

Halbzeitbewertung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raums

Kapitel 3

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

Projektbearbeitung

Bernhard Forstner, Christoph Klockenbring

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



Braunschweig

November 2003

Inhaltsverzeichnis	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 angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung	3
3.1.3 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999	6
3.1.4 Vorgaben für die Ausgestaltung des AFP durch die Förderungsgrundsätze der GAK	8
3.1.5 Ausgestaltung durch die Landesrichtlinie	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 Finanzmittel	20
3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	22
3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	27
3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	28
3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	34
3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen	35
3.6.2 Zusätzliche förderrelevante Fragenstellungen – Junglandwirteförderung	49
3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	50
3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	52
3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	53
Literaturverzeichnis	59

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 3.1: Das methodische Vorgehen im Überblick	14
Abbildung 3.2: Gewinn je nichtentlohnter Familien-AK in Dauerkulturbetrieben in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2000/2001; Vergleich Deutschland und Hamburg	24
Abbildung 3.3: Investitionsziele der geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001, Investitionskonzepte – Hamburg	35
Abbildung 3.4: Haupt- und Nebenziele der Investitionen in den geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2002, Beraterbefragung 2002 – Hamburg	36
Abbildung 3.5: Entwicklung des Betriebseinkommens der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg	38
Abbildung 3.6: Entwicklung des Betriebseinkommens pro Arbeitskraft der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg	39
Abbildung 3.7: Entwicklung des Betriebsertrages pro Arbeitskraft der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg	41
Abbildung 3.8: Entwicklung der Aufwands-/Ertragsrelation je 1.000 Euro Betriebsertrag im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg	42
Abbildung 3.9: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten und Datenverknüpfung	57

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 3.1: Förderfälle des AFP im Zeitraum 1996 bis 1999 – Hamburg	2
Tabelle 3.2: Verteilung der mit dem AFP geförderten Investitionen nach Produktionsbereichen für die Jahre 1996 bis 1999 – Hamburg	3
Tabelle 3.3: Wesentliche Besonderheiten der Landesrichtlinien des AFP gegenüber dem GAK-Rahmenplan im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg	12
Tabelle 3.4: Darstellung der Datengrundlage – Hamburg	17
Tabelle 3.5: Veränderungen bei den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg	21
Tabelle 3.6: Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg	22
Tabelle 3.7: Anzahl der Förderfälle nach Investitionsart im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg	25
Tabelle 3.8: Verteilung der mit dem AFP förderfähigen Investitionsvolumen (%) auf die verschiedenen Investitionsbereiche in dem Zeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg	26
Tabelle 3.9: Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze in Hamburg, Beraterbefragung 2002	46

3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“

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

3.1 Ausgestaltung des Kapitels

3.1.1 Übersicht über die angebotenen Maßnahmen und ihre Förderhistorie

3.1.1.1 Allgemeines

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

3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

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

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

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

Tabelle 3.1: Förderfälle des AFP im Zeitraum 1996 bis 1999 – Hamburg

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	davon Förderfälle Junglandwirte	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben
	N	N	Mio. Euro	Mio. Euro
1996	13	4	1,00	0,25
1997	42	12	3,55	0,75
1998	30	7	2,20	0,58
1999	53	22	4,57	1,05
Gesamt	138	45	11,32	2,63

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

Im dargestellten Zeitraum 1996 bis 1999 wurden durch das AFP in Hamburg insgesamt 138 Unternehmen gefördert (vgl. Tabelle 3.1). Die Anzahl der Förderfälle pro Jahr schwanken zwischen 13 Förderfällen in 1996 bis auf 53 Förderfälle in 1999.

Im Zeitraum zwischen 1996 und 1999 wurden 45 Junglandwirte gefördert (vgl. Tabelle 3.1). Diesen Landwirten wurde zusätzlich zur Investitionsförderung ein weiterer Zuschuss bzw. ein Niederlassungszuschuss gewährt.

Die Verteilung der Investitionen nach Produktionsbereichen unterscheidet sich von der Aufteilung der landwirtschaftlichen Betriebe auf die Betriebsformen: In Hamburg wurden rund 73 % aller Betriebe der Betriebsform Gartenbau, rund 13 % den Obstbau- und weitere 13 % den landwirtschaftlichen Betrieben zugeordnet (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 9).

Die Auswertungsergebnisse nach förderfähigen Investitionen anhand der verschiedenen Produktionsbereiche in der vorherigen Förderperiode schwanken zwischen den einzelnen Jahren relativ stark (vgl. Tabelle 3.2).

Tabelle 3.2: Verteilung der mit dem AFP geförderten Investitionen nach Produktionsbereichen für die Jahre 1996 bis 1999 – Hamburg

Jahr	Anteil der förderfähigen Investitionen nach Produktionsbereichen (%)				
	Milchkuhhaltung	Rindfleisch-erzeugung	Energie-einsparung	Einkommens-kombination	Sonstiges
1996	54,2	0,0	0,0	0,0	45,8
1997	4,4	0,0	0,4	0,0	95,2
1998	7,3	16,1	0,0	0,0	76,6
1999	0,0	0,0	13,8	6,9	79,3
Insgesamt	16,5	4,0	3,5	1,7	74,2

Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug (Jahrgänge 1995 bis 1999).

In dem dargestellten Zeitraum nahm die Milchkuhhaltung einen geringen Anteil der Fördermittel ein; eine leicht steigende Tendenz verzeichneten die Förderfälle im Bereich der Energieeinsparung. Relativ stark ausgeprägt war die Förderung in dem Bereich Sonstiges: Hierunter sind die Förderungen im Obst- und Gartenbau zusammengefasst. In dem Bereich der Schweinehaltung wurden keine Fördermittel eingesetzt. Für weitreichendere und detailliertere Aussagen sind die zur Verfügung stehenden Daten zu hoch aggregiert.

3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung

In Hamburg bewirtschafteten im Jahr 2001 1.259 landwirtschaftliche Betriebe eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 14.019 Hektar. Die durchschnittliche Betriebsgröße der Betriebe lag damit bei rund 11,1 ha LF und damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (28,5 ha). Dies ist auf die Dominanz des Garten- und Obstbaus in Hamburg zurückzuführen. Die bewirtschaftete Fläche ist wie in den Vorjahren weiter rückläufig, seit 1972 sank sie um 12 %.

In den landeseigenen Förderrichtlinien 2002¹ sind folgende Förderziele verankert: „Zur Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft können investive Maßnahmen in landwirtschaftlichen Unternehmen gefördert werden, die insbesondere zur Stabilisierung und Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen sowie zur Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen beitragen. Die Interessen der Verbraucher, die Entwicklung des ländlichen Raumes sowie die Einhaltung der biologischen Vielfalt sind zu berücksichtigen.“

Das AFP ist in dem Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Förderschwerpunkt I „Produktionsstruktur“ angesiedelt. In diesem Schwerpunkt wird als **leitendes Haupthandlungsfeld** die Optimierung der agrarwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auf der Primär- und Sekundärstufe definiert (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 22). Mit Hilfe

- einer Förderung von betrieblichen Investitionen auf der Primärstufe,
- der Unterstützung des sozio-strukturellen Anpassungsprozesses,
- einer Bündelung des Warenangebotes – Sicherung effizienter Absatzstrukturen und
- eines flankierenden Wissenstransfers

soll der **komparative Standortvorteil** der landwirtschaftlichen Betriebe in Hamburg genutzt und weiter ausgebaut werden, um den landwirtschaftlichen Erzeugungsbetrieben die Erwirtschaftung eines **existenzsichernden Einkommens** zu ermöglichen. Zudem sollen die Betriebe in ihrer **Konkurrenzkraft** gegenüber den Anforderungen **der globalisierten Agrarmärkte** gestärkt werden. Die Durchführung von Investitionen wird als die entscheidende Voraussetzung erachtet, durch betriebliches Wachstum bei gesicherten Absatzmärkten, Rationalisierung einhergehend mit einer Senkung der Produktionskosten, Diversifizierung bei Einkommenskombinationen, Verbesserungen im Bereich der Arbeitsbedingungen zusammen mit Effizienz- und Produktivitätssteigerungen, verbesserter Energieausnutzung, Verbesserungen beim Umwelt- und Tierschutz sowie Tierhygiene die zuvor genannten Ziele zu erreichen. Dabei wird in der Zielsetzung angestrebt (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 34):

- der Erhalt möglichst vieler landwirtschaftlicher Betriebe sowie eine positive Eigenkapitalbildung bei den geförderten Betrieben,
- die Verbesserung der Agrarstruktur bei Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Bewirtschaftung sowie

¹ In den Förderjahren 2000 und 2001 wurde gemäß dem GAK-Rahmenplan gefördert, daher wurde auch die in dem Rahmenplan verankerte Zielsetzung übernommen.

- die Steigerung der Umstellung auf umwelt- und artgerechte Haltungsverfahren.

Gegenüber der vergangenen Förderperiode wurden die betriebsbezogenen Maßnahmen des Förderschwerpunktes A finanziell aufgestockt. Wie in dem Entwicklungsplan dargestellt, wird von einer steigenden Nachfrage nach Fördermitteln für Investitionsbeihilfen ausgegangen. **Der erhebliche Investitionsbedarf** soll mit Hilfe des Förderprogramms **unterstützt und vorangetrieben** werden (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 36).

In der Wirkungsanalyse des Entwicklungsplans wird in Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Schwerpunkt auf die Steigerung des sektoralen Einkommens in der Landwirtschaft gelegt. Die **günstige Ziel-Mittel-Konformität** hinsichtlich einer Einkommenssicherung und -steigerung soll die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und damit zu einem nachhaltigen landwirtschaftlichen Einkommen führen. Bezüglich der ökologischen Wirkung ist dargestellt, dass mit sämtlichen Fördermaßnahmen das Ziel verfolgt wird, ein **Höchstmaß an ökologischer Relevanz umzusetzen**. Durch die Ausgestaltung der Fördermodalitäten soll dem Investor ein Anreiz geboten werden, sich an den Anforderungen an eine umweltverträgliche Produktion zu orientieren. Zudem wird durch die Investitionsförderung eine Beschäftigungswirkung erwartet. Dennoch wird auch in dem Entwicklungsplan auf die gegensätzlichen Auswirkungen bei Investitionen in arbeitssparende Verfahren eingegangen: In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass die **Verbilligung von Kapital** möglicherweise zu einer **Substituierung von Arbeit durch Kapital führen und partiell die strukturelle Arbeitslosigkeit** steigern kann. Dieser Freisetzung von Arbeitskräften durch den Substitutionseffekt wird der Beschäftigungseffekt bei expandierenden Betriebszweigen oder Neuausrichtung des Betriebes gegenübergestellt. Durch die Konzentration der Förderung auf Gebäude- und Ausrüstungsinvestitionen mit Hilfe einer Subvention des Kapitals durch eine Zinsverbilligung sollen vorrangig die Finanzierungskosten der Betriebe gesenkt werden, um eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und damit der Konkurrenzkraft zu erreichen. In diesem Zusammenhang wird ein positiver Beschäftigungseffekt (**Inanspruchnahme weiterer Arbeitskräfte**) erwartet.

Junglandwirtförderung

In Verbindung mit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung kann ein Betrieb unter gegebenen Voraussetzungen auch die Junglandwirteförderung in Anspruch nehmen. Mit dieser Fördermaßnahme ist die Zielsetzung verbunden:

- die Aufrechterhaltung des durchschnittlichen Alters der Betriebsleiter bei ca. 45 Jahren sowie
- eine weitere Ausdehnung besonders umweltfreundlicher und tierschutzgerechter Produktionsverfahren.

Den Junglandwirten, die einen landwirtschaftlichen Betrieb übernommen haben, wurde eine Niederlassungsprämie gewährt. Diese an eine „Einzelbetriebliche Förderung“ gebundene Zahlung wird bewilligt, wenn eine Investition in Höhe von umgerechnet 51.129 Euro getätigt wird. Die Fördervoraussetzungen für die Einzelbetriebliche Förderung müssen bei der Gewährung der Niederlassungsprämie erfüllt sein.

Auf der operativen Ebene wurde im Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes ein Förderumfang von jährlich rd. 40 geförderten Unternehmen anvisiert, die Zahl der jährlich geförderten Junglandwirte wird mit 5 bis 10 angegeben (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 24).

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

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

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

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

Die Fördervoraussetzungen wurden deutlich eingeschränkt. Die Einkommensobergrenze in Form des referenziellen Arbeitseinkommens wurde ebenso gestrichen, wie die Verpflichtung zur Buchführung. Die relativ detaillierten Vorgaben zur Erstellung des sogenannten Betriebsverbesserungsplanes (BVP) wurden zugunsten eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zurückgenommen. Dagegen müssen die geförderten Betriebe nach der neuen Verordnung grundsätzlich die in dem Förderungsgrundsatz festgelegten Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt-, Tierschutz und Tierhygiene „zum Zeitpunkt der Einzelentscheidung der Beihilfegewährung“ (Bewilligungszeitpunkt) einhalten (vgl. KOM 2002b, Artikel 1). Bei neu eingeführten Mindeststandards kann unter bestimmten Umständen eine angemessene Übergangsfrist gewährt werden.

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

Junglandwirteförderung

Die Junglandwirteförderung wurde zugunsten einer Niederlassungsprämie für den Fall einer erstmaligen Niederlassung als Betriebsinhaber verändert. Diese Änderung hat jedoch in der Praxis kaum Auswirkungen, da neben echten Existenzgründungen auch Hofübernahmen als „erstmalige Niederlassung“ gelten. Im Vergleich zur Förderung nach der Verordnung (EG) Nr. 950/1997 wurden die kofinanzierbaren Förderobergrenzen angehoben: Die Förderung ist weiterhin durch die Gewährung einer Niederlassungsprämie und einer Zinsvergünstigung auf Kapitalmarktdarlehen möglich. Der maximale Beihilfewert stieg von 15.000 ECU auf 25.000 Euro. Außerdem können Junglandwirte einen Bonus von 5 % gemessen am Gesamtwert der sonst üblichen Investitionsbeihilfe erhalten.

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

Die 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.

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

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

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

- Die Förderung wurde stärker auf größere, existenzsichernde Investitionen (von ≥ 10.000 Euro auf ≥ 25.000 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 wurden fortan ausschließlich durch die nachgewiesene Referenzmenge begrenzt, d.h. die absoluten AK- und betriebsbezogenen Obergrenzen entfielen. In der Schweinehaltung wurden wieder Aufstockungen zugelassen, jedoch unter sehr restriktiven Bedingungen.
- Die Mindestinvestitionssumme im Zusammenhang mit der Gewährung der Niederlassungsprämie wurde deutlich von 17.500 Euro auf 50.000 Euro erhöht.

Im Rahmenplan 2001 bis 2004 wurden hingegen keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem Vorjahr vorgenommen. Lediglich für den Bereich der Energieeinsparung und -umstellung in der Landwirtschaft wurde als Beitrag zum Klimaschutz ein Sonderprogramm mit einer Finanzausstattung von 15 Mio. Euro aus Bundesmitteln (je 7,5 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 fortgesetzt und erweitert.

