

Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Kapitel 3

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

Projektbearbeitung

Bernhard Forstner, Roland Sterner

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	II
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
3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung	6
3.1.3 Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999	7
3.1.4 GAK-Förderungsgrundsätze zur Investitionsförderung	8
3.1.5 Ausgestaltung der Landesrichtlinien AFP	11
3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	13
3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	13
3.2.2 Datengrundlage	16
3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel	19
3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	20
3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	25
3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	25
3.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	25
3.5.3 Begleitung der Investitionen, Kontrolle und Endabnahme	28
3.5.4 Finanzmanagement	29
3.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	29
3.5.6 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung	30
3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	31
3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen	32
3.6.2 Zusätzliche förderrelevante Fragestellungen – Junglandwirteförderung	50
3.7 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	51
3.8 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	53
3.9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	53
3.9.1 Methode	54
3.9.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	55
3.9.3 Durchführungsbestimmungen	56
3.9.4 Begleitungs- und Bewertungssystem	56
Literaturverzeichnis	59

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 3.1: Gewinnsituation je Vollarbeitskraft der hessischen Betriebe WJ 1998/99 bis 2000/01 im Vergleich zum Bundesdurchschnitt	4
Abbildung 3.2: Brutto- und Nettoinvestitionen der Haupterwerbsbetriebe in Hessen (WJ 1997/98 bis 2000/01)	4
Abbildung 3.3: Entwicklung des Niederlassungszuschusses in Anzahl und jährlichen öffentlichen Aufwendungen in Hessen von 1995 bis 2001	5
Abbildung 3.4: Methodische Vorgehensweise im Überblick	
Abbildung 3.5: Schema AFP-Förderverfahren in Hessen (stark vereinfacht)	26
Abbildung 3.6: Investitionshaupt- und -nebenziele der geförderten Unternehmen in Hessen (Förderperiode 2000 bis 2002) – Beraterbefragung	33
Abbildung 3.7: Investitionsziele der geförderten Unternehmen in Hessen (Förderjahr 2001) – Betriebsverbesserungspläne	34
Abbildung 3.8: (Brutto-) Betriebseinkommen der AFP geförderten Unternehmen in Hessen (130 Betriebe) in 2001, Kombinierte Förderung	35
Abbildung 3.9: Gewinn der geförderten Unternehmen in Hessen (2000 und 2001) nach Agrarkredit, Kombinierte Förderung und Insgesamt	36
Abbildung 3.10: Betriebsertrag je Unternehmen und Arbeitskraft der kombiniert geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 und 2001) und Aufwand je 1000 Euro Betriebsertrag je Unternehmen	38
Abbildung 3.11: Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der Arbeitskräfte vom Ist- zum Zieljahr der kombiniert geförderten Unternehmen in Hessen (Förderzeitraum 2000 und 2001)	39
Abbildung 3.12: Unternehmen mit einer Neuausrichtung ihrer Einkommensquellen durch die geförderten Investitionen (Beraterbefragung; Mehrfachnennungen möglich)	41
Abbildung 3.13: Investitionsbereiche zur Verbesserung der Umweltsituation in den geförderten Betrieben (Beraterbefragung; Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002)	46
Abbildung 3.14: Verbesserung verschiedener Belastungsbereiche im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen (Beraterbefragung; Mehrfachantworten möglich; Förderzeitraum 2000 und 2001)	49
Abbildung 3.15: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten	57

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 3.1: AFP-Förderfälle in Hessen von 1995 bis 2001	3
Tabelle 3.2: Datengrundlage	18
Tabelle 3.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm in Hessen	19
Tabelle 3.4: Anzahl der Förderfälle in Hessen nach Investitionsart (2000 bis 2002)	21
Tabelle 3.5: Förderfähiges Investitionsvolumen in Hessen nach Investitionsart (2000 bis 2002)	22
Tabelle 3.6: Anzahl der geförderten Junglandwirte nach Hauptproduktionsrichtung (2000 bis 2002)	24
Tabelle 3.7: Veränderung der Produktion von Überschusserzeugnissen in Hessen nach der Investition eingeteilt in Bewertungsziffern	40
Tabelle 3.8: Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze (Beraterbefragung, 2002)	44
Tabelle 3.9: Energieeinsparung über das Sonderprogramm Energieeinsparung AFP in Hessen der Jahre 2001 und 2002 (ausgewählte Energieträger)	47
Karte 3.1: Verteilung der Investitionsmaßnahmen in Hessen nach Anzahl und Art der Maßnahme auf Gemeindeebene (Förderjahr 2001)	23

3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben

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

3.1 Ausgestaltung des Kapitels

3.1.1 Übersicht über die Maßnahmen und ihre Förderhistorie

3.1.1.1 Allgemeines

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung ist seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Jahr 1973 ein wesentlicher Bestandteil dieses von Bund und Ländern gemeinsam geplanten und finanzierten strukturpolitischen Instrumentes. Bei der Förderung einzelbetrieblicher Investitionen bestand – ungeachtet unterschiedlicher Schwerpunktbildungen – von Beginn an die Zielsetzung, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu verbessern, um damit die Voraussetzungen für den Erhalt der natürlichen Ressourcen und die Erfordernisse des Tierschutzes zu schaffen.

3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Agrarstrukturen werden bereits seit 1972 in der EG bzw. EU durchgeführt.

Bis 1994 wurden zur Förderung einzelbetrieblicher Investitionen mehrere Fördermaßnahmen angeboten. Für die größeren Investitionen gab es eine Maßnahme, ebenso für kleinere Investitionen sowie für Energieeinsparinvestitionen. Mit Beginn des Jahres 1995 wurde mit dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) eine einheitliche Förderrichtlinie für alle investiven Maßnahmen eingeführt.

Nach 1990 hat die einzelbetriebliche Investitionsförderung sowohl gegenüber der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete als auch gegenüber den sonstigen strukturellen Fördermaßnahmen im ländlichen Raum (v.a. Marktstrukturverbesserung, wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische sowie forstwirtschaftliche Maßnahmen) an Bedeutung gewonnen.

Im Rahmen der einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Landwirtschaft wurden in Hessen seit 1995, dem Jahr der Umstellung auf das AFP, bis einschließlich 2002 insgesamt 1.868 Unternehmen gefördert. Der Zeitraum 1996 bis 1999 war geprägt von einem Antragsüberhang: im Oktober 1997 musste daraufhin ein Antragsstop bis November 1998 verfügt werden. Die hohen Förderfallzahlen 1998 und 1999 (Tabelle 3.1) sind vermutlich auf den Umfang des Antragsstaus zurückzuführen.

Das förderungsfähige Investitionsvolumen je Förderfall stieg im Zeitablauf bis 2001 an. Für das Jahr 2002 verringerte sich jedoch das durchschnittliche Investitionsvolumen je Förderfall deutlich gegenüber dem Vorjahr. Der Rückgang der Fördertätigkeit von 1999 zum Jahr 2000 ergibt sich durch ein zurückhaltendes Investitionsverhalten der Landwirte. Dieses resultierte zum einen aus dem neuen Recht zur Übertragung von Milchquoten (Quotenbörse zum 01.04.2000 mit den einhergehenden Investitionen in den Quotenkauf als erstem Schritt zur baulichen Investition) und zum anderen aus den Marktbelastungen durch BSE, MKS und die darauf folgenden politischen Reaktionen. Teilweise kann hierfür auch noch eine Wirkung des Antragstaus der vorangegangenen Jahre mitverantwortlich sein.

Die Ist-Ausgaben, die sowohl Ausgaben für die Neubewilligungen als auch Altverpflichtungen für frühere Bewilligungen in Form von Zuschüssen und laufenden Zinsverbilligungen enthalten, geben dagegen nur begrenzt Auskunft über den jeweils aktuellen Förderumfang des jeweiligen Jahres.

Tabelle 3.1: AFP-Förderfälle in Hessen von 1995 bis 2001

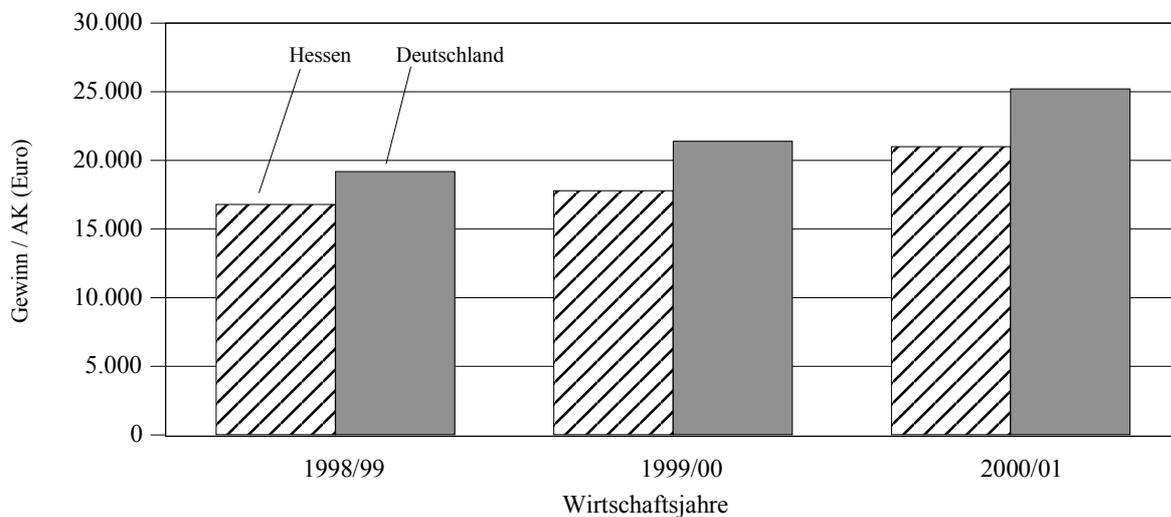
Jahr	Anzahl Neubewilligungen	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben ¹⁾
	N	Mio. Euro	Mio. Euro
1995	143	5,47	0,50
1996	194	9,53	2,17
1997	222	23,29	4,33
1998	335	30,62	9,90
1999	391	35,10	12,91
2000	114	28,25	2,37
2001	229	60,77	8,78
2002	240	49,46	14,62
Insgesamt	1868	242,48	55,58

1) Ist-Ausgaben AFP einschließlich Altverpflichtungen.

Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug, Ref. 523.

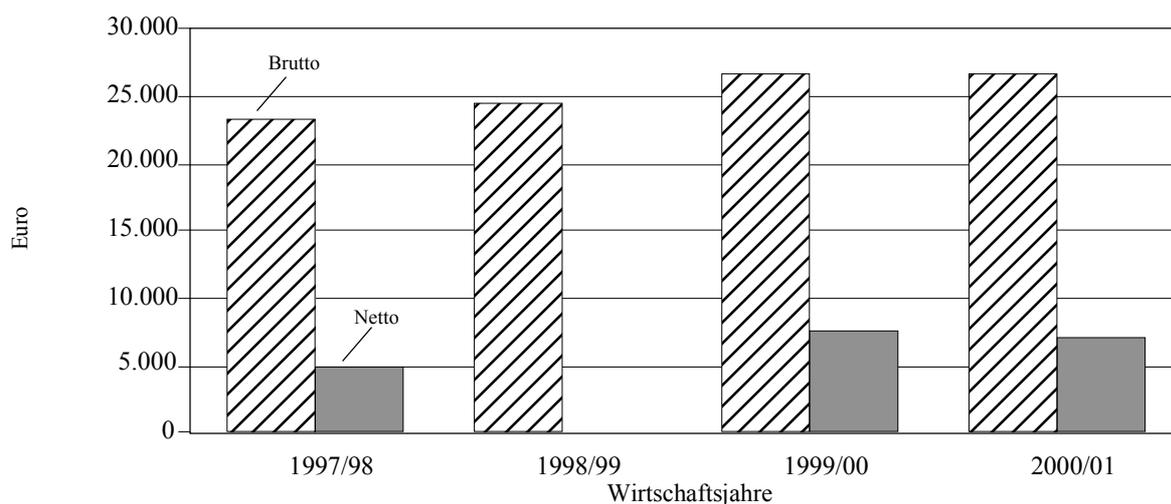
Das wirtschaftliche Umfeld der landwirtschaftlichen Unternehmen und deren Einkommenssituation sind entscheidende Einflussfaktoren für die Investitionstätigkeit der Unternehmen. In Abbildung 3.1 sind die Gewinne der im Haupterwerb wirtschaftenden Einzelunternehmen je nicht entlohnte Arbeitskraft dargestellt. Im Vergleich mit den entsprechenden Haupterwerbsunternehmen in Deutschland erzielten die Unternehmen in Hessen ein deutlich geringeres Ergebnis.

Abbildung 3.1: Gewinnsituation je Vollarbeitskraft der hessischen Betriebe WJ 1998/99 bis 2000/01 im Vergleich zum Bundesdurchschnitt



Quelle: Agrarbericht, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe, verschiedene Jahrgänge.

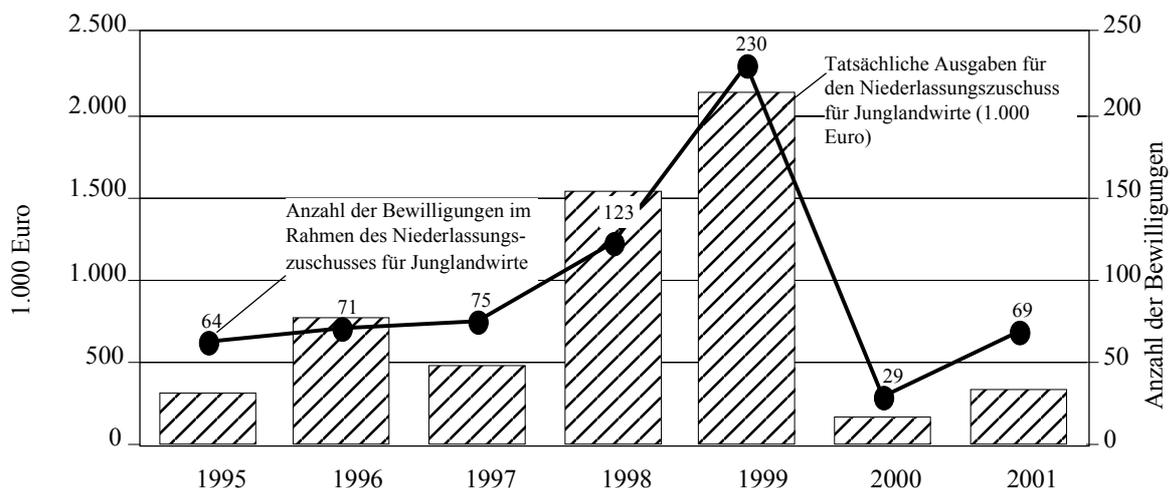
Abbildung 3.2: Brutto- und Nettoinvestitionen der Haupterwerbsbetriebe in Hessen (WJ 1997/98 bis 2000/01)



Quelle: BMVEL, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe, verschiedene Jahrgänge.

Trotz des ungünstigeren Gewinnniveaus in den drei dargestellten Wirtschaftsjahren 1998/99 bis 2000/01 im Vergleich zum Bundesdurchschnitt, aber einer Gewinnzunahme im Betrachtungszeitraum hat die Investitionstätigkeit der Unternehmen in Hessen zugenommen (Abbildung 3.2). Sowohl die Brutto- als auch die Nettoinvestitionen haben in den Jahren 1999/00 und 2000/01 gegenüber den Vorjahren zugenommen. Es wurden weiterhin Nettoinvestitionen in erheblichem Umfang getätigt, d.h. die Unternehmen sind in ihrer Substanz gewachsen. Die gegenwärtige Investitionssituation scheint abhängig von der aktuellen Einkommenssituation zu sein. Möglicherweise spielen hierbei aber auch noch die häufig genannten Unsicherheiten aufgrund von finanz- und agrarpolitischen Entscheidungen der letzten Jahre sowie aufgrund der gegenwärtig laufenden Reformdiskussionen eine erhebliche Rolle.

Abbildung 3.3: Entwicklung des Niederlassungszuschusses in Anzahl und jährlichen öffentlichen Aufwendungen in Hessen von 1995 bis 2001



Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug, Ref. 523.

Abbildung 3.3 stellt die Entwicklung des Niederlassungszuschusses seit Einführung des AFP 1995 dar. Es ist ein deutlicher Anstieg der Förderfälle in den Jahren 1998 und 1999 zu erkennen, der mit der Entwicklung der Anzahl der Förderfälle für das AFP-Programm korrespondiert. Die Mittelverwendung soll die Betriebsübernahme bei gleichzeitigen Investitionen in für die zukünftige Existenz notwendige Betriebsausstattungen und Produktionsumfänge erleichtern. Aufgrund der Förderrichtlinienausgestaltung ist grundsätzlich ein enger Zusammenhang zwischen Inanspruchnahme der Fördermöglichkeiten im AFP-Programm und der Junglandwirteförderung gegeben. Eine von der investiven Förderung isolierte Förderung von Junglandwirten existiert in Hessen nicht. Aus diesem Grund wird die Junglandwirteförderung in den folgenden Abschnitten als ein Spezialfall der investiven Förderung innerhalb des AFP betrachtet.

3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung

Beschreibung der Ziele der Maßnahme

Mit dem AFP sollen investive Maßnahmen in landwirtschaftlichen Unternehmen, die der Verbesserung der Lebens-, Produktions- und Arbeitsbedingungen dienen, unterstützt werden, um eine beständige Entwicklung der Landwirtschaft zu gewährleisten. „Durch die Förderung sollen 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 die Entwicklung des ländlichen Raumes, die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen der Landwirtschaft sowie die Ziele und Erfordernisse des Tierschutzes berücksichtigt werden“ (RL AFP, 2000, 2001). Primär soll auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen verbessert werden

Bei den Richtlinien des Jahres 2002 für das AFP wird analog der Förderungsgrundsätze des Bundes eine Akzentverschiebung in Richtung einer „wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft“ vorgenommen, wobei „die Interessen der Verbraucher, die Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Erhaltung der biologischen Vielfalt“ zu berücksichtigen sind (RL AFP, 2002). Insbesondere dem ökologischen Landbau und der Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen wird eine gewisse Priorität eingeräumt.

