

**Aktualisierung der Halbzeitbewertung
des Plans des Landes Bremen
zur Entwicklung des ländlichen Raums**

Kapitel 3

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

Projektbearbeitung

*Bernhard Forstner, Walter Dirksmeyer, Anne Margarian,
Yelto Zimmer*

Institut für Betriebswirtschaft,
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|--|--------------|
| Abbildungsverzeichnis | III |
| Tabellenverzeichnis | III |
| 3 Kapitel I – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben - Agrarinvestitionsförderungsprogramm | 1 |
| 3.0 Zusammenfassung | 1 |
| 3.1 Ausgestaltung des Kapitels | 1 |
| 3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen | 2 |
| 3.3 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs | 3 |
| 3.4 Ergebnisse und Bewertung der Maßnahme | 4 |
| 3.5 Empfehlungen | 9 |
| 3.6 Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber | 11 |
| Literatur | 12 |

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 3.1: Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Befragung von landwirtschaftlichen Betriebsleitern in Ostfriesland 5
- Abbildung 3.2: Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Betriebsleiterbefragung im Gartenbau am Niederrhein 8

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 3.1: Förderausgaben und Förderfälle der AFP-Förderung im Zeitraum 2000-2004 in Bremen 3

3 Kapitel I – Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben - Agrarinvestitionsförderungsprogramm

3.0 Zusammenfassung

Im Programmzeitraum 2000-2004 wurden im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Land Bremen elf neue Förderfälle mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von insgesamt rund 2 Mio. Euro bewilligt. Das dafür vorgesehene Volumen an öffentlichen Mittel beträgt 790.000 Euro. Hinsichtlich der Beurteilung der Förderwirkungen wurde auf Primärerhebungen in den Regionen Ostfriesland (Landwirtschaft) und Niederrhein (Gartenbau) Bezug genommen. Dabei zeigte sich, dass bei den untersuchten Betrieben keine gravierenden Fehlinvestitionen durchgeführt wurden. Insbesondere bei den Kleinen Investitionen sind jedoch erhebliche Mitnahmeeffekte zu verzeichnen, was sich dadurch zeigt, dass die Betriebe größtenteils die geförderten Investitionen auch ohne Förderung durchgeführt hätten.

Die Empfehlungen gehen dahin, die Förderung zukünftig stärker auf größere Investitionen mit deutlichen Struktureffekten zu konzentrieren und sie auf eine reine Zuschussförderung in Höhe von 15 bis 20 % umzustellen. Mittel- und langfristig sollten auf der Grundlage einer konsequenten Interventionslogik nur dann Investitionen im Agrarbereich gefördert werden, wenn der Markt – z.B. aufgrund von Strukturbrüchen – nicht zu einer effizienten Faktorallokation führt. Eine zeitliche Begrenzung der Intervention ist vorzusehen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Bewertern und dem Auftraggeber ist deutlich verbesserungswürdig, vor allem was die termingerechte Bereitstellung von Informationen und Daten sowie ein grundsätzliches Interesse seitens des Auftraggebers für die in Auftrag gegebene Untersuchung betrifft.

3.1 Ausgestaltung des Kapitels

Das Land Bremen führt die Agrarinvestitionsförderung auf der Grundlage der VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates durch, die national durch die Fördergrundsätze zum AFP im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) ausgestaltet werden. In der Umsetzung auf Landesebene folgt das Land Bremen ohne Abstriche diesen AFP-Fördergrundsätzen. Die Ausgaben für die Investitionsförderung nach dem AFP werden zu 40 % aus dem EAGFL-Garantie kofinanziert; der Rest wird im Rahmen der GAK zu 60 % durch den Bund und zu 40 % durch das Land getragen.

Laut indikativem Finanzplan sind für die Agrarinvestitionsförderung (einschl. Junglandwirteförderung) im gesamten Programmzeitraum 2000 bis 2004 Mittel in Höhe von 1,175 Mio. vorgesehen; dies entspricht einem Anteil von 7,1 % am insgesamt geplanten Mittelvolumen für die Förderung des ländlichen Raums in Bremen und deutet bereits die relativ geringe Bedeutung dieser Fördermaßnahme im Land an (WuH, 2000, S. 56). Trotz der relativ geringen geplanten Fördersumme wurden die veranschlagten Mittel in den vergangenen Programmjahren bei weitem nicht ausgeschöpft. Aufgrund der niedrigen Antragszahlen verfallen teilweise Mittel, da ein Tausch der GAK-Mittel zwischen den Ländern im Rahmen der GAK nicht mehr möglich ist (WuH, 2004).