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

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

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

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

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

Gravierende inhaltliche Änderungen ergaben sich im Bereich der Förderung von Investitionen in die Tierhaltung (vgl. MB-I-3.2). Aus Gründen des Tierschutzes problematische Haltungsverfahren (v.a. Käfighaltung, Anbindehaltung, herkömmliche Vollspaltenböden)

wurden fortan bei Neuinvestitionen von der Förderung ausgeschlossen. Daneben wird die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GVE/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft. Für die förderbaren Verfahren wurde eine umfangreiche Anlage zum Förderungsgrundsatz erarbeitet. Daneben ist die Flächenbindung der Tierhaltung durch Vorschriften zur Viehbesatzdichte (max. 2 GV/ha selbstbewirtschafteter Fläche) deutlich verschärft.

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

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

Investitionen, die nicht die Produktion, Verarbeitung oder Vermarktung von landwirtschaftlichen Urprodukten unterstützen², können künftig im Rahmen der AFP-Förderung nur nach der sog. De-minimis-Regelung gemäß VO (EG) Nr. 69/2001 der Europäischen Kommission gefördert werden. Danach dürfen an einzelne Unternehmen Beihilfen vom Staat oder von staatlichen Stellen ohne Genehmigung der EU-Kommission gewährt werden, wenn sie innerhalb von drei Jahren den Wert vom 100.000 Euro nicht übersteigen. Alternativ könnte für derartige Investitionen die Bestimmungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nach der sog. Freistellungs-Verordnung gemäß VO (EG) Nr. 70/2001 der Europäischen Kommission angewendet werden. Hiernach können kleine Un-

² Vgl. Anhang I des EG-Vertrages genannte Güter und Dienstleistungen.

ternehmen³ eine Investitionshilfe von bis zu 15 % des Investitionsumfanges erhalten. „De-minimis“-Beihilfen und Beihilfen im Rahmen der Freistellungsverordnung können nebeneinander gewährt werden. Die im Rahmen der AFP-Förderung bestehenden Obergrenzen (förderfähiges Investitionsvolumen und maximaler Beihilfesatz) sind einzuhalten.

Neu in den AFP-Fördergrundsatz wurde ab dem Förderjahr 2003 die Vorschrift aufgenommen, dass für alle geförderten Unternehmen Daten auf der Grundlage der vom 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 durch die Landesrichtlinie

Bis Ende 2001 wurde das AFP in Hamburg auf der Grundlage der Vorgaben der GAK-Bestimmungen ohne eigene Landesrichtlinien durchgeführt.

Erst im Jahr 2002 wurde eine eigene Landesrichtlinie erlassen. Hier ist gegenüber der GAK präzisiert, dass die Förderung nur gewährt wird, wenn der angestrebte agrarstrukturelle Zweck und der betriebswirtschaftliche Erfolg ohne eine Inanspruchnahme der Fördermittel nicht erreicht werden kann, andere öffentliche Finanzierungsmittel nicht in Anspruch genommen werden können und eigene Vermögenswerte und Eigenleistungen im Rahmen des Zumutbaren in das Verfahren eingebracht werden. Eine Förderung darf bei Besitz erheblicher nicht zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörender Vermögenswerte nicht gewährt werden. Gleiches gilt bei erheblichen Erlösen aus der Veräußerung von bebauten oder nicht bebauten Grundstücken.

Bei den Zuwendungsvoraussetzungen und den sonstigen Zuwendungsbestimmungen kommt der Förderungsgrundsatz des GAK-Rahmenplans zur Anwendung.

³ „Kleine Unternehmen“ beschäftigen weniger als 50 Personen, erzielen einen Jahresumsatz von max. 7 Mio. Euro oder haben eine Bilanzsumme von max. 5 Mio. Euro (vgl. KOM 2001b, Anhang I).

In Unterscheidung zu dem Förderungsgrundsatz der GAK-Rahmenplans wird mit der Einführung der landeseigenen Förderrichtlinien im Jahr 2002 bei der Zinsverbilligung bei „Großen Investitionen“ eine Staffelung eingeführt. Bei einem förderfähigen Investitionsvolumen bis zu 300.000 Euro beträgt die Laufzeit des zinsverbilligten Darlehens max. 15 Jahre, erst bei einem darüber hinausgehenden förderfähigen Investitionsvolumen wird die Dauer auf bis zu 20 Jahre festgelegt. Für Darlehen mit Laufzeiten von weniger als 4 Jahren werden keine Zinszuschüsse gewährt.

Tabelle 3.3: Wesentliche Besonderheiten der Landesrichtlinien des AFP gegenüber dem GAK-Rahmenplan im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg

Jahr	2000	2001	2002
Zuwendungszweck	wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an	- keine Förderung bei Besitz von erheblichen Vermögenswerten des Zuwendungsempfängers und dessen Ehegatten	- keine Förderung bei Besitz von erheblichen Vermögenswerten des Zuwendungsempfängers und dessen Ehegatten
Gegenstand der Förderung			
Zuwendungsempfänger			
Zuwendungsvoraussetzungen	wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an	- spezielle Regelungen zum Landankauf	- wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an
Art, Umfang und Höhe der Zuwendungen	wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an	- bei Agrarkredit: - nur Gewährung abgezinster einmaliger Zuschuss - bei Kombiniertes Investitionsförderung: - Staffelung der Laufzeit der Zinsverbilligung - 200.000 DM - 600.000 DM förderfähiges Investitionsvolumen: 15 Jahre - ab 600.000 DM förderfähiges Investitionsvolumen: 20 Jahre - keine Verbilligung von Kapitalmarktdarlehen bei Laufzeit < 4 Jahre - Zurverfügungstellung abgezinster Zinszuschuss an die landwirtschaftl. Rentenbank (Bankenweg) - Refinanzierung über die LR mittels Sonderkreditprogrammen	- bei Kombiniertes Investitionsförderung: - Staffelung der Laufzeit der Zinsverbilligung - 100.000 Euro - 300.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen: 15 Jahre - ab 300.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen: 20 Jahre - keine Verbilligung von Kapitalmarktdarlehen bei Laufzeit < 4 Jahre - Betreuung muss durch zugelassenen Betreuer erfolgen
Sonstige Zuwendungsbestimmungen	wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an	- Protokollerklärung „Ökomaschinen“ ist vollständig integriert - Möglichkeit der Gewährung von 2 tilgungsfreien Jahren (Voraussetzung: Einhaltung des Subventionswertes)	- wendet den GAK-Rahmenplan unverändert an

Quelle: Referat 523 BMVEL sowie GAK-Rahmenplan und Förderrichtlinie des Landes Hamburg.

In Hamburg muss die Betreuung durch einen zugelassenen Betreuer erfolgen. Dies sind z.Z. die Landwirtschaftskammer Hamburg, die niedersächsische Landgesellschaft mbH sowie die Norddeutsche Bauernsiedlung.

Die Änderungen der Fördermodalitäten sind in der Tabelle 3.3 bzw. in MB-I-3.3 zusammengestellt.

An das Sonderprogramm Energieeinsparung wurden in den Jahren 2001 und 2002 die gleichen Anforderungen wie an den Agrarkredit bzw. die „Kleinen Investitionen“ und die „Kombinierten Investitionen“ bzw. „Großen Investitionen“ gestellt. Im Jahr 2002 unterliegt es den Vorgaben der besonderen Anforderungen an die Landwirtschaft und bei der Diversifizierung.

Junglandwirte erhalten eine Förderung in Verbindung mit dem Agrarkredit, der „Kombinierten Investitionsförderung“ und dem Sonderprogramm Energieeinsparung, wenn sie bei der Antragstellung die Altersgrenze von 40 Jahren unterbieten und die erstmalige Niederlassung im Betrieb innerhalb der letzten fünf Jahre erfolgt war. Das Investitionsvolumen muss mindestens 50.000 Euro betragen. Die Förderung wird in Höhe von 6.000 Euro (in 2000) bzw. 12.000 Euro (in 2001), ab dem Jahr 2002 in Höhe von 10.000 Euro in Form eines Zuschusses gewährt.

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Untersuchung orientiert sich in ihrer Ausgestaltung eng an den von der Europäischen Kommission vorgegebenen „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den EAGFL gefördert werden“ (KOM 2000a). Die Beantwortung eines Teils dieser Fragen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig oder z.T. nicht möglich, da die erforderlichen Daten und Informationen aufgrund des geringen zeitlichen Abstands zwischen der Durchführung der geförderten Investitionen und Bewertungszeitpunkt vielfach noch nicht vorliegen. Um dennoch erste Antworten geben zu können, wurde ein Methoden-Mix aus Dokumenten- und Datenanalyse– ergänzt durch Expertengespräche, eine Beraterbefragung und einen Workshop (Gruppen-Diskussion) – durchgeführt (vgl. Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1: Das methodische Vorgehen im Überblick

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

Quelle: Eigene Darstellung.

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

In einem zweiten Schritt wurde in einem „begleitenden Fachgespräch“ die Basis für die zur Untersuchung notwendige Daten- und Informationsgrundlage geschaffen. Dieses Gespräch fand am 25.04.2002 in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Hamburg statt⁴. Gesprächsteilnehmer waren der Programmverantwortliche (Koordination), Vertreter des zuständigen Fachreferats, der EU-Zahlstelle sowie der Bewilligungsstelle. Dabei wurden die Beteiligten zunächst über das Ziel, den Inhalt, die Vorgehensweise und die Termine der Bewertung informiert. Zentrales Anliegen war die Bereitstellung von einzelbetrieblichen Daten zur Investitionsförderung durch die Zahlstelle bzw. Bewilligungsstelle.

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

Bei der Verarbeitung und Analyse der einzelbetrieblichen Daten zeigte sich zudem, dass aufgrund variabel gestalteter Zellenfelder in Excel-Tabellenblättern der Investitionskonzepte ein zusätzlicher erheblicher Arbeitsaufwand notwendig war, um die entsprechenden Daten effizient auswerten zu können, bzw. eine Auswertung dieser Daten war aufgrund des notwendigen Aufwandes nicht möglich. Folglich war es eine elementare Aufgabe, eine verbesserte inhaltliche und datentechnische Grundlage für spätere Bewertungen zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde eine über alle Bundesländer einheitliche Variablenliste entwickelt, die sich weitgehend an den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission orientiert, um bestehende Informationslücken – so weit wie möglich – zu schließen und eine effiziente Datenbereitstellung zu ermöglichen.

Da ein Teil der Fragen auf der Grundlage der vorliegenden Daten und Dokumente nicht beantwortet werden konnte und um weitere Anhaltspunkte für die Beantwortung der Fragen der Europäischen Kommission zu erhalten, wurde eine schriftliche Befragung der Berater bzw. Betreuer in Hamburg durchgeführt. In dieser Befragung wurden wesentliche Inhalte der Bewertungsfragen der Europäischen Kommission aufgenommen wurden (Fragebogen: vgl. MB-I-3.5). In der Auswertung der Befragungsbögen konnten erste Informationen über erste Wirkungen der Investitionsförderung gewonnen werden. Die Fragen wurden geschlossen, halbgeschlossen und offen gestellt. Vor allem die Fragen zu Verbes-

⁴ Das Ergebnisprotokoll zu diesem Gespräch ist als MB-I- 3.4 im Materialband beigelegt.

serungsmöglichkeiten 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 noch keine Auswertungsunterlagen aus der Aufgabebuchführung 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 betragen, 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 Workshop⁵ mit den im Zusammenhang mit der Investitionsförderung relevanten Akteuren – Bewilligungsstelle, Vertreter des zuständigen Fachreferats, Berater und Betreuer sowie geförderte Landwirte – wurden die vorliegenden Ergebnisse vorgestellt, validiert und gegebenenfalls modifiziert und ergänzt. Die Teilnehmer des Workshops wurden bereichs-, nicht personenbezogen vom Bewerter vorgegeben. Die Ergebnisse dieses Workshops wurden in einem Protokoll festgehalten (vgl. MB-I-3.6).

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

- Aufgrund der breit angelegten Ausrichtung der Förderung gibt es keine Referenzgruppe (vergleichbare Unternehmen mit vergleichbaren Investitionen ohne Förderung).
- Die von der Europäischen Kommission formulierten Fragen können aufgrund des geringen Abstands zur Durchführung der geförderten Investitionen zum jetzigen Zeitpunkt meist noch nicht beantwortet werden. Es können lediglich erste Einschätzungen gegeben werden.

3.2.2 Datengrundlage

Die Bewertung stützt sich angesichts des gewählten Methoden-Mixes auf unterschiedliche Datenquellen, die sich in Umfang, Inhalt, Qualität und Aussagekraft voneinander unterscheiden (vgl. Tabelle 3.4).

⁵ Dieser Workshop wurde am 03.12.2002 bei der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Hamburg durchgeführt.

Tabelle 3.4: Darstellung der Datengrundlage – Hamburg

	Datendifferenzierung	Datenart	Inhalt
Primärdaten			
Beraterbefragung	3 Berater mit insgesamt 117 Förderfällen	teils qualitativ, teils quantitativ	Fragen der Europäischen Kommission
Workshop	10 Akteure aus den Bereichen Verwaltung, Beratung/Betreuung, Finanzierung, Praxis und Bewertung	teils qualitativ, teils quantitativ	Fragen der Europäischen Kommission
Sekundärdaten			
Investitionskonzepte	83 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2001, davon 33 große Investitionen, 50 kleine Investitionen	quantitativ	Antragsdaten mit Darstellung der Faktorausstattung und Erfolgsrechnung in der Ist- sowie der Zielsituation, Investitionziel, Finanzierung
Monitoring	97 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2001	quantitativ	Bewilligungsdaten
Berichterstattung GAK	135 Förderfälle in den Förderjahren 2000 bis 2002	quantitativ	Bewilligungs- bzw. Auszahlungsdaten

Quelle: Eigene Darstellung.

a) *Primärdaten*

Beraterbefragung

Es liegen auswertbare Fragebögen von drei Beratern bzw. Betreuern – je ein Fragebogen vom gartenbaulichen, obstbaulichen und landwirtschaftlichen Fachberater bzw. Betreuer – vor, die insgesamt 117 Förderfälle ab dem Jahr 2000 beraten oder betreut haben (Fragebogen: vgl. MB-I-3.5). Die Auswahl der Respondenten sollte die Investitionsförderung aus Sicht der Beratung/Betreuung möglichst aus verschiedenen Blickwinkeln wiedergeben. Aufgrund des Stadtstaat-Status des Landes Hamburg ist die Zahl der möglichen zu befragenden Berater bzw. Betreuer stark begrenzt. Somit wurden die einbezogenen Berater und Betreuer sowohl zu umfangreichen baulichen Investitionen mit Zuschussförderung als auch zu Förderfällen mit tendenziell kleineren Investitionen befragt. Wie bereits im vorherigen Abschnitt ausgeführt, orientierten sich die einzelnen Fragen eng an

den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission. Nur ein geringer Teil der Fragen wurde aufgrund des damit verbundenen Arbeitsaufwandes unzureichend beantwortet.