Die Ausgangssituation der Landwirtschaft in Hessen ist bezüglich der Betriebsgrößen- und der Flächenstruktur, der Marktstellung und des Einkommens vergleichsweise ungünstig (vgl. Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen, S. 7). Wichtigstes Merkmal ist die kleinbetriebliche Struktur der hessischen Landwirtschaft, wobei mehr als die Hälfte der LF (52 %) im von der Natur benachteiligten Gebiet liegen. Der notwendige Strukturwandel vollzieht sich deutlich, da die Flächenausstattung der Haupterwerbsbetriebe innerhalb der letzten zehn Jahre den Bundesdurchschnitt übertrifft und gleichzeitig die Anzahl der Betriebe zwischen 1 ha und 10 ha im gleichen Zeitraum um 40 % zurückging. Der Trend geht zum flächenstarken und vieharmen Betrieb. Von besonderer Bedeutung ist die Entwicklung des Bestandes an Raufutterfressern, um bei der Bewirtschaftung des Grünlandes in benachteiligten Regionen eine Verwertung des Aufwuchses zu gewährleisten.

Entwicklungsmöglichkeiten werden insbesondere in der Unterstützung des Weiteren Wachstums und der Spezialisierung der landwirtschaftlichen Unternehmen, im Ausbau der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit sowie in der Verstärkung der Einkommenskombinationen gesehen.

Durch eine gezielte Investitionsförderung soll z.B. im Bereich der Schweinehaltung der geringe Selbstversorgungsgrad von 40 % aus freiwerdenden Kapazitäten mindestens erhalten werden.

Die Änderung der politischen Prioritätensetzung mit einer Aufwertung der Förderung investiver Maßnahmen in landwirtschaftlichen Betrieben hat dazu geführt, dass die dafür bereitgestellten nationalen Mittel seit dem Jahr 2000 erheblich erhöht wurden.

3.1.3 Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999

Mit der Verabschiedung der Agenda 2000 und der darin enthaltenen EAGFL-Verordnung zur ländlichen Entwicklung sind im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung neue Spielräume gegenüber der bislang gültigen sog. Effizienzverordnung entstanden. Insbesondere zu nennen sind in diesem Zusammenhang die bis dahin existierenden sektoralen Förderbeschränkungen und -ausschlüsse sowie die unterschiedlichen Förderbedingungen für Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe. Die Ziele der neuen Verordnung sind weitgehend mit denen der Effizienzverordnung vergleichbar.

Die neue Verordnung hat im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung einen deutlich geringeren Umfang und folglich einen geringeren Bestimmtheitscharakter. Beispielsweise bleibt der Bereich der Wachstumsförderung im Vergleich zur Effizienzverordnung weitgehend unbestimmt: „Gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 wird für Investitionen, die auf eine Produktionssteigerung bei Erzeugnissen abzielen, für die keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können, keine Beihilfe gewährt“. Auch in den Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 sind keine weiteren Konkretisierungen enthalten. Bei der praktischen Umsetzung muss die Verwaltung jedoch wieder eindeutige Regelungen finden, die relativ einfach umsetzbar sind. Beispielsweise ist im Bereich der Schweineproduktion keine Aufstockung möglich, wenn die Daten der aktuellen Viehzählung über einem festgelegten Referenzwert liegen. Dagegen ist im Bereich der Milchproduktion trotz Milchquotenregelung eine wichtige Wachstumsbremse der Betriebe abgeschafft worden, indem die bislang bestehenden Wachstumsobergrenzen je Betrieb bzw. je Kooperation aufgehoben wurden.

Die Förderhöchstgrenzen der Effizienzverordnung (90 TECU je Voll-AK und 180 TECU je Betrieb), bis zu der die EU eine Kofinanzierung der Beihilfen gewährte, wurden ebenfalls abgeschafft. Der mögliche Gesamtwert der Beihilfen hat sich mit der neuen Verord-

nung leicht auf max. 50 % des förderfähigen Investitionsvolumens erhöht; wenn man die zusätzlich mögliche Förderung der Junglandwirte im investiven Bereich addiert, kann der Beihilfemaximalwert sogar 55 % erreichen.

Die Fördervoraussetzungen wurden überarbeitet. Die häufig kritisierte Einkommensobergrenze in Form des referenziellen Arbeitseinkommens wurde ebenso fallen gelassen wie die Verpflichtung zur Buchführung und die detaillierten Vorgaben zur Erstellung des sog. Betriebsverbesserungsplanes. Der Wirtschaftlichkeitsnachweis ist weiterhin zu erbringen. Außerdem müssen die geförderten Betriebe nach der VO (EG) Nr. 445/2002 generell Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz einhalten, und zwar zum Zeitpunkt der Einzelentscheidung der Beihilfegewährung. Wenn Investitionen getätigt werden um neu eingeführte Mindeststandards zu erfüllen, kann unter bestimmten Umständen eine angemessene Frist gewährt werden, um diese zu erreichen.

Die EU beteiligt sich an der Finanzierung des AFP ab dem Jahr 2000 mit Mitteln aus dem EAGFL, Abteilung Garantie (bis 2000: Abteilung Ausrichtung). Hiermit verbunden ist eine wesentlich stringenterer Abwicklung des Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs- und Kontrollverfahrens. Als Folge können beispielsweise die bisher über die Hausbanken ausgezahlten Zinsverbilligungen nicht mehr auf diesem Weg aufrechterhalten werden. Die Fördermittel können nun erst ausgezahlt werden, nachdem das Vorhaben abgerechnet, der Verwendungsnachweis geprüft und die ordnungsgemäße Verwendung festgestellt worden ist.

Bei der Junglandwirteförderung wurden im Vergleich zur VO (EG) Nr. 950/97 die kofinanzierbaren Förderobergrenzen erhöht: Die Förderung ist weiterhin möglich durch die Gewährung einer Niederlassungsprämie oder einer entsprechenden Zinsvergünstigung auf Kapitalmarktdarlehen. 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 GAK-Förderungsgrundsätze zur Investitionsförderung

Die in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 festgelegten Ziele werden in Deutschland überwiegend im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) umgesetzt. Im Förderungsgrundsatz AFP des **Rahmenplanes 2000** wurden gegenüber dem vorhergehenden Rahmenplan 1999 folgende wesentliche Änderungen im Hinblick auf die Umsetzung der neuen EU-Verordnung Nr. 1257/1999 vorgenommen (BMELF, 2000):

- Die Förderung wird stärker auf größere, existenzsichernde Investitionen (von ≥ 10.200 auf ≥ 25.500 Euro 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 werden fortan nur noch von der nachgewiesenen Referenzmenge begrenzt, d.h. die absoluten AK- und betriebsbezogenen Obergrenzen entfielen. In der Schweinehaltung wurden wieder Aufstockungen zugelassen, jedoch nur unter sehr restriktiven Bedingungen.
- Die Mindestinvestitionssumme im Zusammenhang mit der Gewährung der Niederlassungsprämie wurde deutlich von 17.800 auf 51.000 Euro erhöht.

Im darauf folgenden **Rahmenplan 2001** wurden hingegen keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem Vorjahr vorgenommen. Lediglich für den Bereich Energieeinsparung und –umstellung in der Landwirtschaft wurde als Beitrag zum Klimaschutz ein Sonderprogramm mit einer Finanzausstattung von 15,3 Mio. Euro Bundesmitteln (je 7,6 Mio. Euro in 2001 und 2002) beschlossen. Außerdem wurde die bis Ende 2000 befristete Förderung von Öko-Maschinen sowie von Spezialmaschinen und –geräten für nachwachsende Rohstoffe fortgeführt und ausgebaut.

Mit dem Förderungsgrundsatz AFP des **Rahmenplans 2002** erfolgte teilweise eine Neuausrichtung der Investitionsförderung im Hinblick auf eine stärkere Orientierung auf umwelt-, natur- und tiergerechte Qualitätsproduktion. Die Änderungen resultieren vor allem aus der im Jahr 2000 eingetretenen BSE-Krise und der befürchteten MKS sowie den daraufhin angepassten Zielvorstellungen der Bundesregierung, umgesetzt durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Daneben musste auch den eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräumen des Bundes und der Länder Rechnung getragen werden.

Die Neuorientierung schlägt sich zunächst in einer differenzierteren Zielsetzung des AFP nieder, mit der nun folgende Hauptziele verfolgt werden:

- Verbesserung der betrieblichen Produktionsbedingungen;
- Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft (Umweltschutz, ökologischer Landbau, tiergerechte Haltungsverfahren, Verbraucherschutz);
- 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 auf 10.000 Euro abgesenkt.

Die gravierendsten inhaltlichen Änderungen ergaben sich im Bereich der Förderung von Investitionen in die Tierhaltung. Aus Gründen des Tierschutzes problematische Haltungsverfahren (v.a. Käfighaltung, Anbindehaltung, herkömmliche Vollspaltenböden) werden fortan bei Neuinvestitionen nicht mehr gefördert. Daneben wird die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GVE/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft. Für die verbesserte Förderung besonders tiergerechter Haltungsverfahren wurde ein in Fachkreisen nicht unumstrittener Katalog von Anforderungen formuliert, die über die geltenden tierschutzrechtlichen Bestimmungen hinausgehen.

Materiell können die besonderen Förderziele 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.

Mit den PLANAK-Beschlüssen zum **Rahmenplan der GAK für 2003** werden zusätzliche Fördermöglichkeiten für umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft geschaffen (BMVEL, 2002). Neu ist bei so genannten Kleinen Investitionen (bis 100.000 Euro) die mögliche Gewährung einer reinen Zuschussförderung von bis zu 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens an Stelle der Zinsverbilligung für ein Kapitalmarktdarlehen. Eine Darlehensaufnahme ist nicht erforderlich und die Förderabwicklung wird vereinfacht.

Investitionen zur Energieeinsparung und Energieproduktion im Zusammenhang mit alternativen Energiequellen werden fortan auch dann gefördert, wenn die erzeugte Energie als Wärme oder Strom in ein öffentliches Energienetz eingespeist wird. Voraussetzung ist jedoch, dass keine Förderung aus einem anderen Förderprogramm stattfindet.

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 der EU-

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

Kommission gefördert werden (KOM, 2001). 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 und mittlere Unternehmen (KMU) nach der sog. Freistellungs-Verordnung gemäß VO (EG) Nr. 70/2001 der EU-Kommission angewendet werden (KOM, 2001a). 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-Förderungsgrundsatz wurde ab dem Förderjahr 2003 die Vorschrift aufgenommen, dass für alle geförderten Unternehmen Daten auf der Grundlage der vom Bewerber entwickelten so genannten 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 der Landesrichtlinien AFP

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung besitzt in Hessen einen hohen Stellenwert (HMULF, 2002). Es werden kaum Einschränkungen der Förderung gegenüber den im Rahmenplan formulierten Förderungsgrundsätzen des AFP gemacht. Aufgrund landesspezifischer Überlegungen wird gegenüber dem im Rahmenplan formulierten Förderungsgrundsatz z.B. der Landkauf ausgeschlossen und fakultative Abschnitte der Buchführung werden obligatorisch verlangt. Je nach Umfang der Förderung werden für den Agrarkredit bzw. kleine Investitionen abgezinst einmalige Zinszuschüsse von bis zu 20 % auf das Investitionsvolumen gezahlt und für die Kombinierte Investitionsförderung bzw. große Investition wird ein einmaliger abgezinster Zinszuschuss von bis zu 31 % auf das maximal förderungsfähige Investitionsvolumen ausgereicht.

² „Kleine Unternehmen“ beschäftigen weniger als 50 Personen, erzielen einen Jahresumsatz von max. 7 Mio. EUR oder haben eine Bilanzsumme von max. 5 Mio. Euro.

Das Einbringen von Eigenleistungen erfolgt laut Richtlinie im Rahmen des Zumutbaren nach spezieller Regelung. Bis zum 31.12.01 galt aufgrund verschiedener Erlasse zur Einführung von Kriterien zur Förderung einer artgerechten Tierhaltung als Förderungsvoraussetzung zur investiven Förderung, die inhaltlich die Bereiche Rinder- und Schweinehaltung sowie den Geflügelbereich und die Pferdehaltung über das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß hinaus regelte. Diese Kriterien wurden durch die Aufnahme der verschärften Tierhaltungsbedingungen in den GAK-Förderungsgrundsätzen ab dem Bewilligungsjahr 2002 ersetzt. Die landesspezifischen Regelungen zur Pferdehaltung gelten weiterhin.

Junglandwirteförderung/Niederlassungsprämie:

Die Junglandwirteförderung wird in Hessen nur in Kombination mit einer Großen Investition (mind. 50.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) gewährt. Der Antragsteller muss unter 40 Jahre alt sein und sich innerhalb der letzten fünf Jahre vor Antragstellung erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Allein- oder Mitunternehmer niedergelassen haben. Die Förderung beinhaltet einen Zuschuss von bis zu 23.500 DM bzw. 10.000 Euro (ab 2002). Während die Förderung bis 2001 nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1257/99 gewährt wurde, ist seit 2002 der Artikel 7 dieser Verordnung maßgebend. Zusammen mit der Investitionsförderung nach AFP darf der Subventionswert am förderungsfähigen Investitionsvolumen (einschl. Sonderprogramm Energieeinsparung) 45 % nicht übersteigen. Mit diesen Regelungen entspricht die Ausgestaltung dieser Förderung exakt den gemeinsam von Bund und Ländern verabschiedeten Förderungsgrundsätzen der GAK. Formal ist die Junglandwirteförderung in das AFP integriert.

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Untersuchung orientiert sich eng an den von der EU-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, 2000). Die Beantwortung vieler dieser Fragen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig oder sogar unmöglich, da die dazu notwendigen Daten und Informationen aufgrund des geringen Abstands zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und des Bewertungszeitpunktes vielfach noch nicht vorliegen. Um dennoch erste Antworten geben zu können, wurde ein Methodenmix aus Dokumenten- und Datenanalyse, ergänzt durch Expertengespräche, eine Beraterbefragung und einen Workshop (Gruppen-Diskussion) durchgeführt (Abbildung 3.4). Nachfolgend werden die einzelnen Schritte kurz beschrieben.

Am Beginn der Untersuchung stand eine Dokumentenanalyse, die schwerpunktmäßig die relevanten EU-Verordnungen, den Entwicklungsplan für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR-Hessen), die nationalen Rahmensetzungen und Durchführungsmaßnahmen zum Inhalt hatte. Ziel war es, die im EPLR-Hessen aufgebaute Logik (Strategie) vor dem Hintergrund der (sich ändernden) Ausgangssituation und angesichts der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen im Hinblick auf Zielkonformität und Kohärenz zu prüfen.

Im zweiten Schritt wurde in einem Expertengespräch die Basis für die zur Untersuchung notwendige Daten- und Informationsgrundlage geschaffen. Als Gesprächsteilnehmer wurden Programmverantwortliche (Koordination), Vertreter der zuständigen Fachreferate, Zahlstelle und Bewilligungsstelle ausgewählt. Dabei wurde den Beteiligten zunächst Auskunft über Ziel, Inhalt, Vorgehensweise und Termine der Bewertung gegeben. Ein Hauptanliegen war die Bereitstellung von einzelbetrieblichen Daten zur Investitionsförderung durch die Zahlstelle und Bewilligungsstellen.

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

Bei der Sammlung und Analyse der einzelbetrieblichen Daten zeigte sich zudem, dass bisher keine einheitliche Datenerfassung vorliegt, die es ermöglicht, diese Daten in effi-

zienter Weise auszuwerten. Bislang liegen die erforderlichen Daten teilweise nur im Papierformat oder in im Untersuchungszeitraum verschiedentlich geänderten Formaten als Erfassungsbögen vor, die bei der Bewertung zu erheblichen Verzögerungen durch den Arbeitsanfall im Zusammenhang mit der Datenorganisation führten. Folglich war/ist es eine wichtige Aufgabe, eine bessere inhaltliche und datentechnische Grundlage für spätere Bewertungen zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde eine einheitliche Variablenliste geschaffen, die sich weitgehend an den Bewertungsfragen der EU-Kommission orientiert, d.h. bestehende Informationslücken so weit als möglich schließt, und eine effiziente Datenbereitstellung ermöglicht.

Da zahlreiche Fragen auf der Grundlage der vorliegenden Daten und Dokumente derzeit nicht beantwortet werden können, wurde eine schriftliche Befragung von Fachberatern und Betreuern durchgeführt, in der wesentliche Inhalte der Bewertungsfragen der Kommission aufgenommen wurden. Daraus konnten auch erste Informationen zu den Wirkungen der Investitionsförderung gewonnen werden. Die Fragen wurden geschlossen, halbgeschlossen und offen gestellt. Vor allem die Fragen zu Verbesserungsmöglichkeiten der Maßnahme im Zusammenhang mit der Ausgestaltung und Durchführung des AFP hatten teilweise explorativen Charakter.

Der in den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission geforderte Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten landwirtschaftlichen Betrieben ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar, da gegenüber den geförderten Unternehmen eine entsprechende Referenzgruppe der nicht geförderten Unternehmen nur unter großen Unzulänglichkeiten konstruierbar ist.

Der Abbildung von Wirkungen der Agrarinvestitionsförderung kann nicht bzw. nur in sehr begrenztem Umfang nachgekommen werden, da noch keine Auswertungsunterlagen aus der Auflagenbuchführung nach Abschluss der geförderten Investitionen von den Unternehmen vorliegen. 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).

In einem abschließenden Workshop mit allen im Zusammenhang mit der Investitionsförderung relevanten Akteuren wurden die vorliegenden Ergebnisse vorgestellt, validiert und teilweise modifiziert oder ergänzt. Die Teilnehmer des Workshop wurden bereichs-, nicht aber personenbezogen vom Bewerter vorgegeben. Der Workshop wurde ergebnisbezogen protokolliert.

