

Halbzeitbewertung von PROLAND NIEDER- SACHSEN - Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes

Kapitel 3

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

Projektbearbeitung

Bernhard Forstner, Roland Sterner

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



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“	1
3.1 Ausgestaltung des Kapitels	1
3.1.1 Übersicht über die Maßnahmen und ihre Förderhistorie	1
3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung	5
3.1.3 Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999	7
3.1.4 GAK-Förderungsgrundsätze zur Investitionsförderung	8
3.1.5 Ausgestaltung der Landesrichtlinien AFP	11
3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	12
3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	12
3.2.2 Datengrundlage	15
3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel	19
3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	20
3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	23
3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung	24
3.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	24
3.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme	26
3.5.4 Finanzmanagement	27
3.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	27
3.5.6 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung	28
3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	30
3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen	30
3.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen	49
3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	49
3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	51
3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	51
3.8.1 Methode	52
3.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung	53
3.8.3 Durchführungsbestimmungen	54
3.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem	54
Literaturverzeichnis	57

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 3.1: Gewinn je nichtentlohnte Familien-AK in den WJ 1998/99 bis 2000/01 (Haupterwerbs-, Marktfrucht- und Futterbaubetriebe) – Niedersachsen und Deutschland	5
Abbildung 3.2: Methodische Vorgehensweise im Überblick	14
Abbildung 3.3: Schema zum AFP-Förderverfahren in Niedersachsen (stark vereinfacht)	25
Abbildung 3.4: Investitionshaupt- und -nebenziele der geförderten Unternehmen (Förderperiode 2000 bis 2002) – Beraterbefragung	31
Abbildung 3.5: Investitionsziele der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2002) – Investitionskonzepte	31
Abbildung 3.6: (Brutto-) Betriebseinkommen der mit AFP geförderten Unternehmen in Niedersachsen (2000 bis 2001)	33
Abbildung 3.7: „Ordentliches Ergebnis“ der geförderten Unternehmen (2000 bis 2001)	34
Abbildung 3.8: Betriebsertrag je Arbeitskraft und je ha LF der geförderten Unternehmen LWK Hannover (Förderzeitraum 2000 bis 2001)	37
Abbildung 3.9: Veränderung der Aufwands-/Ertragsrelation je 1.000 Euro Betriebsertrag der vorab- ist und ziel- Jahresangaben nach Angaben Investitionskonzepte LWK Hannover 2000 bis 2001	38
Abbildung 3.10: Unternehmen mit einer Neuausrichtung ihrer Einkommensquellen durch die geförderten Investitionen (Beraterbefragung; Mehrfachnennungen möglich)	41
Abbildung 3.11: Investitionsbereiche zur Verbesserung der Umweltsituation in den geförderten Betrieben (Beraterbefragung; Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002)	45
Abbildung 3.12: Verbesserung verschiedener Belastungsbereiche im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen (Beraterbefragung; Mehrfachantworten möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2001)	48
Abbildung 3.13: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten	55

Tabellen- und Kartenverzeichnis		Seite
Tabelle 3.1:	AFP-Förderfälle in Niedersachsen von 1995 bis 2001	3
Tabelle 3.2:	Datengrundlage	18
Tabelle 3.3:	Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittelleinsatz) für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm in Niedersachsen	19
Tabelle 3.4:	Anzahl der Förderfälle in Niedersachsen nach Investitionsart (2000 bis 2002)	21
Tabelle 3.5:	Förderfähiges Investitionsvolumen nach Investitionsart in Niedersachsen (2000 bis 2002)	22
Tabelle 3.6:	Ausschöpfung der langfristigen Kapitaldienstgrenze der geförderten Unternehmen in Niedersachsen (2000 bis 2001)	35
Tabelle 3.7:	Entwicklung der Faktorausstattung der geförderten Unternehmen in Niedersachsen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)	38
Tabelle 3.8:	Veränderung der Überschusserzeugnisse nach der Investition eingeteilt in Bewertungsziffern	40
Tabelle 3.9:	Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze (Beraterbefragung)	43
Tabelle 3.10:	Energieeinsparung über das Sonderprogramm Energieeinsparung AFP in Niedersachsen (2001-2002) für ausgewählte Energieträger	46
Karte 3.1:	Verteilung der Förderfälle in 2000 bis 2001 nach Agrarkredit und „Kombinierter Förderung“	4
Karte 3.2:	Verteilung der Investitionsmaßnahmen nach Art der Maßnahme auf Gemeindeebene in Niedersachsen	23

3 Kapitel I „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“

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

Mit der Bewertung wurde das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume (BAL)¹ der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) vom Land Niedersachsen, das als Koordinator fungiert, beauftragt. Im Rahmen einer zentralen Evaluation sind für jedes Bundesland Länderevaluationsberichte als Modul für die Gesamtbewertung der Operationellen Programme (OP) und der Pläne zur Entwicklung ländlicher Räume (EPLR) zu erstellen. Der Ansatz einer zentral durchzuführenden Zwischenevaluierung geht auf einen Beschluss des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) zurück. Die Bewertung erfolgt nach einem mit den Ländern diskutierten und speziell hierfür konzipierten Evaluationskonzept, das sich eng an den Vorgaben der EU-Kommission für die Zwischenbewertung dieser Maßnahmen (KOM, 2000) orientiert.

3.1 Ausgestaltung des Kapitels

3.1.1 Übersicht über die Maßnahmen und ihre Förderhistorie

3.1.1.1 Allgemeines

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

¹ Bearbeiter: Bernhard Forstner, Florian Hollmann, Christoph Klockenbring, Roland Sterner.

3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

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

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

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

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Landwirtschaft hat seit 1995, dem Jahr der Umstellung auf das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), bis zum Jahr 2001 insgesamt 4.698 Unternehmen in Niedersachsen erreicht. Die Anzahl der Förderfälle pro Jahr war bis zum Jahr 1997 relativ konstant. Der Rückgang der Förderfälle im Jahr 1998 ist darauf zurückzuführen, dass in diesem Jahr das verfügbare Fördermittelvolumen durch die Kürzung von Bundes- und Landesmitteln auf insgesamt rd. 40,8 Mio. DM (in 1997 rd. 90,8 Mio. DM) abgesenkt wurde. Das förderfähige Investitionsvolumen je Betrieb hat im Verlauf der Jahre für die „Kombinierte Förderung“ stetig zugenommen (PROLAND, 1999, S. 123). Diese Entwicklung hat sich auch im Untersuchungszeitraum fortgesetzt und lag für das Jahr 2001 z.B. bei 282.600 Euro im Vergleich zu 224.600 Euro im Jahr 1998.

Die Ist-Ausgaben, die sowohl Ausgaben für die Neubewilligungen als auch Altverpflichtungen für frühere Bewilligungen in Form von fälligen Zinszuschusszahlungen enthalten, geben dagegen nur begrenzt Auskunft über den jeweils aktuellen Förderumfang des Jahres. Die Angabe für das Jahr 2000 fällt relativ niedrig aus, da in diesem Jahr nur ein geringer Anteil der bewilligten Förderfälle abgeschlossen werden konnte und zur Auszahlung kam (vgl. auch Ausführungen zu Tabelle 3.4).

Die Investitionsbereitschaft der niedersächsischen Landwirte unter dem Aspekt der Inanspruchnahme der Förderung ist auf Grund einer veränderten Richtlinienausgestaltung geringfügig höher als in den Jahren des vorangegangenen Förderprogrammzeitraums.

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

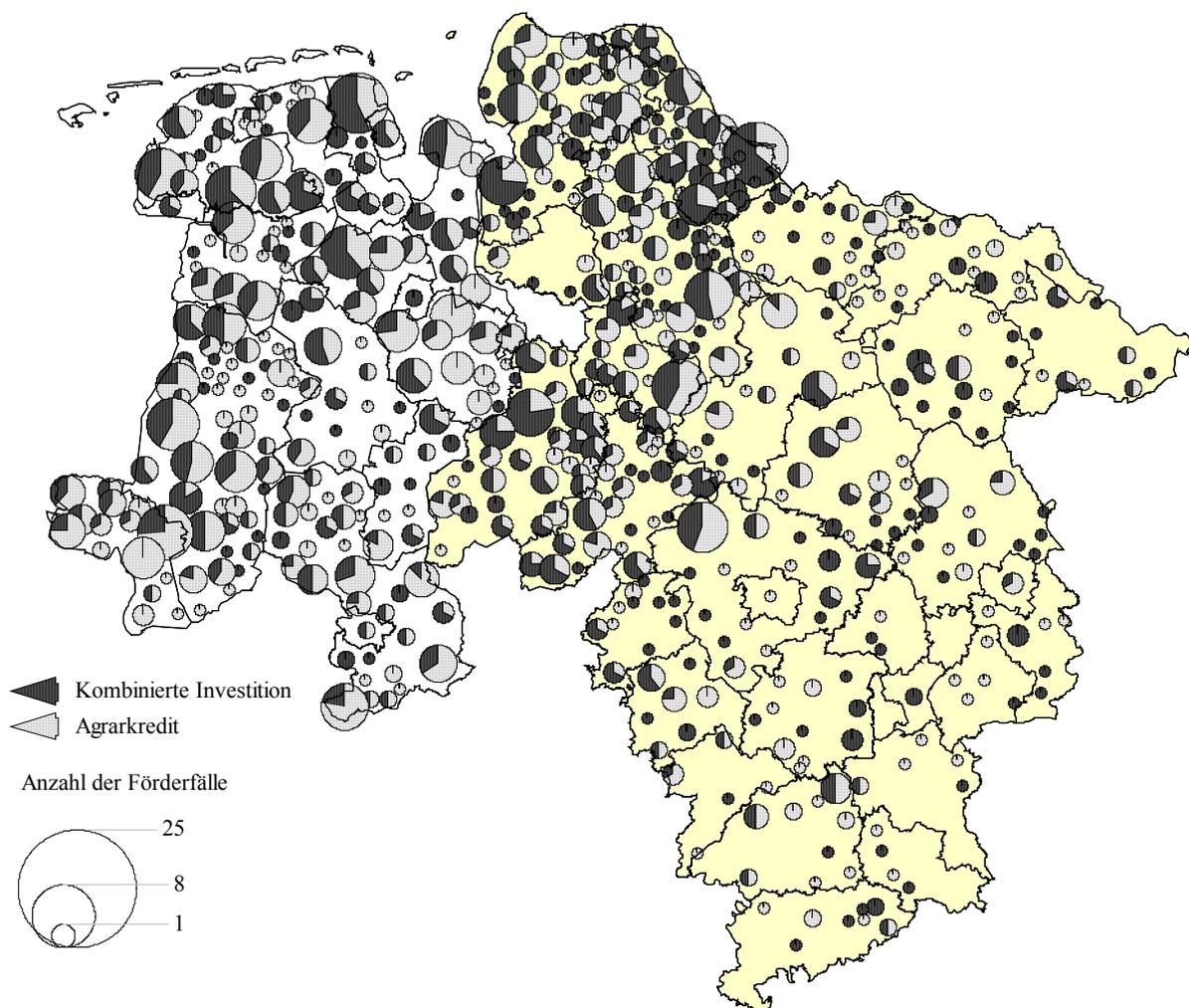
Jahr	Anzahl Neubewilligungen	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben ¹⁾
	N	Mio. Euro	Mio. Euro
1995	623	103,18	14,25
1996	708	115,83	35,21
1997	693	132,48	48,04
1998	446	72,22	36,66
1999	627	101,56	35,02
2000	895	150,69	7,56
2001	706	140,67	25,01
Insgesamt	4.698	816,64	201,75

1) Ist-Ausgaben AFP einschließlich Altverpflichtungen.

Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug.

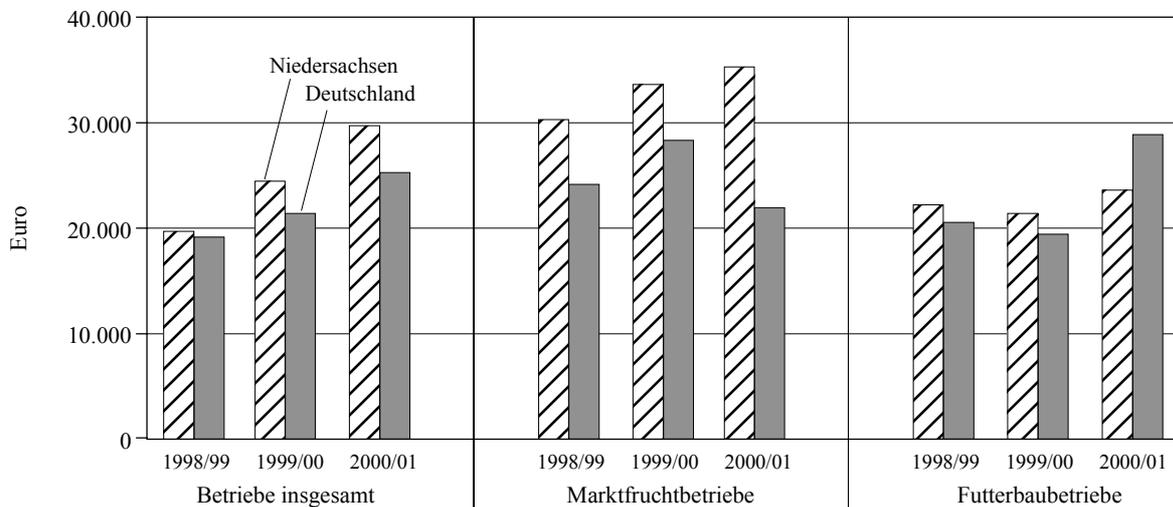
Ein Großteil der Fördermaßnahmen fand in den Bereichen Milchvieh- und Schweinehaltung statt, hierbei betrug der Anteil der Rindviehställe für den Kammerbereich Hannover 39 % und Weser-Ems 47 % in den Jahren 1997 bis 1998, der Anteil der Schweineställe umfasste 32 % respektive 26 %. Der Umfang der Gebäudeinvestitionen insgesamt lag bei 85 % (LWK-H) und 75 % (LWK-WE) bezogen auf das förderungsfähige Gesamtinvestitionsvolumen für den Förderzeitraum 1997 bis 1998 (PROLAND, 1999, Kap. 9.2.1.3).

Karte 3.1: Verteilung der Förderfälle in 2000 bis 2001 nach Agrarkredit und „Kombinierter Förderung“



Die Inanspruchnahme der AFP-Förderung (Karte 3.1) findet eine erhöhte Konzentration in den Futterbau- und Veredelungsregionen im Norden und Nordwesten Niedersachsens. Während man im Regierungsbezirk Weser-Ems eine nahezu flächendeckende Verteilung der Förderfälle und Förderarten erkennen kann, existiert für den Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftskammer Hannover eine deutliche Konzentration beider Arten (Agrarkredit, „Kombinierte Förderung“) im Nordwesten. Trotz regionaler Schwerpunkte in der Intensität der Nachfrage der investiven Förderung in Niedersachsen lässt sich aus der Karte 3.1 gut entnehmen, dass es zu einer flächendeckenden Förderung über das AFP-Programm auf Landkreisebene in den ersten zwei Programmjahren von PROLAND gekommen ist.

