

Aktualisierung der Halbzeitbewertung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum

Kapitel 3

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

Projektbearbeitung

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

Institut für Betriebswirtschaft
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft



Braunschweig

November 2005

-



Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	V
3 Kapitel I - Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	1
3.0 Zusammenfassung	1
3.1 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung	3
3.1.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung	3
3.1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext	5
3.1.3 Maßnahmengestaltung	6
3.2 Untersuchungsdesign und Daten	6
3.2.1 Untersuchungsdesign	6
3.2.2 Daten	10
3.3 Finanzielle Ausgestaltung	13
3.4 Output	15
3.5 Administrative Umsetzung	20
3.6 Kapitalspezifische Fragen	21
3.6.0 Beschreibung der Befragungsstichprobe	21
3.6.1 Einkommenswirksamkeit der Investitionsförderung	27
3.6.2 Rationeller Einsatz von Produktionsfaktoren	37
3.6.3 Diversifizierung und Verlagerung der Produktion	40
3.6.4 Qualität	43
3.6.5 Arbeitsplätze	44
3.6.6 Umweltschutz	46
3.6.7 Arbeitsbedingungen	47
3.6.8 Tierschutz	48
3.6.9 Junglandwirteförderung	50
3.7 Gesamtbetrachtung	53
3.7.1 Netto-Wirkungen der Investitionsförderung	56
3.7.2 Kleine Investitionen	60
3.8 Künftige Rahmenbedingungen und deren Implikationen für die <input type="checkbox"/> Investitionsförderung in der Förderperiode 2007 bis 2013	62

3.8.1	GAP-Reform und zukünftige WTO-Verpflichtungen	62
3.8.2	ELER-Verordnung	64
3.8.3	Entwicklungshemmnisse	65
3.8.4	Zusammenfassung und Fazit	66
3.9	Empfehlungen	70
3.9.1	Kurz- bis mittelfristige Ausrichtung des AFP	70
3.9.2	Grundsätzliche Überlegungen	77
3.9.3	Monitoring und Bewertung	81
Literaturverzeichnis		83



Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 3.1: Vorgehensweise der Untersuchung	9
Abbildung 3.2: Betriebsleiterbefragung - Erhebungsstandorte	10
Abbildung 3.3: Gegenüberstellung von Förderplanung und realisierter Förderung in Hessen	14
Abbildung 3.4: AFP-Förderfälle in Hessen von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen	16
Abbildung 3.5: Förderfähige Investitionsvolumina in Hessen von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen des AFP	17
Abbildung 3.6: Regionale Verteilung der AFP-Fördermittel in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2004	18
Abbildung 3.7: Öffentliche und private Kosten der geförderten Investitionen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 nach Investitionsart	20
Abbildung 3.8: Geförderte Investitionen der befragten Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg	24
Abbildung 3.9: Zusammenhang zwischen Finanzierungsproblemen und Sicherheiten in den Betrieben Bayern/Baden-Württembergs	25
Abbildung 3.10: Gewinnänderung und Einkommenswirksamkeit der Investitionen in Bayern/Baden-Württemberg	29
Abbildung 3.11: Gewinnentwicklung identischer Haupterwerbsbetriebe in Baden-Württemberg im Testbetriebsnetz	30
Abbildung 3.12: Gewinne der befragten Betriebe vor und nach der Investition in Bayern/Baden-Württemberg	33
Abbildung 3.13: Investitionstätigkeit seit 1990 und „gefühlte“ Einkommenswirkung der Investition	35
Abbildung 3.14: Gewinne vor und nach der Investition in Bayern/Baden-Württemberg	36
Abbildung 3.15: Diversifizierungsinvestitionen in Hessen	41
Abbildung 3.16: Künftige Diversifizierungspläne der befragten Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg	42
Abbildung 3.17: Beurteilung des Einflusses der Junglandwirteförderung auf die betriebliche Entwicklung durch die Betriebsleiter	52
Abbildung 3.18: Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Betriebsleiterbefragung in Bayern/Baden-Württemberg	53

Abbildung 3.19:	Würden Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg die geförderte Investition heute genauso wieder durchführen?	55
Abbildung 3.20:	Ex-post-Betrachtung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg bei Wegfall der Förderung	58
Abbildung 3.21:	Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg, die ohne Förderung <u>nicht</u> investieren würden (n=10) in v. H. vom Rest (n=14)	59
Abbildung 3.22:	Entwicklung Interventionspreise und Auszahlungspreise in Deutschland	63
Abbildung 3.23:	Investitionshemmnisse der geförderten und nicht geförderten Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg (n=46)	66
Abbildung 3.24:	Triebfedern und Folgen einer Fokussierung der Ziele	71
Abbildung 3.25:	Zusammenfassende Darstellung der Zielzusammenhänge	72
Abbildung 3.26:	Interventionslogik bei der Agrarinvestitionsförderung	79



Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 3.1: Höhe der bewilligten öffentlichen Zuwendung durch das AFP und deren Kofinanzierung durch den EAGFL im Programmzeitraum 2000 bis 2004 in Hessen	13
Tabelle 3.2: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Programmzeitraum 2000 bis 2004 in Hessen	15
Tabelle 3.3: Geförderte Investitionsarten in Hessen in Prozent vom Mittelvolumen	19
Tabelle 3.4: Faktorausstattung der Erhebungsbetriebe in Bayern/ Baden-Württemberg	22
Tabelle 3.5: Finanzierung der geförderten Investitionen in den Betrieben	24
Tabelle 3.6: Strukturveränderung der erhobenen geförderten und nicht geförderten Betriebe seit 1990 in Bayern/Baden-Württemberg	27
Tabelle 3.7: Einkommenszufriedenheit der befragten Betriebsleiter in Bayern/ Baden-Württemberg	31
Tabelle 3.8: Zusammenhang zwischen Einkommenszufriedenheit und tatsächlicher Gewinneinschätzung der befragten Betriebsleiter in Bayern/ Baden-Württemberg	32
Tabelle 3.9: Vergleich der anhand der erzielten Produktivitätssteigerung gebildeten Gruppen geförderter Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg	39



--



3 Kapitel I - Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben

3.0 Zusammenfassung

Untersuchungsdesign

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung des AFP wurde zentral für alle deutschen Flächenländer nach einem einheitlichen Verfahren durchgeführt. Hauptinformationsquelle war eine Betriebsleiterbefragung, die aufgrund der knappen Zeitvorgabe auf die Schwerpunkte Große Investitionen in der Milchviehhaltung und auf Kleine Investitionen ohne Eingrenzung des Produktionsbereichs fokussiert war und darüber hinaus in nur drei Vergleichsregionen für das gesamte Bundesgebiet durchgeführt wurde. Für Hessen wurde auf die Erhebungen in den Ländern Bayern/Baden-Württemberg zurückgegriffen (vgl. Kapitel 6). In einem hessenspezifischen Beraterworkshop, in dem auch andere Investitionsbereiche ergänzend thematisiert wurden, wurde eine Einordnung der Ergebnisse in Bezug auf die hessischen Gegebenheiten vorgenommen.

Da in der Praxis beinahe alle größeren baulichen Investitionen öffentlich gefördert werden, ist es schwierig, nicht geförderte Referenzbetriebe zu finden. Der in der Untersuchung gewählte Ansatz, mindestens zehn Jahre nicht mehr geförderte Betriebe zu Vergleichszwecken heranzuziehen, hat lediglich explorative Erkenntnisse über diese Betriebsgruppe, die sehr heterogen ist und systematische Unterschiede zu den geförderten Betrieben aufweist, erbracht. Die Ermittlung von Nettowirkungen der Förderung war anhand dieser Referenzgruppe nicht möglich.

Output

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden in Hessen insgesamt 472 große und 619 kleine Förderfälle nach den AFP-Richtlinien bewilligt; das damit verbundene förderfähige Investitionsvolumen betrug 132 bzw. 10 Mio. Euro. Der Schwerpunkt der AFP-Förderung lag im Gebäudebereich, ein Großteil der Gelder floss in Rindvieh- und Schweineställe. Das Jahr 2004 war insofern ein Ausnahmejahr, als hier fast 60 % der Fälle aus Maschinenförderungen bestanden. Eine Junglandwirteförderung wurde in 147 Fällen vergeben.

Ergebnisse

Die Betriebserhebung in Bayern/Baden-Württemberg hat ergeben, dass ein Großteil der Investitionen mit Kapazitätserweiterungen verbunden war und die Arbeitsproduktivität oft deutlich gestiegen ist. Bei den Großen Investitionen im Milchbereich handelt es sich bei 75 % der Fälle um eine Umstellung von Anbinde- auf Laufstallhaltung mit den damit verbundenen positiven Wirkungen für die Arbeitswirtschaft, die Arbeitsbedingungen, den Tierschutz und die Tiergesundheit sowie für die Produktqualität.

Eine positive Einkommensentwicklung wird dagegen nur von etwa einem Drittel der Betriebe der Investition zugeschrieben. Dies steht im Widerspruch zu der trotz widriger Umstände oftmals positiven Gewinnentwicklung. Angesichts der teilweise erheblichen Kenntnislücken der Betriebsleiter im Bereich Buchführung und Controlling (v. a. BZA) sind Aussagen zur Erfolgswirtschaft und Kostenstruktur der Betriebe jedoch nur begrenzt belastbar. Dieser Bereich wird in der Ex-post-Bewertung anhand der Auswertung der Aufgabebuchführung näher beleuchtet.

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. Wenn andererseits schon eine Kleine Investition ohne Förderung nicht hätte durchgeführt werden können, steht die Wirtschaftlichkeit des betreffenden Betriebes in Frage. Geht es hingegen um die Förderung im Zusammenhang mit besonderen Anforderungen an die Landwirtschaft, so kann gezeigt werden, dass es hier zu Überwälzungseffekten und Problemen mit der Bestimmung des richtigen Förderzeitraums kommt (Maschinenförderung). Große Investitionen würden in vielen Fällen 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**“ **Unternehmen** strukturell und wirtschaftlich trotz höherer Investitionsvolumina **deutlich weniger dynamisch** entwickeln als jene „förderunabhängigen“, die auch ohne Förderung investiert hätten. Die Förderung greift hier in unterschiedlichen betrieblichen Entwicklungsphasen ein und erzielt entsprechend unterschiedliche Wirkungen.

Entgegen den Erwartungen ist der Zugang zum Kapitalmarkt aus Sicht der Betriebsleiter bislang kaum ein Problem. Aufgrund des restriktiveren Kreditmarktes wird es aber nach Ansicht der Berater in Hessen künftig schwieriger, Kredite zu tragbaren Bedingungen zu erhalten.

Empfehlungen

Aufbauend auf den Untersuchungsergebnissen und vor dem Hintergrund der künftigen Rahmenbedingungen (v. a. Agrarreform, Mittelknappheit) empfehlen die Bewerter, bereits kurzfristig das AFP künftig stärker auf größere Investitionen mit deutlichen Struktureffekten zu konzentrieren, dabei die bestehenden Kapazitätsbeschränkungen im Rahmen des Möglichen **zu lockern**, und die Förderung grundsätzlich auf einen Zuschuss ohne Kreditbindung in Höhe von 15 bis 20 % des Investitionsvolumens umzustellen. Die **Untergrenze** für das förderfähige Investitionsvolumen sollte auf mindestens **50.000 Euro** angehoben werden. Auf eine Förderung von mobilen Maschinen und Geräten sowie von Anlagen zur Energieerzeugung sollte zukünftig verzichtet werden. Ein Bedarf für eine Junglandwirteförderung oder einer besonderen Existenzgründungsförderung wird ebenfalls nicht gesehen.

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.

3.1 Ausgestaltung der Agrarinvestitionsförderung

Im Folgenden wird das AFP hinsichtlich seiner Ziele, des Förderkontextes, der Maßnahmengestaltung und Interventionslogik nur soweit dargestellt, wie es für die weitere Untersuchung und insbesondere für die Ableitung von Empfehlungen notwendig ist.

3.1.1 Ziele der Agrarinvestitionsförderung

VO (EG) Nr. 1257/1999

Die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums stellt den konzeptionellen und rechtlichen Rahmen für die Agrarinvestitionsförderung dar. In der Begründung für die Investitionsförderung wird auf die mangelhaften strukturellen Bedingungen vieler landwirtschaftlicher Betriebe hingewiesen, die eine Realisierung angemessener Einkommen und Lebensbedingungen der betroffenen Familien verhindern (Europäischer Rat, 1999, Grund (17)). Die Investitionshilfen sollen zur Modernisierung und größeren Wirtschaftlichkeit der Betriebe beitragen. Die Fördermaßnahme selbst wird unter Kapitel I näher beschrieben, wobei die Zielvielfalt auffällt. Der Begriff Wachstum wird nicht verwendet, allenfalls kann er implizit dem Ziel „Senkung der Produktionskosten“ zugeordnet werden. Die für Kostensenkungen notwendigen Wachstumsschritte werden in den Bereichen Milchproduktion und Schweinemast erschwert bzw. unterbunden. Produktionssteigernde Investitionen dürfen nicht gefördert werden¹, wenn für die betroffenen Produkte „keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können“ (Europäischer Rat, 1999, Art. 6).

Zwar wurde eine besondere Förderung von Junglandwirten in den Förderkatalog aufgenommen, eine Begründung der Intervention wird jedoch nicht gegeben.

¹ Bei Milch kann nur im Rahmen der betrieblich vorhandenen Referenzmenge gefördert werden, bei Schweinen nur innerhalb eines vorhandenen Marktpotenzials, das auf Länderebene nachgewiesen werden muss (Europäische Kommission, 2000).

AFP-bezogene Ziele im Rahmenplan

Die nationale Agrarinvestitionsförderung bewegt sich im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999. Erwähnenswert im Hinblick auf das AFP ist der Richtungswechsel, der nach der BSE-Krise im Jahr 2000/01 vollzogen wurde. Während im Rahmenplan 2001 bis 2004 (Deutscher Bundestag, 2001) unter der Überschrift „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung und Kostensenkung“ ökonomische und strukturelle Ziele noch im Mittelpunkt standen, wird seit dem Rahmenplan 2002 bis 2005 die „Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft“ als Zuwendungszweck ausgegeben. Mit hin sind verschiedene Aspekte der Erfüllung nicht ökonomischer gesellschaftlicher Anforderungen an die Landwirtschaft stärker in den Vordergrund gerückt (z. B. Deutscher Bundestag, 2004a, S. 85ff.). Allerdings wird eine Hierarchisierung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ziele nicht vorgenommen.

AFP-Richtlinien

Die Länder können in ihren AFP-Richtlinien nicht über den Rahmenplan hinausgehen, sofern sie eine Mitfinanzierung des Bundes wünschen. Sogar die Bundesregierung weist darauf hin, dass die finanziellen Rahmenbedingungen dazu zwingen „die Fördermöglichkeiten in der GAK stärker auf die von der EU finanzierten Maßnahmen auszurichten“ (Deutscher Bundestag, 2004, S. 3). Dieses vor allem in Zeiten knapper Kassen aus Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten und Bundesländer verständliche Ziel der Mittelmaximierung muss im Folgenden bedacht werden, um die Ausgestaltung der AFP-Richtlinien mit ihren Zielen im Einzelfall verstehen und nachvollziehen zu können.

Die Bundesländer könnten aber Einschränkungen gegenüber dem Rahmenplan vornehmen, ohne die Kofinanzierung durch den Bund zu gefährden. Dies geschieht im Hinblick auf die Ziele nicht. So findet sich der Zuwendungszweck des Rahmenplans in Hessens AFP-Richtlinienentwurf 2005 im genauen Wortlaut wieder. Auch die oben angeführte Veränderung in den Prioritäten der Förderung wurde in den Richtlinien von 2001 auf 2002 in Hessen simultan vollzogen.

Es existieren aus gesellschaftlicher Sicht sicher viele **denkbare** Marktunvollkommenheiten im Agrarsektor. Es wird aber an keiner Stelle – nicht in der relevanten EU-Verordnung, nicht im GAK-Rahmenplan und auch nicht in den Förderrichtlinien – explizit **begründet**, warum sich wettbewerbsfähige Strukturen und bessere Einkommen nicht im Marktprozess einstellen sollten und welche speziellen Produktionsbedingungen zu Umwelt- und Naturschutzproblemen führen. Ebenfalls wird nicht darauf eingegangen, ob nicht möglicherweise gerade staatliche Reglementierungen und die besondere Ausgestaltung der Interventionen zu den strukturellen Problemen beigetragen haben, deren Lösung man nun mit der Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung herbeiführen will, denn die Agrarinvestitionsförderung und andere Subventionen der Landwirtschaft haben im

Laufe der vergangenen Jahrzehnte einen starken Wandel der Ziele erfahren. Diese Unterlassung verhindert, dass eine Veränderung der Interventionsnotwendigkeit im Zeitablauf festgestellt werden kann und führt letztlich zu der bestehenden Dauersubventionierung², trotz sich teilweise drastisch wandelnder Rahmenbedingungen, denn ohne vorausgehender Defizitanalyse kann ein Erreichen der Ziele nicht einwandfrei diagnostiziert werden.

3.1.2 Einordnung der Maßnahme in den Förderkontext

Der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) dient u. a. dazu, die Fördermaßnahmen in einen größeren Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes zu stellen, sie zu begründen und eine Zielhierarchie zu erstellen.

In Hessen wird hier der Fördergrundsatz „die wirtschaftliche Situation und die Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen zu verbessern“ formuliert. Die Maßnahmen „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ und die Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte werden dem Förderschwerpunkt „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ zugeordnet. Die Maßnahmen sollen helfen, dass „die in Hessen existierenden bzw. entstehenden Betriebsstrukturen konkurrenzfähig sind und bleiben“. Dem gleichen Förderschwerpunkt zugeordnet sind Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung und zur Berufsbildung.

Die nur über die EU aber nicht durch die GAK kofinanzierte Maßnahme „Förderung von Produktinnovationen und Vermarktungsalternativen“ in Hessen soll die Diversifizierungsförderung des AFP durch eine Ausweitung auf kleinere Investitionen ergänzen. Eine Doppelförderung über beide Programme ist ausgeschlossen.

Während der EPLR den Eindruck erweckt, es gehe hier um eine Planung unter Einbeziehung aller möglichen Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Maßnahmen, wird dieser Anspruch nicht eingelöst. Die Diskussion der Kohärenz der Maßnahmen beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Darstellung der den jeweiligen Förderschwerpunkten zugeteilten Mittelvolumina. Eine übergeordnete Planung der Maßnahmenbewilligung, sei es in regionaler, sei es in anderer struktureller Hinsicht, existiert jedenfalls im Hinblick auf das AFP nicht.

² Eine Agrarinvestitionsförderung in mit der heutigen Förderung vergleichbarer Form existiert seit 1972.

3.1.3 Maßnahmengestaltung

Die Fördermodalitäten in den Ländern werden im Einzelnen durch die Richtlinien geregelt. Eine genaue Darstellung dessen, wer wie unter welchen Umständen gefördert werden kann, entfällt hier mit Verweis auf die Förderrichtlinien und den Bericht der Halbzeitbewertung (FAL, 2003).

Umsetzungsspielräume

In der Maßnahmenumsetzung bleibt den Ministerien besonders in der Zusammenarbeit mit den Bewilligungsbehörden weiterer Spielraum, der durch interne Dienstanweisungen und Durchführungsverordnungen ausgefüllt werden kann. So könnte auch bei knappen Mitteln im Rahmen der Richtlinien über die Bewilligungspraxis ein besonderer Förderfokus gesetzt werden. In Hessen wurde von dieser Möglichkeit bisher kaum Gebrauch gemacht, da die zur Verfügung stehenden Mittel für die eingereichten, bewilligungsreifen Förderanträge ausreichend waren.

Änderungen seit 2003

2003 wurde die Regelung eingeführt, wonach auch dann Investitionen zur regenerativen Energieerzeugung gefördert werden können, wenn der erzeugte Strom ins öffentliche Netz eingespeist wird. In Hessen hatte diese Regelung allerdings nicht einen Investitionsboom wie zum Teil in anderen Ländern zur Folge. Einen solchen Boom hat allerdings die in 2004 ermöglichte Förderung von Maschinen und Geräten für eine besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion über einen 35 %igen Zuschuss nach sich gezogen. Dieser Zuschuss ist daraufhin in 2005 wieder auf 20 % abgesenkt worden. In 2005 ist außerdem die Prosperitätsgrenze, die festlegte, dass Personen, die mehr als 90.000 Euro verdienen, keine Förderung erhalten, auf 120.000 Euro für Verheiratete angehoben worden³.

3.2 Untersuchungsdesign und Daten

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung des AFP in Hessen wird im Rahmen einer zentralen Bewertung durch das Institut für Betriebswirtschaft der FAL durchgeführt. Dies bedeutet, dass die FAL das AFP einzeln in sämtlichen Ländern und zusammenfassend für den Bund bewertet. Diese Organisationsform der Bewertung, die vom Planungsausschuss

³ Zwar wurde in der Diskussion des Rahmenplans 2004 festgestellt, „dass schon die derzeitige Prosperitätsgrenze von 90.000 Euro nur für wenige Betriebe ein Ausschlusskriterium ist“ (Deutscher Bundestag 2004, S. 4), doch musste die Prosperitätsgrenze für Verheiratete aufgrund eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes angehoben werden.

für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) in Kontinuität zur Halbzeitbewertung gewählt wurde, beinhaltet sowohl Vor- als auch Nachteile (Forstner et al., 2005, S. 119 bis 127). Die möglichen Vorteile liegen vor allem in Größen- und Synergieeffekten durch ein weitgehend einheitliches Untersuchungskonzept und durch die Nutzung von länderspezifischen Erkenntnissen für andere Regionen. Probleme können aus Doppelarbeiten durch unzureichende Absprachen mit den Programmbewertern und aus der etwas distanzierteren Sichtweise des nationalen Bewerbers resultieren. In der vorliegenden Untersuchung wurde versucht, diese möglichen Nachteile der zentralen Bewertung möglichst durch einen angemessenen Gedankenaustausch mit dem Auftraggeber, dem Programmbewerter und Experten des Landes Hessen zu vermeiden.

3.2.1 Untersuchungsdesign

Im Folgenden wird die Gesamtkonzeption der Untersuchung über die Länder hinweg dargestellt, damit die Vorgehensweise im Zusammenhang mit der AFP-Bewertung in Hessen deutlich wird.

Zielsetzung der Bewertung

Die wesentlichen Ziele der Untersuchung bestehen darin, die Wirkungen des AFP zu analysieren und darauf aufbauend Optimierungspotenziale im Hinblick auf die Kernziele der Maßnahme abzuleiten. Diese Kernziele sollten in Zusammenarbeit mit Beratern, Vertretern des Berufsstandes und dem zuständigen Fachministerium identifiziert werden, wobei die künftigen Herausforderungen durch die aktuelle Agrarreform und WTO-Verhandlungen Berücksichtigung finden sollten. Aufbauend auf der Bewertung des AFP sollten konkrete Handlungsoptionen sowohl kurzfristig für die verbleibende Förderperiode bis Ende 2006 als auch für die nächste Periode ab 2007 erarbeitet werden.

Untersuchungskonzept

Bei der Untersuchung waren die Vorgaben der EU-Kommission für die Bewertung der Kapitel I (Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben) und II (Niederlassung von Junglandwirten) zu beachten. Diese Vorgaben haben das Untersuchungskonzept und die Struktur des Berichtes deutlich mitbestimmt.

Die Untersuchung besteht aus fünf Elementen (s. Abbildung 3.1). Am Beginn stand ein **Gespräch mit dem Auftraggeber** (zuständiges Fachministerium), in dem eine Präzisierung des vom Bewerter vorgesehenen Untersuchungskonzeptes erreicht werden sollte. Das Ergebnis trägt sowohl der knappen Zeitvorgabe⁴ als auch den inhaltlichen Wünschen

⁴ Lediglich vier Monate standen effektiv für die Datenerhebung/-analyse und Durchführung von Workshops/Expertengesprächen sowie deren Auswertung zur Verfügung.

des Auftraggebers Rechnung. Das Konzept sieht vor, die Analyse auf einige inhaltliche Schwerpunkte zu konzentrieren. Die Datenerhebung sollte zudem auf bestimmte Regionen begrenzt werden, die im Hinblick auf die inhaltlichen Schwerpunkte typisch und somit aussagekräftig sind.

Wichtigster Teil der Daten- und Informationsgewinnung war eine **Betriebsleiterbefragung**. Dabei wurde ein Schwerpunkt bei Großen Investitionen⁵ in der Milchviehhaltung gesetzt, weil in diesen Produktionsbereich ein großer Anteil der Fördermittel fließt. Ein weiterer Schwerpunkt waren Kleine Investitionen ohne Einschränkung der Investitionsart, weil diese Förderfälle, die durch geringere Förderauflagen und eine geringere Förderintensität gekennzeichnet sind aktuell den Großteil der bewilligten Förderungen ausmachen. Hauptintention dieses Analyseschwerpunktes war, zu klären, ob von Kleinen Investitionen nennenswerte Initialwirkungen ausgehen. Zusätzlich wurde als ein Schwerpunkt Gewächshausinvestitionen im Zierpflanzenbau gewählt, weil diese regional eine große Bedeutung bei der Förderung haben (Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg) und als Vergleichsgruppe (nicht reglementierte Märkte) zu landwirtschaftlichen Betrieben zusätzliche Erkenntnisse versprechen. Da sich die Vergleichbarkeit zu den Milchviehbetrieben als sehr gering erwiesen hat, wird aber im vorliegenden Bericht für Hessen auf die Ergebnisse aus dem Gartenbau nicht weiter eingegangen (vgl. Länderbericht Nordrhein-Westfalen, Hamburg).

Außerdem wurden im Bereich Milchviehhaltung auch Betriebe erhoben, die mindestens zehn Jahre keine Investitionsförderung in Anspruch genommen haben. Diese Betriebe sollten im Idealfall als Vergleichsgruppe dienen oder im explorativen Sinn Zusatzinformationen zur investiven Förderung aus Sicht einer nicht teilnehmenden Gruppe liefern.

Um die aus der Schwerpunktsetzung der Betriebsleiterbefragung resultierenden Informationslücken weitgehend zu schließen und um eine Absicherung der aus der Befragung gewonnenen Informationen zu erhalten, wurde in jedem Land ein **Beraterworkshop** durchgeführt. Daran nahmen AFP-Berater der Bewilligungsstellen, betriebswirtschaftliche und verfahrenstechnische Berater des LLH sowie Vertreter der in Hessen zugelassenen Betreuungsunternehmen teil. Die Teilnehmer sollten die Befragungsergebnisse im Hinblick auf die Übertragbarkeit auf nicht erhobene Regionen und Investitionsbereiche prüfen und ergänzen. Darüber hinaus sollten sie an Vorschlägen für die künftige Ausrichtung der Agrarinvestitionsförderung mitwirken. Im Nachgang zum Beraterworkshop sollten die Teilnehmer noch einen kurzen schriftlichen Fragebogen zu ergänzenden Aspekten (z. B. Verwaltungsverfahren) ausfüllen.

⁵ Die Unterscheidung nach „Großen Investitionen“ und nach „Kleinen Investitionen“ orientiert sich an der Diktion der Fördergrundsätze für das AFP im GAK-Rahmenplan seit 2002. Die korrespondierenden Bezeichnungen vor 2002 sind „Kombinierte Investitionsförderung“ und „Agrarkredit“.

Abbildung 3.1: Vorgehensweise der Untersuchung

Bearbeitungsschritte	Länder					
	A	B	C	D
A. Konzeptpräzisierung mit dem Auftraggeber						
B. Unternehmerbefragung						
Fokus 1: Große Investitionen in der Milchviehhaltung						
Fokus 2: Kleine Investitionen						
Fokus 3: Große Investitionen im Zierpflanzenbau						
Fokus 4: Nicht-geförderte Betriebe						
C. Beraterworkshop						
D. Sekundärdatenanalyse						
E. Validierungsgespräch mit dem Auftraggeber						

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Analyse der nicht selbst erhobenen **sekundärstatistischen Daten** wurde in der Aktualisierung auf das zur Beschreibung der Grundgesamtheit notwendige Mindestmaß (Förderfallstatistik) reduziert. Die anfänglich erwogene Auswertung der Investitionskonzepte und der Auflagenbuchführung muss auf die Ex-post-Bewertung verschoben werden, da diese Auswertungen sehr zeitaufwändig sind und die verfügbaren Bewertungsressourcen in der Aktualisierungsphase überfordert hätten. Mögliche Effizienzgewinne einer Zentralbewertung kommen hier nicht zum Tragen, weil die Investitionskonzepte in unterschiedlicher Form vorliegen. Die Buchführungsergebnisse werden in Hessen zudem erst ab 2003 teilweise zentral im csv-Format bei der Zahlstelle erfasst. Der Großteil der Buchführungen liegt bei den Landwirten selbst, eine Erhebung wäre daher mit großem Aufwand verbunden.

Am Schluss der Aktualisierungsbewertung wurde ein **Validierungsgespräch** mit dem Auftraggeber durchgeführt, in dem die Ergebnisse der Bewertung und die entsprechenden Grundlagen vorgestellt sowie auf Konsistenz und Richtigkeit geprüft wurden.

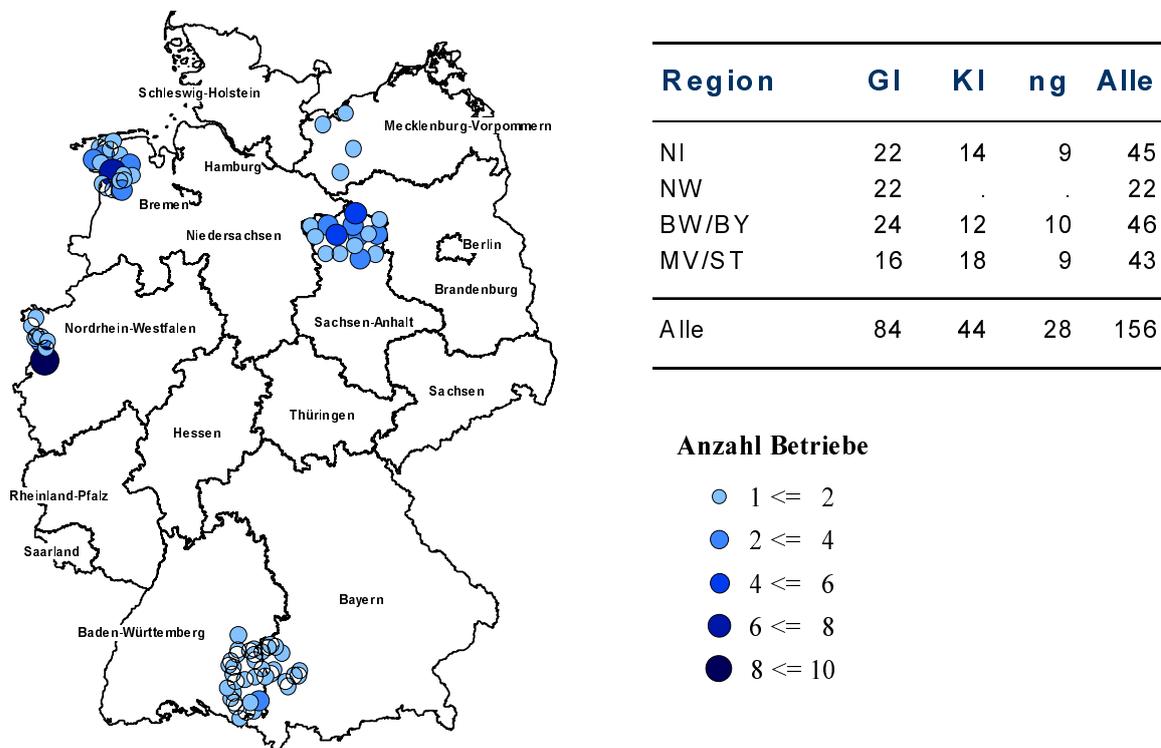


3.2.2 Daten

Primärdaten (d. h. aus eigenen Erhebungen)

Die wesentliche Datengrundlage der Aktualisierung der Halbzeitbewertung entstammt der **Betriebsleiterbefragung**. In ihrem Rahmen wurden insgesamt 156 Betriebe erhoben (s. Abbildung 3.2). Davon entfielen auf Große Investitionen in der Milchviehhaltung (GI) 62, auf Kleine Investitionen (KI) 44 und auf nicht geförderte Betriebe (ng) 28. Die regionalen Schwerpunkte lagen im Norden, Süden und Osten Deutschlands, um die unterschiedlichen agrarstrukturellen Verhältnisse in die Erhebung einzubeziehen. Zudem wurden 22 Betriebsleiter von Zierpflanzenbetrieben am Niederrhein befragt, die Große Investitionen durchgeführt haben.