Die Besonderheit der rund 200 landwirtschaftlichen und 60 gartenbaulichen Betriebe Bremens liegt in der großen Nutzungskonkurrenz in Hinblick auf die Flächen, die besonders die landwirtschaftlichen Betriebe negativ betrifft (WuH, 2000, S. 11-13). Aufgrund des stark städtisch geprägten Umfeldes besitzt der ländliche Raum vor allem Erholungs- und Ausgleichsfunktion für die Stadtbevölkerung. Teilweise werden wegen der Nutzungskonkurrenz (v. a. Ausweisung von Baugebieten) landwirtschaftliche und Gartenbaubetriebe verdrängt, darunter in den letzten Jahren auch zwei Betriebe mit investiv geförderten Milchviehställen. Der hohe Bedarf an Naherholung führt zu einer extensiven Wirtschaftsweise, da diese mit öffentlichen Mitteln (v. a. Agrarumweltprogramme, Ausgleichszulage) massiv unterstützt wird.

3.2 Untersuchungsdesign und Datenquellen

In einem Gespräch mit dem WuH am 15.11.2004 wurde vereinbart, dass für Bremen aufgrund der geringen Fallzahl und der damit verbundenen Problematik der Wahrung der Anonymität keine Erhebungen der Betriebe durchgeführt werden, sondern eine Übertragung der Ergebnisse aus anderen Regionen und deren Anpassung an die Situation in Bremen erfolgt.

Da in Bremen im Förderzeitraum 2000 bis 2004 sowohl Landwirtschafts- als auch Gartenbaubetriebe mit Unterglasanbau gefördert wurden, werden zwei Erhebungen der FAL vom Frühjahr 2005, die für die Bewertung der Agrarinvestitionsförderung in benachbarten Regionen durchgeführt wurden, für die Bewertung des AFP in Bremen herangezogen. Die eine Erhebung beinhaltet eine Befragung von insgesamt 45 Leitern landwirtschaftlicher Betriebe (darunter 36 investiv geförderte) in Ostfriesland, in der anderen Erhebung wurden 22 Zierpflanzenbetriebe mit Gewächshausinvestitionen am Niederrhein befragt. Die Region Niederrhein wurde als typischer Standort für Unterglasanbau ausgewählt. Während im Bereich Landwirtschaft der Schwerpunkt der Analyse bei geförderten großen Investitionen in die Milchviehhaltung und bei kleinen Investitionen ohne Produktionseingrenzung lag, wurden im Zierpflanzenbau lediglich Betriebsleiter mit geförderten größeren Investitionen in die Befragung einbezogen.

3.3 Darstellung und Analyse des bisher erzielten Outputs

Im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2004 wurden im Rahmen des AFP sieben Betriebe gefördert, davon fünf Gartenbau- und zwei landwirtschaftliche Betriebe (Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1: Förderausgaben und Förderfälle der AFP-Förderung im Zeitraum 2000-2004 in Bremen

| Jahr | Anzahl der Neubewilligungen | Förderungsfähiges Investitionsvolumen | Bewilligte öffentliche Mittel | Auszahlungen |
|--------------|-----------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|----------------|
| | | | Euro | |
| 2000 | 3 | 462.818 | 189.425 | 9.865 |
| 2001 | 2 | 275.075 | 107.972 | 28.620 |
| 2002 | 5 | 1.192.174 | 472.878 | 46.770 |
| 2003 | 0 | - | - | 29.201 |
| 2004 | 1 | 101.240 | 20.000 | 75.654 |
| Summe | 11 | 2.031.307 | 790.275 | 190.110 |

Quelle: Eigene Darstellung nach WuH (2005)

Das insgesamt geförderte Investitionsvolumen beläuft sich auf rund 2,03 Mio. Euro. Von den geförderten Investitionen wurden sieben Fälle als Große Investition (Kombi-Förderung) und vier als Kleine Investition (Agrarkredit) durchgeführt. Seit 2003 erfolgte aufgrund fehlender Anträge nur noch eine neue AFP-Bewilligung, deren Auszahlung jedoch erst 2005 vorgenommen wurde (WuH, 2005). Insofern hat sich im Vergleich zur Halbzeitbewertung des AFP (Klockenbring 2003) kaum eine Änderung ergeben. Die mangelnde Nachfrage nach Fördermitteln seitens der Unternehmen ist aus Sicht der Beratung im Milchbereich auf die schwierige wirtschaftliche Situation zurückzuführen, die Investitionen als sehr risikobehaftet und wenig rentabel erscheinen lassen (LWK HB, 2005). Vereinzelt werden Investitionen durchgeführt, die jedoch aufgrund der Fördervoraussetzungen (z. B. Prosperitätsprüfung) nicht förderbar sind.

Bei den geförderten Investitionen handelt es sich in sechs Fällen um Investitionen in Gewächshausneubauten oder -erweiterungen, in weiteren drei Fällen wurde die Energieversorgung im Rahmen des bis 2002 existierenden Sonderprogramms zur Energieeinsparung umgestellt, und in zwei Fällen wurde ein Boxenlaufstall für Milchkühe gefördert, wobei es sich in einem Fall um eine umfangreiche Aussiedlung handelte. Diversifizierungsinvestitionen haben dagegen bislang in Bremen keine Bedeutung.