Workshop

Der Workshop wurde mit zehn Teilnehmern durchgeführt. Diese Teilnehmer repräsentierten die Bereiche Verwaltung (Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Fachreferat AFP, Bewilligung), Beratung/Betreuung, Fördermittelempfänger und Wissenschaft. Die Ergebnisse der Diskussion wurden in einem Ergebnisprotokoll festgehalten (vgl. MB-I-3.6). Die Informationen sind quantitativer sowie qualitativer Art.

b) Sekundärdaten

Antragsunterlagen

Eine zentrale Datengrundlage liefern die Antragsunterlagen der geförderten Unternehmen. Sowohl in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 als auch im GAK-Förderungsgrundsatz und in der Förderrichtlinien 2002 des Landes Hamburg sind die Mindestanforderungen an die Antragsunterlagen vorgegeben. So schreiben die Landesförderrichtlinien zum AFP für die Gewährung einer Förderung bei einem Investitionsvolumen je Unternehmen von insgesamt mindestens 50.000 Euro bis 1,25 Mio. Euro („Große Investitionen“) vor: „Die Zuwendungsempfängerin bzw. der Zuwendungsempfänger hat [...] einen Nachweis in Form des Investitionskonzeptes über die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen zu erbringen. Hierbei ist die Ausgangssituation des Unternehmens insbesondere aufgrund der Vorwegbuchführung und der Eigenkapitalbildung des Unternehmens zu analysieren und eine einfache Abschätzung über die Veränderungen der Wirtschaftlichkeit aufgrund der durchzuführenden Maßnahmen abzugeben.“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2002, Abschnitt B). Die in diesem Zusammenhang ermittelten Daten enthalten eine umfangreiche Darstellung der Ausgangssituation (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung), des Investitionsziels, der geplanten Investitionen und deren Finanzierung mit expliziter Wiedergabe der Förderung sowie die Darstellung der Plan-Situation nach der Durchführung der Investition (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung und Kapitaldienst). Diese Daten stellen die Grundlage für Vergleichsbetrachtungen verschiedener Art – wie z.B. einen Vorher-Nachher-Vergleich – dar.

Demgegenüber wird für die Gewährung einer Förderung bei einem Investitionsvolumen je Unternehmen bis zu 100.000 Euro („Kleine Investitionen“) gefordert: „Die Zuwendungsempfängerin bzw. der Zuwendungsempfänger hat [...] einen Nachweis über die Wirtschaftlichkeit, zumindest über die Zweckmäßigkeit, und die Finanzierbarkeit der durchzuführenden Maßnahme zu erbringen.“ Somit sind die Anforderungen an den Nachweis der Wirtschaftlichkeit gegenüber der „Großen Investitionen“ geringer, was sich auch in der Ausgestaltung des Investitionskonzeptes niederschlägt: Die Aussagekraft der Angaben aus den Investitionskonzepten für die „Kleinen Investitionen“ ist deutlich eingeschränkt.

Die Angaben konnten für die Halbzeitbewertung nur in sehr geringem Maße herangezogen werden, da diese Investitionskonzepte keine Darstellung der für die Bewertung elementaren Angaben wie die Ziel-Situation einschließlich einer Beschreibung der Produktionskapazitäten, Produktivität, Erfolgsrechnung und Kapitaldienst etc. enthält. Aus diesen Gründen wird sich in dieser Untersuchung bei der Auswertung der Investitionskonzepte nur auf die „Großen Investitionen“ bezogen.

Für die in den Jahren 2000 und 2001 geförderten Unternehmen lagen für die Auswertung Investitionskonzepte für 33 „Große Investitionen“ sowie für 50 „Kleine Investitionen“ vor. Wie bereits in vorherigen Abschnitt dargestellt, eigneten sich nur die Daten für die „Großen Investitionen“ für eine Auswertung. Diese Daten waren durchgehend von guter Qualität, lediglich die in den Datenblättern zur Erfassung des **Produktionsprogramms des Betriebes** variabel auszufüllenden Eingabefelder führten zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Erfassung und Verarbeitung der Daten, bzw. die Erfassung und Verarbeitung der Daten war in Anbetracht des notwendigen Aufwandes nicht möglich. Dies war insbesondere bei den Investitionskonzepten der Garten- und Obstbaubetrieben von Bedeutung.

EU-Monitoringdaten

Die von der Europäischen 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 sowie
- zu den Ausgaben des jeweiligen Rechnungsjahres (Finanzmittel insgesamt, EAGFL-Anteil).

Die Monitoringdaten liegen aggregiert und zum Teil einzelbetrieblich vor und geben einen Überblick über die Grundgesamtheit. Da die Daten bis zum 30. April der Europäischen Kommission gemeldet werden müssen, stehen zum Bewertungszeitpunkt nur die Monitoringdaten für die Förderjahre 2000 und 2001 für Auswertungszwecke zur Verfügung.

Vollzugsdaten der Berichterstattung GAK

Die Länder sind verpflichtet, dem Bund jährlich Angaben zur Durchführung des AFP im Rahmen der GAK zu melden. Die Meldungen beruhen auf den Bewilligungs- und Auszahlungsdaten, wobei die Auszahlungsdaten bis 1999 auch die Altverpflichtungen frühe-

rer Bewilligungen enthielten. Seit dem Jahr 2001 wird zwischen Zahlungen für Neubewilligungen und für Altverpflichtungen differenziert. Die Dateninhalte sind weitgehend den Vorgaben des Monitoring angepasst und umfassen

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

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

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

Auflagenbuchführung

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

3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Finanzmittel

Der Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes umfasst gemäß des indikativen Finanzplans (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 41 bis 45) für das AFP ein Finanzvolumen von insgesamt 76,7 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Die Tabelle 3.5 gibt Auskunft über die eingeplanten und verausgabten Finanzmittel in dem bisherigen Förderzeitraum 2000 bis 2002.

Tabelle 3.5: Veränderungen bei den geplanten Ausgaben (Mittelansatz) für das AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg

Jahr ¹⁾	geplante Ausgaben (Mittelansatz) ²⁾		EU-Anteil geplant	tatsächliche Ausgaben ³⁾		EU-Anteil tatsächlich	Abweichung ⁴⁾
	Mio. Euro		%	Mio. Euro		%	%
	Öffentliche Kosten	EU-Anteil		Öffentliche Kosten	EU-Anteil		
2000	0,49	0,24	50,0	0,00	0,07	-	-100,0
2001	1,08	0,54	50,0	0,40	0,20	50,0	-63,3
2002	1,15	0,58	50,0	1,75	0,87	50,0	51,3
2000 - 2002	2,72	1,36	50,0	2,14	1,07	50,0	-21,3

1) EU-Haushaltsjahr

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

3) Lt. jeweils aktuellem Rechnungsabschluss.

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

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

Von den eingeplanten Finanzmitteln sind knapp 7,34 Mio. Euro für die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben vorgesehen (9,6 % des Gesamt-Finanzierungsvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 bis 2006) und damit pro Förderjahr durchschnittlich ungefähr 1,05 Mio. Euro veranschlagt.

Für die Junglandwirteförderung sind in der Förderperiode 2000 bis 2006 Finanzmittel in Höhe von 0,67 Mio. Euro (0,9 % des Gesamt-Finanzierungsvolumens für die Entwicklung des ländlichen Raumes) eingestellt. Pro Förderjahr entspricht dies durchschnittlich ungefähr 96.000 Euro.

Wie in dem Entwicklungsplan dargelegt, wird für das AFP sowie für die Junglandwirteförderung der auf den öffentlichen Kosten basierende Gemeinschaftsbeitrag in Höhe von 50 % veranschlagt. Die durch die GAK kofinanzierten nationalen Mittel werden im Verhältnis 60 : 40 vom Bund und dem Land Hamburg aufgebracht.

Der eingeplante Mittelansatz für das AFP steigt von 0,49 Mio. Euro im Jahr 2000 auf 1,15 Mio. Euro im Jahr 2002. Dennoch sind lt. Rechnungsabschluss im Jahr 2000 tatsächlich keine Gelder abgeflossen. Während sich dieser fehlende Mittelabfluss im Jahr 2000

auf die späte Programmgenehmigung⁶ zurückführen lässt, lag der Grund im Jahr 2001 in der weit hinter den Programmansätzen zurückbleibenden Investitionsbereitschaft der Landwirte: Von den eingestellten Mitteln in Höhe von 1,08 Mio. Euro wurden nur 0,4 Mio. Euro (-63,3 %) abgerufen. Eine steigende Investitionsbereitschaft der Landwirte hat dazu geführt, dass im Jahr 2002 mehr als die eingestellten 1,15 Mio. Euro verausgabt wurden: Die Höhe der tatsächlich ausgezahlten Mittel lag bei 1,75 Mio. Euro (+51,3 %). Entsprechend der Veränderungen bei den ausgezahlten Mitteln variiert auch der EU-Kofinanzierungsanteil von 0,54 Mio. Euro (Plan-Wert) auf 0,2 Mio. Euro (Ist-Wert) im Jahr 2001 bis 0,58 Mio. Euro (Plan-Wert) auf 0,87 Mio. Euro (Ist-Wert) im Jahr 2002.

3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in Hamburg 135 landwirtschaft- und gartenbauliche Unternehmen gefördert. In Tabelle 3.6 sind die Förderfälle des betrachteten Zeitraumes dargestellt.

Tabelle 3.6: Förderfälle des AFP im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	davon Förderfälle Junglandwirte	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben
	N	N	Mio. Euro	Mio. Euro
2000	13	0	0,98	0,99
2001	23	10	3,18	0,31
2002	99	11	12,08	1,92
Gesamt	135	21	16,24	3,22

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

Mit Beginn der Förderperiode 2000 bis 2006 fiel die Zahl der Förderfälle im Jahr 2000 auf 13 Unternehmen und stieg im Jahr 2002 sprunghaft auf 99 Förderfälle an (vgl. Tabelle 3.6). Damit einhergehend wuchs auch der Umfang des förderfähigen Investitionsvolumens: Während dieses in dem Zeitraum 1996 bis 1999 noch jährlich bei durchschnittlich 2,83 Mio. Euro lag, fiel es im Jahr 2000 auf 0,98 Mio. Euro und stieg im Jahr 2001 auf 3,1 Mio. Euro und dann im Jahr 2002 deutlich auf 12,8 Mio. Euro an.

⁶ Die Genehmigung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes erfolgte am 18.09.2000.

Der Rückgang der Fördertätigkeit gemessen an den Förderfällen insgesamt lässt sich – wie bereits erwähnt – durch das zurückhaltende Investitionsverhalten der Landwirte erklären. Im Lagebericht 2000 wurde festgestellt, dass die geringe Zahl der Förderfälle (13 Neubewilligte Fälle) im Jahr 2000 auf die späte Genehmigung des Planes des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes zurückzuführen ist⁷. Im Jahr 2001 wurden 23 Förderfälle neu bewilligt. Für dieses Jahr wurde im Lagebericht ausgeführt, dass sich aufgrund der quantitativ und qualitativ unzureichenden Faktorausstattung die Zahl der Betriebe reduziere, die „BSE-Krise“ führe zudem zu einer Verschärfung dieser Entwicklung. In dem Lagebericht wird die Situation des Gartenbaus als kritisch bewertet: Aufgrund der arbeitswirtschaftlich ungünstigen, langen und schmalen Flächenzuschnitte sei der Feldgemüsebau nicht wirtschaftlich zu betreiben. Die notwendigen Erweiterungs- und Modernisierungsmaßnahmen zur Schaffung arbeits- und energiewirtschaftlich günstiger Einheiten im Gewächshausbau werde für die Mehrzahl der Betriebe als nicht realisierbar angesehen. Die Folge ist eine Zurückhaltung bei der Investitionstätigkeit. Zudem liegt möglicherweise ein untergeordneter Einfluss in der allgemeinen Verunsicherung als Folge diverser anderer marktbeeinflussender Probleme (z.B. MKS-Gefahr, Futtermittel-skandale) sowie der darauf folgenden politischen Reaktionen. Das wirtschaftliche Umfeld und die anhaltenden Diskussionen über Politikreformen trug zur Verunsicherung der Unternehmer bei.

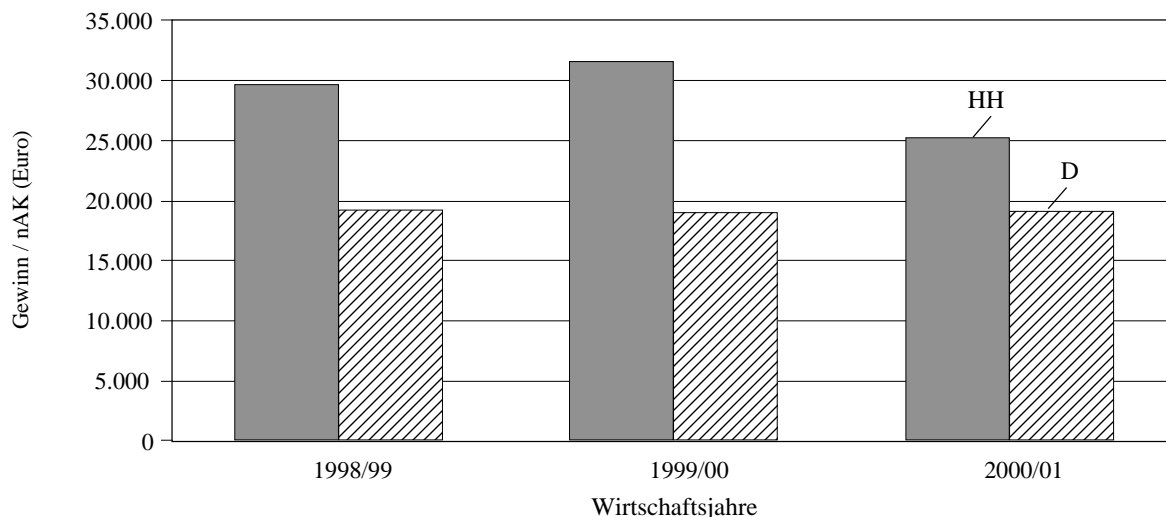
Die Ist-Ausgaben beschreiben den Umfang und die Entwicklung der tatsächlichen jährlichen Förderaktivität nur unzureichend. Sie verlaufen in den Jahren 2000 und 2001 stark schwankend und auf relativ niedrigem Niveau. Erst im Jahr 2002 steigen die verausgabten Finanzmittel wieder deutlich über das Niveau der vorherigen Förderperiode an. Die dargestellten Summen enthalten zudem Ausgaben für Altverpflichtungen für frühere Bewilligungen in Form von laufenden Zinsverbilligungen. Im Jahr 2000 wurden nur in geringem Umfang Zahlungen für Neubewilligungen geleistet, während sich im Jahr 2001 der Anteil der Altverpflichtungen⁸ an den Ist-Ausgaben auf 70,8 % und im Jahr 2002 auf 14,2 % belief.