Abbildung 3.2: Betriebsleiterbefragung - Erhebungsstandorte



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erhebung erhebt keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität für alle geförderten Betriebe Deutschlands. Aufgrund ihrer gezielten Auswahl ermöglichen die Ergebnisse für die untersuchten Regionen und Betriebstypen aber durchaus belastbare Aussagen. Die Ergebnisse sind auf andere Regionen mit variierendem Anpassungsbedarf im qualitativen Sinne und wenn es um die Suche nach Optimierungspotenzial geht, übertragbar, da die Förderbedingungen sich nicht grundlegend unterscheiden und die Betriebe vor ähnlichen Herausforderungen stehen. Zur Auswahl der Betriebe wurden die zuständigen Landesstel-

len gebeten, Adressen von Betrieben bereitzustellen, die mindestens über zwei Jahre Erfahrung mit der geförderten Investition verfügen. Demzufolge resultieren die Förderfälle überwiegend aus Bewilligungen der Jahre 2000 bis 2001, bei Kleinen Investitionen auch 2002. Die Betriebsleiter wurden von den Bewilligungsstellen über die Befragung informiert. Die Teilnahmebereitschaft der Betriebsleiter war sehr groß. Lediglich bei der Gruppe der nicht geförderten Betriebe gab es z. T. Schwierigkeiten, ausreichend Vergleichsbetriebe zu erheben; die Ergebnisse dieser Gruppe haben daher lediglich explorativen Charakter.

Die Befragung wurde im Februar 2004 mittels einer persönlichen Befragung durchgeführt. Der dabei verwendete Befragungsbogen hatte eine gemeinsame Plattform für alle Betriebsgruppen und spezielle Teile für Große Investitionen Milchviehhaltung/ Gartenbau, Kleine Investitionen und nicht geförderte Betriebe (s. Materialband (MB) Anhang 1). Die Einzelinterviews dauerten im Durchschnitt eineinhalb bis zwei Stunden. Der gewählte Befragungsmodus gewährleistete eine weitgehend vollständige Beantwortung der Fragebögen.

Die wesentlichen Inhalte der Befragungen waren

- die Betriebsstruktur und dessen Entwicklung in den vergangenen 15 Jahren,
- die wesentliche Investitionstätigkeit im selben Zeitraum (Objekte, Finanzvolumen, Förderung),
- Wirkungen der geförderten Investitionen,
- künftige Betriebsstrategien und Investitionspläne,
- Erfolgsentwicklung (vor und nach der geförderten Investition),
- Hypothetische Entwicklung ohne Förderung,
- Investitionshemmnisse,
- Reaktion auf die Anforderungen der Agrarreform (Cross Compliance),
- Kooperationserfahrungen und –pläne.

Die im Nachgang zum Beraterworkshop durchgeführte **schriftliche Beraterbefragung** (vgl. MB Anhang 2) ergab in Hessen lediglich einen Rücklauf von vier Fragebögen, so dass hier höchstens explorative Erkenntnisse zu erwarten sind. Der Fragebogen beinhaltete Fragen zu Synergieeffekten zwischen dem AFP und anderen Fördermaßnahmen, zur Verbesserung der Marktposition der Betriebe durch das AFP, zu regionalwirtschaftlichen Impulsen des AFP und zu Verbesserungsmöglichkeiten des Verwaltungsverfahrens.

Sekundärdaten

Als Sekundärdatenmaterial zur deskriptiven Darstellung der Förderdynamik im zeitlichen Ablauf, der Förderschwerpunkte nach Großen und Kleinen Investitionen sowie der Investitionsarten wurden im Wesentlichen die GAK-Berichterstattung sowie die Monitoringtabellen der Jahre 2000 bis 2004 genutzt, die in aggregierter Form vorliegen. Für die Darstellung der regionalen Verteilung der Förderfälle und der Investitionsschwerpunkte wurden einzelbetriebliche Auszahlungsdaten verwendet.

Aussagekraft der Primärdaten

Wesentliche Gründe für die doch recht aufwändige eigene Datenerhebung mittels persönlicher Betriebsleiterbefragung waren die höhere Aktualität der Informationen, die mögliche Gesamtbetrachtung des geförderten Unternehmens einschließlich gewerblicher Nebenbetriebe und anderer außerbetrieblicher Beschäftigungen, sowie die Möglichkeit zur Einordnung der Investitionen in eine Unternehmensstrategie.

Die gewählte Informationsquelle beinhaltet aber auch mögliche Nachteile: So ist damit zu rechnen, dass ein Teil der Antworten interessengeleitet erfolgt, wenn der Landwirt in Zukunft wieder eine Förderung in Anspruch nehmen will oder wenn der Landwirt trotz klarer Auskunft durch den Befragenden über das Ziel der Befragung unsicher über die Verwendung seiner Informationen ist. Letzteres kann beispielsweise dazu führen, dass förderrechtlich problematische Aspekte nicht genannt werden, da der Betriebsleiter den Befragenden in Verbindung mit Kontrollbehörden sieht. Letztlich ist die Befragung aber das einzige Mittel, das überhaupt Erkenntnisse in diesen Bereichen verspricht; es ist allerdings davon auszugehen, dass diese problematischen Bereiche tendenziell eine zu geringe Diskussion in den Befragungen erfahren.

Anders bei der Beurteilung der Erfolgsentwicklung (GuV, EKB), wo prinzipiell die Möglichkeit besteht, auf Buchführungsabschlüsse zurückzugreifen. Doch auch hierbei handelt es sich um Daten, die letztlich unter anderen Gesichtspunkten (z. B. steuerlichen) als dem der Bewertung erstellt wurden. Eine Hinterfragung dieser Daten im Interview scheiterte letztlich daran, dass die Betriebsleiter häufig nicht in der Lage waren, die Fragen zu beantworten. Vielfach orientieren sich die Betriebsleiter in der Praxis lediglich an Liquiditätsbetrachtungen (Kontostände). Geht man von der Prämisse des souveränen Unternehmers aus, so interessiert allerdings in Bezug auf die Erfolgsbeurteilung einer Investition gerade die subjektive Erfolgsempfindung des Empfängers, dies um so mehr, als die Komplexität des betrieblichen Geschehens eine Beurteilung von Außen oder nur auf der Basis von (unter anderen Gesichtspunkten erstellten) Buchführungsdaten zweifelhaft erscheinen lässt. Subjektives Empfinden und Buchführungsdaten wurden daher zur gegenseitigen Validierung einander in der Auswertung gegenüber gestellt.

Bei der Erhebung von nicht geförderten Vergleichsbetrieben im Milchbereich zeigte sich, dass der Großteil dieser sehr inhomogenen Betriebsgruppe nicht oder nur sehr eingeschränkt mit den geförderten Betrieben vergleichbar ist, da die mindestens zehn Jahre lang nicht mehr geförderten Betriebe entweder kurz- oder mittelfristig auslaufen werden, in Kürze eine Investitionsförderung in Anspruch nehmen werden oder aus bestimmten Gründen die Fördervoraussetzungen nicht erfüllen. Betriebe, die aus grundsätzlichen Erwägungen heraus eine AFP-Förderung nicht in Anspruch nehmen, sind die Ausnahme; gerade diese Gruppe wäre jedoch als Vergleichsgruppe für einen Mit-Ohne-Vergleich notwendig.

3.3 Finanzielle Ausgestaltung

Durch die Neubewilligungen der AFP-Förderfälle in den Jahren 2000 bis 2004 entstanden in Hessen laut Monitoringdaten öffentliche Zuwendungsverpflichtungen in Höhe von insgesamt 61 Mio. Euro (Tab. 3.1). Bezogen auf den einzelnen Förderfall ergibt das einen Betrag von durchschnittlich rund 55.000 Euro. Besonders hoch lagen die öffentlichen Ausgaben pro Förderfall bei Investitionen in Schweineställe (121.000 Euro) und in Einrichtungen zur Diversifizierung der betrieblichen Aktivitäten (87.000 Euro). Insbesondere Große Investitionen im Weinbau, vor allem im Bereich Gutsausschank, könnten nach Angabe des Ministeriums hinter diesen hohen Fördersummen der letzten Position stehen. Der Kofinanzierungsanteil der EU an den Gesamtzwendungen beträgt seit 2002 50 %.

Tabelle 3.1: Höhe der bewilligten öffentlichen Zuwendung durch das AFP und deren auf die Gesamtausgaben bezogene rechnerische Kofinanzierung durch den EAGFL im Programmzeitraum 2000 bis 2004 in Hessen

Bewilligungsjahr	Summe Mio. Euro	Durchschnitt je Förderfall Euro	davon EAGFL in %
2000	2,4	20.800	36
2001	21,1	91.000	25
2002	16,8	70.000	50
2003	12,0	62.000	50
2004	8,4	27.000	50
Insgesamt	60,6	55.000	41

Quelle: MULV, Monitoringdaten (eigene Auswertung).

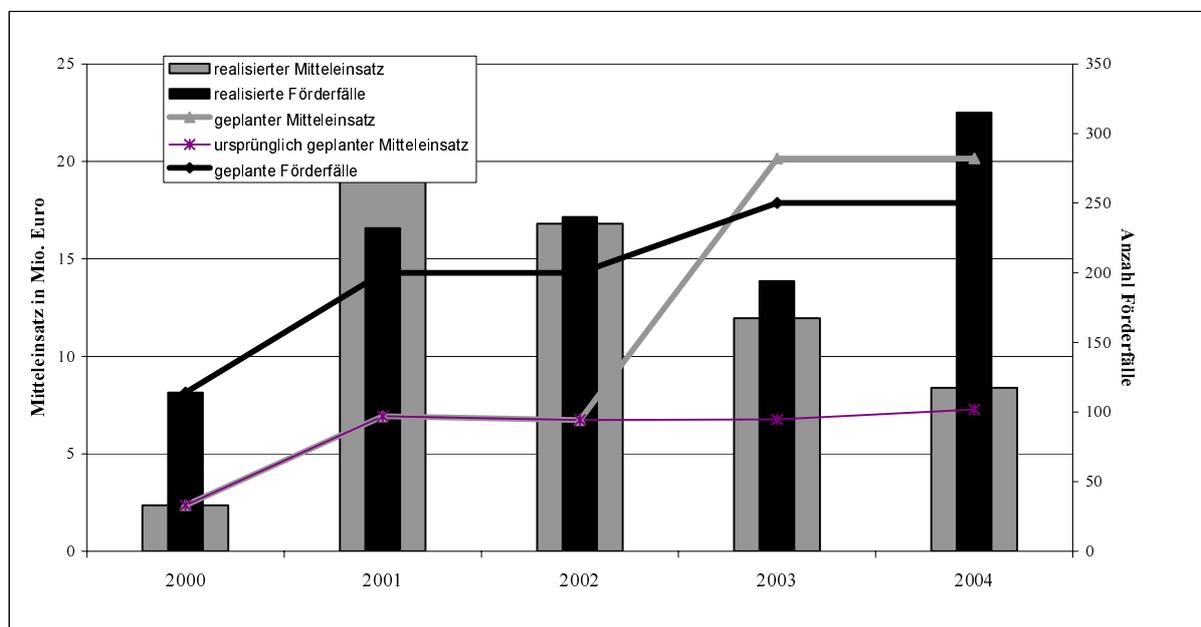
Die im Monitoring ausgewiesenen Daten spiegeln in Hessen in sofern nicht die reale Situation wider, als in der Praxis seit Mitte 2003 die Kleinen Investitionen nicht mehr über die EU kofinanziert werden. Vielmehr werden hier die „Top Ups“ aus der nationalen Finanzierung, die zur Deckung eines Mehrbedarfs in den Ländern bereitstehen, abweichend

vom sonst üblichen Vorgehen, von vorneherein für die Kleinen Investitionen verwendet. Eine Anpassung in den Monitoringdaten unterbleibt, da es den Mitgliedsländern selbst überlassen bleibt, wie sie die zusätzlichen nationalen Mittel einsetzen.

Die unterschiedliche Höhe der bewilligten Zuwendungen ist ein Spiegelbild der bewilligten Förderfälle und deren zuwendungsfähiger Investitionsvolumina (vgl. Kapitel 3.4), die in 2004 deutlich niedriger als in den vorausgegangenen Jahren lagen.

Die Divergenz von Mittelplanung und Mitteleinsatz laut Monitoringdaten zeigt die folgende Abbildung 3.3. Da die geplante Anzahl der Förderfälle deutlich weniger von der tatsächlich realisierten abweicht, kann gefolgert werden, dass die geförderten Investitionsvolumina zunächst unterschätzt worden sind. Der geplante Mitteleinsatz wurde genau in dem Moment nach oben korrigiert, in dem das realisierte Mittelvolumen wieder absank, die Mittelplanung besteht also in einer einfachen Fortschreibung des Trends. Eine solche Abschätzung des Mitteleinsatzes entspricht nicht dem Anspruch einer durch die Ex-Ante-Bewertung sachlich begründeten Mittelplanung, die letztlich auf einem diagnostizierten und quantifizierten zukünftigen Bedarf fußen sollte.

Abbildung 3.3: Gegenüberstellung von Förderplanung und realisierter Förderung in Hessen



Quelle: Monitoringdaten MULV (eigene Auswertung).

Der geringe Anreiz für eine effiziente Mittelverwendung wird verständlich, wenn zusätzlich Tabelle 2.2 in die Betrachtung einbezogen wird.



Es zeigt sich, dass aufgrund der Kofinanzierung durch Bund und EU das Land im Schnitt nur 25 % der Auszahlungen trägt. Die Tatsache, dass die Kleinen Investitionen real nicht mehr durch die EU mitfinanziert werden, ändert an dieser Tatsache aufgrund der Verwendung der Top-Ups nichts.

Die durch die Bewilligungen entstandenen realen Auszahlungen weichen zum Teil deutlich vom bewilligten Mittelvolumen ab (Tabelle 3.3). Dies liegt daran, dass Bewilligungszeitpunkt und Auszahlungszeitpunkt deutlich voneinander abweichen können.

Tabelle 3.2: Höhe und Finanzierungsquellen der öffentlichen Ausgaben für das AFP in Programmzeitraum 2000 bis 2004 in Hessen bezogen auf die Ausgaben insgesamt

Bewilligungsjahr	Insgesamt	EU	Bund	Land	Land
2000	2.367.608	857.292	906.189	604.126	26
2001	11.713.268	2.195.649	5.710.571	3.807.047	33
2002	14.622.378	5.303.272	5.591.462	3.727.643	25
2003	13.122.965	6.151.625	4.182.804	2.788.536	21
2004	13.436.795	5.690.434	4.647.812	3.098.548	23
Insgesamt	55.263.013	20.198.272	21.038.839	14.025.902	25

Quelle: MULV, GAK-Daten (eigene Auswertung).

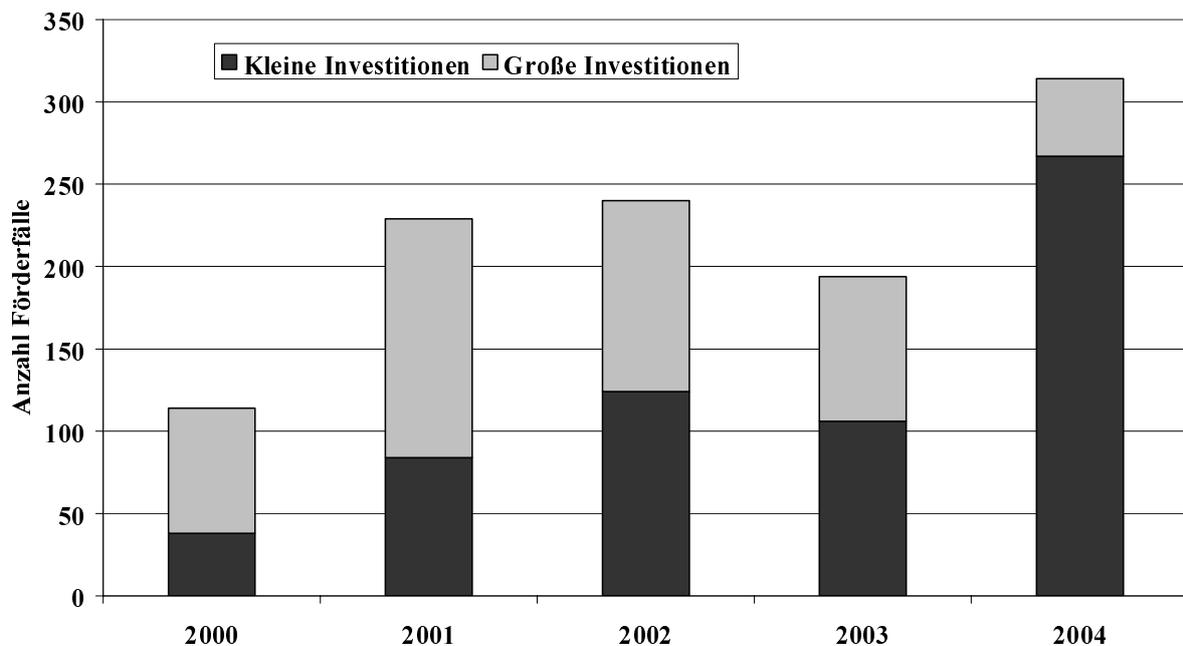
3.4 Output

Im Zeitraum 2000 bis 2004 wurden in Hessen laut GAK-Bericht insgesamt 1.107 Förderfälle⁶ mit einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von 201 Mio. Euro bewilligt. Das Jahr 2004 sticht in Bezug auf Anzahl der Förderfälle und Anteil der Kleinen Investitionen deutlich hervor (s. Abbildung 3.4). Während in den Jahren 2001 bis 2003 jeweils um die 200 Förderfälle bewilligt wurden, erhöhte sich diese Zahl im Jahr 2004 auf über 300, also um etwa 50 %. Der Anteil der Kleinen Investitionen betrug im Jahr 2004 85 % im Vergleich zu höchstens 50 % in den Jahren davor. Dieser Ansturm ist nach Auskunft von Zahlstelle und Ministerium auf die Förderung von Maschinen und Geräten für eine besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion über einen 35 %igen Zuschuss in 2004 zurückzuführen. Als angesichts der übergroßen Nachfrage entschieden wurde, diese Förderung in 2005 auf 20 % zurückzufahren, stieg die Nachfrage nach der Maschinenförderung in den letzten Monaten des Jahres 2004 nochmals an. Nach Auskunft der Zahlstel-

⁶ Auch hier weichen Monitoringdaten von GAK-Daten ab, da in den GAK-Daten Um- und Neubewilligungen mit erfasst werden, so dass die Anzahl der bewilligten Fälle etwas höher ist.

le kam es zu personellen Engpässen, die dazu führten, dass einige beantragte Große Investitionen erst in 2005 bewilligt werden konnten

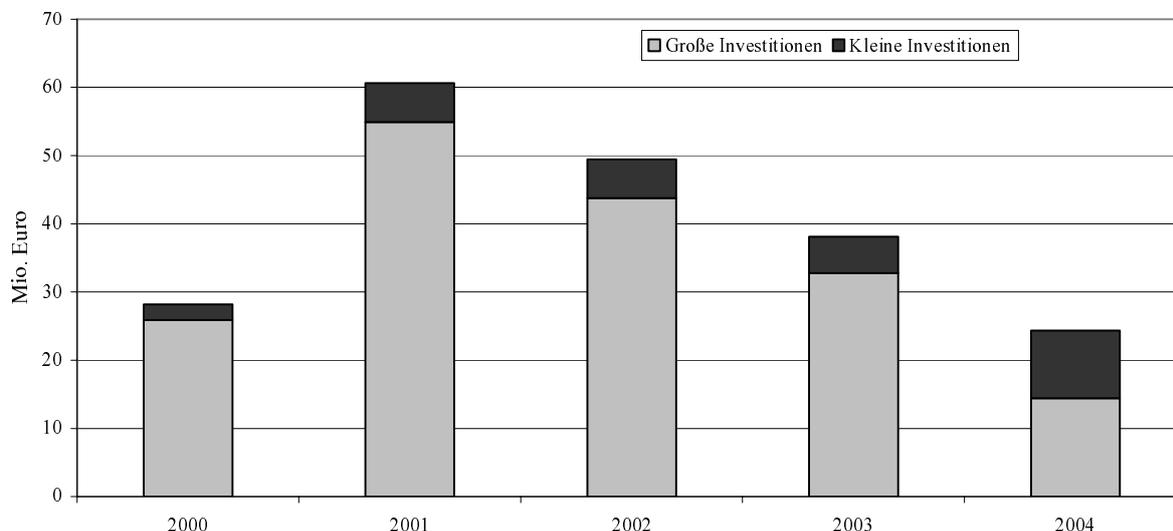
Abbildung 3.4: AFP-Förderfälle in Hessen von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen



Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung (2000 bis 2004), eigene Auswertung.

Die geförderten Investitionsvolumina folgen dem Trend der Förderfälle nicht (Abbildung 3.5). Die Abnahme des förderfähigen Investitionsvolumens in 2004 resultiert aus dem geringen finanziellen Umfang der Maschineninvestitionen. Anhand der Monitoringdaten lässt sich erkennen, dass das durchschnittliche Investitionsvolumen pro Förderfall in 2004 nur bei 36 % des durchschnittlichen Volumens der drei vorausgehenden Jahre lag.

Abbildung 3.5: Förderfähige Investitionsvolumina in Hessen von 2000 bis 2004 – differenziert nach Großen und Kleinen Investitionen des AFP

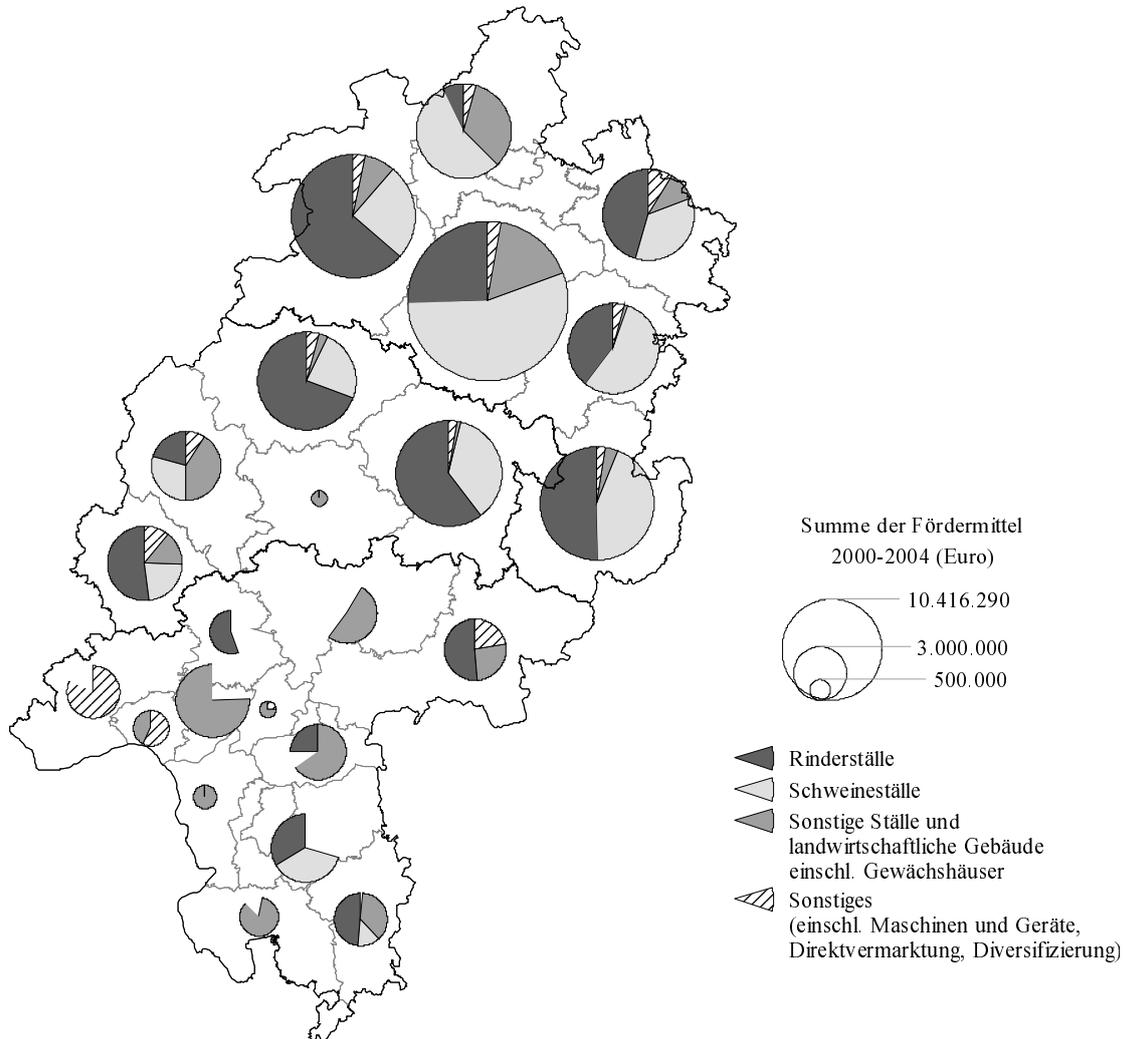


Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung (2000-2004), eigene Auswertung

Eine regionale Fokussierung der Fördermittel wäre zwar prinzipiell möglich, erfolgt aber in der Regel nicht. Sie ergibt sich vielmehr aus den Betriebszweigen der Betriebe, die die Förderung am stärksten in Anspruch nehmen. An der Karte (Abbildung 3.6) zeigt sich zum einen, dass Diversifizierungsmittel überwiegend ins südliche Grenzgebiet zu Rheinland-Pfalz fließen. Zum einen finden hier die Investitionen im Bereich des Weinbaus statt, die aufgrund der teilweise stattfindenden Verlagerung der Betriebe in Verbindung mit der Einrichtung eines Gutsausschanks ein erhebliches finanzielles Volumen beanspruchen. Zum anderen besteht in dieser Einzugsregion mehrere großer Städte wie Wiesbaden und Frankfurt auch Nachfrage nach anderen Diversifizierungsförderungen wie Direktvermarktung oder Dienstleistungen rund ums Pferd.

Ansonsten besteht ein klares Nord-Süd-Gefälle. Ein Großteil der Gelder für Rinderställe fließt in die nördlichen Regionen, in denen aufgrund der oftmals nicht sehr günstigen naturräumlichen Gegebenheiten die Milchviehwirtschaft dominiert, während sich die Gelder für Schweineställe sehr stark auf den etwas begünstigteren Schwalm-Eder-Kreis konzentrieren. In die aus landwirtschaftlicher Sicht schwierigeren Regionen in Südhessen fließen vergleichsweise wenig Fördergelder.

Abbildung 3.6: Regionale Verteilung der AFP-Fördermittel in Hessen im Zeitraum 2000 bis 2004



Quelle: Zahlstellendaten (eigene Auswertungen).

Insgesamt entfällt mit 90 % der überwiegende Teil der Fördergelder über die Jahre 2000 bis 2004 auf Gebäude (vgl. Tabelle 3.3). Der Großteil davon sind Stallbauten, der überwiegende Teil Rinderställe. In den Jahren 2001 und 2002 flossen allerdings mehr Mittel in Schweineställe. Da Hessen einen sinkenden Selbstversorgungsgrad an Schweinefleisch verzeichnet, waren Aufstockungsinvestitionen innerhalb eines vorgegebenen Rahmens in den vergangenen Jahren förderfähig. In 2004 konnten auch Aufstockungsinvestitionen im Legehennenbereich gefördert werden. Trotzdem ist die Nachfrage nach Großen Investitionen in allen Bereichen rückläufig oder stagnierend.

Diversifizierung hat vor allem in 2002 aufgrund der hohen Investitionen im Weinbau (s. o.) einen vergleichsweise hohen Anteil an den Fördermitteln. Hinter der großen Positi-

on sonstiger landwirtschaftlicher Gebäude stecken Maschinenhallen und andere Lager sowie vereinzelt Biogasanlagen.