Abbildung 3.1: Gewinn je nichtentlohnte Familien-AK in den WJ 1998/99 bis 2000/01 (Haupterwerbs-, Marktfrucht- und Futterbaubetriebe) – Niedersachsen und Deutschland



Quelle: Agrarbericht, Buchführungsergebnisse der Testbetriebe.

Die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Unternehmen in Niedersachsen stellt sich sehr differenziert dar. Die Gewinne der Haupterwerbsbetriebe lagen in den vergangenen drei Wirtschaftsjahren über dem Bundesdurchschnitt. Aus Abbildung 3.1 kann man entnehmen, dass dieser Umstand von der äußerst positiven Gewinnsituation der Marktfruchtbetriebe gegenüber dem Bundesmittel besonders im Wirtschaftsjahr 2000/2001 hervorgerufen wird, während in diesem Wirtschaftsjahr die Futterbaubetriebe ihren durchschnittlichen Gewinnvorsprung der zwei vorangegangenen Jahre in einen deutlichen Gewinnrückstand gegenüber der bundesweiten Vergleichsgruppe verändern.

3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung

Mit dem AFP sollen investive Maßnahmen in landwirtschaftlichen Unternehmen zur Unterstützung einer beständigen Entwicklung der Landwirtschaft gefördert werden. Die Zuwendungen werden für Maßnahmen gewährt, die der Verbesserung der Lebens-, Produktions- und Arbeitsbedingungen dienen.

Durch die Förderung sollen in erster Linie

- die Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung und Kostensenkung sowie durch Diversifizierung der Tätigkeiten des Unternehmens,
- die Produktions- und Arbeitsbedingungen,

- der Energieeinsatz,
- der Tierschutz und die Tierhygiene und
- der Umweltschutz verbessert werden.

Dabei sollen auf die Entwicklung des ländlichen Raumes, die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen der Landwirtschaft sowie die Ziele und Erfordernisse des Tierschutzes berücksichtigt werden“ (PROLAND, 1999, Kap. 9.2.1.4). Primär soll auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen verbessert werden.

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

Die Ausgangssituation der Landwirtschaft in Niedersachsen ist bezüglich der Betriebsgrößen- und der Flächenstruktur, der Marktstellung und des Einkommens im Vergleich zum Durchschnitt der Bundesrepublik günstig (vgl. PROLAND, Kap 9.2.1.2).

Zur Beschleunigung des notwendigen Strukturwandels soll wachstumswilligen und entwicklungsfähigen Betrieben eine Förderung notwendiger investiver Maßnahmen gewährt werden. Entwicklungsmöglichkeiten werden insbesondere in der Unterstützung des weiteren Wachstums und der Spezialisierung der landwirtschaftlichen Unternehmen, im Ausbau der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit sowie in der Verstärkung der Einkommenskombinationen gesehen.

Strukturelle und mengenmäßige Produktionsdefizite, wie sie beispielsweise in der Ferkelerzeugung bestehen, sollen verringert werden. Durch die Möglichkeit, zumindest im begrenzten Umfang Aufstockungen zu fördern, kann im Hinblick auf Tierhygiene und damit Seuchenprophylaxe der Anteil der geschlossenen Systeme in der Schweineproduktion erhöht werden.

Das AFP soll als „Hilfe zur Selbsthilfe“ eine ausreichende Zahl von landwirtschaftlichen Unternehmen in die Lage versetzen, auch bei einem Abbau von produktgebundenen Subventionen im Rahmen der Agenda 2000 als wettbewerbsfähige Betriebe weiterzubestehen (PROLAND, 1999, Kap. 9.2.1.4).

Durch die BSE-Krise (erster BSE-Fall in Deutschland am 22. Nov. 2000), die Furcht vor MKS und andere unvorhersehbare Ereignisse (z.B. Nitrofen) wurde eine breite Diskussion über „gläserne Produktion“ und Qualitätssicherungssysteme angestoßen. Auf Bundes- und auf Landesebene wurde den Gesichtspunkten der umweltverträglichen und tierartgerechten Produktion noch mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Mit den Konzepten „Qualitätstore“ und „Qualität und Sicherheit (QS)“ sollen stufenübergreifende Qualitätssicherungssysteme etabliert werden. Darüber hinaus finden sich zahlreiche Aspekte des Umwelt- und Tierschutzes in neuen gesetzlichen Bestimmungen und auch in den Förderrichtlinien zur Investitionsförderung wieder.

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

Mit der Verabschiedung der Agenda 2000 und der darin enthaltenen EAGFL-Verordnung zur ländlichen Entwicklung (RAT, 1999) sind im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung neue Spielräume gegenüber der bislang gültigen sog. Effizienzverordnung (RAT, 1997) entstanden. Insbesondere zu nennen sind in diesem Zusammenhang die bis dahin existierenden sektoralen Förderbeschränkungen und -ausschlüsse sowie die unterschiedlichen Förderbedingungen für Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe. Die Ziele der neuen Verordnung sind weitgehend mit denen der Effizienzverordnung vergleichbar.

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

Die Förderhöchstgrenzen der Effizienzverordnung (90 TECU je Voll-AK und 180 TECU je Betrieb), bis zu der die EU eine Kofinanzierung der Beihilfen gewährte, wurden ebenfalls abgeschafft. Der mögliche Gesamtwert der Beihilfen hat sich mit der neuen Verordnung leicht auf max. 50 % des förderfähigen Investitionsvolumens erhöht; wenn man die zusätzlich mögliche Förderung der Junglandwirte im investiven Bereich addiert, kann der Beihilfemaximalwert sogar 55 % erreichen.

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

Die EU beteiligt sich an der Finanzierung des AFP ab dem Jahr 2000 mit Mitteln aus dem EAGFL, Abteilung Garantie (bis 2000: Abteilung Ausrichtung). Der Kofinanzierungssatz beträgt bis zu 50 %. Hiermit verbunden ist eine wesentlich stringenterer Abwicklung des Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs- und Kontrollverfahrens. Als Folge können beispielsweise die bisher über die Hausbanken ausgezahlten Zinsverbilligungen nicht mehr auf diesem Weg aufrechterhalten werden. Die Fördermittel können nun erst ausgezahlt werden, nachdem das Vorhaben abgerechnet, der Verwendungsnachweis geprüft und die ordnungsgemäße Verwendung festgestellt worden ist.

Bei der Junglandwirteförderung wurden im Vergleich zur VO (EG) Nr. 950/97 die kofinanzierbaren Förderobergrenzen erhöht: Die Förderung ist weiterhin möglich durch die Gewährung einer Niederlassungsprämie oder einer entsprechenden Zinsvergünstigung auf Kapitalmarktdarlehen. Der maximale Beihilfenswert stieg von 15.000 ECU auf 25.000 Euro. Außerdem können Junglandwirte einen Bonus von 5% gemessen am Gesamtwert der sonst üblichen Investitionsbeihilfe erhalten.

3.1.4 GAK-Förderungsgrundsätze zur Investitionsförderung

Die in der Verordnung (EG) 1257/1999 festgelegten Ziele werden in Deutschland überwiegend im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) umgesetzt. Die GAK ist mit ihrem breiten Maßnahmenspektrum das zentrale strukturpolitische Förderinstrument des Bundes und der Länder für die ländlichen Räume. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt neben der Kofinanzierung durch die EU zu 60 % durch den Bund und zu 40 % durch das jeweilige Land; beim Küstenschutz betragen die jeweiligen Sätze 70 und 30 %. Gemäß GAK-Gesetz (Deutscher Bundestag, 1988) ist die Aufstellung eines Rahmenplans durch einen Bund-Länder-Planungsausschuss (PLANAK) vorgesehen. Der Rahmenplan wird jährlich angepasst.

Im Förderungsgrundsatz AFP des **Rahmenplanes 2000** wurden gegenüber dem vorhergehenden Rahmenplan 1999 folgende wesentliche Änderungen im Hinblick auf die Umsetzung der neuen EU-Verordnung 1257/1999 vorgenommen (BMELF, 2000):

- Die Förderung wird stärker auf größere, existenzsichernde Investitionen (von ≥ 20.000 auf ≥ 50.000 DM förderfähiges Mindestinvestitionsvolumen) in der Landwirtschaft konzentriert.
- Die förderrechtlichen Unterschiede zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben wurden aufgehoben.
- Die Unterscheidung zwischen benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten wurde aufgehoben.
- Kapazitätsaufstockungen in der Milchviehhaltung werden fortan nur noch von der nachgewiesenen Referenzmenge begrenzt, d.h. die absoluten AK- und betriebsbezogenen Obergrenzen entfielen. In der Schweinehaltung wurden wieder Aufstockungen zugelassen, jedoch nur unter sehr restriktiven Bedingungen.
- Die Mindestinvestitionssumme im Zusammenhang mit der Gewährung der Niederlassungsprämie wurde deutlich von 35.000 auf 100.000 DM erhöht.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Investitionen, die nicht die Produktion, Verarbeitung oder Vermarktung von landwirtschaftlichen Urprodukten unterstützen², können künftig im Rahmen der AFP-Förderung nur nach der sog. De-minimis-Regelung gemäß VO (EG) Nr. 69/2001 der EU-

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

Kommission gefördert werden (KOM, 2001). Danach dürfen an einzelne Unternehmen Beihilfen vom Staat oder von staatlichen Stellen ohne Genehmigung der EU-Kommission gewährt werden, wenn sie innerhalb von drei Jahren den Wert vom 100.000 Euro nicht übersteigen. Alternativ könnten für derartige Investitionen die Bestimmungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nach der sog. Freistellungs-Verordnung gemäß VO (EG) Nr. 70/2001 der EU-Kommission angewendet werden (KOM, 2001a). Hiernach können kleine Unternehmen³ 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 sogenannten Variablenliste zu erfassen sind. Auf diese Weise soll sicher gestellt werden, dass für jeden Förderfall ein einheitlicher und aussagekräftiger Datensatz für Bewertungszwecke verfügbar ist.

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

3.1.5 Ausgestaltung der Landesrichtlinien AFP

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung besitzt in Niedersachsen einen hohen Stellenwert. Es werden kaum Einschränkungen der Förderung gegenüber dem im Rahmenplan formulierten Fördergrundsatz AFP gemacht. So müssen z.B. die geförderten Unternehmen eine angemessene bereinigte Eigenkapitalbildung für die vorangegangenen zwei bis vier Jahre nachweisen.

Ab dem Jahr 2000 wurde eine Viehbesatzobergrenze von 2,5 GVE/ha LN definiert und die Gewährung von Förderungen im Tierhaltungsbereich nach der sog. „Landesförderrichtlinie zur Schweine- und Rinderhaltung“ durchgeführt. Die Finanzierung des Agrarkredites (Investitionen bis 200.000 DM) erfolgt über die Gewährung eines abgezinsten

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.

einmaligen Zinszuschusses mit einem Barwert von bis zu 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens. Die Zinsverbilligung kann bis zu 5 % bei einer Darlehenslaufzeit bis zu zehn Jahren betragen.

Die „Kombinierte Investitionsförderung“ bei einem förderfähigen Investitionsvolumen von mindestens 200.000 DM bis 2,5 Mio. DM wird in Form einer Zinsverbilligung (Agrarkredit) mit einer Darlehenslaufzeit bis zu 20 Jahren gewährt. Der Barwert des abgezinsten Zinszuschusses darf einen Wert von 31 % des förderfähigen Investitionsvolumens nicht überschreiten. Die Höhe des Kapitalmarktdarlehens orientiert sich an der Zahl der betriebsnotwendigen Vollarbeitskräfte. Zudem werden Erschließungs- und Betreuungskostenzuschüsse gewährt. Ein Baukostenzuschuss wurde 2000 nicht gewährt, in 2001 konnten für Energiesparmaßnahmen und Maßnahmen gemäß Landesrichtlinie Schweine- und Rinderhaltung Baukostenzuschüsse gewährt werden. Ab dem Förderjahr 2002 wird wie im Rahmenplan (vgl. Ausführungen zum Rahmenplan 2002 und 2003) anstelle des Baukostenzuschusses der besondere Zuschuss gewährt.

Junjandwirteförderung/Niederlassungsprämie:

In Niedersachsen wurde die Junjandwirteförderung nach 1991 ausgesetzt und wird aktuell nicht angeboten. An eine Wiederaufnahme als eigenständiger Fördertatbestand wird z.Z. nicht gedacht (mdl. Mitteilung H. Ernst, ML).

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Untersuchung orientiert sich eng an den von der EU-Kommission vorgegebenen „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den EAGFL gefördert werden (KOM, 2000). Die Beantwortung vieler dieser Fragen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig oder sogar unmöglich, da die dazu notwendigen Daten und Informationen auf Grund des geringen Abstands zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und Bewertungszeitpunkt vielfach noch nicht vorliegen. Um dennoch erste Antworten geben zu können wurde ein Methodenmix aus Dokumenten- und Datenanalyse, ergänzt durch Expertengespräche, eine Beraterbefragung und einen Workshop (Gruppen-Diskussion), durchgeführt (Abbildung 3.2). Nachfolgend werden die einzelnen Schritte kurz beschrieben.

Am Beginn der Untersuchung stand eine Dokumentenanalyse, die schwerpunktmäßig die relevanten EU-Verordnungen, das Programmplanungsdokument (PPD), die nationalen Rahmensetzungen und Durchführungsmaßnahmen zum Inhalt hatte. Ziel war es, die im

PPD aufgebaute Logik (Strategie) vor dem Hintergrund der (sich ändernden) Ausgangssituation und angesichts der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen im Hinblick auf Zielkonformität und Kohärenz zu prüfen.

Im zweiten Schritt wurde in einem Expertengespräch die Basis für die zur Untersuchung notwendige Daten- und Informationsgrundlage geschaffen.⁴ Teilnehmer waren Vertreter des Fachreferates und der Bewilligungsbehörden. Dabei wurde den Beteiligten zunächst Auskunft über Ziel, Inhalt, Vorgehensweise und Termine der Bewertung gegeben. Zentral war die Bereitstellung von einzelbetrieblichen Daten zur Investitionsförderung durch die Zahlstelle und Bewilligungsstellen.

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

Bei der Sammlung und Analyse der einzelbetrieblichen Daten zeigte sich zudem, dass bisher keine einheitliche Datenerfassung vorliegt, die es ermöglicht, diese Daten in effizienter Weise auszuwerten. Bislang liegen teilweise die erforderlichen Daten nur in Papierform oder in sehr heterogenen Erfassungsbögen vor, die bei der Bewertung zu erheblichen Verzögerungen durch den Arbeitsanfall im Zusammenhang mit der Datenorganisation führen. Folglich war es eine wichtige Aufgabe, eine bessere inhaltliche und datentechnische Grundlage für spätere Bewertungen zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde eine einheitliche Variablenliste geschaffen, die sich weitgehend an den Bewertungsfragen der EU-Kommission orientiert, d.h. bestehende Informationslücken so weit als möglich schließt, und eine effiziente Datenbereitstellung ermöglicht.

