

Halbzeitbewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL)

Kapitel 3

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

Projektbearbeitung

Bernhard Forstner

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



Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
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
3.1.1.1 Allgemeines	1
3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie	1
3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung	4
3.1.3 Vorgaben der Verordnung (EG) Nr.1257/99	6
3.1.4 GAK-Fördergrundsätze zur Investitionsförderung	8
3.1.5 Ausgestaltung der Landesrichtlinien AFP	10
3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen	11
3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns	11
3.2.2 Datengrundlage	14
3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel	18
3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs	19
3.5 Analyse und Bewertung der administrativen Umsetzung der Maßnahmen vor dem Hintergrund der Inanspruchnahme	23
3.5.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung	23
3.5.2 Begleitung der Investitionen, Kontrolle und Endabnahme	26
3.5.3 Finanzmanagement	27
3.5.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme	28
3.5.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung	29
3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen	31
3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen	32
3.6.1.1 Frage I.1 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung des Einkommens der begünstigten Landwirte	33
3.6.1.2 Frage I.2 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zum rationelleren Einsatz von Produktionsmitteln in landwirtschaftlichen Betrieben	36
3.6.1.3 Frage I.3 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten	39

3.6.1.4	Frage I.4 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse	43
3.6.1.5	Frage I.5 - Beitrag der durch die Förderung alternativer Tätigkeiten herbeigeführten Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten zum Erhalt von Arbeitsplätzen	44
3.6.1.6	Frage I.6 - Umfang der Unterstützung der Investitionsbeihilfe zur Einführung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Produktionsverfahren	45
3.6.1.7	Frage I.7 - Beitrag der Investitionsbeihilfe zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bezüglich Arbeitsbedingungen und Tierschutz	48
3.6.2	Zusätzliche kapitelspezifische Fragen	50
3.6.3	Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung	50
3.7	Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen	52
3.8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	54
	Literaturverzeichnis	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein und Deutschland (WJ 1996/97 bis 2001/02)	3
Abbildung 3.2:	Brutto- und Nettoinvestitionen der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein (WJ 1995/96 bis 2001/02)	4
Abbildung 3.3:	Methodische Vorgehensweise im Überblick	12
Abbildung 3.4:	Datengrundlage der Zwischenbewertung zum AFP	17
Abbildung 3.5:	AFP-Förderung mit Zuschuss für besondere Anforderungen an die Landwirtschaft und Diversifizierung in Schleswig-Holstein (2002)	23
Abbildung 3.6:	Schema zum AFP-Förderverfahren in Schleswig-Holstein	24
Abbildung 3.7:	Investitionshaupt- und -nebenziele der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001) - Beraterbefragung	32
Abbildung 3.8:	(Brutto-) Betriebseinkommen der mit AFP geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)	34
Abbildung 3.9:	Betriebsertrag und –aufwand je Arbeitskraft der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)	37
Abbildung 3.10:	Unternehmen mit einer Neuausrichtung ihrer Einkommensquellen durch die geförderten Investitionen (Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002)	42
Abbildung 3.11:	Investitionsbereiche zur Verbesserung der Umweltsituation in den geförderten Betrieben (Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002)	46
Abbildung 3.12:	Verbesserung verschiedener Belastungsbereiche im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen (Mehrfachantworten möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2001)	49
Abbildung 3.13	Für die Ex-post-Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten	57

Karte 3.1:	Verteilung der mit AFP geförderten Investitionen in Schleswig-Holstein nach Investitionsbereichen (Förderjahre 2000 bis 2001)	22
------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1:	Investitionsförderung nach dem AFP in Schleswig-Holstein (1995 bis 2002)	2
Tabelle 3.2:	Indikativer Finanzplan zur Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Programmzeitraum 2000 bis 2006	18
Tabelle 3.3:	Vergleich der Finanzansätze für die AFP Förderung im EPLR mit den tatsächlichen Auszahlungen (2000 bis 2002)	19
Tabelle 3.4:	Anzahl der Förderfälle nach Investitionsbereich (2000 bis 2002)	20
Tabelle 3.5:	Förderfähiges Investitionsvolumen nach Investitionsbereich (2000 bis 2002)	21
Tabelle 3.6:	Bereinigter Gewinn der investiv geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)	35
Tabelle 3.7:	Kapitaldienst und Leistungsreserve der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)	36
Tabelle 3.8:	Entwicklung der Faktorausstattung der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)	38
Tabelle 3.9:	Veränderung der Überschusserzeugnisse nach der Investition	40
Tabelle 3.10:	Verteilung der Förderfälle nach Investitionsbereichen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)	41
Tabelle 3.11:	Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze (Förderzeitraum 2000 bis 2002)	44
Tabelle 3.12:	Erweiterung der Lagerkapazitäten für Gülle	47

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.

3.1 Ausgestaltung des Kapitels

3.1.1 Übersicht über die Maßnahmen und ihre Förderhistorie

3.1.1.1 Allgemeines

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in der Landwirtschaft ist seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Jahr 1973 ein wesentlicher Bestandteil dieses von Bund und Ländern gemeinsam geplanten und finanzierten strukturpolitischen Instruments. Es handelt sich somit um eine permanent angebotene Fördermaßnahme, die lediglich im Umfang und in der Zielrichtung im Zeitablauf an die politischen Zielvorstellungen der jeweiligen Regierung, die wechselnde Kassenlage der öffentlichen Haushalte und die allgemeinen Kapitalmarktbedingungen angepasst wird.

3.1.1.2 Darstellung der Förderhistorie

Seit Einführung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Jahr 1995¹ bis zum Jahr 2002 wurden in Schleswig-Holstein insgesamt 3.020 Unternehmen gefördert (Tabelle 3.1). Bezogen auf die Gesamtzahl der landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betriebe in diesem Land von rund 20.000 beträgt die Förderquote in diesem Zeitraum rund 15 %. Wenn man nur die Haupterwerbsbetriebe als Bezugsgröße wählt, liegt die Förderquote bei rund 25 %.

Die Anzahl der Förderfälle pro Jahr ist seit 1997 stark rückläufig. Sie ging von rund 560 Fällen im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1997 auf unter 200 im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 zurück. Die Entwicklung der Anzahl der Förderfälle spiegelt sich auch im

¹ 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.

förderungsfähigen Investitionsvolumen, das sich im gleichen Zeitraum von rund 70 auf rund 34 Mio. Euro halbierte. Das förderfallbezogene Investitionsvolumen stieg dagegen im Zeitablauf deutlich an. Der Rückgang der Fördertätigkeit reflektiert das zurückhaltende Investitionsverhalten der Landwirte. Dieses resultiert nach Auskunft von Beratern und Landwirten aus der allgemeinen Unsicherheit als Folge der BSE-Krise und anderer marktbeeinflussender Probleme (z.B. MKS-Gefahr, Futtermittelskandale) sowie der darauf folgenden politischen Reaktionen. Zudem trugen das wirtschaftliche Umfeld und ständige Diskussionen über Politikreformen zur Verunsicherung der Unternehmer bei.

Nachdem im Jahr 2001 ein Tiefststand erreicht wurde, verstärkte sich im darauffolgenden Jahr die Investitionstätigkeit der Landwirte nun wieder deutlich gegenüber dem Vorjahr, was sich auch in steigenden Förderzahlen und –volumina zeigt. Begründet ist diese Entwicklung in einem gewissen Nachholbedarf aus den beiden vorhergehenden Jahren und in guten wirtschaftlichen Ergebnissen der Unternehmen infolge relativ hoher Milch- und Schweinepreise. Insbesondere in der Schweinehaltung wurden nun, motiviert auch durch die Vorschriften der Schweinehaltungsverordnung¹, Investitionen durchgeführt, um beispielsweise bei niedertragenden Sauen die Anbindehaltung durch Gruppenhaltung zu ersetzen.

Tabelle 3.1: Investitionsförderung nach dem AFP in Schleswig-Holstein (1995 bis 2002)

Jahr	Anzahl der Neubewilligungen	Förderungsfähiges Investitionsvolumen	Ist-Ausgaben ¹⁾
	N	Mio. Euro	Mio. Euro
1995	545	60,90	4,01
1996	575	69,50	11,36
1997	567	72,46	11,03
1998	381	47,74	11,86
1999	350	59,75	12,29
2000	223	33,69	14,02
2001	158	26,62	10,28
2002	221	38,20	8,30
Insgesamt	3.020	408,85	89,45

¹⁾ Ist-Ausgaben für das AFP einschließlich Altverpflichtungen aus den Vorjahren.

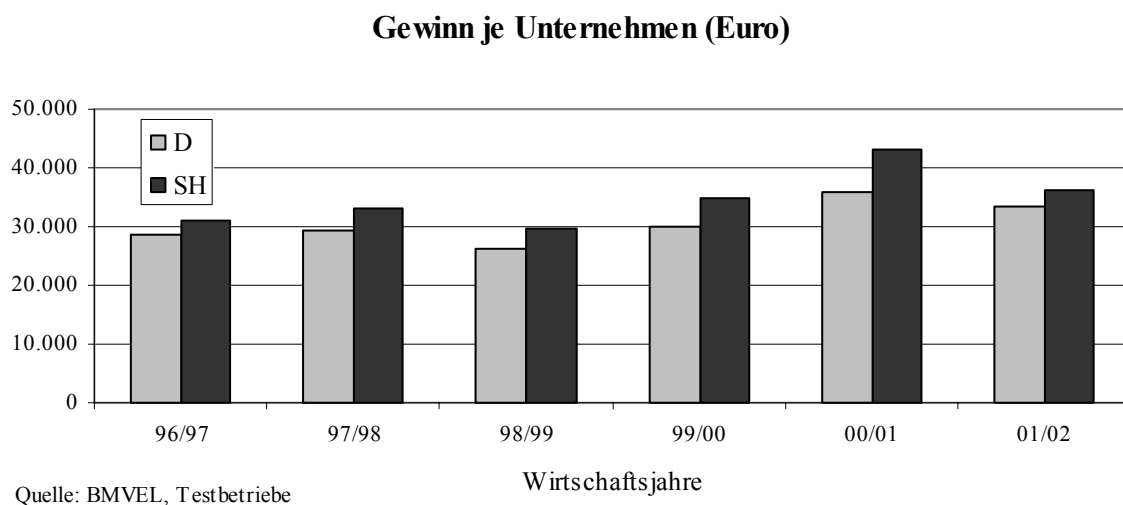
Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug

¹ Seit 17.07.2001 in Kraft.

Die Ist-Ausgaben (Tabelle 3.1) beschreiben den Umfang und die Entwicklung der tatsächlichen jährlichen Förderaktivität nur unzureichend. Sie enthalten sowohl Ausgaben für die Neubewilligungen als auch Altverpflichtungen für frühere Bewilligungen in Form von laufenden Zinsverbilligungen oder öffentlichen Darlehen. Im Vergleich zu den Jahren 1996 bis 1999 sind auch die Ist-Ausgaben ab dem Jahr 2000 stark rückläufig. Der Anteil der Altverpflichtungen an den Ist-Ausgaben beträgt im Jahr 2001 rund 61 % und im Jahr 2002 rund 69 %.

Die aktuelle und künftige Investitionsaktivität der landwirtschaftlichen Unternehmen wird in hohem Maß durch die gegenwärtige Gewinnsituation und durch künftige Gewinnerwartungen beeinflusst. Die in der Landwirtschaft erzielten Gewinne lagen im Durchschnitt der vergangenen drei Wirtschaftsjahre über den vorhergehenden Jahren (Abbildung 3.1).³ Im Vergleich mit den Haupterwerbsunternehmen in Deutschland erzielten die Unternehmen in Schleswig-Holstein in den vergangenen sechs Wirtschaftsjahren ein deutlich überdurchschnittliches Ergebnis.

Abbildung 3.1: Gewinnentwicklung der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein und Deutschland (WJ 1996/97 bis 2001/02)

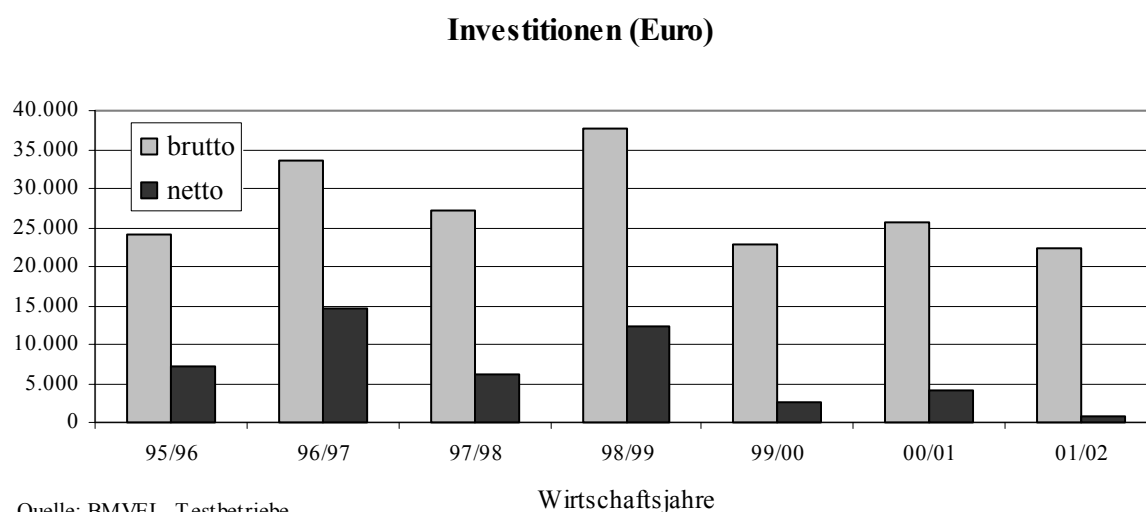


Trotz des günstigen Gewinnniveaus in den vergangenen drei Wirtschaftsjahren ist die Investitionstätigkeit der Unternehmen in Schleswig-Holstein seit dem Wirtschaftsjahr 1999/2000 sehr verhalten. Sowohl die Brutto- als auch die Nettoinvestitionen haben gegenüber den Vorjahren erheblich abgenommen (Abbildung 3.2). Im Wirtschaftsjahr 2001/2002 wurden fast keine Nettoinvestitionen mehr vorgenommen. Es scheint somit

³ In diesen Vergleich auf Basis der Testbetriebe sind Einzelunternehmen und Personengesellschaften einbezogen. Die Ergebnisse dieser Sonderauswertung sind nicht hochgerechnet.

weitere Einflussfaktoren zu geben, die auf die Investitionstätigkeit der Landwirte einen größeren Einfluss haben als die Einkommenssituation. Möglicherweise spielen hierbei die bereits genannten Unsicherheiten aufgrund von politischen Entscheidungen und Reformdiskussionen⁴ eine wesentliche Rolle.

Abbildung 3.2: Brutto- und Nettoinvestitionen der Haupterwerbsbetriebe in Schleswig-Holstein (WJ 1995/96 bis 2001/02)



3.1.2 Beschreibung der Ziele und Prioritäten für die Agrarinvestitionsförderung

Die Landwirtschaft in Schleswig-Holstein zeichnet sich durch eine günstige Betriebsgrößen- und Flächenstruktur aus. Mit durchschnittlich 53 ha LF je Betrieb ist die Flächenausstattung rund zweimal so groß wie im Durchschnitt der anderen Länder des früheren Bundesgebietes. Einhergehend mit den guten strukturellen Bedingungen liegt auch der Anteil der im Haupterwerb geführten Betriebe mit 58 % vergleichsweise hoch. Dominiert wird die Landwirtschaft in Schleswig-Holstein durch den Futterbau (65 %), während nur 22 % Marktfrucht- und 4 % Veredlungsbetriebe bewirtschaften.

Im Rahmen der Stärken-Schwächen-Analyse des EPLR wird auf diese strukturellen Vorteile und auf den relativ hohen Anteil an Haupterwerbsbetrieben mit hohem Einkommen in Schleswig-Holstein verwiesen (ZAL, S. 56). Die Voraussetzungen, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, werden als vergleichsweise günstig beurteilt. Als

⁴ Stichworte sind die Diskussionen zur Agrarwende, zur Abschaffung der Milchquote sowie zu den Reformvorschlägen der EU-Kommission zur Agrarpolitik.

problematisch wird jedoch der „recht verhaltene“ Strukturwandel erachtet, der vor allem als das Resultat fehlender außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten angesehen wird. Besondere Entwicklungschancen ergeben sich nach Meinung der Programmierer in folgenden Bereichen:

- „Weiteres Wachstum und Spezialisierung der landwirtschaftlichen Unternehmen,
- Ausbau der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit,
- Verstärkung der Einkommenskombination“ (ZAL, S. 56).