Tabelle 3.3: Geförderte Investitionsarten in Hessen in Prozent vom Mittelvolumen

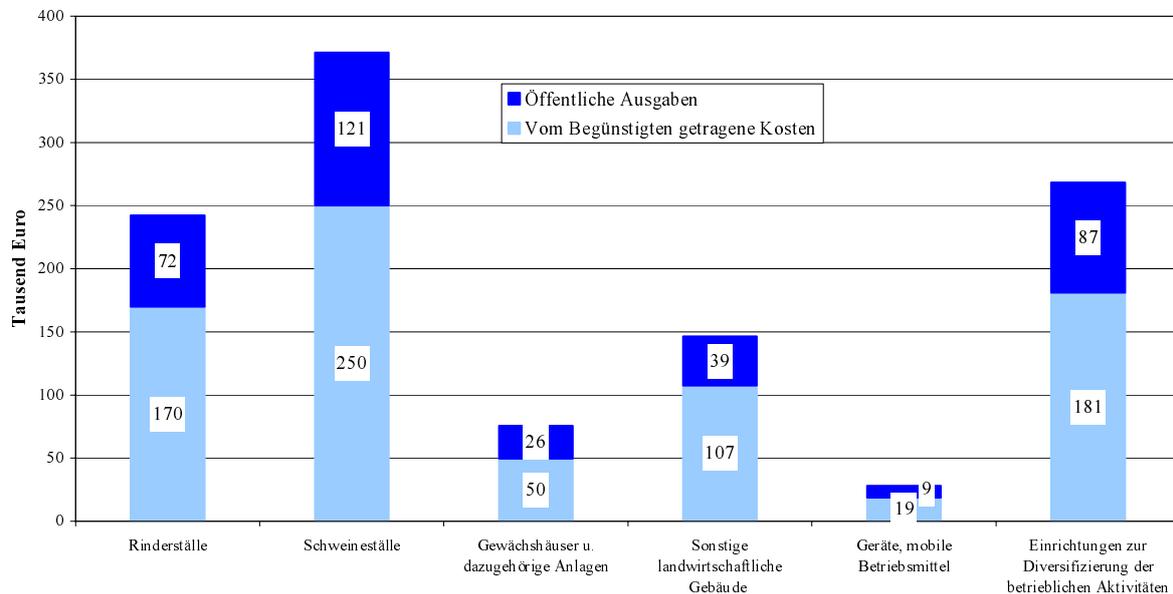
Investitionsbereiche	2000	2001	2002	2003	2004	2000 bis 2004
Gebäude Insgesamt	98,9	95,8	89,4	95,1	74,4	90,6
- Rinderställe	63,5	30,1	26,9	37,9	38,5	35,4
- Schweineställe	9,2	48,8	35,1	24,4	5,1	28,2
- sonst. Stallbauten	5,9	1,2	3,3	4,5	9,0	4,3
- Gewächshäuser	0,9	1,5	1,6	0,2	0,0	1,0
- sonst. landw. Gebäude	19,5	14,3	22,5	28,0	21,7	21,8
Geräte & mobile Technik	0,0	0,0	0,8	1,5	20,6	3,8
landw. Pflanz.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diversifizierung	0,4	3,6	9,8	3,3	8,6	6,0
Sonstiges	0,7	0,6	0,0	0,1	0,3	0,3

Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung (2000 bis 2004), eigene Auswertung.

Der hohe Anteil an Maschinenförderungen schlägt sich auch im Anteil am Fördervolumen nieder. Für 2005 wird hier allerdings wieder mit einem starken Rückgang gerechnet.

Der Investitionswert und der Subventionswert schwanken zwischen den Investitionsarten (Abbildung 3.7). Sowohl für private als auch für den öffentlichen Kostenträger sind die Kosten bei Schweineställen am höchsten. Auffallend sind wieder die hohen Kosten für beide Seiten bei Einrichtungen zur betrieblichen Diversifizierung (s. o.), die sich mit insgesamt etwa 160.000 Euro in ähnlichen Größenordnungen bewegen wie bei Rinderställen. Aufgrund der besonderen Zuschüsse für besondere Anforderungen der Landwirtschaft ist die Subventionsintensität am höchsten bei den vom Volumen her geringen Investitionen in Gewächshäuser und Maschinen.

Abbildung 3.7: Öffentliche und private Kosten der geförderten Investitionen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2004 nach Investitionsart



Quelle: HMULV, Monitoring (2000 bis 2004), eigene Auswertung.

Die **Junglandwirteförderung** ist in Hessen an die Durchführung einer Großen Investition gebunden. Sie bestand bis 2003 in einem Zuschuss von 10.000 Euro, seit 2004 wird ein Zuschuss in Höhe von bis zu 10 % des förderfähigen Investitionsvolumens, maximal aber 20.000 Euro, gezahlt. Mit 147 geförderten Junglandwirten seit 2000 wurde bei 30 % aller bewilligten Großen Investitionen die Junglandwirteförderung ausgezahlt.

3.5 Administrative Umsetzung

Grundsätzlich hat sich die administrative Umsetzung des AFP seit 2002 nicht verändert. Hier wird deshalb auf die Ergebnisse des Zwischenberichtes (Kapitel 3.5.1) verwiesen.

Allerdings wird von Beratern und Mitarbeitern des Ministeriums berichtet, dass die seit 2000 in die Wege geleitete Umstrukturierung der hessischen Agrarverwaltung immer noch nicht abgeschlossen ist. Dies gilt umso mehr, als die Beschäftigten der Bewilligungsbehörden, der Ämter für den ländlichen Raum, seit dem in Kraft Treten des Kommunalisierungsgesetzes am 1.04.2005 dem jeweiligen Landrat direkt unterstellt sind. Damit verbleibt zwar die Richtlinienkompetenz beim Land, doch besteht keine direkte Weisungsbefugnis des Landesministeriums mehr. Dies kann in Einzelfällen zu längeren Entscheidungswegen und einem Anstieg des administrativen Aufwandes führen.

An den im Zwischenbericht diagnostizierten Problemen, vor allem der **späten Richtlinienveröffentlichung**, die in der jährlich erforderlichen Anpassung aufgrund der Änderungen der Fördergrundsätze des Bundes und der dadurch notwendigen Zustimmung der Änderungen durch die EU-Kommission bedingt ist, hat sich nach Aussage der Berater wenig verändert. Drei von vier Beratern beklagen im Fragebogen außerdem die bereits angesprochenen unklaren Zuständigkeiten aufgrund der Verwaltungsreform (MB Anhang 1b).

3.6 Kapitelspezifische Fragen

Im Folgenden (Kapitel 3.6.1 bis 3.6.9) wird die Wirksamkeit des AFP anhand der zentralen kapitelspezifischen Fragen der EU-Kommission beantwortet. Aufgrund der gewählten Untersuchungsschwerpunkte und -methodik weichen die Antworten teilweise von den im Bewertungsraster der Kommission vorgeschlagenen Kriterien und Indikatoren ab. In der Regel werden hier Bruttowirkungen dargestellt. Eine Gesamtbetrachtung unter Einbeziehung der Frage nach der Nettowirksamkeit des AFP folgt in Kapitel 3.7.

Da die Wirkungsbeschreibungen zu den einzelnen Zielen der Förderung zum größten Teil auf den Ergebnissen der Betriebsleiterbefragungen basieren, werden im folgenden Kapitel 6.0 zunächst die Betriebsstruktur der befragten Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg und die durchgeführten Investitionen dargestellt. Die Vergleichsregion Bayern/Baden-Württemberg wurde für Hessen gewählt, weil zwar die Betriebsstruktur in Hessen größer ist und daher auch ein Vergleich mit der ostfriesischen Befragungsregion denkbar gewesen wäre, gleichzeitig aber die naturräumlichen Gegebenheiten und Probleme in bestimmten Regionen eher denen des Baden-Württembergischen Allgäus vergleichbar sind. In diesem Zusammenhang soll betont werden, dass auch die Befragung in einer hessischen Region die vollständige Übertragbarkeit der Ergebnisse auf alle anderen hessischen Regionen keinesfalls gewährleistet hätte. Vielmehr müssen Unterschiede in den naturräumlichen und strukturellen Gegebenheiten qualitativ diskutiert und in die Überlegungen mit einbezogen werden. Diesem Zwecke diente der Beraterworkshop.

3.6.0 Beschreibung der Befragungsstichprobe

Betriebsstruktur

Unter den befragten Betrieben in Bayern/Baden-Württemberg sind die nicht geförderten Betriebe mit durchschnittlich 48 Kühen und einer Quote von knapp 300 t deutlich die kleinsten (Tabelle 3.4). Die anderen beiden Betriebsgruppen sind in der Struktur vergleichbar, die Zahl der Kühe schwankt aber innerhalb der Gruppen zwischen 36 und 140,

die Quote beträgt im Minimum 200 t im Maximum 860 t. Auch der Arbeitskräftebesatz zwischen einem und drei AK weist die Betriebe als klassische Familienbetriebe aus.

Tabelle 3.4: Faktorausstattung der Erhebungsbetriebe in Bayern/Baden-Württemberg

	n (nur Kuh)	ha LF			Kuhzahl			Arbeitskräfte		
		Ø	Min	Max	Ø	Min	Max	Ø	Min	Max
Große Investition	24 (24)	63	34	120	63	36	130	2	1,2	3,3
Kleine Investition	12 (7)	65	38	138	72	48	140	1,8	1,1	3
Nicht gefördert	10 (9)	54	29	115	48	17	85	1,5	1	2,3

Quelle: Betriebsleiterbefragung (2005).

Vergleicht man die Durchschnittswerte der geförderten Milchviehbetriebe in der Befragung mit denen der Haupterwerbsbetriebe der Produktionsrichtung Milch in den Testbetrieben Baden-Württembergs für das vorausgegangene Wirtschaftsjahr 2003/04, fällt die große Diskrepanz in den Betriebsgrößen auf. Die Testbetriebe haben im Durchschnitt nur eine Größe von 39,2 ha und 32 Kühen. Der Arbeitskräftebesatz ist dagegen mit 1,4 AK etwas geringer als in den geförderten Betrieben in der Befragung, dennoch deuten die Zahlenverhältnisse auf eine geringere Arbeitsproduktivität der Testbetriebe hin. Die Testbetriebe in Hessen haben eine durchschnittliche Größe von 58 ha und 37 Kühen. Da die Berater hier von einer durchschnittlichen Größe der geförderten Betriebe von etwa 100 ha ausgehen (MB Anhang 2), scheinen die Verhältnisse im Vergleich zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben in Hessen ähnlich zu sein.

Es ist letztlich eine entscheidende Frage, ob der Unterschied zwischen den geförderten Betrieben in der Stichprobe und den Testbetriebsbetrieben

- a) auf die Stichprobenauswahl,
- b) auf die Selektionswirkung der Förderung oder
- c) auf die positiven strukturellen Wirkungen der geförderten Investition

zurückzuführen ist. Da die befragten Betriebe nach dem Zufallsprinzip aus einer Liste der geförderten Betriebe ausgewählt worden sind und eine Vorselektion durch die beteiligten Behörden nicht stattfinden sollte, bleiben die anderen zwei Möglichkeiten.

Die Selektionswirkung der Förderung im Vorfeld im Hinblick auf die strukturellen Eigenschaften der geförderten Betriebe spielt sehr wahrscheinlich eine Rolle: Die Berater im Workshop in Baden-Württemberg erklärten, dass eine Reihe von Betrieben aufgrund der Anforderungen im Hinblick auf den Betriebserfolg von der Förderung ausgeschlossen blieben. In Hessen werden wegen mangelhafter Eigenkapitalbildung etwa 15 bis 20 % der Förderanfragen durch die Berater abgewiesen (MB Anhang 2). Aufgrund der Prosperitäts-

schwelle ist es umgekehrt theoretisch auch möglich, dass eine Art „Negativselektion“ durch die Förderung stattfindet; in Baden-Württemberg gingen die Berater aber davon aus, dass diese im landwirtschaftlichen Bereich keine Rolle spielt, während in Hessen nach Berateraussage etwa 5 % der Betriebe aufgrund der Prosperitätsschwelle von der Förderung ausgeschlossen bleiben.

Wie im Detail in Abschnitt 3.6.2 noch zu zeigen sein wird, haben die Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen z. T. massive Wachstumssprünge realisiert, so dass vermutlich auch Punkt c einen Einfluss auf die Unterschiede der befragten Betriebe zu den Testbetriebsdaten hat.

Struktur der geförderten Investitionen

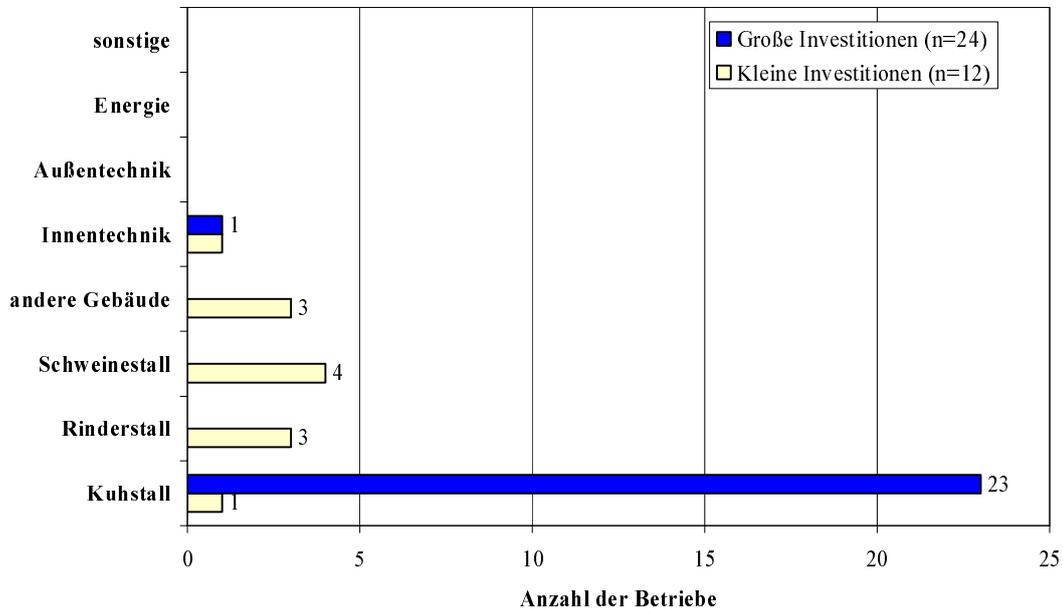
Die Art der geförderten Investitionsobjekte der erhobenen Betriebe hängt mit der Fokussierung der Erhebung auf Milchviehbetriebe bei Großen Investitionen zusammen. Folglich handelt es sich bei den Großen Investitionen ausschließlich um Milchviehställe (Abbildung 3.8). Zu diesen Investitionen gehört in aller Regel auch die Innentechnik.

Auch die geförderten Kleinen Investitionen der erhobenen Betriebe bestehen in Bayern/Baden-Württemberg in baulichen Maßnahmen. Da die zu erhebenden Unternehmen in den Jahren 2000 bis 2002 gefördert worden sein sollten, finden sich keine Förderfälle für Maschinen des Außenbereiches oder für die der Erzeugung regenerativer Energien zur Stromproduktion in der Stichprobe. Dies ist insoweit wesentlich, als diese Fördertatbestände in den Jahren 2003 und 2004 eine erhebliche Bedeutung erlangt haben (vgl. Tabelle 3.3 in Kapitel 3.4). Diese Fördertatbestände können aber vor dem Hintergrund der durchgeführten Expertengespräche und des Beraterworkshops zumindest ansatzweise beurteilt werden.

Finanzierung der geförderten Investitionen

Die **Investitionsvolumina** der **Großen Investitionen** liegen in Bayern/Baden-Württemberg durchschnittlich bei 296.000 Euro mit einer Spannweite von 80.000 Euro bis zu 525.000 Euro (Tabelle 3.5). Bei den **Kleinen Investitionen** erreichen die durchschnittlichen Volumina 67.000 Euro, wobei die niedrigste Investition lediglich 25.000 Euro und die höchste 150.000 Euro beträgt.

Abbildung 3.8: Geförderte Investitionen der befragten Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg



Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=36).

Die geförderten Investitionen werden zum großen Teil mit Fremdkapital und der Förder-summe finanziert. Der Eigenkapitalanteil an der Finanzierung macht weniger als ein Drittel aus. Der bare Eigenkapitalanteil ist bei den Kleinen Investitionen mit durchschnittlich 29 % etwas höher als bei den Großen (27 %). Die Streuung der Einzelwerte ist relativ groß, sodass die Kleinen Investitionen mit bis zu fast 80 % (Maximumwert) aus barem Eigenkapital finanziert werden.

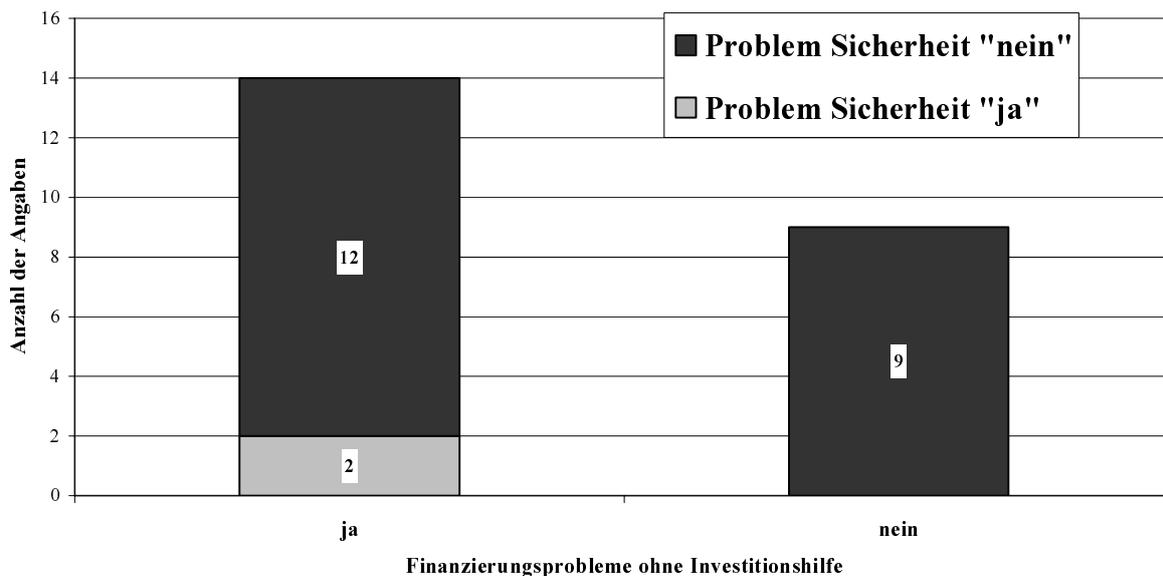
Tabelle 3.5: Finanzierung der geförderten Investitionen in den Betrieben

	Anzahl	Investitionsvolumen (1.000 Euro)			Eigenkapitalanteil, bar (%)		
		Durchschnitt	Min.	Max.	Durchschnitt	Min.	Max.
Große Investitionen	21	296	80	525	26,5	4,4	62,5
Kleine Investitionen	9	67	25	150	28,8	3,8	78,6

Quelle: Betriebsleiterbefragung (2005).

Zwar haben 58 % der Betriebsleiter mit Großen Investitionen in Bayern/Baden-Württemberg gesagt, sie hätten ohne Förderung Schwierigkeiten mit der Finanzierung gekriegt, aber nur zwei dieser Betriebsleiter (8 %) haben angegeben, dass Sicherheiten ein Problem gewesen wären (Abbildung 3.9).

Abbildung 3.9: Zusammenhang zwischen Finanzierungsproblemen und Sicherheiten in den Betrieben Bayerns/Baden-Württembergs



Quelle: Betriebsleiterbefragung (2005).

Es ist also davon auszugehen, dass das Problem in der Regel nicht im, von der konkreten Investition unabhängigen, prinzipiell fehlenden Zugang zum Kapitalmarkt bestand, sondern vielmehr in der in den Augen der Bank fehlenden Rentabilität der Investition oder aber in einem zu geringen Eigenkapitalanteil an der Finanzierung eben dieser. Das würde bedeuten, dass der Betrieb bisher nicht ausreichend Kapital für anstehende Neuinvestitionen erwirtschaftet hat.

Charakterisierung der nicht geförderten Betriebe

In Kapitel 3.4.2 wurde bereits angedeutet, dass die Gruppe der nicht geförderten Betriebe (gemäß Erhebungsdesign die, die in den vergangenen 10 Jahren keine Förderung erhalten haben), sich aus mehreren Untergruppen zusammensetzt. Die Auswertung dieser Betriebe verspricht vor allem Erkenntnisse im explorativen Sinne, also für die weitere Hypothesenbildung.

Von den zehn befragten Betrieben in Bayern/Baden-Württemberg haben drei angegeben, in den vergangenen 15 Jahren keine umfangreiche Investitionen getätigt zu haben. Als Gründe dafür werden genannt:

- ungeklärte Hofnachfolge,
- Arbeitskräftemangel,
- schlechte wirtschaftliche Bedingungen.

Von den sieben, die investiert haben, sind sechs in der Zeit vor fünfzehn bis zehn Jahren gefördert worden, fünf Betriebe haben in der Zwischenzeit zusätzlich nicht geförderte größere Investitionen durchgeführt. Als Gründe für die Nicht-Förderung werden genannt:

- Viel Eigenleistung,
- Kontrollen unerwünscht,
- Mehrfachnutzung des Investitionsobjektes,
- Sollte schnell gehen,
- Eigenkapitalfinanziert,
- Kein Kontakt zur Beratung, scheut sich, Anforderungen zu stellen.

Eine Förderung wäre also zum Teil prinzipiell möglich gewesen, die (strategischen und Transaktions-) Kosten der Förderung waren aus Sicht der investierenden Betriebsleiter aber zu hoch. Zwei der Betriebe, die zukünftig investieren wollen, werden auch dann keine Förderung in Anspruch nehmen.

Von den drei Betrieben, die in der Vergangenheit nicht größer investiert haben, planen alle zukünftige Investitionen, es handelt sich also nicht um auslaufende Betriebe. Da fast alle Betriebe, die überhaupt investiert haben, schon einmal eine größere Förderung erhalten haben, ist es problematisch, sie als nicht geförderte mit den anderen Betrieben zu vergleichen.

In der folgenden Tabelle 3.6 werden dennoch die betrieblichen Entwicklungen der verschiedenen Betriebsgruppen einmal gegenübergestellt. Es zeigt sich, dass auch die nicht geförderten Betriebe in den letzten 15 Jahren in nicht unerheblichem Maße gewachsen sind. Da dies aber zum Großen Teil nach einem frühen geförderten Stallneubau vor bis zu 15 Jahren geschehen ist, verbietet sich eine einfache Interpretation, da die Betriebe sich an einer anderen Stelle des langen Investitionszyklus in der Milchproduktion befinden. Die genauere Untersuchung und Klassifizierung von Betrieben an unterschiedlichen Stellen ihrer betrieblichen Entwicklung wird Aufgabe weiterer Untersuchungen sein.

Tabelle 3.6: Strukturveränderung der erhobenen geförderten und nicht geförderten Betriebe seit 1990 in Bayern/Baden-Württemberg

	Prozentuale Flächenänderung			Prozentuale Quotenänderung		
	Durchschnitt	Min.	Max.	Durchschnitt	Min.	Max.
Große Investition	73	0	179	136	0	284
Kleine Investition	167	53	521	146	-100	588
Nicht geförderte	90	38	156	109	0	200

Quelle: Betriebsleiterbefragung (2005).

3.6.1 Einkommenswirksamkeit der Investitionsförderung

3.6.1.1 Konzeptionelle und methodische Vorüberlegungen

Bei der Ermittlung der Einkommenswirksamkeit der Förderung gibt es drei wesentliche methodische Herausforderungen:

1. Das Einkommen speist sich aus verschiedenen Quellen,
2. die Ermittlung eines betriebswirtschaftlich aussagefähigen Gewinns ist nicht unproblematisch und
3. die sich laufend ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben einen großen Einfluss auf die betriebliche Entwicklung und können den Effekt der Förderung überlagern.

Zu 1.: Diskussion des Einkommensbegriffs

Für die Beurteilung der Entwicklung landwirtschaftlicher Einkommen müssen aufgrund der vielfältigen Interdependenzen zwischen Betrieb und Haushalt eigentlich andere mögliche Einkommensquellen mit in die Betrachtung einbezogen werden. Bei den Betrieben in der Betriebsleiterbefragung handelt es sich zwar überwiegend um klassische Haupterwerbsbetriebe doch immerhin 20 % der Betriebe mit Großer Investition in Bayern/Baden-Württemberg hat außerdem ein außerlandwirtschaftliches Erwerbseinkommen im Haushalt. Andererseits spielte bei den Antworten zu Fragen nach der betrieblichen Strategie und bei Antworten auf die Frage nach den wichtigsten Wirkungen der geförderten Investitionen die Freisetzung von Arbeitskräften mit dem Ziel, die Arbeit außerbetrieblich einzusetzen, keine signifikante Rolle. Nach Kapitaleinkünften wurde aufgrund der bestehenden Abgrenzungsschwierigkeiten und zu erwartender geringer Antwortbereitschaft nicht systematisch gefragt. Folglich erscheint es sinnvoll – unter Berücksichtigung der damit

verbundenen Unschärfen – die Veränderung des Gewinns als Maßstab für die Bewertung des betriebswirtschaftlichen Erfolgs der geförderten Investitionen heranzuziehen.

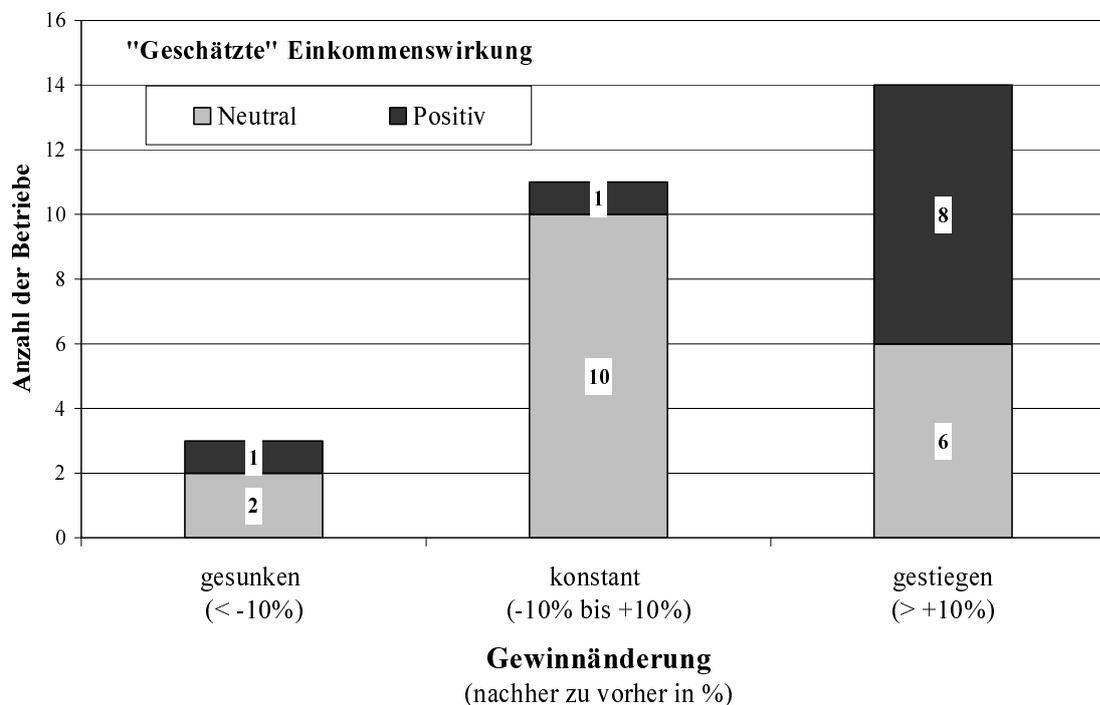
Zu 2.: Diskussion der Kennziffer „Gewinn“

Die Gewinnentwicklung wird ausschließlich auf Basis der Befragungsdaten ermittelt. Einer der Gründe liegt in der mangelnden Verfügbarkeit der Sekundärdaten (s. Kapitel 3.4.2). Außerdem war es ein Ziel der Betriebsleiterbefragung, Angaben zum Gewinn zu erhalten, die um Sondereinflüsse und steuerliche Abschreibungen korrigiert sind. Diese Erwartung hat sich aber nicht erfüllt, da die Betriebsleiter in vielen Fällen die eigenen Buchführungsergebnisse nicht interpretieren oder erläutern konnten. Es entstand im Laufe der Befragung der Eindruck, der auch durch Aussagen in den Beraterworkshops bestätigt wurde, dass ein großer Teil der Betriebsleiter sich in der Beurteilung der eigenen Situation fast ausschließlich an der Liquidität orientiert.

Auch das Ziel der Identifikation der durch die Investition ausgelösten relevanten Kostenveränderung im Zuge der persönlichen Befragung der Unternehmer ließ sich leider nicht verwirklichen, da es kaum Betriebe gab, die eine Betriebszweigsauswertung vorlegen konnten. Auch die Frage nach möglichen durch die Investition entstandenen Kostenersparnissen brachte keine auswertbaren Antworten.

Eine weitere Schwierigkeit in der Orientierung am Gewinn liegt darin, dass eine Gewinnänderung nicht unbedingt der einen geförderten und in die Untersuchung einbezogenen Investition zuzuschreiben ist, sondern durch Umwelteinflüsse (vgl. folgenden Punkt) oder andere betriebliche Aktivitäten hervorgerufen worden sein kann. Ein Indiz für die reale Bedeutung dieses Aspekts ist die Tatsache, dass auch in Betrieben mit real gestiegenen Gewinnen, diese zum Teil nicht als positive Einkommenswirkung der Investition zugeschrieben werden (Abbildung 3.10).

Abbildung 3.10: Gewinnänderung und Einkommenswirksamkeit der Investitionen in Bayern/Baden-Württemberg



Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=28).

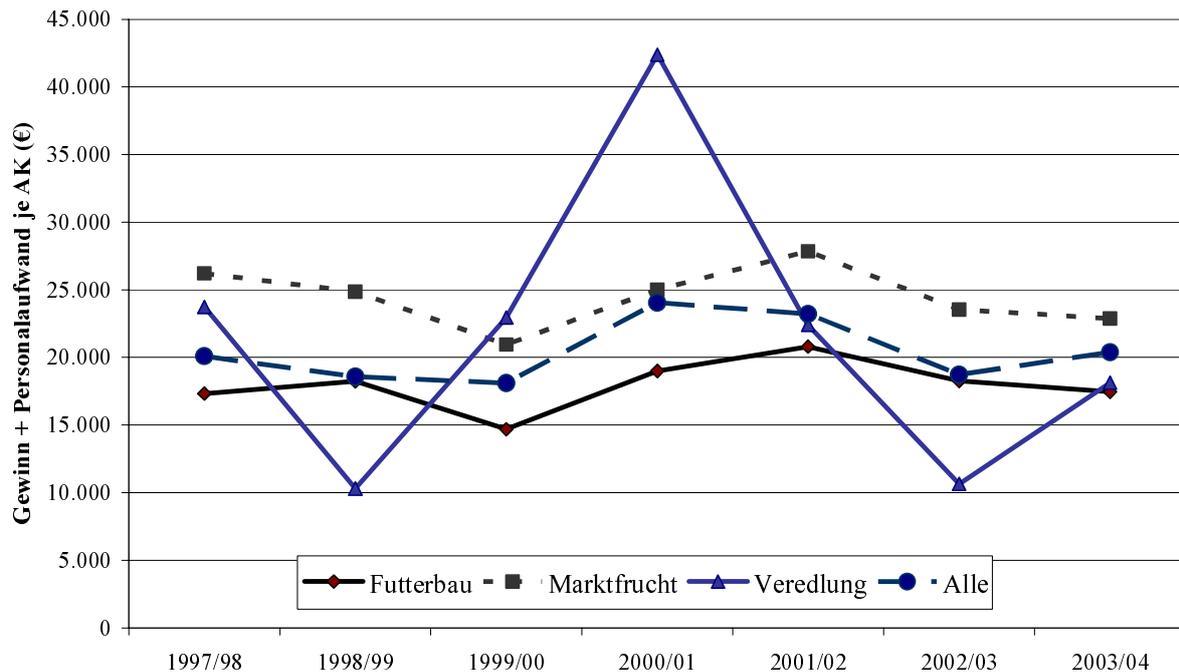
Dieses Problem wiegt schwerer in großen Betrieben mit hoher Investitionstätigkeit oder in Betrieben mit mehreren Betriebszweigen. Die gefühlte positive Einkommenswirkung der geförderten Großen Investition in dem Betrieb mit gesunkenen ausgewiesenen Gewinnen kann durch fehlerhafte Angaben oder das Problem der Buchführung unter steuerlichen Gesichtspunkten erklärt werden oder aber auch damit, dass die Verluste einer anderen Investition bzw. einem anderen Betriebszweig oder den Umwelteinflüssen zugeschrieben werden.