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

⁴ Ergebnisprotokoll Expertengespräch siehe Materialband MB-I-1 und MB-I-2.

Abbildung 3.2: Methodische Vorgehensweise im Überblick

1. Dokumentenanalyse	
EPLR, Ex-ante-Bewertung Ex-post-Bewertung der Förderperiode 1994 bis 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	
Antragsunt+C25erlagen (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.

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

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

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

In einem abschließenden Workshop mit allen im Zusammenhang mit der Investitionsförderung relevanten Akteuren wurden die vorliegenden Ergebnisse vorgestellt, validiert und gegebenenfalls modifiziert oder ergänzt. Die Teilnehmer des Workshop wurden bereichs-, nicht aber personenbezogen vom Bewerter vorgegeben. Als Gesprächsteilnehmer wurden Programmverantwortliche (Koordination), Zahlstelle, Bewilligungsstelle, Vertreter des zuständigen Fachreferates, Bankvertreter, Berater/Betreuer sowie Landwirte ausgewählt. Der Workshop wurde ergebnisbezogen protokolliert.

3.2.2 Datengrundlage

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

a) Primärdaten

Beraterbefragung

Es liegen auswertbare Fragebögen von 27 Beratern/Betreuern, die zusammen 908 Förderfälle ab dem Jahr 2000 beraten oder betreut haben, vor. Die Auswahl der Respondenten sollte die Investitionsförderung aus Sicht der Beratung/Betreuung möglichst aus verschiedenen Blickwinkeln wiedergeben. Die Anzahl wurde vorgegeben. Daher wurden sowohl Betreuer umfangreicher baulicher Investitionen mit Zuschussförderung als auch Berater von Förderfällen mit tendenziell kleineren Investitionen befragt. Die einzelnen Fragen orientierten sich eng an den Bewertungsfragen der EU-Kommission. Die Fragebögen sind überwiegend quantitativ auswertbar. (Weiteres hierzu bei der Beantwortung der einzelnen Bewertungsfragen).

Workshop

Der Workshop wurde mit 19 Teilnehmern durchgeführt. Die Teilnehmer repräsentieren folgende Bereiche: Ministerialverwaltung (Fachreferat AFP, EU-Zahlstelle, Programmkoordination), Bewilligung/Kontrolle, Beratung/Betreuung, Bank, Bauernverband, Fördermittelempfänger und Wissenschaft. Die Diskussionsergebnisse wurden in einem Ergebnisprotokoll festgehalten (vgl. Materialband, MB-I-2). Die Informationen sind quantitativer und qualitativer Art.

b) Sekundärdaten***Antragsunterlagen:***

Eine zentrale Datengrundlage liefern die Antragsunterlagen der geförderten Unternehmen. Sowohl in der VO (EG) Nr. 1257/99 als auch im GAK-Fördergrundsatz und in den Landesförderrichtlinien sind Mindestvorgaben hierzu enthalten. Die Landesrichtlinien 2000 zum AFP schreiben für eine „Kombinierte Investitionsförderung“ vor: „Einen Nachweis in Form des Investitionskonzeptes über die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und der durchzuführenden Maßnahmen zu erbringen; hierbei ist die Ausgangssituation des Unternehmens insbesondere auf Grund der Vorwegbuchführung und der Eigenkapitalbildung des Unternehmens zu analysieren und eine Abschätzung über die Veränderung der Wirtschaftlichkeit auf Grund der durchzuführenden Maßnahmen abzugeben“ (AFP RL, 2000) Diese Daten enthalten eine umfangreiche Darstellung der Ausgangssituation (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung), das Investitionsziel, die geplanten Investitionen und deren Finanzierung mit expliziter Wiedergabe der Förderung sowie die Darstellung der Plan-Situation nach der Durchführung der Investition (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung und Kapitaldienst). Diese Daten sind Grundlage für Vergleichsbetrachtungen verschiedener Art, wie z.B. einem Vorher-Nachher-Vergleich oder einem Mit-Ohne-Vergleich.

Die Antragsunterlagen, basierend auf dem Investitionskonzept, liegen nur für den Landwirtschaftskammerbereich Hannover mit 518 Förderfällen vor. Daten der investiven Förderfälle aus dem Kammerbereich Weser-Ems stehen digitalisiert als Accessdatenbankauszug über 826 Förderfälle zur Verfügung. Für Maßnahmen des Agrarkredits/Kleiner Investition liegen der Auswertung die digital erfassten Daten der Bewilligungsbehörden zugrunde, die im Rahmen des Monitoring 2000 und 2001 erfasst wurden. Die Datenqualität war durchgehend gut. Lediglich die teilweise erfolgte Änderung der Erfassungsdatenblätter durch einzelne Berater/Betreuer führte bei der Erfassung und Verarbeitung der Daten zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Bewertern. Resultierend aus der unterschiedlichen Datenstruktur der vorliegenden Information der beiden Landwirtschaftskammern, ergab sich ein zusätzlicher Aufwand bei der Zusammenführung der Daten.

Monitoringdaten

Gemäß Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/99 sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, dass die Durchführung der EPLR wirksam nach einem gemeinsamen Verfahren begleitet wird. Die Begleitung erfolgt anhand festgelegter Indikatoren, die der Kommission jährlich bis zum 30. April für das vorangegangene Jahr anhand eines Lageberichtes vorzulegen sind (Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002). Die Lageberichte enthalten „den Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die jeweiligen operationellen und spezifischen Ziele, wobei Indikatoren zu quantifizieren sind“. Die von der Kommission zu den Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben definierten 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 und
- zu den Ausgaben des relevanten Rechnungsjahres (insgesamt, EAGFL).

Tabelle 3.2: Datengrundlage

	Datendifferenzierung	Datenart	Inhalt
Primärdaten			
Beraterbefragung	27 Berater mit insgesamt 908 Beratungsfällen	teils qualitativ, teils quantitativ	Kommissionsfragen
Workshop	19 Akteure aus den Bereichen Verwaltung, Beratung/Betreuung, Finanzierung, Praxis	teils qualitativ, teils quantitativ	Kommissionsfragen
Sekundärdaten			
Investitions- konzepte, Antragsdatenbank	518 IK; 1.344 Förderfälle, Förderjahre 2000 und 2001	quantitativ	Antragsdaten: Ist- und Zielsituation (Faktorausstattung, Erfolgsrechnung); Investition, Finanzierung;
Monitoring	1.598 Förderfälle, Förderjahre 2000 bis 2001	quantitativ	Bewilligungsdaten
GAK-Vollzug	2.345 Förderfälle, Förderjahre 2000 bis 2002	quantitativ	Bewilligungs- und Auszahlungsdaten

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Monitoringdaten liegen aggregiert vor, und geben einen Überblick über die Grundgesamtheit. Da die Daten erst bis zum 30. April an die Kommission geliefert werden müssen, stehen zum Bewertungszeitpunkt nur Daten für die Jahrgänge 2000 und 2001 für Auswertungszwecke zur Verfügung.

GAK-Vollzugsdaten

Die Länder sind verpflichtet, dem Bund jährlich Angaben zur Durchführung des AFP im Rahmen der GAK zu melden. Die Meldungen beruhen auf den Bewilligungs- und Auszahlungsdaten, wobei die Auszahlungsdaten bis 1999 auch die Altverpflichtungen früherer Bewilligungen enthielten. Seit 2000 ist eine Differenzierung zwischen Zahlungen für Neubewilligungen und Altverpflichtungen möglich. Die Dateninhalte sind weitgehend den Vorgaben des Monitoring angepasst und umfassen

- die Anzahl der Zuwendungsempfänger,
- die Höhe der getätigten Investitionen sowie der förderfähigen Investitionen,

- den Anteil der „grünen Investitionen“,
- den Beihilfeanteil und
- die Höhe der öffentlichen Ausgaben im Berichtsjahr (EAGFL, GAK (Bund, Land), zusätzliche Landesmittel).

Darüber hinaus erfolgt eine Differenzierung nach Agrarkredit und „Kombinierter Förderung“ sowie eine spezielle Erfassung der Junglandwirte.

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

3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel

Der Plan des Landes Niedersachsen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (PRO-LAND) umfasst gemäß des indikativen Finanzierungsplans Planungsstand 2003 ein Finanzvolumen von insgesamt 1.172,9 Mio. Euro für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Davon sind knapp 250,1 Mio. Euro für die Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben vorgesehen, pro Förderjahr sind damit durchschnittlich ungefähr 35,73 Mio. Euro öffentliche Mittel veranschlagt. Die folgende Tabelle 3.3 gibt Auskunft über die eingeplanten und ausgezahlten Finanzmittel in dem bisherigen Förderzeitraum 2000 bis 2002. Wie in dem Entwicklungsplan dargelegt, wird der auf den öffentlichen Kosten basierende EU-Gemeinschaftsbeitrag in Höhe von 25 % beantragt.

Tabelle 3.3: Veränderungen in den geplanten Ausgaben (Mittleinsatz) für das Agrarinvestitionsförderungsprogramm in Niedersachsen

Jahr	geplante Ausgaben ¹⁾		EU-Anteil geplant %	tatsächliche Ausgaben ²⁾		EU-Anteil tatsächlich %	Abweichung ³⁾ %
	Mio. Euro öffentl. Kosten	EU -Anteil		Mio. Euro öffentl. Kosten	EU -Anteil		
2000	9,687	2,422	25	5,594	1,399	25	-42,2
2001	18,32	4,58	25	18,288	4,573	25	-0,2
2002	29,485	7,371	25	31,11	7,778	25	5,5
2000-2002	57,492	14,373	25	54,992	13,75	25	-4,3

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

2) Lt. jeweils aktuellem Rechnungsabschluss.

3) Abweichung zwischen den Angaben im Planungsdokument und den Rechnungsabschlussdaten des jeweiligen Wirtschaftsjahres.

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

Der eingeplante Mittelansatz steigt im Zeitraum 2000 bis 2002 an, da Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben i. d. R. mehrere Jahre bis zum Abschluss der Maßnahme beanspruchen und Mittel erst mit einem deutlichen zeitlichen Abstand zum Zeitpunkt der Bewilligung zur Auszahlung kommen. Aus diesem Umstand erklärt sich der geringere Mittelansatz im Jahr 2000 im Vergleich zu den nachfolgenden Programmjahren. Die Abweichung von ca. 42 % der ausgezahlten Mittel im Verhältnis zum Planansatz für das Jahr 2000 ist auf Grund der sehr späten Programmgenehmigung von PROLAND durch die Kommission und durch die Startphase des Programms erklärbar. Die hohe Treffsicherheit der Mittelansätze für die Jahre 2000 bis 2002 zeigt, dass durch die nahezu vollständige Inanspruchnahme der Bewilligungskontingente sich die Erwartungen der Programmplaner in die Investitionsbereitschaft niedersächsischer Landwirte bestätigt haben.

3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in Niedersachsen 2.345 Unternehmen investiv gefördert (Tabelle 3.4). Der überwiegende Anteil der Förderfälle bezog sich auf Investitionen in Gebäude (95 %), hiervon fast die Hälfte (42 %) im Bereich Rinderhaltung und 24,5 % in der Schweinehaltung. In Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen wurden 9,1 % der Gebäudeinvestitionen getätigt. Der Rest entfällt im wesentlichen auf Maschinen- und Lagerhallen. Dagegen sind Investitionen im Bereich der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und der Direktvermarktung sowie der Diversifizierung von erheblich geringerer Bedeutung. Nur eine geringe Relevanz haben Investitionen in den Bereichen Maschinen und Geräte, die nur unter bestimmten Bedingungen (z.B. ökologische Produktion) gefördert werden. Diese Verteilung spiegelt sich auch in der Verteilung der Investitionssummen wider (Tabelle 3.5). Beachtlich ist die Anzahl der Investitionen in Rinderställe im Jahr 2000 von 467, die in den Folgejahren nicht erreicht wird. Auffällig für das Jahr 2001 ist die Höhe der Schweinestallinvestitionen an der Gesamtzahl der Förderfälle für dieses Jahr mit 319 Förderfällen. Diese Zahlen korrelieren eng mit der Ausgestaltung der Richtlinie und den Möglichkeiten der Aufstockungsförderung im Bereich Rindfleisch für das Jahr 2000 und Schweinemast für das Jahr 2001.

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

Investitionsart	Anzahl der Förderfälle			
	2000	2001	2002	Insgesamt
Gebäude	877	692	652	2.221
- Rinderställe	467	160	297	924
- Schweineställe	92	319	135	546
- Sonstige Stallbauten	15	10	9	34
- Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen	57	101	45	203
- Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	246	102	166	514
Geräte, mobile Betriebsmittel	1	2	42	45
Landwirtschaftliche Pflanzungen			1	1
Einrichtungen zur Herstellung und zum Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	17	8	20	45
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten		3	8	11
Sonstige			22	22
Insgesamt	895	705	745	2.345

Quelle: BMVEL Tabellen zum GAK-Vollzug.

Die hohe Investitionsbereitschaft in Rinderställe entspricht weitgehend der Betriebsstruktur in Niedersachsen (50,8 % Futterbaubetriebe) und der Notwendigkeit eines kontinuierlichen Größenwachstums sowie einer zunehmenden Spezialisierung dieser Betriebe. Knapp 10 % der Investitionen wurden von Veredlungsbetrieben durchgeführt, vor allem diese realisieren Baumaßnahmen vermehrt, da sie auf Grund vermeintlich zukünftiger Einschränkungen und Auflagen häufig noch Standortsicherungsmaßnahmen vornehmen und Erweiterungen vorziehen (AGE, 2002).

Hingegen wurden die Entwicklungsmöglichkeiten durch Einkommenskombination offensichtlich nur unzureichend wahrgenommen.