Als Schlussfolgerung aus der Analyse sollte nach Ansicht der Programmierer versucht werden, mit Unterstützung durch die Förderung die bestehende „starke Wettbewerbsposition noch weiter auszubauen bzw. für diejenigen Betriebe, die keine Wachstumsmöglichkeiten durch Flächen- oder Quotenzupacht oder Vergrößerung der Viehbestände sehen, Alternativen anzubieten“ (ZAL, S. 76). Im Rahmen des Förderschwerpunktes A sind Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft vorgesehen. Mit Hilfe des in diesen Bereich fallenden AFP sollen einerseits Bereiche mit Produktionsdefiziten (z.B. Ferkelerzeugung) gefördert werden. In anderen Bereichen, wie beispielsweise in der Milcherzeugung, soll die Unterstützung von Rationalisierung und Kostensenkung zu einer Verbesserung der Marktposition der Betriebe beitragen (ZAL, S. 88-89).

Im Einzelnen sollen mit dem AFP investive Maßnahmen in landwirtschaftlichen Unternehmen, die der Verbesserung der Lebens-, Produktions- und Arbeitsbedingungen dienen, unterstützt werden, um eine beständige Entwicklung der Landwirtschaft zu gewährleisten. „Durch die Förderung sollen in erster Linie

- die Leistungsfähigkeit der Betriebe mit besonderer Ausrichtung auf zukünftige Erfordernisse gesteigert,
- ihre strukturelle Weiterentwicklung gewährleistet
- und dadurch das landwirtschaftliche Einkommen verbessert oder stabilisiert werden.

Dabei sollen auf die Entwicklung des ländlichen Raumes, die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Ressourcen der Landwirtschaft sowie die Ziele und Erfordernisse des Tierschutzes berücksichtigt werden“ (AFP 2000 und 2001). Primär soll auf diese Weise die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen verbessert werden.

Bei den Richtlinien des Jahres 2002 für das AFP wurde 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 2002). Insbesondere dem ökologischen Landbau und der

Diversifizierung landwirtschaftlicher Unternehmen wird nun eine gewisse Priorität eingeräumt.

Durch die BSE-Krise (erster BSE-Fall in Deutschland am 24.11.2000), die Furcht vor MKS und diverse Futtermittelskandale (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 mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Mit dem Konzept „Qualitätstore“ der Landesregierung und dem von der Wirtschaft initiierten Konzept „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.

Auf der operativen Ebene wurde im EPLR ein Förderumfang von 350 landwirtschaftlichen Unternehmen pro Jahr geplant.

Über die Ausrichtung der Förderung auf wettbewerbsfähige Betriebe hinaus findet keine konkrete inhaltliche Verwendungsplanung der Mittel hinsichtlich regionaler oder produktionsbereichsbezogener Schwerpunktsetzung statt.

3.1.3 Vorgaben der Verordnung (EG) Nr.1257/99

Mit der Verabschiedung der Agenda 2000 und der darin enthaltenen EAGFL-Verordnung zur Förderung der ländlichen Entwicklung⁵ sind im Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung neue Spielräume gegenüber der bis Ende 1999 gültigen sog. Effizienzverordnung⁶ 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

⁵ 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 26.06.1999.

⁶ 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 02.06.1997.

bei Erzeugnissen abzielen, für die keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können, wird keine Beihilfe gewährt.“⁷ Dies gilt beispielsweise im Bereich der Schweineproduktion, wenn die Daten der aktuellen Viehzählung unter einem festgelegten Referenzwert (Durchschnittszahlen der Jahre 1997 bis 1999) liegen. Dagegen ist im Bereich Milchproduktion eine wichtige Wachstumsbremse der Betriebe abgeschafft worden, indem die bislang bestehenden Wachstumsobergrenzen je Betrieb bzw. je Kooperation aufgehoben wurden und stattdessen nur auf die betriebliche Referenzmenge abgestellt wird.

Die Förderhöchstgrenzen der Effizienzverordnung (90.000 ECU je Voll-AK und 180.000 ECU 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 % in benachteiligten Gebieten, sonst max. 40 % des förderfähigen Investitionsvolumens erhöht. Wenn man die zusätzlich mögliche Förderung der Junglandwirte im investiven Bereich hinzuaddiert, kann der Beihilfewert 55 % des förderfähigen Investitionsvolumens erreichen.

Die Fördervoraussetzungen wurden deutlich reduziert. Die häufig kritisierte Einkommensobergrenze in Form des referentiellen Arbeitseinkommens wurde ebenso entfernt, wie die sicherlich wesentlich sinnvollere Verpflichtung zur Buchführung. Die relativ detaillierten Vorgaben zur Erstellung des sog. Betriebsverbesserungsplanes wurden zugunsten eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zurückgenommen. Dagegen 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“ (Bevolligungszeitpunkt).⁸ Bei neu eingeführten Mindeststandards kann unter bestimmten Umständen eine angemessene Frist gewährt werden, um diese zu erreichen.

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 Beihilfewert stieg von 15.000 ECU auf 25.000 Euro. Außerdem können Junglandwirte einen Bonus von 5% gemessen am Gesamtwert der sonst üblichen Investitionsbeihilfe erhalten.

⁷ Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (RAT 1999).

⁸ Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Artikel 1 Nr. 1. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 74/1 vom 15.03.2002.

3.1.4 GAK-Fördergrundsätze zur Investitionsförderung

Im Fördergrundsatz AFP des **GAK-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, Tz. 209):

- 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 Fördergrundsatz AFP des **Rahmenplans 2002** erfolgte in einigen Bereichen 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 dem nun folgende Hauptziele verfolgt werden:

- Verbesserung der betrieblichen Produktionsbedingungen;

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

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

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

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

Mit den PLANAK-Beschlüssen zum **Rahmenplan der GAK für 2003** werden zusätzliche Fördermöglichkeiten für umwelt- und tiergerechte Landwirtschaft geschaffen (BMVEL 2002). Neu ist bei so genannten Kleinen Investitionen (bis 100.000 Euro) die mögliche Gewährung einer reinen Zuschussförderung von bis zu 20 % des förderfähigen Investitionsvolumens 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 unterstützen⁹, können künftig im Rahmen der AFP-Förderung nur nach der sog. De-minimis-Regelung gemäß VO (EG) Nr. 69/2001 der EU-Kommission gefördert werden. Danach dürfen an einzelne Unternehmen Beihilfen vom Staat oder von staatlichen Stellen ohne Genehmigung der EU-Kommission gewährt werden, wenn sie innerhalb von drei Jahren den Wert vom 100.000 Euro nicht übersteigen. Alternativ könnte für derartige Investitionen die Bestimmungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nach der sog. Freistellungs-Verordnung gemäß VO (EG) Nr. 70/2001 der EU-Kommission angewendet werden. Hiernach können kleine Unternehmen¹⁰ eine Investitionshilfe von bis zu 15 % des Investitionsumfanges erhalten. De-minimis-Beihilfen und Beihilfen im Rahmen der Freistellungsverordnung können nebeneinander gewährt werden. Die im Rahmen der AFP-Förderung bestehenden Obergrenzen (förderfähiges Investitionsvolumen und maximaler Beihilfesatz) sind einzuhalten.

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

Im Rahmen des AFP können für zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen anteilige Ausfallbürgschaften vom Bund und dem Land übernommen werden, wenn das Darlehen nicht durch bankübliche Sicherheiten gedeckt und mit der Zahlung der vertraglich vereinbarten Kapitaleinstleistungen 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

Insbesondere aufgrund der agrarpolitischen Zielsetzungen und der gegebenen Haushaltsrestriktionen werden auf Landesebene zahlreiche Einschränkungen der Förderung gegenüber dem im Rahmenplan formulierten Fördergrundsatz AFP vorgenommen. So müssen die geförderten Unternehmen je nach Gewinnkapazität mindestens 20 bis 50 % bare oder unbare Eigenleistungen am förderfähigen Investitionsvolumen erbringen. Vermögenswerte, auch aus dem Privatbereich, sind im Rahmen der Zumutbarkeit zu veräußern und zur

⁹ In Anhang I des EG-Vertrages genannte Güter und Dienstleistungen.

¹⁰ „Kleine Unternehmen“ beschäftigen weniger als 50 Personen, erzielen einen Jahresumsatz von max. 7 Mio. Euro oder haben eine Bilanzsumme von max. 5 Mio. Euro.

Finanzierung der Investitionen einzusetzen. Die Höhe der Zinsverbilligung beträgt anstelle der im Rahmen der GAK möglichen 5 % nur bis zu 3,5 %.

Aufgrund der angespannten Haushaltssituation kann die Zinsverbilligung für Kapitalmarktdarlehen mit einer Laufzeit von mindestens vier bis maximal 20 Jahren grundsätzlich nicht als abdiskontierter Zuschuss ausgezahlt werden. Ein Zuschuss zu den Erschließungskosten bei Aussiedlungen wird nicht gewährt.

Generell wird die Förderung auf umfangreichere Investitionen konzentriert, indem das förderfähige Investitionsvolumen eine Mindesthöhe von 25.000 Euro erreichen muss; Baukostenzuschüsse unter bzw. Zuschüsse für die Erfüllung besonderer Anforderung an die Landwirtschaft unter 10.000 Euro werden nicht gewährt. Außerdem werden Kapitalmarktdarlehen unter 20.000 Euro nicht verbilligt. Gefördert wird grundsätzlich nur bis zu einem förderfähigen Investitionsvolumen von 750.000 Euro je Unternehmen; nur in Ausnahmefällen, z.B. bei Investitionen mit einem erheblichen Arbeitsplatzeffekt, kann dieses Volumen bis zu 1.250.000 Euro betragen. Durch den Ausschluss relativ kleiner Investitionen soll die Förderung stärker auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe konzentriert werden.

Zur Vermeidung von Luxusinvestitionen wird bei Neubauvorhaben das förderfähige Investitionsvolumen je Kuhplatz auf 4.000 Euro, je Platz für Jungvieh auf 2.500 Euro (Einzelbuchten) bzw. 1.250 Euro (Sammelbuchten) begrenzt.

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

3.2.1 Skizzierung des Untersuchungsdesigns

Die Untersuchung orientiert sich eng an den von der EU-Kommission vorgegebenen „Gemeinsamen Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren“ zur Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den EAGFL gefördert werden (KOM 2000). Die Beantwortung vieler dieser Fragen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig oder sogar unmöglich, da die dazu notwendigen Daten und Informationen aufgrund des geringen Abstands zwischen Durchführung der geförderten Investitionen und 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 3.3).

Abbildung 3.3: Methodische Vorgehensweise im Überblick

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

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachfolgend werden die einzelnen Schritte kurz beschrieben. Am Beginn der Untersuchung stand eine Dokumentenanalyse, die schwerpunktmäßig die relevanten EU-Verordnungen, das Programmplanungsdokument (EPLR), die nationalen Rahmensetzungen und Durchführungsmaßnahmen zum Inhalt hatte. Ziel war es, die im EPLR aufgebau-

te 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 notwendigen Daten- und Informationsgrundlage geschaffen.¹¹ Als Gesprächsteilnehmer wurden Programmverantwortliche (Koordination), Zahlstelle, Bewilligungsstelle, Vertreter der zuständigen Fachreferate, Bankenvertreter, Berater/Betreuer sowie Landwirte ausgewählt. 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 die Bewilligungsstellen.

Die bereit gestellten Daten konnten Auskunft über die Investitionsabsichten der geförderten Unternehmen und die beantragten 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 Tierschutz und der Produktqualität können aufgrund dieser Datengrundlage nicht oder nur unzureichend beantwortet werden.

Bei der Verarbeitung und Analyse der einzelbetrieblichen Daten zeigte sich zudem, dass aufgrund zahlreicher variabel nutzbarer Felder in Excel-Tabellenblättern ein erheblicher Arbeitsaufwand notwendig ist, um die entsprechenden Daten auswerten zu können. Folglich war es eine wichtige Aufgabe, eine bessere inhaltliche und datentechnische Grundlage für spätere Bewertungen zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde vom Bewerter 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 die 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.

¹¹ Dieses Gespräch fand am 07.05.2002 im MLR in Kiel statt. Das Ergebnisprotokoll zu diesem Gespräch liegt im Materialband bei (siehe MB-I-1).

Der in den Bewertungsfragen der Kommission geforderte Vergleich mit nicht geförderten Referenzbetrieben ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht durchführbar, da noch keine Auswertungsunterlagen (Auflagenbuchführung) nach Abschluss der geförderten Investition von den Unternehmen vorliegen. Ohnehin sollte, so auch die Vorgabe der Kommission, der Abstand zwischen Bewertung und Abschluss der Investition etwa zwei oder mehr Jahre liegen, „weil es einige Zeit dauert, bis das volle Ausmaß der Auswirkungen wegen der Anpassung des Arbeitsablaufs sowie der Zeitspanne zwischen der Anfangsinvestition und Ernte/Schlachtung/Einkäufen zum Tragen kommt“ (KOM 2000, Teil D). Aber auch dann ist ein Vergleich mit nicht geförderten Betrieben nicht möglich, da vergleichbare Unternehmen ohne Förderung kaum existieren.

In einem abschließenden Workshop mit den 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. Der Workshop wurde ergebnisbezogen protokolliert (siehe Materialband, MB-I-2).

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

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

3.2.2 Datengrundlage

Die Bewertung stützt sich angesichts des gewählten Methodenmixes auf unterschiedliche Datenquellen, die sich in Umfang, Inhalt, Qualität und Aussagekraft voneinander unterscheiden (Abbildung 3.4).

(I) Primärdaten

Beraterbefragung

Es liegen auswertbare Fragebögen von sechs Beratern/Betreuern, die zusammen 231 Förderfälle beraten oder betreut haben, vor.¹² Dies ist im Hinblick auf die Gesamtzahl der Förderfälle eine Quote von rund 50 %. Die Auswahl der Respondenten sollte die Investitionsförderung aus Sicht der Beratung/Betreuung möglichst aus verschiedenen Blickwinkeln wiedergeben. Daher wurden sowohl Betreuer umfangreicher baulicher Investitionen mit Zuschussförderung als auch Berater von Förderfällen mit tendenziell kleineren Investitionen befragt. Aufgrund der Konzentration der Betreuung größerer Investitionsvorhaben bei der Landgesellschaft Schleswig-Holstein konnten hier nur wenige Fragebögen gewonnen werden. Eine interne Absprache der Betreuer derselben Institution ist zudem nicht auszuschließen. Die einzelnen Fragen orientierten sich eng an den Bewertungsfragen der EU-Kommission. Teilweise wurden Fragen aufgrund des damit zusammenhängenden Arbeitsaufwands nur unzureichend beantwortet.

Workshop

Am Workshop beteiligten sich 13 Personen. Die Teilnehmer repräsentierten folgende Bereiche: Ministerialverwaltung (Fachreferat AFP), Programmkoordination, Beratung/Betreuung, Buchführungsdienst, Fördermittelpfänger und Wissenschaft. Die Diskussionsergebnisse wurden in einem Ergebnisprotokoll festgehalten (MB-I-2). Die Informationen sind quantitativer und qualitativer Art.

(II) 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 vor: „Anhand eines Investitionskonzeptes ist der Nachweis der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens, der durchzuführenden Maßnahmen und deren Finanzierbarkeit zu erbringen; hierbei ist die Ausgangssituation des Unternehmens insbesondere aufgrund der Vorwegbuchführung und der Eigenkapitalbildung des Unternehmens zu analysieren und eine Abschätzung über die Veränderung der Wirtschaftlichkeit aufgrund der durchzuführenden Maßnahmen abzugeben“ (AFP 2000). Diese Daten enthalten eine umfangreiche Darstellung der Ausgangssituation (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung), das Investitionsziel, die geplanten Investitionen und deren Finanzie-

¹² Der Fragebogen liegt in MB-I-3 bei.

rung mit expliziter Wiedergabe der Förderung sowie die Darstellung der Plan-Situation nach der Durchführung der Investition (Produktionskapazität, Produktivität, Erfolgsrechnung und Kapitaldienst). Diese Daten sind Grundlage für Vergleichsbetrachtungen verschiedener Art, wie z.B. einen Vorher-Nachher-Vergleich oder einen Mit-Ohne-Vergleich.

Von den in den Jahren 2000 und 2001 insgesamt geförderten 381 Unternehmen lagen für die Auswertung 253 Fälle vor. Die Datenqualität war gut. Lediglich die mitunter vorgenommenen Änderungen der Erfassungsdatenblätter durch einzelne Berater/Betreuer sowie die variabel nutzbaren Eingabefelder führten bei der Erfassung und Verarbeitung der Daten zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Bewertern. Da die ohne Zuschuss geförderten Investitionen, die keiner Betreuungspflicht unterlagen, teilweise mit anderen Datenblättern als die betreuten Fälle erfasst wurden, ergab sich ein zusätzlicher Aufwand bei der Zusammenführung der Daten.

