von Strukturfonds kofinanzierten Operationen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 193 vom 29.07.2000.
- KOM (2001a): Verordnung (EG) Nr. 69/1002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 10 vom 13.1.2001.
- KOM (2001b): Verordnung (EG) Nr. 70/1002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 10 vom 13.1.2001.
- KOM (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/4351/02-DE, 2002.
- KOM (2002b): Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 1 Nr. 1., Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 74 vom 15.3.2002.
- KOM (2003): Protokoll zum Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vom 13. Januar 2003.
- Mann (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft (49), Heft 7, S. 259-269.
- RAT (1997): Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L142/1 vom 2.6.1997.

RAT (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 160 vom 26.6.1999.