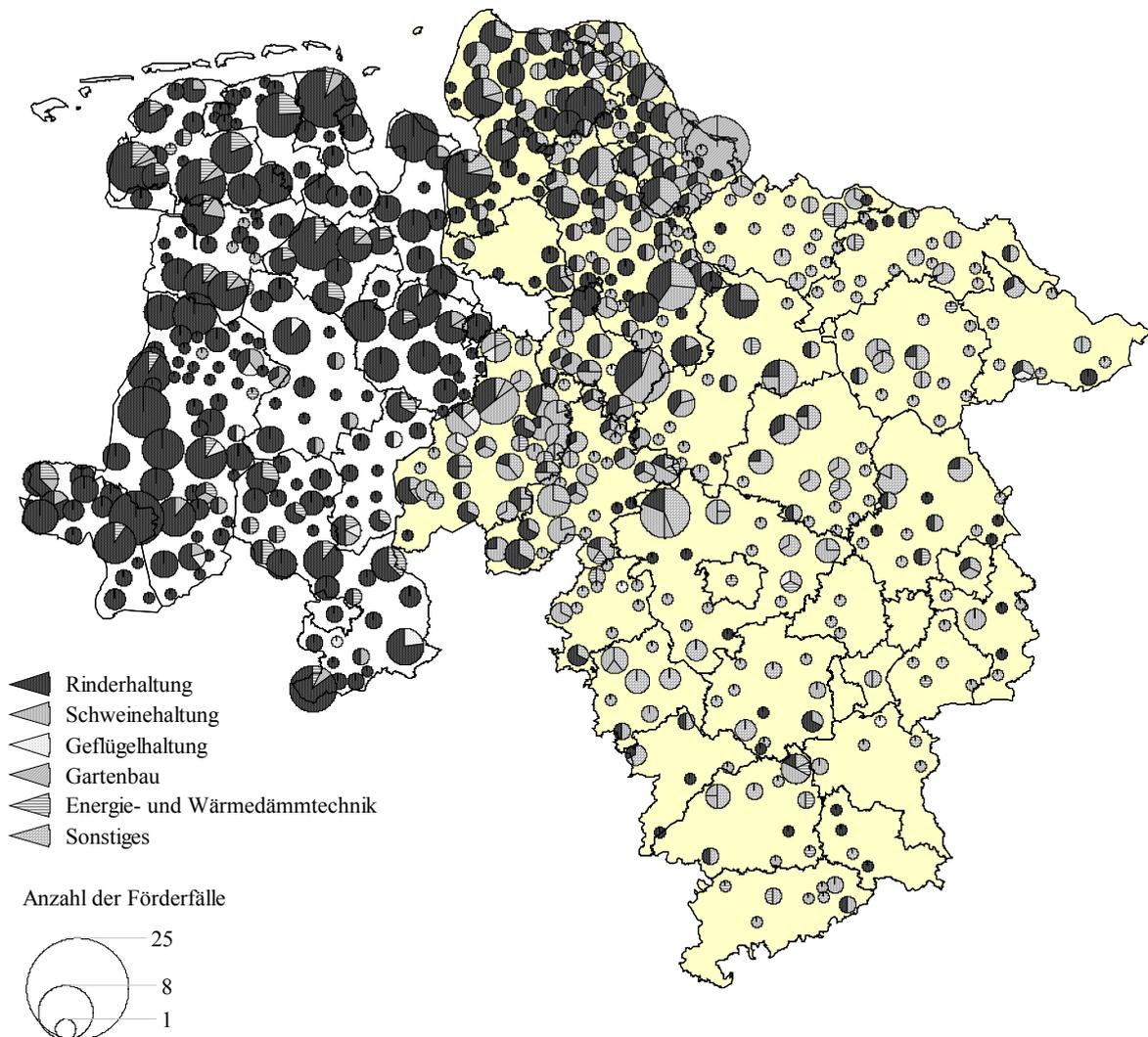
Tabelle 3.5: Förderfähiges Investitionsvolumen nach Investitionsart in Niedersachsen (2000 bis 2002)

Investitionsart	Förderfähiges Investitionsvolumen (Tausend Euro)			
	2000	2001	2002	Insgesamt
Gebäude	147.052	140.519	127.959	415.531
- Rinderställe	79.596	29.708	60.679	169.983
- Schweineställe	18.726	80.538	34.321	133.584
- Sonstige Stallbauten	5.748	3.932	2.695	12.375
- Gewächshäuser und dazugehörige Anlagen	9.742	13.018	4.536	27.295
- Sonstige landwirtschaftliche Gebäude	33.240	13.324	25.730	72.294
Geräte, mobile Betriebsmittel	28	81	1.636	1.745
Landwirtschaftliche Pflanzungen			100	100
Einrichtungen zur Herstellung und zum Direktverkauf von Agrarerzeugnissen	3.611	1.188	1.210	6.009
Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten		1.784	2.611	4.395
Sonstige			2.969	2.969
Insgesamt	150.691	143.572	136.485	430.748

Quelle: BMVEL Tabellen zum GAK-Vollzug.

Innerhalb des Untersuchungszeitraumes haben hauptsächlich rindviehhaltende Betriebe eine Förderung in der Region Weser-Ems beantragt. Die Dominanz dieser Produktionsrichtung am Fördergeschehen wird in Karte 3.2 deutlich. Sehr auffällig ist eine fast ausschließliche Konzentration der AFP-geförderten Investitionen in die Schweinehaltung auf nordwestliche Regionen des Kammerbereichs Hannover. Die mit Wellenlinienschraffur markierten Förderfälle repräsentieren sonstige Gebäudeinvestitionen, worunter Investitionen in Lager- und Maschinenhallen und zu einem erheblichen Anteil auch Reithallen/Pensionstierställe gefasst sind. Geförderte Aktivitäten im Bereich Gartenbau sind für den Zeitraum 2000 und 2001 erwartungsgemäß in den traditionellen Regionen vor allem im Einzugs- und Lieferbereich der Ballungszentren vorgenommen worden.

Karte 3.2: Verteilung der Investitionsmaßnahmen nach Art der Maßnahme auf Gemeindeebene in Niedersachsen



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

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

- späte Genehmigung des EPLR durch die Kommission im Jahr 2000,
- Neuausrichtung der Agrarpolitik auf Bundesebene im Jahre 2002 als Folge der BSE-Krise und anderer unvorhersehbarer Ereignisse (z.B. Nitrofenproblematik),
- hohe Investitionsbereitschaft der niedersächsischen Landwirtschaft.

3.5.1 Organisatorische und institutionelle Umsetzung

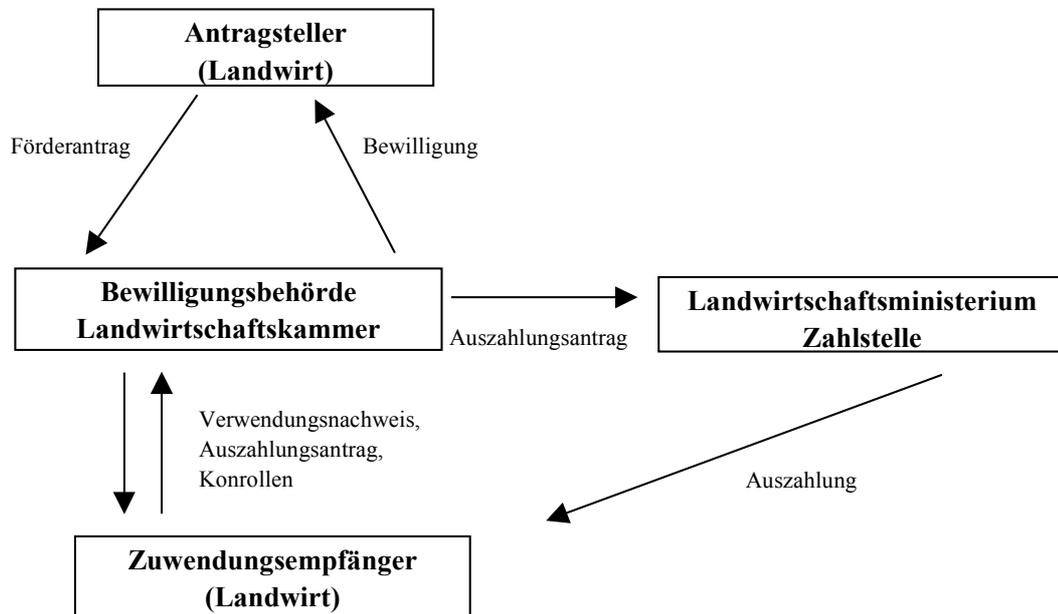
Ein Antrag auf Gewährung einer Förderung nach dem Agrarinvestitionsförderprogramm wird einzelfallweise als Projektförderung an die jeweils zuständigen Landwirtschaftskammern gestellt. Antragsannahmende Stellen sind Kreisstellen/Landwirtschaftsämter der Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems. Die Bewilligungsbehörden prüfen die Anträge auf die Beihilfevoraussetzungen und unterziehen sie einer Verwaltungskontrolle mit Prüfung auf Vollständigkeit, Richtigkeit, Programmkonformität und Vorliegen aller Voraussetzungen. Die Berechnung der Zuwendung und Festsetzung der Zuwendungshöhe erfolgt durch die Landwirtschaftskammerzentralen.

Grundsätzlich zuständig gemäß VO (EG) Nr. 1663/95 für Ausgaben des EAGFL-Garantie ist die Zahlstelle im Niedersächsischen Ministerium für Landwirtschaft und Forsten (ML) Referat 301 für die Aufgaben Bewilligung, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen. Per besonderer Dienstanweisung wird das Verfahren für die Bearbeitung der Anträge nach RL-AFP in der jeweils gültigen Fassung für die nachgeordneten Behörden auf regionaler und lokaler Ebene geregelt (KOM, 1995). Die Regelung umfasst Festlegungen und Durchführungsanweisungen zu den Bereichen Förderungsanträge, Auszahlungsanträge, Vor-Ort-Kontrollen, Fachaufsichtsprüfungen und Rückforderungen auf der Basis VO (EG) Nr. 1257/99 und Nr. 445/2002 der Kommission auf Grund der Zahlstellendienstanweisung.

3.5.2 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Die Zuwendungsvoraussetzungen in Niedersachsen entsprechen weitgehend denen des GAK-Förderungsgrundsatzes zum AFP (ALG-Landwirte, Prosperitätsgrenze, Investitionskonzept, Auflagenbuchführung). Abbildung 3.3 gibt eine vereinfachte Darstellung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens wider. Bei Maßnahmen mit einem förderungsfähigen baulichen Investitionsvolumen von über 200.000 DM werden die Gebühren für die Inanspruchnahme eines Betreuungsunternehmens in die Förderung einbezogen. Die Betreuung gliedert sich je zur Hälfte in obligatorische und fakultative Aufgaben. Für den Zuwendungsempfänger obligatorische Betreuungsleistungen sind bei der Durchführung des Vorhabens z.B. die Überwachung auf antrags- und richtlinienkonforme Durchführung unter Berücksichtigung des Finanzierungsplans und der Auflagen im Bewilligungsbescheid. Weitere wichtige obligatorische Aufgaben sind bei der Bauplanung die Mitwirkung beim Erarbeiten einer wirtschaftlichen sowie funktions-, tierart- und umweltgerechten Planung auf Grundlage des Raum- und Funktionsprogramms.

Abbildung 3.3: Schema zum AFP-Förderverfahren in Niedersachsen (stark vereinfacht)



Quelle: eigene Darstellung

Das Investitionskonzept für große Investitionsmaßnahmen wird in der Regel in Zusammenarbeit von Berater/Betreuer und Landwirt erstellt. Sowohl die Beratung als auch die Betreuung ist kostenpflichtig. Bestimmte Beratungs- und Betreuungskosten einschließlich der Kosten für die Erstellung des Investitionskonzeptes sind förderfähig. Die Betreuung ist, gestaffelt in Abhängigkeit vom Investitionsvolumen, mit maximal 17.500 Euro förderfähig. Für die Betreuung kann ein spezieller Zuschuss gewährt werden, wobei maximal ein Zuschuss in Höhe der Kosten der obligatorischen Aufgaben bewilligt wird. Mehr als 82 % der befragten Berater/Betreuer schätzen das Antragsverfahren in seiner bestehenden Form als sachgerecht ein, dies kann als Indiz für eine wirkungsvolle und effiziente Umsetzung der investiven Förderung der Landwirtschaft in Niedersachsen gewertet werden.

Eine Bewilligung **kann** ganz oder teilweise, auch rückwirkend, unter bestimmten Umständen widerrufen oder zurückgenommen werden. Die zu Unrecht gewährten Mittel sind, beginnend mit dem Zeitpunkt der Auszahlung, mit 3 % über dem jeweiligen Basiszinssatz zu verzinsen. Ein Rückforderungsanspruch wird insbesondere dann geltend gemacht, wenn

- eine auflösende Bedingung eingetreten ist,
- die Zuwendung durch unrichtige oder unvollständige Angaben erwirkt worden ist,

- die Zuwendung nicht oder nicht mehr für die vorgesehenen Zwecke verwendet wird oder
- die Auflagen (Verpflichtungen) nicht oder nicht innerhalb des festgesetzten Zeitraums erfüllt werden.

Darüber hinaus können bei grob fahrlässigen oder absichtlich gemachten Falschangaben zu wesentlichen förderrelevanten Aspekten Sanktionen für das Unternehmen verhängt werden, indem ein vollständiger Ausschluss aus dem lfd. und ggf. auch aus dem nächstjährigen Antragsverfahren erfolgt.

Außerdem muss sich der Zuwendungsempfänger strafrechtlich wegen Subventionsbetrug bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäß § 264 StGB verantworten.

Informationen über Fördermöglichkeiten und die notwendigen Antragsunterlagen können z.B. direkt von der Homepage der Landwirtschaftskammern heruntergeladen werden. Über aktuelle Änderungen wird von Seiten des ML oder der Landwirtschaftskammern in der Fachpresse berichtet. Darüber hinaus sind diese Informationen und eine Beratung zu Fördermöglichkeiten sowie Unterlagen bei den Kreisstellen/Landwirtschaftsämtern der Kammern erhältlich.

3.5.3 Begleitung der Maßnahmen, Kontrolle und Endabnahme

Im Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftskammern erfolgen Vor-Ort-Kontrollen durch Personen, die mit dem Vorhaben nicht befasst waren. Die Prüfquote beträgt 5 % pro EU- Haushaltsjahr. Eine Ergebnisberichterstattung der Vor-Ort-Kontrollen findet dem Fachreferat gegenüber quartalsweise betreffend Auswahl, Durchführung und Ergebnis statt. Weiterhin werden die Landwirtschaftskammerzentralen durch das Fachreferat jährlichen Fachaufsichtsprüfungen unterzogen. Die Kreis-/Außenstellen und Landwirtschaftsämter werden ebenfalls mindestens einmal je Förderperiode einer Fachaufsichtsprüfung durch die Zentralen der Landwirtschaftskammern unterzogen. Die Prüfungen belegen, dass das bestehende Kontroll- und Dokumentationsverfahren nach den bestehenden Auflagen durchgeführt wird. Abweichungen aus z.B. Angaben im Investitionskonzept und den Angaben aus der Verwendungsnachweisprüfung haben keinen nennenswerten Umfang. Trotz hoher Auflagen und intensiver Kontrolltätigkeit halten mehr als 80 % der befragten Berater/Betreuer das Kontrollverfahren in seiner angewandten Form für sachgerecht und angemessen.

3.5.4 Finanzmanagement

Nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung durch Mitarbeiter der Landwirtschaftskammern werden die zahlungsrelevanten Beträge festgestellt. Das vom Zuwendungsempfänger aufgenommene Kapitalmarktdarlehen, das zinsverbilligt werden soll, muss durch die kreditierende Bank hinsichtlich Höhe, Laufzeit und Tag der vollen Valutierung bescheinigt werden.