Abbildung 3.4: Methodische Vorgehensweise im Überblick

1. Dokumentenanalyse	
EPLR-Hessen, Ex-ante-Bewertung Ex-post-Bewertung der Förderperiode 1994 bis 99, sonstige Bewertungen EU-Verordnungen, Förderrichtlinien, GAK-Förderungsgrundsätze	
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
<i>Befragungsinhalte:</i>	Indikatoren der gemeinsamen Bewertungsfragen der EU-Kommission
6. Workshop	
<i>Ziel:</i>	- Vorstellung der bisherigen Ergebnisse - Validierung und Ergänzung der Ergebnisse
<i>Beteiligte:</i>	alle relevanten Akteure

Quelle: Eigene Darstellung.

3.2.2 Datengrundlage

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

a) Primärdaten

Beraterbefragung

Es liegen auswertbare Fragebögen von 17 Beratern/Betreuern, die zusammen 684 Förderfälle beraten oder betreut haben, vor. Die Auswahl der Respondenten sollte die Investitionsförderung aus Sicht der Beratung/Betreuung möglichst aus verschiedenen Blickwinkeln wiedergeben. Daher wurden sowohl Betreuer umfangreicher baulicher Investitionen mit Zuschussförderung als auch Berater von Förderfällen mit tendenziell kleineren Investitionen befragt. Die einzelnen Fragen orientierten sich eng an den Bewertungsfragen der EU-Kommission. Einzelne Fragen wurden aufgrund des damit zusammenhängenden Arbeitsaufwands nur unzureichend beantwortet. Die Fragebögen sind überwiegend quantitativ auswertbar. (Weiteres hierzu bei der Beantwortung der einzelnen Bewertungsfragen).

Workshop

Der Workshop wurde mit 15 Teilnehmern durchgeführt. Die Teilnehmer repräsentieren folgende Bereiche: Ministerialverwaltung (Fachreferat AFP, Programmkoordination), Finanzabwicklung, Bewilligung, Beratung/Betreuung, Zuwendungsempfänger und Wissenschaft. Die Diskussionsergebnisse wurden in einem Ergebnisprotokoll festgehalten (Materialband). Die Informationen sind quantitativer und qualitativer Art.

b) Sekundärdaten

Antragsunterlagen

Eine zentrale Datengrundlage liefern die Antragsunterlagen der geförderten Unternehmen. Sowohl in der VO (EG) Nr. 1257/99 als auch im GAK-Förderungsgrundsatz und in den Landesförderrichtlinien sind Mindestvorgaben hierzu enthalten. Die Landesrichtlinien 2000 zum AFP schreiben vor: „[...] grundsätzlich eine Vorwegbuchführung für mindestens zwei Jahre vorzulegen. Eine angemessene bereinigte Eigenkapitalbildung für die letzten Jahre grundsätzlich durch Buchführungsabschluss nachzuweisen. Einen Betriebsverbesserungsplan vorzulegen, der den Nachweis über die Wirtschaftlichkeit und Finanzierbarkeit der durchzuführenden Maßnahmen erbringt“ (RL AFP, 2000) Diese 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 sind Grundlage für Vergleichsbetrachtungen verschiedener Art, wie z.B. einen Vorher-Nachher-Vergleich oder einen Mit-Ohne-Vergleich.

Von den insgesamt geförderten 343 Unternehmen in den Jahren 2000 und 2001 lagen für die Auswertung 268 Fälle vor. Die Datenqualität, der den Antragsunterlagen beizufügenden Betriebsverbesserungspläne und Betriebsüberschläge war eingeschränkt, da durch Modifizierungen während des Untersuchungszeitraumes eine einheitliche Auswertung erschwert wird. Aufgrund der Variabilität der Datensätze war ein ausgeprägter Mehraufwand bei der Datenaufbereitung notwendig.

Monitoringdaten

Die von der Kommission zu den Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben definierten EU-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,
- zu den Ausgaben des relevanten Rechnungsjahres (insgesamt, EAGFL).

Die Monitoringdaten liegen für die Jahrgänge 2000 bis 2002 für Auswertungszwecke zur Verfügung aggregiert vor, und geben einen Überblick über die Grundgesamtheit.

GAK-Vollzugsdaten

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 2000 ist eine Differenzierung zwischen Zahlungen für Neubewilligungen und Altverpflichtungen möglich. 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 (Bund, Land), zusätzliche Landesmittel).

Darüber hinaus erfolgt eine Differenzierung nach Agrarkredit, Kombiniertes Förderung und Sonderprogramm Energieeinsparung sowie eine spezielle Erfassung der Junglandwirte.

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

Tabelle 3.2: Datengrundlage

	Datendifferenzierung	Datenart	Inhalt
Primärdaten			
Beraterbefragung	17 Berater mit insgesamt 684 Beratungsfällen	teils qualitativ, teils quantitativ	Kommissionsfragen
Workshop	15 Akteure aus den Bereichen Verwaltung, Beratung/Betreuung, Finanzierung, Praxis	teils qualitativ, teils quantitativ	Kommissionsfragen
Sekundärdaten			
Investitionskonzepte, Antragsdatenbank	268 IK, BVP, BÜ; Förderjahre 2000 und 2002	quantitativ	Antragsdaten: Ist- und Zielsituation (Faktorausstattung, Erfolgsrechnung), Investition, Finanzierung;
Monitoring	554 Förderfälle, Förderjahre 2000 bis 2002	quantitativ	Bewilligungs- und Auszahlungsdaten
GAK-Vollzug	583 Förderfälle, Förderjahre 2000 bis 2002	quantitativ	Bewilligungs- und Auszahlungsdaten

Quelle: Eigene Darstellung.

3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel

Der Plan des Landes Hessen zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst gemäß dem indikativen Finanzierungsplan Planungsstand 2000 ein Finanzvolumen von insgesamt 570,45 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Davon waren knapp 90,14 Mio. Euro für die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben vorgesehen. Pro Förderjahr standen damit durchschnittlich ungefähr 12,87 Mio. Euro öffentliche Mittel zur Verfügung. Laut Änderungsantrag zum EPLR (Stand 23.07.2002) verringert sich der Gesamtplafonds für die Maßnahme Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben um ca. 50 % auf 45 Mio. Euro. Im Zuge der Planänderung wurde der Satz der Gemeinschaftsbeteiligung EAGFL von 25 % auf 50 % umgestellt. Begründet wurde dieses mit einer Optimierung der aktuellen Mittelverwendung. Die Tabelle 3.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und ausgezahlten Finanzmittel der Haushaltlinien a und b in dem bisherigen Förderzeitraum 2000 bis 2002. Wie dargelegt, variiert der auf den öffentlichen Kosten basierende EU-Gemeinschaftsbeitrag von 25 bis 50 %.

Tabelle 3.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm in Hessen

Jahr	geplante Ausgaben ¹⁾		EU-Anteil geplant	tatsächliche Ausgaben ²⁾		EU-Anteil tatsächlich	Abweichung ³⁾
	Mio. Euro öffentl. Kosten	EU -Anteil		Mio. Euro öffentl. Kosten	EU -Anteil		
2000	5,506	2,753	50	2,125	1,062	50	-61,4
2001	14,621	3,847	25	7,199	1,854	25	-50,7
2002	7,86	3,93	50	7,839	3,919	50	-0,3
2000-2002	27,987	10,53		17,163	6,835		-38,6

1) Lt. jeweils aktueller Planungsgrundlage (Gesamtfinanzierungsplan EPLR-Genehmigung, EPLR-Änderungsantrag 2.10.2002).

2) Lt. jeweils aktuellem Rechnungsabschluss.

3) Abweichung der tatsächlichen Ausgaben zwischen Angaben im EPLR und Rechnungsabschlussdaten des jeweiligen Wirtschaftsjahres.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben EPLR, Änderungsanträge EPLR, Rechnungsabschlussdaten HMULF.

Der eingeplante Mittelansatz steigt im Zeitraum 2000 bis 2002 an, da Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben teilweise mehrere Jahre bis zum Abschluss der Maßnahme beanspruchen und Mittel häufig erst mit einem deutlichen zeitlichen Abstand zum Zeitpunkt der Bewilligung zur Auszahlung kommen. Aus diesem Umstand erklärt sich der geringere Mittelansatz im Jahr 2000 im Vergleich zu den nachfolgenden Programmjahren. Die Abweichung von ca. 61,4 % der ausgezahlten Mittel im Verhältnis zum Planansatz für das Jahr 2000 ist aufgrund der sehr späten Programmgenehmigung des EPLR durch die EG-Kommission im September 2000 und durch die Startphase des Programms erklärbar. Für die zurückhaltende Investitionstätigkeit im Jahr 2001 entscheidend war die BSE- und MKS-Problematik. Der Sektor Rindfleischerzeugung war in diesem Jahr nur mit 3 %

an den Förderanträgen beteiligt. Die Ausgabenabweichung von ca. 50 % zu den Planansätzen 2001 ist auf eine geringere Investitionsbereitschaft hessischer Landwirte zurückzuführen, die differenzierte Ursachen hat. So wurde u.a. das Sonderprogramm Energieeinsparung nur sehr zögerlich in Anspruch genommen, da leistungsstarke Unterglasgartenbaubetriebe ihre Anlagen auf dem neuesten technischen Stand haben und finanzschwache Betriebe nicht in der Lage waren trotz hohem Zuschussanteil den erforderlichen Eigenanteil zu erbringen (Lagebericht, 2002). Als Reaktion auf den scheinbar geringeren Investitionsförderungsbedarf der hessischen Landwirtschaft ist der Gesamtplafonds für die Maßnahme „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ zur Optimierung der Allokation der öffentlichen Finanzmittel angepasst worden.

3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in Hessen 580 Unternehmen investiv gefördert (Tabelle 3.4). Der überwiegende Anteil der Förderfälle bezog sich auf Investitionen in Gebäude (92,4 %), hiervon 35,6 % im Bereich Rinderhaltung und 25,1 % in der Schweinehaltung. Die Bauvorhaben im Bereich Rinderhaltung sind fast ausnahmslos Milchviehställe. Die Kategorie „Sonstige landw. Gebäude“ nimmt einen Anteil von 32,1 % ein. In Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen wurden 4,1 % der Gebäudeinvestitionen getätigt. Der Rest entfällt im Wesentlichen auf sonstige Stallbauten. Investitionen im Bereich der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und der Direktvermarktung sowie der Diversifizierung haben nur geringe Bedeutung (3,3 %). Ebenfalls eine geringe Relevanz besitzen Investitionen in den Bereichen Maschinen und Geräte, die nur unter bestimmten Bedingungen (z.B. ökologische Produktion) gefördert werden. Diese Verteilung spiegelt sich auch in der Verteilung der Investitionssummen wider (Tabelle 3.5). Beachtlich ist der starke Anstieg der Investitionen in der Schweinehaltung von acht Fällen im Jahr 2000 auf 78 Fälle im Jahr 2001, bedingt durch die neue Möglichkeit der Aufstockungsförderung in diesem Zeitraum. Auffällig für den Betrachtungszeitraum ist mit 172 Förderfällen die Gesamtzahl der Förderfälle bei Investitionen in „Sonstige landw. Gebäude“. In dieser Kategorie sind überwiegend Maschinen-, Lager- und Reithallen subsumiert.

Tabelle 3.4: Anzahl der Förderfälle in Hessen nach Investitionsart (2000 bis 2002)

	2000	2001	2002	Insgesamt
Gebäude	108	218	210	536
- Rinderställe	64	67	60	191
- Schweineställe	8	78	49	135
- Sonstige Stallbauten	5	4	7	16
- Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen	3	2	17	22
- Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	28	67	77	172
Geräte, mobile Betriebsmittel			13	13
Landwirtschaftliche Pflanzungen				
Einrichtungen zur Herstellung und zum Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	1	1	3	5
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten			14	14
Sonstige	5	7		12
Insgesamt	114	226	240	580

Quelle: BMVEL Tabellen zum GAK-Vollzug, Ref 523.

Die hohe Investitionsbereitschaft in Schweineställe mit einem Anteil von 25,1 % an den Gesamtenförderfällen entspricht nicht dem Anteil (9 %) der Haupterwerbsbetriebe mit der Produktionsrichtung Veredlung an der Betriebsstruktur in Hessen. Somit haben überproportional viele Veredlungsbetriebe von der Möglichkeit der Aufstockungsförderung Gebrauch gemacht. Für die rindviehhaltenden Betriebe ist ein gegenteiliger Trend erkennbar, da sie mit 56 % das Gros der hessischen Haupterwerbsbetriebe repräsentieren, aber lediglich mit 191 Förderfällen (35,6 %) am Fördergeschehen im Untersuchungszeitraum beteiligt sind.

Die Entwicklungsmöglichkeiten durch Einkommenskombination (3,5 %) wurden offensichtlich hingegen nur in geringem Umfang von den potenziell möglichen Förderempfängern wahrgenommen.

Tabelle 3.5: Förderfähiges Investitionsvolumen in Hessen nach Investitionsart (2000 bis 2002)

Investitionsart	Förderfähiges Investitionsvolumen (Tausend Euro)			
	2000	2001	2002	Insgesamt
Gebäude	27.944	58.221	44.244	130.409
- Rinderställe	17.927	18.279	13.309	49.515
- Schweineställe	2.593	29.626	17.359	49.578
- Sonstige Stallbauten	1.658	721	1.642	4.021
- Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen	261	914	808	1.983
- Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	5.505	8.680	11.126	25.311
Geräte, mobile Betriebsmittel			375	375
Landwirtschaftliche Pflanzungen				
Einrichtungen zur Herstellung und zum Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	102	48	440	590
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten		2.158	4.407	6.565
Sonstige		338		338
Insgesamt	28.046	60.765	49.466	138.278

Quelle: BMVEL Tabellen zum GAK-Vollzug, Ref. 523.

Innerhalb des Förderjahres 2001 gab es eine ausgeprägte Konzentration der AFP-Förderfälle im Regierungsbezirk Kassel. Aufgrund der strukturellen Verhältnisse fand dort auch die Mehrheit der Investitionen in der Schweinehaltung statt, während dieser Maßnahmenbereich in den südlichen Landesteilen anteilig fallzahlbezogen konstant blieb. Eine Häufung der rindviehbezogenen Investitionen fand wiederum vornehmlich im westlichen Regierungsbezirk Kassel und im nördlichen Teil des Regierungsbezirkes Gießen statt. Eine nahezu landesweite Streuung ist für die Investitionen in sog. „Sonstige landwirtschaftliche Gebäude“ erkennbar.

Karte 3.1: Verteilung der Investitionsmaßnahmen in Hessen nach Anzahl und Art der Maßnahme auf Gemeindeebene (Förderjahr 2001)

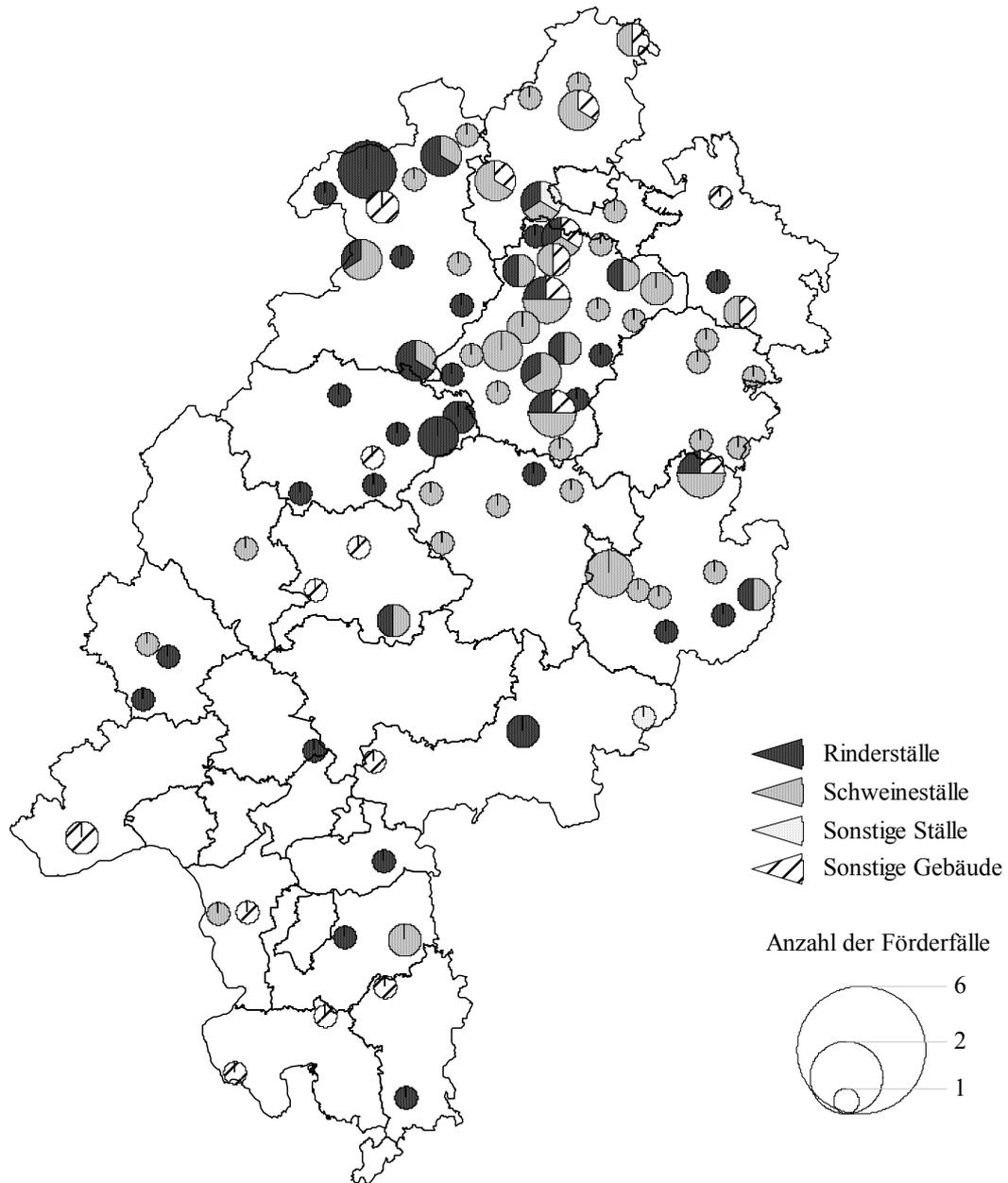


Tabelle 3.6: Anzahl der geförderten Junglandwirte nach Hauptproduktionsrichtung (2000 bis 2002)

Hauptproduktionsrichtung	Anzahl der Zuwendungsempfänger			
	2000	2001	2002 ¹⁾	Insgesamt
Ackerbau	8	6		14
Gartenbau	1	1		2
Weinbau	4	3		7
Obstbau				
Sonst. Betriebe	1	16		17
Milchviehhaltung	9	19		28
Fleischviehhaltung		1		1
Schweinehaltung	4	21		25
Geflügelhaltung		1		1
Sonst. Tierhaltungsarten	2	1		3
Sonstige				
Insgesamt	29	69	22	120²⁾

¹⁾ Angaben gegliedert nach Hauptproduktionsrichtung nicht verfügbar, nur insgesamt.