Zu 3.: Diskussion der Umwelteinflüsse

In der obigen Abbildung 3.10 wird deutlich, dass zwar 3 von 28 Betrieben sinkende Gewinne realisiert haben, aber keiner dieser Betriebe diesen Effekt der geförderten Investition zugeschrieben hat. Das dürfte daran liegen, dass die Gewinne stark durch die großen Preisschwankungen auf dem Milchmarkt im Betrachtungszeitraum, nämlich in den drei Jahren vor der Investition (1998 bis 2000) bis zum Befragungszeitpunkt 2005, beeinflusst sind. Die Gewinnentwicklung bei den befragten Betrieben müsste also eigentlich mit der Gewinnentwicklung anderer, nicht geförderter Betriebe verglichen werden.

Da eine solche Vergleichsgruppe nicht existiert (vgl. Kapitel 3.2), wird ein grober Vergleich mit dem allgemeinen Trend, wie er aus den Daten des Testbetriebsnetzes ersichtlich wird, durchgeführt (Abbildung 3.11).

Abbildung 3.11: Gewinnentwicklung identischer Haupterwerbsbetriebe in Baden-Württemberg im Testbetriebsnetz



Quelle: FAL, identische Testbetriebe; eigene Auswertung (n=598).

In den Daten des Testbetriebsnetzes zeigt sich, dass die Betriebe des Futterbaus, die fast ausschließlich aus Milchviehbetrieben bestehen, im Wirtschaftsjahr 2001/02 ein relatives Gewinnhoch hatten, dass aber seit dem die Gewinne beständig sinken. In Hessen verläuft die entsprechende Kurve fast vollständig identisch. Dieser negative Trend ist vor allem auf die sinkenden Milchauszahlungspreise zurückzuführen (vgl. Kapitel 3.8.1), allerdings kann auch die Trockenheit des Jahres 2003, die entsprechend hohe Kraftfutterkäufe nach sich gezogen hat hier eine Rolle spielen.

3.6.1.1.1 Zufriedenheit mit Gewinnen und struktureller Entwicklung

Angesichts dieser Komplexität der Ermittlung der Einkommenswirksamkeit einerseits und der Beschränkungen des Datenzugangs andererseits wird als Einstieg die generelle Zufriedenheit der Unternehmer mit der strukturellen Entwicklung ihrer Betriebe sowie der Gewinne dokumentiert.

Generell zeigen sich die meisten der befragten Betriebsleiter zufrieden mit der strukturellen Entwicklung ihrer Betriebe (ca. 80 %). Von den Betrieben mit einer Großen Investition geben 83 % und bei denen mit einer Kleinen Investition 92 % an, dass sie mit ihrer betrieblichen Entwicklung zufrieden sind. Bei der Gruppe der nicht geförderten Betriebe liegt der Anteil der „Zufriedenen“ dagegen nur bei 50 %. Unzufrieden mit der betrieblichen Entwicklung ist keiner der Betriebsleiter, die eine geförderte Investition durchgeführt haben.

Da die allgemeine betriebliche Entwicklung nicht zwangsläufig auch ein befriedigendes Einkommensniveau mit sich bringt, konnten die Betriebsleiter in ihren Antworten differenzieren. Dabei zeigt sich dass die befragten Betriebsleiter ihre jeweilige betriebliche Einkommenssituation deutlich ungünstiger beurteilen als die allgemeine betriebliche Entwicklung (Tabelle 3.7). Gleichwohl sind zwei Drittel der Befragten mit Förderung zufrieden mit ihrem Einkommen.

Tabelle 3.7: Einkommenszufriedenheit der befragten Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg (Anzahl der Antworten)

	"zufrieden"	"geht so"	"unzufrieden"	Alle
Große Investition	11	2	5	18
Kleine Investition	8	2	1	11
Nicht gefördert	2	2	2	6
Insgesamt	21	6	8	35

Quelle: Betriebsleiterbefragung (2005).

Um einen quantitativen Eindruck von den aus der Sicht der Unternehmer erforderlichen Gewinnen zu bekommen, wurden diese gefragt, wie hoch ihr Gewinn aktuell liegt und wie hoch der Gewinn sein müsste, damit eine angemessene Entlohnung aller eingesetzten Faktoren sowie eine entsprechende Eigenkapitalbildung möglich ist. Die Antworten sind mit großer Vorsicht zu interpretieren, weil die Fragestellung zu politischen Botschaften und strategischem Antworten einlädt.

Trotz der überwiegend positiven Einschätzung der betrieblichen und einkommensbezogenen Entwicklung durch die befragten Betriebsleiter erwirtschaften viele der geförderten Betriebe aus Sicht der Betriebsleiter keinen so definierten „ausreichenden“ Gewinn. Im Durchschnitt aller Betriebe liegt der aktuelle Gewinn in Bayern/Baden-Württemberg nur bei 80 % des Soll-Wertes, bei einer sehr großen Streuung dieser „Gewinnlücke“ (Tabelle 3.8). An der geringen Fallzahl (n=29) dieser Darstellung kann man ablesen, dass diese Daten sehr vorsichtig interpretiert werden müssen.

Tabelle 3.8: Zusammenhang zwischen Einkommenszufriedenheit und tatsächlicher Gewinneinschätzung der befragten Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg

Einkommens- zufriedenheit	Anzahl	Deckungsgrad Soll-Gewinn in %		
		Durchschnitt	Min.	Max.
zufrieden	17	88	0	138
geht so	6	71	25	100
unzufrieden	6	70	46	90
Insgesamt	29	80	0	138

Quelle: Betriebsleiterbefragung (2005).

Die Einkommenszufriedenheit, nach der neben der strukturellen Zufriedenheit auch gefragt wurde, wird in Tabelle 3.8 genutzt, um die Angaben zur Diskrepanz zwischen realem und benötigtem Gewinn zu validieren⁷. In der Durchschnittsbetrachtung ergibt sich tatsächlich der erwartete Zusammenhang: Mit abnehmender Einkommenszufriedenheit nimmt die Gewinnlücke zu. Außerdem sind mit 17 Betrieben 60 % der Betriebe mit ihrer Einkommenssituation zufrieden, was bei einem aktuell realisierten Soll-Gewinn von 88 % in dieser Gruppe auch plausibel erscheint.

Es gibt allerdings auch Befunde, die Fragen aufwerfen: Wieso ist ein Betrieb zufrieden, der überhaupt keinen Gewinn erwirtschaftet? Und warum ist ein Betrieb, der genau das erwirtschaftet, was er nach eigenen Angaben benötigt, nicht zufrieden? Hier zeigt sich, dass weitergehende, i. d. R. eher als Fallstudien angelegte Untersuchungen erforderlich sind, um zu einem besseren Verständnis der Investitionstätigkeit landwirtschaftlicher Unternehmer und Haushalte zu kommen. Gerade diese Verknüpfung zwischen Unternehmung und Haushalt ist aufgrund der Möglichkeit von Konsum auf Kosten von Investitionen eine der möglichen Ursachen für die – zumindest auf den ersten Blick – wenig plausiblen Befunde.

3.6.1.1.2 Gewinnentwicklung der Betriebe mit großer Investition

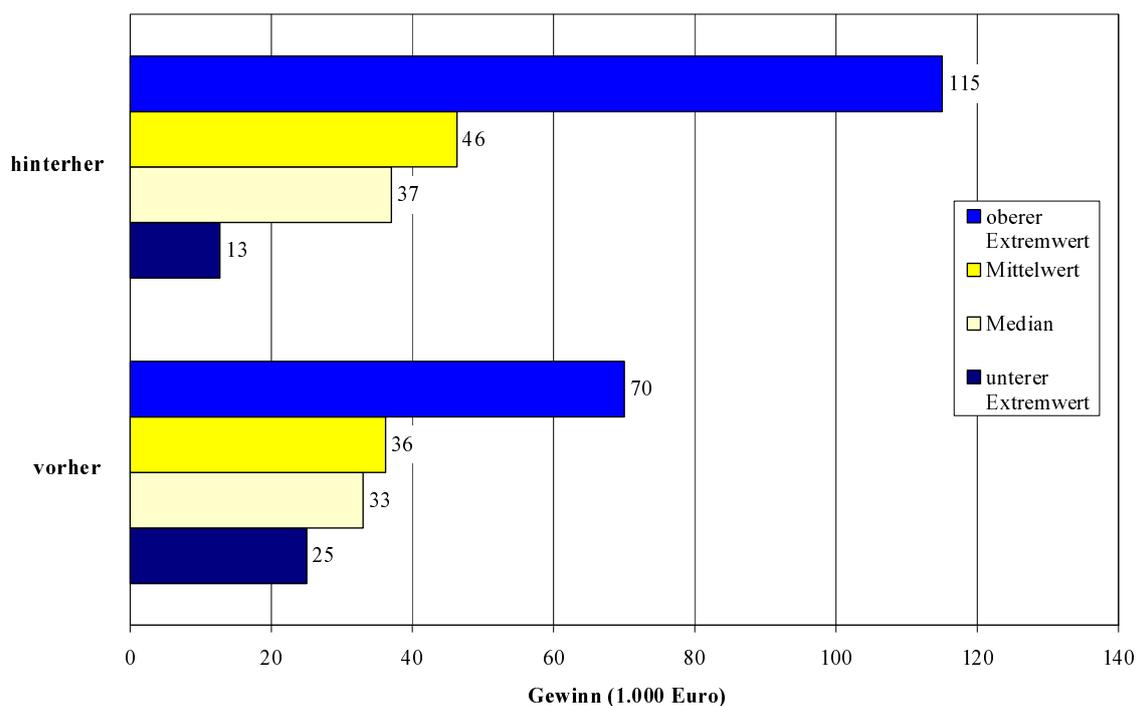
Die durchschnittlichen Gewinne der in die Betriebsleiterbefragung in Bayern/Baden-Württemberg einbezogenen Betriebe, von denen verwertbare Angaben vorlagen, sind im Betrachtungszeitraum, also der Periode 1998 bis 2000 vor der Investition bis 2003/04 nach der Investition, spürbar von 37.000 Euro auf 45.800 Euro um 24 % gestiegen (Ab-

⁷ Dies ist deshalb sinnvoll, weil nach beiden Aspekten in gänzlich unterschiedlichem Zusammenhang gefragt wurde.

bildung 3.12). Im Vergleich zu den Betrieben des Testbetriebsnetzes haben sie sich damit nach der Investition gegen den Trend sinkender Gewinne entwickelt.

Bei einer etwas differenzierteren Betrachtung fällt auf, dass innerhalb der Investitionsperiode die Heterogenität der betrieblichen Gewinne der befragten Betriebe gewachsen ist (Abbildung 3.12). Während der durchschnittliche Gewinn gestiegen ist, ist der Median, der die Grenze markiert, unter- und oberhalb derer genau jeweils die Hälfte der Betriebe wirtschaftet, gleich geblieben. Auch die Diskrepanz zwischen den Extremwerten ist größer geworden. Das Muster kann als Bestätigung der bekannten These gewertet werden, dass die Management-Fähigkeiten einen erheblichen Einfluss auf den Betriebserfolg haben und deshalb besonders die sowieso schon stärkeren Betriebe von der geförderten Investition profitieren.

Abbildung 3.12: Gewinne der befragten Betriebe vor und nach der Investition in Bayern/Baden-Württemberg



Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=28).

Andererseits kann die wachsende Diskrepanz auch so interpretiert werden, dass Betriebe, die strukturell bereits günstig positioniert waren, die Investition am ehesten direkt in eine Gewinnsteigerung umsetzen können, während die Betriebe, die bereits zuvor niedrigere

Gewinne realisiert hatten, sich zunächst auf Kosten der Gewinne strukturell verbessern⁸. Zwischen der Gewinnentwicklung und der Investitionstätigkeit in den letzten 15 Jahren besteht kein klarer Zusammenhang. In der Befragung wurde aber auch nach der qualitativen Einschätzung der Einkommensentwicklung durch die Investition gefragt (verbessert, verschlechtert oder gleich). Zwischen dieser „gefühlten Einkommensentwicklung“, die der Investitionswirkung zugeschrieben wird und sich tatsächlich vermutlich an der Liquidität orientiert, und der Intensität der Investitionstätigkeit in den letzten 15 Jahren besteht über alle Befragungsregionen hinweg eine klare Korrelation⁹ (Abbildung 3.13). Betriebe, die in der Vergangenheit kontinuierlich investiert haben, gaben fast immer die Einschätzung ab, mit der letzten geförderten Investition sei ihr Einkommen gestiegen. Es ist zu vermuten, dass die Diskrepanz zwischen „gefühlter Einkommensentwicklung“ und ausgewiesenen Gewinnen auch steuerliche Gründe hat.

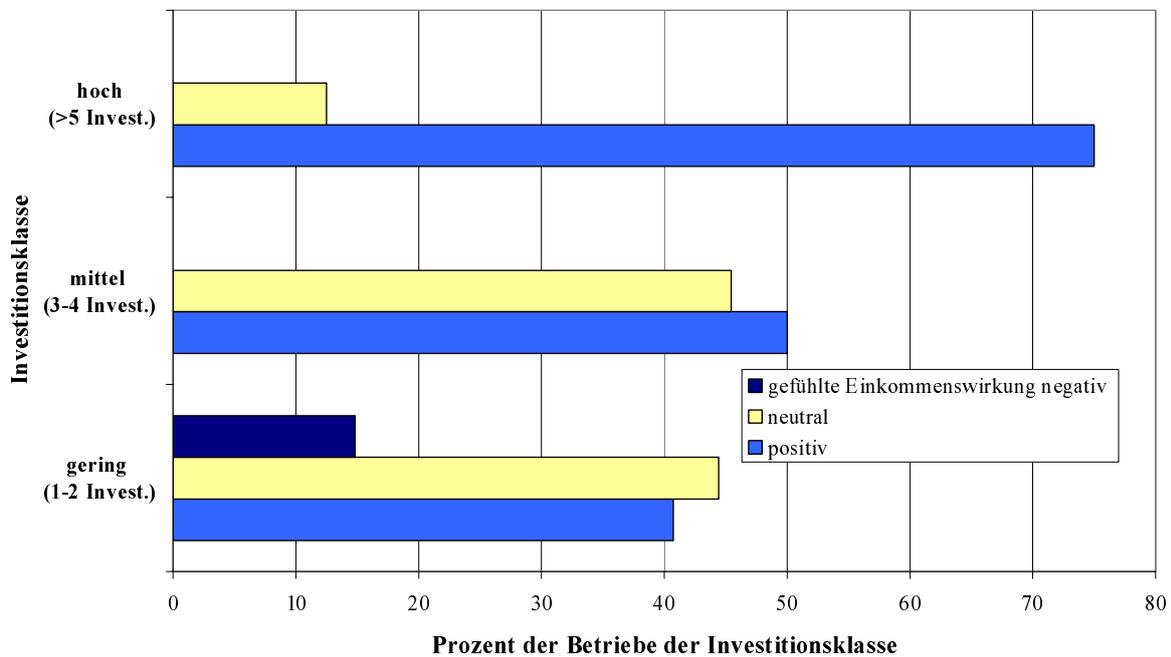
Den Eindruck, ihr Einkommen sei gesunken, haben auf der anderen Seite ausschließlich Betriebe, die in der Vergangenheit kaum investiert haben. Es ist plausibel anzunehmen, dass diese Betriebe vor der Investition in Ställen gewirtschaftet haben, die bereits abgeschrieben waren. Aus der Stallnutzung ergaben sich also vor der Investition keine Kosten. Da in Bayern/Baden-Württemberg für die geförderte große Investition im Durchschnitt nur 27 % Eigenkapital eingesetzt wurde, ergeben sich nach der Investition durch den zu leistenden Kapitaleinsatz im Vergleich zu früher höhere Ausgaben; das Einkommen sinkt folglich *ceteris paribus*¹⁰. Diese Zusammenhänge sind auch in den Beraterworkshops bestätigt worden.

⁸ Welcher Interpretation man folgt, hat Implikationen für die Schlussfolgerungen in Bezug auf die Förderung. Die erste (Managementfähigkeiten) legt nahe, in erster Linie sowieso schon gut positionierte Betriebe zu fördern. Die zweite lässt diese Entscheidung offen: es hängt ab vom Förderziel, ob man noch Betrieben über die strukturelle (Wachstums-)schwelle helfen will oder vielmehr in erster Linie bereits wettbewerbsfähige Betriebe fördert (vgl. Kapitel 3.7).

⁹ Die Auswertung über alle Regionen hinweg wurde aufgrund der hohen Klassenzahl gewählt: das wäre sonst zu gering gewesen für eine solche Darstellung.

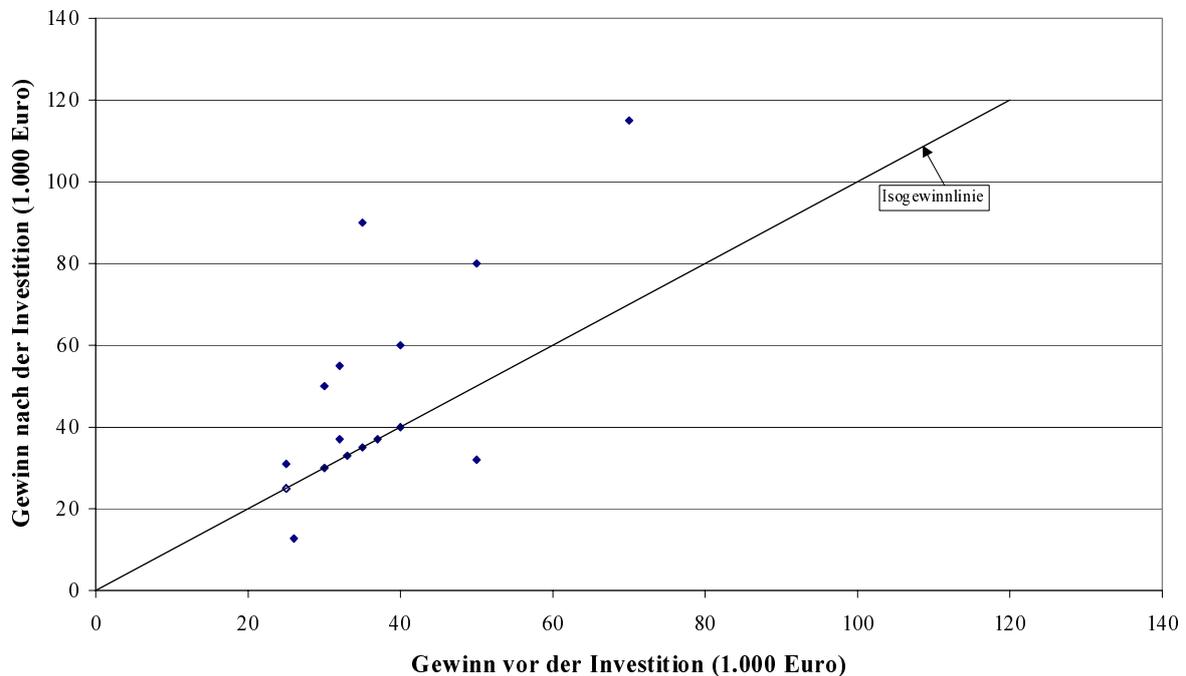
¹⁰ Aus betriebswirtschaftlicher Sicht bedeutet diese Situation, dass die Stallbauten zu schnell abgeschrieben worden sind, die Kosten der Nutzung wurden also nicht angemessen über die Zeit verteilt. Wird diese Praxis so fortgeführt, so werden die Nutzungskosten in einem wiederkehrenden Zyklus nach jeder Investition irgendwann auf null fallen, was *ceteris paribus* bedeutet, dass die Gewinne in der letzten Stallnutzungsphase anwachsen.

Abbildung 3.13: Investitionstätigkeit seit 1990 und „gefühlte“ Einkommenswirkung der Investition



Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=106, davon 45 o. Ang.).

Derartige Betriebe können also vor der Investition eine positive Gewinnentwicklung und eine positive Eigenkapitalbildung gehabt haben. Ihre langfristige Entwicklungsfähigkeit kann aber gleichwohl fraglich sein, wenn sie nach der geförderten Investition mittel- und langfristig einen geringeren Gewinn und folglich eine rückläufige Eigenkapitalbildung aufweisen. Folglich muss bei der Bewertung der Eigenkapitalbildung zusätzlich die Investitionstätigkeit in den letzten Jahren berücksichtigt werden. Die Abbildung 3.14 zeigt sehr deutlich, dass nur wenige Betriebe mit Großer Investition von denen, die Angaben gemacht haben, sinkende Gewinne verzeichneten.

Abbildung 3.14: Gewinne vor und nach der Investition in Bayern/Baden-Württemberg

Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=17).

Insgesamt ist also festzuhalten, dass die geförderten Unternehmen in Bayern/Baden-Württemberg in ihrer Mehrzahl eine positive Gewinnentwicklung und eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit erzielt haben und die geförderten Investitionen überwiegend erfolgreich sind. Ob und in wie weit dieser Erfolg der Förderung zuzuschreiben ist, kann damit noch nicht beurteilt werden. Diese Bewertung kann erst anhand einer Diskussion der Nettoeffekte, wie sie in Kapitel 3.7 erfolgt, vorgenommen werden.

Zusammenfassung

Die geförderten Großen Investitionen hatten in der Mehrzahl der Fälle einen positiven oder – zu Zeiten sinkender Milchpreise – zumindest stabilisierenden Einfluss auf die Gewinnentwicklung. Falsche Abschreibungsfristen und damit ein vor der Förderung als zu hoch ausgewiesener Gewinn, begründen zumindest bei einem Teil der Betriebe die sinkenden Gewinne nach der Investition. Auf der anderen Seite bestätigen gerade die Betriebe eine gute Einkommenswirksamkeit der Investition, die in der Vergangenheit viel investiert haben. Weder ist also ein relativ hoher Gewinn, und damit auch eine positive Eigenkapitalbildung, in jedem Fall ein Zeichen für Entwicklungsfähigkeit, noch beweist ein sinkender Gewinn nach der Investition alleine deren Misserfolg. Diese Überlegungen und die im Zuge der Förderung wachsende Gewinndiskrepanz zwischen den Betrieben zeigt, dass die Selektion der förderwürdigen Betriebe sehr schwierig ist und auch die Beurteilung des Fördererfolges (insbesondere des Nettoeffektes) einer genaueren Untersuchung

bedarf. Dies bestätigt eine frühere Untersuchung von Forstner et al. (1998) und Forstner (2000), in der in einer überschaubaren Zahl von geförderten Unternehmen die Einkommens- und Eigenkapitalentwicklung anhand vielfältiger Korrekturrechnungen auf der Basis von detaillierten einzelbetrieblichen Beraterinformation analysiert wurde; im Ergebnis dieser Untersuchung kamen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die erforderlichen Korrekturkalkulationen das Bewertungsergebnis entscheidend beeinflussen (können).

3.6.2 Rationeller Einsatz von Produktionsfaktoren

Als Instrument zur Steigerung des Einkommens dient vorrangig die Verbesserung der Produktivität. Die dafür eigentlich relevante betriebswirtschaftliche Erfolgskennzahl ist die Relation zwischen Produktionskosten und Erlösen im entsprechenden Betriebszweig. Da diese Kennzahlen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht verfügbar waren (vgl. Kapitel 3.6.1 zur Nutzung Controlling-Instrumente), wird im Folgenden auf die Entwicklung der physischen Produktivität, namentlich die **Milchproduktion pro AK** Bezug genommen¹¹. Bei der Berechnung dieser Produktivität wird in Ermangelung von spezifischeren Daten die abgelieferte Milch durch alle AK geteilt, also auch jene, die gar nicht in der Milchproduktion tätig sind. Dieser Vorbehalt ist aber für die in der Regel stark spezialisierten Milchviehbetriebe in Bayern/Baden-Württemberg nicht von großer Bedeutung.

Insgesamt ist der Anstieg der Produktivität im Zuge der Großen Investitionen in den untersuchten geförderten Unternehmen beachtlich: Im Durchschnitt aller Betriebe der Befragungsregion beträgt der Anstieg 59 % oder 82 t Milch je AK; das absolute Niveau beträgt gegenwärtig 242 t je AK.

Der **Gesamteffekt der Produktivitätssteigerung** setzt sich grundsätzlich aus folgenden Teileffekten zusammen:

1. In der Mehrzahl der analysierten Unternehmen steigt die **Milchleistung** infolge der Investition an. Ursache dafür sind die besseren Haltungs- und Fütterungsbedingungen der Kühe (Stichwort: TMR-Fütterung und Stallklima/Stallplätze). Die Milchleistung nach der Investition beträgt durchschnittlich 7.513 kg/Kuh/Jahr, dies ist gegenüber der

¹¹ Die Steigerung der Arbeitsproduktivität kann natürlich nur solange als Erfolgsindikator verwendet werden, wie der Betrieb hier noch nicht im langfristigen Optimum wirtschaftet, die Grenzkosten der Arbeit also höher sind als die Grenzkosten anderer knapper Faktoren, namentlich des Kapitals. Von dieser Situation wird hier ausgegangen, es wird also in der physischen Produktivitätsbetrachtung vorab unterstellt, dass durch Technisierung sowie Wachstum und Realisierung positiver Skaleneffekte eine höhere ökonomische Produktivität erreicht werden kann.

Situation vorher ein Anstieg um 8 %.

Betrachtet man die Tabelle 3.9, in der die Vierergruppe mit der stärksten Produktivitätssteigerung der mit der geringsten Produktivitätssteigerung gegenübergestellt wird, so zeigt sich, dass diese letzte Gruppe nur eine um 75 % geringere Milchleistungssteigerung realisieren konnte.

2. In den investierenden Unternehmen erfolgte außerdem eine **Ausweitung der Kapazitäten**. Die Zahl der Kuhplätze stieg im Schnitt um 38 %¹², es gab kaum Investitionen ohne Kapazitätserweiterung. Die Tabelle 3.9 zeigt, dass die Betriebe mit der höchsten Produktivitätssteigerung gemessen an der Kuhzahl auch absolut die größeren Betriebe sind.
3. Milchleistungssteigerung und Kapazitätssteigerungen führen zu einer durchschnittlich um 52 % oder 154 t **erhöhten Milchproduktion pro Unternehmen**. Das Ausmaß der Produktivitätssteigerung ist aber zwischen den Betrieben sehr unterschiedlich: die drei Betriebe mit der höchsten Steigerung erreichen im Gruppenschnitt einen Anstieg von 149 % oder 185 t Milch/AK, die drei Betriebe mit der niedrigsten Produktivitätssteigerung nur einen Anstieg von 10 % bzw. 13 t Milch/AK (Tabelle 3.9).
4. In Bayern/Baden-Württemberg resultiert die **steigende Milchproduktion** zu etwa 24 % aus einer **steigenden Milchleistung** pro Kuh, d. h. die Betriebe sind v. a. über eine Ausweitung der Kapazitäten gewachsen. Da dies ein planbarer Faktor ist, scheinen andere Investitionsziele, wie zum Beispiel die Verbesserung der arbeitswirtschaftlichen Situation, die Ursache für geringere Produktivitätssteigerungen zu sein und die großen Unterschiede zwischen den verglichenen Gruppen in Tabelle 3.9 teilweise erklären.
5. Die Investitionen führen schließlich auch zu einer **Einsparung von Arbeitszeit**, indem z. B. die Fütterung oder die Entmistung weiter mechanisiert wird oder das Melken in (größeren) Melkständen erfolgt. Im Schnitt aller untersuchten Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg beträgt diese Einsparung nach Betriebsleiterausgabe 0,06 AK. Dies ist aber vor dem Hintergrund der gleichzeitig erfolgten starken Kapazitätserweiterungen zu sehen. Hinzu kommt das Problem der schwierigen Bemessung der Arbeitszeiten in klassischen Familienbetrieben. Die Tabelle 3.9 zeigt außerdem, dass die Betriebe mit starker Produktivitätssteigerung, im Gegensatz zu den anderen Betrieben, im Zuge der Investition im Schnitt 0,53 AK einsparten.

¹²

Dieser hohe Anstieg ist nur möglich, wenn bereits vor der Investition Quote für die zukünftige Nutzung hinzuerworben wird und/oder die Überbelegung des Stalls vor der Investition in die Kapazitätserweiterung mit eingerechnet wird. In jedem Fall ist eine so starke Kapazitätserweiterung mit der Förderung nur unter Hinnahme betriebswirtschaftlicher Zusatzkosten möglich.

Tabelle 3.9: Vergleich der anhand der erzielten Produktivitätssteigerung gebildeten Gruppen geförderter Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg

	Einheit	Produktivitätssteigerung (t Milch/AK)		
		stark n=4	Mittelwert n=24	gering n=4
Produktivitätssteigerung	t Milch/AK	185	82	13
Produktivitätssteigerung	%	149	59	10
Milch pro AK (nach Inv.)	t Milch/AK	325	242	200
Zahl der Kühe (nach Inv.)	Kuhzahl	75	63	50
Milchleistung (aktuell)	kg/Kuh	7.750	7.513	6.638
Anstieg Milchleistung	kg/Kuh	1.250	517	375
Einsparung AK	AK	0,53	0,06	0,05
Anstieg Milchproduktion	t/Jahr	284	154	18
Investitionsvolumen	Euro	275.750	177.583	89.250
Gewinn (aktuell)	Euro	57.000	45.789	32.333
Gewinn-Veränderung	Euro	25.000	10.162	6.000

Quelle: Betriebsleiterbefragung (2005).

Zusammenfassung und Fazit

1. In der süddeutschen Untersuchungsregion sind die Einsparung von Arbeitskräften bei gleichzeitiger deutlicher Steigerung der Produktion die Ursachen für hohe **Produktivitätssteigerung**. Damit einher ging aber auch eine deutliche Steigerung der Milchleistung.
2. Die Befragung gibt Hinweise darauf, dass die Betriebe, die die **stärksten Produktivitätssteigerungen** realisieren können, – zumindest gemessen an produktionstechnischen Erfolgsparametern – auch die erfolgreicherer Betriebe insgesamt sind: Sie weisen eine um ca. 60 % höhere Produktivität (t Milch/AK) auf, sie realisieren im Zuge der Investition einen stärkeren Produktivitätsanstieg und sie erzielen ein deutlich höheres Leistungsniveau je Kuh im Vergleich zu der Gruppe mit den geringsten Produktivitätssteigerungen. Auf der anderen Seite ist aber das Investitionsvolumen in der ersten Gruppe deutlich höher, und dennoch ist die Gewinnwirksamkeit ebenfalls besser.
3. Die Unterschiede sprechen dafür, dass hier eine Gruppe dynamischer Wachstumsbetriebe mit einer Gruppe konservativer Kleinbetriebe verglichen wird. Nur unter Vor-

gabe genauer strukturpolitischer Ziele kann entschieden werden, welche dieser Betriebstypen prioritär zu fördern sind, in jedem Fall sollte eine Fokussierung angestrebt werden.