Die vom Zuwendungsempfänger gestellten Auszahlungsanträge werden durch die Landwirtschaftskammern geprüft und monatlich an die Zahlstelle zur Zahlbarmachung gemäß Zahlstellendienstanweisung weitergegeben. Eine Auszahlung erfolgt über das landeseigene integrierte Haushaltsvollzugssystem über die Norddeutsche Landesbank in Funktion der Landeshauptkasse. Eine Auszahlung darf erst von der Bewilligungsbehörde veranlasst werden, nach dem das notwendige Darlehen bei der Hausbank des Zuwendungsempfängers angefordert ist und Rechnungen gemäß Zuwendungszweck vom Letztempfänger bezahlt und belegt worden sind. Eventuell frei gewordene Mittel können auf Antrag gegebenenfalls bei einem schnelleren Vorhabensvollzug der Maßnahme früher ausgezahlt werden als im Zuwendungsbescheid vorgesehen.

Die Einschätzung der Sachgerechtigkeit des Auszahlungsverfahrens durch befragte Berater/Betreuer ergab eine Zustimmung von 64,5 %⁵ zum 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 erhöhte 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. Ab 2003 wird entsprechend verfahren.

3.5.5 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Das AFP wird gemäß den Vorschriften des Art. 43 der VO (EG) Nr. 1257/99 und des Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002 nach den Vorgaben des Arbeitspapiers der EU-Kommission „Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 bis 2006“ (KOM 2002a) begleitet. Darüber hinaus sind dem Bund Daten vergleichbaren Inhalts zum Vollzug der GAK zu übermitteln.

⁵ Eigene Berechnungen aus Expertenbefragung zur Wirksamkeit der AFP-Förderung in Niedersachsen.

Bei diesen Daten handelt es sich um einige wenige materielle und finanzielle Indikatoren, die jährlich zu übergeben sind. Ein weiteres spezifisches Begleitungssystem existiert nicht.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Begleitung und Bewertung sind die Bewilligungsdaten der geförderten Unternehmen. Diese sind für große Investitionsmaßnahmen verpflichtet, auf der Grundlage der Vorabbuchführung (mind. zwei Jahresabschlüsse) ein Investitionskonzept zu erstellen und der Bewilligungsbehörde vorzulegen. Dieses Konzept - mit weitgehend einheitlichen Formularen für alle Förderfälle - enthält die Ausgangssituation (insbes. Faktorausstattung, Gewinn, Eigenkapitalbildung), die zu fördernde Investition, die Finanzierung der Investition und die erwarteten strukturellen und erfolgten wirtschaftlichen Wirkungen nach Durchführung der geförderten Investition. Darüber hinaus müssen die Unternehmen ab dem Bewilligungsjahr für mindestens 10 Jahre einen Jahresabschluss erstellen und vorhalten, der dem BMVEL-Abschluss entspricht und auf Anforderung der Bewilligungsbehörde vorlegen.

Die Investitionskonzepte wurden dem Bewerter von der Landwirtschaftskammer Hannover in Form von Einzeldateien zur Verfügung gestellt. Für den Zuständigkeitsbereich der Landwirtschaftskammer Weser-Ems konnten Daten in Form von Access-Datenbankdateien auf voraggregierter Ebene bereitgestellt werden. Aus diesem Umstand heraus ergab sich ein hoher Arbeitsaufwand bei der Datenauswertung. Durch die zügige Einführung eines modifizierten Investitionskonzeptes verknüpft mit einer Variablenliste ab dem Jahr 2003 können künftige Informationsanforderungen an die AFP-Förderung besser realisiert werden.

3.5.6 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung

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

und ihren Wirkungen auf Einkommen, Lebensfähigkeit der Betriebe und Struktureffekt nicht hinreichend erfasst werden kann.

Die obligatorisch im Zusammenhang mit der Erstellung des EPLR durchzuführende Ex-ante-Bewertung enthält nicht die notwendigen Voraussetzungen, um darauf im Rahmen einer Zwischen- oder Ex-post-Bewertung für die untersuchte Maßnahme Bezug nehmen zu können. Eine Quantifizierung der Ziele, wie in Art. 43 der VO (EG) Nr. 1750/99 gefordert, erfolgte nicht (KOM, 1999b).

Abschließend wird auf eine Veröffentlichung hingewiesen, die sich mit einem Bereich befasst, der bislang trotz seiner großen Bedeutung kaum eine adäquate Berücksichtigung bei Bewertungen gefunden hat. Hintergrund ist, dass nicht nur eine Politikmaßnahme selbst, sondern auch deren Planung, Implementierung und Kontrolle bzw. Bewertung Kosten verursachen. Dieses sind zunächst die sog. Verwaltungskosten, aber darüber hinaus auch weitere Kosten im Zusammenhang mit der Förderung. Beispielsweise sind dies die Aufwendungen der potenziellen Fördermittelempfänger, um in den Genuss der Förderung zu gelangen (sog. Rent-Seeking-Kosten). Zu all diesen Kosten gibt es bislang kaum Erhebungen. Diese Kosten können jedoch zusammen mit weiteren sog. Transaktionskosten einen erheblichen Umfang erreichen. Neben der reinen Höhe dieser Kosten ist es wichtig zu ermitteln, wer die anfallenden Kosten zu tragen hat. Beispielsweise mindern die vom Fördermitteldempfänger zu tragenden Kosten den Nettofördereffekt auf der Empfängerenebene. Mann (2000) hat in einer vergleichenden Untersuchung versucht, die Transaktionskosten der Investitionsförderung empirisch zu bestimmen und zu messen. Er zieht in seine Analyse die Ebenen Verwaltung, Banken und Landwirt bzw. Unternehmen ein. Anhand von drei Untersuchungsregionen kommt er zu dem Ergebnis, dass die Transaktionskosten der Investitionsförderung bis zu 52 % der verausgabten Fördermittel betragen. Dabei sind hier längst nicht alle relevanten Kosten berücksichtigt. Beispielsweise bleiben Rent-Seeking-Kosten und Kosten der (wissenschaftlichen) Begleitung und Bewertung weitgehend unbeachtet. Die in der Untersuchung vorgenommene direkte Schätzung von Transaktionskosten öffentlicher Programme wird auf Grund von methodischen Schwierigkeiten bei der Datenerfassung als problematisch bezeichnet (Mann 2000, S. 268).⁶

⁶ Auch in der vorliegenden Bewertung konnten die Transaktionskosten auf Grund des gegebenen Zeitkontingentes nicht weiter verfolgt werden.

3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die bei den nachfolgenden Fragen dargestellten Ergebnisse beruhen zu einem großen Teil auf Auswertungen der Investitionskonzepte (IK), die den Bewilligungsbehörden mit dem Förderantrag vorgelegt werden mussten. Diese Konzepte enthalten sowohl in struktureller als auch in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht belastbare Daten zur Ausgangssituation. Die Investitionen und deren Finanzierung (einschließlich der Fördermittel) sind, soweit sie im Zuge des Bewilligungsverfahrens keine gravierenden Änderungen mehr erfahren haben, ebenfalls gut dokumentiert. Bezüglich der Förderwirkungen enthalten diese Konzepte, vor allem in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht, nur Absichtserklärungen, die keinesfalls als Dokumentation der Fördereffekte missinterpretiert werden dürfen. Die Wirkungen des AFP können erst mit einigem Abstand zur Durchführung der Investitionen⁷ auf der Basis der Auflagenbuchführung und anderer Daten- und Informationsquellen analysiert werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies noch nicht möglich. Daher können die von der EU-Kommission geforderten Vorher-Nachher- bzw. Mit-Ohne-Vergleiche im Rahmen der vorliegenden Bewertung nicht durchgeführt werden. Hinsichtlich der Mit-Ohne-Vergleiche ist anzumerken, dass vergleichbare Unternehmen ohne Förderung insbesondere in den besonders intensiv geförderten Bereichen (Stallbau im Futterbau) nicht sinnvoll durchgeführt werden können, da die Reichweite der Fördermaßnahme derart groß ist, dass in der Vergangenheit fast alle strukturell vergleichbaren Unternehmen mit Rationalisierungs- oder Erweiterungsabsichten investiv gefördert werden konnten (Forstner 2002, S. 104).

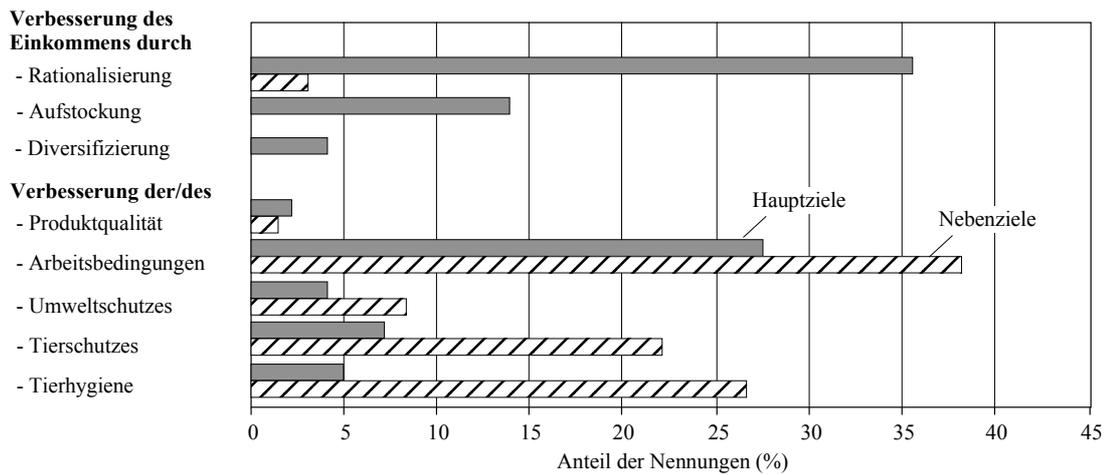
3.61 Gemeinsame Bewertungsfragen

Die investiv geförderten Unternehmen verfolgen mit den durch öffentliche Mittel unterstützten Investitionen sehr unterschiedliche Ziele. Dies ergibt sowohl die Auswertung der Beraterbefragung als auch die Auswertung der Investitionskonzepte. Während in den Investitionskonzepten keine Gewichtung der Ziele vorgenommen wurde und nur ein Hauptziel angegeben werden konnte, hatten die Berater die Möglichkeit, zwischen mehreren Haupt- und Nebenzielen zu unterscheiden, d.h. Mehrfachnennungen waren möglich. Wesentliche Investitionsziele waren jeweils die Einkommensverbesserung durch Rationalisierung sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen als Hauptziel (Abbildung 3.4, 3.5). Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, des Tierschutzes sowie der Tierhygiene wurde von den befragten Beratern/Betreuern für jeweils 20 bis 38 % der Förderfälle

⁷ Die EU-Kommission sieht vor, dass nur Investitionsprojekte, die seit mindestens zwei Jahren in Betrieb sind, berücksichtigt werden (KOM, 2000).

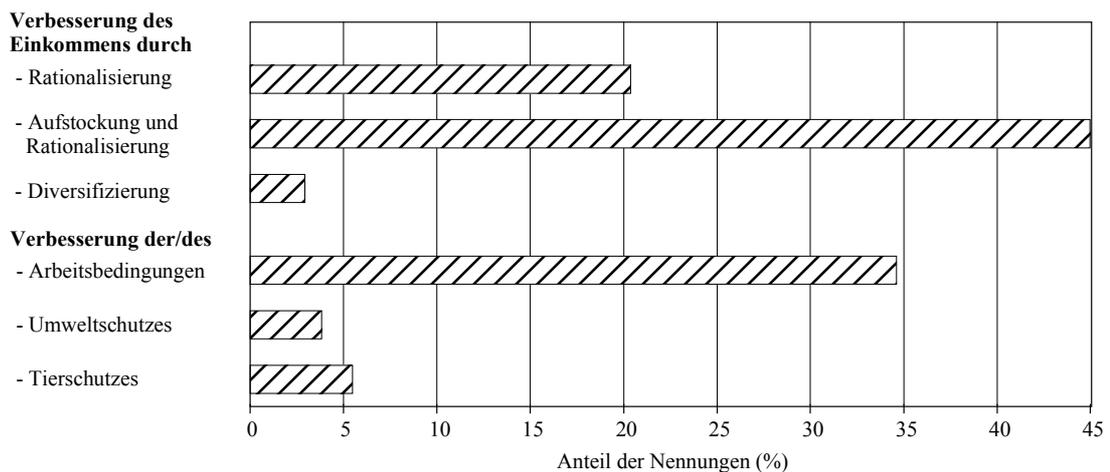
als eminente Nebenziele der Investitionen angegeben. Dagegen sind die Verbesserung der Produktqualität und die Diversifizierung der Einkommensquellen nur von geringerer Bedeutung.

Abbildung 3.4: Investitionshaupt- und -nebenziele der geförderten Unternehmen (Förderperiode 2000 bis 2002) – Beraterbefragung



Quelle: Beraterbefragung, 2002.

Abbildung 3.5: Investitionsziele der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2002) – Investitionskonzepte



Quelle: IK LWK Hannover.

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

Die KOM schlägt als Kenngröße zur Ableitung von Aussagen zur Einkommensverbesserung der geförderten Landwirte das Betriebseinkommen (brutto) unter Berücksichtigung des Subventionswertes der Förderung vor. Ergänzend kann das Nettobetriebseinkommen verwendet werden, um strukturelle Änderungen einzufangen (z.B. Zupacht). Es sollen nur Investitionen berücksichtigt werden, die bereits zwei Jahre oder länger in Betrieb sind.

Anmerkungen

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

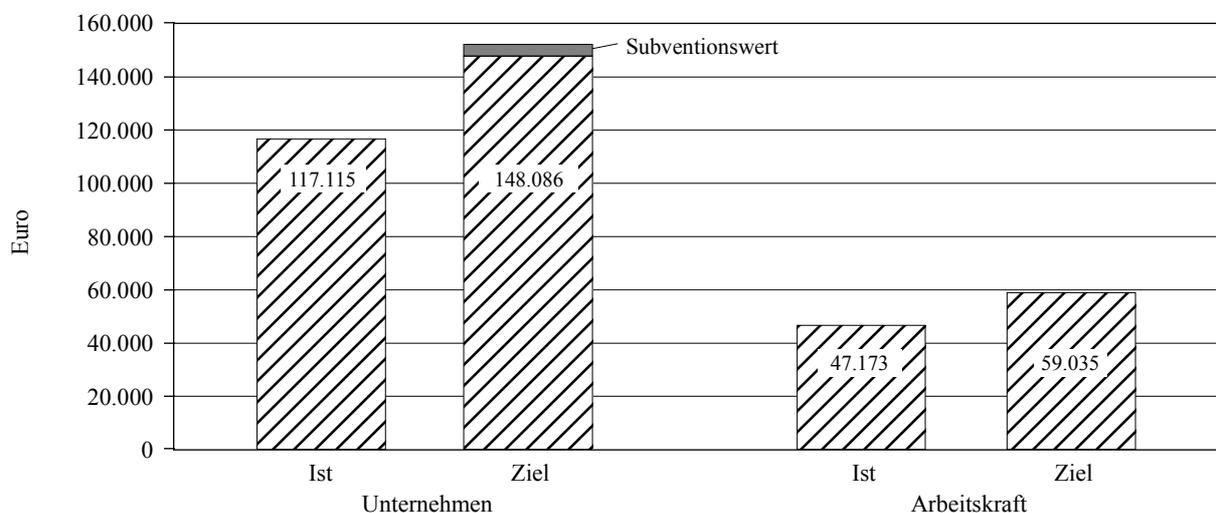
Ergebnisse

Die untersuchten Unternehmen erwarten von der Durchführung der geförderten Investitionen im Durchschnitt eine deutliche Steigerung des Betriebseinkommens im Vergleich zur Ausgangssituation (Abbildung 3.6). Die Auswertung der Investitionskonzepte zeigt, dass sowohl absolut als auch Arbeitskraft-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. Hier zeigen sich die bereits im Vorfeld der Investitionen vorgenommenen Wachstumstendenzen, die nun in den Investitionen ein „Ventil“ finden. Während laut Plan das Betriebseinkommen im Durchschnitt der Unternehmen um rund 31.000 Euro gegenüber der Ausgangssituation (Ist-Jahr) ansteigen soll, beläuft sich der Subventionswert der Investitionsförderung auf rund 4.600 Euro und somit deutlich unterhalb der angestrebten Einkommenswirkung. Beim Bezug auf die eingesetzten Arbeitskräfte resultiert daraus ebenfalls ein Anstieg des

Betriebseinkommens, da im Durchschnitt der geförderten Unternehmen der Umfang der Arbeitskräfte leicht von 2,61 auf 2,77 Voll-AK erhöht wird.