²⁾ Förderfälle insgesamt.

Quelle: BMVEL Tabellen zum GAK-Vollzug

Die Niederlassungsprämie für Junglandwirte wurde für die Jahre 2000 und 2001 mit der Möglichkeit der vom AFP isolierten Antragstellung von 98 Betriebsinhabern genutzt, wobei ein Mindestinvestitionsvolumen von 100.000 DM nachzuweisen war. Ab der Förderperiode 2002 konnte ein Zuschuss von max. 10.000 Euro in Verbindung mit einer „Großen Investition“ gewährt werden. Von dieser Möglichkeit haben 22 Junglandwirte in Hessen Gebrauch gemacht. Aussagen über die Inanspruchnahme gegliedert nach der Hauptproduktionsrichtung kann nur für die Jahre 2000 und 2001 gemacht werden (Tabelle 3.6). Für das Jahr 2002 wurde die Hauptproduktionsrichtung bei der Darstellung der Junglandwirteförderung in den Tabellen zum GAK-Vollzug nicht ausgewiesen. Im Betrachtungszeitraum dominieren bei der Junglandwirteförderung unter den Zuwendungsempfängern die Produktionsbereiche Milchvieh (28 Fälle) und Schweinehaltung (25 Fälle).

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

Die Investitionsförderung durch das AFP wurde im Betrachtungszeitraum durch folgende Faktoren beeinflusst:

- späte Genehmigung des EPLR durch die Kommission im Jahr 2000,
- Neuausrichtung der Agrarpolitik auf Bundesebene als Folge der BSE-Krise und von Futtermittelskandalen,
- dadurch zurückhaltende Investitionsbereitschaft der landwirtschaftliche Betriebe in Hessen,
- Umstrukturierung der Organisationsform der hessischen Agrarverwaltung.

3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

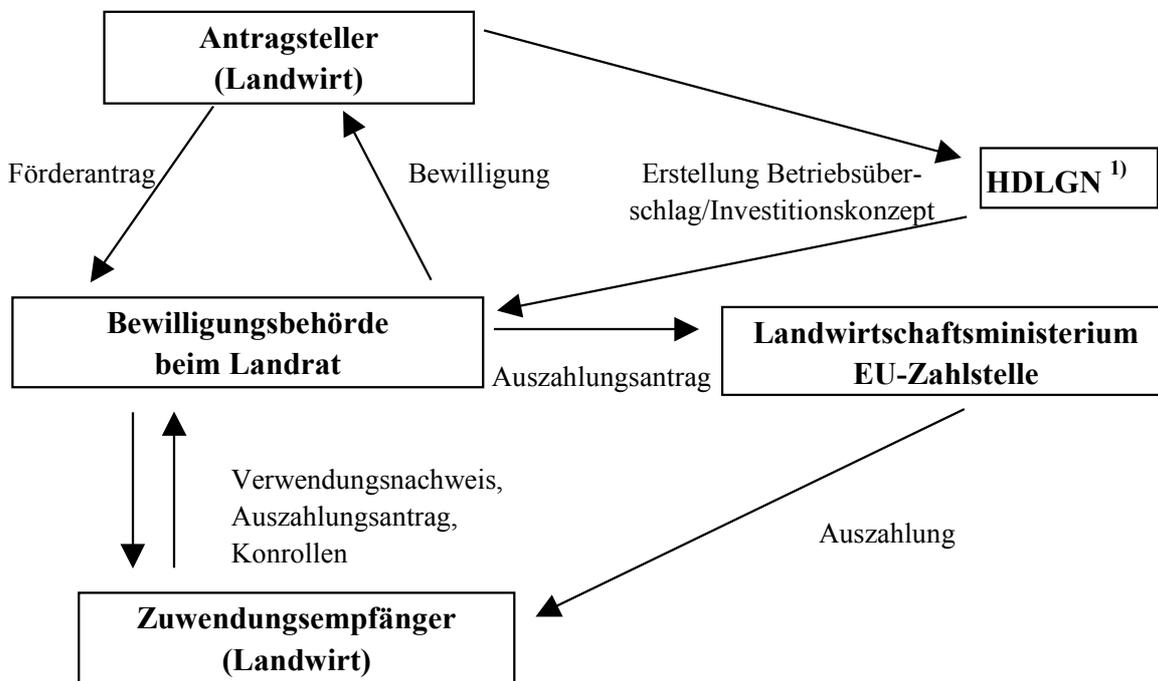
Das Verwaltungsverfahren verläuft gemäß den Richtlinienvorgaben (RL AFP) sowie den Vorgaben laut der Besonderen Dienstanweisung AFP. Auf der Grundlage des Gesetzes zur Reform der Landwirtschafts-, Forst-, Naturschutz-, Regionalentwicklungs-, und Flurneuordnungsverwaltung (LFN-Reformgesetz) vom 22.12.2000 ist für Fördermaßnahmen bei Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben weiterhin das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten in Verbindung mit der EU-Zahlstelle in Kassel als Oberste Behörde zuständig. Bewilligungsbehörden sind die Hauptabteilungen Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz bei den staatlichen Landräten. Sie haben die Aufgabe von den Ämtern für Regionalentwicklung, Landschaftspflege und Landwirtschaft übernommen, die in ihrer Form aufgelöst wurden. Die vormals vom hessischen Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft wahrgenommene Aufgabe als Mittelbehörde entfällt.

3.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Die Fördervoraussetzungen entsprechen weitgehend denen des GAK-Förderungsgrundsatzes zum AFP (ALG-Landwirte, Prosperitätsgrenze, Investitionskonzept, Auflagenbuchführung). Bei Kleinen Investitionen Vorlage eines Nachweises über die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme in Form eines Betriebsüberschlages, bei Großen Investitionen Vorlage eines Investitionskonzeptes. Der vom Antragsteller zu erbringende Eigenleistungsanteil muss im Bereich des Zumutbaren liegen, darf aber höchstens den Aufwand umfassen, der bei der Vergabe an Unternehmer, verringert um einen Unternehmerzuschlag von 20 %, entsteht. Ist bei einer „Großen Investition“ bei der Berechnung des Investitionszuschusses das förderungsfähige Investitionsvolumen noch nicht ausge-

schöpft, so können die erbrachten unbaren Eigenleistungen anteilig gefördert werden. Abbildung 3.5 stellt schematisch vereinfacht den Verfahrensgang des AFP-Förderverfahrens dar. Bei Vorliegen sämtlicher Antragsunterlagen dauert die Bewilligung für kleine Maßnahmen eine Woche und für große Investitionen durchschnittlich drei Wochen. Es gibt nach Auskunft der EU-Zahlstelle in Kassel ein Stoßzeitgeschäft der Förderantragsstellung zum Beginn des Jahres. Hauptverzögerungsgrund für die Bewilligungsreife und damit für die Dauer des Antragsverfahrens ist die Erteilung der Baugenehmigung (Expertengespräch 2002, siehe Materialband I (MB-I, Anhang A1 und A2).

Abbildung 3.5: Schema AFP-Förderverfahren in Hessen (stark vereinfacht)



¹⁾ Hessisches Dienstleistungszentrum für Landwirtschaft, Gartenbau und Naturschutz.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Investitionskonzept wird in der Regel in Zusammenarbeit von Berater/Betreuer und Landwirt durch das HDLGN erstellt. Die Betreuung durch ein Betreuungsunternehmen ist kostenpflichtig, ist aber auf Antrag förderungsfähig. Es besteht eine Pflicht zur Betreuung für das Förderungsverfahren der „Großen Investition“ mit einem Mindestinvestitionsvolumen von 50.000 Euro.

Aufgrund der späten Verabschiedung des Bundeshaushaltes und der Genehmigung der Änderungen der Förderungsgrundsätze des Bundes durch die EU werden die Förderrichtlinien teilweise erst sehr spät im Jahr veröffentlicht. Erst nach deren Veröffentlichung können die Unternehmen einen endgültigen Bewilligungsbescheid zur Förderung erhal-

ten. Zwar kann von der Bewilligungsbehörde ein Förderungsantrag unter dem Vorbehalt der endgültigen Genehmigung der Förderungsgrundsätze des Bundes durch die EG-Kommission bewilligt werden. Auf Antrag besteht die Möglichkeit eine Erlaubnis zum vorzeitigen Baubeginn zu erhalten, das Risiko, die Investition ohne eine Zusage von Fördermitteln zu beginnen, liegt jedoch allein beim Antragsteller. Dies führt in der Praxis mitunter zu einer erheblichen Verzögerung der Durchführung der geplanten Investitionen. Wenn bewilligungsreife Antragsunterlagen vorliegen und aus Gründen, die der Antragsteller nicht zu vertreten hat, eine Bewilligung kurzfristig nicht erfolgen kann, dann können die HA-LFN einen sogenannten „vorzeitigen Beginn“ zulassen. Dabei darf die Maßnahme bereits begonnen werden, ohne dass hieraus ein Anspruch auf Förderung hergeleitet werden kann.

Der Grund für eine späte offizielle Veröffentlichung der Förderrichtlinien ist, dass die maßgeblichen Beschlüsse im PLANAK meistens erst sehr spät im Vorjahr getroffen werden; da die notwendige Genehmigung (Notifizierung) der GAK-Förderungsgrundsätze durch die EU-Kommission anschließend nochmals mehrere Monate dauert, ist mit einer offiziellen Veröffentlichung der Landesrichtlinien in der Regel erst im zweiten Quartal des Jahres zu rechnen. Bis dahin gelten vorläufige, per Erlass geregelte Anordnungen. Dies führt teilweise zu Unverständnis bei Beratern/Betreuern und Landwirten. Die notwendigen Änderungen der Förderrichtlinien im Nachgang zu den Änderungen der Förderungsgrundsätze des Bundes führen zu Unsicherheiten seitens der Praxis im Hinblick auf die Antragstellung.

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 der Zuwendungsempfänger ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörden von dem bewilligten Investitionskonzept abweicht.³

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

Die Publizität über die bestehenden Fördermöglichkeiten erfolgt u.a. durch ein Informationsangebot des HMULF im Internet. Über aktuelle Änderungen wird von Seiten des Ministeriums oder des Hessischen Dienstleistungszentrums für Landwirtschaft, Gartenbau und Naturschutz in der Fachpresse berichtet. Darüber hinaus sind diese Informationen und Antragsunterlagen bei den staatlichen Landräten erhältlich.

³ Dagegen sind Umbewilligungen, d.h. Änderungen des Investitionskonzeptes mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde, möglich.

3.5.3 Begleitung der Investitionen, Kontrolle und Endabnahme

Für Förderungsverfahren der Großen Investition mit einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von mehr als 50.000 Euro (zurzeit 5 Unternehmen in Hessen) ist ein zugelassener Betreuer einzuschalten. Die Kosten hierfür sind zuschussfähig. Die Betreuungsaufgaben wie z.B. Antragsbearbeitung, Koordination mit Behörden und verwaltungsmäßige und finanzwirtschaftliche Betreuung sowie eine technische Betreuung bei Bauleitplanung und Objektüberwachung sind durch Vorgaben des Ministeriums definiert.

Eine Beratung in betriebswirtschaftlicher, verfahrenstechnischer oder produktionstechnischer Hinsicht erhalten potenzielle Fördermittelempfänger beim Hessischen Dienstleistungszentrum für Landwirtschaft, Gartenbau und Naturschutz (HDLGN) soweit entsprechendes Fachpersonal vorhanden ist, oder bei den Hauptabteilungen Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz der zuständigen Landräte. Die fachliche Beratung aller Antragsteller erfolgt seit 1992 auf vertraglicher Basis durch Bauberater der hessischen Landgesellschaft (HLG).

Als Teil der Verwaltungskontrolle erfolgt differenziert nach EU-Anteil am Zuwendungsvolumen eine Inaugenscheinnahme der Fördermaßnahme durch die zuständige Bewilligungsbehörde, wobei 100 % der Förderfälle mit einem EU-Anteil über 50.000 Euro kontrolliert werden. Weiterhin werden mindestens 5 % der Begünstigten je Kalenderjahr einer Vor-Ort-Kontrolle unterzogen. Hierzu wurden landesweit drei Vorortkontrollteams beauftragt. Kriterien für die Auswahl der Förderfälle erfolgen nach Zufallsprinzip (40 %) und Risikoanalyse (60 %). Die Kontrollverfahren werden nach dem Vier-Augen-Prinzip durchgeführt und in Berichtsprotokollen dokumentiert. Zusätzlich werden Fachaufsichtsprüfungen von den jeweils vorgesetzten Behörden nach den Leitlinien zur Wahrnehmung der Fachaufsicht im Rahmen der Zahlstellenorganisation für den EAGFL, Abteilung Garantie in Hessen durchgeführt. Separat finden regelmäßig Prüfungen des Internen Revisionsdienstes der Zahlstelle sowie der Bescheinigenden Stelle statt.

Als Ergebnis der durchgeführten Beraterbefragung über die Beurteilung des gegenwärtig praktizierten Antrags- und Kontrollverfahrens stuften lediglich ca. 47 % der Berater das Antrags- und 38,5 % das Kontrollverfahren als sachgerecht ein. Vor allem für kleine Investitionsmaßnahmen wird das bestehende Verfahren von den Beratern als zu kompliziert betrachtet. Das Fachministerium sieht derzeit aber keinen Entscheidungsspielraum etwas zu ändern, da bestehende EU-rechtlich vorgegebene und verwaltungsverfahrensrechtliche Vorschriften einzuhalten seien.

3.5.4 Finanzmanagement

Bei „Kleinen Investitionen“ werden nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung durch Mitarbeiter der HA-LFN 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. Bei „Großen Investitionen“ reicht der Antragsteller von seinem Architekten geprüfte Rechnungen an den Betreuer weiter. Dieser zahlt nach einer weiteren Prüfung aus Sperrkonten die Rechnung und leitet den Abruf an die EU-Zahlstelle zwecks Auszahlung des anteiligen Zuschusses weiter. Die Berechnung des Zinszuschusses beginnt mit dem Zeitpunkt der vollständigen Valutierung des bestätigten Kapitalmarktdarlehens und bemisst sich nach dessen Höhe und der bewilligten Laufzeit der Zinsverbilligung.

Die vom Zuwendungsempfänger gestellten Auszahlungsanträge werden durch die EU-Zahlstelle Kassel geprüft und monatlich an die EU-Zahlstelle Wetzlar zur Zahlbarmachung gemäß Zahlstellendienstanweisung weitergegeben. Die EU-Zahlstelle Wetzlar veranlasst die Auszahlungen sowie notwendige Buchungen im Landes- und Bundeshaushalt einschließlich der EU-Kofinanzierungsanteile. Eine Auszahlung darf erst von der Bewilligungsbehörde veranlasst werden, nachdem das notwendige Darlehen bei der Hausbank des Zuwendungsempfängers angefordert ist und Rechnungen gemäß Zweck vom Letztempfänger bezahlt und belegt worden sind. Eventuell frei gewordene Mittel können auf Antrag gegebenenfalls bei einem schnelleren Vorhabensvollzug der Maßnahme früher ausgezahlt werden.

Am Expertenworkshop teilnehmende Berater bestätigten einen hohen Grad der Sachgerechtigkeit des Auszahlungsverfahrens, der im Ergebnis der Beraterbefragung mit 90 % angegeben wurde.

3.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Das AFP wird gemäß den Vorschriften des Art. 43 der VO (EG) Nr. 1257/1999 und des Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002 nach den Vorgaben des Arbeitspapiers der EU-Kommission „Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 bis 2006“ (KOM, 2002a) begleitet. Darüber hinaus sind dem Bund Daten vergleichbaren Inhalts zum Vollzug der GAK zu übermitteln. Bei diesen Daten handelt es sich um einige wenige materielle und finanzielle Indikatoren, die jährlich zu übergeben sind. Ein weiteres spezifisches Begleitungssystem existiert nicht.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Begleitung und Bewertung sind die Bewilligungsdaten der geförderten Unternehmen. Diese sind für große Investitionsmaßnahmen verpflichtet, auf der Grundlage der Vorabbuchführung (mind. zwei Jahresabschlüsse) ein Investitionskonzept zu erstellen und der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Dieses Konzept - mit weitgehend einheitlichen Formularen für alle Förderfälle - 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 zehn Jahre einen Jahresabschluss erstellen und vorhalten, der dem BMVEL-Abschluss entspricht und auf Anforderung der Bewilligungsbehörde vorzulegen ist.