4. Die Frage, ob und inwiefern die erzielten **Produktivitätssteigerungen** betriebswirtschaftlich **rentabel** erreicht wurden, muss zunächst offen bleiben. Der Zusammenhang zwischen angegebener Gewinnentwicklung und Produktivitätssteigerung in der Befragung ist recht lose¹³. Andererseits sind bei den obigen Vergleichsgruppen klar die mit der hohen Produktivitätssteigerung auch die, die ihren Gewinn überdurchschnittlich stark steigern konnten.
5. Die Begrenzung der Förderung **betrieblichen Wachstums** vor allem aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben muss angesichts der zentralen Bedeutung des Wachstums für die Realisierung von Rationalisierungsreserven im Hinblick auf das Produktivitätsziel als absolut kontraproduktiv angesehen werden. Dies gilt umso mehr, als 25 % der Betriebe mit Großer Investition gesagt haben, sie hätten ohne diese Restriktion größer gebaut und die Hälfte, ihr alter Stall sei vor der Investition überbelegt gewesen¹⁴.

3.6.3 Diversifizierung und Verlagerung der Produktion

a) Diversifizierung

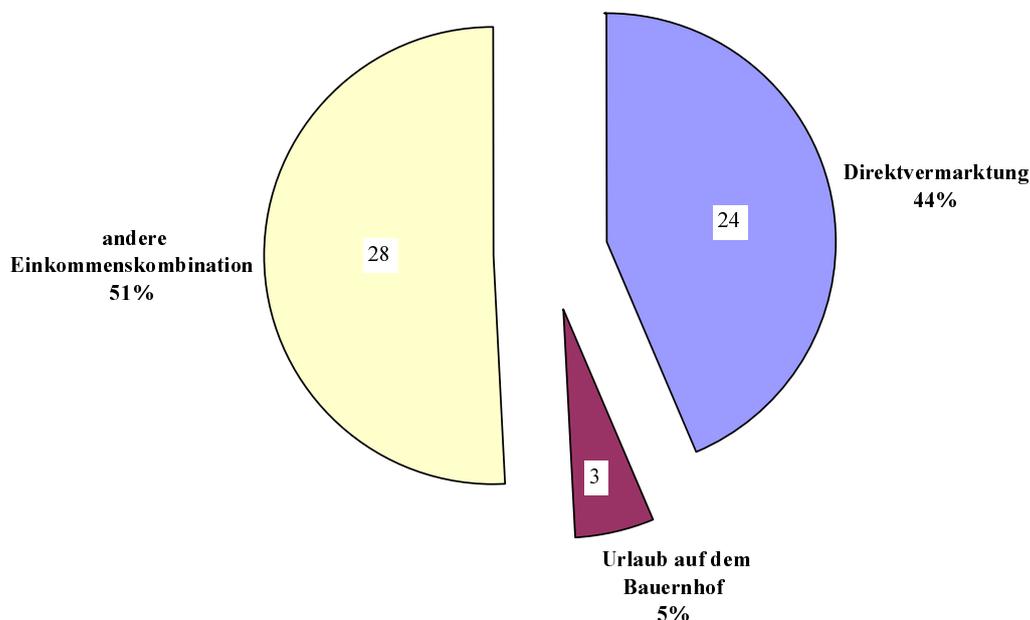
Die Diversifizierung der Einkommensquellen durch landwirtschaftsverwandte oder -fremde Tätigkeiten hat bei der AFP-Förderung in Hessen nur eine untergeordnete Bedeutung. Der Anteil der förderfähigen Investitionsvolumina im AFP schwankt zwischen 0,4 und 9,8 % in den einzelnen Jahren von 2000 bis 2004, wenn man die GAK-Daten zugrunde legt (vgl. Tab. 3.3 in Kapitel 3.4). Insgesamt wurden 73 Fälle gefördert (7 % aller Förderfälle). Jeweils etwa die Hälfte der geförderten Fälle entfällt dabei auf Direktvermarktung und andere Einkommenskombinationen (Abbildung 3.15). Immerhin ein Drittel der Diversifizierungsinvestitionen wird als Große Investition gefördert. Dieses hohe Investitionsvolumen geht nach Berateraussagen auf Investitionen in Reithallen besonders im Frankfurter Umland und Schankanlagen in Weinbaubetrieben zurück (MB Anhang 3). Die Diversifizierungsinvestitionen zeigen also eine starke regionale Fokussierung auf Ballungsgebiete oder Regionen von touristischem Interesse (vgl. Abbildung 3.6). Im Zusam-

¹³ Der Korrelationskoeffizient zwischen der absoluten Produktivitätssteigerung und relativer Gewinnentwicklung beträgt über alle befragten Betriebe mit Großer Investition hinweg nur 0,32. Das heißt vereinfacht gesagt, nur 32 % der Gewinnentwicklung werden durch die Produktivitätssteigerung erklärt.

¹⁴ Da die Referenzmenge vor der Investition nachgewiesen werden muss und die erlaubte Stallgröße sich weitgehend am Status Quo bemisst, ist eine Überbelegung trotz der Produktivitätsverluste rational.

menhang mit Pferdeboxen gibt es in vielen Regionen inzwischen Probleme aufgrund eines Überangebotes.

Abbildung 3.15: Diversifizierungsinvestitionen in Hessen



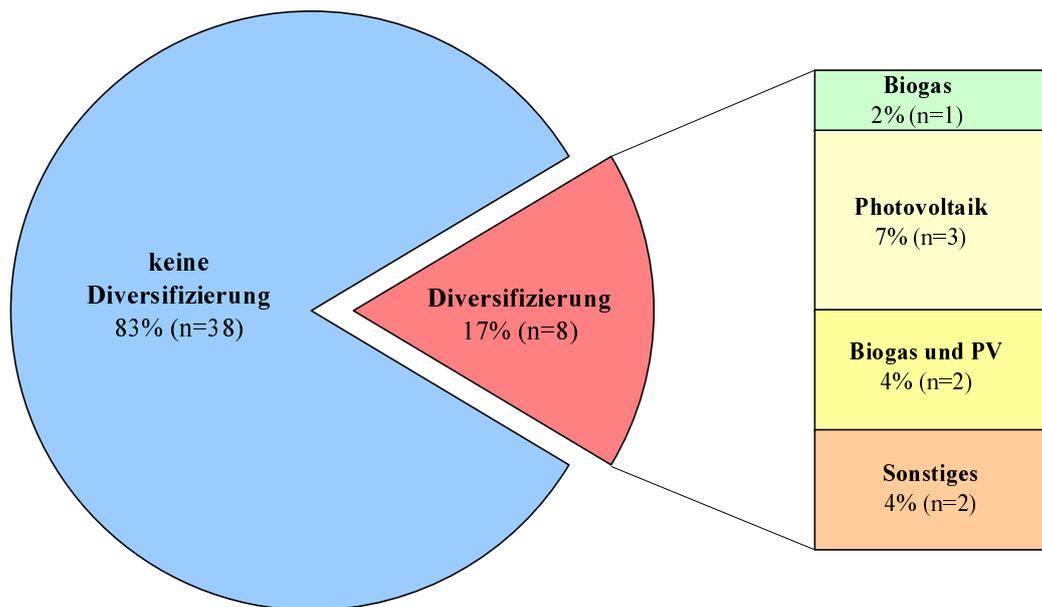
Quelle: BMVEL, GAK-Berichterstattung 2000 bis 2004.

Die Abgrenzung der Position „Diversifizierung“ in den GAK-Statistiken ist nicht ganz unproblematisch. Während Investitionen in regenerative Energien, die auch oft Zuordnungsprobleme bereiten, in Hessen keine große Rolle spielen, werden zum Beispiel reine Pferdeställe oft unter „Sonstigen Stallbauten“ erfasst. Bei Verlagerungen ganzer Weinbaubetriebe ist es andererseits fraglich, ob die Zuordnung in die Kategorie „Diversifizierung“ hier gerechtfertigt ist.

Die Betriebsleiterbefragung in Bayern/Baden-Württemberg berücksichtigt den Bereich Diversifizierung durch ihre thematische Schwerpunktsetzung im Milchbereich bei den Großen Investitionen nur unzureichend, da Diversifizierungsinvestitionen häufig auch mit umfangreichen baulichen Tätigkeiten verbunden sind und daher ebenfalls oft im Rahmen von Großen Investitionen gefördert werden. Hinzu kommt, dass die Befragungsregion weder touristisch besonders interessant ist, noch im Einzugsbereich großer Städte liegt. Nur ein befragter Betriebsleiter (von insgesamt 36 Geförderten) sieht nennenswerte positive Effekte der geförderten Investition im Bereich der Diversifizierung. Dabei handelt es sich um einen Landwirtschaftsbetrieb, der in die Gemüseproduktion mit Direktvermarktung als neues Standbein eingestiegen ist.

Die geringe Relevanz von „klassischen“ Diversifizierungsaktivitäten zeigt sich auch in den Antworten der Betriebsleiter auf die Frage nach den zukünftigen Plänen (Abbildung 3.16).

Abbildung 3.16: Künftige Diversifizierungspläne der befragten Betriebsleiter in Bayern und Baden-Württemberg



Quelle: Betriebsleiterbefragung (2005).

Zwar beabsichtigen acht der insgesamt 46 erhobenen Betriebe (einschließlich der 10 nicht geförderten) mehr oder weniger konkret, ihren Betrieb künftig zu diversifizieren, doch liegt der Schwerpunkt eindeutig im Bereich erneuerbarer Energien (Abbildung 3.16). Dies korrespondiert mit einer repräsentativen Umfrage des Marktforschungsinstitutes Produkt + Markt vom Dezember 2004, wonach jeder sechste Betrieb in den kommenden zwei bis drei Jahren eine Veränderung des Betriebsschwerpunktes plant und dabei häufig im Bereich erneuerbarer Energien (Agra-Europe 3/05).

b) Verlagerung der Produktion

Bereits die Halbzeitbewertung des AFP zeigte, dass die Verringerung von Überschussprodukten durch eine Produktionsverlagerung nicht das Ziel der Investitionsförderung ist. Vielmehr wird insbesondere im Bereich Milchproduktion angestrebt, die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Betriebe durch Aufstockung der Produktion zu unterstützen.

c) Fazit

Bislang spielt die Diversifizierung in der Investitionsförderung eine untergeordnete Rolle; lediglich regional (z. B. Großraum Frankfurt, Weinbauregionen) haben Investitionen zum Aufbau nicht landwirtschaftlicher oder landwirtschaftsnaher Standbeine eine größere Relevanz. Künftig erwägt jedoch ein gewisser Anteil der Betriebe Diversifizierungsinvestitionen, vor allem in Bereich erneuerbarer Energien.

3.6.4 Produktqualität

a) Qualitätseffekte bei den befragten Betrieben

Knapp die Hälfte der befragten Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg, die eine **Große Investition** im **Milchbereich** durchgeführt haben (n=24) gibt an, die Investition habe einen positiven Effekt auf die Produktqualität gehabt. Von diesen zehn Betrieben haben sich bei einem die Inhaltsstoffe verbessert. Bei neun Betrieben konnten die Zell- und Keimzahlen reduziert werden.

Bei **Kleinen Investitionen** (n=12) beträgt der Anteil der Betriebe mit positiven Qualitätseffekte ein Viertel. Von diesen drei Betrieben hat einer eine bessere Futterqualität erreicht und einer hat jetzt vitalere Kälber. Beides fällt nur bedingt unter verbesserte Produktqualität. Ein Betrieb hat im Zuge der Investition die Anforderungen für eine Teilnahme bei Neuland, einem Verband der für artgerechte Tierproduktion einsteht, erfüllen können.

Aus den Antworten wird deutlich, dass es in der Milchproduktion in den Jahren 2000/2001 zum Teil noch Potenzial zur Qualitätsverbesserung im Bereich der Keim- und Zellzahlen und eingeschränkt im Bereich der Inhaltsstoffe gab. In Hessen haben aber nach Berateraussagen inzwischen praktisch alle entwicklungsfähigen Betriebe auf Laufstallhaltung und moderne Melktechnik umgestellt (MB Anhang 2). Das Optimierungspotenzial im Bereich der Milchproduktion wird sich dadurch stark verringert haben.

b) Auswirkungen der Qualitätsverbesserung

Vor allem auch aufgrund der Teilnahme an QM-Programmen steigen die Anforderungen der Molkereien an die Qualität der abgelieferten Milch. Die Verbesserung der Milchqualität in den Betrieben bedeutet daher in der Regel auch eine Sicherung des Produktabsatzes. Ein Betrieb hat sich außerdem über die Vermarktung über Neuland einen gänzlich neuen Absatzweg erschlossen.

Allerdings können die befragten Betriebe nur im Ausnahmefall ihr Einkommen durch die Qualitätsverbesserung steigern. Von den insgesamt 18 Betrieben in Bayern/Baden-Württemberg, die angeben, sie hätten ihr Einkommen durch die Investition steigern kön-

nen, schreibt nur einer diesen Effekt höheren Auszahlungspreisen aufgrund verbesserter Inhaltsstoffe zu.

c) Schlussfolgerungen

Investitionen in ökonomisch effiziente Produktionsweisen in der **Milchproduktion** (Laufstall, Melkstand, Fütterungstechnik) ermöglichen den Betrieben die Einhaltung der bestehenden Qualitätsmindeststandards. Es handelt sich also um ein Kuppelprodukt. Die Einhaltung der Mindeststandards sichert den Milchabsatz.

Die Verwirklichung höherer Qualitätsstandards lohnt sich für die Produzenten nur, wenn von der abnehmenden Hand entsprechend höherpreisige Teilmärkte bedient werden können. Ob sich also z. B. ökologische Produktion, die reine Heufütterung für Käseproduktion oder die Erfüllung der Hygienestandards für Rohmilchprodukte lohnt, hängt von der Nachfrage nach besonderen Qualitätsprodukten und der sich daraus ergebenden Vermarktungsstruktur ab.

Wenn die Nachfrage nach Rohstoffen mit höherer Qualität nicht gegeben ist, stellt die punktuell wirksame Investitionsförderung nicht das richtige Anreizinstrument dar, weil für das Erreichen besonderer Qualität laufende Managementbemühungen gefragt sind. Eine entsprechende Nachfrage und funktionierende Vermarktungsstrukturen für die betroffenen Teilmärkte hingegen schaffen Marktanreize für die Produktion von Produkten hoher Qualität. Der richtige Ansatzpunkt für eine Förderung unter dem Qualitätsziel scheint also eher im Absatzbereich zu liegen.

3.6.5 Arbeitsplätze

Arbeitsplätze können geschaffen oder gesichert werden durch den Erhalt von Betrieben, die Neueinstellung von Beschäftigten in etablierten Betrieben oder durch die Erschließung neuer Märkte und das Entstehen völlig neuer Beschäftigungsbereiche.

Erhalt landwirtschaftlicher Betriebe

Über 40 % der befragten Betriebe mit einer Großen Investition in Bayern/Baden-Württemberg haben angegeben, dass sie ohne die Förderung keine Investition durchgeführt hätten (vgl. Abbildung 3.20, Kapitel 3.7.1). Für einen Großteil dieser Betriebe hätte das mittelfristig das Ausscheiden aus der Produktion bedeutet. Es existiert also ein positiver Bruttoarbeitsplatzeffekt der Förderung. Die folgenden Überlegungen machen aber deutlich, dass ein Nettoarbeitsplatzeffekt in der Milchproduktion höchstens durch einen Abstrich bei einem anderen Ziel der Förderung, nämlich der Maximierung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in ihrer Gesamtheit, erkauft werden kann.

Die erhobenen geförderten Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg hatten nach der Investition eine durchschnittliche Größe von etwa 65 Milchkühen. Nach den Buchführungsergebnissen der Testbetriebe Baden-Württembergs für 2003/2004 hatten die Betriebe mit über 80 Kühen mit einem Gewinn pro nicht entlohnter AK von 33.452 Euro aber im Schnitt ein besseres Ergebnis als die Betriebe der kleineren Größenklassen. Da die Betriebe mit den unvermehrten Faktoren Boden und Quote wirtschaften, bedeutet es, wenn durch die Förderung kleinere Betriebe in der Produktion gehalten werden, dass anderen das Hineinwachsen in effizientere Strukturen erschwert wird. Insgesamt gaben 45 % der befragten Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg an, dass sie weiterhin wachsen wollen. Wenn sie dieses Vorhaben verwirklichen, können sie das aber nur dann, wenn wieder andere Betriebe aus der Produktion ausscheiden. Langfristig ist also ein positiver Nettoarbeitsplatzeffekt in diesem Bereich nur durch staatliche Dauersubventionierung möglich.

Aus regionaler Sicht ist ein positiver Nettoeffekt nur dann zu erreichen, wenn auch die Förderung regional fokussiert wird und so die Wettbewerbsposition der Betriebe in den entsprechenden strukturschwachen Regionen gegenüber der in andern Regionen gestärkt wird.

Arbeitsverfassung und Neueinstellung von Arbeitskräften

Die Förderung hat in den erhobenen Betrieben in Bayern/Baden-Württemberg nicht zu einer Einstellung von mehr Fremdarbeitskräften geführt; die Betriebsleiter planen auch für die nächsten 10 Jahre im Schnitt keine Ausdehnung der Arbeitskapazitäten. Insofern reicht der Bruttoarbeitsplatzeffekt nicht über den Erhalt der sowieso schon vorhandenen Arbeitsplätze hinaus.

Hätten einige der befragten Betriebsleiter ohne Förderung ihren Betrieb auf der anderen Seite tatsächlich kurz- oder mittelfristig aufgeben müssen, so betrüge auch dann der negative Nettoarbeitsplatzeffekt nicht 100 %, da die um die frei werdenden Faktoren wachsenden Betriebe ihre Arbeitskapazitäten erweitern müssten. Aufgrund der höheren Arbeitsproduktivität der größeren Betriebe würde aber ein Nettoarbeitsplatzverlust eintreten. Da wachsende Familienbetriebe immer häufiger zusätzliche Fremd-Arbeitskräfte einstellen, verändert sich tendenziell die Struktur der Arbeitsverfassung. Tatsächlich wächst in den alten Bundesländern nur eine Gruppe von Arbeitskräften in der Landwirtschaft beständig an, und zwar die der ständigen und besonders der nichtständigen familienfremden Arbeitskräfte (Agrarbericht 2005, S. 85).

Neue Einkommensstandbeine

Zwar sind die Förderung des Strukturwandels und der Erhalt von Arbeitsplätzen zwei Ziele, die in weiten Bereichen in einer Konkurrenzbeziehung zueinander stehen, doch im Bereich der Einkommensdiversifizierung und der Nischenproduktion könnte theoretisch

der Markt in einigen Bereichen noch ausgeweitet werden und so zum Entstehen neuer Nettoarbeitsplätze beitragen. Da von den erhobenen Betrieben im Rahmen der Förderung keine Diversifizierung vorgenommen wurde (vgl. Kapitel 3.6.3), lässt sich anhand der Erhebungsdaten zu den Arbeitsplatzeffekten in diesem Bereich nichts sagen. Um hier zu einer Aussage über Nettoeffekte zu kommen, wäre zudem eine regionale Betrachtung nötig, um Verdrängungs- und Multiplikatoreffekte in die Analyse mit einzubeziehen. Insbesondere in strukturschwachen Gebieten mit großen Arbeitsmarktproblemen ist allerdings die Diversifizierung angesichts ihrer Konzentration auf bestimmte Regionen (vgl. Kapitel 3.6.3) keine reale Alternative für die meisten Betriebe.

Fazit

Zusätzliche Arbeitsplätze können bei einer Nettobetrachtung nur dann entstehen, wenn das Produktions-, Verarbeitungs- oder Dienstleistungsvolumen ausgedehnt werden kann und dies nicht zu Lasten anderer bereits bestehender Unternehmen geht. Da die Milchproduktion durch die Quote reglementiert ist und landwirtschaftliche Betriebe mit dem unvermehrten Faktor Boden wirtschaften, bedeutet die Ausdehnung des einen Betriebs gleichzeitig die Schrumpfung oder das Ausscheiden anderer Betriebe. Auch in den verschiedenen Diversifizierungsbereichen (v. a. Direktvermarktung, Urlaub auf dem Bauernhof) geht es teilweise um subventionierten Verdrängungswettbewerb. Nettoarbeitsplatzeffekte können somit nur dann sachgerecht erfasst werden, wenn auch die Effekte bei direkt oder indirekt betroffenen nicht geförderten Betrieben in die Analyse einbezogen werden. Generell kann jedoch gesagt werden, dass die Förderung des Kapitaleinsatzes zu einer Substitution des Arbeitseinsatzes führt, die zwar einzelwirtschaftlich Arbeitsplätze schaffen oder sichern kann, aber sektoral unter den gegenwärtigen Bedingungen zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führt.

3.6.6 Umweltschutz

Die Vermeidung oder Verringerung von Umweltbelastungen in Folge der Agrarproduktion ist eines der Ziele des AFP. Eine Reihe von umweltpolitischen Parametern wie z. B. der Nachweis ausreichender Güllelager-Kapazitäten wird durch die Förderbedingungen explizit zur Voraussetzung der Förderung. Im Fall der Maschinenförderung sind positive Umwelteffekte ebenfalls eine unmittelbare Voraussetzung für die Gewährung eines Zuschusses. Da Fälle von Maschinenförderung nicht in der Betriebsleiterbefragung in Bayern/Baden-Württemberg vorkamen, werden diese nur unter Kapitel 3.7 (Gesamtbetrachtung) im Unterabschnitt „Kleine Investitionen“ angesprochen. Angesichts der im Untersuchungskonzept gewählten Fokussierung (vgl. Kapitel 3.2) stehen die Umweltwirkungen der Agrarinvestitionsförderung nicht im Mittelpunkt der Untersuchung; die nachstehend dokumentierten Resultate geben folglich nur einen groben Überblick über die erzielten Wirkungen.

Ergebnisse und Analysen für Bayern/Baden-Württemberg

Etwa 10 % (n=4) der befragten geförderten Betriebsleiter (n=36) geben an, dass mit der geförderten Investition ein positiver Umwelteffekt verbunden ist. Die mit den geförderten Investitionen erzielten positiven Wirkungen resultieren fast ausschließlich aus der verlängerten Güllelagerung. Es sollte angemerkt werden, dass es sich bei den Angaben nicht um beobachtete, sondern um vermutete Umweltschutzwirkungen handelt. Eine Beurteilung der Netto-Umweltwirkung eines Stallneubaus ist auf der Basis der vorhandenen Daten nicht möglich.

Insbesondere wurde nicht explizit nach negativen Umweltwirkungen gefragt. Diese sind aber grundsätzlich – zumindest in begrenztem Umfang – zu erwarten, wenn z. B. eine zusätzliche Versiegelung von Flächen stattfindet. Von daher müssen vor einer abschließenden Bewertung der Umweltwirkungen der Investitionsförderung noch eingehendere, vertiefende Analysen über die ökologisch relevanten Implikationen angestellt werden.

Allein auf Basis der vorliegenden Befragungsdaten ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die positiven Umweltwirkungen der Förderung von Großen Investitionen im Milchviehsektor gemessen an der Zahl der relevanten Fälle eher sehr begrenzt sind.

Zusammenfassung und Fazit

Zu den Netto-Umweltwirkungen von Stallneubauten kann die vorliegende Untersuchung keine Aussagen treffen. Durch die Definition bestimmter Förderbedingungen, wie der GV-Grenze und der erhöhten Güllelagerkapazität kann diese Netto-Bilanz unter Umständen verbessert werden. Inwiefern diese Regelungen tatsächlich umweltbezogene Problembereiche tangieren und ihre Durchsetzung auch reale Auswirkungen zeigt¹⁵ kann durch die vorliegende Bewertung ebenfalls nicht beurteilt werden. Die hierzu notwendige fachspezifische Analyse sollte Bestandteil einer fundierten Ex-Ante-Analyse sein.

3.6.7 Arbeitsbedingungen

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf landwirtschaftlichen Betrieben ist traditionell eines der zentralen Ziele der Investitionsförderung. Insbesondere in den ohnehin arbeitsintensiven Milchviehbetrieben hat die Erleichterung der Arbeit häufig einen zentralen Stellenwert. Da aber von einer engen Korrelation zwischen Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen einerseits und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen ande-

¹⁵ Es wurde von Beratern und Experten immer wieder berichtet, dass die GV-Grenze als Förderbedingung zur Hinzupacht weit entfernter Flächen führt, die dann aufgrund der großen Entfernung zur Gülleausbringung nicht genutzt werden.

rerseits ausgegangen wurde, hat das Thema Arbeitsbedingungen in der Betriebsleiterbefragung nur eine relativ geringe Bedeutung erhalten. Die nachstehend skizzierten Wirkungen können folglich nur eine grobe Übersicht über den Stellenwert von verbesserten Arbeitsbedingungen im Spektrum der Förderungswirkungen vermitteln.

Ergebnisse und Analysen für Bayern/Baden-Württemberg

70 % (n=26) der in Bayern/Baden-Württemberg analysierten 36 geförderten Investitionsprojekte hat nach Einschätzung der befragten Betriebsleiter eine **Verbesserung der Arbeitsbedingungen** nach sich gezogen (vgl. Kapitel 3.7, Abbildung 3.18 Förderungswirkungen). Etwa 70 % der Verbesserung der Arbeitsbedingungen entstehen durch eine geringere körperliche Belastung der Arbeit.

Die Verringerung von körperlich schwerer Arbeit geschieht in der Regel durch die **Mechanisierung dieser Arbeiten** wie z. B. den Übergang von der Fütterung der Kühe per Hand zum Einsatz eines Futtermischwagens auf einem befahrbaren Futtertisch. Analoge Beispiele sind die Einführung der Schubstangen-Entmistung oder von Spaltenböden sowie der Übergang vom Melken in der Anbindehaltung zum Melkstand. An diesen Beispielen wird deutlich, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingung i. d. R. **einhergeht mit einer Rationalisierung**, weil die genannten Arbeiten in kürzerer Zeit erledigt werden. Rationalisierung ist aber wiederum ein originär betriebswirtschaftliches Ziel. Diese These wird auch durch die Betriebsleiterbefragung gestützt: Von denjenigen, die ihre Kapazitäten ausgedehnt haben, geben über 90 % an, dass sich infolge der Investition auch ihre Arbeitsbedingungen verbessert haben.

Zusammenfassung und Fazit

1. Die Arbeitsbedingungen konnten sowohl bei Großen als auch bei Kleinen Investitionen in **70 % der untersuchten Förderfälle** durch die geförderten Investitionen deutlich verbessert werden.
2. In erster Linie sind die Verbesserungen **Kuppelprodukte der Rationalisierung** (Stichwort: Mechanisierung) bzw. betriebswirtschaftlich ohnehin erstrebenswerte Optimierungen, die kein originäres Förderziel darstellen müssten.

3.6.8 Tierschutz

Die Realisierung von Tierschutzziele hat spätestens seit 2000 bei der Formulierung und Umsetzung der Agrarinvestitionsförderung an Bedeutung gewonnen. Deutlichster Ausdruck dieses Bedeutungszuwachses ist die Einführung der Anlage 2 der Rahmenverordnung, in der für die Einhaltung höherer als der gesetzlichen Tierschutzstandards eine Aufstockung der Förderung ausgelobt wird. Die Befragungsergebnisse werfen einzelne inte-

ressante Schlaglichter auf die mit der Förderung verbundenen Effekte in punkto Tierschutz.

Ergebnisse und Analysen für Bayern/Baden-Württemberg

Von den 32 geförderten Investitionen, bei denen überhaupt die Tierhaltung betroffen ist und folglich Verbesserungen im Tierschutz grundsätzlich möglich sind, geben 28 (ca. 90 %) Betriebsleiter an, dass die Investition einen Fortschritt in Sachen Tierschutz erbracht hat. Die Bereiche, in denen diese Fortschritte auftreten, sind

- verbesserter Status von Gelenken und Klauen,
- Verbesserung der Eutergesundheit sowie
- sinkende Remontierungsraten.

Die von den Betriebsleitern dokumentierten Wirkungen zeichnen sich dadurch aus, dass es sich ausnahmslos um zentrale wirtschaftliche Parameter der effizienten Milchproduktion handelt: Abgänge in Folge von Klauen-Krankheiten sowie von Eutererkrankungen sowie Remontierungsraten sind entscheidende Stellgrößen für die Senkung von Produktionskosten (Hemme et al., 2003). D. h. diese Fortschritte im Sinne des Tierschutzes sind zugleich auch wirtschaftliche Fortschritte; bei der betriebswirtschaftlichen Optimierung von Milchviehbetrieben fällt diese Verbesserung des Tierschutzes als Kuppelprodukt an.

Die sehr verbreiteten positiven Tierschutzwirkungen hängen auch damit zusammen, dass 75 % der analysierten Betriebe im Zuge der geförderten Investitionen eine Umstellung von der Anbindehaltung auf den Laufstall vorgenommen haben. Bekanntlich zeichnet sich der Laufstall gegenüber dem Anbindestall durch erhebliche arbeitswirtschaftliche Vorzüge aus und erlaubt deshalb eine deutliche Steigerung der Arbeitsproduktivität. Dass die Kühe in diesem Zusammenhang von mehr Bewegung, besseren Luft- und Lichtverhältnissen sowie größerem Liegekomfort profitieren, ist aus Sicht der Landwirte ein angenehmer und überdies wirtschaftlich positiver Nebeneffekt. Die Berater haben im Workshop in Hessen aber darauf hingewiesen, dass in Hessen eigentlich alle entwicklungsfähigen Betriebe diese Umstellung auf den Laufstall inzwischen vorgenommen haben (MB Anhang 3), so dass bei zukünftigen Investitionen geringere Tierschutzwirkungen zu erwarten sind, allerdings von einem höheren Niveau aus.

Nach Berateraussagen werden die Bedingungen der Anlage 2, die seit 2003 besteht, von investierenden Milchviehbetrieben in fast allen Fällen akzeptiert. Zusätzliche Kosten entstehen danach den Betrieben durch die Tierschutzanforderungen in der Milchproduktion in weiten Bereichen nicht in nennenswertem Umfang, es ist aber angesprochen worden, dass das geforderte Tier-Fressplatzverhältnis zu Mehrkosten führt. Dies kann insbesondere deshalb der Fall sein, weil es dazu führen kann, dass nur ein zweireihiger Stall statt eines mehrreihigen gebaut wird. Mit Blick auf die nicht untersuchten Entwicklungen in

Veredelungsbetrieben ist zu ergänzen, dass die Erfüllung der geforderten Tierschutzstandards der Förderung hier für die Betriebe mit sehr viel höheren Kosten verbunden ist, so dass eine Analyse vermutlich zu grundsätzlich anderen Einschätzungen käme.