Der Umfang der förderfähigen Investitionsvolumina differiert sehr stark. Die größte geförderte Investition umfasst ein Volumen von rund 841.000 Euro, während die kleinste

Investition lediglich ein förderfähiges Investitionsvolumen von knapp 11.000 Euro beinhaltete. Im Bereich Landwirtschaft lag das förderfähige Investitionsvolumen mit durchschnittlich 706.000 Euro um ein Vielfaches höher als im Gartenbau mit durchschnittlich 115.000 Euro je Förderfall. Die vier kleinen Fälle bis 100.000 förderungsfähiges Investitionsvolumen (Agrarkredit) entfallen alle auf Investitionen im Gartenbau.

Der Umfang an gebundenen öffentlichen Mitteln für die von 2000 bis 2004 erfolgten Neubewilligungen beträgt 790.275 Euro (s. Tabelle 3.1).¹ Ohne Altverpflichtungen für die Förderfälle vor 2000 belaufen sich die Auszahlungen für das AFP in dieser Programmperiode bislang auf insgesamt 190.110 Euro. Da die Förderung für die Großen Investitionen in Form von laufenden Zinszuschüssen gewährt wird, geben die bisherigen Auszahlungen nur einen Teil der tatsächlich bewilligten Fördergelder wider. Die Förderung für Kleine Investitionen erfolgt dagegen in Form eines abdiskontierten Zinszuschusses. Weitere Zuschüsse, wie Niederlassungsprämien, Erschließungskosten- oder Betreuungszuschüsse, wurden in Bremen weder im laufenden Programmzeitraum noch in der Vorperiode gewährt.

3.4 Ergebnisse und Bewertung der Maßnahme

Wie bereits in Punkt 2 angesprochen, bezieht sich die Bewertung der Agrarinvestitionsförderung in Bremen auf die Ergebnisse einer Erhebung von landwirtschaftlichen Betrieben in **Ostfriesland** mit Schwerpunkt Milchviehhaltung (n=22) und von Zierpflanzenbetrieben mit Gewächshausinvestitionen (n=22) am **Niederrhein**. Daneben wurden in Ostfriesland 14 zufällig ausgewählte Betriebe mit geförderten Kleinen Investitionen ohne Einschränkung des Investitionsbereiches erhoben, die vor allem im Hinblick auf die Anstoßwirkung (Initialwirkung) dieser Investitionen für die betriebliche Entwicklung untersucht wurden.

(a) Struktur der Investitionen

Bei den erhobenen **Großen Investitionen im Milchbereich** handelt es sich in 46 % der Fälle um eine Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung, wobei in diesen Fällen auch das Melk- und Fütterungssystem umgestellt wurde. Die durchschnittliche Milchquotenausstattung liegt bei rund 530 t je Betrieb mit Einzelwerten zwischen 175 und 1.100 t. Die erhobenen Betriebe sind somit deutlich größer als vergleichbare Testbetriebe, d. h. Haupterwerbsbetriebe mit Milchviehhaltung.

¹ Zum Vergleich: In vorangegangenen Programmplanungszeitraum wurden im Land Bremen für das AFP 723.000 Euro ausgegeben (WuH, 2000, S. 28).

Auch die Betriebe mit geförderten **Kleinen Investitionen** haben vornehmlich bauliche Maßnahmen durchgeführt, die jedoch nur zur Hälfte dem Bereich Rinderhaltung zuzuordnen sind. Andere Bereiche sind der Gartenbau (drei Fälle, davon zwei mit Gewächshäusern) sowie landwirtschaftliche Innen- und Außentechnik.

Die 22 **Zierpflanzenbetriebe** realisierten überwiegend relativ kapitalintensive Investitionen, die neben der Erweiterung der Gewächshausflächen ressourcensparende Maßnahmen beinhalten (z. B. die Erneuerung des Heizsystems und die Umstellung der Bewässerung auf das Ebbe-Flut-System im gesamten Gewächshausbereich).

Das **durchschnittliche Investitionsvolumen** betrug bei den Großen Investitionen im Milchbereich 264.000 Euro je Förderfall, bei den Zierpflanzenbetrieben 250.000 Euro und bei den Kleinen Investitionen 110.000 Euro.