Die Investitionskonzepte, Betriebsverbesserungspläne und Betriebsüberschläge wurden dem Bewerter über die EU-Zahlstelle in Kassel in Form von Einzeldateien zur Verfügung gestellt. Im Untersuchungszeitraum wurden die vorgenannten Konzepte/Pläne aufgrund der erfolgten Richtlinienänderung inhaltlich und strukturell teilweise erheblich geändert. Aus diesem Umstand heraus ergaben sich erhebliche Schwierigkeiten bei der Datenauswertung, da eine standardisierte datentechnische Auswertung nicht möglich war. Als relativ arbeitsaufwändig erwies sich zudem die Datenverarbeitung, weil die einzelnen Dateien trotz der gegebenen einheitlichen Formularvorgabe von den Beratern und Betreuern teilweise je nach Ausrichtung der Produktionsrichtung unterschiedlich gefüllt wurden. Da kein Schreibschutz der Investitionskonzeptdateien existierte, konnten einzelne Felder variabel beschrieben werden, was die spätere Auswertung enorm erschwerte. Durch eine zügige Einführung eines modifizierten Investitionskonzeptes verknüpft mit einer Variablenliste ab dem Jahr 2003 können künftige Informationsanforderungen an die AFP-Förderung erheblich verbessert realisiert werden.

3.5.6 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung

Im Rahmen der Ex-Post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/1997 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland und damit auch der einzelbetrieblichen Investitionsförderung führten Burgath et al. (2001) eine umfangreiche Analyse dieser Maßnahme anhand der Leitlinien der EU-Kommission (Bewertungsfragen) durch, die neben dem Unternehmenserfolg und der Produktivitätsentwicklung auch die Aspekte Tierschutz, Umweltschutz und administrative Umsetzung betrachtet. Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchung betreffen weniger die inhaltliche Beantwortung der Bewertungsfragen, als vielmehr die damit zusammenhängenden methodischen Probleme. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass die auftretenden jährlichen Schwankungen der Wirtschaftsergebnisse zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung zumindest mehrjährige Buchführungsunterlagen erfordern. Die Mit-Ohne-Vergleiche mit Referenzunternehmen litten darunter, dass viele Unternehmen der Referenzgruppe 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 kann.

Weiterhin wird auf eine Veröffentlichung hingewiesen, die sich mit einem Bereich befasst, der bislang trotz seiner großen Bedeutung kaum eine adäquate Berücksichtigung bei Bewertungen gefunden hat. Hintergrund ist, dass nicht nur eine Politikmaßnahme selbst, sondern auch deren Planung, Implementierung und Kontrolle bzw. Bewertung Kosten verursachen. Dieses sind zunächst die sog. Verwaltungskosten, aber darüber hinaus auch weitere Kosten im Zusammenhang mit der Förderung. Beispielsweise sind dies die Aufwendungen der potenziellen Fördermittelempfänger, um in den Genuss der Förderung zu gelangen (sog. Rent-Seeking-Kosten). Zu all diesen Kosten gibt es bislang kaum Erhebungen. Diese Kosten können jedoch zusammen mit weiteren sog. Transaktionskosten einen erheblichen Umfang erreichen. Neben der reinen Höhe dieser Kosten ist es wichtig zu ermitteln, wer die anfallenden Kosten zu tragen hat. Beispielsweise mindern die vom Fördermittelempfänger zu tragenden Kosten den Nettofördereffekt auf der Empfängerebene. Mann (2000) hat in einer vergleichenden Untersuchung versucht, die Transaktionskosten der Investitionsförderung empirisch zu bestimmen und zu messen. Er zieht in seine Analyse die Ebenen Verwaltung, Banken und Landwirt bzw. Unternehmen ein. Anhand von drei Untersuchungsregionen kommt er zu dem Ergebnis, dass die Transaktionskosten der Investitionsförderung bis zu 52 % der verausgabten Fördermittel betragen. Dabei sind hier längst nicht alle relevanten Kosten berücksichtigt. Beispielsweise bleiben Rent-Seeking-Kosten und Kosten der (wissenschaftlichen) Begleitung und Bewertung weitgehend unbeachtet. Die in der Untersuchung vorgenommene direkte Schätzung von Transaktionskosten öffentlicher Programme wird aufgrund von methodischen Schwierigkeiten bei der Datenerfassung als problematisch bezeichnet (Mann 2000, S. 268).

3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die bei den nachfolgenden Fragen dargestellten Ergebnisse beruhen zu einem großen Teil auf Auswertungen der Investitionskonzepte, die den Bewilligungsbehörden mit dem Förderantrag vorgelegt werden mussten. Diese Konzepte enthalten sowohl in struktureller als auch in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht belastbare Daten zur Ausgangssituation. Die Investitionen und deren Finanzierung (einschließlich der Fördermittel) sind, soweit sie im Zuge des Bewilligungsverfahrens keine gravierenden Änderungen mehr erfahren haben, ebenfalls gut dokumentiert. Bezüglich der Förderwirkungen enthalten diese Konzepte, vor allem in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht, nur Absichtserklärungen, die keinesfalls als

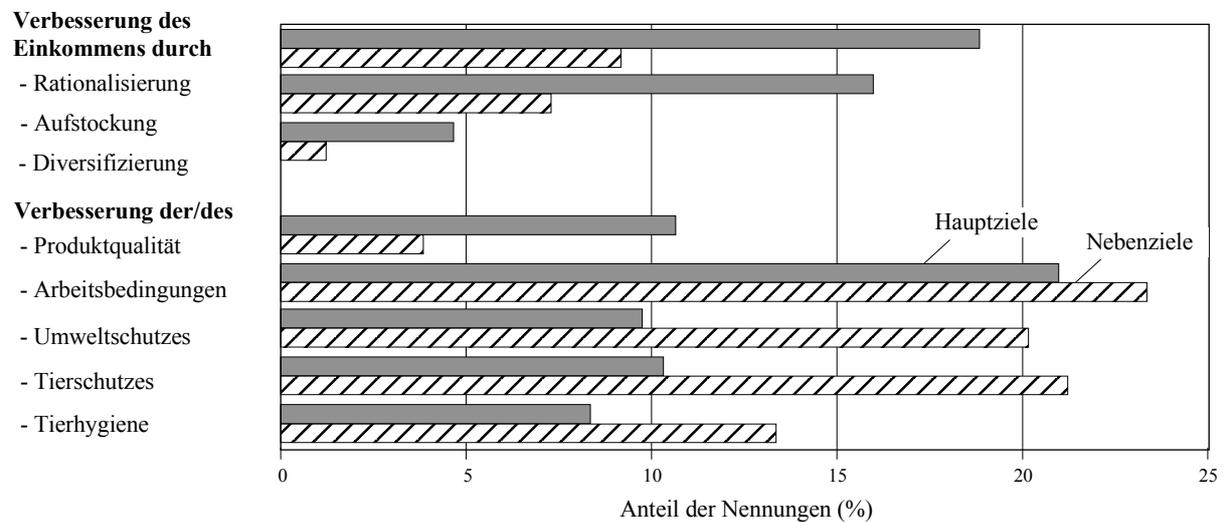
Dokumentation der Fördereffekte missinterpretiert werden dürfen. Die Wirkungen des AFP können erst mit einigem Abstand zur Durchführung der Investitionen⁴ auf der Basis der Auflagenbuchführung und anderer Daten- und Informationsquellen analysiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies noch nicht möglich. Daher können die von der EU-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).

3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen

Die investiv geförderten Unternehmen verfolgen mit den durch öffentliche Mittel unterstützten Investitionen sehr unterschiedliche Ziele. Dies ergibt sowohl die Auswertung der Beraterbefragung als auch die Auswertung der Investitionskonzepte. Während in den Investitionskonzepten keine Gewichtung der Ziele nach Haupt- und Nebenzielen vorgenommen wurde und teilweise mehrere Hauptziele angegeben wurden, hatten die Berater die Möglichkeit, zwischen mehreren Haupt- und Nebenzielen zu unterscheiden, d.h. Mehrfachnennungen waren möglich. Wesentliche Investitionsziele waren jeweils die Einkommensverbesserung durch Rationalisierung und Aufstockung, sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen als Hauptziel. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, des Umweltschutzes sowie des Tierschutzes wurde von den befragten Beratern/Betreuern für jeweils 20 bis 23 % der Förderfälle (Abbildung 3.6) als wichtige Nebenziele der Investitionen angegeben. Dagegen ist die Verbesserung der Produktqualität und die Diversifizierung der Einkommensquellen nur von geringerer Bedeutung.

⁴ Die EU-Kommission sieht vor, dass nur Investitionen, die seit mindestens zwei Jahren in Betrieb sind, berücksichtigt werden (KOM 2000).

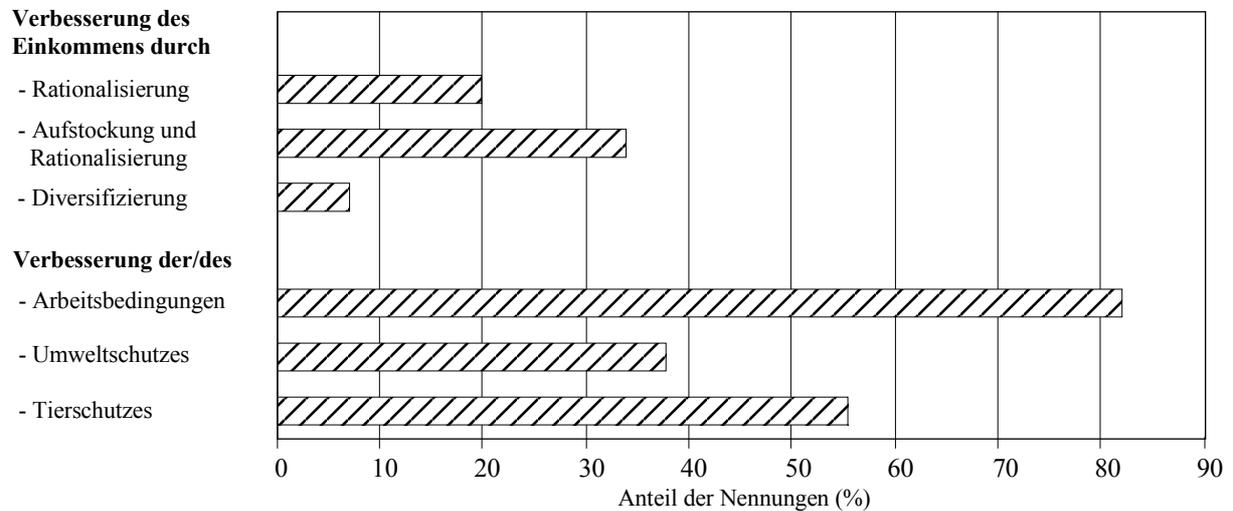
Abbildung 3.6: Investitionshaupt- und -nebenziele der geförderten Unternehmen in Hessen (Förderperiode 2000 bis 2002) – Beraterbefragung



Quelle: Beraterbefragung, 2002.

Die Investitionszielangaben der Landwirte, die eine kombinierte Fördermaßnahme in Anspruch genommen haben; zeigen unter der Restriktion, sich auf ein Hauptziel festzulegen, die überragende Stellung der Verbesserung der Arbeitsbedingungen mit mehr als 80 %, gefolgt von einer Verbesserung des Umweltschutzes mit 54 %. Abbildung 3.7 stellt eine ähnliche Bedeutung einer Hauptzielquantifizierung der Einkommensverbesserung durch Rationalisierung im Vergleich zu den Angaben aus der Beraterbefragung heraus, während die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Tierschutzes deutlich stärker gewichtet werden als die Einschätzung der befragten Berater hierzu.

Abbildung 3.7: Investitionsziele der geförderten Unternehmen in Hessen (Förderjahr 2001) – Betriebsverbesserungspläne



Quelle: Betriebsverbesserungspläne, 2001.

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

Die KOM schlägt als Kenngröße zur Ableitung von Aussagen zur Einkommensverbesserung der geförderten Landwirte das Betriebseinkommen (brutto) unter Berücksichtigung des Subventionswertes der Förderung vor. 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

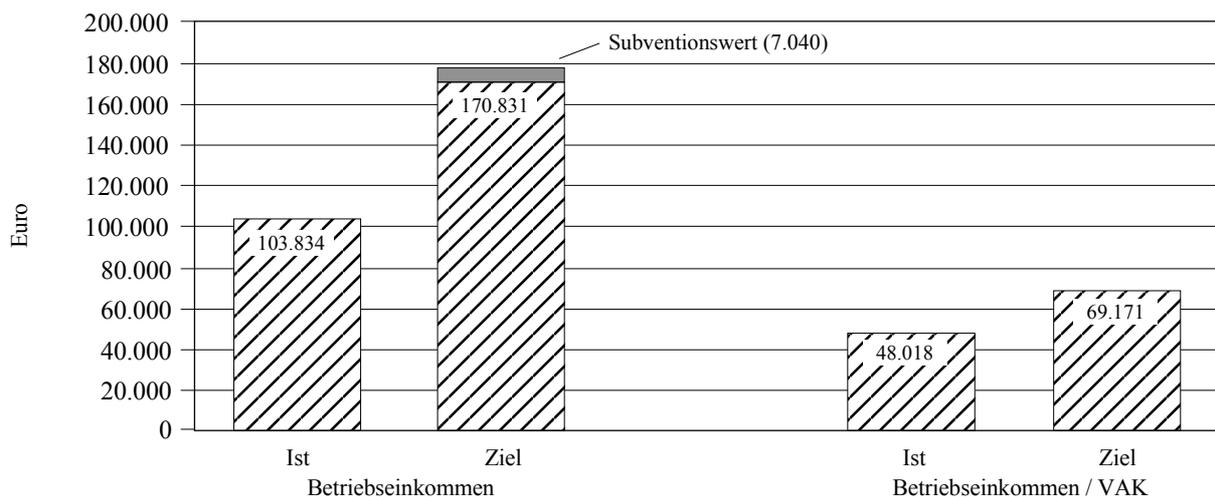
Der vorgeschlagene Indikator beinhaltet nicht die Einkommenseffekte, die sich durch Freisetzung oder Neubeschäftigung von Familien-Arbeitskräften infolge der geförderten Investitionen ergeben. Daher sollte aus methodischer Sicht das Einkommen der Betriebsleiterfamilie einschließlich außerlandwirtschaftlicher Einkommen als Basis der Einkommensanalyse verwendet werden. Leider stößt dieser umfangreichere Einkommensbegriff 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

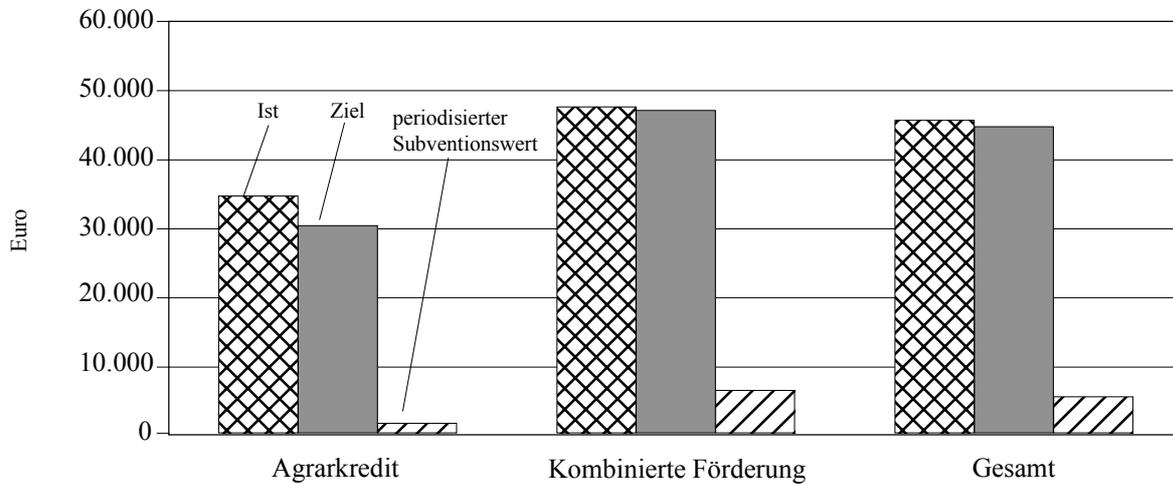
Die untersuchten Unternehmen erwarten von der Durchführung der geförderten Investitionen im Durchschnitt eine deutliche Steigerung des Betriebseinkommens im Vergleich zur Ausgangssituation (Abbildung 3.8). Die Auswertung der Investitionskonzepte/Betriebsverbesserungspläne zeigt, dass sowohl absolut als auch auf die Arbeitskraft bezogen das Betriebseinkommen gegenüber dem Ist-Jahr ansteigt. Die Angaben für die Berechnung des Ist-Jahres im Investitionskonzept werden durch die Bildung von Durchschnittswerten aufgrund einer Deckungsbeitragsrechnung ermittelt, die dem Investitionskonzept zugrunde liegt. Während laut Plan das Betriebseinkommen im Durchschnitt der Unternehmen um rund 74.000 Euro gegenüber der Ausgangssituation (Ist-Jahr) ansteigen soll, beläuft sich der Subventionswert der Investitionsförderung auf durchschnittlich 7.000 Euro und somit deutlich unterhalb der angestrebten Einkommenswirkung. Beim Bezug auf die eingesetzten Arbeitskräfte resultiert ebenfalls ein Anstieg des Betriebseinkommens, der absolut rund 21.100 Euro beträgt. Im Durchschnitt steigert sich bei den geförderten Unternehmen der Umfang der Arbeitskräfte leicht von 2,20 auf 2,49 Voll-AK.

Abbildung 3.8: (Brutto-) Betriebseinkommen der AFP geförderten Unternehmen in Hessen (130 Betriebe) in 2001, Kombinierte Förderung



Quelle: Betriebsverbesserungspläne, Betriebsüberschläge 2000, 2001.

Abbildung 3.9: Gewinn der geförderten Unternehmen in Hessen (2000 und 2001) nach Agrarkredit, Kombinierte Förderung und Insgesamt



Quelle: Betriebsverbesserungspläne, Betriebsüberschläge 2000, 2001.