In der Abbildung 3.2 ist der Gewinn je nicht entlohnte Familien-Arbeitskraft in Dauerkulturbetrieben in Hamburg und Deutschland der Wirtschaftsjahre 1998/1999 bis 2000/2001 gegenübergestellt.

⁷ Der Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes wurde von der Europäischen Kommission am 18.09.2000 genehmigt.

⁸ Vgl. Berichterstattung GAK des Landes Hamburg für das Jahr 2001 bzw. 2002.

Abbildung 3.2: Gewinn je nichtentlohnter Familien-AK in Dauerkulturbetrieben in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2000/2001; Vergleich Deutschland und Hamburg



Quelle: BMVEL, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe (verschiedene Jahrgänge).

Für das Jahr 2002 verlieren die investitionshemmenden Effekte an Einfluss. Es wurden 99 Förderfälle bewilligt (vgl. Tabelle 3.6). Im Jahr 2002 stieg die Investitionsbereitschaft der Landwirte gegenüber den Vorjahren wieder an, was sich an den höheren Förderzahlen sowie dem -volumen zeigt. Diese Entwicklung ist möglicherweise in einem gewissen Nachholbedarf aus den letzten beiden Jahren aufgrund der guten wirtschaftlichen Ergebnisse der Unternehmen in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2000/2001 begründet.

Tabelle 3.7: Anzahl der Förderfälle nach Investitionsart im Förderzeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg

Investitionsbereiche	Anzahl der Förderfälle			Summe
	Berichterstattung GAK 2000	Berichterstattung GAK 2001	Berichterstattung GAK 2002	
Wirtschaftsgebäude	9	22	93	124
- Rinderställe	0	0	1	1
- Schweineställe	0	0	1	1
- Sonstige Stallbauten	0	3	4	7
- Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen	7	6	69	82
- Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	2	13	18	33
Geräte, mobile Betriebsmittel	2	1	5	8
landwirtschaftliche Pflanzungen	2	0	0	2
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten	0	0	1	1
- Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	0	0	0	0
- Urlaub auf dem Bauernhof	0	0	1	1
- übrige Einkommenskombinationen	0	0	0	0
Sonstiges	0	0	0	0
Summe	13	23	99	135

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

Die Verteilung der Förderfälle auf die Investitionsbereiche spiegelt sich auch annähernd in der Verteilung der Investitionssummen wider (vgl. Tabelle 3.8). Zwischen den einzelnen Förderjahren zeigen sich nennenswerte Schwankungen bei der prozentualen Verteilung des Investitionsvolumens bei den Gewächshäusern und den dazugehörenden Anlagen sowie bei den sonstigen Stallbauten. Einen untergeordneten Stellenwert nehmen hier die Gerätschaften und die mobilen Betriebsmittel ein.

Tabelle 3.8: Verteilung der mit dem AFP förderfähigen Investitionsvolumen (%) auf die verschiedenen Investitionsbereiche in dem Zeitraum 2000 bis 2002 – Hamburg

Investitionsbereiche	Anteil des förderfähigen Investitionsvolumens (%)			
	Berichterstattung GAK 2000	Berichterstattung GAK 2001	Berichterstattung GAK 2002	Summe
Wirtschaftsgebäude	83,0	99,1	96,3	96,1
- Rinderställe	0,0	0,0	1,5	1,1
- Schweineställe	0,0	0,0	1,7	1,3
- Sonstige Stallbauten	0,0	21,7	8,9	10,9
- Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen	50,9	23,8	60,3	52,5
- Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	32,1	53,6	24,0	30,4
Geräte, mobile Betriebsmittel	10,9	0,9	2,8	2,9
landwirtschaftliche Pflanzungen	6,1	0,0	0,0	0,4
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten	0,0	0,0	0,9	0,7
- Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	0,0	0,0	0,0	0,0
- Urlaub auf dem Bauernhof	0,0	0,0	0,0	0,0
- übrige Einkommenskombinationen	0,0	0,0	0,0	0,0
Sonstiges	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0

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

Bei den geförderten Unternehmen wurde im Jahr 2001 in 15 Förderfällen eine Förderung auf Grundlage des Sonderprogramms Energieeinsparung gewährt. Im Jahr 2002 konnten 40 der geförderten Unternehmen an diesem Sonderprogramm partizipieren. Dabei wurden in 2001 mit einem förderfähigen Investitionsvolumen in Höhe von 2,16 Mio. Euro zehn Neubauten von Gewächshäusern, drei Wärme- und Kälte-dämmungsmaßnahmen sowie zwei Umstellungen der Heizanlagen auf umweltfreundliche Energieträger durchgeführt. Im Jahr 2002 wurden 40 Förderungen im Rahmen dieses Sonderprogramms abgewickelt: neun Neubauten von Gewächshäusern, 18 Wärme- und Kälte-dämmungsmaßnahmen, sechs Umstellungen der Heizanlagen auf umweltfreundliche Energieträger sowie sieben Investitionen in die Steuer- und Regeltechnik. Damit wurde in dem Jahr insgesamt ein förderfähiges Investitionsvolumen von ca. 997.000 Euro bedient. In den beiden Förderjahren haben ausschließlich Gartenbaubetriebe an diesem Sonderprogramm teilgenommen.

In dem betrachteten Förderzeitraum wurden 21 Junglandwirte gefördert. Nach der Berichterstattung GAK wurden im Jahr 2001 sieben Unternehmen im Gartenbau und drei Unternehmen im Obstbau gefördert, im Jahr 2002 wurden neun Unternehmen beim Ge-

bäudebau (sieben Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen sowie zwei sonstige landwirtschaftliche Gebäude) und zwei Unternehmern bei der Anschaffung von Geräten bzw. mobilen Betriebsmitteln unterstützt⁹.

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

Die Investitionsförderung durch das AFP wird im Betrachtungszeitraum durch folgende Faktoren stark beeinflusst:

- späte Genehmigung des Plans des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes durch die Europäische Kommission im Jahr 2000,
- zurückhaltende Investitionsbereitschaft der Landwirte in Hamburg im Jahr 2001 und
- überproportional hohe Inanspruchnahme der Förderung im Jahr 2002.

Die Förderrichtlinien, auf deren Grundlage die Beratung der investitionswilligen Unternehmen basiert, wurde in den jeweiligen Förderjahren relativ spät veröffentlicht. Folglich konnten die Beratungsempfehlungen nur unter Vorbehalt ausgesprochen werden. Zwar bestand die Möglichkeit des vorzeitigen Maßnahmenbeginns, das Finanzierungsrisiko verblieb jedoch bis zur Bewilligung vollständig auf Seiten des Antragstellers. In diesem Zusammenhang verweist die Verwaltung auf die bestehenden Haushaltsregelungen, wonach Förderfälle erst nach der Verabschiedung des Haushaltes des Landes Hamburg bewilligt werden können. Aber auch ohne diese landesspezifischen Schwierigkeiten würde eine Veröffentlichung der Förderrichtlinien jeweils zum 1. Januar des Jahres daran scheitern, dass die PLANAK-Beschlüsse zu den GAK-Fördergrundsätzen spät im Jahr erfolgen und die sich anschließende Notifizierung bei der Europäischen Kommission in der Regel mehrere Monate in Anspruch nimmt. Nach Auskunft der Verwaltung konnten bislang alle bewilligungsreifen Anträge bewilligt und finanztechnisch planmäßig abgewickelt werden¹⁰.

⁹ Da die Datenerfassungsformulare der Berichterstattung zum GAK-Vollzug der Jahre 2000 bis 2002 nicht einheitlich sind, kann keine durchgängige Darstellung der Struktur der geförderten Junglandwirte erfolgen.

¹⁰ Niederschrift des Begleitenden Fachgesprächs zur Zwischenevaluierung des AFP im Land Hamburg am 25.04.2002 – vgl. MB-I-3.4.

3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

Für die Antragsannahme ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit in Hamburg zuständig. Hier sollen den Landwirten bei der Antragstellung – sofern nicht z.B. bei einer „Kombinierten Investition“ bzw. „Großen Investition“ Betreuerleistungen in Anspruch genommen werden – Beratung angeboten und Informationen über die Investitionsförderung bereitgestellt werden. Die Aufgabe der Bewilligungsbehörde liegt auch in dem Zuständigkeitsbereich der Behörde für Wirtschaft und Arbeit. Die Bewilligungsbehörde prüft die Anträge auf die Erfüllung der Beihilfenvoraussetzungen und unterzieht sie einer Verwaltungskontrolle mit Prüfung auf Vollständigkeit, Richtigkeit, Programmkonformität und Vorliegen aller Voraussetzungen. Auch die Berechnung der Zuwendung und Festsetzung der Zuwendungshöhe erfolgt durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit.

3.5.1.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Entsprechend den GAK- und der Landesbestimmungen ist die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen nachzuweisen. Zu diesem Zweck wird ein Investitionskonzept erstellt.

Die Zuwendungsvoraussetzungen entsprechen weitgehend dem GAK-Förderungsgrundsatz zum AFP (ALG-Landwirte, Prosperitätsgrenze, Investitionskonzept, Auflagenbuchführung). Jedoch wird in Hamburg auch für die „Kleinen Investitionen“ ein Investitionskonzept – wenn auch mit einem geringeren Datenumfang – erstellt.

In Hamburg werden aufgrund der überschaubaren Zahl an Förderfällen bei der Erstellung des Investitionskonzeptes die Ist- und Zielwerte in Abstimmung mit dem Antragsteller, dem konsultierten Berater bzw. Betreuer und dem Vertreter der Behörde für Wirtschaft und Arbeit ermittelt, um auf diese Art und Weise die Betriebsverhältnisse möglichst sachgerecht abzubilden. Für die „Großen Investitionen“ erfolgt die Betreuung durch auf Antrag zugelassene Betreuer auf Basis eines privatrechtlichen Betreuungsvertrages zwischen dem Antragsteller und dem Betreuer.

Die Aufgaben des Betreuers (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2002, Abschnitt 5.5) bestehen aus der verwaltungsmäßigen und finanzwirtschaftlichen Betreuung (Vorbereitung des Vorhabens, Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden, Antragsbearbeitung, Finanzierungsbetreuung und Durchführung des Vorhabens) und der technischen Betreuung (Planungsvorbereitung, Bauplanung, Vorbereitung der Baufreigabe, Objektüberwachung und -betreuung). Die Beratungs- und Betreuungskosten einschließlich der Kosten für die Erstellung des Investitionskonzeptes sind als Investitionsnebenkosten z.T. förderungsfähig: welche Leistungen förderfähig sind, ist in der Förderrichtlinie festgelegt. In

Bezug auf die Förderfähigkeit der Kosten für die Erstellung des Investitionskonzeptes sowie die Betreuung des Investitionsvorhabens bestehen keine Unterschiede zu den Förderungsgrundsätzen der GAK.

Dem Förderantrag sind umfangreiche Unterlagen beizufügen, die einen Überblick über die finanzielle, erfolgswirtschaftliche und eigentumsrechtliche Situation des Unternehmens und des Unternehmers sowie über die geplanten Investitionen und deren Finanzierung geben (vgl. MB-I-3.7). Bei betreuungspflichtigen Bauvorhaben sind dem Förderantrag zusätzliche Unterlagen beizufügen.

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

Eine Bewilligung **kann** ganz oder teilweise, auch rückwirkend, unter bestimmten Umständen (z.B. nicht fristgerechte Vorlage des Verwendungsnachweises) widerrufen werden. Sie **wird** ganz oder teilweise widerrufen, wenn die Buchführungsaufgabe nicht erfüllt wird und wenn der Zuwendungsempfänger ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörden von dem bewilligten Investitionskonzept abweicht¹¹. Nach Auskunft der Verwaltung¹² bestehen zwischen den Bewilligungs- und den Auszahlungsdaten keine nennenswerten Differenzen. Die Förderung der Investition erfolgt zudem unter dem Vorbehalt des Widerrufs, dass die geförderten Grundstücke, Bauten und baulichen Anlagen innerhalb von 12 Jahren ab der Fertigstellung, bei Maschinen, technischen Einrichtungen und Geräten innerhalb von fünf Jahren ab der Lieferung nicht veräußert oder unzweckgemäß genutzt werden. Darüber hinaus können bei grob fahrlässigen oder absichtlichen Falschangaben zu wesentlichen förderrelevanten Aspekten Sanktionen gegen das Unternehmen verhängt werden, indem für das laufende bzw. auch für das folgende Jahr sämtliche Fördermittelzahlungen ausgesetzt werden. Von den angeführten Sanktionsmöglichkeiten muss jedoch in der Praxis nach Auskunft der Beratung nur äußerst selten Gebrauch gemacht werden.

¹¹ Dagegen sind Umbewilligungen, d.h. Änderungen des Investitionskonzeptes mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde, möglich.

¹² Vgl. Ergebnisprotokoll zum Workshop zur Zwischenevaluierung des AFP in Hamburg im Zeitraum 2000 bis 2002; S. 3.(MB-T-3.

Über aktuelle Änderungen der Fördermodalitäten wird von Seiten der Behörde für Wirtschaft und Arbeit in der Fachpresse berichtet.

3.5.1.2 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Bei einer baulichen Investition von mehr als 100.000 Euro Förderungsmittel (Zuschuss plus zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen) besteht die Auflage, das Vorhaben nur unter Einschaltung eines Architekten durchzuführen. Bei Anträgen, die eine Zuschussgewährung beinhalten, ist zusätzlich ein Betreuer einzuschalten.

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

Zuständig für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen sind grundsätzlich die Bewilligungsbehörden. Vor-Ort-Kontrollen sind gem. Art. 61 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 jährlich bei mindestens 5 % der Begünstigten durchzuführen. Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe ist durch Stichprobenziehung anhand einer Risikoanalyse zu treffen. Bei der Auswahl der Betriebe für die Vor-Ort-Kontrolle für die investiven Maßnahmen stellt die Höhe der Beihilfe das maßgebliche Kriterium dar. Die Auswahl erfolgt auf Basis der in dem Kalenderjahr ausgesprochenen Bewilligungen. Bei baulichen Investitionen ist der Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle so zu wählen, dass eindeutig festgestellt werden kann, ob das Bauobjekt genau in dem bewilligten Umfang erstellt und für den beantragten Verwendungszweck genutzt wird. Zudem wird die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“, ggf. der Einhaltung der Mindeststandards bezüglich Umweltschutz, Tierschutz und Hygiene sowie der Einhaltung der Zweckbindungsfrist geprüft.

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

Die befragten Berater schätzen sowohl das Antragsverfahren als auch das Kontrollverfahren als vollständig sachgerecht ein. Dennoch wird angeregt, die Richtlinie zukünftig zügiger zu veröffentlichen und frühzeitiger über die anstehenden Änderungen zu informieren.

Im Obst- und Gartenbau sind diejenigen Bewirtschafter von der Förderung ausgeschlossen, die den notwendigen Nachweis der beruflichen Qualifikation nicht erbringen können. Hier wird von Seiten der Beratung angeregt, Änderungen vorzunehmen und die Bestimmungen zu lockern.