(b) Wirkungen

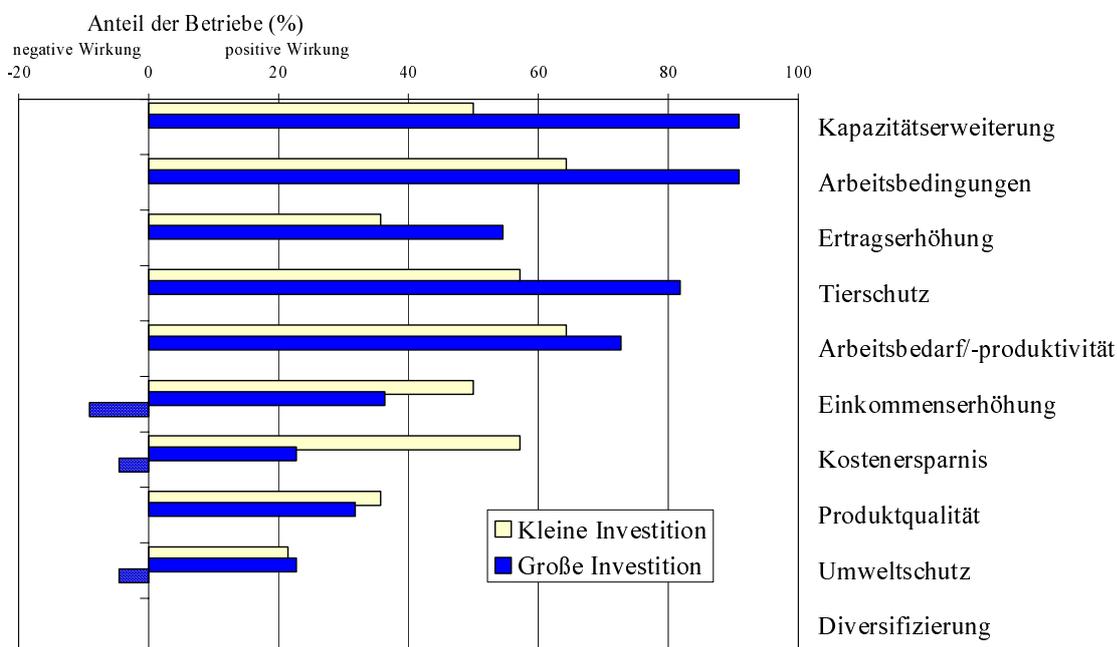
Zunächst eine sehr **allgemeine Einschätzung**: Gravierende Fehlinvestitionen wurden weder bei den landwirtschaftlichen noch bei den Gartenbaubetrieben festgestellt. Die Zufriedenheit der Betriebsleiter mit den geförderten Investitionen war im Nachhinein groß. Während im Zierpflanzenbau jeder der befragten Betriebsleiter die Investition wieder genauso durchführen würde, trifft dies bei den Großen Investitionen in die Milchviehhaltung bei rund 65 % und bei den Kleinen Investitionen bei rund 45 % der Betriebsleiter zu. Allerdings sind in keinem Fall negative Erfahrungen mit der Investition an sich oder der Förderung ein Grund für die Aussage, die Investition nicht unverändert wiederholen zu wollen. Von den acht (von 22) Betriebsleitern, die bei der Großen Investition etwas anders machen würden oder sich nicht sicher sind, hätten drei Betriebsleiter technische Änderungen vorgenommen, immerhin fünf größer gebaut sowie zwei etwas früher und einer später investiert. Bei den Kleinen Investitionen stehen Änderungen mit dem Ziel einer umfangreicheren Investition im Vordergrund.

Die Erhebung von geförderten **Milchviehbetrieben** in Ostfriesland hat ergeben, dass die wesentlichen positiven Wirkungen der geförderten Investitionen in den Bereichen **Arbeitsbedingungen** und **Erweiterung der Produktionskapazitäten** eintreten (s. Abbildung 3.1). Daneben sind Verbesserungen in der Arbeitswirtschaft, im Tierschutz und in der Tiergesundheit sowie bei der Produktqualität erkennbar. Ursache dieser Verbesserungen ist die oftmals erfolgte Umstellung des Haltungssystems von Anbinde- auf Laufstallhaltung. Hervorzuheben ist der durchschnittlich **starke Anstieg der Arbeitsproduktivität**, der gemessen in t Milch je Arbeitskraft im Durchschnitt 73% beträgt; allerdings gibt es auch Betriebe, die in dieser Hinsicht trotz erheblicher Investitionen stagnieren.

Eine positive **Einkommensentwicklung** wird dagegen nur von etwa einem Drittel der untersuchten Betriebe der geförderten Investition zugeschrieben. Trotzdem weisen die

Betriebe oftmals eine positive Gewinnentwicklung im Vergleich der Zeit vor und nach der Durchführung der geförderten Investitionen auf, und dies, obwohl die Einkommensentwicklung regionaler Vergleichsbetriebe des Testbetriebsnetzes im Betrachtungszeitraum tendenziell rückläufig ist. Angesichts der teilweise erheblichen Kenntnislücken der Betriebsleiter im Bereich Buchführung und Controlling (v. a. bei Betriebszweigauswertungen) sind Aussagen zur Erfolgswirtschaft und Kostenstruktur der Betriebe jedoch nur begrenzt belastbar. Dieser Bereich wird in der Ex-post-Bewertung anhand der Auswertung der Auflagenbuchführung näher beleuchtet.

Abbildung 3.1: Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Befragung von landwirtschaftlichen Betriebsleitern in Ostfriesland



Quelle: Eigene Erhebungen (n = 36).