Monitoringdaten¹³

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

- zur Produktionsrichtung (z.B. Ackerbau, Gartenbau, Milchviehhaltung),
- zur Investitionsart (z.B. Gebäude (Rinderställe, Schweineställe), Diversifizierung),
- zur Anzahl der genehmigten Anträge (Investitionsprojekte),
- zum Anteil der grünen Investitionen,
- zur Anzahl der geförderten Junglandwirte,
- zur geographischen Verteilung,
- zu den Bewilligungen des relevanten Rechnungsjahres (insgesamt, EAGFL).

Diese Monitoringdaten liegen aggregiert und einzelbetrieblich 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 frühe-

¹³ Siehe auch Kapitel 2.5.

rer Bewilligungen enthielten. Seit 2000 ist eine Differenzierung zwischen Zahlungen für Neubewilligungen und Altverpflichtungen möglich. Die Dateninhalte sind weitgehend den Vorgaben des Monitorings angepasst. Darüber hinaus erfolgt eine Differenzierung nach Agrarkredit und Kombiniertes Förderung.

Zur Bewertung standen in aggregierter Form Daten für die Förderjahre 2000 bis 2002 zur Verfügung.

Abbildung 3.4: Datengrundlage der Zwischenbewertung zum AFP

	Datendifferenzierung	Datenart	Inhalt
Primärdaten			
Beraterbefragung	6 Berater mit insgesamt 231 Beratungsfällen	teils qualitativ, teils quantitativ	Kommissionsfragen
Workshop	13 Akteure aus den Bereichen Verwaltung, Beratung/Betreuung, Finanzierung, Praxis und Bewertung	teils qualitativ, teils quantitativ	Kommissionsfragen
Sekundärdaten			
Investitionskonzepte, BVP	253 Förderfälle, Förderjahre 2000-2001	quantitativ (Einzelfalldaten)	Antragsdaten: Ist- und Zielsituation (Faktorausstattung, Erfolgsrechnung); Investition, Finanzierung;
Monitoring	381 Förderfälle, Förderjahre 2000-2001	quantitativ (Einzelfalldaten)	Bewilligungs- und Auszahlungsdaten
GAK-Vollzug	602 Förderfälle, Förderjahre 2000-2002	quantitativ (aggregierte Daten)	Bewilligungs- und Auszahlungsdaten

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Jahresabschlüsse der Auftragsbuchführung geförderter Unternehmen liegen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vor. Diese Abschlüsse sind jedoch die wesentliche Datengrundlage für die Bewertung der Struktur- und Einkommenswirkungen der AFP-Förderung.

3.3 Planung und Steuerung der öffentlichen Mittel

Ursprünglich sollten die Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im gesamten Programmzeitraum 2000 bis 2006 laut genehmigtem indikativem Finanzplan mit insgesamt 105,84 Mio. Euro öffentlichen Aufwendungen gefördert werden (ZAL, S. 157; Tabelle 3.2). Die EU-Beteiligung beträgt hiernach 42,32 Mio. Euro (40 %). Bezogen auf die gesamten öffentlichen Aufwendungen für alle Kapitel des ZAL erreicht die Investitionsförderung einen Anteil von 18,45 %.

Zusätzlich werden die Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Programmzeitraum laut Plan (ZAL, S. 160 u. 492) im Umfang von 41,46 Mio. Euro durch nationale öffentliche Aufwendungen ohne EU-Kofinanzierung gefördert (gemäß Art. 52 der VO (EG) Nr. 1257/1999).¹⁴

Tabelle 3.2: Indikativer Finanzplan zur Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben im Programmzeitraum 2000 bis 2006

Indikativer Finanzplan zum ZAL (2000 bis 2006)			
	EPLR (29.9.2000)	Änderungsanträge	
		2001	2002
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro
Öffentliche Mittel:			
- insgesamt	105,8	100,1	31,0
- davon: EAGFL	42,3	40,0	12,4
Art. 52	41,5	41,5	69,3

Quelle: ZAL, Änderungsanträge sowie deren Genehmigung.

Zwischenzeitlich wurden Änderungen am indikativen Finanzplan vorgenommen. Die öffentlichen Aufwendungen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben wurden um 5,76 Mio. Euro auf nunmehr 100,08 und später auf 94,93 Mio. Euro reduziert. Die EU-Beteiligung verringert sich entsprechend auf 40,02 bzw. 37,97 Mio. Euro. In den Finanzansätzen waren in erheblichem Umfang (27,83 Mio. Euro, davon 11,13 Mio. Euro EAGFL) Mittel für AFP-Altverpflichtungen (VO (EG) Nr. 950/1997) als Übergangsmaßnahme gem. Art. 3 der VO (EG) Nr. 2603/1999 vorgesehen.

¹⁴ Siehe auch MB-Einl-Text 9.

Entgegen der ursprünglichen Programmplanung wurde aus „verwaltungsökonomischen“ Gründen von einer Gemeinschaftsbeteiligung für die AFP-Altverpflichtungen abgesehen. Der indikative Finanzplan reduzierte sich daher von 94,93 auf 67,10 Mio. Euro. Zusätzlich blieb der Mittelabfluss im Programmjahr 2001 aufgrund der stark verminderten Investitionsbereitschaft der Landwirte weit hinter den Programmansätzen zurück. Absehbare Verschärfungen der AFP-Fördergrundsätze im Bereich Tierschutz und die damit zusammenhängende Erwartung einer anhaltend sinkenden Investitionsbereitschaft der Landwirte haben die Programmverantwortlichen dazu veranlasst, eine weitere gravierende Senkung der öffentlichen Gesamtaufwendungen im Bereich der investiven Förderung auf nunmehr noch 31,0 Mio. Euro (-54 %) vorzunehmen. Die EAGFL-Mittel belaufen sich damit auf nur noch 12,4 Mio. Euro (ursprünglicher Plan-Ansatz: 42,32 Mio. Euro).

Aufgrund der beschriebenen Änderungen sind die tatsächlichen Ausgaben in den Jahren 2000 bis 2002 im Vergleich zu den ursprünglichen Planungsansätzen nur sehr gering (Tabelle 3.3). Im aktuellen Finanzplan sind zwar für das Haushaltsjahr 2000 noch EAGFL-Mittel im Umfang von 0,76 Mio. Euro enthalten, diese ergeben sich jedoch aus dem unabhängig vom tatsächlichen Ausgabengeschehen gewährten pauschalen Vorschuss in Höhe von 12,5 % im ersten Programmjahr. Tatsächlich wurden im Jahr 2000 aufgrund der späten Genehmigung des Programms keinerlei Auszahlungen vorgenommen. Die tatsächlichen Ausgaben in den Jahren 2001 und 2002 belaufen sich lediglich auf 4,1 bzw. 22,1 % der ursprünglich geplanten Ansätze.

Tabelle 3.3: Vergleich der Finanzansätze für die AFP Förderung im EPLR mit den tatsächlichen Auszahlungen (2000 bis 2002)

EU-Haushaltsjahr	EPLR vom 29.9.2000		Stand: 28.02.2003		Veränderung
	Öffentliche Aufwendungen	davon: EAGFL	Öffentliche Aufwendungen	davon: EAGFL	
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	
2000	7,03	2,81	1,89	0,76	26,9
2001	8,48	3,39	0,35	0,14	4,1
2002	15,98	6,39	3,53	1,41	22,1

Quelle: MLR

3.4 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im Zeitraum 2000 bis 2002 wurden in Schleswig-Holstein 602 Unternehmen investiv gefördert (Tabelle 3.4). Nahezu alle Förderfälle bezogen sich auf Investitionen in Gebäude (95,2 %), hiervon knapp zwei Drittel im Bereich Rinderhaltung und rund 13 % in der Schweinehaltung. 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 sehr geringer Bedeutung. Keine Relevanz haben Investitionen in den Bereichen Maschinen und Geräte, die nur unter bestimmten Bedingungen (z.B. Umweltschonung, ökologische Produktion) gefördert werden. Diese Verteilung spiegelt sich auch in der Verteilung der Investitionssummen wieder (Tabelle 3.4). Zwischen den einzelnen Förderjahren zeigen sich keine nennenswerten Unterschiede.

Tabelle 3.4: Anzahl der Förderfälle nach Investitionsbereich (2000 bis 2002)

Investitionsbereiche	Förderfälle				
	Einheit	2000	2001	2002	Insgesamt
Insgesamt	Anzahl	223	158	221	602
davon:					
Wirtschaftsgebäude	%	97,3	97,5	91,4	95,2
- Rinderställe	%	72,6	51,9	50,7	59,1
- Schweineställe	%	10,3	15,2	13,6	12,8
- Sonstige Stallbauten	%	1,3	5,1	5,4	3,8
- Gewächshäuser u. Anlagen	%	3,1	0,6	2,7	2,3
- Sonstige landw. Gebäude	%	9,9	24,7	19,0	17,1
Diversifizierung	%	0,4	0,0	1,8	0,8
Sonstiges	%	0,0	2,5	6,8	3,2

Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug (versch. Jgg.)

Die starke Konzentration der Investitionen in Rinderställe entspricht weitgehend der Betriebsstruktur in Schleswig-Holstein (76 % Futterbaubetriebe) und der Notwendigkeit eines kontinuierlichen Größenwachstums sowie einer zunehmenden Spezialisierung dieser Betriebe. Hingegen werden die Entwicklungsmöglichkeiten durch Einkommenskombination offensichtlich nur unzureichend wahrgenommen.

Die Verteilung der Förderfälle entspricht auch in etwa der Verteilung des förderfähigen Investitionsvolumens (Tabelle 3.5). Insgesamt wurden mit dem AFP in den Jahren 2000 bis 2002 eine förderfähiges Investitionsvolumen in Höhe von 94,4 Mio. Euro unterstützt. Im Vergleich zu den Vorjahren liegt das Investitionsvolumen im Förderjahr 2002 wieder deutlich höher (+13 bzw. +71 % gegenüber 2000 bzw. 2001). Das durchschnittliche Investitionsvolumen lag im Jahr 2002 ebenfalls über dem der beiden Vorjahre. Die deutliche Investitionszurückhaltung der Unternehmen im Jahr 2001 hat sich somit im Jahr 2002 vorübergehend wieder gelegt.

Tabelle 3.5: Förderfähiges Investitionsvolumen nach Investitionsbereich (2000 bis 2002)

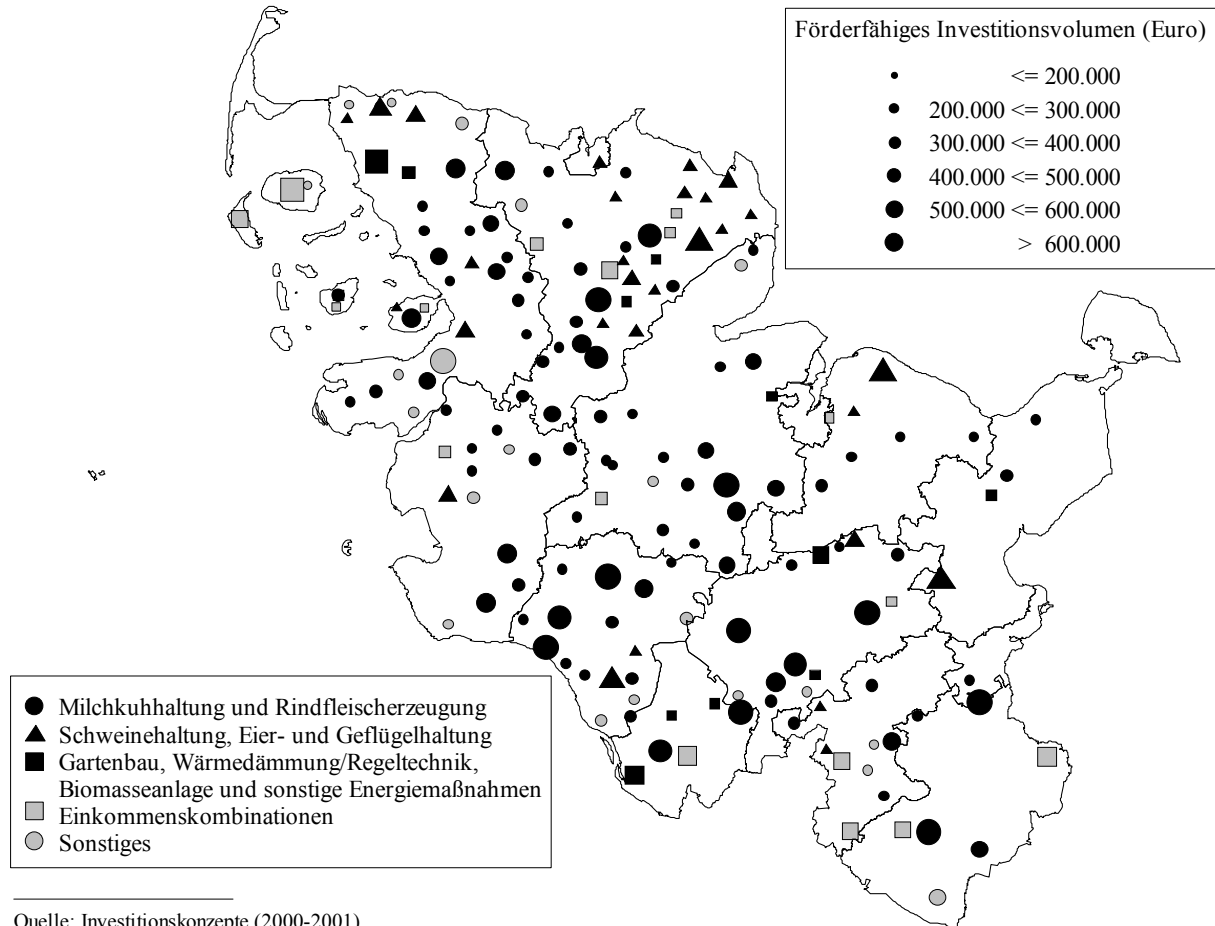
Investitionsbereiche	Förderfähige Investitionen				
	Einheit	2000	2001	2002	Insgesamt
Insgesamt	Euro	33.746	22.428	38.200	94.374
davon:					
Wirtschaftsgebäude	%	97,4	98,4	93,2	95,9
- Rinderställe	%	72,0	59,2	50,4	60,2
- Schweineställe	%	10,0	19,9	18,0	15,6
- Sonstige Stallbauten	%	2,1	8,7	4,2	4,5
- Gewächshäuser u. Anlagen	%	2,9	0,3	4,1	2,8
- Sonstige landw. Gebäude	%	10,4	10,2	16,5	12,8
Diversifizierung	%	0,2	0,0	1,7	0,7
Sonstiges	%	0,1	1,6	5,1	2,5

Quelle: BMVEL-Statistiken zum GAK-Vollzug (versch. Jgg.)

Die Auswertung der verfügbaren Investitionskonzepte zeigt, dass rund die Hälfte der geförderten Unternehmen im Zusammenhang mit den tierbezogenen Investitionen die Güllekapazitäten erneuert oder erweitert hat. Im Durchschnitt stieg die Lagerkapazität je GVE von 10,4 auf 12,3 cbm; die Gesamtkapazität der Unternehmen im Bereich Gülle nahm im Durchschnitt von 1.288 cbm auf 1.567 cbm zu, wobei 637 cbm neu errichtet wurden.