3.5.1.3 Finanzmanagement

Nach Abschluss der Zwischennachweis- bzw. Verwendungsnachweisprüfung durch die Bewilligungsbehörde werden die zahlungsrelevanten Beträge festgestellt. Das vom Zuwendungsempfänger aufgenommene Kapitalmarktdarlehen, das zinsverbilligt werden soll, muss durch die kreditierende Bank – in Hamburg ist dies die Landwirtschaftliche Rentenbank – hinsichtlich Höhe, Laufzeit und Tag der vollen Valutierung bescheinigt werden. Der Zuwendungsempfänger erhält daraufhin einen gesonderten Bescheid über den bis zu dem Zeitpunkt auszahlenden Zinszuschuss. Dieser wird anhand eines fiktiven Tilgungsplanes ermittelt. Die Berechnung des Zinszuschusses beginnt mit dem Zeitpunkt der vollständigen Valutierung des bestätigten Kapitalmarktdarlehens und bemisst sich an Höhe und bewilligte Laufzeit der Zinsverbilligung. Die Zahlung der Fördermittel an den Zuwendungsempfänger wird nach Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung und Feststellung der auszahlenden Beträge durch die Zahlstellen in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit angewiesen.

Auch die Einschätzung der Sachgerechtigkeit des Auszahlungsverfahrens durch befragte Berater/Betreuer ergab eine vollständige Zustimmung zu dem derzeit praktizierten Verfahren. Häufig genannte Kritikpunkte sind die Bezahlung der Rechnungen vor Zahlbarmachung der Zuwendung, die umfangreiche Belegpflicht und die lange Darlehensbindung. Bei diesen Punkten wird eine Verbesserung durch Aufhebung der Darlehenspflicht und die Zahlung von verlorenen Zuschüssen vorgeschlagen, um eine höhere Flexibilität der Finanzsituation des geförderten Betriebes zu erreichen. Die Aufhebung der Darlehenspflicht wäre vor allem für „Kleine Investitionsmaßnahmen“ eine Verbesserung zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes, da sich hieraus ein geringerer Prüfungsaufwand ergeben würde.

3.5.1.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Das AFP wird gemäß den Vorgaben des Artikels 41 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und des Artikels 53 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 nach den Vorgaben der Europäischen Kommission (KOM 2000a und KOM 2002a) begleitet. Darüber hinaus werden dem Bund Daten vergleichbaren Inhalts zum Vollzug der GAK übermittelt. Bei diesen Daten

handelt es sich um eine geringe Zahl von materiellen und finanzielle Indikatoren, die jährlich zu erheben sind. Ein weiteres spezifisches Begleitungssystem existiert nicht.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Begleitung und Bewertung sind die Bewilligungsdaten der geförderten Unternehmen. Diese sind für die „Großen Investitionsmaßnahmen“ verpflichtet, auf der Grundlage der Vorabbuchführung (mind. zwei Jahresabschlüsse) ein Investitionskonzept zu erstellen und der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Dieses Konzept – mit in Hamburg für die „Großen Investitionen“ 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 Veränderungen nach Durchführung der geförderten Investition. Darüber hinaus müssen die Unternehmen ab dem Bewilligungsjahr für mindestens zehn Jahre einen dem BMVEL-Jahresabschluss entsprechenden Jahresabschluss erstellen und auf Anforderung der Behörde für Wirtschaft und Arbeit vorlegen. Bei den „Kleinen Investitionen“ werden in Hamburg in einem deutlich geringeren Umfang Angaben zum Betrieb, zu den Maßnahmen und dem Finanzierungsbedarf, zu Verbindlichkeiten, Maßnahmen und Finanzierungsplan sowie zur Flächennutzung erhoben.

Zur Bewertung wurden die Investitionskonzepte als Einzeldateien von den Bewilligungsstellen zur Verfügung gestellt. Als relativ arbeitsaufwendig erwies sich die Datenaufbereitung und -verarbeitung, da die einzelnen Dateien trotz der gegebenen einheitlichen Formularvorgabe für die Förderfälle von den Beratern und Betreuern teilweise je nach Ausrichtung der Produktionsrichtung in den variabel gestalteten Zellenfeldern unterschiedlich gefüllt wurden.

Als besonders vorteilhaft erwies sich in Hamburg – zumindest im Hinblick auf die Datenerfassung und -bereitstellung – die einheitliche Verwendung sowie die zentrale Bereitstellung der Investitionskonzepte durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit. Auf diese Weise konnten Datenanforderungen zeitnah und komfortabel erfüllt werden.

Eine begleitende Bewertung der geförderten Investitionsmaßnahmen fand in der Vergangenheit nicht statt. Lediglich einige sporadische Analysen zur Investitionsförderung wurden in den vergangenen Jahren durchgeführt (vgl. Abschnitt 3.5.6).

3.5.1.5 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 wurde eine umfangreiche Analyse der einzelbetrieblichen Investitionsförderung anhand von Leitlinien und Bewertungsfragen der Europäischen Kommission durchgeführt, die neben dem Unter-

nehmenserfolg und der Produktivitätsentwicklung auch die Aspekte Tierschutz, Umweltschutz und administrative Umsetzung betrachtet (vgl. Burgath et al. 2001). Wesentliche Ergebnisse dieser Untersuchung betreffen weniger die inhaltliche Beantwortung der Bewertungsfragen als vielmehr die mit einer Bewertung zusammenhängenden methodischen Probleme. Insbesondere wird darauf verwiesen, dass aufgrund der auftretenden jährlichen Schwankungen der Buchführungsergebnisse zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung zumindest mehrjährige Buchführungsunterlagen erforderlich sind. Die Mit-Ohne-Vergleiche mit Referenzunternehmen litten darunter, dass viele Unternehmen der Referenzgruppe in einem vorangegangenen Zeitraum ebenfalls gefördert wurden und daher der Zusammenhang zwischen der Gewährung investiver Hilfen und ihren Wirkungen auf Einkommen, Lebensfähigkeit der Betriebe und Struktureffekt nicht hinreichend erfasst werden kann.

Weiterhin liegt eine Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Forstner 2002) vor. Diese Analyse kommt u.a. zu der Empfehlung, die datentechnischen Voraussetzungen für die Durchführung einer Erfolgskontrolle zu verbessern.

Weiterhin sei hier noch 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. Dies sind zunächst die sog. Verwaltungskosten, aber darüber hinaus auch weitere Kosten im Zusammenhang mit der Förderung, wie beispielsweise 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. Mann (2000) hat in einer vergleichenden Untersuchung versucht, die Transaktionskosten der Investitionsförderung empirisch zu bestimmen und zu messen. Anhand von drei Untersuchungsregionen kommt er zu dem Ergebnis, dass die Transaktionskosten der Investitionsförderung bis zu 52 % der verausgabten Fördermittel betragen. Die Messung von Transaktionskosten öffentlicher Programme bereitet jedoch einige methodische Schwierigkeiten (Mann 2000, S. 268). Auch in der vorliegenden Bewertung konnten die Transaktionskosten aufgrund des gegebenen Zeitkontingentes nicht weiter verfolgt werden.

Die obligatorisch im Zusammenhang mit der Erstellung des Entwicklungsplans des ländlichen Raumes durchzuführende Ex-ante Bewertung enthält nicht die notwendigen Voraussetzungen, um darauf im Rahmen einer Zwischen- oder Ex-post Bewertung Bezug nehmen zu können. Eine Quantifizierung der Ziele, wie in Art. 43 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 bzw. in Art. 55 der Verordnung (EG) Nr. 445/2002 gefordert, erfolgte

nicht bzw. in nur sehr geringen Maße, wie z.B. bei der Bezifferung der angestrebten Förderfälle in Laufe der Förderperiode (Freie und Hansestadt Hamburg 2000, S. 24).

Nach Auskunft der Verwaltung¹³ liegen für das Land Hamburg keine zusätzlichen Untersuchungen, Erhebungen oder weitere Studien vor.

3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die zu den nachfolgenden Fragen dargestellten Ergebnisse beruhen zu einem großen Teil auf Auswertungen der Investitionskonzepte, die der Bewilligungsbehörde mit dem Förderantrag vorgelegt werden mussten. Diese Konzepte enthalten sowohl in struktureller als auch in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht z.T. 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, gut dokumentiert. Bezüglich der Förderwirkungen enthalten diese Konzepte – vor allem in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht – nur Absichtserklärungen, die keinesfalls als Dokumentation der Fördereffekte zu missinterpretieren sind. Die Wirkungen des AFP können erst mit einigem Abstand zur Durchführung der Investitionen¹⁴ auf der Basis der Auftragsbuchführung sowie anderer Daten- und Informationsquellen analysiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies noch nicht möglich. Daher können die von der Europäischen Kommission geforderten Vorher-Nachher- bzw. Mit-Ohne-Vergleiche im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht durchgeführt werden. Hinsichtlich der Mit-Ohne-Vergleiche ist anzumerken, dass vergleichbare Unternehmen ohne Förderung insbesondere in den besonders intensiv geförderten Bereichen (Stallbau im Futterbau) nicht sinnvoll durchgeführt werden können, da die Reichweite der Fördermaßnahme derart groß ist, dass in der Vergangenheit fast alle strukturell vergleichbaren Unternehmen mit Rationalisierungs- oder Erweiterungsabsichten investiv gefördert werden konnten (Forstner 2002, S. 104). Aus diesem Grund kann die Vergleichsgruppe der nicht geförderten Betriebe nicht klar gegenüber den in dieser Förderperiode geförderten Betrieben abgegrenzt werden.

Zusätzlich zu den Auswertungen der Investitionskonzepte werden die Ergebnisse der Beraterbefragung zur Beantwortung der Fragen der Europäischen Kommission herangezogen.

¹³ Niederschrift des begleitenden Fachgesprächs zur Zwischenevaluierung des Agrarinvestitionsförderungsprogrammes im Land Hamburg am 25.04.2002, S. 4 (MB-I-3.4).

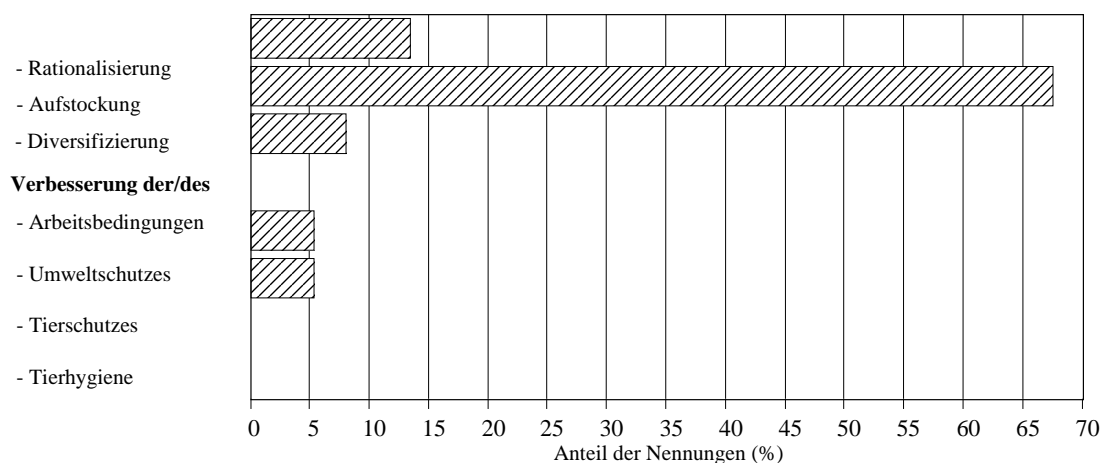
¹⁴ Die Europäische Kommission sieht vor, dass nur Investitionen, die seit mindestens zwei Jahren abgeschlossen sind, berücksichtigt werden (KOM 2000a, Teil D).

gen. Besonders die Fragen zur Neuausrichtung sowie Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit, zur Qualitätsverbesserung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und zur Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren lassen sich nur unzureichend mit Hilfe der Investitionskonzepte beantworten.

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 Investitionskonzepte als auch die Auswertung der Beraterbefragung. Während in den ausgewerteten Investitionskonzepten keine Gewichtung der Investitionsziele vorgenommen wurde, hatten die Berater in der Befragung die Möglichkeit, zwischen mehreren Haupt- und Nebenzielen zu differenzieren, d.h. es war die Möglichkeit der Mehrfachnennungen gegeben. In diesem Zusammenhang ist – wie bereits an anderen Stellen geschehen – deutlich darauf hinzuweisen, dass der Auswertung nur die Investitionskonzepte der „Großen Investitionen“ zugrunde liegen, da die Investitionskonzepte der „Kleinen Investitionen“ keine entsprechenden Daten zur Auswertung enthalten.

Abbildung 3.3: Investitionsziele der geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001, Investitionskonzepte – Hamburg

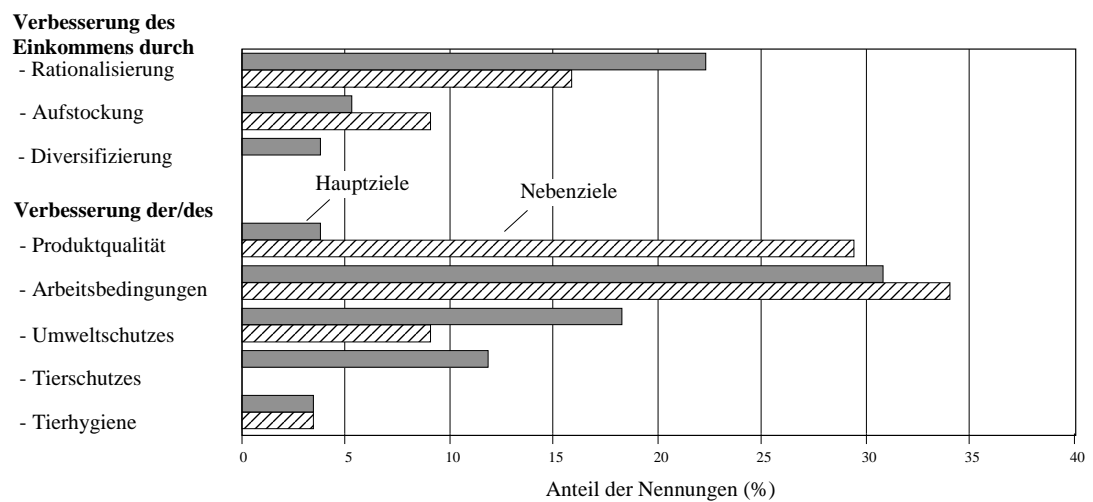


Quelle: Investitionskonzepte der geförderten Betriebe in Hamburg, 2000 und 2001.

Wesentliche Investitionsziele waren jeweils die Einkommensverbesserung durch Rationalisierung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Umweltschutzes. Dagegen ist als Investitionsziel die Diversifizierung sowie die Verbesserung des Tierschutzes bzw. der Tierhygiene von untergeordneter Bedeutung. Hier liegen die Gründe in den Betriebsstrukturen der geförderten Betriebe in Hamburg. Vorrangig handelte es sich bei den geförderten Unternehmen um Garten- und Obstbaubetriebe.