Im Rahmen des Expertenworkshops wurde darauf hingewiesen, dass die regionalen Gewinnunterschiede der geförderten Unternehmen in der im Vergleich ungünstigen Ausgangssituation der schweinehaltenden Betriebe in Weser-Ems begründet ist, da Kapazitätserweiterungen derzeit schwer möglich sind. Restriktiv wirkt hier die GV-Obergrenze von 2,0 ha/LF.

Abbildung 3.6: (Brutto-) Betriebseinkommen der mit AFP geförderten Unternehmen in Niedersachsen (2000 bis 2001)



Quelle: Bewilligungsdaten LWK Hannover.

Das „Ordentliche Ergebnis“ der geförderten Unternehmen lag im Durchschnitt der Unternehmen im Mittel der Vorab-Buchführung bei rund 65.000 Euro. Bereits im Ist-Jahr ist für den Kammerbereich Hannover eine Steigerung um 5,8 % auf knapp 69.000 Euro (Abbildung 3.7) zu verzeichnen. Weiterhin wird die weitere Gewinnentwicklung bis zum Ziel-Jahr für diese Region in den Investitionskonzepten sehr positiv beurteilt, da eine Steigerung im Ziel des „Ordentlichen Ergebnisses“ von 18,9 % auf ca. 84.000 Euro bezogen auf das Ist-Jahr geplant ist. Für den Kammerbereich Weser-Ems ist eine Verringerung des „Ordentlichen Ergebnisses“ der Vorabbuchführung zum Ist-Jahr um 7,7 % zu diagnostizieren, während ebenfalls wie im Bereich Hannover eine deutlich positive Ergebnissituation geplant ist, da die Betriebsinhaber der geförderten Unternehmen in der Region Weser-Ems eine Verbesserung des „Ordentlichen Ergebnisses“ um 19,2 % auf 57.800 Euro erwarten.

Fazit

Die geförderten Unternehmen erwarten im Zusammenhang mit der Förderung im Durchschnitt eine deutliche Verbesserung der Einkommen auf Grund ihrer Planungsrechnung. Die tatsächlichen Einkommenswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt auf Grund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden.

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

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

Anmerkungen

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

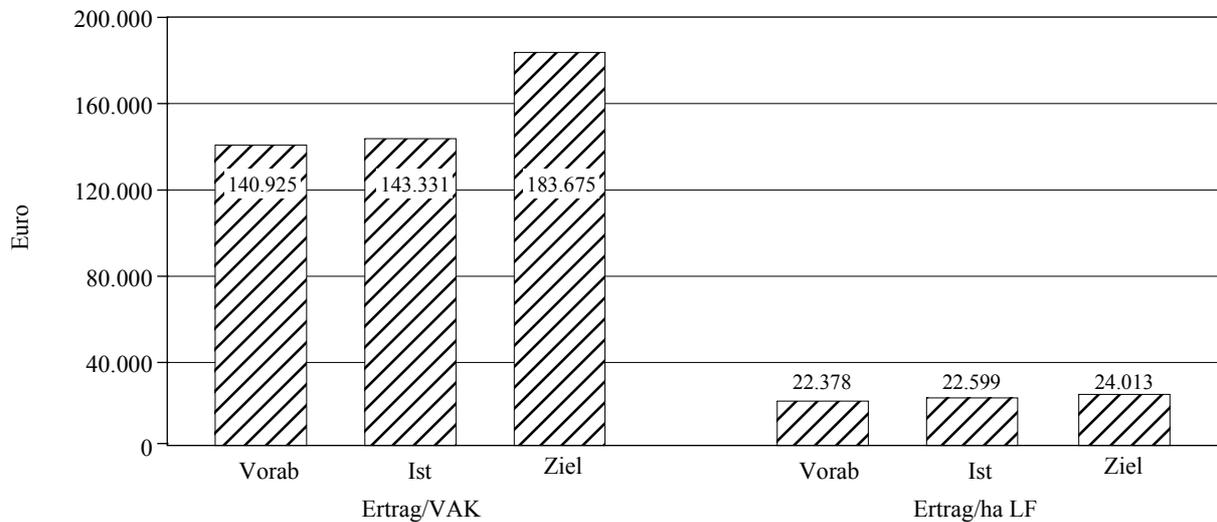
Ergebnisse

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

Die geförderten Unternehmen im Landwirtschaftskammerbereich Hannover konnten bereits vor der Förderung in den vorausgegangenen Jahren ihren Betriebsertrag steigern (Abbildung 3.8 und 3.9). Die gesamtbetriebliche Aufwands-/Ertragsrelation verbesserte sich dadurch von 769 Euro Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag auf 763 Euro (Abbildung 3.9). Im Investitionsplan ist eine weitere Verbesserung dieser Relation auf 746 Euro im Zieljahr vorgesehen. Dieses Ergebnis soll durch eine deutliche Steigerung des Betriebsertrags je Vollarbeitskraft von durchschnittlich 143.000 Euro auf 183.000 Euro erreicht werden (Abbildung 3.8).

Viele Unternehmen nehmen eine Produktionsausdehnung im Rahmen der Möglichkeiten bereits vor der Durchführung der geförderten Investitionen vor und versuchen dann, die arbeitswirtschaftlich häufig sehr belastende Situation durch Rationalisierungsinvestitionen und Investitionen zur Verbesserung der Haltungsbedingungen zu überwinden. Besonders deutlich war im Zusammenhang mit den Investitionen die Ausweitung der Milchproduktion (+14,8 %). Hier zeigt sich eine Wanderungsbewegung der verfügbaren Milchreferenzmengen hin zu den investiv geförderten Unternehmen.

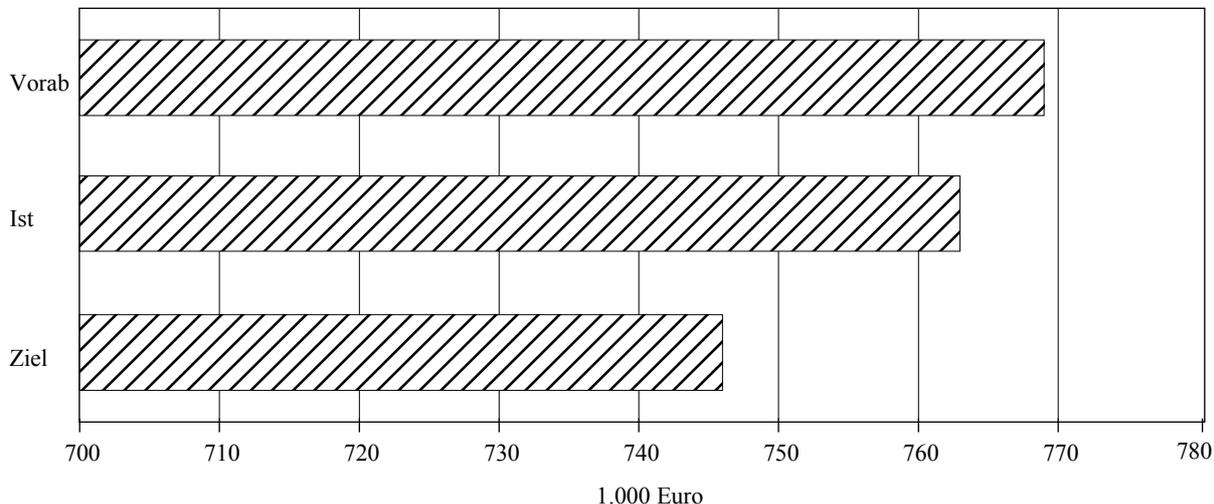
Abbildung 3.8: Betriebsertrag je Arbeitskraft und je ha LF der geförderten Unternehmen LWK Hannover (Förderzeitraum 2000 bis 2001)



Quelle: Bewilligungsdaten LWK Hannover.

Die in Abbildung 3.9 dargestellte Verbesserung der Aufwands-/Ertragsrelation anhand der Veränderung der Betriebsaufwands- je 1.000 Euro-Betriebsertragsrelation wurde auch im Expertenworkshop bestätigt. Insbesondere durch die Umstellung der Haltungsverfahren in der Tierhaltung (z.B. Umstellung von Einzeltier- zur Gruppenhaltung) kann eine erhebliche Steigerung der Arbeitsproduktivität erzielt werden. Damit verbunden ist auch eine deutliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Lebensqualität.

Abbildung 3.9: Veränderung der Aufwands-/Ertragsrelation je 1.000 Euro Betriebsertrag der vorab- ist und ziel- Jahresangaben nach Angaben Investitionskonzepte LWK Hannover 2000 bis 2001



Quelle: Investitionskonzepte LWK Hannover.

Kriterium ist aber auch ein optimierter Einsatz der vorhandenen Humanressourcen. Weitere Wachstumsschritte sind in einem nennenswerten Teil der geförderten Betriebe bis zum Erreichen des Zieljahres nach Angabe der Berater möglich, sodass strukturelle Aussagen auf den Planungsstand bei Erstellung des Investitionskonzeptes beschränkt bleiben. Tabelle 3.7 zeigt die Entwicklung ausgewählter Strukturparameter vom Ist-Zustand hin zum Zieljahr der Investition auf Grund von Planangaben geförderter Landwirte im Investitionskonzept.

Tabelle 3.7: Entwicklung der Faktorausstattung der geförderten Unternehmen in Niedersachsen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)

	Einheit	Anzahl Betriebe	IST	Ziel	Zuwachs ZIEL/IST
Arbeitskräfte	VAK	456	2,61	2,77	6,1 %
Fläche	ha LF	461	100	108	8,0 %
Milchlieferrmenge	t	233	499	573	14,8 %

Quelle: IK LWK Hannover.

Fazit

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

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

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

Anmerkung

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

Ergebnisse

Das AFP hat kaum zu einer Verlagerung der Produktion weg von Überschusserzeugnissen (Getreide, Rindfleisch, Milch) hin zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit guten Absatzbedingungen beigetragen. Lediglich bei Rindfleisch haben nach Ergebnissen der Beraterbefragung knapp 20 % der geförderten Betriebe die Produktion um mehr als 10 % verringert (Tabelle 3.8).

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

Tabelle 3.8: Veränderung der Überschusserzeugnisse nach der Investition eingeteilt in Bewertungsziffern

	Veränderung der Produktion (Zahl der geförderten Betriebe in %)		
	> 10 %	+/- 10 %	< 10 %
Beraterbefragung:			
Getreide	6,3	93,7	0
Rindfleisch	19,7	74,0	6,3
Milch	22,0	76,8	1,1
IK LWK Hannover:			
Weizen	0	65,2	34,8
Milch	26,6	73,4	0

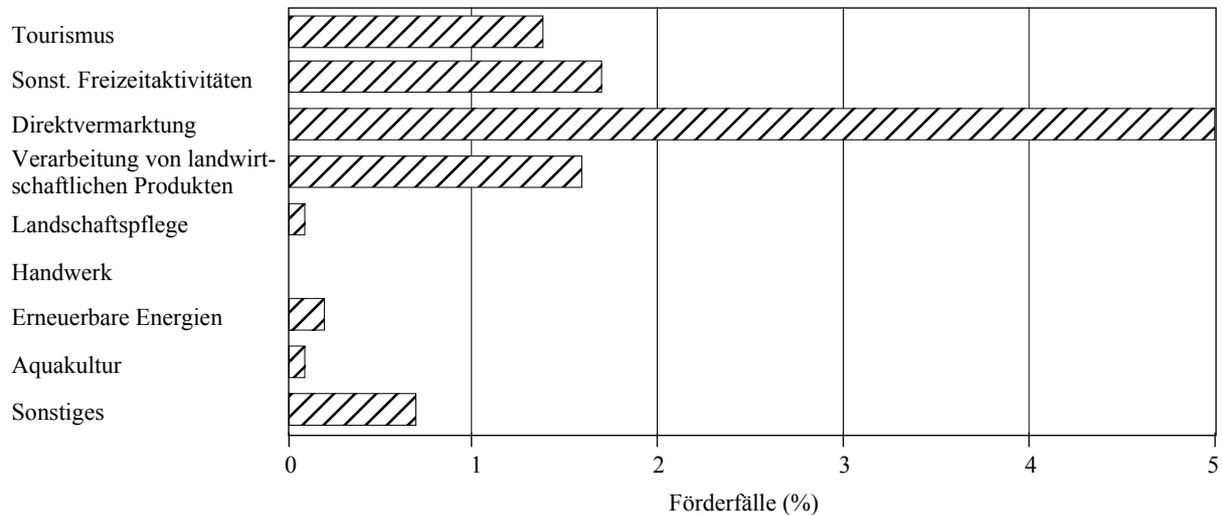
Quelle: Beraterbefragung, 2002.

Die Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten ist im Zusammenhang mit der investiven Förderung nur von untergeordneter Bedeutung (Punkt 3.6.1). In 3 % der Fälle wurde die Verbesserung der Einkommen durch Diversifizierung als Hauptziel der Investitionen angegeben.

Bei einer Einordnung der Investitionsmaßnahmen nach Investitionsbereichen zeigt sich, dass von den 1.598 bewilligten Investitionen (NMELF, 2000,2001) der Jahre 2000 und 2001 nur die geringe Anzahl von 25 Förderfällen dem Bereich Diversifizierung zuzuordnen ist, dies entspricht einem Anteil von 1,6 % an der Gesamtheit der nach Kap. I, Art 4 bis 7 bewilligten Förderfälle. Im Bereich der Gebäudeinvestitionen werden Baumaßnahmen die der Pensionstierhaltung dienen und damit dem Bereich Diversifizierung zuzuordnen sind, unter sonstigen Stallbauten und sonstigen landwirtschaftlichen Gebäuden subsumiert. Daher wird der Umfang der Diversifizierung von den Beratern/Betreuern etwas günstiger eingeschätzt (Abbildung 3.3). Hiernach liegt der Anteil der Unternehmen mit einer Neuausrichtung der Produktion je nach Investitionsrichtung zwischen 0,1 und 5,0 % der Förderfälle bezogen auf den Befragungszeitraum 2000 bis 2002 (Abbildung 3.10).