Es zeigt sich, dass Investitionen in ökonomisch effiziente Produktionsweisen in der Milchproduktion, d. h. Laufstallhaltung in Verbindung mit Melkstand und mechanisierter Fütterung, den Betrieben die Einhaltung der bestehenden Mindeststandards bei Tierschutz, Arbeitsbedingungen und Produktqualität ermöglichen. Es handelt sich also um **Kuppelprodukte** von Rationalisierungsinvestitionen, die keiner eigenen Zielsetzung im AFP bedürfen.

Von den **Kleinen Investitionen** gehen **kaum Initialwirkungen** aus. Überwiegend handelt es sich bei diesen Investitionen um solche, die auch ohne Förderung durchgeführt würden und damit erhebliche **Mitnahmeeffekte** beinhalten (knapp 60 %); auf die Investition gänzlich verzichtet hätte ohne Förderung keiner der befragten Betriebsleiter. Im Gegensatz dazu würden Große Investitionen in vielen Fällen (37 %) ohne Förderung nicht

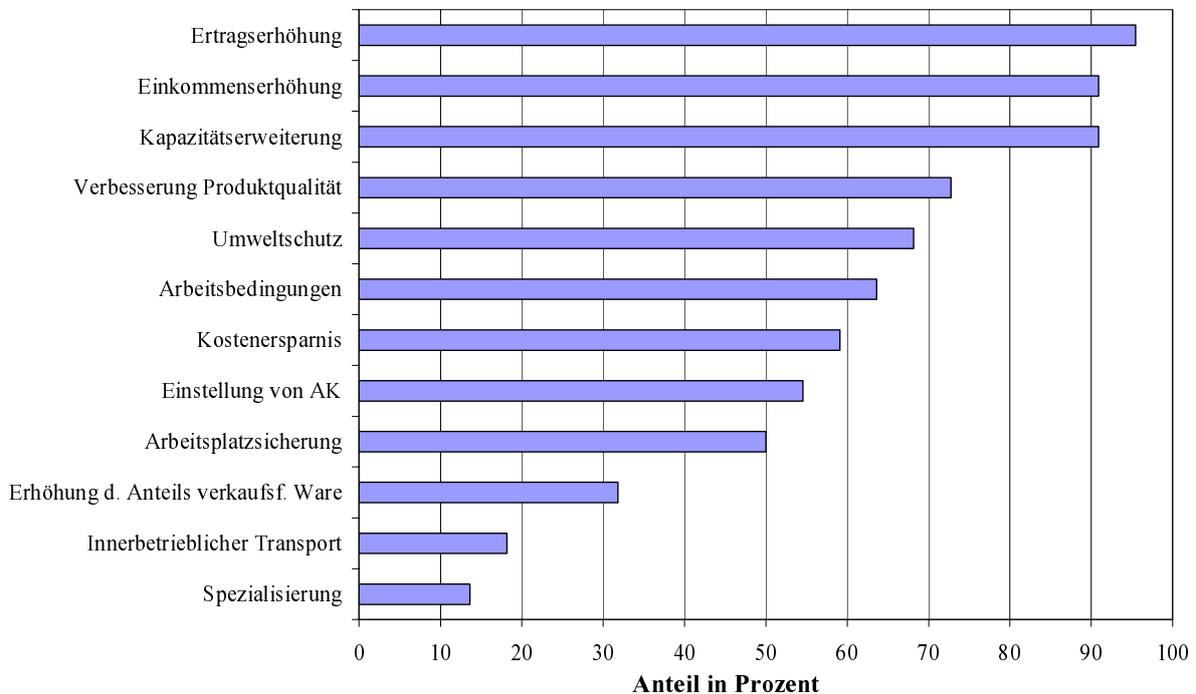
stattfinden, da der aus der Fremdkapitalaufnahme resultierende Kapitaldienst dann aus Sicht der Betriebsleiter nicht tragbar oder die Rentabilität der Investition zu gering wäre. Es zeigt sich allerdings, dass sich diese „förderabhängigen“ **Betriebe** strukturell und wirtschaftlich trotz höherer Investitionsvolumina **deutlich weniger dynamisch** entwickeln als jene „nicht-förderabhängigen“ **Betriebe**, die auch ohne Förderung investiert hätten. Die Förderung greift hier in unterschiedlichen betrieblichen Entwicklungsphasen ein und erzielt entsprechend unterschiedliche Wirkungen, die aufgrund der schwierigen Vergleichbarkeit der Betriebe weitergehende Aussagen nicht zulassen. Dennoch zeigen die Ergebnisse, dass die geförderten Betrieben vor und nach der Förderung ein hohes Maß an Varianz aufweisen, das eine noch stärkere Fokussierung der Förderung geraten erscheinen lässt.

Entgegen den Erwartungen der Bewerber ist der **Zugang zum Kapitalmarkt** aus Sicht der Betriebsleiter bislang kaum ein Problem. Aufgrund größer werdender Wachstumsschritte und steigender Bedeutung von Sicherheiten bei erhöhtem Pachtanteil wird es jedoch für zahlreiche Betriebe, zumindest nach Ansicht der Berater in Niedersachsen, künftig schwieriger, Kredite zu tragbaren Bedingungen zu erhalten. Eine **Bürgschaftsregelung** wird aber gegenwärtig noch nicht als notwendig erachtet. Skeptisch beurteilen die Berater die an guten Standorten entstehenden **Biogasanlagen**, die insbesondere für Milchvieh- und Veredlungsbetriebe ein ernstes Entwicklungshemmnis durch Verknappung der Flächenverfügbarkeit darstellt.