Der Gewinn der geförderten Unternehmen lag im Durchschnitt der Unternehmen im Mittel für das Ist-Jahr bei 45.698 Euro und sinkt laut Planungsrechnung der Betriebsinhaber leicht auf 44.845 Euro (Abbildung 3.9). Das Gewinnniveau stellt sich nach Inanspruchnahme der Förderungsart Agrarkredit und Kombinierte Förderung differenziert dar. Agrarkreditbeanspruchende Unternehmen verzeichnen im Ist-Jahr einen durchschnittlichen Gewinn von 34.774 Euro, der zum Ziel-Jahr hin auf 30.514 Euro (-12%) zurückgehen soll. Kombiniert geförderte Betriebe im Untersuchungszeitraum 2000 und 2001 verzeichnen einen Gewinn von 47.640 Euro, der im Ziel-Jahr nur sehr gering auf 44.845 Euro (-0,5 %) zurückgehen soll.

Während des Expertenworkshops wird die geringe Gewinnveränderung zwischen den Ist- und den Ziel-Werten auf die investitionsbedingte Steigerung der Kosten und gleichzeitiger Begrenzung der Produktionskapazitäten zurückgeführt. Erst eine Ausdehnung der Produktionskapazitäten kann eine Gewinnsteigerung zur Folge haben. Zudem erschweren die Preisschwankungen besonders im Schweinebereich eine Prognose der Zielwerte.

Beim Agrarkredit ist der Rückgang des Gewinnes dadurch erklärbar, dass durch den Bau von Maschinenhallen oder die Anschaffung von Maschinen vorrangig eine Reduzierung der Arbeitsbelastung erreicht werden kann; auch hier stellt sich eine Gewinnsteigerung erst mit einer Ausdehnung der Produktionskapazitäten ein. Zudem handelt es sich bei der überwiegenden Zahl an Fällen der durch einen Agrarkredit geförderten Betriebe um Ne-

benerwerbslandwirte, die mit Hilfe dieses Kredites die Zeit bis zur Betriebsaufgabe überbrücken⁵.

Fazit

Die geförderten Unternehmen erwarten im Zusammenhang mit der Förderung im Durchschnitt eine Verbesserung der Betriebseinkommen auf Grund ihrer Planungsrechnung, nicht aber für die Unternehmensgewinne. Die tatsächlichen Einkommenswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden.

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

Die KOM sieht vor, die Verbesserung der Faktorproduktivität anhand der Produktion pro Hektar und pro Arbeitsstunde der geförderten Betriebe sowie anhand der Kosten der verkauften Grunderzeugnisse im Vergleich mit nicht geförderten Betrieben zu untersuchen.

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

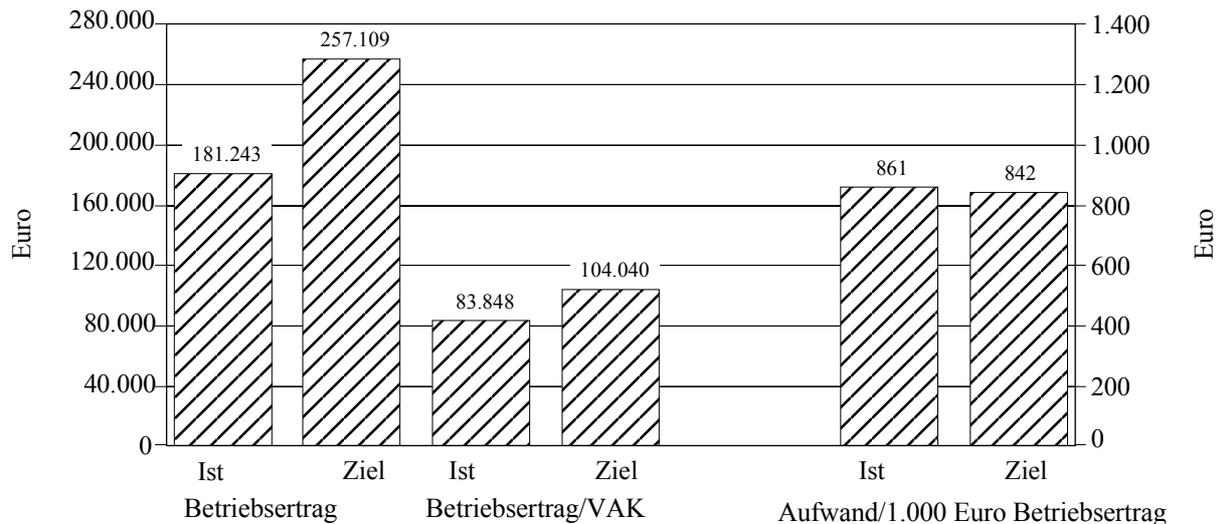
Die Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung und Aufstockung ist in den meisten Förderfällen das oder zumindest ein Hauptziel der durchzuführenden Investitionen (Kap. 3.6.1). Dabei sind den Unternehmen aufgrund von Produktionsbeschränkungen bei wichtigen landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen Grenzen gesetzt.

Die kombinierten geförderten Unternehmen steigern ihren Betriebsertrag laut Angaben in den Investitionskonzepten/Betriebsverbesserungsplänen (Abbildung 3.10). Die gesamtbetriebliche Aufwands-/Ertragsrelation veränderte sich von 861 Euro Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag auf 842 Euro (s. Abbildung 3.9). Der Betriebsertrag je Unter-

⁵ Diskussion Expertenworkshop vgl. MB-I.

nehmen steigt nach Abschluss der Investitionsmaßnahme im Zieljahr um ca. 42 % auf rund 257.000 Euro. Mit Bezug auf die eingesetzten Vollarbeitkräfte steigt der Betriebsertrag je kombiniert gefördertem Unternehmen um 24 % auf ca. 104.000 Euro.

Abbildung 3.10: Betriebsertrag je Unternehmen und Arbeitskraft der kombiniert geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 und 2001) und Aufwand je 1000 Euro Betriebsertrag je Unternehmen



Quelle: Betriebsverbesserungspläne 2000, 2001.

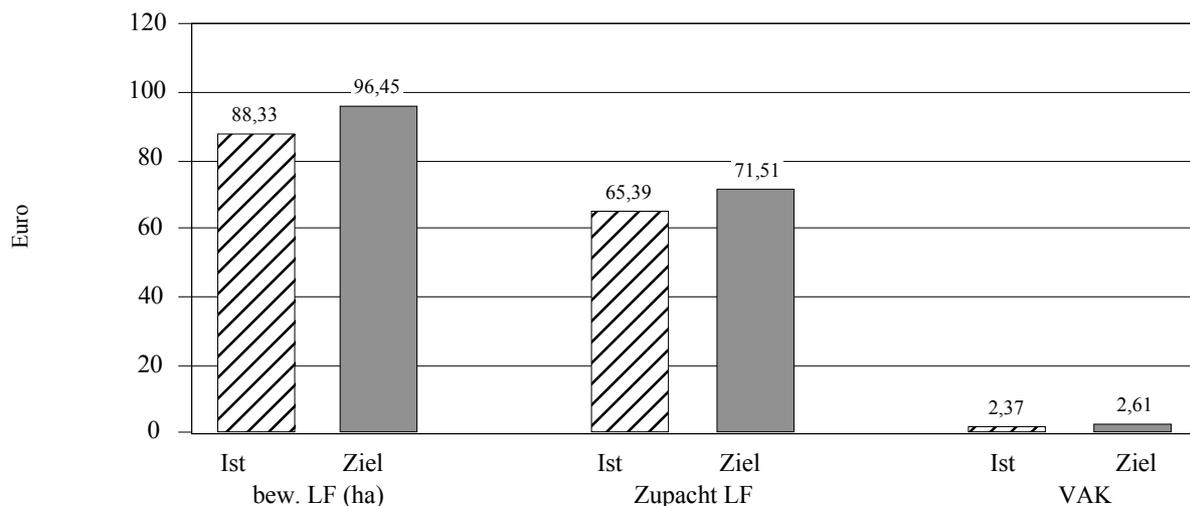
Viele Unternehmen vollziehen eine Produktionsausdehnung bereits vor der Durchführung der geförderten Investitionen und versuchen dann, die arbeitswirtschaftlich häufig sehr belastende Situation durch Rationalisierungsinvestitionen und Investitionen zur Verbesserung der Haltungsbedingungen zu überwinden. Besonders deutlich war im Zusammenhang mit den Investitionen die Ausweitung der Milchproduktion um mehr als 10 % bei 78,5 % der Betriebe. Hier zeigt sich eine Wanderungsbewegung der verfügbaren Milchreferenzmengen hin zu den investiv geförderten Unternehmen.

Die in Abbildung 3.10 dargestellte Verbesserung der Aufwands-/Ertragsrelation wurde im Expertenworkshop bestätigt. Insbesondere durch die Verbesserung der Produktionsbedingungen aufgrund neuer Räumlichkeiten verbunden mit einem Einsparungspotenzial kann eine erhebliche Steigerung der Arbeitsproduktivität erzielt werden. Hinzu kommt eine deutliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Lebensqualität.

Kriterium ist aber auch ein optimierter Einsatz der vorhandenen Humanressourcen. Weitere Wachstumsschritte sind in einem nennenswerten Teil der geförderten Betriebe bis zum Erreichen des Zieljahres nach Angabe der Berater möglich, so dass strukturelle Aussagen auf den Planungsstand bei Erstellung des Investitionskonzeptes beschränkt bleiben.

Abbildung 3.11 zeigt die Entwicklung ausgewählter Strukturparameter vom Ist-Zustand hin zum Zieljahr der Investition aufgrund von Planangaben geförderter Landwirte im Investitionskonzept. Hierbei ist eine Zunahme der bewirtschafteten Fläche insgesamt, der Pachtflächen, aber auch der eingesetzten Arbeitskräfte insgesamt zu verzeichnen.

Abbildung 3.11: Entwicklung der landwirtschaftlichen Nutzfläche und der Arbeitskräfte vom Ist- zum Zieljahr der kombiniert geförderten Unternehmen in Hessen (Förderzeitraum 2000 und 2001)



Quelle: 135 BVP.

Fazit

Die strukturelle Weiterentwicklung der geförderten Unternehmen hat häufig in erheblichem Umfang bereits in den letzten Jahren vor der Förderung stattgefunden und ist weiterhin geplant. Die Produktivitätswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden.

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

Die KOM schlägt vor, die Verlagerung der Produktion anhand der „Nettoveränderungen“ der „Überschusserzeugnisse“ mit Hilfe von Bewertungsziffern zu ermitteln. Anhand der Einführung alternativer Tätigkeiten und der hierdurch erzielten Erlöse sowie der hierfür aufgewendeten Arbeitszeit soll der Diversifizierungsumfang der geförderten Unternehmen erfasst werden.

Anmerkung

Die von der KOM vorgeschlagenen Bewertungsziffern sollten durch eine Gewichtung der jeweiligen Betriebszweige mit dem jeweiligen Betriebsertrag konkretisiert werden.

Ergebnisse

Das AFP hat kaum zu einer Verlagerung der Produktion weg von Überschusserzeugnissen (Getreide, Rindfleisch, Milch) hin zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit guten Absatzbedingungen beigetragen. Lediglich bei Rindfleisch haben nach Ergebnissen der Beraterbefragung knapp 10 % der geförderten Betriebe die Produktion um mehr als 10 % verringert (Tabelle 3.7).

Von den Beratern/Betreuern sowie der Administration wurde im Expertenworkshop angemerkt, dass eine Reduzierung von Überschussprodukten nicht Haupt- oder Nebenziel der investiven Förderung ist. Insbesondere im Bereich Milch sei aufgrund des durch die Mengenregelung geschaffenen regionalen Gesamtproduktionslimits keine Möglichkeit zur zusätzlichen Belastung des Marktes durch Mehrproduktion gegeben. Dass die investiv geförderten Unternehmen ihre Produktion mit dem Ziel der Einkommenssteigerung ausdehnten oder beibehalten, sei konsequent und werde politisch unterstützt. Gleichzeitig sei damit aber auch eine Abstockung oder Einstellung der Milchproduktion in anderen, meist kleineren oder auslaufenden Unternehmen verbunden.

Tabelle 3.7: Veränderung der Produktion von Überschusserzeugnissen in Hessen nach der Investition eingeteilt in Bewertungsziffern

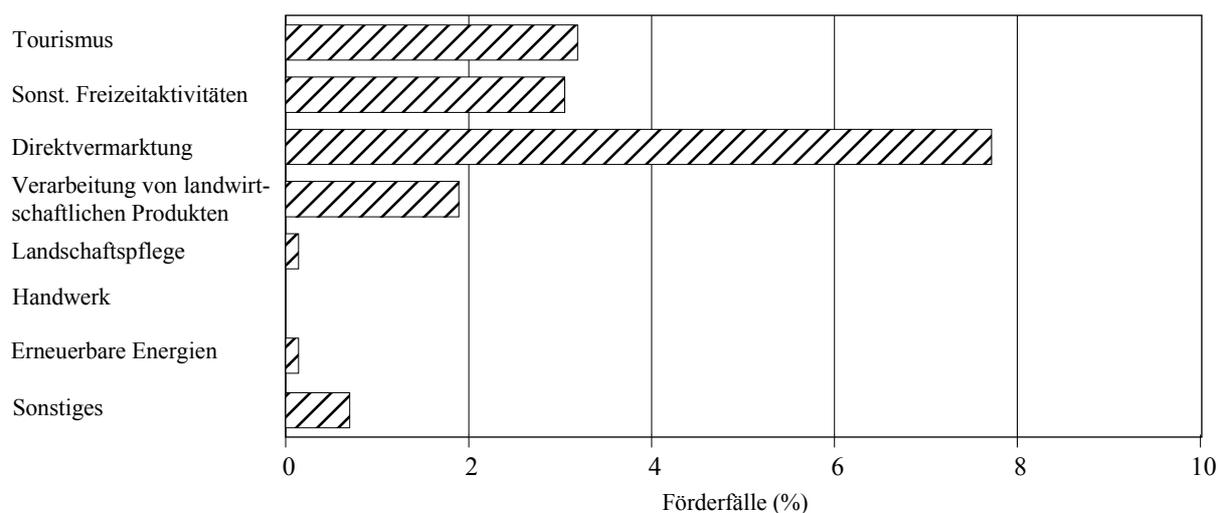
	Veränderung der Produktion (Zahl der geförderten Betriebe in %)		
	> 10 %	+/- 10 %	< 10 %
Beraterbefragung:			
Getreide	17,8	76,4	5,8
Rindfleisch	11,3	79,3	9,3
Milch	78,5	21,5	

Quelle: Beraterbefragung, 2002.

Die Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten im Zusammenhang mit der investiven Förderung ist nur von untergeordneter Bedeutung (Kap. 3.6.1). In 4 % der Fälle wurde die Verbesserung der Einkommen durch Diversifizierung als Hauptziel der Investitionen von den befragten Beratern angegeben.

Bei einer Einordnung der Investitionsmaßnahmen nach Investitionsbereichen zeigt sich, dass von den 580 bewilligten Investitionen⁶ der Jahre 2000 bis 2002 nur in 19 Förderfällen Maßnahmen zur Diversifizierung durchgeführt wurden, dies entspricht einem Anteil von 3,3 % der insgesamt bewilligten Förderfälle. Im Bereich der Gebäudeinvestitionen werden Baumaßnahmen, die der Pensionstierhaltung dienen und damit dem Bereich Diversifizierung zuzuordnen sind, unter sonstigen Stallbauten und sonstigen landwirtschaftlichen Gebäuden subsumiert. Daher wird der Umfang der Diversifizierung von den Beratern/Betreuern etwas günstiger (8 %) eingeschätzt (Abbildung 3.6). Der Anteil der Unternehmen mit einer Neuausrichtung der Produktion gegliedert nach Investitionsrichtungen beträgt zwischen 0,1 und 5,0 % der Förderfälle bezogen auf den Befragungszeitraum 2000 bis 2002, hierbei waren Mehrfachnennungen möglich. Diversifizierungsmaßnahmen in Hessen werden schwerpunktmäßig in den Bereichen Direktvermarktung, Tourismus und sonstige Freizeitaktivitäten durchgeführt (Abbildung 3.12).

Abbildung 3.12: Unternehmen mit einer Neuausrichtung ihrer Einkommensquellen durch die geförderten Investitionen (Beraterbefragung; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Beraterbefragung, 2002.

Im Expertenworkshop wurde angemerkt, dass die Diversifizierung in Hessen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des AFP zwar eine nachrangige Bedeutung besitzt, aber nach Meinung der Berater ca. 37 Arbeitsplätze in den Bereichen Direktvermarktung, Pensionspferdehaltung und Urlaub auf dem Bauernhof durch die Förderung erhalten oder neu geschaffen werden konnten. Aktivitäten in diesen Bereichen deuten mitunter auf an-

⁶ Angaben aus Lagebericht 2000 und 2001 gem. Art. 48 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1257/1999 i.V.m. Art. 53 d. VO (EG) 445/2002 für den EPLR.

stehende Hofübergaben hin, da weitere betriebliche Standbeine zwecks Existenzsicherung aufgebaut werden sollen.

Fazit

Das AFP trägt bislang nur gering zur Verlagerung der Produktion und zur stärkeren Diversifizierung der Einkommensquellen bei.

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

Die KOM schlägt vor, die Veränderung der Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse anhand des Preises der geförderten, qualitativ höherwertigen Grunderzeugnisse, der hiermit erzielten Bruttoumsatzerlöse und des Anteils der verkauften Erzeugnisse mit Gütezeichen zu erfassen.

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

Rund 10 % der geförderten Unternehmen verfolgen laut Beraterbefragung eine Verbesserung der Produktqualität als Haupt- und rund 4 % als Nebenziel der geförderten Investitionen.