Gegenüber der Auswertung der Investitionskonzepte sind die Ergebnisse der Beraterbefragung abweichend: Während die Rationalisierung und Aufstockung in den Investitionskonzepten als herausragende Zielsetzung genannt wurde, liegen – lt. Beraterbefragung – die Hauptziele in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, gefolgt vom Ziel der Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung und des Umwelt- und Tierschutzes. Auch bei den Nebenzielen wird verhältnismäßig häufig die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Produktqualität sowie des Einkommens durch Rationalisierung genannt.

Abbildung 3.4: Haupt- und Nebenziele der Investitionen in den geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2002, Beraterbefragung 2002 – Hamburg



Quelle: Beraterbefragung in Hamburg, 2002.

Bei dieser Gegenüberstellung ist zu berücksichtigen, dass der Auswertung der Investitionskonzepte nur die 33 Datensätze der „Großen Investitionen“ zugrunde liegen. Demgegenüber wurden bei der Beraterbefragung sämtliche Förderfälle – einschließlich der Förderfälle aus dem Jahr 2002 – einbezogen.

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

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission soll zur Ableitung von Aussagen zur Einkommensverbesserung der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe das durchschnittliche Bruttoeinkommen und das durchschnittliche Bruttoeinkommen je Arbeitskraft unter Berücksichtigung des Subventionswertes der Förderung herangezogen werden. Ergänzend kann das Nettobetriebseinkommen verwendet werden, um strukturelle Änderungen einzu-

fangen (z.B. Zupacht). Es sollen nur Investitionen berücksichtigt werden, die bereits zwei Jahre oder länger in Betrieb sind.

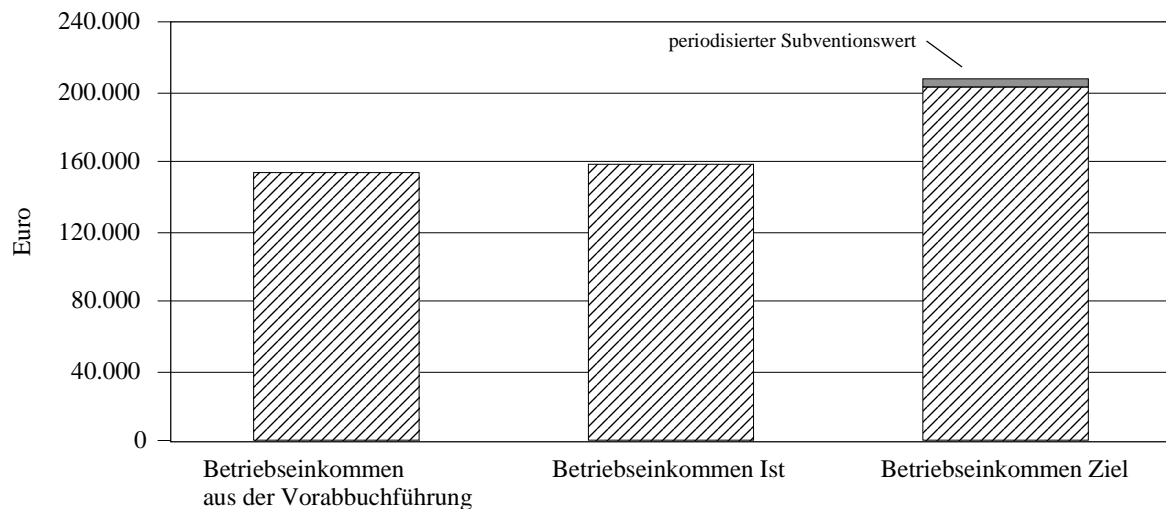
Anmerkungen

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

Ergebnisse

Die untersuchten Unternehmen erwarten von der Durchführung der geförderten Investitionen im Durchschnitt eine Steigerung des Betriebseinkommens im Vergleich zur Ausgangssituation (Abbildung 3.5).

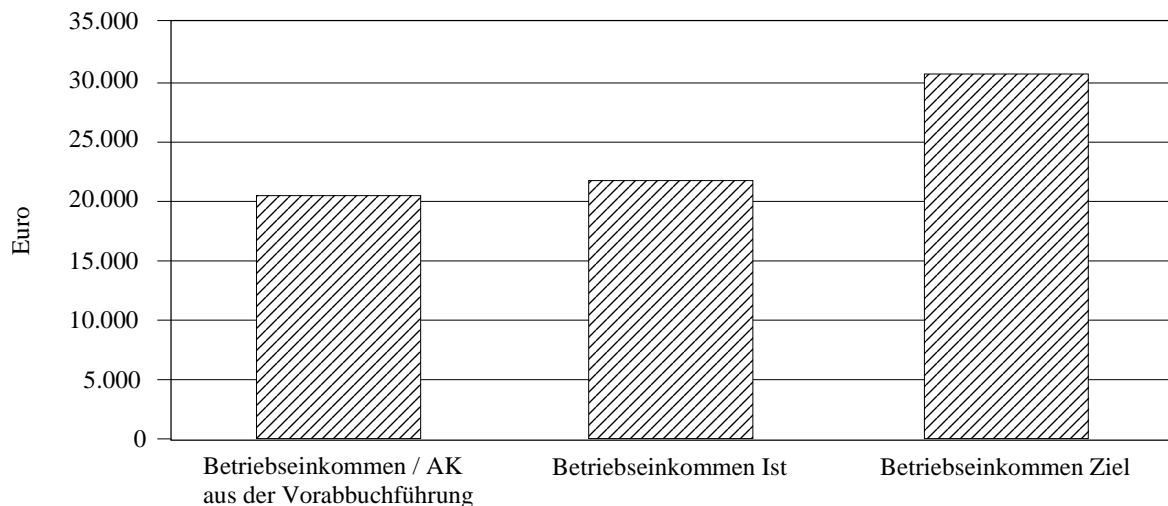
Abbildung 3.5: Entwicklung des Betriebseinkommens der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg



Quelle: Investitionskonzepte Hamburg, 2000 bis 2001.

Die Auswertung der Investitionskonzepte der 33 „Großen Investitionen“ in Hamburg zeigt, dass sowohl absolut als auch AK-bezogen das Betriebseinkommen gegenüber dem Ist-Jahr ansteigt. Die Angaben für die Berechnung des Ist-Jahres im Investitionskonzept werden durch Bildung von Durchschnittswerten aus der Vorabbuchführung der letzten drei Jahre ermittelt, die dem Investitionskonzept zugrunde liegt. Während laut Planzahlen das Betriebseinkommen im Durchschnitt der Unternehmen um rund 43.850 Euro gegenüber der Ausgangssituation (Ist-Jahr) ansteigen soll, beläuft sich der Subventionswert der Investitionsförderung auf rund 4.854 Euro und liegt somit deutlich unterhalb der angestrebten Einkommenswirkung.

Abbildung 3.6: Entwicklung des Betriebseinkommens pro Arbeitskraft der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg



Quelle: Investitionskonzepte Hamburg, 2000 bis 2001.

Bei der Betrachtung des Betriebseinkommens je AK liegt dieses auf Basis der Vorabbuchführung bei durchschnittlich 20.600 Euro und zum Ist-Zeitpunkt bei 21.800 Euro. Laut den Planzahlen zum Zielzeitpunkt wird das Betriebseinkommen je AK mit rund 30.600 Euro ermittelt. In Bezug auf die eingesetzten Arbeitskräfte resultiert aus der Veränderung des Arbeitskräftebesatzes nur in ausgesprochen geringem Maße ein zusätzlicher Anstieg des Betriebseinkommens, da sich im Durchschnitt der geförderten Unternehmen der Umfang der Arbeitskräfte nur marginal von 7,28 Voll-Arbeitskräfte zum Ist-Zeitpunkt auf 7,26 Voll-Arbeitskräfte in der Zielbetrachtung reduziert.

Im Rahmen des Expertenworkshops wurde darauf hingewiesen, dass im Obst- und Gartenbau unvorhersehbare Risiken – wie z.B. Hagel, Frost oder Schädlingsbefall – zu erheblichen Abweichungen von den anvisierten Zielgrößen führen können. Der Gartenbau ist aufgrund der Produktvielfalt der angebauten Kulturen gegenüber dem Obstbau durch geringere Schwankungen gekennzeichnet.

Fazit

Die 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

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

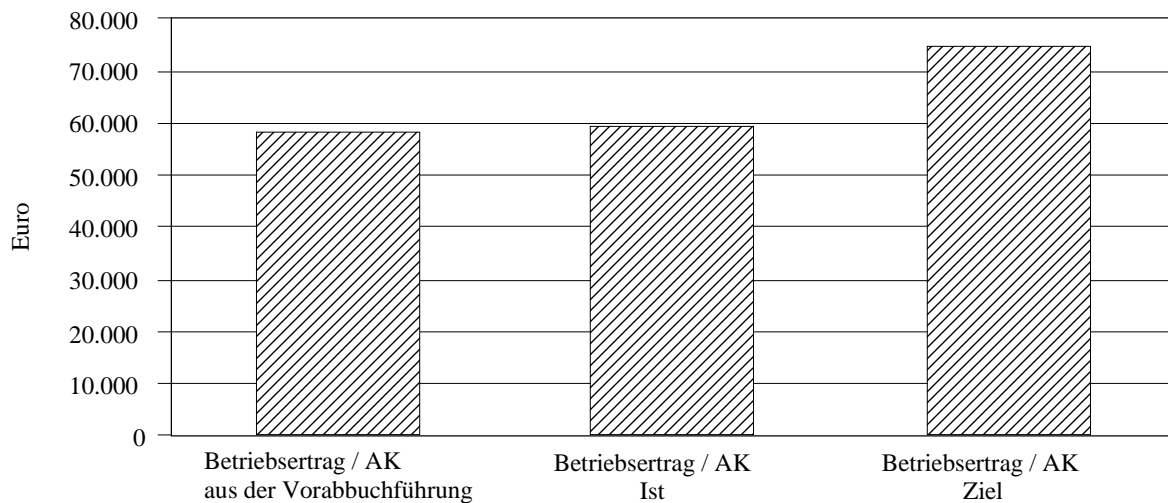
Anmerkungen

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

Ergebnisse

Die Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung und Aufstockung ist in den meisten Förderfällen das alleinige oder zumindest ein Hauptziel der durchzuführenden Investitionen (vgl. Abschnitt 3.6.1). Den Großteil der geförderten Unternehmen des Obst- und Gartenbaus betreffen die bei den landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen bestehenden Produktionsbeschränkungen nur in sehr geringem Umfang.

Abbildung 3.7: Entwicklung des Betriebsertrages pro Arbeitskraft der durch „Große Investitionen“ im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg



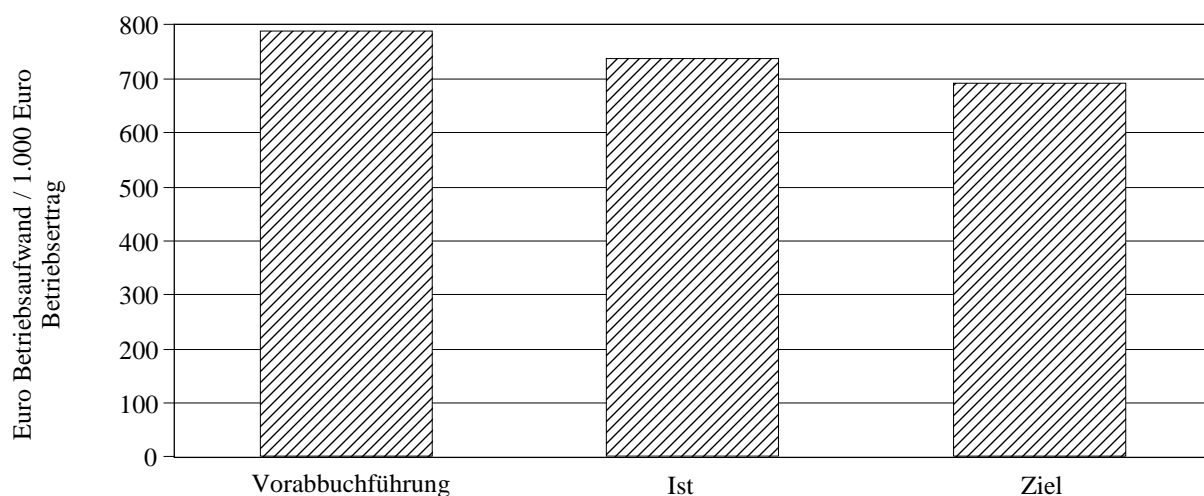
Quelle: Investitionskonzepte Hamburg, 2000 bis 2001.

Die geförderten Unternehmen konnten bereits vor der Förderung in den vorausgegangenen Jahren ihren Betriebsertrag steigern. Die gesamtbetriebliche Aufwands-/Ertragsrelation verbesserte sich dadurch von 788 Euro Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag auf 737 Euro je 1.000 Euro Betriebsertrag. Als Zielgröße ist in den Investitionsplänen eine weitere Verbesserung dieser Relation auf 693 Euro vorgesehen. Dieses Ergebnis soll einerseits durch eine deutliche Steigerung des Betriebsertrags von durchschnittlich 391.476 Euro auf 399.751 Euro und eine Steigerung des Betriebsertrages je Vollarbeitskraft von durchschnittlich 58.530 Euro (Vorabbuchführung) auf 74.580 Euro (Zielwert) erreicht werden (vgl. Abbildung 3.7).

Viele Unternehmen nehmen die Produktionsausdehnung bereits vor der Durchführung der geförderten Investitionen vorweg und versuchen dann, die arbeitswirtschaftlich häufig belastende Situation durch z.B. Rationalisierungsinvestitionen zu überwinden. Während der Obstbau im zurückliegenden Förderzeitraum verstärkt in eine verbesserte Lagerhaltung (Ausweitung der Lagerkapazitäten) sowie in Sortiermaschinen investiert hat, um derart eine Arbeitserleichterung und eine Qualitätsverbesserung zu erzielen, führt im Gartenbau durch die Investitionen in neuere Gewächshäuser der Einsatz von Spezialmaschinen oder Rollcontainern zu einem rationelleren Mitteleinsatz. Bei den überwiegend im Gartenbau durchgeführten Ausweitungen der Gewächshauskapazitäten sind die Betriebe durch die inzwischen gestiegenen Energiekosten belastet, was sich auch in einer Minderung der Steigerung des Betriebsertrages niederschlägt.

Die in Abbildung 3.8 dargestellte Verbesserung der Aufwands-/Ertragrelation anhand der Veränderung des Verhältnisses von Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag wurde auch im Expertenworkshop bestätigt. Insbesondere ist mit einer erheblichen Steigerung der Arbeitsproduktivität auch eine deutliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Lebensqualität verbunden.