Die wesentlichen Wirkungen im **Zierpflanzenbau** sind Ertragserhöhungen und Kostensenkungen, die zu Einkommenserhöhungen führen (s. Abbildung 3.2). Dies ist hauptsächlich mit der Ausdehnung der Produktionsfläche und den energiesparenden Maßnahmen zu begründen. Mit den geförderten Investitionen wurde ein Zuwachs an Bruttoproduktionsfläche unter Glas von durchschnittlich gut 2.500 m² realisiert. Die meisten der befragten Betriebsleiter konstatieren eine **Erhöhung der Arbeitsproduktivität** in ihren Betrieben durch die geförderte Investition; 60 % der geförderten Betriebe haben die Ausdehnung ihrer Produktionskapazitäten mit etwa dem gleichen Einsatz an Arbeitskräften bewerkstelligt.

Die **positive Einkommenssituation und -entwicklung** der untersuchten Zierpflanzenbetriebe ist angesichts der allgemein schwierigen Einkommenslage in der Branche seit dem Jahr 2004 bemerkenswert. Hinsichtlich der Belastbarkeit der Ergebnisse in diesem Bereich gilt das bei den Großen Investitionen im Milchbereich Gesagte. Mit vielen Investitionen in Gewächshausenerweiterungen und -neubauten werden auch im Umweltschutz (v. a. Energie- und Wasserverbrauch) und bei den Arbeitsbedingungen deutliche Verbesserungen erzielt; diese Vorteile stellen wie bei der Milchviehhaltung weitgehend jedoch **Kuppelprodukte** der durchgeführten Wachstums- und Rationalisierungsinvestitionen dar, die ohnehin aufgrund von technischem Fortschritt und aus wirtschaftlichen Gründen umgesetzt würden.

Abbildung 3.2: Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Betriebsleiterbefragung im Gartenbau am Niederrhein



Quelle: Eigene Erhebungen (n = 22).

Im Vergleich zu den Milchviehbetrieben hätten mit 85 % der befragten Betriebsleiter im Zierpflanzenbau deutlich mehr die Investition auch ohne Förderung bei gleichem Investitionsvolumen umgesetzt. Allerdings wäre bei vielen dieser Betriebe (70 %) die Investition schrittweise oder später durchgeführt worden, so dass die Investitionsförderung einen **Vorzieheffekt** erzielt. Lediglich 5 % hätten ohne Förderung vollständig von der Investition abgesehen.

Die Analyse der **Junglandwirteförderung** in anderen Regionen zeigt, dass diese Maßnahme kaum strukturpolitische Wirkungen entfaltet, wenngleich verschiedentlich, insbesondere von Beratern, auf einen gewissen Vorzieheffekt hinsichtlich der Betriebsübergabe bzw. der Einbeziehung des Betriebsnachfolgers in die Betriebsleitung hingewiesen wird. In Bremen hat diese Maßnahme, gemessen an der Inanspruchnahme, ohnehin keine Bedeutung.

(c) Zusammenfassung

Die geförderten Investitionen würden von dem Großteil der Betriebsleiter auch nach einigen Jahren wieder genauso durchgeführt werden. Fehlinvestitionen waren bei den untersuchten Betrieben nicht zu beobachten. Allerdings hätten vielen Betriebe, insbesondere bei den Kleinen Investitionen in der Landwirtschaft und bei den Gartenbauinvestitionen,

die geförderten Investitionen auch ohne Förderung durchgeführt, was auf beträchtliche Mitnahmeeffekte schließen lässt.

Das AFP verfolgt eine ganze Reihe von Zielen, die sich in der Umsetzung der Maßnahme als nicht oder kaum relevant (Kuppelprodukte) erweisen. Hinzu kommt, dass viele Milchviehbetriebe mit Rentabilitätsproblemen zu kämpfen haben, so dass eine nachhaltige Wirkung sich nur ergeben kann, wenn gezielt Investitionen gefördert werden, die die Effizienz der Produktion verbessern. Da dies vor allem über die Steigerung der Arbeitsproduktivität durch Wachstum und die Nutzung des technisch-organisatorischen Fortschrittes zu gewährleisten ist, und die Milchwirtschaft mit den unvermehrten Faktoren Boden und Quote wirtschaftet, steht das Ziel der Erhaltung oder gar der Schaffung von Arbeitsplätzen aus Sicht der Bewerber in Konkurrenz zu den anderen Zielen des AFP. Diversifizierungsmaßnahmen, die sowohl dem Einkommens- als auch dem Beschäftigungsziel dienen könnten, haben bisher im betrachteten Programmzeitraum nur eine sehr geringe Relevanz für die Förderung.