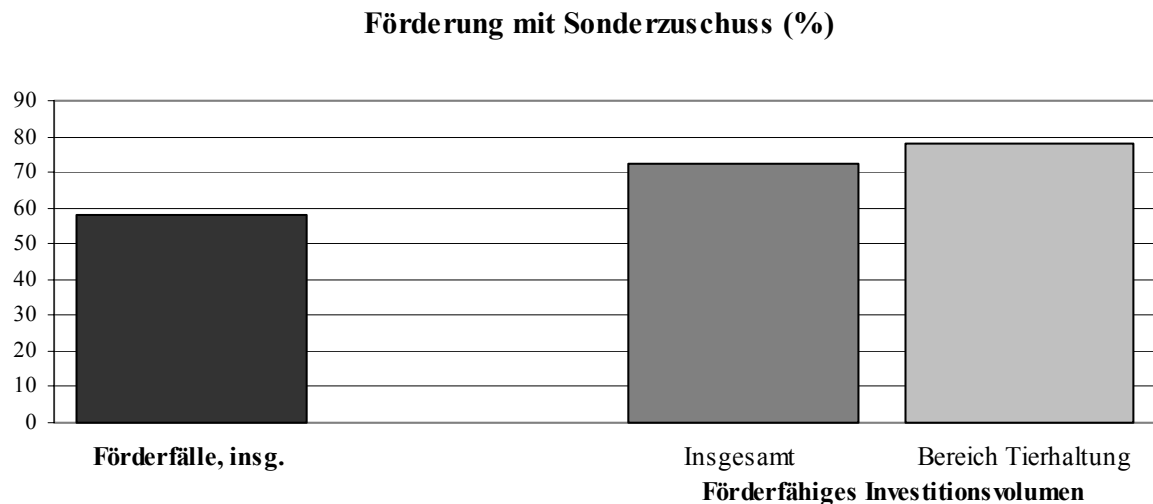
Die Verteilung der mit AFP in den Jahren 2000 und 2001 geförderten Investitionen folgt erwartungsgemäß der naturräumlichen Gliederung (Karte 3.1). Auf dem Geestrücken wurden vor allem Investitionen in die Milchkuhhaltung und die Rindfleischerzeugung gefördert. Investitionen im Bereich der Veredlung wurden dagegen schwerpunktmäßig im Nordosten des Landes gefördert. In Ostholstein ist die Förderintensität aufgrund der starken Ausrichtung auf Marktfruchtbau relativ gering.

Karte 3.1: Verteilung der mit AFP geförderten Investitionen in Schleswig-Holstein nach Investitionsbereichen (Förderjahre 2000 bis 2001)



Seit dem Förderjahr wird bei Investitionen zur Erfüllung besonderer Anforderung an die Landwirtschaft und für Diversifizierungsinvestitionen ein besonderer Zuschuss gewährt (s. Punkt 3.1.4). Diese Förderung, die im Sinne von „Cross Compliance“ die bis dahin pauschal gewährten Baukostenzuschüsse ablöst, hat eine relativ breite Akzeptanz gefunden (Abbildung 3.5). Von den insgesamt im Förderjahr 2002 investiv geförderten 221 Unternehmen haben 128 Unternehmen den Sonderzuschuss in Anspruch genommen (57,9 %). Gemessen am Fördervolumen beträgt der Anteil der Unternehmen mit Sonderzuschuss sogar 72,6 %, weil diese Form der Förderung vor allem bei Investitionen in Stallgebäude gewährt wurde. Bezogen auf die baubezogenen Investitionen in die Tierhaltung erreichte der Anteil der Investitionen mit Sonderzuschuss 77,8 %.

Abbildung 3.5: AFP-Förderung mit Zuschuss für besondere Anforderungen an die Landwirtschaft und Diversifizierung in Schleswig-Holstein (2002)



Quelle: BMVEL, GAK-Vollzug 2002

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

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

- Späte Genehmigung des EPLR durch die Kommission im Jahr 2000,
- Unsicherheit über die Finanzmittelbereitstellung,
- Neuausrichtung der Agrarpolitik auf Bundesebene als Folge der BSE-Krise und von Futtermittelskandalen.

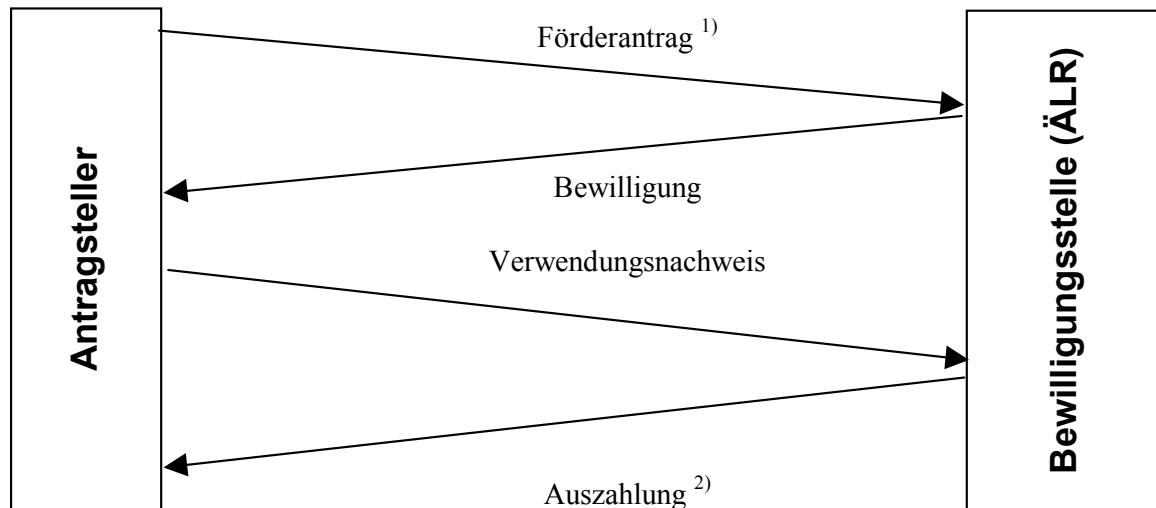
Obwohl die massiven Haushaltsengpässe im Landeshaushalt Schleswig-Holsteins bei den investitionswilligen Landwirten zu großer Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Fördermittelbereitstellung führten, konnten nach Auskunft des MLR bislang alle bewilligungsreifen Anträge bewilligt und finanztechnisch planmäßig abgewickelt werden.

3.5.1 Antragstellung, Bearbeitung und Bewilligung

Bis zum Jahr 2000 mussten alle Anträge, die zusätzlich zur Zinsverbilligung eine Zuschussgewährung vorsahen, dem MLR zur Bewilligung vorgelegt werden, während die übrigen Anträge von den Ämtern für ländliche Räume (ÄLR) bewilligt wurden. Seit 2002 sind die ÄLR alleinige Bewilligungsstellen (Abbildung 3.6). Diese Regelung scheint we-

sentlich sachgerechter zu sein, da die bewilligenden Sachverständigen die Förderfälle und auch deren Umfeld besser kennen und bei Nachfragen flexibler reagieren können.

Abbildung 3.6: Schema zum AFP-Förderverfahren in Schleswig-Holstein



1) Einschaltung eines Architekten bei einer Baumaßnahme > 100.000 Euro Fördermittel;
Einschaltung eines Betreuers bei Anträgen auf Zuschussförderung.

2) durch Zahlstellenmitglieder im ALR.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fördervoraussetzungen entsprechen weitgehend denen des GAK-Förderungsgrundsatz zum AFP (ALG-Landwirte, Prosperitätsgrenze, Investitionskonzept, Auflagenbuchführung). Jedoch wird in Schleswig-Holstein auch bei kleineren Investitionen, die über den Agrarkredit bzw. als sog. Kleine Investitionen gefördert werden, die Vorlage eines Investitionskonzeptes und die Auflagenbuchführung gefordert. Der mindestens vom Antragsteller zu erbringende Eigenleistungsanteil liegt bei 20 % des förderungsfähigen Investitionsvolumens und kann in Abhängigkeit von der Gewinnkapazität des Unternehmen bis zu 50 % betragen.

Dem Förderantrag sind umfangreiche Unterlagen beizufügen, die einen Überblick über die finanzielle, erfolgswirtschaftliche und eigentumsrechtliche Situation des Unternehmens und des Unternehmers sowie über geplanten Investitionen und deren Finanzierung geben (MB-I-4). Bei betreuungspflichtigen Bauvorhaben sind dem Förderantrag zahlreiche zusätzliche Unterlagen beizufügen.

Eine zentrale Stellung nimmt dabei das Investitionskonzept ein, das in der Regel in Zusammenarbeit von Berater/Betreuer und Landwirt erstellt wird. Sowohl die Beratung als auch die Betreuung ist kostenpflichtig. Die Beratungs- und Betreuungskosten einschließ-

lich der (angemessenen) Kosten für die Erstellung des Investitionskonzeptes sind als Investitionsnebenkosten förderungsfähig. Für die Betreuung kann ein spezieller Zuschuss gewährt werden, wobei mindestens 10 % der Betreuergebühr vom Zuwendungsempfänger zu tragen sind.

Die Förderrichtlinien werden immer erst sehr spät im Jahr veröffentlicht (z.B. für das Jahr 2000 im November, 2001: Dezember, 2002: August). Erst nach deren Veröffentlichung können die Unternehmen einen Bewilligungsbescheid zur Förderung erhalten. Zwar kann von der Bewilligungsbehörde eine Erlaubnis zum vorzeitigen Baubeginn gegeben werden, das Risiko, die Investition ohne eine Zusage von Fördermitteln zu beginnen, liegt jedoch allein beim Antragsteller. Dies führt in der Praxis mitunter zu einer erheblichen Verzögerung der Durchführung der geplanten Investitionen. In diesem Zusammenhang verweist die Ministerialverwaltung auf die bestehenden Haushaltsregelungen, wonach Förderfälle erst nach der Verabschiedung des Haushaltes bewilligt werden können. Der Landeshaushalt wurde jedoch jeweils erst sehr spät im Kalenderjahr verabschiedet.¹⁵ Aber auch ohne diese landesspezifischen Schwierigkeiten würde eine Veröffentlichung der Förderrichtlinien jeweils zum 1. Januar des Jahres daran scheitern, dass die PLANAK-Beschlüsse zu den GAK-Fördergrundsätzen immer erst sehr spät im Vorjahr erfolgen und die sich anschließende Notifizierungsprozedur bei der EU-Kommission in der Regel mehrere Monate in Anspruch nimmt.

Eine Bewilligung *kann* ganz oder teilweise, auch rückwirkend, unter bestimmten Umständen (z.B. nicht fristgerechte Vorlage des Verwendungsnachweises) widerrufen werden. Sie *wird* ganz oder teilweise widerrufen, wenn die Buchführungsaufgabe nicht erfüllt wird und wenn der Zuwendungsempfänger ohne Zustimmung der Bewilligungsbehörden von dem bewilligten Investitionskonzept abweicht.¹⁶

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

Von den angeführten Sanktionsmöglichkeiten muss jedoch in der Praxis nach Auskunft der Beratung und des MLR nur äußerst selten Gebrauch gemacht werden.

¹⁵ Im Jahr 2001 wurde außerdem sehr lange über eine mögliche kapitalisierte Auszahlung der Zinsverbiligung diskutiert, was dann wiederum an den knappen Haushaltsmitteln scheiterte (Auskunft von Herrn Seefeld (MLR) vom 14.02.2003).

¹⁶ Dagegen sind Umbewilligungen, d.h. Änderungen des Investitionskonzeptes mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde, möglich.

Die Fördermöglichkeiten und die Antragsunterlagen können direkt von der Homepage des MLR heruntergeladen werden. Über aktuelle Änderungen wird von Seiten des MLR oder der Landgesellschaft Schleswig-Holstein in der Fachpresse (Bauernblatt Schleswig-Holstein und Hamburg) berichtet. Darüber hinaus sind diese Informationen und Unterlagen bei den ÄLR erhältlich.

3.5.2 Begleitung der Investitionen, Kontrolle und Endabnahme

Bei einer baulichen Investition von mehr als 100.000 Euro Förderungsmittel (Zuschuss plus zinsverbilligte Kapitalmarktdarlehen) darf das Vorhaben nur unter Einschaltung eines Architekten durchgeführt werden. Bei Anträgen, die eine Zuschussgewährung beinhalten, ist zusätzlich ein Betreuer einzuschalten. Der Betreuer unterstützt den Antragsteller i.d.R. bei der Erstellung des Investitionskonzeptes, der Klärung konzeptioneller und (bau)technischer Fragestellungen, der Beschaffung und Zusammenstellung der weiteren Antragsunterlagen (z.B. Baugenehmigung), der Ausschreibung von ausschreibungspflichtigen Leistungen, dem Finanzmittelabruf und der Erstellung des Schlussverwendungsnachweises.

Die Gewährung des AFP ist von der Einhaltung festgelegter Mindeststandards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Hygiene (geltendes Fachrecht) abhängig. Der Antragsteller muss in seinem Antrag auf Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen nach dem AFP versichern, dass er die Mindestvoraussetzungen in den Bereichen Umwelt, Hygiene und Tierschutz zur Kenntnis genommen hat und im gesamten Unternehmen einhält (Antragsformular zum AFP). Die Einhaltung des geltenden Fachrechts, d.h. auch der Mindeststandards Umwelt, wird durch Vor-Ort-Kontrollen im Zusammenhang mit der Bauabnahme mitgeprüft (95 % der Neubewilligungen), wobei von den Beauftragten der ÄLR zur Erfassung ein gesonderter einheitlicher Prüfberichtsbogen verwendet wird. In fünf Prozent der neu bewilligten Förderfälle wird jährlich im Rahmen einer umfangreicheren Kontrolle der Gesamtbetrieb hinsichtlich der Einhaltung der umwelt-, tierschutz- und hygienerelevanten Standards von den zuständigen Fachbehörden geprüft. Zusätzlich erfolgt jährlich in einem Prozent aller Fälle eine Kontrolle der Einhaltung der Zweckbindungsfristen. Generell werden die Kontrollen und die Erstellung eines Prüfprotokolls von Personen der ÄLR durchgeführt, die nicht am Antrags- und Bewilligungsverfahren beteiligt waren.

Das MLR führt im Rahmen der Fachaufsicht bei den Bewilligungsbehörden Überprüfungen anhand von Checklisten durch. Darüber hinaus werden durch den Internen Revisionsdienst und die Bescheinigende Stelle Überprüfungen vorgenommen.

Der Bewilligungsbehörde ist spätestens sechs Monate nach Abschluss der Investition bzw. grundsätzlich bis zum 31.10 des auf die Bewilligung folgenden Jahres auf einem

einheitlichen Formblatt die ordnungsgemäße Verwendung der gewährten Fördermittel nachzuweisen. Eine Fristüberschreitung ist der Bewilligungsbehörde unbedingt anzuzeigen.¹⁷

3.5.3 Finanzmanagement

Nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung durch Mitarbeiter des ALR werden die zahlungsrelevanten Beträge festgestellt. Das vom Zuwendungsempfänger aufgenommene Kapitalmarktdarlehen, das zinsverbilligt werden soll, muss durch die kreditierende Bank hinsichtlich Höhe, Laufzeit und Tag der vollen Valutierung bescheinigt werden. Der Zuwendungsempfänger erhält daraufhin einen gesonderten Bescheid über den jährlich auszahlenden Zinszuschuss. Dieser wird anhand eines fiktiven Tilgungsplanes ermittelt. Die Berechnung des Zinszuschusses beginnt mit dem Zeitpunkt der vollständigen Valutierung des bestätigten Kapitalmarktdarlehens und bemisst sich nach der Höhe und der bewilligten Laufzeit der Zinsverbilligung.

Die Zahlung der Fördermittel (Zuschuss und Zinsverbilligung) an den Zuwendungsempfänger wird nach Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung und Feststellung der auszahlenden Beträge durch Zahlstellenmitglieder im ALR bzw. bei Investitionen mit Zuschussgewährung im MLR angewiesen.

Gegenüber der Zahlungsabwicklung vor 2000 wird das aktuelle Verfahren von Beratern und Banken als deutlich verwaltungseinfacher eingeschätzt. Der Fördermittelempfänger kann den zinszuverbilligenden Kredit ohne Vorgaben bei seiner Hausbank aufnehmen und ist dabei bei der Aushandlung der Konditionen weitgehend frei (Mindestlaufzeit 4 Jahre). Die früher notwendige Sonderkontenführung bei den Banken und der damit entstehende Auswand entfallen.

Aufgrund der angespannten Haushaltslage war in den vergangenen Jahren keine längerfristig planbare Mittelauszahlung möglich. Als Folge der Mittelknappheit wird die Zinsverbilligung in jährlichen Tranchen ausgezahlt, da eine einmalige Auszahlung als abdiskontierter Zinszuschuss nicht finanzierbar ist. Dies führt zu einem vergleichsweise höheren Verwaltungsaufwand, da die zu verbilligenden Darlehen bis zu 20 Jahre laufen. Die Kofinanzierung dieser Fördermittel über den Programmzeitraum hinaus ist jedoch aufgrund dieser Vorgehensweise nicht gesichert. Trotz dieser Schwierigkeiten wird das Finanzmanagement (Auszahlungsverfahren) von den befragten Beratern fast ausschließlich als sachgerecht eingeschätzt.

¹⁷ Erlass vom 06.12.2000 (VIII 326/5411.31).

Ebenfalls wegen der schwierigen Haushaltslage werden Umbewilligungen, d.h. die Genehmigung von Abweichungen vom ursprünglich bewilligten Investitionsplan, zunehmend restriktiv gehandhabt, wenn in diesem Zusammenhang Investitionen haushaltsmäßig erst ein Jahr später als geplant abgerechnet werden könnten. Dies liegt in erster Linie darin begründet, dass derartige Umbewilligungen direkt den Umfang der Bewilligung neuer Förderanträge beeinträchtigen würde.