Abbildung 3.8: Entwicklung der Aufwands-/Ertragsrelation je 1.000 Euro Betriebsertrag im Rahmen des AFP geförderten Unternehmen im Förderzeitraum 2000 bis 2001 – Hamburg



Quelle: Investitionskonzepte Hamburg, 2000 bis 2001.

Ein ausschlaggebendes Kriterium ist zudem 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, sodass strukturelle Aussagen auf den Planungsstand bei Erstellung des Investitionskonzeptes beschränkt bleiben. Aufgrund der Daten über die Betriebsstrukturen der geförderten Obst- und Gartenbaubetriebe können in dieser Untersuchung hierzu keine weiterreichenden Aussagen getroffen werden.

Fazit

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

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

Anmerkungen

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

Ergebnisse

Mit Hilfe des AFP wird in Hamburg kaum eine nennenswerte Verlagerung der Produktion von Überschusserzeugnissen hin zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit „guten“ Absatzbedingungen erreicht. Letztendlich ist diese Zielsetzung bei den geförderten Betrieben im Land Hamburg aufgrund der Produktionsrichtung – vorrangig Obst- und Gartenbaubetriebe – nur von untergeordneter Relevanz.

Die Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten ist im Zusammenhang mit der investiven Förderung nur von untergeordneter Bedeutung (vgl. Punkt 3.6.1). In 8 % der betreuten Fälle – drei Förderfällen – wurde die Verbesserung der Einkommen durch Diversifizierung als Hauptziel der Investitionen angegeben.

Bei einer Einordnung der Investitionsmaßnahmen nach Investitionsbereichen sind, von den im Zeitraum 2000 bis 2001 bewilligten Investitionen 7,7 % der Fälle den Bereichen Tourismus, Freizeit und Erholung – einschließlich Pferdehaltung – zuzuordnen. Im Bereich der Gebäudeinvestitionen werden Baumaßnahmen, die der Pensionstierhaltung dienen oder z.B. als Reithalle genutzt werden und somit dem Bereich Diversifizierung zuzuordnen sind, unter sonstigen Stallbauten und sonstigen landwirtschaftlichen Gebäuden zusammengefasst. Aufgrund des hohen Stellenwertes des Obst- und Gartenbaus in Hamburg wird der Umfang der Diversifizierung von den Beratern/Betreuern verhalten eingeschätzt. Hiernach liegt der Anteil der Unternehmen mit einer Neuausrichtung der Produktion je nach Investitionsrichtung zwischen 0,9 und 5,9 % der Förderfälle bezogen auf den Befragungszeitraum 2000 bis 2002.

Insgesamt spielt die Neuausrichtung der Einkommensquellen in landwirtschaftlichen Betrieben in Hamburg eine untergeordnete Rolle. Im Rahmen der Nennungen haben die sonstigen Freizeitaktivitäten eine verhältnismäßig hohe Bedeutung, gefolgt von der Di-

rektvermarktung und Tourismus. Dagegen haben die Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten, Landschaftspflege, Handwerk und erneuerbare Energien keine Bedeutung in Hamburg.

Im Expertenworkshop wurde angemerkt, dass die Diversifizierung in Hamburg aufgrund des hohen Spezialisierungsgrades der Betriebe und der existierenden strukturellen Bedingungen insgesamt nur eine untergeordnete Rolle spiele, dennoch für die Betriebe, die in diesem Bereich investieren, einen immensen Stellenwert hat. Aufgrund der hohen Besiedelungsdichte in dem städtischen Umland Hamburgs kann der Bereich der Pensionspferdehaltung je nach Standort einen durchaus existenzsichernden Betriebszweig darstellen.

Die vorgestellten Ergebnisse stehen aufgrund des geringen Umfangs der Diversifizierung z.T. in einem gewissen Widerspruch zu der im Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes dargestellten Absicht, einen Förderschwerpunkt im Bereich der Diversifizierung in den landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Unternehmen zu setzen.

Fazit

In Hamburg trägt das AFP trägt bislang nur wenig 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

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission sollen Aussagen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Qualität und der Erfüllung von Qualitätsnormen – insbesondere solcher auf Gemeinschaftsebene – getroffen werden. Diese Frage konnte anhand der zur Verfügung gestellten Daten der Investitionskonzepte nicht zufriedenstellend beantwortet werden. Daher wurde sich zur Beantwortung auf die Beraterbefragung bezogen.

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 8,5 % der geförderten Unternehmen verfolgten laut Beraterbefragung eine Verbesserung der Produktqualität als Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen. Die

Investitionskonzepte stellen zudem zur Beantwortung dieser Frage nur eine sehr schwache Datenbasis dar, sodass diese Frage anhand der zur Verfügung stehenden Daten der Investitionskonzepte nicht zufrieden stellend beantwortet werden konnte. Daher wurde sich zur Beantwortung auf die Beraterbefragung bezogen.

Im Expertenworkshop wurde darauf verwiesen, dass bei einem Großteil der geförderten Investitionen eine Verbesserung der Prozessqualität angestrebt wird. Besonders im Obstbau wurde im hohem Umfang in den Bereich der CA-Lagerhaltung investiert, was zu einer Qualitätsverbesserung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse führte.

Als weiteres Ergebnis des Expertenworkshops war festzuhalten, dass die meisten der geförderten Betriebe Qualitäts- und Gütesiegel verwenden. Dennoch würden sich diese Qualitätseffekte nur in sehr geringem Umfang in einem entsprechenden Anteil an Produkten mit Güte- oder Qualitätssiegel auf der Erzeugerstufe niederschlagen. Ökologische Anbauverfahren spielten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung in Hamburg kaum eine Rolle.

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

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

Anmerkungen

Es wird nicht ausreichend 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 befragten Berater/Betreuer beziffern die Zahl der erhaltenen Arbeitsplätze mit zwei Voll-Arbeitskräften und die der neu geschaffenen mit drei Voll-Arbeitskräften. Der Arbeitsplatzeffekt der Investitionsförderung ist somit zum jetzigen Zeitpunkt als relativ bescheiden zu beurteilen.

Tabelle 3.9: Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze in Hamburg, Beraterbefragung 2002

	Zahl der Betriebe	Arbeitsplätze (Vollarbeitskräfte)
Erhaltung von Arbeitsplätzen	2	2,0
Neuschaffung von Arbeitsplätzen	3	3,0
davon: Fremdarbeitskräfte	2	2,0
Frauen	1	1,0

Quelle: Beraterbefragung Hamburg, 2002.

Ergebnis des Expertenworkshop war, dass in Hamburg der Erhalt und die Neuschaffung eine erheblich höhere Bedeutung besitzt, als in der Beraterbefragung deutlich wurde. Die Gartenbaubetriebe setzten einen relativ hohen Anteil (ca. 20 %) an Fremd-AK ein, wobei die ungünstigen Arbeitszeiten und -bedingungen für die Arbeitnehmer häufig unattraktiv sind. In den Obstbaubetrieben wird ein Großteil des AK-Bedarfs über Saison-AK gedeckt. Dennoch lässt sich in sämtlichen Bereichen feststellen, dass die Betriebe den Anteil an Fremd-AK möglichst minimieren, um Unsicherheiten im Arbeitsanfall zu reduzieren. Aus diesem Grund werden hier vorrangig Familienarbeitsplätze erhalten oder geschaffen.

Fazit

Der Arbeitsplatzeffekt durch Diversifizierungsinvestitionen ist absolut sehr begrenzt, kann u.U. beim Bezug auf die Zahl diversifizierender Unternehmen aber durchaus beachtlich sein.

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

Hier ist sich – nach den Vorgaben der Europäischen Kommission – auf die Angaben zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei den geförderten Investitionen in den landwirtschaftlichen Unternehmen zu stützen. Auch in diesem Punkt liegen keine verlässlichen

und aussagekräftigen Daten aus den Investitionskonzepten vor; daher wurden die Berater mit dieser Frage in der Befragung konfrontiert.

Ergebnisse

Die Restriktionen bei Lagerung der Wirtschaftsdünger, die Obergrenze von 2 GVE je Hektar bewirtschaftete LF sowie die geforderte Abdeckung des Güllelagers mit dem Abschluss viehhaltungsbezogener Investitionen haben in dem betrachteten Förderzeitraum in Hamburg aufgrund des Hauptanteils der im Allgemeinen ohne Vieh wirtschaftenden Obst- und Gartenbaubetriebe an den Förderfällen eine nur sehr untergeordnete Bedeutung. Dennoch haben sämtliche Betriebe, die eine Förderung erhalten wollen, die in der Förderrichtlinie festgelegten Mindestanforderungen an Umwelt, Hygiene und Tierschutz zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Gewährung der Förderung zu erfüllen.

Die Verbesserung des Umweltschutzes ist in 5 % der Förderfälle (n=2) ein Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen (vgl. Abbildung 3.4 im Abschnitt 3.6.1). Laut Beraterbefragung hat die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen dennoch eine erhebliche Bedeutung. Nach Aussage der Berater zielen fast 62 % der geförderten Unternehmen auf eine Reduzierung oder rationelleren Einsatz von Energie ab, 10 % der geförderten Unternehmen beabsichtigen einen sparsameren Einsatz der Ressource Wasser.

Gemäß der Berichterstattung GAK wurden in Hamburg in den Jahren 2001 und 2002 55 Unternehmen über das Sonderprogramm Energieeinsparung gefördert. Für diese Fördermaßnahmen werden im Zuge der Berichterstattungen Daten zur Abschätzung des Energieeinsparungseffektes erhoben. Diese Daten waren für Hamburg nicht verfügbar, so dass keine diesbezüglichen Aussagen getroffen werden können.

Die baulichen investiven Maßnahmen haben meistens einen zusätzlichen Flächenverbrauch zur Folge. Der Umfang der neu versiegelten Fläche wird im Rahmen der Beraterbefragung mit durchschnittlich knapp 700 m² je Förderfall beziffert. Zum Ausgleich für derartige Eingriffe sieht das Bau- und Umweltrecht Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen vor. Von Seiten der Experten im Workshop wurde bezüglich der durch die Auflagen beim Gebäudebau bedingten Baukostensteigerung eine große Streubreite konstatiert: Der Anteil der auf die Bauauflagen zurückzuführenden Mehraufwendungen wird im Mittel mit rund 10 % der Bausumme beziffert. Unterschiede sind auf die jeweiligen Naturschutz- oder Umweltreferenten zurückzuführen, als Spannbreite werden 4 % bis 20 % der Bausumme angegeben. FFH-Gebiets-bedingte Einschränkungen bei den geplanten Investitionen hatten in Hamburg keine Bedeutung.

Fazit

Die Investitionsförderung leistet in Hamburg einen Beitrag zum Umweltschutz bei der Einsparung von Wasser und Energie. Umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktionsverfahren wurden nur in sehr geringem Maße eingeführt.

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

Nach den Vorgaben der Europäischen Kommission sollen sich die Aussagen zu dieser Frage auf die durch die Förderung erzielte erhebliche Reduzierung der Belastung durch Schadstoffe, Gerüche, Stäube, extreme klimatische Bedingungen im Freien/in Räumen, Heben schwerer Lasten sowie durch abweichende Arbeitszeiten beziehen. Als weiteren Untersuchungspunkt wünscht die Europäische Kommission Aussagen zu dem Anteil an in den geförderten landwirtschaftlichen Unternehmen gehaltenen Nutztieren, für die bedingt durch die Investition ein verbesserter Tierschutz geschaffen wurde. Diese Fragenkomplexe ließen sich nicht bzw. nicht ausreichend anhand der vom Land bereitgestellten Daten der Investitionskonzepte beantworten. Wie bei anderen Fragestellungen auch, wurde sich deshalb auf die Angaben aus der Beraterbefragung bezogen.

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 ein zentrales Ziel der geförderten Investitionen. Nach der Beraterbefragung stellt dieser Bereich in 34 % der Unternehmen das alleinige oder eines der Hauptziele der Investitionen und bei weiteren 31 % der Unternehmen ein Nebenziel dar. Insbesondere die Reduzierung der ungünstigen oder überlangen Arbeitszeiten sind Ziel der Investitionen (vgl. Abbildung 3.4 in Abschnitt 3.6.1).

Werden die in der Beraterbefragung abgefragten möglichen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen betrachtet, relativieren sich die Aussagen der Beraterbefragung zu den Investitionszielen. Als ausschließliches Ziel wurde die Verbesserung bei ungünstigen bzw.

überlangen Arbeitszeiten genannt. Der Befragung nach sind acht Förderfälle betroffen, wobei dieser Problembereich sowohl in den Obst- als auch den Gartenbaubetrieben auftritt.

Die Aspekte des Tierschutzes und der -hygiene haben bei der investiven Förderung in Hamburg aufgrund des hohen Anteils der Obst- und Gartenbaubetriebe einen untergeordneten Stellenwert.

In den Förderfällen, in denen die landwirtschaftliche Tierproduktion durch die geförderten Investitionen betroffen ist, nehmen Tierschutz und Tierhygiene eine untergeordnete Zielsetzung ein (vgl. Abbildung 3.4 im Abschnitt 3.6.1). Nach Ansicht der im Expertenworkshop anwesenden Berater/Betreuer finden Aspekte des Tierschutzes im Zuge der Erfüllung von Tierschutznormen durch Verpflichtung zur Einhaltung der gesetzlichen Mindeststandards bei jedem Stallneubau oder umfangreichen Umbauten bestehender Stallanlagen Berücksichtigung, z.B. durch einen durch die Investition geschaffenen besseren Tierkomfort und/oder Stallklima. Dieser Aspekt verstärkt sich durch die Ausgestaltung der Förderrichtlinie, da die Verpflichtung zur Einhaltung der Mindeststandards für das gesamte geförderte Unternehmen zum Zeitpunkt der Bewilligung gilt.

Fazit

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen stellen eines der zentralen Investitionsziele dar. Aufgrund der Produktionsausrichtung der geförderten Betriebe – hauptsächlich handelt es sich bei den geförderten Betrieben um Obst- und Gartenbauunternehmen – spielt der Tierschutz eine untergeordnete Rolle.

3.6.2 Zusätzliche förderrelevante Fragenstellungen – Junglandwirteförderung

Die Junglandwirteförderung wurde im Betrachtungszeitraum in Hamburg nur in Kombination mit einer Investition mit mindestens 50.000 Euro förderfähigem Investitionsvolumen gewährt. Der Antragsteller darf das Alter von 40 Jahren nicht überschritten und sich innerhalb der letzten fünf Jahre vor Antragstellung erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Allein- oder Mitunternehmer niedergelassen haben. Die Förderung beinhaltete bis zum Jahr 2001 einen Zuschuss von bis zu 12.000 Euro bzw. ab dem Jahr 2002 von bis zu 10.000 Euro. In Kombination mit der Investitionsförderung nach dem AFP durfte der Subventionsanteil am förderungsfähigen Investitionsvolumen (einschl. Bürgschaft und Energiesparsonderprogramm) 55 % nicht übersteigen. Mit diesen Regelungen entsprach die Ausgestaltung dieser Förderung dem gemeinsam von Bund und Ländern verabschiedeten Förderungsgrundsatz der GAK. Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in Hamburg mit

dem AFP 21 Junglandwirte investiv gefördert (vgl. Tabelle 3.6 im Abschnitt 3.4). Der Anteil der Junglandwirte an der Gesamtzahl der Förderfälle lag bei 15,6 %.