Im Expertenworkshop wurde darauf hingewiesen, dass bei einem Großteil der geförderten Investitionen eine Verbesserung der Produktionsprozessqualität angestrebt wird. Im Milchbereich stehe häufig die Verbesserung der Produktqualität im Vordergrund, um die höchste Bezahlung nach dem System der Milchgüteklassen zu erreichen. Beispielhaft wird auch der Weinbau angeführt, wo bei nahezu 100 % der Förderfälle eine Qualitätsverbesserung Ziel der Investition sei. Die meisten Qualitätseffekte würden sich jedoch nicht in einem entsprechenden Anteil an Produkten mit Güte- oder Qualitätssiegel auf der Erzeugerstufe niederschlagen. Auch ökologische Anbauverfahren spielten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung kaum eine Bedeutung. Die Indikation der Qualitätsverbesserung mit Hilfe von Gütesiegeln im Zusammenhang mit der investiven Förderung wird daher zum Teil angezweifelt. Von Seiten des HMULF werden Überlegungen angestellt, dass - soweit im Rahmen der Weiterentwicklung der GAK vorgesehen - gegebenenfalls ab 2004 die Einführung eines QS-Systems als förderungswürdig bei der investiven

Förderung mit aufzunehmen. Aussagen, abgesichert durch eine belastbare Datengrundlage, können zum jetzigen Zeitpunkt nur eingeschränkt getätigt werden.

Fazit

Die Verbesserung der Produktqualität stellt in den meisten Fällen kein vorrangiges Investitionsziel dar, wird aber häufig als Nebeneffekt der geförderten Investitionen erreicht.

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

Die KOM schlägt vor, zur Beantwortung der Frage die Anzahl vollzeitäquivalenter Arbeitsplätze heranzuziehen, die aufgrund der Förderung alternativer Tätigkeiten erhalten oder geschaffen wurden.

Anmerkungen

Es wird 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

Die Beraterbefragung beinhaltet eine Abschätzung der durch die Neuausrichtung erzielten Arbeitsplatzeffekte. Die befragten Berater/Betreuer beziffern die Zahl der erhaltenen Arbeitsplätze mit 37,5 Voll-AK und die der neu geschaffenen mit 35,5 Voll-AK (Tabelle 3.8). Ein Arbeitsplatzeffekt im Zusammenhang mit der investiven Förderung ist somit zum jetzigen Zeitpunkt gegeben. Die Neuschaffung von Arbeitsplätzen findet vor allem in den Bereichen Direktvermarktung, Pensionspferdehaltung und Urlaub auf dem Bauernhof statt. Der Anteil der Fremd-AK von den 35,5 neu geschaffenen Voll-Arbeitskräften beträgt 69 %, wobei nach Einschätzung der Berater Frauen mit ca. 25 % an der Neuschaffung von Arbeitsplätzen profitieren.

Tabelle 3.8: Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze (Beraterbefragung, 2002)

	Zahl der Betriebe	Arbeitsplätze (Vollarbeitskräfte)
Erhaltung von Arbeitsplätzen	38	37,5
Neuschaffung von Arbeitsplätzen	39	35,5
davon: Fremdarbeitskräfte	29	24,5
Frauen	13	9

Quelle: Beraterbefragung 2002.

Fazit

Der geplante Arbeitsplatzeffekt bei Diversifizierungsinvestitionen ist absolut eher begrenzt, jedoch bei Bezug auf die Zahl der diversifizierenden Unternehmen erheblich.

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

Die KOM schlägt vor, die Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren anhand folgender Kriterien zu messen: Anteil der geförderten Betriebe, die

- (a) Umweltverbesserungen eingeführt haben,
- (b) die Lagerung/Ausbringung des Wirtschaftsdüngers verbesserten,
- (c) die das Verhältnis von Lagerkapazität und Umfang des anfallenden Wirtschaftsdüngers erhöhten und
- (d) die Normen im Hinblick auf den Wirtschaftsdünger erfüllen.

Ergebnisse

Die Lagerung der Wirtschaftsdünger ist in Deutschland durch die Düngeverordnung geregelt. Darin sind die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ auf dem Gebiet der Düngung näher bestimmt und düngungsrelevante Teile der EG-Nitratrichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Die Düngeverordnung sieht in zeitlicher Hinsicht verschiedene Anpassungsstufen vor. Investitionen im Bereich der Tierhaltung wurden bis 2001 im Rahmen

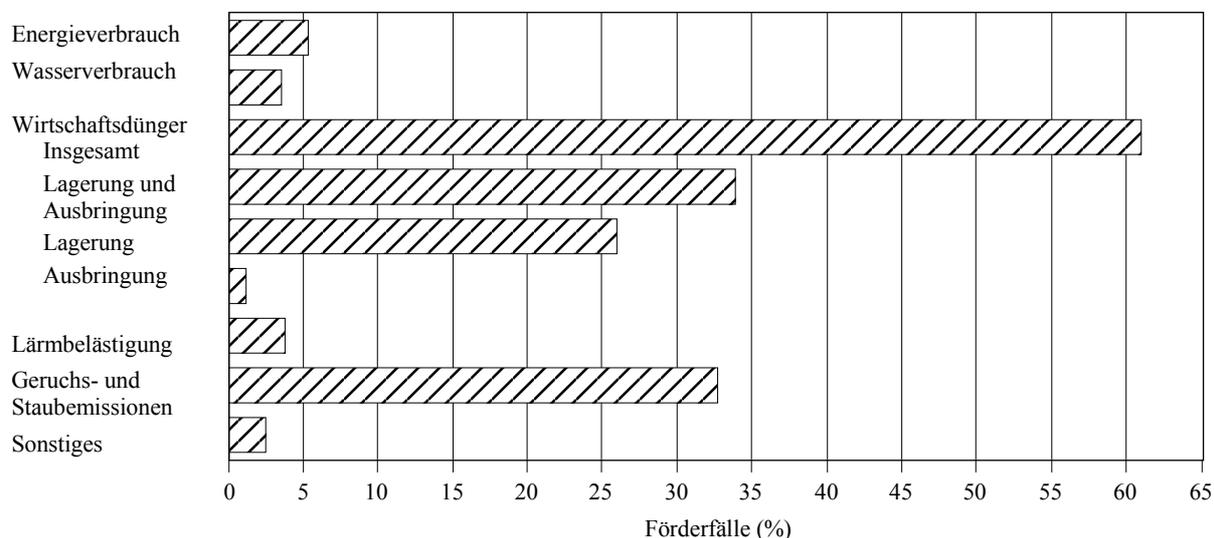
des AFP nur dann gefördert, wenn im Zieljahr die Einhaltung der Vorgaben der Düngerverordnung, die zum 01.01.2005 gelten, nachgewiesen wird. Für die in diesen Unternehmen anfallenden tierischen Exkremente muss nach Abschluss der Investitionen eine Lagerkapazität für mindestens sechs Monaten vorhanden sein. Bei Aufstockungsinvestitionen im Bereich der Schweinehaltung ist der Nachweis einer Lagerkapazität für mindestens neun Monate und eine angemessene Abdeckung des Güllelagers vorgeschrieben. Im Bereich Rindfleischerzeugung durften zwei GVE je Hektar der für diese Tiere benötigten Futterfläche nicht überschritten werden.

Seit dem AFP 2002 ist eine angemessene Abdeckung des Güllelagers mit dem Abschluss viehhaltungsbezogener Investitionen generell vorgeschrieben. Zudem darf der Viehbesatz des Unternehmens zwei Großvieheinheiten je Hektar selbstbewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzfläche (einschließlich Stilllegung) nicht überschreiten.

Die Verbesserung des Umweltschutzes ist aufgrund der Auswertung der Betriebsverbesserungspläne des Jahres 2001 in rund 37 % der Förderfälle ein Ziel der geförderten Investitionen (vgl. Abbildung 3.7, Kap. 3.6.1). Laut Beraterbefragung hat die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen jedoch eine etwas geringere Bedeutung (10 % Hauptziel, 20 % Nebenziel). Die höhere Wertschätzung der Landwirte für Umweltbelange im Zusammenhang mit der Investition liegt sicherlich in dem Umstand begründet, dass es sich hierbei überwiegend um viehhaltungsbezogene Maßnahmen handelt, bei denen Umweltauflagen stärker förderungswirksam werden, als über die Gesamtheit aller Fördermaßnahmen betrachtet, wie es in der Beraterbefragung vorgegeben war.

Rund 33 % der geförderten Unternehmen wollen eine Verbesserung der Situation bei der Lagerung und Ausbringung und 26 % bei der Lagerung sowie teilweise auch bei der Ausbringung von Wirtschaftsdüngern herbeiführen. Rund 32 % der Unternehmen zielen auf eine Reduzierung der Geruchs- und Staubemissionen ab (Abbildung 3.13).

Abbildung 3.13: Investitionsbereiche zur Verbesserung der Umweltsituation in den geförderten Betrieben (Beraterbefragung; Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002)



Quelle: Beraterbefragung, 2002.

Daneben wurde in ca. 5 % der Fälle in eine Verringerung des Energieverbrauchs und in 3 % der Investitionsvorhaben in eine Verringerung des Wasserverbrauchs investiert. Investitionen zur Verringerung des Energie- und Wasserverbrauchs werden vor allem von Gartenbauunternehmen getätigt, die einen Anteil von 2,3 % der geförderten Unternehmen im Untersuchungszeitraum 2000 und 2001 stellen.

Die Berater/Betreuer des Expertenworkshops wiesen allerdings darauf hin, dass beispielsweise eine neue Melktechnik, die in der Regel im Zusammenhang mit umfangreichen baulichen Investitionen installiert werde, sowohl den Wasser- als auch den Energieverbrauch erheblich verringere. In die gleiche Richtung gehen neue stallklimatische Konzepte (z.B. Außenklimastall), die standardmäßig auf eine Zwangsentlüftung verzichten und damit den Energieverbrauch reduzieren. Im Bereich Schweinehaltung werde praktisch bei jeder Umbaumaßnahme durch die Erneuerung der Belüftungsanlage der Energieverbrauch gesenkt.

Tabelle 3.9: Energieeinsparung über das Sonderprogramm Energieeinsparung AFP in Hessen der Jahre 2001 und 2002 (ausgewählte Energieträger)

Jahr	2001 und 2002		
	Anzahl	Heizöl Liter	Gas m ³
Gartenbaubetriebe ¹⁾			
Neubau von Gewächshäusern	2	19.500	-
Wärme- und Kälte-dämmmaßnahmen	10	120.500	-
Umstellung der Heizanlagen auf umweltverträgliche Energieträger	1		
Biomasseanlage	1	2.300	-
Steuer- und Regeltechnik	4	62.200	13.900
Insgesamt	18	204.500	13.900

1) Keine Verbrauchsangaben für das Jahr 2001.

Quelle: GAK-Berichterstattung.

Über das Sonderprogramm Energieeinsparung in den Jahren 2001 und 2002 geförderte Betriebe quantifizieren den Einspareffekt für die ausgewählten Energieträger Heizöl und Gas wie in Tabelle 3.9 dargestellt. Es ist eine deutliche Reduzierung in absoluten Zahlen des Verbrauches (vorher/nachher) in Abhängigkeit der Art der Investition zu erkennen. Ein relativer Einspareffekt der Investitionsmaßnahme kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden, da Kapazitätsveränderungen, wie z.B. Gewächshausfläche, nicht ausgewiesen sind. Teilweise erfolgt eine Substitution von Heizöl durch Gas.

Die mit baulichen Maßnahmen in Verbindung stehenden investiven Maßnahmen führen meistens zu einem zusätzlichen Flächenanspruch. Der Umfang der netto neu versiegelten Fläche (abzüglich Rekultivierung) wurde im Rahmen der Beraterbefragung mit durchschnittlich 500 qm beziffert. Zum Ausgleich für derartige Eingriffe sieht das Bau- und Umweltrecht Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen vor.

Fazit

Die Einhaltung einer umweltgerechten Lagerung und Ausbringung ist in Deutschland durch eine Düngeverordnung geregelt. Die Investitionsförderung trägt hier zur Durchsetzung des Fachrechts bei und setzt Anreize, darüber hinausgehende Umweltleistungen zu erbringen.

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

Die KOM schlägt für die Erfassung der Verbesserung der Produktionsbedingungen vor, den Anteil der Nutztiere zu erheben, für die ein verbesserter Tierschutz geschaffen wurde, sowie die verschiedenen arbeitsbelastenden Bereiche zu untersuchen.

Anmerkungen

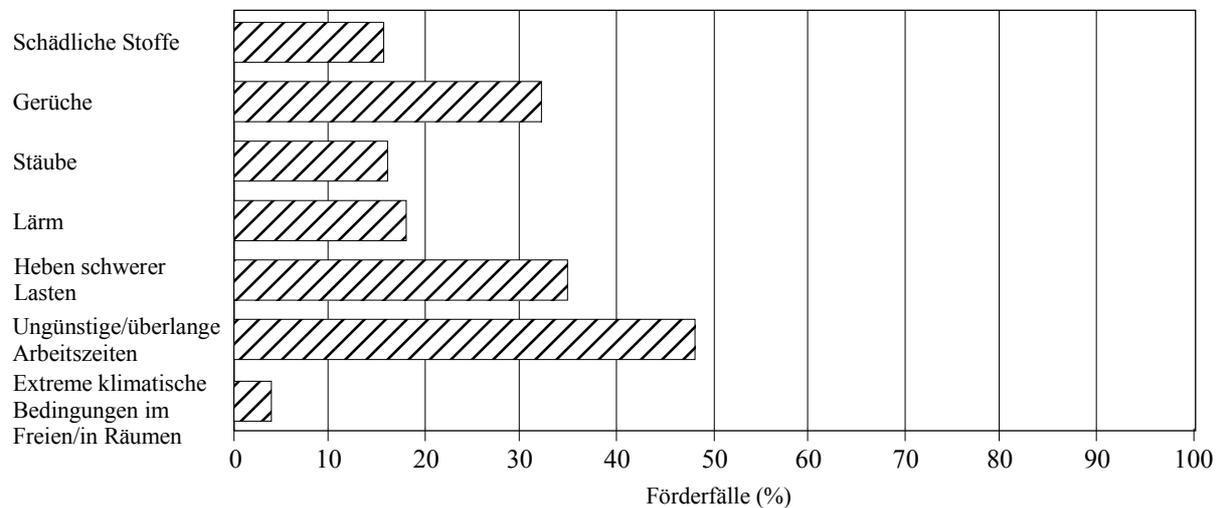
Die für den Tierschutz gewählten Indikatoren sind sehr differenziert („direkte Zielvorgabe“, „zusätzliche Auswirkung“, „Tierschutznormen“, „Tierschutznormen auf Gemeinschaftsebene“) und führen daher im Rahmen von Befragungen zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen. Derartige Differenzierungen können nur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

Ergebnisse

Verglichen mit den übrigen Investitionszielen ist neben der Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung die Verbesserung der Arbeitsbedingungen das zentrale Ziel der geförderten Investitionen. In 23 % der Unternehmen stellt nach Auswertung der Investitionskonzepte/Betriebsverbesserungspläne dieser Bereich das oder eines der Hauptziele der Investitionen und laut Beraterbefragung bei 22 % bzw. 24 % der Unternehmen das wichtigste Haupt- und/oder Nebenziel dar. Insbesondere die Reduzierung der ungünstigen oder überlangen Arbeitszeiten sind in nahezu 50 % der Unternehmen

Gegenstand der Investitionen (Abbildung 3.14). Weiterhin sind laut Einschätzung der Berater die Verringerung der Belastung durch Gerüche, Stäube, Lärm und das Heben schwerer Lasten wichtige Effekte der geförderten Maßnahmen.

Abbildung 3.14: Verbesserung verschiedener Belastungsbereiche im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen (Beraterbefragung; Mehrfachantworten möglich; Förderzeitraum 2000 und 2001)



Quelle: Beraterbefragung, 2002.

Tierschutz und Tierhygiene sind ebenfalls wichtige Ziele der geförderten Investitionen (Kap. 3.6.1). Nach Ansicht der im Expertenworkshop anwesenden Berater/Betreuer finden Aspekte des Tierschutzes im Zuge der Erfüllung von Tierschutznormen durch die Verpflichtung zur Einhaltung der gesetzlichen Mindeststandards mittlerweile bei jedem Stallneubau Berücksichtigung. Dieser Aspekt verstärkt sich durch die Gestaltung der Förderrichtlinien dahingehend, dass die Verpflichtung zur Einhaltung der Mindeststandards für das gesamte geförderte Unternehmen zum Zeitpunkt der Bewilligung gilt.

Im Rahmen des AFP wird seit 2002 ein besonderer Zuschuss für die baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung gewährt, wenn die Bestimmungen der entsprechenden Anlage zu den Förderrichtlinien eingehalten werden. Die Auflagen dieser Anlage sind in vielen Punkten deutlich strenger als das Fachrecht, so dass der besondere Zuschuss bei Investitionen im Schweinebereich in vielen Fällen nicht in Anspruch genommen wird, da die durch die Auflagen anfallenden Mehrkosten über den Zuschuss nicht kompensiert werden können und eine rentable Umsetzung daher nicht stattfinden kann.⁷ Die Baukostensteigerung durch die besonderen Tierschutzauflagen werden in der Schweinehaltung auf 20 bis 25 % geschätzt. Im Bereich der Schweinemast und Geflügel-

⁷ Auskunft der Berater im Rahmen des Expertenworkshops.

produktion verzichten daher aufgrund von Schätzungen derzeit 95 % der Antragsteller auf die verbesserte Förderung⁸.

Im Bereich Rinderhaltung erfahren die Bestimmungen der Anlage dagegen eine vergleichsweise hohe Akzeptanz.⁹ Lediglich einzelne Vorschriften, wie beispielsweise das vorgegebene Tier-Fressplatz-Verhältnis von 1:1, werden von den Beratern/Betreuern kritisiert, da sie zu höheren Kosten führen, ohne den Tierschutz wirklich zu verbessern.

Bei Neubauten und umfangreichen Umbauten bestehender Stallanlagen profitieren nach Ansicht der Berater alle betroffenen Tiere von einem durch die geförderten Investitionen geschaffenen besseren Tierkomfort und/oder Stallklima.