Von den Beratern wird Unternehmen mit kleineren Investitionen mitunter geraten, ohne Förderung zu investieren, da die Kosten der Erstellung des Investitionskonzeptes, der Beratung und/oder Betreuung den Vorteil der Förderung angesichts des Risikos einer verzögerten, gekürzten oder nicht mehr gegebenen Förderung vermutlich aufwiegen. Die Unternehmen können ohne Förderung meistens deutlich früher beginnen und sind von den mit der Förderung verbundenen Auflagen (Auflagenbuchführung, GV-Obergrenze, Wachstumsbeschränkung bei Schweinen und Geflügel, etc.) befreit.

Um die Finanzplanung berechenbarer zu machen, müssen die Antragsteller seit 2000 ihre Investitionsmaßnahme nach erfolgter Bewilligung bis spätestens 31. Oktober des auf den Bewilligungszeitpunkt folgenden Jahres abschließen. Durch diese Fristsetzung hat sich nach Auskunft von Beratern/Betreuern die Dauer der Durchführung der Investitionen deutlich von ca. 2 Jahren auf nunmehr unter 1,5 Jahre verringert. Gleichzeitig können jedoch die Unternehmen aufgrund des Termindrucks nicht mehr so viele Eigenleistungen erbringen wie vor dem Jahr 2000.

Gemäß Art. 47 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1257/1999 darf eine Auszahlung der EU-Mittel nur aufgrund getätigter Ausgaben, d.h. bezahlter Rechnungen erfolgen. Der hierfür notwendige Verwendungsnachweis kann auch für Teilbeträge erstellt werden, wenn mindestens ein Rechnungsbetrag von 100.000 Euro erreicht wird. Aufgrund dieser Vorschrift werden in der Praxis mitunter teure Zwischenfinanzierungen erforderlich, da die Zuschüsse in der Regel in die Finanzierungsplanung einbezogen werden.

3.5.4 Spezifische Begleitungs- und Bewertungssysteme

Das AFP wird gemäß den Vorschriften des Art. 48 der VO (EG) Nr. 1257/1999 und des Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002 nach den Vorgaben des Arbeitspapiers der EU-Kommission „Gemeinsame Indikatoren zur Begleitung der Programmplanung für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000 – 2006“ (KOM 2000) begleitet. Darüber hinaus sind dem Bund Daten vergleichbaren Inhalts zum Vollzug der GAK zu übermitteln. Bei diesen Daten handelt es sich um einige wenige materielle und finanzielle Indikatoren, die jährlich zu übergeben sind. Ein weiteres spezifisches Begleitungssystem existiert nicht.

Eine wesentliche Datengrundlage für die Begleitung und Bewertung sind die Bewilligungsdaten der geförderten Unternehmen. Diese sind 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 fördernden Investitionen, die Finanzierung der Investitionen und die erwarteten strukturellen und erfolgswirtschaftlichen Wirkungen nach Durchführung der geförderten Investitionen. Darüber hinaus müssen die Unternehmen ab dem Bewilligungsjahr für mindesten 10 Jahre einen Jahresabschluss erstellen, der dem BMVEL-Abschluss entspricht, und auf Anforderung dem zuständigen Amt für ländliche Räume vorlegen.

Die Investitionskonzepte wurden dem Bewerber von den Bewilligungsstellen in Form von Einzeldateien zur Verfügung gestellt. Als relativ arbeitsaufwändig erwies sich jedoch die Datenverarbeitung, weil die einzelnen Dateien trotz der gegebenen einheitlichen Formularevorgabe von den Beratern und Betreuern teilweise je nach Ausrichtung der Produktionsrichtung unterschiedlich gefüllt wurden. Da kein Schreibschutz existierte, konnten einzelne Felder variabel beschrieben werden, was die spätere Auswertung erschwerte.

Als vorteilhaft erwies sich – zumindest im Hinblick auf die Datenerfassung und – bereitstellung – in Schleswig-Holstein die große Konzentration der Betreuung und der Buchführungserstellung bei der Landgesellschaft Schleswig-Holstein (LG S-H) bzw. bei der agrar daten GmbH in Kiel. Auf diese Weise konnten Datenanforderungen sehr schnell und komfortabel bedient werden. Änderungen beim Investitionskonzept wurden flexibel und in kurzer Zeit in die Praxis umgesetzt. Zwischen den Institutionen besteht eine fachlich sehr konstruktive Zusammenarbeit.

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

3.5.5 Vorliegende Bewertungen zur Investitionsförderung

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung in Schleswig-Holstein wurde in den vergangenen Jahren mehrfach einer Bewertung unterzogen. In zwei empirisch gestützten Beiträgen kommen Striwe et al. (1996) und Forstner und Clemens (1998) zu sehr unterschiedlichen Aussagen. Striwe et al. kommen auf Basis der Ist- und Plan-Daten geförderter schleswig-holsteinischer Unternehmen zu dem Ergebnis, dass die einzelbetriebliche Investitionsförderung das von ihr vorrangig verfolgte Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft nicht erreicht und darüber hinaus zu einer Verschwendung von volkswirtschaftlichen Ressourcen führt; diese Form der Förderung

sollte daher möglichst umgehend eingestellt werden. Dagegen stellen Forstner und Clemens - ebenfalls auf der Basis von Förderantrags- und Buchführungsdaten - fest, dass die Auswertungsergebnisse in hohem Maße von betriebswirtschaftlich notwendigen Korrekturen abhängen, da bei Nichtbeachtung dieser Korrekturen (z.B. Bereinigung der privaten Vermögensbildung, von Familienanstellungsverhältnissen, der Abschreibung erworbener Milchquoten) eine systematische Unterschätzung des tatsächlichen wirtschaftlichen Erfolges der Unternehmen erfolge.

Im Rahmen der Ex-post-Bewertung 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.

Der Landesrechnungshof (LRH 2000) kam in seiner Prüfung des AFP 1998 zu folgendem Ergebnis: „Die meisten Betriebe in Schleswig-Holstein haben sich betriebswirtschaftlich positiv entwickelt. Allerdings sind Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen. Durch eine verbesserte begleitende Erfolgskontrolle muss der Nachweis geführt werden, dass auch die gesamtwirtschaftlichen Ziele der Förderung mit den zur Verfügung gestellten Mitteln erreicht werden. Anderenfalls müsste das Land auf eine Veränderung des Programms hinwirken.“ Besonders bemängelt wird, dass keine ausreichende Datengrundlage für eine ordentliche Prüfung bereitgestellt werden konnte und folglich eine Erfolgskontrolle nur eingeschränkt möglich war. Der LRH schlägt zu diesem Zweck vor, „das bis zum Wirtschaftsjahr 1993/94 durchgeführte System der Datenblätter in modifizierter Form wieder zu beleben.“

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 Bezug nehmen zu können. Eine Quantifizierung der Ziele, wie in Art. 43 der VO (EG) Nr. 1750/99 gefordert, erfolgte nicht.

Abschließend sei hier noch auf eine Veröffentlichung hingewiesen, die sich mit einem Bereich befasst, der bislang trotz seiner großen Bedeutung kaum eine adäquate Berücksichtigung bei Bewertungen gefunden hat. Hintergrund ist, dass nicht nur eine Politik-

maßnahme selbst, sondern auch deren Planung, Implementierung und Kontrolle bzw. Bewertung Kosten verursachen. Dies sind zunächst die sog. Verwaltungskosten, aber darüber hinaus auch weitere Kosten im Zusammenhang mit der Förderung, wie beispielsweise die Aufwendungen der potenziellen Fördermittelempfänger, um in den Genuss der Förderung zu gelangen (sog. Rent-Seeking-Kosten). Zu all diesen Kosten gibt es bislang kaum Erhebungen. Diese Kosten können jedoch zusammen mit weiteren sog. Transaktionskosten einen erheblichen Umfang erreichen. Mann (2000) hat in einer vergleichenden Untersuchung versucht, die Transaktionskosten der Investitionsförderung empirisch zu bestimmen und zu messen. Anhand von drei Untersuchungsregionen kommt er zu dem Ergebnis, dass die Transaktionskosten der Investitionsförderung bis zu 52 % der verausgabten Fördermittel betragen. Die Messung von Transaktionskosten öffentlicher Programme bereitet jedoch einige methodische Schwierigkeiten (Mann 2000, S. 268).¹⁸

3.6 Ziel- und Wirkungsanalyse anhand der kapitelspezifischen Bewertungsfragen

Die bei den nachfolgenden Fragen dargestellten Ergebnisse beruhen zu einem großen Teil auf Auswertungen der Investitionskonzepte, die den Bewilligungsbehörden mit dem Förderantrag vorgelegt werden mussten. Diese Konzepte enthalten sowohl in struktureller als auch in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht belastbare Daten zur Ausgangssituation. Die Investitionen und deren Finanzierung (einschließlich der Fördermittel) sind, soweit sie im Zuge des Bewilligungsverfahrens keine gravierenden Änderungen mehr erfahren haben, ebenfalls gut dokumentiert. Bezüglich der Förderwirkungen enthalten diese Konzepte, vor allem in erfolgswirtschaftlicher Hinsicht, nur Absichtserklärungen, die keinesfalls als Dokumentation der Fördereffekte missinterpretiert werden dürfen. Die Wirkungen des AFP können erst mit einigem Abstand zur Durchführung der Investitionen¹⁹ 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 Rationalisie-

¹⁸ Auch in der vorliegenden Bewertung konnten die Transaktionskosten aufgrund des gegebenen Zeitkontingentes nicht weiter verfolgt werden.

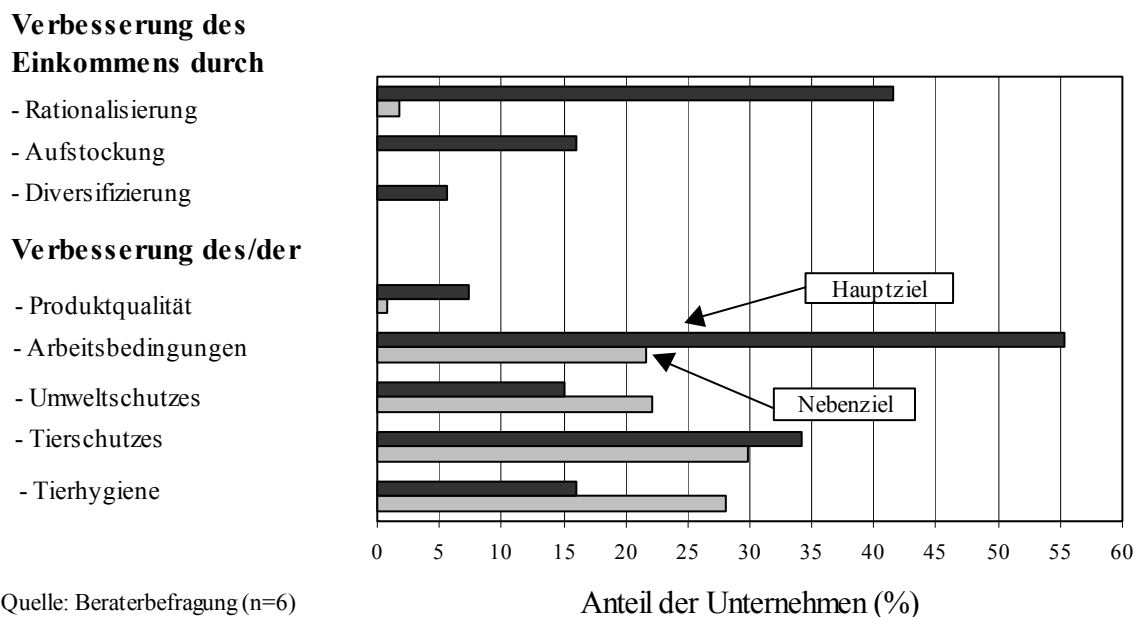
¹⁹ Die EU-Kommission sieht vor, dass nur Investitionen, die seit mindestens zwei Jahren in Betrieb sind, berücksichtigt werden (KOM 2000).

rungs- oder Erweiterungsabsichten investiv gefördert werden konnten (Forstner 2002, S. 104).

3.6.1 Gemeinsame Bewertungsfragen

Die investiv geförderten Unternehmen verfolgen mit den durch öffentliche Mittel unterstützen Investitionen sehr unterschiedliche Ziele. Dies ergibt sowohl die Auswertung der Beraterbefragung (Abbildung 3.7). Die Berater hatten 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 und des Tierschutzes. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, des Tier- und Umweltschutzes sowie der Tierhygiene wurde von den befragten Beratern/Betreuern für jeweils 20 bis 30 % der Förderfälle als Nebenziel der Investitionen angegeben. Dagegen sind die Verbesserung der Produktqualität und die Diversifizierung der Einkommensquellen nur von sehr geringer Bedeutung.

Abbildung 3.7: Investitionshaupt- und -nebenziele der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001) - Beraterbefragung



Zum Vergleich: Auch bei den Investitionskonzepten werden Investitionsziele erfasst, jedoch ohne Gewichtung der Ziele nach Haupt- und Nebenzielen. Im Unterschied zu den Aussagen der Beraterbefragung wird die Verbesserung des Einkommens durch Rationalisierung in fast 90 % der Fälle als Investitionsziel genannt. Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Tierschutzes haben dagegen vergleichbares Gewicht. Auch in den

Investitionskonzepten wird deutlich, dass Investitionen in den Bereich Diversifizierung mit rund 8 % der Fälle nur von untergeordneter Bedeutung sind.

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

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

Anmerkungen

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

Ergebnisse

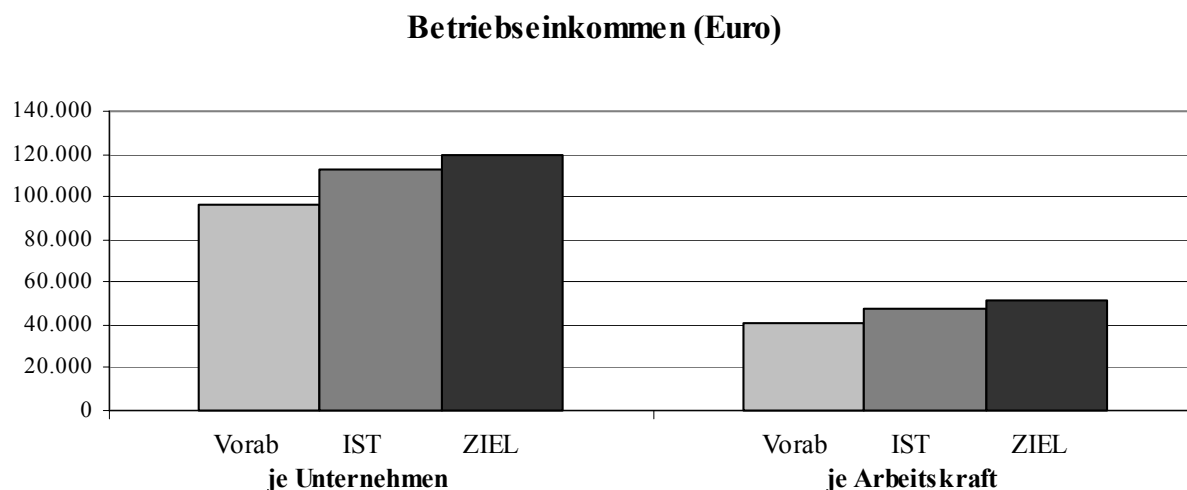
Die geförderten Unternehmen erzielten auf der Grundlage der in die Investitionskonzepte eingearbeiteten Vorabbuchführung im Wirtschaftsjahr 1998/99 einen durchschnittlichen Unternehmensgewinn in Höhe von rund 39.000 Euro.²⁰ Das ordentliche Ergebnis lag in diesem Zeitraum sogar bei rund 47.000 Euro. *Zum Vergleich:* Die Testbetriebe erwirtschafteten in demselben Wirtschaftsjahr einen durchschnittlichen Gewinn von rund

²⁰ Da die Investitionskonzepte der untersuchten Unternehmen auf den Jahresabschlüssen verschiedener Jahre aufbauen, wurde hier ein Wirtschaftsjahr zugrundegelegt, das eine möglichst hohe Anzahl an Beobachtungen ermöglicht.

34.000 Euro. Eine Differenzierung nach Betriebsformen ist aufgrund der gegebenen Datenlücken im Investitionskonzept nur unter sehr pauschalen Annahmen möglich und wird daher nicht durchgeführt.²¹ Die geförderten Unternehmen haben eine etwas günstigere Flächenausstattung und einen etwas niedrigeren Viehbesatz als die Testbetriebe.