Formal ist die Junglandwirteförderung in das AFP integriert und stellt keine eigenständige Fördermaßnahme dar. Aus diesem Grund werden die in dem Leitfaden und den Bewertungsfragen der Europäischen Kommission vorgegebenen Fragen zur Junglandwirteförderung in dieser Analyse nicht als Untersuchungsgegenstand herangezogen. Da keine eigenständige Förderung der Niederlassung von Junglandwirten existiert, ist eine Zuordnung der erzielten Wirkungen differenziert nach investiver Förderung und Junglandwirteförderung nicht möglich. Zudem lässt das unzureichende sekundärstatistische Datenmaterial eine Analyse zu diesem Förderaspekt nicht zu. Um dennoch einige Informationen zu diesem Förderbereich zu gewinnen, wurden im Rahmen der vorliegenden Bewertung die Fachberater befragt (vgl. MB-I-3.5).

Nach der in der Beraterbefragung geäußerten Ansicht wäre bei Nichtgewährung der Junglandwirteförderung kaum eine Änderung der Zahl der niedergelassenen Landwirte eingetreten. Der Beitrag der Junglandwirteförderung zur Sicherung von Arbeitsplätzen ist – nach Einschätzung des Expertenworkshop – schwer zu quantifizieren. Im Rahmen dieses Workshop ließ sich die Vermutung nicht widerlegen, dass in den betroffenen Fällen durch die Förderung Mitnahmeeffekte generiert wurden.

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

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

Der grundsätzlich vorgesehene Vergleich mit nicht geförderten Betrieben ist in der Landwirtschaft schwierig, da eine nicht geförderte Vergleichsgruppe nur mit erheblichen Unzulänglichkeiten konstruierbar ist. Ohne Förderung investierende Betriebe weisen in der Regel Besonderheiten auf, die sie von einer Förderung ausschließen (z.B. zu hohes Ein-

kommen und/oder Vermögen oder ein unzureichendes Produktivitäts- und Erfolgsniveau). Sie sind daher als Referenzunternehmen nicht geeignet.

Viele der zur Beantwortung der Fragen notwendigen Daten lassen sich aus dem mit dem Förderantrag bei der Bewilligungsbehörde einzureichenden Investitionskonzept in Verbindung mit den Angaben aus der Auflagenbuchführung entnehmen. 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.¹⁵ Dennoch werden einige Fragen nur mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews der Fallbeispiele beantwortbar sein. Die im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen zeigen, 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 aufwendige, aber inhaltlich unbefriedigende Beschäftigung mit einzelnen zum jeweiligen Zeitpunkt nicht beantwortbaren Fragen zugunsten der Bearbeitung anderer Bewertungsinhalte unterbleiben kann.

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

¹⁵ Daten auf der Basis dieses angepassten Datenkanons werden jedoch frühestens für Förderfälle ab dem Bewilligungsjahr 2003 vorliegen.

geprüft werden, um gegebenenfalls eine Erfassung einzelner Indikatoren im Rahmen des einzelfallbezogenen Monitoring zu initiieren. Da der Bereich der Transaktionskosten bisher keiner eingehenden Diskussion unterzogen wurde, können an dieser Stelle noch keine konkreteren Empfehlungen für einen konsistenten Indikatorenkatalog gegeben werden.

3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das AFP wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 in Hamburg anfänglich deutlich zurückhaltender und im letzten Förderjahr deutlich stärker als geplant in Anspruch genommen. Zu der anfänglichen Zurückhaltung trug die allgemein verhaltene Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen aufgrund exogener Faktoren (u.a. auch die späte Genehmigung des Planes des Landes Hamburg zur Entwicklung des Ländlichen Raumes im Jahr 2000) bei. Die Zurückhaltung der Unternehmen schwand mit den im Durchschnitt günstigen wirtschaftlichen Ergebnissen der Wirtschaftsjahre 2000/2001 und 2001/2002. Es folgte eine verstärkte Inanspruchnahme der investiven Förderung ab dem Jahr 2002.

Der Schwerpunkt der investiven Förderung liegt in Hamburg im Bereich des Gewächshausbaus und der sonstigen Stallbauten. Gefördert wurden vor allem Investitionen in Neu- und Umbauten von Gewächshäusern sowie Lagerhallen. Durch die in der Förderrichtlinie 2002 festgelegte Untergrenze des förderfähigen Investitionsvolumens von 10.000 Euro sind kleinere Investitionen, die tendenziell von kleineren Unternehmen getätigt werden würden, von der Förderung ausgeschlossen.

Aufgrund des hohen Anteils an Obst- und Gartenbaubetrieben in Hamburg an den geförderten Unternehmen, hat ein Teil der Fragestellungen – wie z.B. Nettoveränderungen der Überschusserzeugnisse Tierschutz- und -hygiene – für die Bewertung des AFP in Hamburg keine bzw. nur eine außerordentlich geringe Relevanz.

Die Zwischenbewertung des AFP in Hamburg kann zum jetzigen Zeitpunkt nur wenig zur Einschätzung der Förderwirkungen beitragen. Im Vordergrund steht die Darstellung der Förderausgestaltung, des Outputs, der Auszahlung und der Umsetzung der Förderung. Aussagen zu Effektivität, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der durchgeführten Fördermaßnahmen sind jedoch noch nicht möglich, da die geförderten Maßnahmen größtenteils noch nicht abgeschlossen sind und bzw. oder der zeitliche Abstand zum Abschluss der geförderten Investition noch zu gering ist, um eine Bewertung der Wirkungen vorzunehmen. Die Europäische Kommission selbst weist darauf hin, dass in die Bewertung nur solche Unternehmen einbezogen werden sollen, bei denen die Investitionen bereits mindestens zwei Jahre umgesetzt sind. Dadurch soll sichergestellt werden, dass nur solche Förderfälle in die Bewertung einbezogen werden, bei denen die Produktions- und Mana-

gementabläufe schon ausreichend an die Neuinvestitionen angepasst sind. Die Vorgaben zur aktuellen Halbzeitbewertung der Europäischen Kommission sind folglich kaum zu erfüllen.

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

Die vorliegende Untersuchung orientiert sich an den Bewertungsfragen und –indikatoren der Europäischen Kommission. Diese Vorgehensweise wurde von der Kommission in einem Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums am 13.01.2003 in Brüssel als maßgeblich bestätigt (KOM 2003). In diesem Zusammenhang wurde nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, „dass die betreffenden Bewertungsfragen beantwortet werden müssen, dabei jedoch mehr Flexibilität bei der Verwendung der Indikatoren zugestanden“ (KOM 2003, S. 3). Die Kommission betont, dass die vorgegebene Struktur der Berichte unbedingt einzuhalten sei, damit eine Synthese der Berichte auf Gemeinschaftsebene erstellt werden kann (KOM 2003, S. 2).

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

3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die nachstehend formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur künftigen inhaltlichen Gestaltung, Umsetzung und Begleitung des AFP sowie zu dessen Bewertung basieren im Wesentlichen auf der Diskussion im Rahmen des Expertenworkshop und auf den Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und -auswertung. Eine methodische stringente und ergebnisfundierte Ableitung ist in diesem Zusammenhang sehr schwierig.

Die mit Hilfe der geförderten Investitionen erzielten Wirkungen können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausreichend beurteilt werden, da die Investitionen gerade erst abgeschlossen sind oder noch laufen. Die Ergebnisse der Beraterbefragung sowie des Expertenworkshops deuten darauf hin, dass insbesondere in Hinblick auf die Zielsetzungen Rationalisierung, Arbeitsbedingungen und Umweltschutz erhebliche Verbesserungen infolge

der geförderten Investitionen erreicht werden konnten. Inwieweit diese Investitionen jedoch ohne Investitionsförderung in gleichem Umfang oder in gleicher Art durchgeführt worden wären, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden, auch wenn es Hinweise gibt, dass ein Teil der geförderten Unternehmen – insbesondere im Bereich Junglandwirteförderung – auch ohne eine Förderung in gleichem Umfang investiert hätte und die Förderung somit nennenswerte Mitnahmeeffekte beinhaltet.

In Übereinstimmung mit der Empfehlung der Europäischen Kommission (KOM 2003) wird ausdrücklich empfohlen, die für 2005 fakultativ vorgesehene Aktualisierung der Zwischenbewertung durchzuführen. Zu diesem Zeitpunkt können auf der Grundlage der Auflagenbuchführung erste Ergebnisse hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen ermittelt werden. Bis zu dem Zeitpunkt der Durchführung löst sich möglicherweise das Problem der sehr geringen Stichprobe, die ein allgemein gültiges Ableiten von Aussagen zur Förderauswirkung des AFP äußerst schwierig bzw. unmöglich macht. Gerade die am Anfang der Förderperiode geförderten Fälle haben dann aufgrund des gegebenen notwendigen Abstands zum Abschluss der geförderten Investitionen bei der Aktualisierung der Halbzeitbewertung einen besonderen Stellenwert.

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

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

- Kurzfristig: Aufgrund der in der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Erfahrungen sollte kurzfristig verstärkt auf die Erhebung von Fallbeispielen ausgewichen werden. Anhand von Fallbeispielen können zusammen mit Befragungen und Interviews zeitnah Daten und Informationen zu Ergebnissen und Wirkungen gewonnen werden.

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

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

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

Durchführungsbedingungen

Die im jährlichen Turnus erfolgenden Änderungen der Förderrichtlinie, die im Wesentlichen auf die Vorgaben des GAK-Förderungsgrundsatzes zurückgehen, führen regelmäßig zu Verzögerungen bei den durchzuführenden Investitionen und zu möglichen Fehlentscheidungen aufgrund mangelnder verlässlicher Rahmenbedingungen. Hier sollte darauf hingewirkt werden, durch möglichst geringe inhaltliche und formale Änderungen im Planungszeitraum und eine frühzeitige Veröffentlichung der Förderrichtlinien eine verbindlichere Investitionsplanung und -beratung sicherzustellen.

Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

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

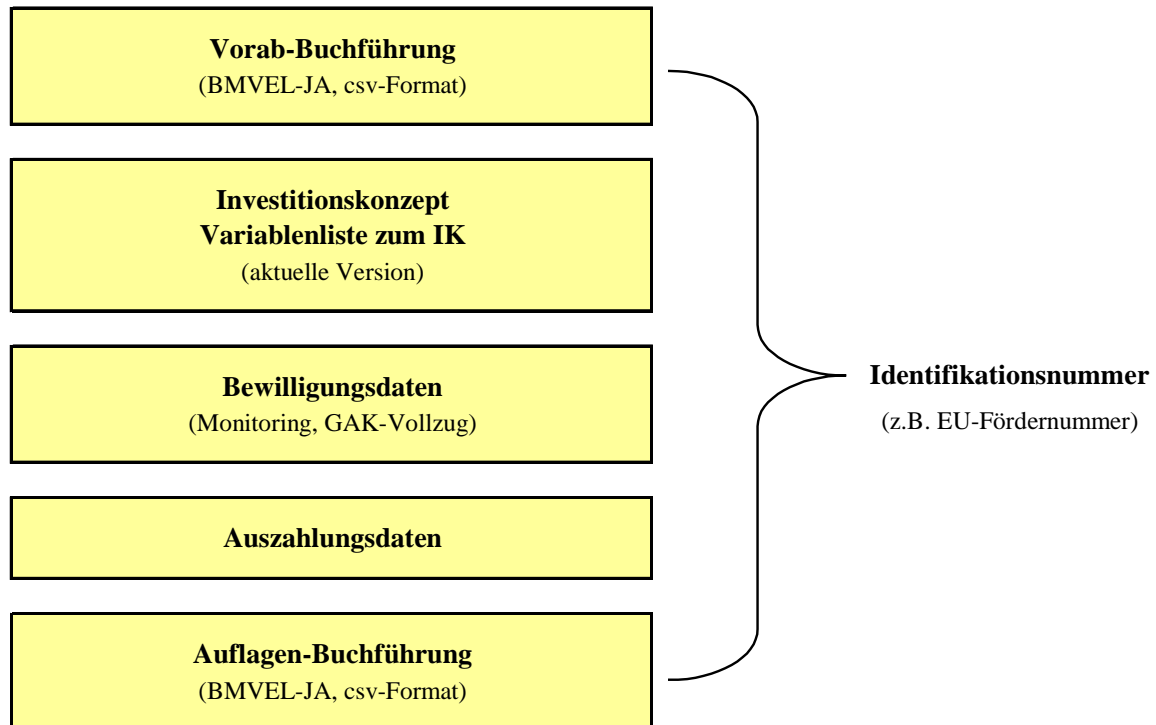
Begleitungs- und Bewertungssystem

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

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

Darüber hinaus wird empfohlen, alle für eine Bewertung der Investitionsförderung notwendigen Daten durch eine einheitliche Betriebsnummer zu identifizieren, um sie gegebenenfalls verknüpfen zu können (Abbildung 3.9).

Abbildung 3.9: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten und Datenverknüpfung



Quelle: Eigene Darstellung.

Literaturverzeichnis

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

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

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

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

Deutscher Bundestag (2000): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) für den Zeitraum 2000 bis 2003, Drucksache 14/3498 v. 05.05.2000, S. 29-34.

Forstner (2002): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Förderung (bislang unveröffentlicht). Braunschweig.

Freie und Hansestadt Hamburg (2000): Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Wirtschaftsbehörde – Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 2000.

Freie und Hansestadt Hamburg (2002): Richtlinie der Freien und Hansestadt Hamburg über die Gewährung von Zuwendungen für die Durchführung der Agrarförderprogramme nach dem „Plan des Landes Hamburg zur Entwicklung des ländlichen Raumes“ (Verordnung EG 1257/1999), Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Behörde für Umwelt und Gesundheit, Behörde für Bildung und Sport, 05.07.2002.

KOM (1999): Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 214 vom 13.8.1999.

KOM (2000a): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/12004/00 endg., Dezember 2000.

KOM (2000b): Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juni 2000 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates

hinsichtlich der Zuschussfähigkeit der Ausgaben für von Strukturfonds kofinanzierten Operationen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 193 vom 29.07.2000.

KOM (2001a): Verordnung (EG) Nr. 69/1002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 10 vom 13.1.2001.

KOM (2001b): Verordnung (EG) Nr. 70/1002 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 10 vom 13.1.2001.

KOM (2002a): Leitfaden für die Halbzeitbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 bis 2006, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Dokument VI/4351/02-DE, 2002.

KOM (2002b): Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 1 Nr. 1., Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 74 vom 15.3.2002.

KOM (2003): Protokoll zum Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vom 13. Januar 2003.

MANN (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft (49), Heft 7, S. 259-269.

RAT (1997): Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L142/1 vom 2.6.1997.

RAT (1997): Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L142/1 vom 2.6.1997.

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