Insgesamt kann aber davon ausgegangen werden, dass der überwiegende Teil der Verbesserungen des Tierschutzes nicht ursächlich der Investitionsförderung zugeschrieben werden kann, weil sie grundsätzlich auch erzielt worden wären, wenn die Betriebe ohne Förderung investiert hätten. Nur in den Fällen, in denen ohne Förderung keine vergleichbare Investition stattgefunden hätte, wären diese Verbesserungen nicht erreicht worden.

Zusammenfassung und Fazit

1. In der **deutlichen Mehrzahl** der Fälle findet im Zuge der geförderten Investitionen eine **Verbesserung des Tierschutzniveaus** statt. Im Vordergrund steht dabei die verbesserte Bewegungsmöglichkeit der Kühe sowie der sonstige Kuhkomfort (Liegebereich, etc.). Wie diese Verbesserungen aus der Sicht des Tierschutzes zu bewerten sind, muss an dieser Stelle offen bleiben.
2. Angesichts des positiven ökonomischen Werts, dieser Verbesserungen für die landwirtschaftlichen Unternehmer, muss von einem **Kuppelprodukt** einer ohnehin stattfindenden Modernisierung gesprochen werden. Folglich sind sie nur in Ausnahmefällen kausal der Investitionsförderung zuzurechnen.

3.6.9 Junglandwirteförderung

In den Gesprächen in Hessen wurde deutlich, dass der Erhalt der flächendeckenden Landwirtschaft in einigen Regionen (immer wieder genannt wurde der Lahn-Dill-Kreis) ein vorrangiges Ziel darstellt. Insofern müsste hier sichergestellt werden, dass bestehende landwirtschaftliche Betriebe in bestimmtem Umfang weitergeführt werden. Ob die Junglandwirteförderung, die in den Jahren 2000 bis 2004 in Hessen immerhin jeder dritte Empfänger einer Großen Investitionsförderung erhalten hat, hierzu ein geeignetes Instrument darstellt, soll im folgenden diskutiert werden.

Die Wirkungen der Junglandwirteförderung können anhand von Sekundärdaten zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bewertet werden. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass sich die Altersstruktur innerhalb der Landwirtschaft in den vergangenen zehn Jahren verbessert hat (Hemmerling, 2005, S. 15-16). In den Betriebsleiterbefragungen und im Beraterworkshop wurde diese spezielle Förderung thematisiert. Aus diesen Quellen stammen die nachfolgend dargestellten Ergebnisse.

a) Ergebnisse der Betriebsleiterbefragung in Bayern/Baden-Württemberg und des Beraterworkshops

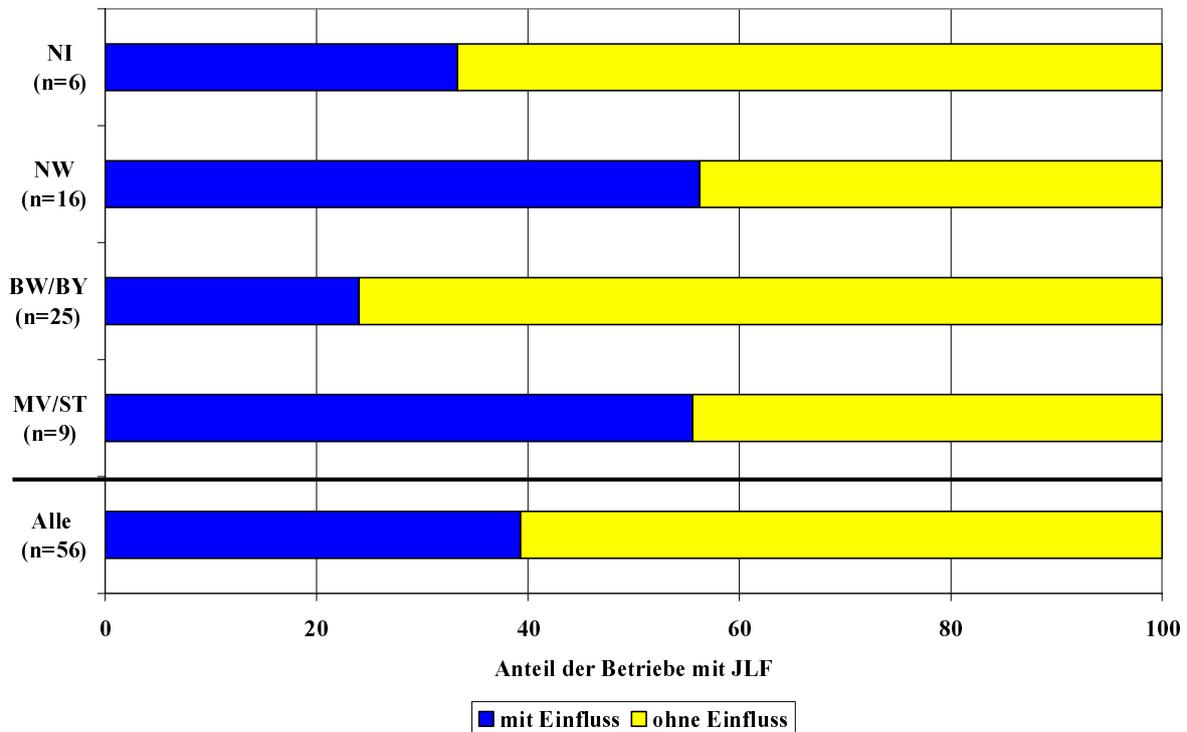
Von den befragten Betriebsleitern in Bayern/Baden-Württemberg mit AFP-Förderung haben rund zwei Drittel (Große Investitionen: 71 %; Kleine Investitionen: 67 %) bereits die Junglandwirteförderung in Anspruch genommen. Teilweise liegt die Förderung bei den befragten Betrieben schon relativ lange zurück. Nur ein Drittel hat erst nach 1999 eine derartige Spezialförderung erhalten. Die Auswertung der Befragung zeigt, dass aus Sicht der Betriebsleiter in 75 % der Fälle kein Einfluss der Junglandwirteförderung auf die betriebliche Entwicklung besteht (Abbildung 3.17). Dieses Ergebnis wird in der Tendenz durch die Befragungen in den anderen Befragungsregionen untermauert. Es gab keinen Fall, bei dem der Betriebsleiter ohne Junglandwirteförderung den Betrieb nicht übernommen oder fortgeführt hätte. In einem Fall wurde auf Empfehlung eines Beraters eine lange Liste von Einzelinvestitionen im Technikbereich gefördert, um die Auflagen für die Junglandwirteförderung (mindestens 50.000 Euro förderfähiges Investitionsvolumen) zu erreichen.

Aus Sicht der Berater und Betreuer bewirkt die Junglandwirteförderung einen Vorzieheffekt im Hinblick auf die Einbeziehung der Hofnachfolger in die Betriebsführung (MB Anhang 3). Unklar bleibt jedoch der Nutzen dieses Vorzieheffektes, da aufgrund der Regelungen der Landwirtschaftlichen Sozialversicherung die Hofübergabe ohnehin Voraussetzung für die Gewährung der Altersrente darstellt. Darüber hinaus sollte es Ziel eines jeden Betriebsleiters sein, den Nachfolger frühzeitig in die Betriebsführung einzubeziehen, wenn die Fortführung des Betriebes angestrebt wird. Entscheidender Punkt bei der Bewertung dieses Effektes ist jedoch, ob dieser Vorzieheffekt überhaupt ein Problem darstellt, das durch staatliche Eingriffe gelöst werden sollte. Bislang wurden hierfür keine substantiellen Begründungen vorgebracht.

b) Existenzgründungsförderung

Die Förderung von Neueinsteigern in die Landwirtschaft spielte bei den befragten Betrieben keine nennenswerte Rolle, weder von Seiten älterer Betriebsinhaber noch von Seiten jüngerer Betriebsübernehmer. Lediglich in einem Fall handelte es sich um eine Neuan siedlung mit Betriebsgründung durch eine GbR, wobei ein bestehender Betrieb übernommen wurde. Eine speziell auf die Betriebsgründung abgestimmte Befragung erfolgte nicht.

Abbildung 3.17: Beurteilung des Einflusses der Junglandwirteförderung auf die betriebliche Entwicklung durch die Betriebsleiter



Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=156, davon 56 mit JLF).

c) Fazit

Eine flächendeckende Junglandwirteförderung ist von ihrer grundsätzlichen Ausrichtung her angesichts des notwendigen Strukturwandels nicht angebracht, da sie einen zusätzlichen Anreiz für junge Menschen darstellt, einen Hof zu übernehmen, wo eigentlich die Bildung effizienterer Strukturen angestrebt wird. Sollten regional Probleme bei der Aufrechterhaltung der flächendeckenden Landbewirtschaftung bestehen, so sollte gezielt in diesen Regionen eingegriffen werden. Allerdings scheint die punktuell wirksame Junglandwirteförderung auch hier angesichts der massiven Rentabilitätsprobleme, die die Nachfolger davon abhalten, den Betrieb zu übernehmen, grundsätzlich nicht das richtige Instrument zu sein. Die Junglandwirteförderung entfaltet aufgrund der relativ geringen Förderhöhe **nur marginale Wirkungen** im Hinblick auf die strukturelle Entwicklung der Betriebe. Der vielfach genannte Vorzieheffekt bei der Einbeziehung der Hofnachfolger in die Betriebsleitung, die häufig durch die Gründung einer Familien-GbR erfolgt, ist hinsichtlich des davon ausgehenden strukturellen Effektes unklar.

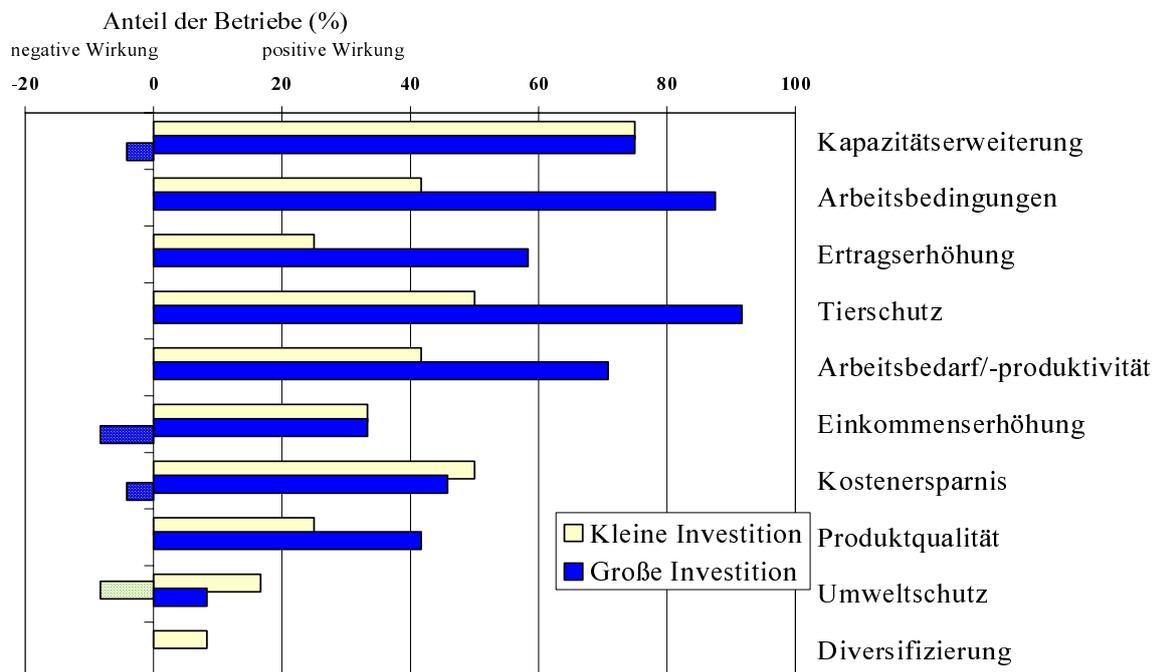
3.7 Gesamtbetrachtung

Im folgenden Abschnitt wird ausgehend von einer Zusammenfassung der bisher analysierten Brutto-Wirkungen der geförderten Investitionen zunächst die Zufriedenheit der in die Befragung einbezogenen landwirtschaftlichen Unternehmer mit den geförderten Projekten beschrieben und bewertet. Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie eine Ermittlung und Bewertung der Netto-Effekte der Förderung erreicht werden kann, und welche Anhaltspunkte es aufgrund der Befragungsergebnisse hinsichtlich der Netto-Wirkungen der Förderungen gibt. Darauf aufbauend wird das Spezialthema „Kleine Investitionen“ aufgegriffen. Wie nachfolgend gezeigt wird, ergeben sich hinsichtlich der Netto-Wirkungen dieser Maßnahme besondere Zweifel.

Wirkungen der Investitionen im Überblick

Die vorangegangene Analyse der Wirkungen der geförderten Investitionen in den verschiedenen Dimensionen lässt sich wie folgt zusammenfassen (Abbildung 3.18):

Abbildung 3.18: Wirkungen der geförderten Investitionen auf der Grundlage der Betriebsleiterbefragung in Bayern/Baden-Württemberg



Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=36).

1. Die im Rahmen einer Großen Investition geförderten Betriebe realisieren in der großen Mehrzahl der Fälle **erhebliche Wachstums- und Produktivitätssteigerungen**. Dabei ist aber auch eine **starke Streuung** dieser strukturellen Wirkungen zu ver-

zeichnen, die die Frage aufwirft, ob durch eine schärfere Selektion der Investitionsprojekte die positiven Förderwirkungen insgesamt gesteigert werden können.

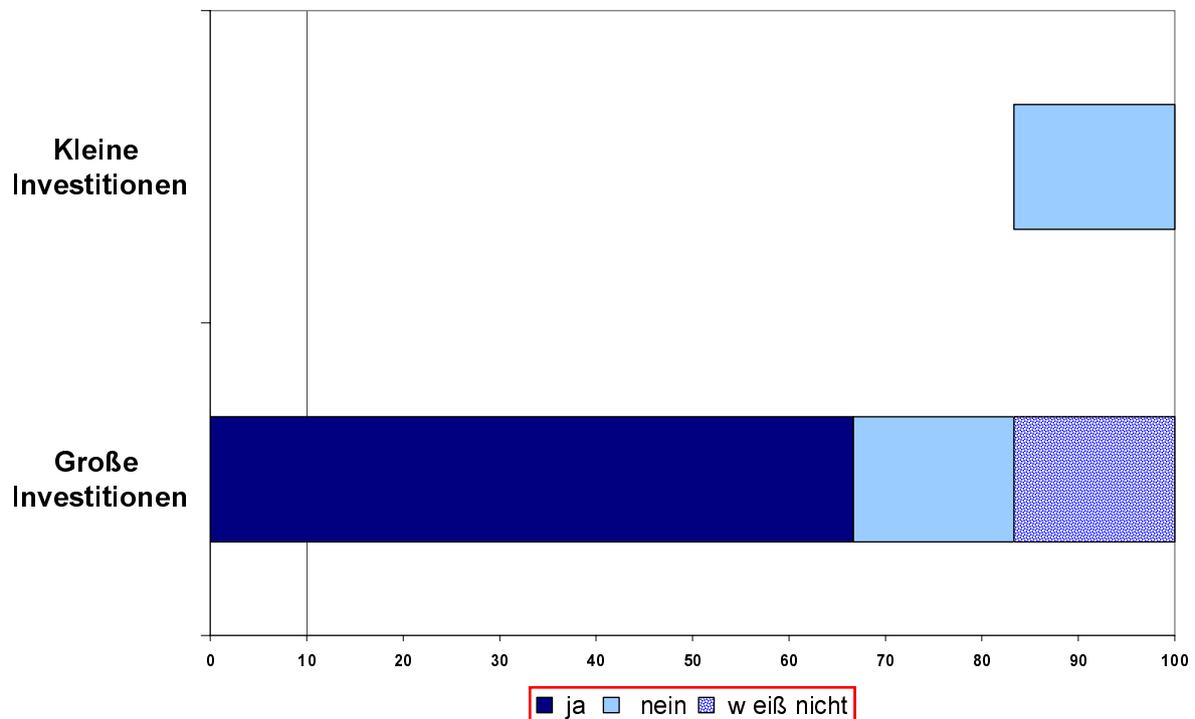
2. Die große Mehrzahl der geförderten Investitionen hat z. T. **deutliche positive Wirkungen** in den Bereichen **Arbeitsbedingungen** und **Tierschutz** erzielt. Gleichwohl ist aber deutlich geworden, dass diese Wirkungen ganz überwiegend **Kuppelprodukte der Investition** an sich sind, sie hätten sich also auch ohne gesonderte Förderung aus der Investition ergeben.
3. Die mit Hilfe der Investitionen realisierten **Einkommenseffekte** lassen sich aufgrund der Datenlage (v. a. fehlende oder ungenaue Angaben zu Gewinn und Einkommen) sowie aufgrund der Änderung externen Rahmenbedingungen (z. B. Milchpreis, Witterung) nur sehr vage ermitteln; die präsentierten Zahlen sind mit großer Vorsicht zu interpretieren und müssen vor dem Hintergrund der allgemein negativen Entwicklung im Milchbereich bewertet werden. Unter Berücksichtigung dieser Beschränkungen zeigt die Befragung, dass gut zwei Drittel der mit einer **Großen Investition** geförderten Betriebe ihren Gewinn steigern konnten, wobei nur ein Drittel der Betriebsleiter dies unmittelbar der geförderten Investition zuschreibt. Es gibt aber auch Betriebe, die nach Durchführung der Großen Investition stagnieren oder sogar einen Rückgang des Gewinns hinnehmen mussten. Auch dies ist ein Indiz für bestehende Optimierungspotenziale bei der Auswahl der zu fördernden Unternehmen.
4. Positive Netto-Beschäftigungseffekte, z. B. durch Investitionen im Diversifizierungsbereich, spielen in den untersuchten Betrieben in Bayern/Baden-Württemberg praktisch keine Rolle.

Zufriedenheit der Landwirte mit der geförderten Investition

In Bayern/Baden-Württemberg würden rund zwei Drittel der Betriebsleiter, die eine geförderte **Große Investition** durchgeführt haben, diese im Nachhinein wieder genauso vornehmen (Abbildung 3.19), bei den Kleinen Investitionen ist der Anteil noch höher. In keinem Fall sind negative Erfahrungen mit der Investition an sich oder mit der Förderung ein Grund für die Aussage, die Investition nicht unverändert wiederholen zu wollen. Von den sechs (von 36) Betriebsleitern, die im Nachhinein etwas anders machen würden, hätten

- drei **technische Änderungen** vorgenommen und
- immerhin vier **größer** gebaut.
- Einer hätte angesichts der Milchpreisentwicklung evtl. **gar nicht mehr** investiert und
- einer hätte im Nachhinein **lieber die Große als die Kleine Förderung** beansprucht.

Abbildung 3.19: Würden Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg die geförderte Investition heute genauso wieder durchführen?



Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=34).

Die Investition an sich wird also nur in einem Fall in Frage gestellt, und zwar aufgrund der sich verschlechternden Rahmenbedingungen. Die Angaben, dass Befragte heute größer bzw. früher bauen würden, kann als Indiz für die negative Wirkung der Begrenzung der Aufstockung durch die Förderrichtlinien interpretiert werden. Erhärtet wird diese Vermutung durch die Aussagen der Berater in Hessen (MB Anhang 3), die auch darauf hinweisen, dass die Umgehung dieser Bestimmungen zu einer verminderten Wirtschaftlichkeit der Investition führen.

Bei **Kleinen Investitionen** scheinen die einfacheren Förderkonditionen, wie z. B. keine Betreuerpflicht, zum Teil die Betriebsleiter dazu zu verleiten, eine Kleine Förderung in Anspruch zu nehmen, wo eigentlich eine Große sinnvoll wäre.

Angesichts des erheblichen finanziellen Engagements der landwirtschaftlichen Unternehmer (durchschnittliches Investitionsvolumen ca. 180.000 Euro) – insbesondere bei den Großen Investitionen – muss die Bereitschaft zur Wiederholung der Investition als klares Indiz für die hohe Zufriedenheit mit dem geförderten Investitionsprojekt bewertet werden. Fehlinvestitionen in dem klaren Sinne, dass die geförderten Investitionsobjekte nicht mehr genutzt würden, oder die geförderten Betriebe aufgäben, gab es demnach unter den befragten Betrieben nicht.

3.7.1 Netto-Wirkungen der Investitionsförderung

In den bisherigen Betrachtungen wurden nur Brutto-Wirkungen betrachtet, das heißt, es wurde dargestellt, was mit Förderung geschehen ist. Aussagen zur Wirkungseffizienz der Förderung könnten aber nur auf der Basis von Nettowirkungen getroffen werden. Diese entsprechen den Bruttowirkungen abzüglich der Wirkungen, die ohne Förderung eingetreten wären. Hierbei ist die betriebliche von der sektoralen und volkswirtschaftlichen Ebene zu unterscheiden.

1. Nettowirkungen auf betrieblicher Ebene lassen sich dann ermitteln, wenn man die Entwicklung geförderter Betriebe der Entwicklung nicht geförderter Betriebe gegenüberstellt. Aufgrund einer fehlenden Referenzgruppe (vgl. Kapitel 3.2 und 3.6.0) ist die vorliegende Untersuchung im Versuch dieser Gegenüberstellung gescheitert. Statt dessen wird im Folgenden versucht, sich den betrieblichen Nettowirkungen über hypothetische „Was wäre gewesen, wenn...“-Fragen anzunähern.
2. Auf der sektoralen Ebene müssten die zusätzlichen Kosten, die unter Effizienzgesichtspunkten durch die Fehlallokation von Produktionsfaktoren aufgrund der gezielten Subventionierung einzelner Betriebe entstehen, in die Betrachtung einbezogen werden. Entscheidend ist dabei, dass die Subventionierung des einen Betriebes immer die Benachteiligung eines anderen bedeutet, so dass auf der einen Seite besonders strukturschwache Betriebe möglicherweise früher verdrängt werden, auf der anderen Seite besonders dynamischen Betrieben das Wachstum durch die gesteigerte Faktornachfrage erschwert wird. Da die Agrarinvestitionsförderung unter wechselnden Namen seit über 30 Jahren besteht, gibt es hier keine Möglichkeit eines Vorher-Nachher-Vergleichs auf sektoraler Ebene. Die bisherige breite und wenig fokussierte Förderung hat den Strukturwandel vermutlich tendenziell eher verlangsamt.
3. Auf der volkswirtschaftlichen Ebene ist ein Eingriff in den Wettbewerb nur bei unvollkommenen Märkten zu rechtfertigen, da sonst Allokationsverluste zu volkswirtschaftlichen Ineffizienzen führen. Letztlich könnten die nur aufgrund der Investitionsförderung im landwirtschaftlichen Sektor eingesetzten Produktionsfaktoren in anderen Sektoren eine höhere Wertschöpfung erreichen¹⁶. Der gesellschaftliche Zusatznutzen ist demgegenüber schwer zu quantifizieren, der Preis z. B. des Gutes „Eigene Milchproduktion“ kann nicht gemessen werden, die Beurteilung der Kosten-Nutzen-Effizienz der Förderung auf volkswirtschaftlicher Ebene ist daher grundsätzlich schwie-

¹⁶ Diese Aussage basiert auf empirisch gestützten Erkenntnissen. So ist die betriebswirtschaftliche Rentabilität der Milchproduktion in vielen, nach Betreueraussagen sogar den meisten, geförderten Betrieben nicht mehr gegeben (Anhang 3), die eingesetzten Faktoren werden also nicht mehr angemessen, d. h. nach Maßgabe ihrer Opportunitätskosten, also des Nutzens den sie in anderen Bereichen erzeugen könnten, entlohnt. Die volkswirtschaftliche Gesamtproduktion erfolgt gemessen an den Marktpreisen nicht im langfristigen Optimum, es entstehen Effizienzverluste.

rig. Mindestvoraussetzung für eine Rechtfertigung wäre aber die klare Artikulation durch die Förderung verfolgter, gesellschaftlicher Ziele durch die verantwortlichen Entscheidungsträger.

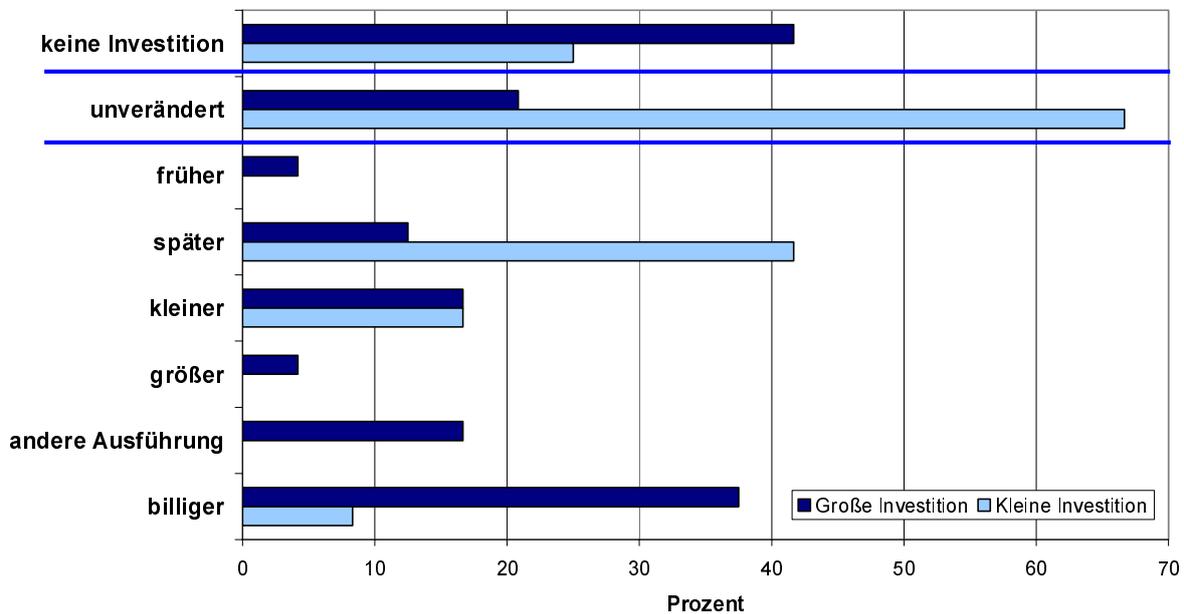
Im Hinblick auf die betrieblichen Nettowirkungen liefert die Frage, ob und wie die Landwirte ohne Förderung investiert hätten, einen wichtigen Indikator. Die Auswertung der in den Betriebsleiterbefragungen erhobenen Daten muss allerdings das Problem des **strategischen Verhaltens** berücksichtigen: Die Landwirte haben mit Blick auf die Förderung und die politischen Rahmenbedingungen (Knappheit der Haushaltsmittel) einen Anreiz, die Wirkungen eines möglichen Wegfalls der Förderung zu übertreiben. Es ist somit davon auszugehen, dass die bei einem tatsächlichen Wegfall der Förderung eintretenden Einschränkungen der Investitionen geringer ausfallen würden, als auf Basis der Befragungsdaten ermittelt; die Netto-Wirkungen der Investition werden tendenziell überschätzt. Hinzuweisen ist allerdings auf den Umstand, dass es sehr deutliche Unterschiede in den Antworten auf diese Frage gibt, je nachdem ob die Befragten eine Kleine oder eine Große Investition durchgeführt haben. Wenn strategisches Verhalten das dominierende Motiv wäre, spräche zunächst nichts dafür, bei den Kleinen Investitionen anders zu antworten als bei den Großen.

In Abbildung 3.20 sind die Reaktionen der Landwirte auf die skizzierte Frage dokumentiert (Mehrfachnennungen möglich):

- Über 40 % der **Großen Investitionen** wären ohne Förderung nicht getätigt worden, umgekehrt wären etwa 12 % der Investitionen substanziell und zeitlich unverändert durchgeführt worden.
- Über 30 % derjenigen, die eine **Kleine Investition** durchgeführt haben, hätten diese auch ohne die Fördermittel völlig unverändert durchgeführt.
- Wenn eine Modifikation erwogen wurde, bestand diese v. a. in einer zeitlichen Verzögerung sowie einer preiswerteren Ausführung des Objekts (jeweils um die 40 %). Eine Kapazitätseinschränkung wurde hingegen nur von etwa 16 % der Befragten in Erwägung gezogen.

Es soll noch einmal hervorgehoben werden, dass hypothetische Fragen wie diese nicht mit dem realen Geschehen ohne Förderung identisch sein müssen. Das Problem ist analog dem, das sich zum Beispiel auch bei Wahlprognosen findet („Wen würden Sie wählen, wenn am Sonntag Buntestagswahl wäre...?“). Sie sind aber auch nicht ohne Bezug zur Realität, sondern ermöglichen Tendenzaussagen.

Abbildung 3.20: Ex-post-Betrachtung der geförderten Investition durch die Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg bei Wegfall der Förderung



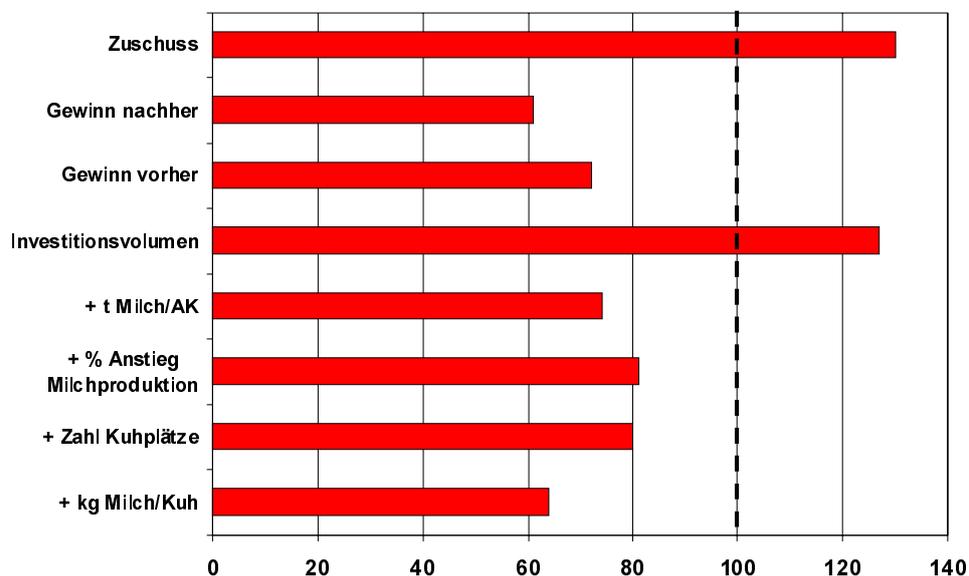
Quelle: Betriebsleiterbefragung (n=36).

Eine Gegenüberstellung von den Unternehmen, deren Leiter sagen, sie hätten ohne Förderung **überhaupt keine vergleichbare Investition** durchgeführt und jenen, die diese entweder unverändert oder zeitlich/sachlich modifiziert realisiert hätten, ergibt folgendes Bild: Wenn die Ausprägungen von Charakteristika der auch ohne Förderung investierenden Betriebe (förderunabhängige) gleich hundert gesetzt werden, zeigt sich, dass die ohne Förderung nicht investierenden Unternehmer (förderabhängige) fast durchweg die weniger erfolgreichen und weniger dynamischen sind (Abbildung 3.21). Im Vergleich mit den förderunabhängigen Unternehmen

- investieren die förderabhängigen Unternehmen deutlich mehr als 100 %,
- erhalten sie ein höheres Fördervolumen,
- erreichen sie vor und nach der Investition aber nur einen Gewinn von 70 bzw. 60 %,
- weiten die förderabhängigen Unternehmen die Produktion nur um gut 60 % so wie die Zahl der Kuhplätze um ca. 80 % aus.