Die untersuchten Unternehmen erwarten von der Durchführung der geförderten Investitionen im Durchschnitt eine deutliche Steigerung des Betriebseinkommens im Vergleich zur Ausgangssituation (Abbildung 3.8). Besonders deutlich ist die Steigerung des Betriebseinkommens, das bereits in den vergangenen Jahren stattgefunden hat. 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 5.000 Euro gegenüber der Ausgangssituation (Ist-Jahr) ansteigen soll, beläuft sich der Subventionswert der Investitionsförderung auf rund 2.000 Euro und somit deutlich unterhalb der angestrebten Einkommenswirkung. Beim Bezug auf die eingesetzten Arbeitskräfte resultiert ein zusätzlicher Anstieg des Betriebseinkommens, da im Durchschnitt der geförderten Unternehmen der Umfang der Arbeitskräfte leicht von 2,37 auf 2,30 Voll-AK reduziert wird.

Abbildung 3.8: (Brutto-) Betriebseinkommen der mit AFP geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)



Quelle: Investitionskonzepte (n=229)

Der bereinigte Gewinn der geförderten Unternehmen lag im Durchschnitt der Unternehmen im Mittel der Vorab-Buchführung bei rund 50.000 Euro (Tabelle 3.6). Bereits im Ist-

²¹ Als besonderes Problem erweisen sich in diesem Zusammenhang die variablen Datenfelder, die eine Kalkulation der Standarddeckungsbeiträge zur Zuordnung zu Betriebsformen verhindern.

Jahr ist eine deutliche Steigerung um 16,7 % auf knapp 59.000 Euro zu verzeichnen. Dagegen wird die weitere Gewinnentwicklung bis zum Ziel-Jahr in den Investitionskonzepten eher verhalten positiv beurteilt. In dieser Phase wirken sich bereits die höheren Abschreibungen der neu durchzuführenden Investitionen aufwandssteigernd aus.

Eine Bereinigung des ausgewiesenen Gewinns beinhaltet vor allem zeitraumfremde Aufwändungen und Erträge (z.B. Abschreibung der Milchquoten, Vorsteuerkorrektur).

Tabelle 3.6: Bereinigter Gewinn der investiv geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)

		Durchschnitt Vorab-Buchführung	IST-Jahr	ZIEL-Jahr
Bereinigter Gewinn	Euro	50.432	58.843	61.807
(je Unternehmen)	%	100,0	116,7	122,6
Bereinigter Gewinn plus Lohnaufwand	Euro	22.315	26.037	28.352
(je Arbeitskraft)	%	100,0	116,7	127,1
Subventionswert der Förderung				
- je Unternehmen	Euro			1.998
- je Arbeitskraft	Euro			917

Quelle: Investitionskonzepte (n=229)

Im Rahmen des Expertenworkshops wurde darauf hingewiesen, dass die nun geförderten Unternehmen überwiegend Folgeinvestitionen zu vorangegangenen Großinvestitionen durchführen (z.B. Jungviehstall in der Milchviehhaltung), mit denen sie weniger eine Steigerung des Einkommens als vielmehr eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Tierschutzes verfolgen.

Da es sich bei den geförderten Unternehmen meistens um dynamisch wachsende Unternehmen handelt, sind die Unternehmen bereits in der Ausgangssituation mit einem erheblichen Kapitaldienst belastet. Da auch die anstehenden Investitionen überwiegend mit Fremdkapital finanziert wird, steigt meistens auch der zu leistende Kapitaldienst. Dessen Tragbarkeit ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Bewilligung von Fördermitteln. Im Durchschnitt der bewilligten Förderfälle erhöhte sich der Kapitaldienst von 20.100 Euro im Ist-Jahr auf 24.500 Euro im Ziel-Jahr (Tabelle 7). Der Anstieg des Kapitaldienstes im Ist-Jahr gegenüber dem Durchschnitt der Vorab-Buchführung resultiert vermutlich aus der Ablösung alter Verbindlichkeiten vor der Aufnahme umfangreicher neuer Kredite. Vom Kapitaldienst entfallen jeweils rund 70 bis 75 % auf fällige Tilgungs-

zahlungen. Die Leistungsreserve, die nach Abzug der Tilgungszahlungen von der bereinigten Eigenkapitalbildung verbleibt, beläuft sich im Durchschnitt der Unternehmen auf 10.300 Euro. Hinter diesen positiv zu beurteilenden Durchschnittszahlen verbergen sich jedoch auch zahlreiche Unternehmen, die keine oder nur eine relativ niedrige Leistungsreserve aufweisen (Tabelle 3.7).

Tabelle 3.7: Kapitaldienst und Leistungsreserve der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)

	Umfang der Leistungsreserve (Euro)			Insgesamt (n=224)
	< 0 Euro (n=3)	0 bis 5.000 Euro (n=27)	> 5.000 Euro (n=194)	
Kapitaldienst				
Vorab-BF	24.189	10.219	18.373	17.468
Ist-Jahr	18.996	12.952	21.116	20.103
Ziel-Jahr	29.883	19.937	25.063	24.517
Leistungsreserve (Ziel)	-8.521	3.053	11.590	10.309

Quelle: Investitionskonzepte (n=224)

Fazit

Einkommensmäßig haben die geförderten Unternehmen bereits in den letzten Jahren vor der Förderung im Durchschnitt eine deutliche Verbesserung erfahren. Die Einkommenswirkungen der geförderten Investitionen können zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des geringen zeitlichen Abstandes zu den Investitionen nicht bewertet werden.

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

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 die-

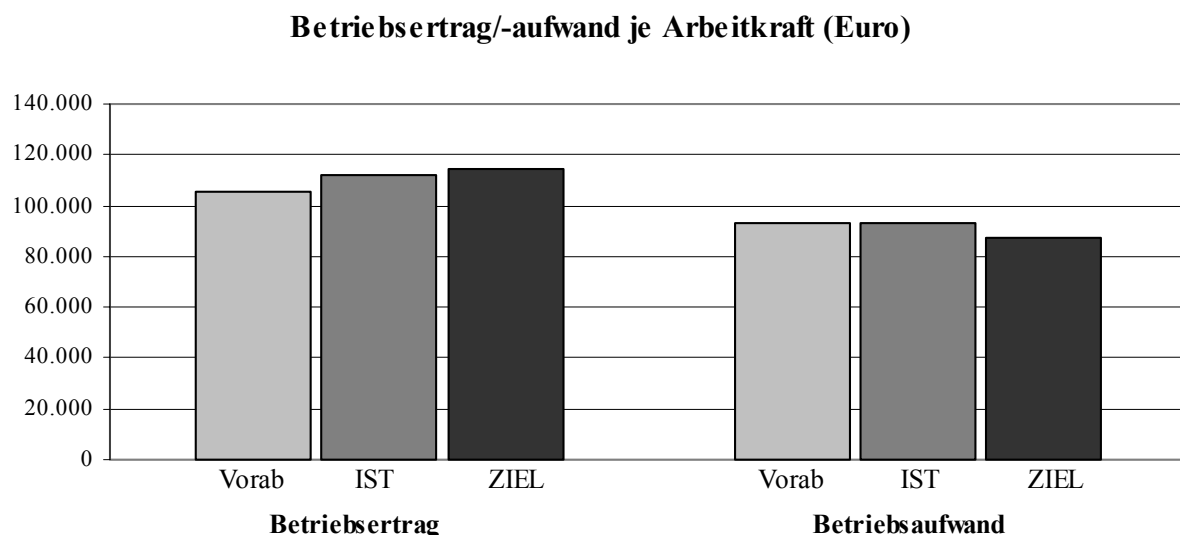
sem Zusammenhang der Bezug des gesamten Betriebsaufwandes auf den gesamten Betriebsertrag.

Ergebnisse

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

Die geförderten Unternehmen konnten bereits vor der Förderung in den vergangenen Jahren ihren Betriebsertrag bei weitgehend konstantem Betriebsaufwand steigern (Abbildung 3.9). Die globale Aufwands-/Ertragsrelation verbesserte sich dadurch von 876 Euro Betriebsaufwand je 1.000 Euro Betriebsertrag auf 832 Euro. Im Investitionsplan ist eine weitere Verbesserung dieser Relation auf 762 EUR im Zieljahr vorgesehen. Dieses Ergebnis soll einerseits durch eine leichte Steigerung des Betriebsertrags von durchschnittlich 264.000 Euro auf 270.000 Euro und eine Senkung des Betriebsaufwands von 220.000 Euro auf 206.000 Euro erreicht werden. Da gleichzeitig der Arbeitsbesatz in den Unternehmen leicht reduziert werden soll, ist der Produktivitätseffekt AK-bezogen noch etwas deutlicher (Tabelle 9).

Abbildung 3.9: Betriebsertrag und –aufwand je Arbeitskraft der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)



Quelle: Investitionskonzepte (n=236)

Viele Unternehmen nehmen die Produktionsausdehnung bereits vor der Durchführung der geförderten Investitionen vorweg und versuchen dann, die arbeitswirtschaftlich häufig sehr belastende Situation durch Rationalisierungsinvestitionen und Investitionen zur Ver-

besserung der Haltungsbedingungen zu überwinden. Besonders deutlich war im Vorfeld der Investitionen die Ausweitung der Milchproduktion (+19,6 %). Im Milchbereich wirkt sich aus, dass in Mecklenburg-Vorpommern die verfügbare Milchreferenzmenge von den dort ansässigen Unternehmen nicht vollständig beliefert werden kann. Dies schaffte in den vergangenen Jahren zusätzliche Produktionsmöglichkeiten für Milchbetriebe in Schleswig-Holstein, ohne Referenzmengen zukaufen zu müssen.

Auch die Zuchtsauenhaltung wurde von den jeweiligen Veredelungsbetrieben bereits vor der Durchführung der Investitionen stark ausgeweitet (+21,5 %). Dies ist verständlich, da Aufstockungsinvestitionen zwar aus landespolitischer Sicht zwar erwünscht (s. EPLR), aber im Rahmen der Investitionsförderung nur sehr begrenzt förderbar sind. Dagegen ist im Planungszeitraum nur noch ein sehr verhaltenes Produktionswachstum geplant. Lediglich im Mastschweinebereich ist mit plus 7,7 % ein stärkeres Wachstum beabsichtigt.

Die in Tabelle 3.8 dargestellten Zahlen wurden 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. Das betriebliche Wachstum steht dagegen nach Aussagen von Beratern weniger im Vordergrund.

Tabelle 3.8: Entwicklung der Faktorausstattung der geförderten Unternehmen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)

	Einheit	Anzahl Betriebe	t-3	IST (t)	ZIEL (t+4)	Zuwachs (%)	
						IST / t-3	ZIEL / IST
Arbeitskräfte	AK	243	k.A.	2,40	2,34	.	-2,5%
Fläche	ha LF	237	81	85	88	5,1%	3,5%
Milch (Lieferung)	to	147	363	434	456	19,6%	5,1%
Milchleistung	kg/Kuh	143	6.127	6.487	6.512	5,9%	0,4%
Zuchtsauen	St.	39	91	111	116	21,5%	4,1%
Mastschweine	St.	40	519	543	584	4,7%	7,7%
GVE	St.	199	121	128	132	6,3%	2,8%

Quelle: Investitionskonzepte (n=253)

Fazit

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

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

Die KOM schlägt vor, die Verlagerung der Produktion anhand der „Nettoveränderungen“ der „Überschusserzeugnisse“ 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 vorgeschlagene Bewertungszahl sollte durch eine Gewichtung der jeweiligen Betriebszweige mit dem jeweiligen Betriebsertrag konkretisiert werden.

Ergebnisse

Die vorgeschlagenen Indikatoren können auf der Basis der Ist- und Plandaten der Investitionskonzepte nur unzureichend ausgewertet werden, da die Angaben zu diesem Bereich sehr lückenhaft sind. Angaben hierzu resultieren daher lediglich aus der Beraterbefragung und dem Workshop. Die betreuten Förderfälle weisen im Ist- und im Zieljahr einen unveränderten Anteil der Diversifizierung am gesamten Umsatzerlös von 3,32 % auf. Der Anteil der betreuten Fälle mit Umsatzerlösen aus Diversifizierung liegt im Ist- und Zieljahr konstant bei 18,6 %. Die auf diesen Bereich entfallende Arbeitszeit wird zwar in den Investitionskonzepten erfasst, wurde jedoch von den Beratern offensichtlich nicht sorgfältig eingetragen. Die AFP-bedingte Verlagerung der Produktion kann infolge der variablen Struktur der Investitionskonzepte anhand dieser Datenbasis nicht untersucht werden.

Das AFP hat laut Beraterbefragung kaum zu einer Verlagerung der Produktion weg von Überschusserzeugnissen (Getreide, Rindfleisch, Milch) hin zu landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit guten Absatzbedingungen beigetragen (Tabelle 3.9). Im Bereich Milch und Rindfleisch ist aufgrund der Aufstockungsinvestitionen einiger geförderter Unternehmen dagegen eine deutliche Steigerung der Gesamtproduktion zu beobachten. Dies entspricht auch den Auswertungen der Investitionskonzepte, die eine durchschnittliche Zunahme der Milchlieferung vom Ist- zum Ziel-Jahr um 5,1 % ergeben. Im Bereich Getreideproduktion ist dagegen bei den geförderten Unternehmen nach Angaben der Berater/Betreuer eine leicht rückläufige Tendenz der Produktion zu verzeichnen.

Von den Beratern/Betreuern sowie der Verwaltung wurde im Expertenworkshop angemerkt, dass eine Reduzierung von Überschussprodukten nicht Haupt- oder Nebenziel der investiven Förderung ist. Insbesondere im Bereich Milch sei aufgrund des durch die Mengenregelung geschaffenen regionalen Gesamtproduktionslimits keine Möglichkeit zur zusätzlichen Belastung des Marktes durch Mehrproduktion gegeben. Dass die investiv geförderten Unternehmen ihre Produktion mit dem Ziel der Einkommenssteigerung ausdehnten, 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 3.9: Veränderung der Überschusserzeugnisse nach der Investition

	Anteil der Unternehmen (%) mit einer Veränderung der jeweiligen Produktion		
	> 10 %	+/-10%	< 10 %
Getreide	1,8	86,0	12,3
Rindfleisch	18,8	76,0	5,2
Milch	37,8	62,2	-

Quelle: Beraterbefragung (n=6)

Die Neuausrichtung landwirtschaftlicher Tätigkeiten ist im Zusammenhang mit der investiven Förderung nur von untergeordneter Bedeutung (s. Punkt 3.6.1). Lediglich in 8 % der betreuten Fälle (n=116) wurde die Verbesserung der Einkommen durch Diversifizierung als Hauptziel der Investitionen angegeben.

Bei einer Einordnung der Investitionsmaßnahmen nach Investitionsbereichen zeigt sich, dass von den 245 zuordenbaren Investitionen 7,3 % der Fälle den Bereichen Tourismus, Freizeit und Erholung (einschließlich Pferdehaltung) sowie der Direktvermarktung und dem Aufbau oder der Erweiterung anderer Einkommenskombinationen angehören (s. Tabelle 3.10). Die auf diese Bereiche entfallenden förderfähigen Investitionen belaufen sich auf knapp 10 %. Erstaunlicherweise finden sich diese Werte nicht in den Daten zum GAK-Vollzug oder im Monitoring zur VO (EG) Nr. 1257/99 (Lagebericht), wo die Diversifizierung nur als marginaler Investitionsbereich ausgewiesen wird (s. Tabellen 3.4 und 3.5).