Im Expertenworkshop wurde angemerkt, dass die Diversifizierung in Niedersachsen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des AFP zwar eine nachrangige Bedeutung besitzt, aber nach Meinung der Berater jedoch ca. 190 Arbeitsplätze im Segment Direktvermarktung und Pensionspferdehaltung durch die Förderung erhalten werden konnten. Aktivitäten in diesem Bereich deuten mitunter auf anstehende Hofübergaben hin, da weitere betriebliche Standbeine zwecks Existenzsicherung aufgebaut werden sollen.

Abbildung 3.10: Unternehmen mit einer Neuausrichtung ihrer Einkommensquellen durch die geförderten Investitionen (Beraterbefragung; Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Beraterbefragung, 2002.

Fazit

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

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

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

Anmerkungen

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

Ergebnisse

Rund 2,5 % der geförderten Unternehmen verfolgten laut Beraterbefragung eine Verbesserung der Produktqualität als Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen.

Im Expertenworkshop wurde darauf hingewiesen, dass bei einem Großteil der geförderten Investitionen eine Verbesserung der Prozessqualität angestrebt wird. Im Milchbereich stehe häufig die Verbesserung der Produktqualität im Vordergrund, um die höchste Bezahlung nach dem System der Milchgüteklassen zu erreichen. Beispielhaft wird auch der Schweinebereich angeführt, dort könne durch eine verbesserte Fütterungstechnik eine gezieltere Produktion mit dem Ergebnis eines besseren Endproduktes erreicht werden (z.B. höherer Magerfleischanteil). All diese Qualitätseffekte würden sich jedoch nicht in einem entsprechenden Anteil an Produkten mit Güte- oder Qualitätssiegel auf der Erzeugerstufe niederschlagen. Auch ökologische Anbauverfahren spielten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung kaum eine Bedeutung. Die Indikation der Qualitätsverbesserung mit Hilfe von Gütesiegeln im Zusammenhang mit der investiven Förderung wird zum Teil angezweifelt, da ein erheblicher Anteil der Betriebe in Niedersachsen im Veredlungsbereich Gütesiegel führt, aber nicht in den Genuss der Förderung kommt, da diese über eine zu hohe Viehbesatzdichte verfügen. Aussagen, abgesichert durch eine belastbare Datengrundlage, können zum jetzigen Zeitpunkt nur eingeschränkt getätigt werden.

Fazit

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

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

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

Anmerkungen

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

Ergebnisse

Die Beraterbefragung beinhaltet eine Abschätzung der durch die Neuausrichtung erzielten Arbeitsplatzeffekte. Die befragten Berater/Betreuer beziffern die Zahl der erhaltenen Arbeitsplätze mit 191,3 Voll-AK und die der neugeschaffenen mit 54 Voll-AK (Tabelle 3.9). Ein Arbeitsplatzeffekt im Zusammenhang mit der investiven Förderung ist somit zum jetzigen Zeitpunkt gegeben. Die Neuschaffung von Arbeitsplätzen findet vor allem in den Bereichen Direktvermarktung und Pensionspferdehaltung statt, hier beträgt der Anteil der Fremd-AK 97 % von den 54 neugeschaffenen Voll-Arbeitskräften, wobei Frauen mit ca. 23 % von der Neuschaffung profitieren.

Tabelle 3.9: Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze (Beraterbefragung)

	Zahl der Betriebe	Arbeitsplätze (Vollarbeitskräfte)
Erhaltung von Arbeitsplätzen	162	191,3
Neuschaffung von Arbeitsplätzen	41	54,0
davon: Fremdarbeitskräfte	36	52,5
Frauen	11	12,5

Quelle: Beraterbefragung 2002.

Fazit

Der geplante Arbeitsplatzeffekt, besonders durch Erhalt von Arbeitsplätzen bei Diversifizierungsinvestitionen je Unternehmen ist erheblich.

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

Die KOM schlägt vor, die Einführung umweltfreundlicher Produktionsverfahren anhand des Anteils der geförderten Betriebe, die (a) Umweltverbesserungen eingeführt haben, (b) die Lagerung/Ausbringung des Wirtschaftsdüngers verbesserten, (c) das Verhältnis von Lagerkapazität und Umfang des anfallenden Wirtschaftsdüngers erhöhten, (d) die Normen im Hinblick auf den Wirtschaftsdünger erfüllen.

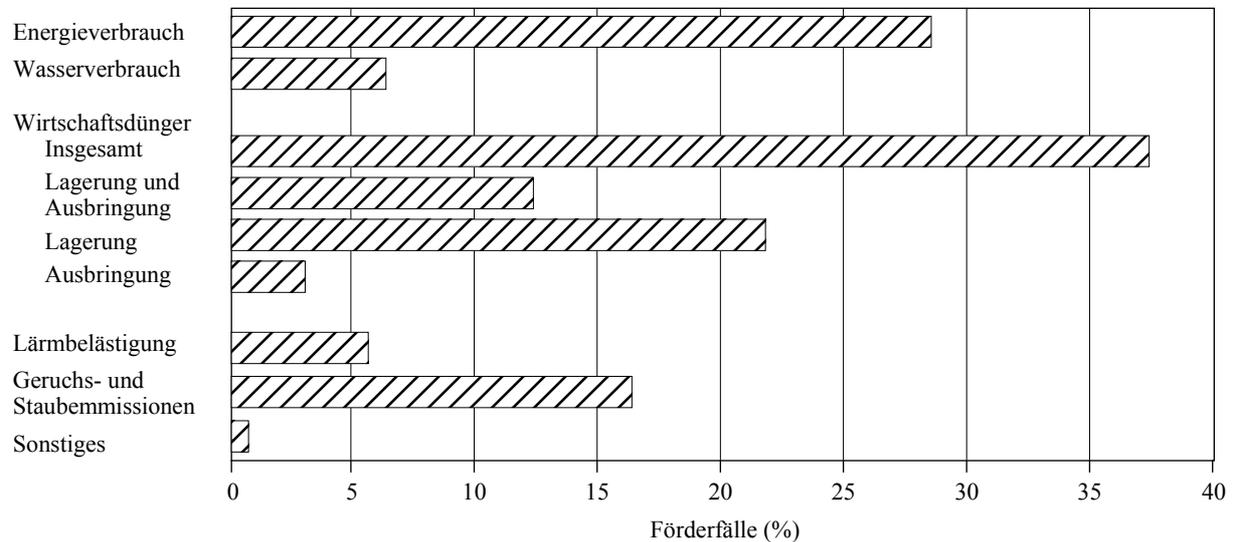
Ergebnisse

Die Lagerung der Wirtschaftsdünger ist in Deutschland durch die Düngeverordnung geregelt. Darin sind die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ auf dem Gebiet der Düngung näher bestimmt und düngungsrelevante Teile der EG-Nitratrichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Die Düngeverordnung sieht in zeitlicher Hinsicht verschiedene Anpassungsstufen vor. Investitionen im Bereich der Tierhaltung wurden bis zum AFP 2001 jedoch nur dann gefördert, wenn im Zieljahr die Einhaltung der Vorgaben der Düngeverordnung, die zum 01.01.2005 gelten, nachgewiesen wird. Für die in diesen Unternehmen anfallenden tierischen Exkrememente muss nach Abschluss der Investitionen eine Lagerkapazität für mindestens sechs Monaten vorhanden sein. Bei Aufstockungsinvestitionen im Bereich der Schweinehaltung ist der Nachweis einer Lagerkapazität für mindestens neun Monate und eine angemessene Abdeckung des Güllelagers vorgeschrieben. Im Bereich Rindfleischerzeugung durften zwei GVE je Hektar der für diese Tiere benötigten Futterfläche nicht überschritten werden.

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

Die Verbesserung des Umweltschutzes ist in weniger als 10 % der Förderfälle ein Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen (vgl. Abbildung 3.4, Kap. 3.6.1). Laut Beraterbefragung hat die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Investitionen in landwirtschaftlichen Unternehmen jedoch eine erhebliche Bedeutung. So wollen bspw. rund 20 % der geförderten Unternehmen eine Verbesserung der Situation bei der Lagerung und teilweise auch bei der Ausbringung von Wirtschaftsdüngern herbeiführen; rund 30 % der Unternehmen zielen auf eine Reduzierung des Energieverbrauchs ab (Abbildung 3.11).

Abbildung 3.11: Investitionsbereiche zur Verbesserung der Umweltsituation in den geförderten Betrieben (Beraterbefragung; Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002)



Quelle: Beraterbefragung, 2002.

Daneben wurde in 16 % der Fälle in die Verbesserung von Geruchs- und Staubemissionen investiert. Investitionen zur Verringerung des Energie- und Wasserverbrauchs werden vor allem von Gartenbauunternehmen getätigt, die einen Anteil von 8,4 % der geförderten Unternehmen im Untersuchungszeitraum 2000 und 2001 stellen.

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

Tabelle 3.10: Energieeinsparung über das Sonderprogramm Energieeinsparung AFP in Niedersachsen (2001-2002) für ausgewählte Energieträger

Jahr	2001 und 2002			
	Anzahl	Heizöl Liter	Gas m ³	Strom kWh
Gartenbaubetriebe				
Neubau von Gewächshäusern	17	99.997	995.407	38.012
Wärme- und Kälte-dämmmaßnahmen	52	821.090	1.277.757	11.296
Umstellung der Heizanlagen auf umweltverträgliche Energieträger		395.161	-185.666 ¹⁾	
Steuer- und Regeltechnik	12	95	263.060	-39.264 ¹⁾
Landwirtschaft				
Wärme- und Kälte-dämmmaßnahmen	10	1.630	33.858	11.802
Biomasseanlagen	2	13.084	115.293	11.566
Umstellung der Heizanlagen auf umweltverträgliche Energieträger		34.665	-44.305 ¹⁾	120.944
Steuer- und Regeltechnik	1		2.933	9.567
Insgesamt	94	1.365.722	2.688.308	203.187

1) Anstieg des Verbrauchs nach der Investition.

Quelle: GAK-Berichterstattung.

Über das Sonderprogramm Energieeinsparung in den Jahren 2001 und 2002 geförderte Betriebe quantifizieren für die ausgewählten Energieträger Heizöl, Gas und Strom den Einspareffekt wie in Tabelle 3.10 dargestellt. Es ist eine deutliche Reduzierung in absoluten Zahlen des Verbrauches vorher/nachher in Abhängigkeit der Art der Investition zu erkennen. Leider kann ein relativer Einspareffekt der Investitionsmaßnahme daraus nicht abgeleitet werden, da Kapazitätsveränderungen wie z.B. Gewächshausfläche nicht ausgewiesen sind. Teilweise erfolgt eine Substitution von Heizöl durch Gas wodurch der Verbrauch nach der Investition für diesen Energieträger natürlich ansteigt und der Wert des Einspareffektes energieträgerbezogen negativ wird.

Die mit baulichen Maßnahmen in Verbindung stehenden investiven Maßnahmen führen meistens zu einem zusätzlichen Flächenanspruch. Der Umfang der netto neu versiegelten Fläche (abzüglich Rekultivierung) wird im Rahmen der Beraterbefragung mit durch-

schnittlich 500 qm beziffert. Zum Ausgleich für derartige Eingriffe sieht das Bau- und Umweltrecht Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen vor.

Fazit

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

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

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

Anmerkungen

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

Ergebnisse

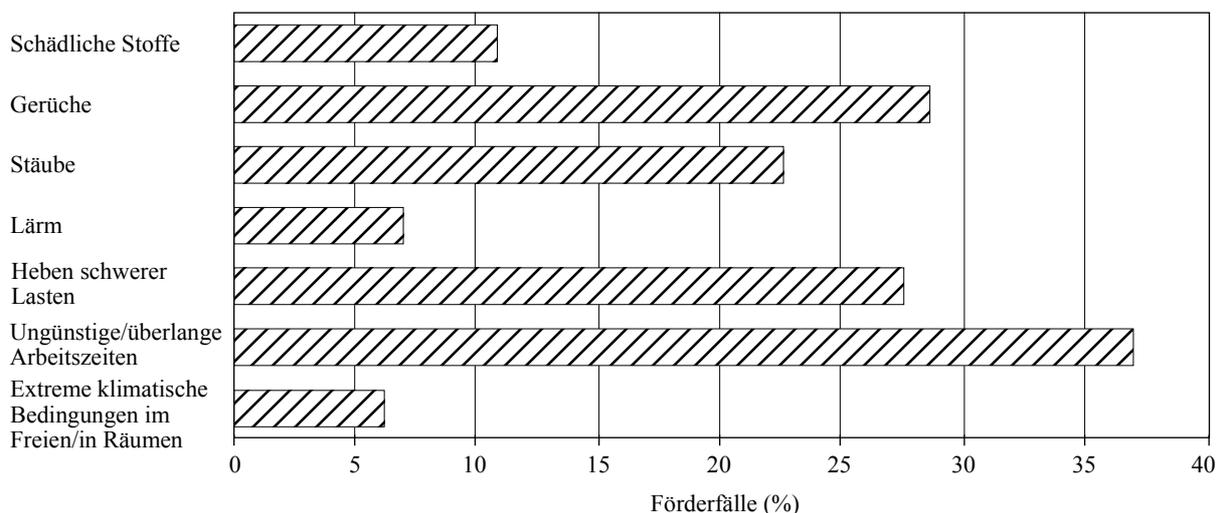
Verglichen mit den übrigen Investitionszielen ist neben der Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung die Verbesserung der Arbeitsbedingungen das zentrale Ziel der geförderten Investitionen. In 35 % der Unternehmen stellt nach Auswertung der Investitionskonzepte für den Kammerbezirk Hannover dieser Bereich das oder eines der Hauptziele der Investitionen und laut Beraterbefragung bei 38 % der Unternehmen das wichtigste Nebenziel dar. Insbesondere die Reduzierung der ungünstigen oder überlangen Arbeitszeiten ist Gegenstand der Investitionen (Abbildung 3.12). Daneben soll das Heben schwerer Lasten und die Belastung durch Stäube und Gerüche verringert werden.

Tierschutz und Tierhygiene sind ebenfalls wichtige Ziele der geförderten Investitionen (vgl. Kap. 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 Berücksichtigung. Dieser Aspekt verstärkt sich durch die Gestaltung der Förderrichtlinie

dahingehend, dass die Verpflichtung zur Einhaltung der Mindeststandards für das gesamte geförderte Unternehmen zum Zeitpunkt der Bewilligung gilt.