D. h. trotz eines im Vergleich zu den förderunabhängigen Unternehmern höheren Investitionsvolumens verbessern sich die wirtschaftlich und strukturell relevanten Parameter der förderabhängigen Unternehmer nur unterdurchschnittlich.

Abbildung 3.21: Betriebsleiter in Bayern/Baden-Württemberg, die ohne Förderung nicht investieren würden (n=10) in v. H. vom Rest (n=14)



Quelle: Betriebsleiterbefragung (2005).

Zunächst ist auf die geringe Fallzahl dieser Analyse zu verweisen. Da aber das grundsätzliche Bild in allen drei bundesdeutschen Befragungsregionen das gleiche ist, spricht vieles für die Annahme, dass es sich um ein gewisses Muster handelt, hinter dem sich Betriebe in unterschiedlichen Betriebsentwicklungsstufen verbergen. Angesichts der Vielzahl und Widersprüchlichkeit der Förderziele (vgl. Kapitel 3.1) ist ein solches Muster zwar noch kein Beleg für eine Fehlförderung, vor dem Hintergrund einer zukünftig geforderten eindeutigen Zielformulierung wäre aber zukünftig ein klares Bekenntnis dazu zu erwarten, welche Betriebe gezielt gefördert werden sollen: die, die vor einem entscheidenden Entwicklungsschritt stehen, und die dadurch erst in die Lage versetzt werden sollen, eine bessere Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen, oder aber die Betriebe, die bereits in einer besseren Ausgangslage sind und deren zukünftige Entwicklungsfähigkeit sicherer scheint.

Fazit Nettowirkungen

Die Nettowirkungen der Förderung auf sektoraler und volkswirtschaftlicher Ebene können anhand der vorliegenden Untersuchung nicht beurteilt werden. Es kann aber postuliert werden, dass eine unfokussierte Förderung den Strukturwandel eher hemmt und dass die Kosten der Förderung aus volkswirtschaftlicher Sicht sich durch die unvermeidlichen Kosten durch Fehlallokationen von Faktoren erhöhen. Die Beurteilung der Fördereffizienz ist auf volkswirtschaftlicher Ebene darum grundsätzlich nur möglich, wenn die gesellschaftlichen Ziele klar definiert werden, so dass den Kosten der entsprechende Nutzen gegenübergestellt werden kann.

Auf betrieblicher Ebene hat sich gezeigt, dass eine ganze Reihe von Betrieben ohne Förderung nicht investiert hätte und mittelfristig vermutlich aus der Produktion ausgeschieden wäre. Diese förderabhängigen Betriebe entwickeln sich gemessen an den ökonomischen Kennzahlen vergleichsweise schwach. Eine Beurteilung dieser Tatsache ist wiederum nur dann möglich, wenn die strukturpolitische Zielsetzung der Förderung klar artikuliert wird. Da aber gerade die förderunabhängigen Betriebe besonders gute Ergebnisse mit der geförderten Investition erzielen, ist es klar, dass die Nettowirkungen deutlich geringer sind, als die vorab beschriebenen Bruttowirkungen der Förderung. Dies gilt noch viel stärker für die im Folgenden zu diskutierenden Kleinen Investitionen.

3.7.2 Kleine Investitionen

Wie im vorherigen Abschnitt gezeigt, würde sich bei einem Fortfall der Förderung in fast 35 % der Fälle an den Kleinen Investitionen keine Änderung ergeben; dies deutet auf ein **erhebliches Ausmaß von Mitnahmeeffekten** hin. Angesichts der häufig vergleichsweise geringen Investitionsvolumina bei Kleinen Investitionen haben die Bewerter eine solche Einschätzung bereits vorweg genommen und entsprechend die These formuliert, dass Kleine Investitionen dann eine gewisse Legitimation haben, wenn diese eine betriebliche **Initialwirkung** entfalten, indem risikobehaftete Vorhaben „ausprobiert“ und in der Praxis auf ihre Tauglichkeit für den eigenen Betrieb hin überprüft werden können. Ferner zeichnet sich eine so verstandene Initialwirkung dadurch aus, dass **betriebliche Veränderungsprozesse** angestoßen werden.

Die Betriebsleiterbefragung liefert keine Anhaltspunkte dafür, dass Kleine Investitionen eine solche Wirkung in signifikantem Umfang entfalten. In nur zwei der insgesamt 12 Fälle sind die fraglichen Investitionen nach Einschätzung der befragten Landwirte in Bayern/Baden-Württemberg mit einem besonderen Risiko verbunden. Das einzige Indiz, das auf einen gewissen Innovationscharakter hindeutet, ist die Tatsache, dass in zwei Fällen in der Region noch kein vergleichbares Investitionsobjekt existiert und dass in ebenfalls zwei Fällen Berufskollegen das Investitionsobjekt besichtigt haben.

Knapp die Hälfte der Kleinen Investitionen steht im Zusammenhang mit einer umfangreicheren Investition, wobei in drei Fällen der kleinen Investition die Initialwirkung zugeschrieben wird. Die Kleinen Investitionen sind also oftmals ein Glied in einer Investitionskette, so dass die Förderintensität vieler Betriebe sehr hoch ist.

In Bayern/Baden-Württemberg war die Förderung von **Maschinen** des Außenbereiches (Stichwort Öko-Maschinen) in den Jahren 2000 bis 2002, auf die sich die Befragung bezieht, noch nicht möglich. Mit Blick auf Öko-Maschinen liegen allerdings Daten aus Sachsen-Anhalt vor. Diese bestätigen die skeptische Bewertung der Initialwirkung derartiger Investitionen. Weder werden die Objekte als besonders risikobehaftet eingeschätzt,

noch entfalten sie eine regionale Ausstrahlung. Lediglich für den Fall der Anschaffung von Mulchsaatgeräten können relevante betriebliche Umstrukturierungen nachgewiesen werden. Sie ergeben sich aus der Notwendigkeit, die gesamte Mechanisierung auf pfluglose Bodenbearbeitung umzustellen.

Auch die Berater haben insbesondere den innovativen Charakter von Spritzen mit Abdriftvorrichtung und speziellen Spritzdüsen, Schleppschräuchen in der Gülleausbringung sowie von Photovoltaik-Anlagen bezweifelt. Generell teilen sie auch die Ansicht, dass in der Maschinenförderung die Mitnahmeeffekte sehr hoch sind (MB Anhang 3), obwohl in Hessen versucht worden ist, Ersatzinvestitionen durch die Anforderung einer 20 %igen Aufstockung der Leistungsfähigkeit im Maschinenbereich oder einer Realisierung deutlichen technischen Fortschrittes von der Förderung auszuklammern.

Lediglich bei **Biogasanlagen** kann aufgrund des größeren Know-hows, das im Umgang mit dieser neuen Technik benötigt wird, nach Einschätzung der Berater zu Beginn der Programmperiode (2000 bis 2006) durchaus noch davon ausgegangen werden, dass Pioniere gefördert wurden. Da aber sowohl bei Biogasanlagen (erhöhte Einspeisevergütung) als auch bei Mulchsaatgeräten (Einsparung von Arbeit und Treibstoff) auch ohne Förderung ein z. T. erheblicher wirtschaftlicher Anreiz für ihre Nutzung existiert, verliert das Argument der Initialwirkung spätestens jetzt an Bedeutung. Die Nachfrage nach Biogasanlagen ist mittlerweile so stark angestiegen, dass die Anlagenbauer die Preise spürbar angehoben haben (Spandau, 2005, S 41) und eine zusätzliche Förderung nur zu Überwälzungseffekten führen würde. Ohnehin werden Biogasanlagen mittlerweile in einer Größe erstellt, die keinesfalls mehr im Rahmen von Kleinen Investitionen förderbar wären.

Die Berater in Hessen und in einer Reihe anderer Länder sprachen sich für eine Abschaffung der Maschinenförderung aus. Häufig genannte Argumente waren der geringe strukturelle Effekt einer solchen Förderung sowie die Weitergabe der Subventionsrente an die Händler (Überwälzungseffekt) (MB Anhang 3).

Fazit Kleine Investitionen

Zusammengefasst weisen die Großen Investitionen eine höhere strukturelle Wirksamkeit auf als die kleinen, bei denen außerdem größere Mitnahmeeffekte bestehen. Außerdem war die Zufriedenheit der Betriebsleiter mit den Kleinen Investitionen geringer und zwar vor allem deshalb, weil man im Nachhinein bedauert, nicht den größeren Wachstumsprung gewagt zu haben.

Kleine Investitionen entfalten in dem Sinne eine Initialwirkung, dass sie oftmals als Glied in einer Kette von Investitionen Auswirkungen auf die Produktionstechnik und die Arbeitsabläufe in einem Betrieb haben. Sie erfüllen damit aber keinen Zweck über den der Großen Investitionen hinaus. Die Bevorzugung der Kleinen Förderung kann sogar dazu

führen, dass eine große Investition in mehrere kleine aufgeteilt wird. Das kann kontraproduktiv sein, indem da, wo durch die Förderung eigentlich der Sprung in die Wettbewerbsfähigkeit hätte erreicht werden sollen, trotz Förderung nur in Trippelschritten vorangehen wird.

Durch die Kleine Förderung wird den Betrieben kurzfristig die Übernahme neuer Techniken erleichtert. Die weitere Förderung dieser Technik, wenn sie nicht mehr als innovativ zu bezeichnen ist, ist aufgrund der Überwälzungseffekte und des hohen administrativen Aufwands in Relation zu den Fördersummen problematisch. Im Bereich der Ökomaschinen kommt die Problematik möglicher Doppelförderungen hinzu.

Die Einschätzung, dass die Förderung kleiner Investitionen vergleichsweise ineffizient ist, wird von den Experten gestützt: In Hessen wurde im **Beraterworkshop** die Anhebung des Mindestinvestitionsvolumens unterstützt (MB Anhang 3). Auch bei den **Expertengesprächen** in den Bewilligungsstellen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg (Befragungsregionen im Westen) wurde die Wirksamkeit der Kleinen Förderung vor allem unter den Aspekten der strukturellen Entwicklung und der Stärkung der regionalen Wirtschaft aber auch unter Hinweis auf den hohen Verwaltungsaufwand geringer eingeschätzt als bei der großen.

3.8 Künftige Rahmenbedingungen und deren Implikationen für die Investitionsförderung in der Förderperiode 2007 bis 2013

3.8.1 GAP-Reform und zukünftige WTO-Verpflichtungen

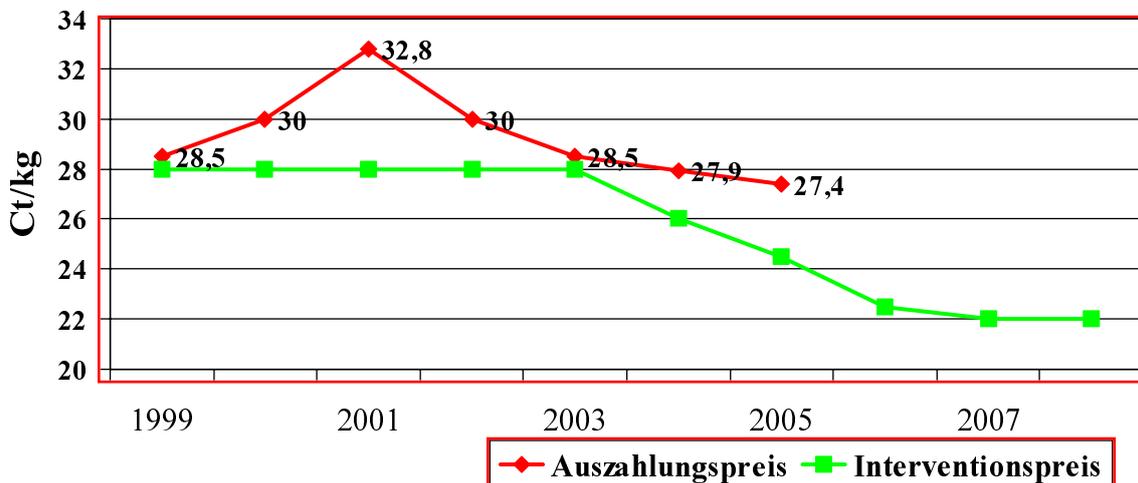
Die nachstehenden Überlegungen zu den zukünftigen Herausforderungen an die europäische Landwirtschaft und ihre Implikationen für die Agrarinvestitionsförderung konzentrieren sich auf den Bereich **Milch**. Hintergrund für diese Einschränkung ist die Überlegung, dass dieser Sektor – wie im Detail noch zu zeigen sein wird – vor massiven Strukturanpassungen steht, wenn die bereits beschlossenen sowie die in der Diskussion befindlichen Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen umgesetzt sein werden.

a) Milchpreissenkungen/ Reduzierung der Intervention

Im Zuge der jüngsten Agrarreform wurden die bereits mit der Agenda 2000 vereinbarten Senkungen der Interventionspreise für Magermilchpulver (MMP) und für Butter um ein Jahr auf 2003/04 vorgezogen. Der Interventionspreis für Butter wird über einen Zeitraum von vier Jahren um 25 % und der für Magermilchpulver um 15 % reduziert. Die Entwicklung des hypothetischen Interventionspreises für Milch ist in Abbildung 3.22 skizziert.

Ob und inwiefern die Marktpreise den sinkenden Interventionspreisen folgen, hängt von der Entwicklung der angebotenen Mengen sowie der Exporte ab. Grundsätzlich besteht aber ein relativ enger Zusammenhang zwischen Interventionspreis und Marktpreis (Abbildung 3.22), insbesondere solange die inländische Selbstversorgung bei deutlich über 100 % liegt und die inländischen Preise deutlich über den Weltmarktpreisen notiert werden. Die in der Abbildung erkennbare Preisspitze im Jahr 2001 geht zurück auf eine Phase ausgesprochen hoher Weltmarktpreise. Gleichzeitig wird die Intervention von Butter auf den Zeitraum vom 1. März bis Ende August beschränkt. Die Höchstmenge beträgt zunächst 70.000 t pro Jahr und wird bis zum Jahr 2008 jährlich um 10.000 t auf dann 30.000 t reduziert.

Abbildung 3.22: Entwicklung Interventionspreise und Auszahlungspreise in Deutschland



Quelle: ZMP (2004).

b) Quotenausweitung

Ebenfalls im Zuge der jüngsten Agrarreform wurde festgelegt, dass die Quotenmengen in den Jahren 2006/07 bis 2008/09 jeweils um 0,5 % ausgeweitet werden. Angesichts der bereits gegenwärtig vorhandenen Überschüsse und der gleichzeitig rückläufigen Möglichkeiten zum Export überschüssiger Mengen (vgl. Abschnitt (e)) dürfte von dieser Ausdehnung der Produktion ein erheblicher zusätzlicher Druck auf die Preise ausgehen.

c) Entkopplung und Einführung einheitlicher Flächenprämien

Die sinkenden Milchpreise werden mit Blick auf die Einkommen der milchviehhaltenden Landwirte durch zunächst steigende Milchprämien teilweise kompensiert. Im Zuge des Übergangs zum Modell der regional einheitlichen Flächenprämie kommt es zum Abschmelzen der zunächst als Betriebsprämie ausbezahlten Milchprämie zugunsten steigen-

der Grünlandprämien. Nur extensiv wirtschaftende Betriebe mit einer sehr hohen Grünlandausstattung pro kg erzeugter Milch werden von diesem Wechsel per Saldo profitieren, bei den intensiv wirtschaftenden Milchviehbetrieben vermag die steigende Grünlandprämie die bis 2013 wegfallende Betriebsprämie nicht zu kompensieren. Die kritische Größe liegt je nach regionaler Grünlandprämie im Zieljahr 2013 bei ca. 10.000 kg Milch/ha; Betriebe die unter dieser Flächenproduktivität liegen, gewinnen per Saldo, die darüber liegen, verlieren.

d) Absenkung des Außenschutzes

Es ist davon auszugehen, dass es im Rahmen der laufenden WTO-Verhandlungen zu einer weiteren Liberalisierung der Agrarmärkte, v. a. durch eine Absenkung der vorhandenen Zölle, kommt. Die EU hat jedenfalls selbst bereits entsprechende Vorschläge vorgelegt, die allerdings von den internationalen Handelspartnern als unzureichend abgelehnt wurden. Im Ergebnis dürfte diese Entwicklung zu einem weiteren Druck auf die inländischen Milchpreise führen.

(e) Abschaffung Exportsubventionen

Auch im Hinblick auf die Exportsubventionen ist mit deutlichen Reduzierungen zu rechnen. Die EU hatte bereits 2003 vorgeschlagen, diese wertmäßig im Durchschnitt über alle Produkte um 45 % zu senken. Dieser Vorschlag ist zwar gegenwärtig nicht mehr aktuell, die endgültige Vereinbarung dürfte aber einen Abbau mindestens in dieser Größenordnung vorsehen, weil zahlreiche wesentliche Handelspartner einen vollständigen Wegfall der Exportsubventionen fordern.

Die EU exportiert gegenwärtig ca. 10 % ihrer Butter-, 5 % der Käseproduktion, 25 % des Magermilchpulvers und 60 % des Vollmilchpulvers. Bei einer deutlichen Kürzung oder gar dem Wegfall der Exportsubvention könnte ein erheblicher Teil diese Mengen nicht mehr abgesetzt werden. Entweder finden die Anbieter von Milchprodukten Wege, zu den i. d. R. deutlich niedrigeren Weltmarktpreisen anbieten zu können bzw. diese zu „umgehen“ (z. B. durch erfolgreiche Markenprodukte) oder aber die EU-Milchproduktion müsste deutlich eingeschränkt werden.

3.8.2 ELER-Verordnung

In der ELER-Verordnung wird die einzelbetriebliche Investitionsförderung dem Schwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft zugeordnet.“ Wie bisher auch, können

- die Niederlassung von Junglandwirten (Prämie bis zu 40.000 Euro) und
- die Modernisierung von landwirtschaftlichen Betrieben

gefördert werden (Artikel 20). Die Modernisierungsbeihilfe soll zu einer Verbesserung der Gesamtleistung des Betriebs und/ oder zur Einhaltung von neu eingeführten Gemeinschaftsnormen führen (Art. 26). Die Beihilfeintensität kann bis zu 40 % der förderfähigen Investitionen betragen. Für Junglandwirte (< 40 Jahre) kann der Beihilfesatz um bis zu 10 % erhöht werden; in benachteiligten Gebieten kann eine zusätzliche Aufstockung des Beihilfesatzes um bis zu 10 % erfolgen.

Bemerkenswert ist, dass die in der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthaltene Regelung zur Produktionssteigerung bei Erzeugnissen ohne normale Absatzmöglichkeiten auf den Märkten (Art. 6) nicht mehr aufgenommen wurde. Die Freistellungsverordnung für staatliche Beihilfen VO (EG) Nr. 1/2004 mit ihren Vorschriften zu den einzelnen Beihilfearten, wie beispielsweise diejenigen zu Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Art. 4) gilt aber wohl weiter. Hier ist unter Absatz (8), Ziffer a) geregelt, dass eine Beihilfe nicht für Wachstumsinvestitionen gewährt werden darf, die gemessen in Großvieheinheiten im Falle der tierischen Erzeugung oder in Anbaufläche im Falle der pflanzlichen Erzeugung mehr als 20 % beträgt.

Andere Beihilfevoraussetzungen wie „berufliche Qualifikation“ und „Wirtschaftlichkeit der Betriebe“ (Art. 5) entfallen nach ELER.

Die Förderung von Diversifizierungsaktivitäten wird in ELER nicht mehr im Zusammenhang mit Modernisierungsinvestitionen erwähnt, sondern in der Schwerpunktachse 3 „Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum“. Danach können Diversifizierungsmaßnahmen von Betriebsinhabern landwirtschaftlicher Betriebe, von dessen Ehepartner oder von einem seiner Kinder hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten unterstützt werden.

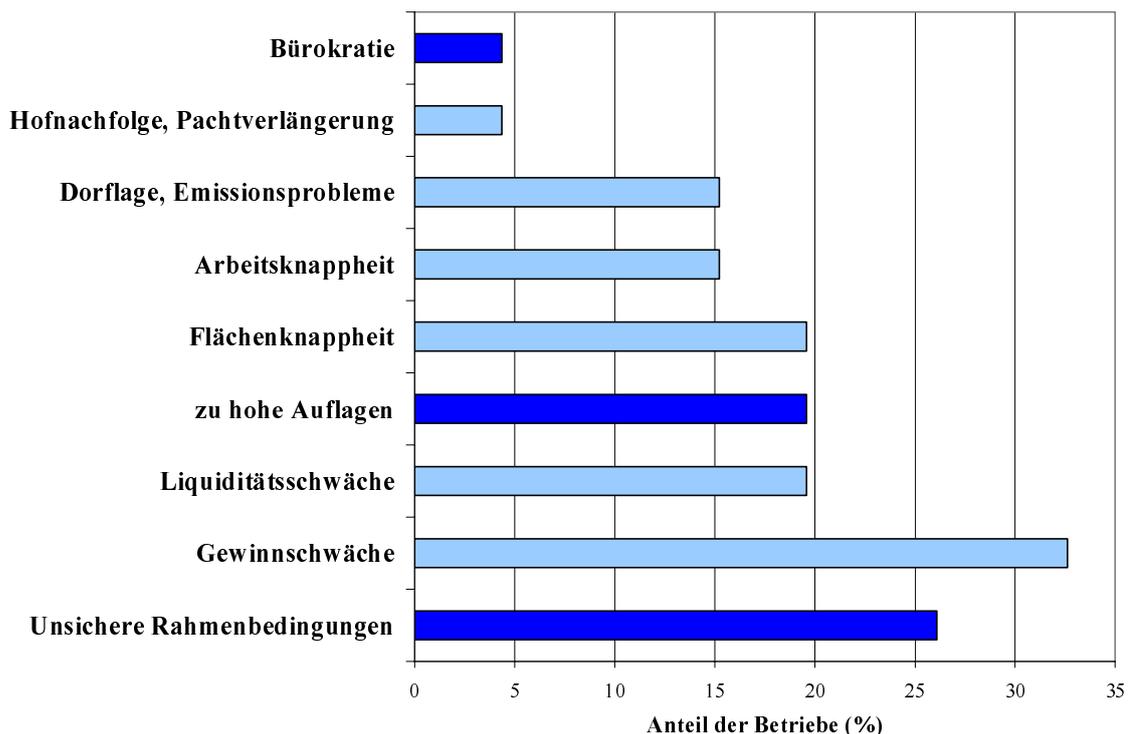
ELER scheint somit einen breiten Handlungsspielraum zur Unterstützung der Anpassung landwirtschaftlicher Betriebe innerhalb und außerhalb der Agrarsektors bereitzuhalten, ohne bisherige Restriktionen weiterzuführen. Gleichzeitig bedeutet das, dass die ohnehin schon geringe Fokussierung der Fördermaßnahme weiter verflacht. Der Anreiz für die kofinanzierten Mitgliedstaaten, die Gelder gezielt einzusetzen wird also nicht verstärkt. Insgesamt sind die Änderungen abgesehen von der Erhöhung der möglichen Höchstbeihilfesätze nicht gravierend.

3.8.3 Entwicklungshemmnisse

Investitionsförderungen haben den Sinn, private Investitionen zu fördern, indem ihre Vorzüglichkeit durch Subventionierung des Kapitals gesteigert wird. Wenn es spezielle Investitionshemmnisse gibt, so wäre es die bessere, weil marktkonforme Investitionsförderung, diese Hemmnisse zu beseitigen.

Aus der Betriebsleiterbefragung ergibt sich, dass die Gewinnschwäche, die meist mit den aktuell niedrigen Preisen begründet wird, bei über 30 % der Betriebe (n=46) ein wesentliches Hemmnis für mehr Investitionen darstellt (Abbildung 3.23). 20 % der Betriebe empfinden die hohen Auflagen als großes Hemmnis, die unsicheren Rahmenbedingungen werden von einem Viertel der Betriebe als investitionshemmend empfunden.

Abbildung 3.23: Investitionshemmnisse der geförderten und nicht geförderten Betriebe in Bayern/Baden-Württemberg (n=46)



Quelle: Beraterbefragung (2005).

Während die Gewinnschwäche letztlich nicht durch kurzfristige Politikmaßnahmen zu korrigieren ist, könnten die letzten beiden Aspekte sehr wohl durch die **Schaffung verlässlicher Rahmenbedingungen** sowie die **Reduzierung von Auflagen** abgeschwächt werden. Dieses würde eine problemadäquate Investitionsförderung darstellen. Auch der Aspekt der Flächenknappheit sollte einer Politik, die dazu tendiert, mehr Betriebe in der Produktion zu halten, als es unter Marktbedingungen der Fall wäre, zu denken geben.

3.8.4 Zusammenfassung und Fazit

1. Es ist – ohne erneute drastische Änderungen der politischen Rahmendaten – davon auszugehen, dass es in der EU und in Deutschland in den nächsten fünf bis zehn Jahren auf Erzeugerebene zu einem **weiteren deutlichen Absinken der Milchpreise**

kommen wird. Modellberechnungen der FAL prognostizieren Auszahlungspreise in der Größenordnung zwischen 21 und 23 ct/kg Milch (FCM).

2. Mit Blick auf die deutschen Milchproduzenten ergibt sich die Notwendigkeit einer **spürbaren Senkung der Kosten**; diese wird sich nur durch einen deutlich beschleunigten Strukturwandel in Richtung **steigender Bestandsgrößen** realisieren lassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Kostendegression besonders ausgeprägt ist in Bestandsgrößenklassen bis zu etwa 200 Milchkühen (Bönemann, 2004).
3. Für eine zukünftige Ausweitung der Investitionen ist die Gewinnschwäche zwar der wichtigste Hinderungsgrund bei den befragten Unternehmern, an zweiter Stelle stehen aber bereits unmittelbar von der Politik beeinflusste Faktoren wie die unsicheren Rahmenbedingungen sowie – aus der Sicht der Landwirte – überhöhte Auflagen.

Exkurs: Zukünftige Ausrichtung der Agrarinvestitionsförderung - wesentliche Resultate der Berater-Workshops

Nachstehend werden länderübergreifend die Prioritäten der Berater im Hinblick auf die zukünftige Gestaltung des AFP dargestellt. Es handelt sich dabei um die Einschätzung von Experten, die aber als Akteure im Fördergeschehen natürlich auch eigene Interessen verfolgen. Die Ergebnisse werden hier rein deskriptiv zur Information der Leser widergegeben, wobei die große Kohärenz der Aussagen überraschend ist. Es werden die über alle Länder hinweg erkennbaren drei bevorzugten Förderkriterien im Hinblick auf Ziele, Förderobjekte und geförderte Unternehmen sowie Förderinstrumente in der Reihenfolge ihrer relativen Bedeutung genannt. Die Ranglisten wurden in den Beraterworkshops durch die Vergabe von je fünf Bewertungspunkten pro Berater und Fragestellung erstellt. Abweichend davon wurde in Niedersachsen aufgrund der großen Teilnehmerzahl per Handzeichen abgestimmt, während in Schleswig-Holstein, aufgrund wechselnder Teilnehmer, die Diskussionsergebnisse nur qualitativ festgehalten wurden. In der folgenden Darstellung werden auch abweichende Meinungen der Berater in einzelnen Ländern oder Ländergruppen dokumentiert, die oftmals Besonderheiten bestimmter Regionen widerspiegeln (Einzelheiten in MB-Anhang 3).

a) Zukünftige Ziele des AFP aus Sicht der Berater

Aus der Sicht der Berater gibt es fünf zentrale Ziele: **Wachstum/Schaffung effizienter Produktionsstrukturen, Rentabilität, Rationalisierung** (zusammen ca. 60 % aller vergebenen Bewertungen) sowie **Diversifizierung** und Verbesserung der **Arbeitsbedingungen**. Mit Blick auf das erste Ziel ergibt sich eine deutliche Differenzierung zwischen Ost und West: Während in den ostdeutschen Ländern – geprägt durch die ehemaligen LPG'en – i. d. R. die Schaffung effizienter Produktionsstrukturen im Vordergrund steht (Stichwort: Modernisierung), priorisieren die Berater im Westen v. a. das Ziel der Wachstumsförderung.

Die geringe Relevanz der Ziele **Umwelt- und Tierschutz sowie Qualitätssicherung** resultiert aus dem Umstand, dass diese Ziele – zumindest bei der Förderung in der Milchviehhaltung – nach Ansicht der Berater **Kuppelprodukte** der Rationalisierungs- und Wachstumsinvestitionen sind. Aus der geringen Bewertung kann ausdrücklich nicht abgeleitet werden, dass die Berater diese Ziele grundsätzlich nicht für erstrebenswert erachten.

Regional und abweichend davon von erheblicher Bedeutung sind ferner folgende Ziele: In Sachsen die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Kompensation der Landwirte für die durch Rechtssetzung realisierte Bereitstellung öffentlicher Güter sowie die Förderung von Innovationen und der marktorientierten Produktion. In Baden-Württemberg wird dem Erhalt regionaler Wirtschaftsstrukturen mit Hilfe der Investitionsförderung noch erhebliche Bedeutung beigemessen, dieses Ziel fand auch in Schleswig-Holstein breite Zustimmung.

b) Welcher Personenkreis soll mit AFP-Mitteln investiv gefördert werden?

Das entscheidende Selektionskriterium für die Berater ist der bisherige Erfolg des Antragstellers sowie seine Qualifikation als praktischer Betriebsleiter (41 % der vergebenen Punkte). Die formale Ausbildung wird demgegenüber als wenig zuverlässiger Indikator für die Erfolgsaussichten von Investitionen angesehen (7 % der Bewertungen). Von Bedeutung ist daneben noch das Kriterium „Entwicklungsfähiger Standort“ (11 % der Bewertungen) – gemeint sind hier betriebliche Wachstumsperspektiven, die nicht infolge von beengten Ortslagen oder angrenzenden Schutzgebieten eingeschränkt sind.

Andere mögliche Selektionskriterien wie der Erwerbstyp (Haupt- oder Nebenerwerb) oder betriebliche Mindestgrößen werden durchweg als nicht tauglich angesehen. Das gilt auch für den Ansatz, mit Hilfe der Investitionsförderung regionale Standortnachteile landwirtschaftlicher Unternehmen kompensieren zu wollen; lediglich bei den Beratern in Baden-Württemberg fand dieser Ansatz eine größere Resonanz (23 % der Angaben), die Berater in Niedersachsen sprachen sich für eine bevorzugte Förderung von Betrieben auf reinen Grünlandstandorten aus.

c) Welche Projekte sollen mit AFP-Mitteln investiv gefördert werden ?