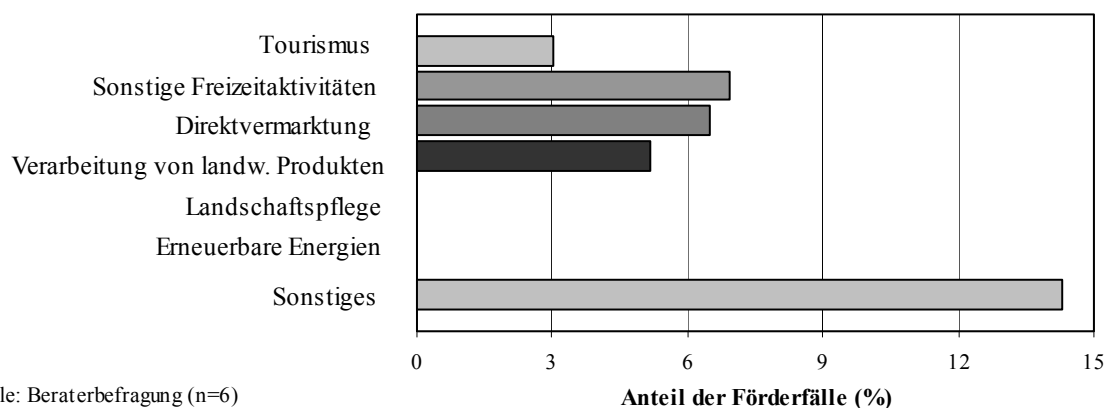
Tabelle 3.10: Verteilung der Förderfälle nach Investitionsbereichen (Förderzeitraum 2000 bis 2001)

Investitionsbereiche	Förderfälle		Investitionsvolumen	
	Anzahl	Anteil (%)	1.000 Euro	Anteil (%)
Milchviehhaltung	138	56,3	27.356	53,8
Rindfleischerzeugung	13	5,3	2.318	4,6
Schweinehaltung	34	13,9	8.381	16,5
Eier- und Geflügelhaltung	2	0,8	425	0,8
Gartenbau	9	3,7	2.011	4,0
Wärmedämmung/Regeltechnik	4	1,6	280	0,6
Freizeit und Erholung	9	3,7	2.486	4,9
Pferdehaltung	6	2,4	1.553	3,1
Direktvermarktung	1	0,4	218	0,4
übrige Einkommenskomb.	2	0,8	653	1,3
Sonstiges	27	11,0	5.127	10,1
Insgesamt	245	100,0	50.808	100,0

Quelle: Investitionskonzepte (n=245)

Im Rahmen der Beraterbefragung wurde der Anteil der Unternehmen, die mit den geförderten Investitionen auf eine Diversifizierung der Einkommensquellen abzielen, mit rund 6 % angegeben (Abbildung 3.7). Noch günstiger wird der Umfang der Diversifizierung von den Beratern/Betreuern eingeschätzt, wenn eine Aufgliederung der alternativen Tätigkeitsbereiche erbeten wird (Abbildung 3.10). Hiernach liegt der Anteil der Unternehmen mit einer Neuausrichtung der Produktion je nach Investitionsrichtung zwischen 3 und 14 % der Förderfälle. Von besonderer Bedeutung sind dabei Investitionen in die Pferdehaltung (v.a. Bewegungshallen, Reitställe), die hier unter „sonstige Freizeitaktivitäten“ gefasst sind, und die Direktvermarktung sowie die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte.

Abbildung 3.10: Unternehmen mit einer Neuausrichtung ihrer Einkommensquellen durch die geförderten Investitionen (Mehrfachnennungen möglich; Förderzeitraum 2000 bis 2002)



Im Expertenworkshop wurde angemerkt, dass die Diversifizierung in Schleswig-Holstein aufgrund des hohen Spezialisierungsgrades der Betriebe und der existierenden strukturellen Bedingungen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Aufgrund der geringen Besiedlungsdichte in den ländlichen Regionen spielten Direktvermarktung und die Einrichtung von Gästezimmern nur in den stadtnahen Gegenden um Hamburg, Kiel, Lübeck und Neumünster eine größere Rolle. Ähnlich stelle sich die Situation bei der Förderung von Biomasseanlagen dar, wo aufgrund der geringen Besiedlungsdichte und der Fördermodalitäten (v.a. Ausschluss der Einspeisung des produzierten Stroms in das öffentliche Netz) entsprechende Investitionsmöglichkeiten fehlten.

Die vorgestellten Ergebnisse stehen etwas im Widerspruch zu der im EPLR festgehaltenen Absicht, einen Förderschwerpunkt im Bereich der Diversifizierung der landwirtschaftlichen Unternehmen zu setzen.

Da Diversifizierungsmaßnahmen im AFP seit 2002 der „de-minimis“-Regelung unterworfen sind, wird das AFP für derartige Investitionen mit einem höheren Investitionsvolumen (>100.000 Euro) weniger attraktiv, da der Beihilfenswert mit ansteigendem Investitionsvolumen relativ sinkt. Andererseits wird aufgrund der Neuregelungen zur Zuschussförderung kleiner Investitionen ohne Kreditbindung ab dem Förderjahr 2003 wird vermutlich der Anteil der Diversifizierungsinvestitionen im laufenden Förderjahr zunehmen.

Fazit

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

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

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 8 % 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, wo durch eine verbesserte Fütterungstechnik eine gezieltere Produktion mit dem Ergebnis eines besseren Endproduktes erreicht werden könne (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.

Fazit

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

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

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

Anmerkungen

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

Ergebnisse

Die Beraterbefragung beinhaltet eine Abschätzung der durch die Neuausrichtung erzielten Arbeitplatzeffekte. Die befragten Berater/Betreuer beziffern die Zahl der erhaltenen Arbeitsplätze mit 10,5 Voll-AK und die der neugeschaffenen mit 6 Voll-AK (Tabelle 3.11). Der Arbeitplatzeffekt ist in diesem Förderbereich somit zum jetzigen Zeitpunkt angesichts der Gesamtzahl der zugrundeliegenden Förderfälle (n=231 Beratungsfälle) als relativ bescheiden zu beurteilen. Da nach Auskunft der Berater jedoch lediglich rund 6 % der gesamten Fälle (n=14) geförderte Investitionen mit dem Ziel einer Diversifizierung durchführten, ist der Arbeitplatzeffekt entsprechend höher zu bewerten.

Tabelle 3.11: Durch Neuausrichtung der Produktion geschaffene und erhaltene Arbeitsplätze (Förderzeitraum 2000 bis 2002)

	Zahl der Betriebe	Arbeitsplätze (Voll-AK)
Erhaltung von Arbeitsplätzen	11	10,5
Neuschaffung von Arbeitsplätzen	2	6,0
davon: Fremd-AK	2	6,0
Frauen	k.A.	k.A.

Quelle: Beraterbefragung (n=6)

Fazit

Der Arbeitplatzeffekt durch Diversifizierungsinvestitionen ist absolut sehr begrenzt, jedoch beim Bezug auf die Zahl diversifizierenden Unternehmen durchaus beachtlich.

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.

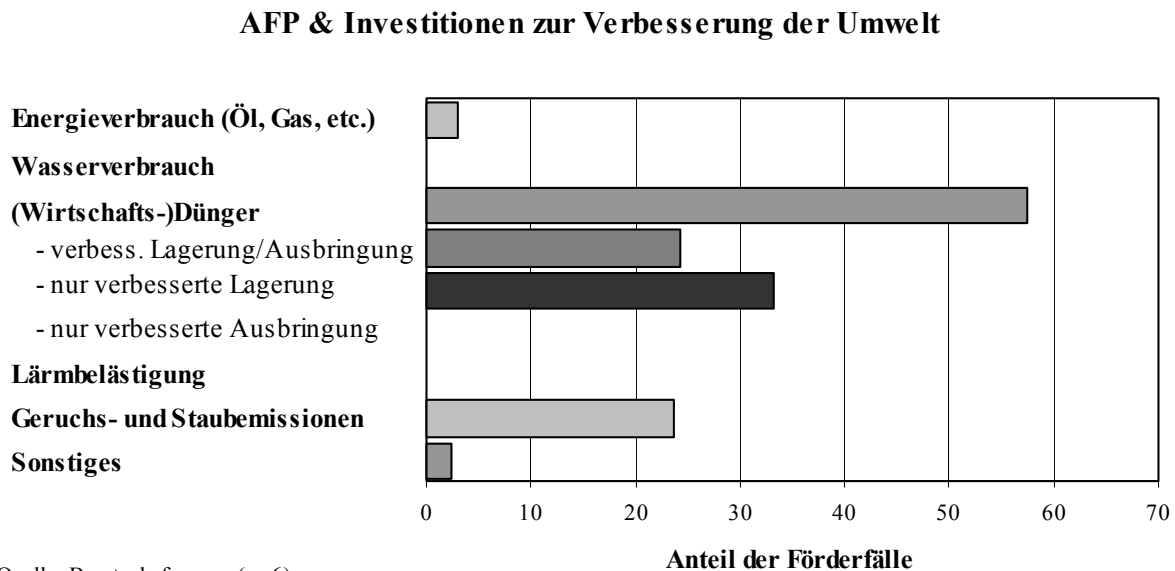
Ergebnisse

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 1.1.2005 gelten, nachgewiesen wird. Für die in diesen Unternehmen anfallenden tierischen Exkremente muss nach Abschluss der Investitionen eine Lagerkapazität für mindestens sechs Monate 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; anderenfalls ist im Einzelfall darzulegen, dass die Nährstoffbilanz auf der Grundlage der selbstbewirtschafteten Flächen ausgeglichen ist.

Die Verbesserung des Umweltschutzes ist in 37 % der Förderfälle ein Haupt- oder Nebenziel der geförderten Investitionen (vgl. Abbildung 3.7, Punkt 3.6.1). Dabei handelt es sich in den meisten Fällen (58 % der Förderfälle) um eine verbesserte Lagerung und teilweise auch Ausbringung der Wirtschaftsdünger (Abbildung 3.11). Die Verringerung des Energie- und Wasserverbrauchs wird dagegen erstaunlicherweise kaum als explizites Ziel der geförderten Investitionen genannt.

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



Mit dem neuen Fördergrundsatz AFP wird ab dem Jahr 2003 die Förderung von Biogasanlagen mit einer Einspeisung in das öffentliche Netz möglich. Eine Förderung war bislang seitens der EU untersagt, da der Verkauf einer derartigen Energie als nichtlandwirtschaftliches Produkt gewertet wurde.

Aus den vorliegenden Investitionskonzepten, die einen Nachweis über die Lagermöglichkeit im Gülle-, Jauche- und Mistbereich enthalten, können die Lagerkapazitäten in der Ausgangs- und Zielsituation sowie die neu geschaffenen Kapazitäten entnommen werden (Tabelle 3.12). Die durchschnittliche Lagerkapazität bei Gülle betrug in der Ausgangssituation je Unternehmen 1.288 cbm und in der Zielsituation 1.567 cbm. Die Differenz in Höhe von 279 cbm wurde neu errichtet; zusätzlich wurden 358 cbm bestehende Lager Räume ersetzt. Da gleichzeitig die Viehhaltung dieser Unternehmen ausgedehnt wurde, resultiert je GVE ein Anstieg der Lagerkapazität von 10,4 auf 12,4 cbm. Nach Durchführung der Investitionsmaßnahmen im Tierbereich verfügen die Unternehmen über ein Lager volumen von durchschnittlich 8,9 Monaten, wobei im Rinderbereich 7,8 Monate und im Veredelungsbereich 12,9 Monate erreicht werden. Der Viehbesatz der im Bereich Tierhaltung investierenden Unternehmen hat sich im Ziel-Jahr im Vergleich zur Ausgangssituation leicht von 0,89 auf 0,93 GVE pro ha LF erhöht; die Höchstwerte betragen unverändert 2,58 GVE pro ha LF.

Tabelle 3.12: Erweiterung der Lagerkapazitäten für Gülle

	Lagerkapazität Gülle	Lagerkapazität je GVE
	cbm	cbm
IST	1.288	10,4
Neuerrichtung und Ersatz	637	5,1
ZIEL	1.567	12,3

Quelle: Investitionskonzepte (n=253)

Daneben wurde in 23 % der Fälle in die Verbesserung von Geruchs- und Staubemissionen investiert. Dagegen sind Investitionen zur Verringerung des Energie- und Wasserverbrauchs sowie der Lärmbelästigung nicht relevant. Die Daten zum GAK-Vollzug dokumentieren jedoch, dass im Förderjahr 2002 17 von insgesamt 221 investiv geförderten Unternehmen einen Sonderzuschuss zu Investitionen im Bereich der Energieeinsparung erhielten; auf diese 17 Förderfälle entfielen rund 9 % des förderfähigen Investitionsvolumens.

Im Rahmen des Expertenworkshops wiesen Berater darauf hin, dass die in Abbildung 3.10 dargestellten Daten die tatsächlichen förderbedingten Umwelteffekte nur unzureichend wiedergäber. Beispielsweise würden Investitionen in eine neue Melktechnik, die in der Regel im Zusammenhang mit umfangreichen baulichen Investitionen installiert werde, sowohl den Wasser- als auch den Energieverbrauch erheblich verringern. In die gleiche Richtung gingen neue stallklimatische Konzepte (z.B. Außenklimastall), die standardmäßig auf eine Zwangsentlüftung verzichteten und damit den Energieverbrauch reduzierten. Im Bereich Schweinehaltung werde praktisch bei jeder Umbaumaßnahme durch die Erneuerung der Belüftungsanlage der Energieverbrauch gesenkt. All diese Effekte seien Begleiteffekte des investitionsgebundenen technischen Fortschrittes, in vielen Fällen jedoch nicht explizites Investitionsziel.

Die mit baulichen Maßnahmen in Verbindung stehenden investiven Maßnahmen führen meistens zu einem zusätzlichen Flächenanspruch. Der Umfang der neu versiegelten Fläche wird im Rahmen der Beraterbefragung mit durchschnittlich 400 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 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.

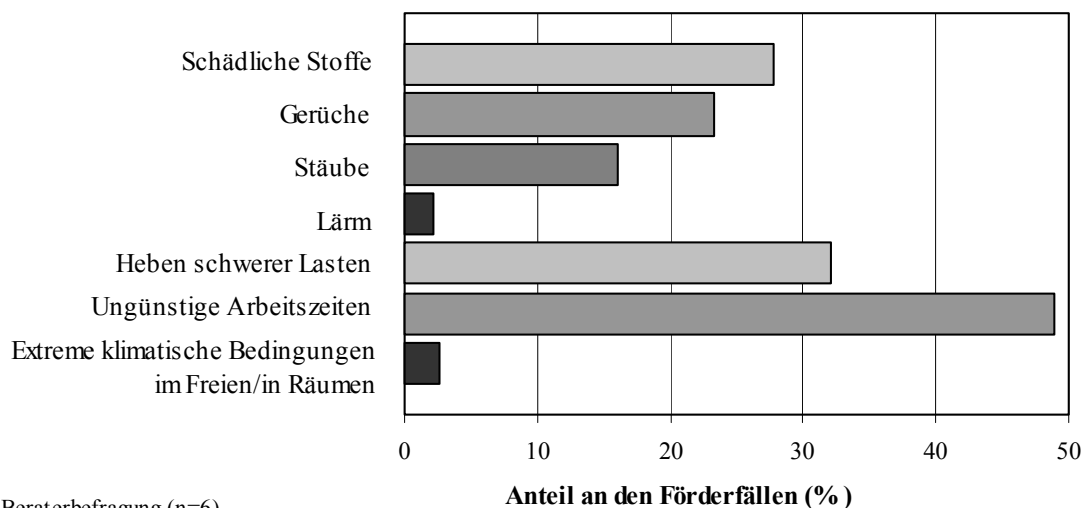
Anmerkungen

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 die Verbesserung der Arbeitsbedingungen das zentrale Ziel der geförderten Investitionen. In 55 % der Unternehmen stellt dieser Bereich das oder eines der Hauptziele der Investitionen und bei weiteren 20% der Unternehmen ein Nebenziel dar. Insbesondere die Reduzierung der ungünstigen oder überlangen Arbeitszeiten sind Gegenstand der Investitionen (Abbildung 3.12). Daneben sollen das Heben schwerer Lasten, schädliche Stoffe und Gerüche verringert werden.

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



Quelle: Beraterbefragung (n=6)

Tierschutz und Tierhygiene sind ebenfalls wichtige Ziele der geförderten Investitionen. Nach Ansicht der im Expertenworkshop anwesenden Berater/Betreuer finden Aspekte des Tierschutzes im Zuge der Erfüllung von Tierschutznormen bei jedem Stallneubau Berücksichtigung.

Schleswig-Holstein verfügt seit dem 17.7.2001 über einen landeseigenen Erlass zum Tierschutz in der Schweinehaltung, dessen Anforderungen teilweise deutlich über die Anforderungen der entsprechenden EU-Richtlinie hinausgehen (z.B. bei der verfügbaren Bodenfläche je Tier in der Mast). 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 die des Landeserlasses, so dass der besondere Zuschuss bei Investitionen im Schweinebereich laut Expertenmeinung (Workshop) in den meisten Fällen nicht in Anspruch genommen wird. Im Bereich Rinderhaltung erfahren die Bestimmungen der Anlage 2 dagegen – so die Experten – eine vergleichsweise hohe Akzeptanz; lediglich einzelne Vorschriften, wie beispielsweise ein Tier-Fressplatz-Verhältnis von Eins zu Eins, werden von den Beratern/Betreuern kritisiert, da sie lediglich zu höheren Kosten führten, ohne den Tierschutz wirklich zu verbessern.