Fazit

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellt eines der zentralen Investitionsziele dar. Die Investitionsförderung setzt Anreize verbesserte Haltungsbedingungen über das Fachrecht hinaus zu schaffen. Bei Investitionen in die Tierhaltung profitieren fast alle betroffenen Tiere von verbesserten Bedingungen.

3.6.2 Zusätzliche förderrelevante Fragestellungen – Junglandwirteförderung

In Hessen wird die Junglandwirteförderung auf der Grundlage des Rahmenplanes des Bundes nur in Zusammenhang mit einer Investitionsförderung gewährt und stellt daher kein eigenständiges Instrument dar. Dies beruht auf der neuen Ausrichtung der Förderung in Deutschland ab dem Jahr 2000 nach Art. 7 VO (EG) Nr. 1257/1999 anstatt Art. 8 der vorgenannten Verordnung. Aufgrund dieser Förderausgestaltung können die von der Kommission gestellten und auf eine eigenständige Fördermaßnahme zugeschnittenen Fragen nur zu einem geringen Teil im Zusammenhang mit der Agrarinvestitionsförderung gestellt und beantwortet werden.

Bei der Inanspruchnahme der Förderung zeichnet sich nur ein geringer Anreiz zur Hofübernahme ab. Aus der Beraterbefragung geht hervor, dass es ohne Junglandwirteförderung bei keinem Förderfall zur Aufgabe des Betriebes gekommen wäre und bei ca. 40 % Fälle käme es zu keiner Änderung gegenüber dem bisherigen Status. Aus diesem Zusammenhang heraus liegt die Vermutung nahe, dass die Förderung in den betreffenden Betrieben zumindest teilweise zur Erhöhung des Eigenkapitals genutzt wird. Um zu einer

⁸ Auskunft der Berater im Rahmen des Expertenworkshops.

⁹ Ebenso.

Aufwertung der Junglandwirteförderung zu gelangen, müssten die Fördermodalitäten wirksam verbessert werden (z.B. analog der Fördermöglichkeiten zur Existenzgründung in der gewerblichen Wirtschaft).

Da die Gewährung der Junglandwirteförderung nicht an den Zeitpunkt des Besitzüberganges, sondern an den Zeitpunkt der erstmaligen Niederlassung als Allein- oder Mitunternehmer geknüpft ist, können die mit der Betriebsübernahme verbundenen Kosten nicht klar abgegrenzt und eindeutig quantifiziert werden.

Von Seiten der Berater wird bestätigt, dass mit Inanspruchnahme der Junglandwirteförderung oftmals eine frühzeitigere Verpachtung bzw. Gründung einer GbR erfolgt. Dennoch ist die Junglandwirteförderung im Allgemeinen nicht der Beweggrund für die Entscheidung zur Weiterführung des Betriebes. Dazu sind im Vorfeld bereits die Entscheidungen zur Berufswahl, die familiäre Situation sowie die Perspektive, ein Einkommen aus dem Betrieb zu bestreiten, ausschlaggebend.

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

Die im Leitfaden der Kommission zur Investitionsförderung enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und –indikatoren stellen für die Bewertung der Maßnahme eine gute Grundlage dar. Wenngleich bei einzelnen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren wenig operational sind, geben sie dennoch Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. Im vorliegenden Bericht können die durch die Maßnahme erzielten Wirkungen aufgrund des geringen Abstands zu den durchgeführten Investitionen anhand der Indikatoren aber noch nicht befriedigend beantwortet werden. Dies hat im Rahmen einer weiteren Zwischenbewertung oder der Ex-post-Bewertung zu geschehen. Dennoch können aufbauend auf den jetzt vorliegenden Ergebnissen einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen gegeben werden.

Der generell vorgesehene Vergleich mit nicht geförderten Betrieben ist in der Landwirtschaft schwierig, da eine nicht geförderte Vergleichsgruppe nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruierbar ist. Insbesondere im Bereich Futterbau liegt der Anteil der investiv geförderten Betriebe sehr hoch. Ohne Förderung investierende Betriebe weisen in der Regel Besonderheiten auf, die sie von einer Förderung ausschließen (z.B. zu hohes Einkommen und/oder Vermögen oder ein unzureichendes Produktivitäts- und Erfolgsniveau). Sie sind daher als Referenzunternehmen nicht geeignet.

Viele der zur Beantwortung der Fragen notwendigen Daten ergeben sich aus dem Investitionskonzept, das mit dem Förderantrag bei der Bewilligungsbehörde eingereicht werden

muss, in Verbindung mit der Auflagenbuchführung. 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.¹⁰ Dennoch werden einige Fragen nur mit Hilfe zusätzlicher Befragungen und mit Experteninterviews i. R. von Fallbeispielen beantwortbar sein. Die im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen zeigen jedoch, dass es 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 aufwändige, aber inhaltlich unbefriedigende Beschäftigung mit einzelnen zum jeweiligen Zeitpunkt nicht beantwortbaren Fragen zu Gunsten der Bearbeitung anderer Bewertungsinhalte unterbleiben kann.

Angesicht des von der Praxis bemängelten hohen bürokratischen Aufwands und der im Rahmen der Untersuchung von Mann (2000) festgestellten Größenordnung der anteiligen Transaktionskosten (Kap. 3.5.6) an den gesamten maßnahmenbezogenen Kosten sollten Anstrengungen unternommen werden, um künftig eine bessere Datenbasis zur Erfassung der Transaktionskosten zu erhalten. Leider kann man bisher nicht auf ein erprobtes Konzept zur Datenerfassung zurückgreifen. Es ist sicherlich 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 einfacher in aggregierter Form erfasst werden. Dagegen sind betriebsindividuelle Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung in Form einzelbetrieblicher Teilwerte zu erheben. Es wird daher 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 Monitorings 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.

¹⁰ Daten auf der Basis dieses angepassten Datenkanons werden jedoch frühestens für Förderfälle ab dem Bewilligungsjahr 2003 vorliegen.

3.8 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das AFP-Programm wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 in geringerem Umfang in Anspruch genommen, als Finanzmittel dafür zur Verfügung standen. Die zurückhaltende Investitionsbereitschaft der hessischen Landwirte entspricht der eher allgemein verhaltenen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen aufgrund exogener Faktoren (v.a. BSE-Krise, späte Genehmigung des EPLR im Jahr 2000, Planungsunsicherheit durch agrarpolitische Rahmenbedingungen).

Die partielle Neuausrichtung der Investitionsförderung und eine veränderte Richtlinienausgestaltung führte noch nicht zu einer verstärkten Inanspruchnahme der Förderung für Diversifizierungsinvestitionen (Anteil von 3,3 % an den AFP-Förderfällen im Betrachtungszeitraum).

Der Schwerpunkt der investiven Förderung liegt in Hessen im Bau von Wirtschaftsgebäuden (92 %). Gefördert werden vor allem Investitionen in Rinderställe und hier insbesondere in Milchviehställe. Investitionen in Schweineställe sind mit rund 24,5 % an der Gesamtheit der Förderfälle ebenfalls von erheblicher Bedeutung. Eine regionale Schwerpunktbildung von Investitionsarten ist insbesondere bei Investitionsprojekten von schweinehaltenden Betrieben zu erkennen (Karte 3.1).

Die mit Hilfe der öffentlich geförderten Investitionen erzielten Wirkungen können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend beurteilt werden, da die Projekte gerade erst abgeschlossen sind oder noch laufen. Die Ergebnisse der Beraterbefragung sowie des Expertenworkshops deuten jedoch schon jetzt darauf hin, dass insbesondere in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Tier- und Umweltschutz erhebliche Verbesserungen infolge der geförderten Investitionen erreicht werden konnten. Inwieweit diese Investitionen jedoch ohne Investitionsförderung im gleichen Umfang oder in der gleichen Art durchgeführt worden wären, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden.

Die im Rahmen des Begleitsystems erhobenen Daten geben im Wesentlichen Auskunft über den Investitions-Output, das Fördervolumen und die gezahlten öffentlichen Mittel. Die bislang vorliegenden Ergebnisse resultieren daher überwiegend auf Einschätzungen der Beratung und der Verwaltung sowie auf Planangaben der Fördermittelempfänger.

3.9 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 Diskussionen im Rahmen des Expertenworkshop und auf den Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und –auswertung. Eine methodische stringente und ergebnisfundierte Ableitung der Empfehlungen ist aufgrund der dargestellten Probleme sehr schwierig.

In Übereinstimmung mit der Empfehlung der EU-Kommission (KOM, 2003, S. 2) empfiehlt der Bewerter die für 2005 fakultativ vorgesehene Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt können auf der Grundlage der Auflagenbuchführung erste Ergebnisse hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen ermittelt werden. Aber schon jetzt ist darauf hinzuweisen, dass auch zu diesem späteren Zeitpunkt noch keine ausreichende Datengrundlage in Form der Auflagenbuchführung für eine Vielzahl geförderter Unternehmen vorliegen wird, um eine belastbare Analyse durchführen zu können.

3.9.1 Methode

Die anzuwendenden Methoden richten sich vor allem nach der Fragestellung (Ziel der Analyse) und 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 an. Gleichzeitig erschweren andere Einflussgrößen die Isolierung der Wirkungen der geförderten und zu untersuchenden Investitionen. Es wird empfohlen, bei einer weiteren Bewertung aufgrund der auch zu diesem späteren Zeitpunkt voraussichtlich mangelhaften Datenlage hinsichtlich der Auflagenbuchführung, die Bewertung folgendermaßen zu strukturieren:

- a) Kurzfristig: Aufgrund der in der vorliegenden Untersuchung gemachten Erfahrungen sollte kurzfristig verstärkt auf Fallbeispiele 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 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 sind hierfür gute Voraussetzungen geschaffen worden. 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. Die Datensammlung (einschließlich der neu geschaffenen Variablenliste) sollte dann konsequenterweise eingestellt werden.

Da im Rahmen der vorliegenden Bewertung 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, abschließend zu diskutieren. Dies trägt erheblich zur Akzeptanz der Bewertung und zur Kooperationsbereitschaft der wesentlichen Akteure im Zusammenhang mit der Fördermaßnahme bei. Darüber hinaus scheint es notwendig zu sein, unterschiedliche Datenbeschaffungsquellen (z.B. Befragung von Verwaltung, Beratung und Fördermittelempfänger) zu nutzen, um die verschiedenen Facetten der AFP-Förderung sachgerecht darstellen zu können.

Es wäre sicherlich lohnenswert, im Rahmen der Zwischenbewertung aufgrund der bereits angesprochenen Datenprobleme Förderfälle aus vorhergehenden Förderperioden zu untersuchen. Infolge zeitlicher Engpässe konnte dies im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht geleistet werden. Da aber die Investitionsförderung in erster Linie mittel- bis längerfristige Wirkungen entfaltet, wäre generell zu erwägen, länger zurückliegende Förderfälle in die Analyse miteinzubeziehen. Ergänzt werden sollte die Untersuchung auch durch eine Befragung der Fördermittelempfänger 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.

3.9.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Änderungen der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung der Investitionsförderung können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden. Sofern jedoch die Förderung der Diversifizierung ihren Stellenwert im AFP behalten soll, ist die ab 2003 geltende Anwendung der „De-minimis“-Beihilferegelung für diesen Bereich mit der Beschränkung der Förderung innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren auf 100.000 Euro als zumindest kritisch zu sehen, da sich die potenziellen Möglichkeiten in der Höhe des Gesamtbeihilfebetrages im Vergleich zu den vorhergegangenen Jahren des Programmzeitraumes verringert haben.

3.9.3 Durchführungsbestimmungen

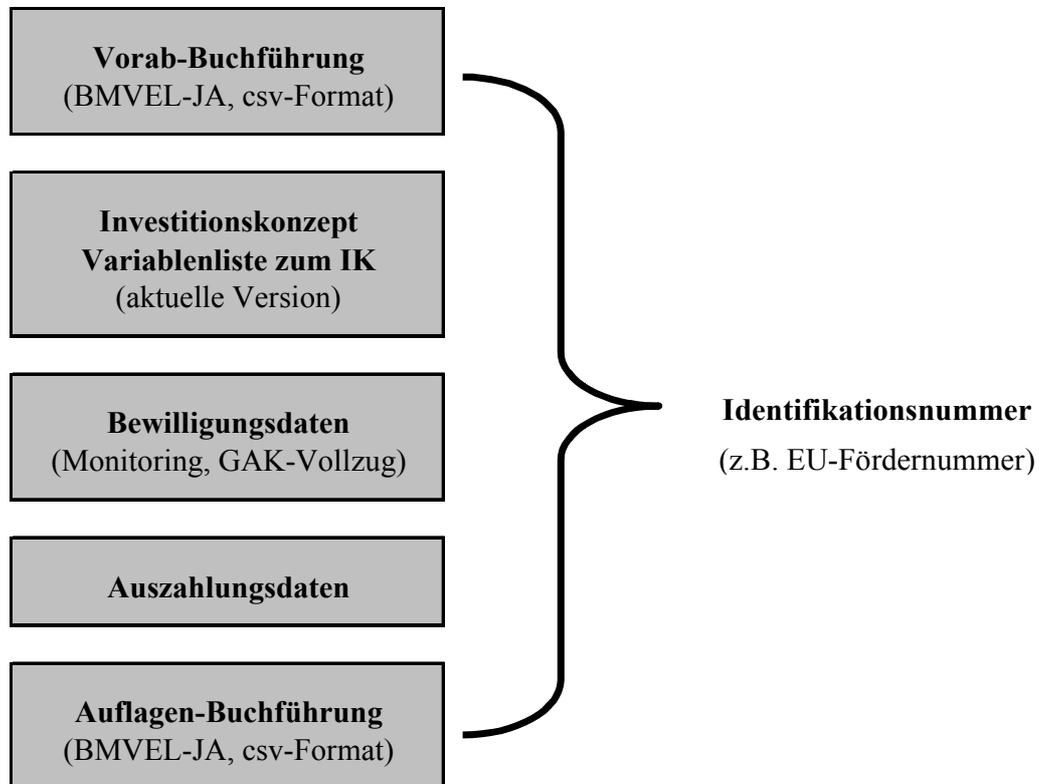
Die notwendigen Änderungen der Förderrichtlinien im Nachgang zu den Änderungen der Förderungsgrundsätze des Bundes führen zu Unsicherheiten seitens der Praxis im Hinblick auf die Antragstellung. Es sollte darauf hingewirkt werden, durch möglichst geringe inhaltliche und formale Änderungen im Planungszeitraum und eine frühzeitigere Veröffentlichung der Förderrichtlinien eine verbindlichere Investitionsplanung und -beratung sicherzustellen.

3.9.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den variablen Feldern des Investitionskonzeptes, den teils nicht geschützten Tabellenblättern der Erfassungsformulare und der - angesichts der KOM-Fragen - teilweise unzureichenden inhaltlichen Breite der Datenerfassung wurden ausführlich dargestellt. Aus diesem Grund wurde eine so genannte Variablenliste konzipiert, die zukünftig in Hessen für jedes geförderte Unternehmen angewendet werden soll. Die Variablenliste enthält die wesentlichen, auch im bisherigen Investitionskonzept bereits erfassten Daten, ergänzt diese jedoch insbesondere um Daten zu den Bereichen Umwelt- und Tierschutz sowie Qualitätsverbesserung. Darüber hinaus wird mit der Variablenliste sichergestellt, dass die Daten für künftige Bewertungen in einer einheitlichen Form bereitgestellt werden können. Das neue System sollte bereits ab dem Förderjahr 2003 umgesetzt werden.

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 10 Jahre verpflichtend vorzuschreiben. Auf diese Weise könnten auch für diese Betriebsgruppe belastbare und mit Vergleichsgruppen vergleichbare Struktur- und Erfolgsdaten erhoben und für Bewertungszwecke bereitgestellt werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, dass alle für eine Bewertung der Investitionsförderung notwendigen Daten durch eine einheitliche Betriebsnummer identifizierbar und gegebenenfalls verknüpfbar sind (Abbildung 3.15).

Abbildung 3.15: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten

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.
- Deutscher Bundestag (1988): Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, 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).
- Forstner, B. (2002): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung. Abschlussbericht einer BML-geförderten Untersuchung; unveröffentlicht. Braunschweig.
- HMULF (2002): Antrag auf Änderung des EPLR gemäß Art.44 der VO (EG) 445/2002 vom 23.07.200.
- KOM (1995): Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie. Amtsblatt Nr. L 158 vom 08/07/1995 S. 0006 - 0012 CONSLEG - 95R1663 - 21/05/1997.
- 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).
- KOM (2000): EU-Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft): Dokument VI/12004/00 endg. (Dezember 2000).
- KOM (2000a): EU-Kommission: VI/12004/00 endg. (Teil D), Bemerkungen zu den Indikatoren I.1 bis I.5.
- KOM (2001): Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen.
- KOM (2001a): Verordnung (EG) Nr. 70/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen.

- KOM (2002): Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates, Artikel 1 Nr. 1. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 74/1 vom 15.3.2002.
- KOM (2002a): Arbeitspapier der EU-Kommission, VI/43512/02 endg. Vom 26.02.2002.
- KOM (2002b): VO (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur VO (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 074 vom 15.03.2002, S. 1-34.
- KOM (2003): Protokoll zum Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vom 13. Januar 2003.
- Lagebericht (2002): Lagebericht des Landes Hessen gem. Art. 53 VO (EG) Nr. 445/2002, Seite 5.
- Mann (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. *Agrarwirtschaft* (49), Heft 7, S. 259-269.
- Rahmenplan: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; verschiedene Zeiträume.
- 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 EAGFL. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L160/80 vom 26.6.1999.
- RAT (1999a): Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.
- RL AFP (2000, 2001): Richtlinien 2000 und 2001 für das AFP, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten.
- RL AFP (2002): Richtlinien 2002 für das AFP, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten
- RL AFP (2000): Richtlinien AFP, HMULF (24.03.2000).