Im Rahmen des AFP werden seit 2002 Zuschüsse für die baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung gewährt, wenn die Bestimmungen der sog. Anlage 2 eingehalten werden. Die Auflagen der Anlage 2 sind in vielen Punkten deutlich strenger als das Fachrecht, sodass der besondere Zuschuss bei Investitionen im Schweinebereich in vielen Fällen nicht in Anspruch genommen wird, da Mehrkosten durch die Auflagen über den Zuschuss nicht kompensiert werden können und eine rentable Umsetzung daher nicht stattfinden kann.⁸

Abbildung 3.12: Verbesserung verschiedener Belastungsbereiche im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen (Beraterbefragung; Mehrfachantworten möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2001)



Quelle: Beraterbefragung, 2002.

Im Bereich Rinderhaltung erfahren die Bestimmungen der Anlage 2 dagegen eine vergleichsweise hohe Akzeptanz.⁹ Lediglich einzelne Vorschriften, wie beispielsweise ein Tier-Fressplatz-Verhältnis von 1:1, werden von den Beratern/Betreuern kritisiert, da sie lediglich zu höheren Kosten führten, ohne den Tierschutz wirklich zu verbessern.

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

⁸ Auskunft der Berater im Rahmen des Expertenworkshops.

⁹ Ebenso.

Fazit

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

3.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Die separate Junglandwirteförderung ist seit dem Jahr 1991 in Niedersachsen ausgesetzt. Die Aussetzung wird damit begründet, dass es sich bei der Förderung im wesentlichen um Mitnahmeeffekte handelte. Übernahmeverpflichtungen, die im Rahmen der Betriebsübergabe entstehen, sollten vom Übernehmer selbst getragen werden können.

3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung¹⁰

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

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

¹⁰ Anmerkungen zu den Indikatoren der Einzelfragen wurden bei den jeweiligen Fragen gemacht.

Viele der zur Beantwortung der Fragen notwendigen Daten ergeben sich aus dem Investitionskonzept, das mit dem Förderantrag bei der Bewilligungsbehörde eingereicht werden muss, in Verbindung mit der Auflagenbuchführung. Die im Investitionskonzept zu erfassenden Daten wurden im Rahmen der Zwischenbewertung im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen angepasst (Variablenliste). Anpassungen wurden insbesondere in den Bereichen Tierschutz, Umweltschutz und Qualitätsverbesserung vorgenommen.¹¹ Dennoch werden einige Fragen nur mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews oder anhand von Fallbeispielen zu beantworten 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 schwer zu beantwortenden Fragen zugunsten der Bearbeitung anderer Bewertungsinhalte unterbleiben kann.

Angesicht des von der Praxis bemängelten hohen bürokratischen Aufwands und der im Rahmen der Untersuchung von Mann (2000) festgestellten Größenordnung der anteiligen Transaktionskosten (vgl. Kap. 3.5.6) an den gesamten maßnahmenbezogenen Kosten sollten Anstrengungen unternommen werden, um künftig eine bessere Datenbasis zur Erfassung der Transaktionskosten zu erhalten. Leider kann man bisher nicht auf ein erprobtes Konzept zur Datenerfassung zurückgreifen. Es ist sicherlich sinnvoll, bei der Datenerfassung nach Erfassungsebenen zu unterscheiden. Auf der Ebene der Institutionen, die an der Vorbereitung, Implementierung und Kontrolle der Fördermaßnahme beteiligt sind, können Transaktionskosten einfacher in aggregierter Form erfasst werden. Dagegen sind betriebsindividuelle Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung in Form einzelbetrieblicher Teilwerte zu erheben. Es wird daher zunächst empfohlen, einzelfallbezogene Indikatoren zu entwickeln. So könnten beispielsweise einige Begleitindikatoren zur Erfassung der anfallenden Dienstleistungsausgaben (z.B. Beratungsausgaben, Bankgebühren, sonstige Ausgaben für die Beschaffung der Antragsunterlagen) und der zusätzlich aufgewendeten nicht bezahlten Arbeitsstunden des Fördermittelempfängers im Zusammenhang mit der Antragstellung, -bewilligung, Auszahlung und Kontrolle der Investitionsförderung erhoben werden. Anhand von Fallbeispielen sollte deren Tauglichkeit geprüft werden, um gegebenenfalls eine Erfassung einzelner Indikatoren im Rahmen des einzelfallbezogenen Monitorings zu initiieren. Da der Bereich der Transaktionskosten bisher keiner eingehenden Diskussion unterzogen wurde, können an dieser Stelle noch

¹¹ Daten auf der Basis dieses angepassten Datenkanons werden jedoch frühestens für Förderfälle ab dem Bewilligungsjahr 2003 vorliegen.

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 konstant und nachhaltig in Anspruch genommen. Die erfreuliche Investitionsbereitschaft der niedersächsischen Landwirte steht ein wenig im Gegensatz zu der eher allgemein verhaltenen Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen auf Grund exogener Faktoren (v.a. BSE-Krise, späte Genehmigung des EPLR im Jahr 2000, Planungsunsicherheit durch agrarpolitische Entscheidungen).

Die partielle Neuausrichtung der Investitionsförderung und eine veränderte Richtlinienausgestaltung führte zu einer verstärkten Inanspruchnahme der Förderung für kleinere Investitionen mit einem Anteil von 40 bis 50 % an den AFP-Förderfällen je Jahr.

Der Schwerpunkt der investiven Förderung liegt in Niedersachsen im Bau von Wirtschaftsgebäuden. Gefördert werden vor allem Investitionen in Rinderställe und hier insbesondere in Milchviehställe. Investitionen in Schweineställe sind mit fast 25 % ebenfalls von Bedeutung. Eine regionale Schwerpunktbildung von Investitionsarten ist insbesondere bei Investitionen von schweinehaltenden Betrieben zu erkennen (Karte 3.2).

Die mit Hilfe der öffentlich 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 jedoch schon jetzt darauf hin, dass insbesondere in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Tier- und Umweltschutz erhebliche Verbesserungen infolge der geförderten Investitionen erreicht werden konnten. Inwieweit diese Investitionen jedoch ohne Investitionsförderung im gleichen Umfang oder in der gleichen Art durchgeführt worden wären, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeschätzt werden.

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 Diskussionen im Rahmen des Expertenworkshops und auf den Erfahrungen bei der Datenverarbeitung und -auswertung. Eine methodische strin-

gente und ergebnisfundierte Ableitung der Empfehlungen ist auf Grund der dargestellten Probleme sehr schwierig.

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

3.8.1 Methode

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

- a) Kurzfristig: Auf Grund den in der vorliegenden Untersuchung gemachten Erfahrungen sollte kurzfristig verstärkt auf Fallbeispiele ausgewichen werden. Anhand von Fallbeispielen können zusammen mit Befragungen und Interviews zeitnah Daten und Informationen zu Ergebnissen und Wirkungen gewonnen werden.
- b) Mittel- bis langfristig: Um Aussagen über die längerfristigen, inhaltlich eigentlich relevanten Wirkungen der Investitionsförderung zu gewinnen, sollten auf einer breiteren Datenbasis (Anzahl der Förderfälle) der Antrags-, Bewilligungs- und Buchführungsdaten die Förderfälle der vorhergehenden Förderperiode ausgewertet werden. Vor allem mit der neu konzipierten Variablenliste sind hierfür gute Voraussetzungen geschaffen worden. Diese mittel- bis längerfristige Betrachtungsweise entspricht in höherem Maß der Natur der Förderwirkungen im Strukturbereich. Die jetzt vorliegenden Kommissionsvorgaben zur Maßnahmenbewertung orientieren sich jedoch ausschließlich an den Förderfällen der laufenden Förderperiode, ohne einen Bezug zur vorhergehenden Förderperiode herzustellen. Wenn Analysen der längerfristigen Wirkungen nicht durchgeführt werden, ist die häufig geäußerte Kritik der Praxis und auch der Verwaltung, mit großem Aufwand von der Grundgesamtheit einen immensen, aber letztlich nutzlosen Datenbestand zu akkumulieren („Datenfriedhöfe“), berechtigt. Die

Datensammlung (einschließlich der neu geschaffenen Variablenliste) sollte dann konsequenterweise eingestellt werden.

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

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

3.8.2 Programmatische Ausrichtung und Prioritätensetzung

Änderungen der programmatischen Ausrichtung und Prioritätensetzung der Investitionsförderung können auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse nicht abgeleitet werden. Sofern jedoch die Förderung der Diversifizierung ihren Stellenwert im AFP behalten soll, ist die ab 2002 geltende Anwendung der „De-minimis“- Beihilferegelung für diesen Bereich mit der Einschränkung des Gesamtbeihilfebetrages innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren auf 100.000 Euro als zumindest kritisch zu sehen, da sich die potentiellen Möglichkeiten in der Höhe des Gesamtbeihilfebetrages im Vergleich zu den vorhergegangenen Jahren des Programmzeitraumes verringert haben.

3.8.3 Durchführungsbestimmungen

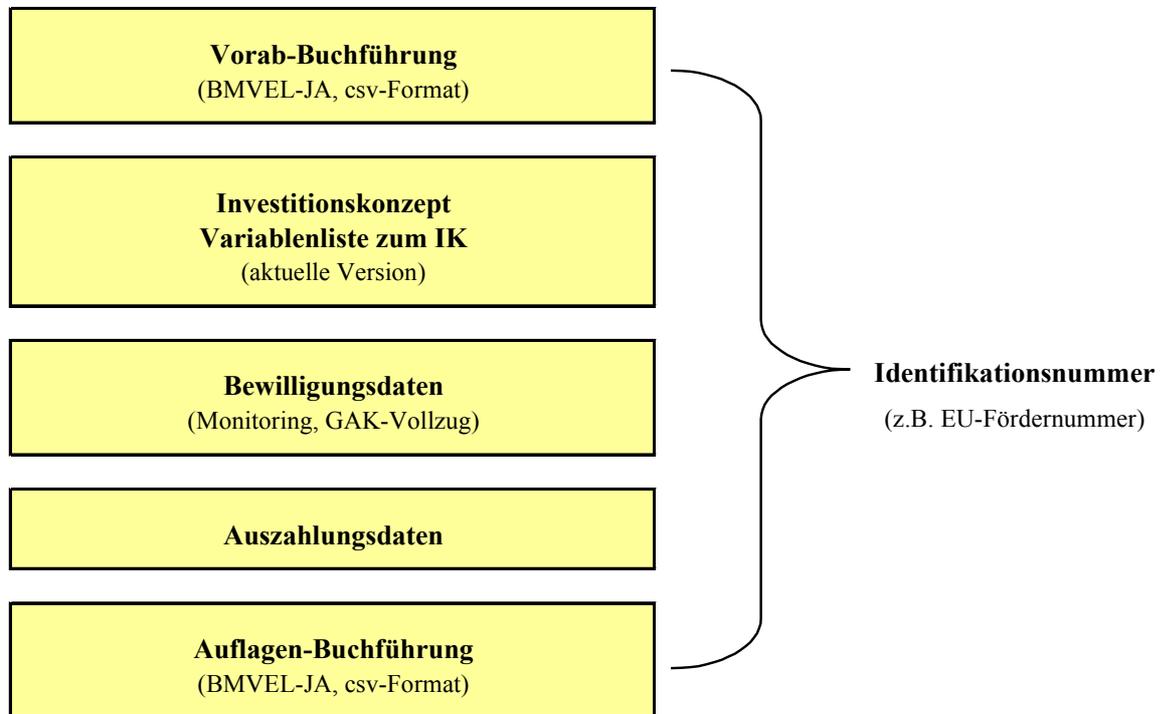
Die im jährlichen Turnus erfolgende Änderung der Förderrichtlinien, die im Wesentlichen auf die Vorgaben des GAK-Fördergrundsatzes zurückgeht, führt regelmäßig zu Verunsicherungen bei den potentiellen Fördermittelempfängern und zu möglichen Fehlentscheidungen auf Grund fehlender verlässlicher Rahmenbedingungen. Hier sollte darauf hingewirkt werden, durch möglichst geringe inhaltliche und formale Änderungen im Planungszeitraum eine frühzeitige Genehmigung der EU-Kommission zu erlangen und damit eine verbindlichere Investitionsplanung und -beratung sicherzustellen.

3.8.4 Begleitungs- und Bewertungssystem

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

Gartenbaubetriebe haben in der Regel Probleme den Standard des BMVEL-Jahresabschlusses zu erfüllen. Daher sollte erwogen werden, die Teilnahme an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. in Hannover für 10 Jahre verpflichtend vorzuschreiben. Auf diese Weise könnten auch für diese Betriebsgruppe belastbare und mit Vergleichsgruppen vergleichbare Struktur- und Erfolgsdaten erhoben und für Bewertungszwecke bereitgestellt werden.

Darüber hinaus wird empfohlen, dass alle für eine Bewertung der Investitionsförderung notwendigen Daten durch eine einheitliche Betriebsnummer identifizierbar und gegebenenfalls verknüpfbar sind (Abbildung 3.13).

Abbildung 3.13: Für die Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten

Quelle: Eigene Darstellung

Literaturverzeichnis

AFP RL (2002): Richtlinie (Entwurf) 2002 für das AFP RdErl. d. ML.

AFP RL (2000): Richtlinie 2000 für das AFP vom 25.10.2000 (Nds. MBL. S.714).

AGE (2002): Agrareurope 30/02, 22.07.2002.

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

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

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

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

Forstner, B. (2002): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung. Abschlussbericht einer BML-geförderten Untersuchung; unveröffentlicht. Braunschweig.

KOM (1995): Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates bezüglich des Rechnungsabschlussverfahrens des EAGFL, Abteilung Garantie. Amtsblatt Nr. L 158 vom 08/07/1995 S. 0006 - 0012 CONSLEG - 95R1663 - 21/05/1997.

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

KOM (2000): EU-Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft): Dokument VI/12004/00 endg. (Dezember 2000).

KOM (2000a): EU-Kommission: VI/12004/00 endg. (Teil D), Bemerkungen zu den Indikatoren I.1 bis I.5

KOM (2001): Verordnung (EG) Nr. 69/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De –minimis“-Beihilfen.

- KOM (2001a): Verordnung (EG) Nr. 70/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen.
- KOM (2002): Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates, Artikel 1 Nr. 1. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 74/1 vom 15.3.2002.
- KOM (2002a): Arbeitspapier der EU-Kommission, VI/43512/02 endg. Vom 26.02.2002.
- KOM (2002b): VO (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 074 vom 15.03.2002, S. 1-34.
- KOM (2003): Protokoll zum Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vom 13. Januar 2003.
- Mann (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. *Agrarwirtschaft* (49), Heft 7, S. 259-269.
- NMELF (2000, 2001): Lagebericht des Landes Niedersachsen 2000 und 2001 gem. Art. 48 Abs. 2 VO (EG) 1257/1999 i.V.m. Art. 53 d. VO (EG) 445/2002 für den EPLR.
- PROLAND (1999): Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes; Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1999.
- Rahmenplan: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; verschiedene Zeiträume.
- RAT (1997): Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L142/1 vom 2.6.1997.
- RAT (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L160/80 vom 26.6.1999.
- RAT (1999a): Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.