3.5 Empfehlungen

Künftige Rahmenbedingungen

Die nachfolgend ausgeführten Empfehlungen zur künftigen Investitionsförderung in der Landwirtschaft basieren auf der Annahme, dass zukünftig die hierfür verfügbaren Haushaltsmittel tendenziell sinken werden. Darüber hinaus wird ein besonderer Anpassungsbedarf dort gesehen, wo erhebliche Marktordnungsänderungen vorgenommen werden und die betroffenen Betriebe ohne staatliche Hilfe nicht in der Lage wären, die notwendige Wettbewerbsfähigkeit aus eigener Kraft zu erreichen. Voraussetzung für eine nachhaltige wirksame, keine Dauersubventionierung nach sich ziehende Investitionsförderung ist jedoch, dass die Betriebe grundsätzlich aufgrund der gegebenen natürlichen und strukturellen Voraussetzungen national und international konkurrenzfähig sind.

Künftige Investitionsförderung

Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen und vor dem Hintergrund der künftigen Rahmenbedingungen (v. a. Mittelknappheit) empfehlen die Bewerber, bereits **kurzfristig** das AFP auf größere Investitionen mit deutlichen Struktureffekten zu konzentrieren und die Förderung grundsätzlich auf eine **reine Zuschussförderung** in Höhe von 15 bis 20 % umzustellen. Die Untergrenze für das förderfähige Investitionsvolumen sollte auf mindestens 50.000 Euro angehoben werden. Ein Bedarf für eine Junglandwirteförderung oder eine besondere Existenzgründungsförderung wird nicht gesehen.

Die Fokussierung auf große Maßnahmen wird damit begründet, dass die verfügbaren Haushaltsmittel im Land Bremen knapp sind und die notwendigen Investitionsschritte

zunehmend größer ausfallen. Insbesondere der Bereich Milchviehhaltung steht vor großen Herausforderungen aufgrund der Marktordnungsänderungen. Kleine Investitionen enthalten einen erheblichen Anteil an Mitnahmeeffekten, sofern eine betriebswirtschaftliche Rentabilität gegeben ist, die aber ohnehin Voraussetzung für die Förderung einer Investition sein sollte. Die Umstellung der Förderung von einer Zinsverbilligung, wie sie gegenwärtig angewandt wird, auf eine Zuschussförderung würde aus Sicht der Bewerter zu einer Verminderung des Verwaltungsaufwands führen und zudem die Antragsteller freier im Hinblick auf ihr Finanzierungsportfolio machen. Diese zusätzliche Flexibilität auf Seiten der Betriebe kann den niedrigeren Subventionswert auch in den Augen der Empfänger teilweise kompensieren, zumal der Zuschussatz auf den gesamten förderfähigen Netto-Investitionsbetrag ohne Eigenleistungen anzuwenden wäre. Falls die Bereitstellung von Sicherheiten für die Durchführung von rentablen Investitionen ein nennenswertes Problem darstellen würde, sollte eine Bürgschaftsregelung eingeführt werden. Bislang ist hierfür jedoch noch kein Bedarf erkennbar.

Mittel- und langfristig sollten auf der Grundlage einer konsequenten Interventionslogik nur dann Investitionen im Agrarbereich gefördert werden, wenn der Markt – z. B. aufgrund von Strukturbrüchen – zu keiner effizienten Faktorallokation führt. Darüber hinaus werden Innovationen und unter gewissen Bedingungen auch die Bereitstellung öffentlicher Güter als förderwürdig angesehen. Grundsätzlich ist eine zeitliche und gegebenenfalls regionale Begrenzung der Intervention festzulegen.

Monitoring

Das gegenwärtig angewandte EU-einheitliche Monitoring enthält kaum Daten, die für die Beantwortung der zentralen Bewertungsfragen nützlich sind. Vielmehr werden einige Daten zur Beschreibung des Outputs und der strukturellen Zuordnung der Förderung (z. B. Schwerpunkte, Investitionsart, Investitions- und Fördervolumen, regionale Verteilung) erfasst. Die für die Bewertung notwendigen Daten müssen dagegen vom Bewerter teils mit großem Aufwand selbst erfasst werden (Fallstudien, Befragungen) oder aufgrund fehlender Datenbanken aufwändig zusammengestellt werden (z. B. Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung). Im Rahmen der Ex-post-Bewertung ist auf der Grundlage einer umfassenden Sekundärdatenanalyse zu klären, welche Daten auch künftig für Bewertungszwecke zentral erfasst und gespeichert werden sollen. Die generelle Erfassung von Daten, die nur einen marginalen Wert für die Maßnahmen- oder Programmbewertung besitzen und auch für Beratungszwecke kaum nutzbar sind, jedoch einen erheblichen Erhebungsaufwand verursachen, sollte eingestellt werden. In dieser Hinsicht ist der Wert der Investitionskonzepte in Form der gegenwärtig angewandten Variablenliste sowie die Auflagenbuchführung zu prüfen.