Anhand der Daten zum GAK-Vollzug 2002 kann in etwa abgeschätzt werden, welchen Einfluss die Gewährung des Sonderzuschusses für den Tierschutz hat. Von den insgesamt geförderten 154 Unternehmen mit Investitionen in Stallgebäude haben 128 Unternehmen den Sonderzuschuss in Anspruch genommen (62,3 %). Bezogen auf das förderfähige Investitionsvolumen beträgt die Quote sogar 77,8 %, d.h. bei größeren Investitionsvorhaben

im Tierhaltungsbereich war die Akzeptanz dieses Förderbestandteils des AFP besonders groß.

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

Fazit

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

3.6.2 Zusätzliche kapitelspezifische Fragen

Die Junglandwirte ist seit dem Jahr 2000 in Schleswig-Holstein ausgesetzt. Die Aussetzung wird damit begründet, dass es sich bei der Förderung im Wesentlichen um Mitnahmeeffekte handelte. Zudem wirke diese Art der Förderung strukturkonservierend und damit kontraproduktiv zur angestrebten Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Unternehmen. Die Förderung wurde vor ihrer Aussetzung nur im Zusammenhang mit einer umfangreichen Investition (> 100.000 DM) gewährt und stellte somit eine verbesserte Investitionsförderung für jüngere Investoren dar. Seit der Aussetzung dieser Maßnahme ist nach Auskunft von Beratern/Betreuern kein negativer Effekt bei der Hofnachfolgepraxis in Schleswig-Holstein erkennbar.

3.6.3 Kritische Wertung des vorgegebenen Bewertungsrasters und Überlegungen für die Ex-post-Bewertung²²

Die im Leitfaden der Kommission zur Investitionsförderung enthaltenen Fragen, Bewertungskriterien und –indikatoren stellen für die Bewertung der Maßnahme eine gute Grundlage dar. Wenngleich bei einzelnen Fragen die vorgeschlagenen Indikatoren wenig operational sind, geben sie dennoch Hinweise auf die Zielrichtung der Bewertung. Im vorliegenden Bericht können die durch die Maßnahme erzielten Wirkungen aufgrund des geringen Abstands zu den durchgeführten Investitionen anhand der Indikatoren 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 vor-

²² Anmerkungen zu den Indikatoren der Einzelfragen wurden bei den jeweiligen Fragen gemacht.

liegenden Ergebnissen einige wichtige Empfehlungen für die später durchzuführenden Bewertungen gegeben werden.

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

Viele der zur Beantwortung der Fragen notwendigen Daten ergeben sich aus dem Investitionskonzept, das mit dem Förderantrag bei der Bewilligungsbehörde eingereicht werden muss, in Verbindung mit der Auflagenbuchführung. Die im Investitionskonzept zu erfassenden Daten wurden im Rahmen der Zwischenbewertung im Hinblick auf die Beantwortung der Kommissionsfragen angepasst (Variablenliste). Anpassungen wurden insbesondere in den Bereichen Tierschutz, Umweltschutz und Qualitätsverbesserung vorgenommen.²³ Dennoch werden einige Fragen nur mit Hilfe zusätzlicher Befragungen, Experteninterviews der Fallbeispiele beantwortbar sein. Die im Rahmen der vorliegenden Zwischenbewertung gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass es außerordentlich schwierig ist, auf diesen Wegen zu generalisierbaren Aussagen zu gelangen.

Bislang ist vorgesehen, dass die Bewertungsfragen und Indikatoren unabhängig vom Bewertungszeitpunkt im Programmzeitraum einheitlich angewendet werden. Die Bewertungsinhalte sollten künftig stärker am Programmfortschritt orientiert werden, damit die teilweise sehr aufwändige, aber inhaltlich unbefriedigende Beschäftigung mit einzelnen zum jeweiligen Zeitpunkt nicht beantwortbaren 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 (s. Punkt 3.5.5) 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 be-

²³ Daten auf der Basis dieses angepassten Datenkanons werden jedoch frühestens für Förderfälle ab dem Bewilligungsjahr 2003 vorliegen.

triebsindividuelle Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Investitionsförderung in Form einzelbetrieblicher Teilwerte zu erheben. Es wird daher zunächst empfohlen, einzelfallbezogene Indikatoren zu entwickeln. So könnten beispielsweise einige Begleitindikatoren zur Erfassung der anfallenden Dienstleistungsausgaben (z.B. Beratungsausgaben, Bankgebühren, sonstige Ausgaben für die Beschaffung der Antragsunterlagen) und der zusätzlich aufgewendeten nicht bezahlten Arbeitsstunden des Fördermittelempfängers im Zusammenhang mit der Antragstellung, -bewilligung, Auszahlung und Kontrolle der Investitionsförderung erhoben werden. Anhand von Fallbeispielen sollte deren Tauglichkeit geprüft werden, um gegebenenfalls eine Erfassung einzelner Indikatoren im Rahmen des einzelfallbezogenen Monitorings zu initiieren. Da der Bereich der Transaktionskosten bisher keiner eingehenden Diskussion unterzogen wurde, können an dieser Stelle noch keine konkreteren Empfehlungen für einen konsistenten Indikatorenkatalog gegeben werden.

3.7 Gesamtbetrachtung der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich Inanspruchnahme und erzielten Wirkungen

Das AFP wurde im Zeitraum 2000 bis 2002 deutlich weniger als im EPLR geplant in Anspruch genommen. Zu diesem Rückgang führte insbesondere die allgemein verhaltene Investitionstätigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen aufgrund exogener Faktoren (v.a. BSE-Krise, späte Genehmigung des EPLR im Jahr 2000, die Einführung der Milchbörse und die knappe Haushaltslage des Landes). Die im Durchschnitt günstigen wirtschaftlichen Ergebnissen der Wirtschaftsjahre 2000/01 und 2001/02 trugen jedoch im Jahr 2002 wieder zu einer Belebung der Investitionen und der Fördertätigkeit bei. Förderlich wirkte hier auch die partielle Neuausrichtung der Investitionsförderung in Richtung Diversifizierung ab dem Jahr 2002, die zu einer verstärkten Inanspruchnahme der Förderung für kleinere Investitionen führte.

Der Schwerpunkt der investiven Förderung liegt in Schleswig-Holstein im Bereich Wirtschaftsgebäude. Gefördert wurden vor allem Investitionen in Rinderställe und hier insbesondere in Milchviehställe. Investitionen in Schweineställe sind mit rund 15 % ebenfalls von Bedeutung. Durch die in den Förderrichtlinien festgelegte Untergrenze des förderfähigen Investitionsvolumens von 25.000 Euro sind kleinere Investitionen, die tendenziell von kleineren Unternehmen getätigt werden würden, von der Förderung ausgeschlossen. Als eine Folge dieser Regelung sind auch Investitionen im Bereich Diversifizierung nur von vergleichsweise geringer Bedeutung. Ab der neuen Förderperiode 2003 werden auch umfangreichere Diversifizierungsinvestitionen, die nicht der Urproduktion der Landwirtschaft zugeordnet werden können, dadurch erschwert, dass hier die „De-minimis“-Regelung anzuwenden ist. Danach können diese Investitionen nur noch eingeschränkt

gefördert werden, da die gesamten „De minimis“-Förderungen eines Unternehmens innerhalb von drei Jahren maximal 100.000 Euro betragen dürfen.²⁴

Die Zwischenbewertung des AFP in Schleswig-Holstein kann zum jetzigen Zeitpunkt nur wenig zur Einschätzung der Förderwirkungen beitragen. Im Vordergrund steht die Darstellung der Fördergestaltung, des Outputs, der Auszahlung und der Umsetzung der Förderung. Aussagen zu Effektivität, Effizienz, Nutzen und Nachhaltigkeit der durchgeführten Fördermaßnahmen sind jedoch noch nicht möglich, da die geförderten Maßnahmen größtenteils noch nicht abgeschlossen sind oder aber der Abstand zum Abschluss der geförderten Investition noch so gering ist, dass eine Bewertung der Wirkungen noch nicht möglich ist (KOM 2000). Die EU-Kommission weist selbst darauf hin, dass in die Bewertung nur solche Unternehmen einbezogen werden sollen, deren Investitionen bereits mindestens zwei Jahre in Betrieb sind. Dies soll sicherstellen, dass nur solche Förderfälle in die Bewertung einbezogen werden, bei denen die Produktions- und Managementabläufe bereits ausreichend an die Neuinvestitionen angepasst sind. Die Vorgaben der Kommission zur aktuellen Halbzeitbewertung sind folglich kaum zu erfüllen.

Ergebnisse aus der im Rahmen der Halbzeitbewertung durchgeführten Beraterbefragung sowie des Expertenworkshops deuten darauf hin, dass insbesondere in den Bereichen Arbeitsbedingungen, Tier- und Umweltschutz bereits erhebliche Verbesserungen infolge der geförderten Investitionen erreicht werden konnten. Das Ausmaß der Verbesserungen, deren Verteilung und inwieweit diese Investitionen ohne Investitionsförderung im gleichen Umfang oder in der gleichen Art durchgeführt worden wären, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

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

Die vorliegende Untersuchung orientiert sich an den Bewertungsfragen und -indikatoren der EU-Kommission. Diese Vorgehensweise wurde von der Kommission in einem Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums am 13.01.2003 in Brüssel als maßgeblich bestätigt (KOM 2003). Die Kommission hat hierbei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, „dass die betreffenden Bewertungsfragen beantwortet werden müssen, dabei jedoch mehr Flexibilität bei der Verwendung der Indikatoren zugestanden“ (KOM 2003, S. 3). Die Kommission betont,

²⁴ Alternativ kann auch die Freistellungs-Verordnung zur Anwendung kommen, die bei kleinen Unternehmen eine Förderung von bis zu 15 % des Investitionsvolumens (ohne Obergrenze) erlaubt.

dass die vorgegebene Struktur der Berichte unbedingt einzuhalten sei, damit eine Synthese der Berichte auf Gemeinschaftsebene erstellt werden kann (KOM 2003, S. 2).

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

3.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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

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

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

Method

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 aufgrund der auch zu diesem späteren Zeitpunkt voraussichtlich mangelhaften Datenlage hinsichtlich der Auflagenbuchführung, die Bewertung folgendermaßen zu strukturieren:

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

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

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

Durchführungsbedingungen

Die Umsetzung der investiven Förderung wird von den beteiligten Akteuren als weitgehend sachgerecht beurteilt. Dieses Urteil betrifft die Antragstellung, Bewilligung, Betreuung, Auszahlung und Kontrolle bewilligter Fördermaßnahmen. Kritisiert werden dagegen die Unsicherheit aufgrund der jeweils erst sehr spät erscheinenden Förderrichtlinien und der unklaren Finanzausstattung des AFP, die Ergebnis der angespannten Haushaltslage im Land Schleswig-Holstein ist. Dies führt regelmäßig zu Verzögerungen bei den durchzuführenden Investitionen und zu möglichen Fehlentscheidungen aufgrund fehlender verlässlicher Rahmenbedingungen.

Künftig sollte daher darauf hingewirkt werden, durch eine frühzeitige Veröffentlichung der Förderrichtlinien und möglichst geringe inhaltliche und formale Änderungen im Planungszeitraum eine verbindlichere Investitionsplanung und -beratung sicherzustellen.

Eine besondere Unsicherheit erwächst gegenwärtig für die landwirtschaftlichen Unternehmen aus der Auflösung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus (MLR), die im Februar 2003 vollzogen wurde. Die bisherigen Zuständigkeitsbereiche wurden auf vier Ministerien verteilt. Über die Konsequenzen für die inhaltliche Ausrichtung der Agrarpolitik und speziell der Investitionsförderung gibt es bislang keine Aussagen.

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, wie im ZAL festgehalten, einen größeren Stellenwert einnehmen soll, sollte eine Absenkung des förderbaren Mindestinvestitionsvolumens erwogen werden.

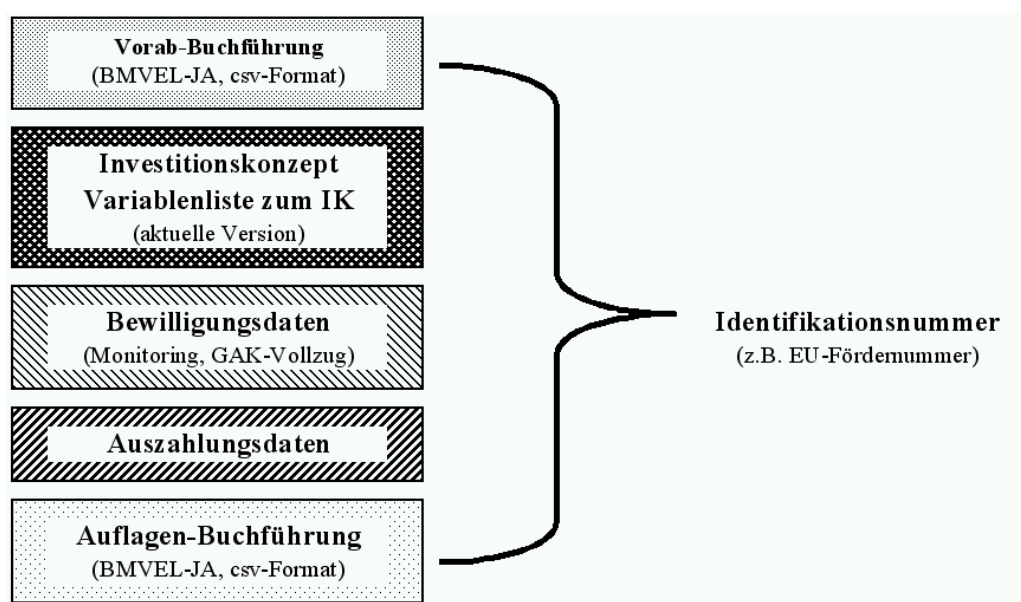
Begleitungs- und Bewertungssystem

Die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den variablen Feldern, den nicht geschützten Tabellenblättern der Erfassungsformulare und der – angesichts der Kommissionsfragen – teilweise unzureichenden inhaltlichen Breite der Datenerfassung wurden ausführlich dargestellt. Aus diesem Grund wurde vom Bewerter 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 sowie Qualitätsverbesserung. Darüber hinaus wird mit der Variablenliste sicher gestellt, dass die Daten für künftige Bewertungen in einer einheitlichen Form bereitgestellt werden können. Das neue System wird bereits seit Beginn 2003 umgesetzt.

Für Gartenbaubetriebe, die bislang hinsichtlich der Buchführungsaufgaben nicht den Standard des BMVEL-Jahresabschlusses erfüllen müssen, sollte erwogen werden, die Teilnahme an der Datenerhebung des Arbeitskreises Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. in Hannover für 10 Jahre verpflichtend vorzuschreiben. Auf diese Weise könnten auch für diese Betriebsgruppe belastbare und mit Vergleichsgruppen vergleichbare Struktur- und Erfolgsdaten erhoben und für Bewertungszwecke bereit gestellt 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 Ex-post-Bewertung der Investitionsförderung notwendige Daten



Literaturverzeichnis

- AFP 2000: Richtlinien 2000 für das AFP, Bekanntmachung des MLR vom 17.11.2000 (VIII/32/5411.31).
- AFP 2001: Richtlinien 2001 für das AFP, Bekanntmachung des MLR vom 12/2001 (VIII 32/5411.31).
- AFP 2002: Richtlinien 2002 für das AFP, Bekanntmachung des MLR vom 30.8.2002 (VI-II 314/5411.31).
- 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.
- Forstner, B.; Clemens, D. (1998): Einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein – effizient und nachhaltig? Bauernblatt für Schleswig-Holstein und Hamburg, Heft 51/52, S. 74-78.
- Forstner, B. (2002): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung. Abschlussbericht einer BML-geförderten Untersuchung; unveröffentlicht. Braunschweig.
- GAK-Gesetz: 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).
- LRH (2000): Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Bemerkungen 2000 des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 1998. Kiel, 7. März 2000, (<http://www.LRH.schleswig-holstein.de>), S. 245-253.
- KOM (2000): EU-Kommission (Generaldirektion Landwirtschaft): Dokument VI/12004/00 endg. (Dezember 2000).
- KOM (2000a): Verordnung (EG) Nr. 1685/2000 der Kommission vom 28. Juni 2000 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschußfähigkeit der Ausgaben für von Strukturfonds kofinanzierten Operationen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 29.07.2000, L 193/39-48.
- 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 (2003): Protokoll zum Seminar über die Halbzeitbewertung der Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vom 13. Januar 2003.

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

Rahmenplan: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; verschiedene Zeiträume.

RAT (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 (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.

Striewe, L.; Loy, J.-P.; Koester, U. (1996): Analyse und Beurteilung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein. *Agrarwirtschaft* 45, Heft 12, S. 423-434.

ZAL (1999): Zukunft auf dem Land. Programmplanungsdokument für die Entwicklung des ländlichen Raumes ausserhalb Ziel 1 in Schleswig-Holstein 2000 bis 2006.