Die Bewerter empfehlen daher, das EU-Monitoring nur noch für die Erfassung von wenigen statistischen Daten einzusetzen, die für die Beschreibung der Grundgesamtheit der

geförderten Betriebe, Flächen, Objekte etc. (Output: physisch und monetär) notwendig ist. Die Erfassung von Wirkungsindikatoren sollte weitgehend ad hoc und je nach Schwerpunkt der Bewertung erfolgen.

Bewertung

Die aktuellen Vorgaben der EU-Kommission zur Bewertung (Europäische Kommission 2000a) zielen darauf ab, durch zentral vorgegebene Fragen und Indikatoren eine möglichst einheitliche Bewertung in den Mitgliedstaaten zu erreichen und auf diese Weise eine Aggregation der Ergebnisse für alle Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Dieser konzeptionelle Rahmen lässt nur wenig Spielraum für systematische Analysen von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen, die in der Regel vergleichsweise aufwändig sind und daher themenbezogen (selektiv) durchgeführt werden sollten. Insbesondere der fast durchgängig geforderte Mit-Ohne-Vergleich ist bei der Bewertung der Agrarinvestitionsförderung nicht möglich, da nicht geförderte, aber strukturell vergleichbare Betriebe kaum existieren.

Da die Aggregation der Ergebnisse bezüglich einzelner Indikatoren aufgrund unterschiedlicher Erfassungsdimensionen bereits enorm schwierig ist (z. B. Tierschutz, Arbeitsbedingungen), scheint es inhaltlich beinahe sinnlos, die Ergebnisse der einzelnen Bewertungsberichte auf der Gemeinschaftsebene weiter zusammenfassen zu wollen.

Die Erwartungen der Auftraggeber sind nach wie vor eher zurückhaltend und skeptisch, wobei die Bereitschaft zur konstruktiven Unterstützung der Bewertung gegenüber der Zwischenbewertung zugenommen hat. Dennoch werden die Evaluatoren nach wie vor zu wenig als externer Dienstleister wahrgenommen.

Die Bewerter empfehlen daher, die Evaluationsthemen unter Vorgabe eines sehr flexiblen Bewertungsrahmens weitgehend den Auftraggebern und Evaluatoren zu überlassen. Es sollte möglich sein, die Bewertung auf wenige zentrale Fragen zu begrenzen und auf diese Weise Freiraum für den notwendigen analytischen Tiefgang zur Beantwortung der relevanten Fragen schaffen.

3.6 Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber

Die Zusammenarbeit zwischen den Bewertern und dem Auftraggeber ist aus Sicht des Bewerbers deutlich verbesserungsfähig. Dies gilt sowohl für die termingerechte Informations- und Datenbereitstellung, den notwendigen Informationsfluss zwischen WuH und Landwirtschafts- und Gartenbaukammern als auch für eine gewisse Offenheit und ein grundsätzliches Interesse an der in Auftrag gegebenen Untersuchung. Die gewünschten Unterlagen wurden dem Bewerter nur in Teilen und in unbefriedigender Qualität bis zum

15.07.2005 übergeben, obwohl eine entsprechende Bitte seitens der Bewerber bereits mit Schreiben vom 19.01.2005 an den WuH vorlag und später in mehreren Telefonaten und E-Mails wiederholt wurde.² Eine Teilnahme an einem Beraterworkshop am 19.04.2005 durch in Bremen tätige AFP-Berater wurde ebenfalls trotz frühzeitiger Einladung nicht wahrgenommen.

Die Bewerber erwarten von der Fortführung der AFP-Bewertung in Bremen nur dann verwertbare Erkenntnisse, wenn der Auftraggeber eine engagiertere Mitarbeit anbietet.

Literatur

Dirksmeyer, W.; Forstner, B.; Margarian, A.; Zimmer, Y. (2005): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2004: Bericht für Nordrhein-Westfalen. Bewertungsbericht der FAL (bislang unveröffentlicht).

Klockenbring, C. (2003): Zwischenevaluierung der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung für den Förderzeitraum 2000 bis 2002 im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates für das Bundesland Bremen. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft. Braunschweig

LWK HB, Landwirtschaftskammer Bremen (2005): Telefonische Auskunft vom 20.07.2005.

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

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2004): Gespräch zur AFP-Förderung des Landes am 15.11.2004.

WuH, Der Senator für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen (2005): Telefonische Auskünfte am 18.07. und 01.08.2004.

² Erbeten war die Bereitstellung der einzelbetrieblichen Antragsunterlagen, die Bewilligungs- und Auszahlungsdaten sowie die Jahresabschlüsse der Auflagenbuchführung. Geliefert wurden lediglich sechs Förderungsakten von der Gartenbaukammer Bremen, die großenteils Abrechnungen aus dem Verwendungsnachweis enthalten. Jahresabschlüsse fehlen gänzlich, obwohl diese bei den Kammern vorliegen sollten. Der WuH hat keinerlei Unterlagen zur Verfügung gestellt.