Im Vordergrund steht die Forderung, **Gebäude** und generell **große Investitionen** zu fördern (30 % der Bewertungen). 17 % der Angaben entfallen jeweils auf die **Diversifizierung** sowie die **Energie-Erzeugung**. Mit Blick auf die Energieerzeugung fällt auf, dass dieser Fördertatbestand in den Ländern mit sehr großer Verbreitung von Biogasanlagen (Bayern, Baden-Württemberg, aber auch Niedersachsen) auf keinerlei Unterstützung stößt, während umgekehrt in den Ländern mit bisher geringer Verbreitung von entsprechenden Projekten die Unterstützung ausgesprochen hoch ist (Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburg).

Mehrheitlich sind die Berater der Auffassung, dass die Investitionsförderung bei **mobilen Maschinen und Geräten** v. a. in der Außenwirtschaft zukünftig entfallen sollte; lediglich in Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurde noch eine gewisse Legitimation für diese Förderung gesehen.

Ausdrücklich keine Unterstützung fand die Forderung nach investiver Förderung bei der Auszahlung weicher Erben oder der besonderen Unterstützung von Kooperationen.

d) Welche Förderinstrumente sollen zum Einsatz kommen ?

Die Präferenzen bezüglich der Förderinstrumente sind recht eindeutig: Fast die Hälfte der Nennungen entfällt auf die Forderung nach **Aufhebung der Kreditbindungspflicht** bzw. nach einer Lockerung bei der **vorzeitigen Rückzahlung von Krediten**. Von flächendeckender Bedeutung ist daneben nur noch die Forderung nach Einführung einer **Festbetragsregelung** pro Einheit (11 %).

Bemerkenswerter Weise auf **wenig Resonanz** stieß die Option „Einführung einer zusätzlichen **Bürgschaft**“ neben der bestehenden investiven Förderung durch Zuschüsse und Zinsverbilligung (7 % der Bewertungen). Lediglich in Brandenburg, im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern sowie Schleswig-Holstein wurde dieser Frage eine Bedeutung beigemessen. Dies ist umso erstaunlicher, als nach weitgehend einheitlicher Auffassung der Berater in Folge von Basel II die Kreditvergabe der Banken deutlich restriktiver geworden ist und die notwendigen Wachstumssprünge gerade bei den Milchproduzenten in Zukunft vermutlich größer ausfallen werden als bisher.

Sehr polarisierend wirkte das Thema **Prosperitätsgrenze**: Während dieses Förderkriterium überwiegend keine Unterstützung erhielt, waren die Berater in Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sowie in Rheinland-Pfalz und in Sachsen-Anhalt teilweise der Auffassung, dass diese Schwelle beibehalten werden sollte. Gleichwohl wird teilweise eine Anhebung der bisherigen Grenzen befürwortet.

Wenig Resonanz gab es insgesamt für die Position, dass im Sinne einer Fokussierung der Förderung die **Mindestvolumina heraufgesetzt** werden sollten; Ausnahmen waren hier die Berater in Hessen und Sachsen (28 bzw. 16 %) sowie in Schleswig-Holstein. Auch die Forderung nach einer **Änderung der Subventionswerte** fand wenig Unterstützung; lediglich in Mecklenburg-Vorpommern wurde eine Anhebung befürwortet (20 % der Bewertungen), während in Schleswig-Holstein für eine Begrenzung auf 20 % plädiert wurde.

3.9 Empfehlungen

Die Aktualisierung der Halbzeitbewertung soll in erster Linie dazu dienen, im Hinblick auf die Erstellung der neuen Programme konkrete und kurzfristig umsetzbare Vorschläge zur Verbesserung der Maßnahme zu machen. Das heißt für die Bewerter, dass sie den institutionellen Rahmen als weitgehend gegeben hinnehmen müssen und teilweise Empfehlungen geben, die nur dem Erreichen einer „second best“-Lösung dienen. Die Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen schafft häufig Tatsachen, die nicht ohne das Entstehen neuer Kosten wieder rückgängig zu machen sind. Die Umsetzbarkeit tiefgreifender Verbesserungsvorschläge ist letztlich eine Frage der Fristigkeit.

Daher werden nachstehend zunächst Optimierungspotenziale innerhalb des bestehenden Fördersystems aufgezeigt, die aus den bisher präsentierten empirischen Befunden abgeleitet werden. Sie sollen v. a. dazu dienen, die bisherigen Ziele auf effizientere Weise zu erreichen, wobei sowohl Verbesserungen für die wachstumswilligen landwirtschaftlichen Unternehmer als auch Vereinfachungsmöglichkeiten für die Administration aufgezeigt werden. Schließlich wird auch auf Optionen hingewiesen, wie bisher weitgehend folgenlos aufgewendete Steuermittel gespart werden können.

In einem zweiten Schritt werden die Legitimation der klassischen Investitionsförderung grundsätzlich kritisch analysiert und längerfristige Empfehlungen abgeleitet.

3.9.1 Kurz- bis mittelfristige Ausrichtung des AFP

3.9.1.1 Zukünftige Ziele der Agrarinvestitionsförderung

Die Bewerter halten es für erforderlich und machbar, eine **deutliche Reduzierung der Zahl der Ziele** vorzunehmen, um bestehende oder mögliche Zielkonflikte, z. B. in den Zielen Junglandwirteförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen (Kapitel 3.6.9 und 3.6.5; Abbildung 3.25) abzubauen und um zu einer stärkeren Fokussierung der Förderung auf die wirklichen Kernprobleme zu kommen. Für eine Konzentration der Förderung auf die Kernziele Rationalisierung und Wachstum sprechen die gravierenden Veränderungen durch die jüngste Agrarreform und der erhebliche zu erwartende Bedarf an Subventionsabbau in der Folge der WTO-Verhandlungen. Dies gilt vor allem für die Milchproduzenten (vgl. Kapitel 3.8.). Nur wenn es gelingt, die vorhandenen finanziellen Ressourcen auf diese Ziele zu konzentrieren, werden die Milchproduzenten in Hessen in der Lage sein, unter den zukünftigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wettbewerbsfähig zu produzieren. Die Untersuchung zeigt, dass die besonders erfolgreichen Förderfälle mit der geförderten Investition einen Anstieg der Arbeitsproduktivität um über 100 % erreicht haben.

Für eine Fokussierung der Ziele spricht ferner der Umstand, dass es mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer erheblichen **Kürzung der Mittel für die Zweite Säule** der Gemeinsamen Agrarpolitik kommen wird (vgl. Kapitel 3.8), so dass davon ausgegangen werden muss, dass auch für die Agrarinvestitionsförderung weniger Mittel zur Verfügung stehen werden (Abbildung 3.24).

Abbildung 3.24: Triebfedern und Folgen einer Fokussierung der Ziele



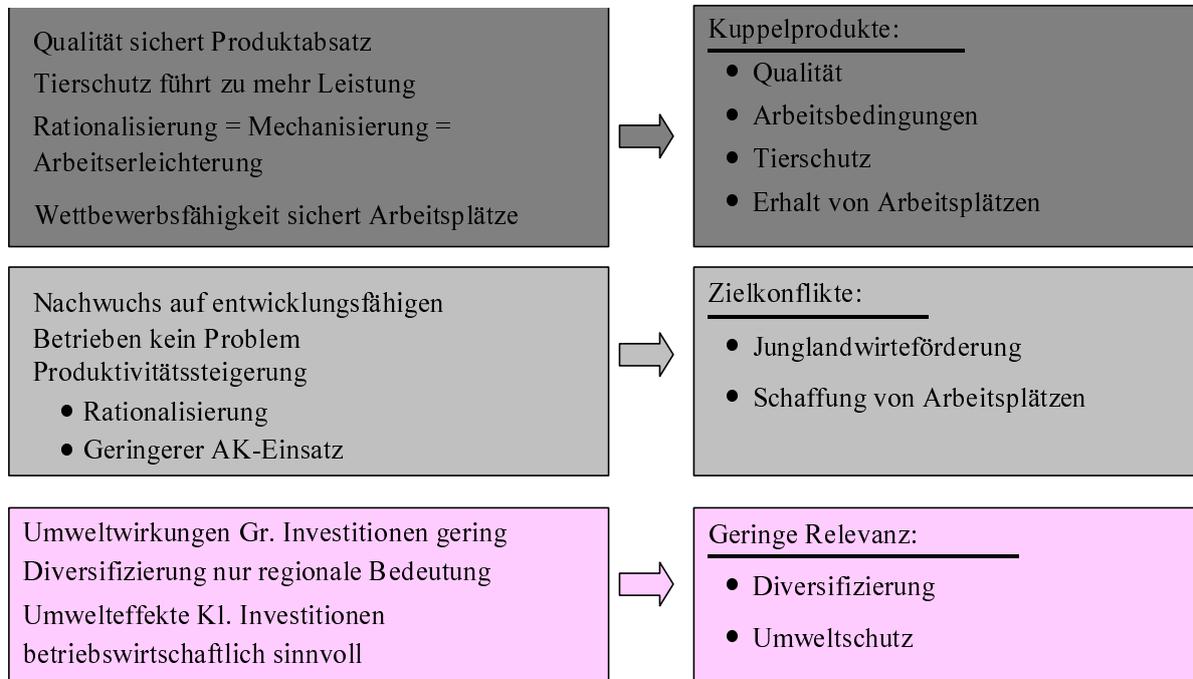
Quelle: Eigene Darstellung.

Da zusätzliche Ziele in der Regel auch zusätzliche Kontrollen und Überprüfungen bedeuten, führt eine Beschränkung auf wenige Kernziele auch zu einem Abbau von Bürokratie. Angesichts der schon gegenwärtig feststellbaren Überlastung der Behörden erlaubt eine Reduzierung von Kontrollaufgaben eine Konzentration der Behörden auf die Aufgabe der kritischen Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der zu fördernden Unternehmen und deren Investitionsvorhaben sowie – soweit noch in öffentlicher Hand – der besseren Beratung von investierenden Landwirten. Diese Sichtweise wird von der ganz überwiegenden Zahl der Berater geteilt (vgl. Exkurs).

Wie in dem vorliegenden Bericht gezeigt, sind insbesondere die Ziele „Verbesserung des **Tierschutzes** und der **Arbeitsbedingungen**“ im Milchbereich weitgehend **Kuppelprodukte** der von den Landwirten ohnehin verfolgten Ziele Rationalisierung und Produktivitätssteigerung (Abbildung 3.25). Die Betriebe, die nicht in der Lage sind, diese betriebswirtschaftlich rentablen und sinnvollen Verbesserungen umzusetzen, sollten eher zu einem Ausstieg bewegt werden, als dass mit Hilfe einer gesonderten Förderung hier eine Anpassung an die allgemeinen Standards erreicht wird. Von daher ist es auch verantwort-

bar, im Rahmen der Investitionsförderung auf diese expliziten Ziele zu verzichten und sie über eine reine Strukturförderung dennoch zu erreichen.

Abbildung 3.25: Zusammenfassende Darstellung der Zielzusammenhänge



Quelle: Eigene Darstellung.

Vor dem Hintergrund der Einführung von Cross Compliance scheint es ferner gerechtfertigt, auch das Ziel der Verbesserung des Umweltschutzes aus dem Katalog der Ziele zu streichen. Die über Cross Compliance installierten finanziellen Anreize für die Einhaltung von bestehenden Gesetzen sind so massiv, dass es aus unserer Sicht keiner zusätzlichen Förderung und Kontrolle der entsprechenden Auflagen im Zuge der Investitionsförderung bedarf. Dies gilt umso mehr, als in der Bewertung festgestellt wurde, dass Umweltschutzziele und –wirkungen auch in der bisherigen Förderung in der praktischen Umsetzung von geringer Relevanz sind.

Ob und inwieweit das Ziel der **Diversifizierung** beibehalten werden sollte, erscheint zumindest fraglich. Abgesehen von einigen wenigen regional relevanten Nischen (typische Urlaubsregionen mit Urlaub auf dem Bauernhof sowie Großstadtnahe Regionen mit Pferdehaltung/Dienstleistung und Direktvermarktung) spielen die entsprechenden Projekte nur eine sehr untergeordnete Rolle. Zudem sind in diesen Bereichen inzwischen vielfach Überkapazitäten entstanden. Von den genannten Ausnahmen abgesehen, konnten auch die Berater keine neuen Felder und/oder neue Ansätze zur Förderung der Diversifizierung aufzeigen.

Die einzigen Bereiche, in denen die Diversifizierung zu einer erheblichen Nutzung und Umorientierung führt, ist die Erzeugung von erneuerbarer Energie. Dies aber sind wiederum überaus kritisch zu beurteilende Interventionen. Biogas führt regional zu einem deutlichen Anstieg der Pachten und einer Verschlechterung der Wachstumschancen der klassischen Landwirte. Es ist außerdem keine Alternative für Landwirte auf benachteiligten Standorten oder solche, die sowieso schon unter Arbeitsüberlastung leiden und sich ein zweites Standbein aufbauen wollen, da sich gezeigt hat, dass eine gut laufende Anlage auf die Befüllung mit einer großen Masse homogenen Materials angewiesen ist und einen hohen Arbeitsaufwand benötigt. Da die Bewirtschaftung außerdem oftmals intensiven Maisanbau nach sich zieht, scheint außerdem eine Zielkonkurrenz zu den Zielen der Agrarumweltmaßnahmen in den Programme für den ländlichen Raum, denen auch das AFP eingegliedert ist, gegeben zu sein. Im Fall von Photovoltaik werden politisch induzierte Renteneinkommen ohne Beschäftigungswirkungen in ländlichen Regionen generiert. Im übrigen gibt es deutliche Hinweise darauf, dass in beiden Bereichen wegen der politisch festgelegten Einspeisevergütungen in erheblichem Umfang eine unnötige Doppelförderung stattfindet.

Zudem ist fraglich, ob die oftmals mit erheblichen Vermögenswerten ausgestatteten Landwirte tatsächlich eine benachteiligte Gruppe im ländlichen Raum darstellen, die einer besonderen Förderung bedarf, um die Folgen des Strukturwandels und der Änderung sonstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen durch Schaffung alternativer Einkommensquellen abzupuffern. Andere Sektoren, wie z. B. die Baubranche, leiden seit Jahren unter einem Überangebot am Markt mit den daraus resultierenden strukturbereinigenden Effekten. Aus Gründen der Gleichbehandlung erscheint es daher geboten, die Förderung von Einkommensdiversifizierungen für alle Antragsteller im ländlichen Raum nach einheitlichen Kriterien zu gestalten.

3.9.1.2 Welcher Personenkreis soll mit dem AFP gefördert werden ?

Grundsätzlich sollen aus unserer Sicht diejenigen Unternehmen gefördert werden, die einen möglichst großen Mehrwert der Förderung schaffen. Dieser **Mehrwert** (Nettoeffekt) lässt sich optimieren, wenn im Hinblick auf das/die Förderziel/e diejenigen eine Förderung erhalten, die mit ihren Investitionen einen möglichst hohen Zielerreichungsgrad versprechen, aber ohne Förderung keine Investition oder eine Investition mit einem deutlich geringeren Zielerreichungsgrad durchführen würden.

1. Gefördert werden sollen die landwirtschaftlichen Unternehmer, die in der Vergangenheit **nachgewiesen haben**, dass sie Willens und in der Lage sind, **hochproduktiv und effizient zu wirtschaften** und deren Investitionskonzepte versprechen, dass dieser Weg nach der geförderten Investition erfolgreich fortgesetzt wird, also Betriebe, die das Potenzial haben, zukünftig rentabel zu wirtschaften.

2. Angesichts dieser Konzentration der Förderung auf erfolgreiche Unternehmer sollten daher auch die im Bereich der **formalen Berufsqualifikation** bestehenden Anforderungen entfallen, solange die vorgelegten Unterlagen überzeugen.
3. Für eine besondere **Juglandwirteförderung** sehen wir **keinen Bedarf**. Zum einen gibt es keine Hinweise dafür, dass erfolgreiche und entwicklungsfähige Betriebe wegen fehlender Nachfolger in relevantem Umfang auslaufen. Zum anderen spricht grundsätzlich gegen diesen Förderansatz, dass die Landwirtschaft in den kommenden Jahren vor einem erheblichen strukturellen Wandel hin zu größeren Betrieben steht, wenn die verbleibenden Betriebe mittel- und langfristig im Wettbewerb bestehen wollen. Von daher ist es strukturpolitisch und sozial kontraproduktiv, Berufsanfänger mit Steuermitteln in den Sektor zu „locken“. Hinzu kommt, dass die Förderung in der jetzigen Ausgestaltung sowieso keinerlei Wirkung zeigt. Die gleichen Überlegungen gelten für eine besondere **Existenzgründungsförderung** durch zusätzliche Zuschüsse.
4. Zur Abgrenzung der Unternehmen, die rentable Investitionen auch ohne Förderung durchführen würden, sollte die bestehende **Prosperitätsprüfung beibehalten**, aber so einfach wie möglich gestaltet werden.

3.9.1.3 Welche Projekte sollen mit dem AFP gefördert werden ?

1. Grundsätzlich sollte aus Sicht der Bewerter **keine Einschränkung der Förderung auf bestimmte Produktionsbereiche** vorgenommen werden. Somit wären alle Bereiche der landwirtschaftlichen Urproduktion förderfähig. Dennoch sollten die Förderbereiche aufgrund der knappen Ressourcen im Hinblick auf ihre Relevanz (Anpassungsbedarf, Entwicklungschancen) geprüft und mit Blick auf die prospektive Anpassungsdynamik zeitlich begrenzt werden. Aktuell besteht aus unserer Sicht am ehesten in der **Milchviehhaltung** ein solcher besonderer Bedarf angesichts des eingeleiteten Politikwechsels der Milchmarktpolitik und der auch aktuell bereits schwierigen Einkommenssituation dieser Betriebsgruppe.
2. Wir sind der Auffassung, dass der Erwerb von **mobilen Maschinen und Geräten nicht weiter gefördert** werden sollte. Die Befragung hat deutliche Hinweise dafür geliefert, dass die Förderung dieser Objekte ganz überwiegend Mitnahmeeffekte beinhaltet. Die geförderten Investitionen sind ohnehin meistens rentabel und können aufgrund der vergleichsweise niedrigen Volumina von den Unternehmen mehrheitlich aus eigener Kraft finanziert werden. Für die Abschaffung dieser Förderung spricht überdies der immer wieder von Landwirten und Beratern angesprochene **Überwälzungseffekt** zu Gunsten der Landmaschinen-Industrie durch einen Preisanstieg der geförderten Maschinen und Geräte.
3. Die noch bestehende Förderung von **Biogas- und Photovoltaik-Anlagen sollte eingestellt werden**. Bei einer gewissen regionalen Konzentration behindern Biogasanlagen

über steigende Pachtpreise das Wachstum von ebenfalls geförderten Milchviehbetrieben. Diese Effekte liefern deutliche Hinweise auf negative Nebenwirkungen einer unkoordinierten Förderung. Der zu beobachtende Ansturm auf Biogasanlagen kann außerdem zu einer Pfadabhängigkeit führen, für die eine fördernde Politik dann in der Verantwortung steht. Zudem können auch hier erhebliche Überwälzungseffekte beobachtet werden.

3.9.1.4 Welche Instrumente sollen zum Einsatz kommen ?

1. Die Bewerber empfehlen, das in Hessen gegenwärtig angewandte System der Zinsverbilligung in Verbindung mit Zuschüssen zugunsten einer **reinen Zuschussförderung** umzustellen, da das den unternehmerischen Spielraum der investierenden Landwirte in der Wahl der Finanzierung erhöht und der bürokratische Aufwand gesenkt werden kann.
2. Wenn mit der bisherigen Kreditbindung das Ziel verfolgt wird, nur die Landwirte zu fördern, die auch einen Kredit aufnehmen (müssen), lässt sich der gleiche Effekt erzielen, wenn die Förderung auf Große Investitionen mit wirklichen Strukturwirkungen beschränkt wird. Daher schlagen wir vor, die **Untergrenze für förderfähige Investitionsvolumina deutlich auf mindestens 50.000 Euro anzuheben**. Derartige Investitionen können aber in aller Regel ohnehin nur mit Hilfe von Krediten bewerkstelligt werden, so dass weiterhin die Banken als zusätzliche Selektionsinstanz eingebunden sind. Das häufig vorgebrachte Argument, die Antragsteller durch die Kreditbindung hinsichtlich der Finanzierung zu disziplinieren, sie sozusagen vor sich selbst zu schützen, ist aus unserer Sicht nicht haltbar, da ihnen dadurch die betriebswirtschaftliche Kompetenz abgesprochen würde, deren Vorhandensein aber sicherlich eine Voraussetzung für die Förderwürdigkeit der Zielgruppe ist. Außerdem werden durch die Kreditbindung in vielen Fällen auch unsinnige und möglicherweise teurere Fremdfinanzierungen verursacht, nur um in den Genuss einer möglichst hohen Förderung zu kommen. Aus der Sicht der Verwaltung würde das reine Zuschussverfahren zu einer deutlichen Vereinfachung auch hinsichtlich der langfristigen Kontrollen führen. Die Landwirte haben immer wieder berichtet, dass sie aus finanziellen und steuerlichen Erwägungen, aber auch zur Erleichterung der Aufnahme neuer Kredite, Sondertilgungsmöglichkeiten nutzen würden, wenn sie nicht mit Forderungen nach Teilrückzahlung der Förderung rechnen müssten. Die deutliche Anhebung der Förderuntergrenze auf 50.000 Euro ergibt sich aus unseren Analysen. Danach beinhalten die Kleinen Investitionen deutlich weniger strukturelle Wirkungen als Große Investitionen. Auch die These von Initialwirkungen Kleiner Investitionen konnte auf Basis der Befragungsdaten und des Beraterworkshops – abgesehen von einigen wenigen Einzelfällen – nicht belegt werden.

3. Die **Zuschusshöhe** sollte bei normalen Investitionen **einheitlich mit 15 bis 20 %** festgelegt werden: Die Umstellung auf eine Zuschussregelung ohne Kreditbindung beinhaltet einen Bezug des Zuschusses auf das insgesamt förderfähige Investitionsvolumen einschließlich des Eigenkapitals. Unbare Eigenleistungen des Investors sollten nicht förderfähig sein, da die Bewertung dieser Leistungen mit Schwierigkeiten verbunden ist, d. h. der Zuschuss bezieht sich ausschließlich auf Rechnungsnachweise. Bislang beträgt der durch die Zinsverbilligung resultierende Förderhöchstsatz bei Großen Investitionen 31 % und bei Kleinen Investitionen 20 %. Die im Rahmen dieser Bewertung befragten Unternehmen wiesen einen Subventionsanteil am gesamten Investitionsvolumen von durchschnittlich 24 % auf. Dabei ist auch die Junglandwirteförderung und die Erschließungsförderung enthalten.¹⁷ Durch die Möglichkeit, die Finanzierung im Hinblick auf den Einsatz von Eigen- und Fremdmitteln sowie die Laufzeit der Fremdmittel flexibler zu gestalten, kann der Unternehmer Vorteile nutzen, die eine deutliche Reduzierung des Subventionsniveaus nahe legen. Die **Obergrenze des förderfähigen Investitionsvolumens** kann unverändert bestehen bleiben.
4. Die Investitionsfördermaßnahme mit der geringsten Marktverzerrung ist die **staatliche Bürgschaft**. Gegenwärtig besteht für dieses Instrument jedoch kaum ein Bedarf. Dies belegen sowohl die von uns untersuchten Betriebe, bei denen fehlende Sicherheiten bislang überwiegend kein Thema sind (vgl. Kapitel 3.6.0), als auch die Berater und andere Experten. Zwar wurde in den Beraterworkshops eine gewisse Zurückhaltung der Banken im landwirtschaftlichen Sektor angesprochen, aber die genannten Gründe sprechen eher für die schlechte Rentabilitätslage der landwirtschaftlichen Betriebe als für ein Marktversagen. Wenngleich Bürgschaften daher derzeit kaum reale Wirkungen beinhalten, sollte doch im Hinblick auf künftige Entwicklungen, wie höhere Pacht- und Fremdkapitalanteile wachsender Unternehmen sowie deutlich umfangreichere Investitionen, dieses Instrument angeboten, aber restriktiv eingesetzt werden. Auf keinen Fall darf das Instrument dazu missbraucht werden, die angemessenen und notwendigen Eigenrisiken der Banken zu übernehmen. Ein weiterer positiver Nebeneffekt der Bürgschaften ist, dass im Zusammenhang mit dem Vorschlag, die Junglandwirteförderung einzustellen, bei erheblichem Finanzierungsbedarf von Junglandwirten und Existenzgründern die Finanzierung auf diese relativ marktkonforme und wirksame Weise sichergestellt werden kann.
5. **Kapazitätsbeschränkungen** sind im Hinblick auf den strukturellen Anpassungsbedarf absolut **kontraproduktiv** und sollten daher abgeschafft werden. Da in diesem Bereich EU-Rahmenrecht zu beachten ist, sollten die diesbezüglich bestehenden Möglichkeiten (z. B. Nachweis der Milchquote erst mit dem Verwendungsnachweis) mög-

¹⁷ Zuschüsse für die Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft und für Diversifizierung waren zum Zeitpunkt der AFP-Bewilligung der im Rahmen dieser Untersuchung befragten Unternehmen zum größten Teil noch nicht möglich.

lichst strukturfördernd genutzt werden. Auf den relevanten politischen Ebenen sollte darauf hingewirkt werden, dass diese Beschränkungen bei der Investitionsförderung aufgehoben oder zumindest deutlich gelockert werden.

6. Die gegenwärtig bestehende **Zweckbindungsfrist** von 12 Jahren bei Großen Investitionen halten wir angesichts des schnellen betrieblichen Wandels für deutlich zu lange; eine Halbierung der Frist soweit möglich auf **6 Jahre** scheint angemessen, wenn die haushaltsrechtlichen Bestimmungen dies zulassen. Sowohl Landwirte als auch Berater haben immer wieder darauf verwiesen, dass die Aufgabe von Betriebszweigen und auch Umnutzungen dadurch künstlich behindert werden. Im übrigen steht dieser Ansatz im deutlichen Widerspruch zur allgemeinen Agrarpolitik, die mit der **Entkoppung** gerade dahingehend weiterentwickelt wird, dass staatliches Handeln möglichst wenig zur Konservierung vorhandener Strukturen beiträgt.
7. Die **Auflagenbuchführung** bietet sowohl für die Beratung als auch für die Bewertung der Fördermaßnahme eine gute Informationsgrundlage. In der Praxis wurde diese Quelle jedoch kaum genutzt, in der Regel liegen die Buchführungsunterlagen in Hessen bis 2003 nur bei den Landwirten selbst. Die Erfassung als csv-Datei seit 2003 bei der Zahlstelle erfolgt unvollständig. Im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung konnte eine Auswertung der Auflagenbuchführung nicht durchgeführt werden, so dass eine empirisch unterstützte Empfehlung hierzu gegenwärtig noch nicht möglich ist; dies wird jedoch eine der Kernaufgaben der Ex-post-Bewertung sein.

3.9.2 Grundsätzliche Überlegungen

Mögliche Gründe für eine Intervention auf dem Investitionsmarkt

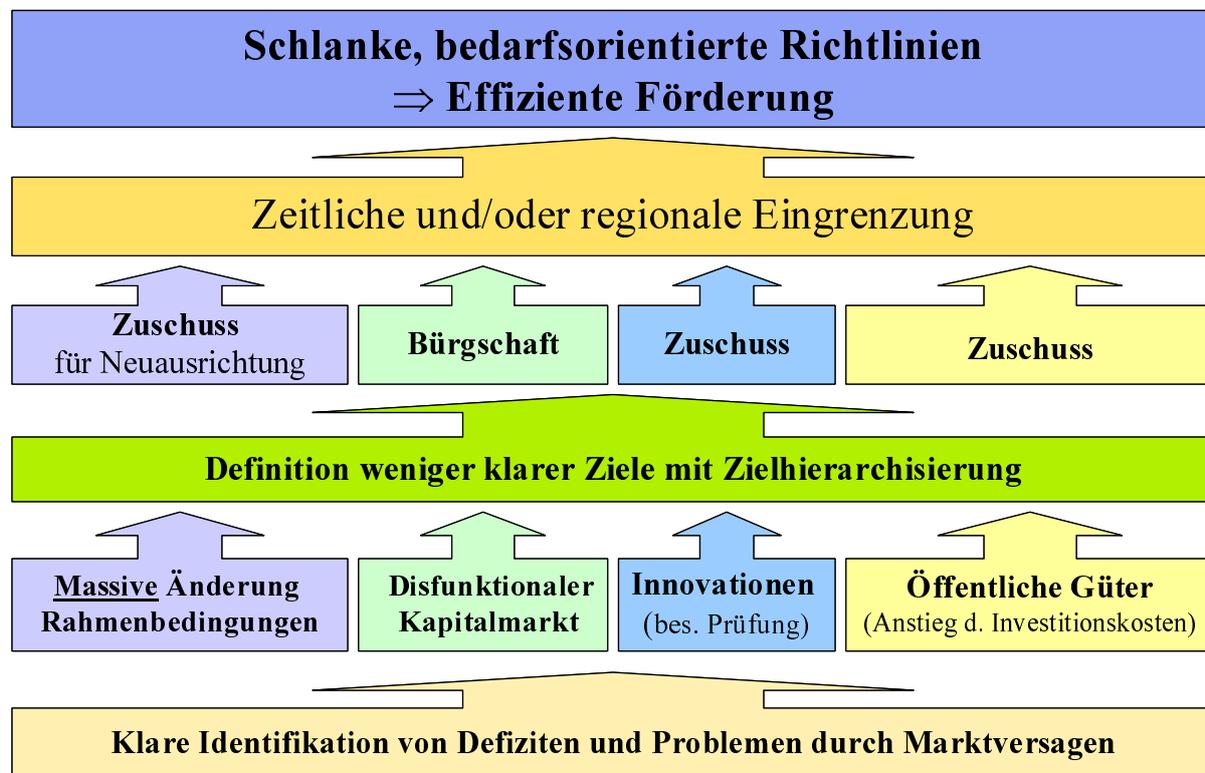
Da für die Agrarinvestitionsförderung keine ausgearbeitete Interventionslogik und auch kein stringentes Zielsystem existiert,¹⁸ wird im Folgenden eine Interventionslogik für eine Investitionsfördermaßnahme im Agrarbereich beispielhaft skizziert. In einer Marktwirtschaft – so die Ausgangshypothese – führen funktionierende Märkte dazu, dass die eingesetzten Produktionsfaktoren über den Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Markt effizient eingesetzt werden. Die Aufgabe des Staates ist es dabei, die Rahmenbedingungen für funktionierende Märkte sicher zu stellen. Daher gibt es für staatliche Eingriffe nur dann eine Legitimation, wenn Märkte offenkundig versagen.

Ausgehend von diesen Überlegungen sollte eine (landwirtschaftliche) Investitionsförderung nur dazu dienen, Unvollkommenheiten des (Kapital-) Marktes auszugleichen oder aber Strukturbrüche abzumildern. Diese Rahmenbedingungen – z. B. massive Ände-

¹⁸ Hier kann ein Zusammenhang mit dem System der Mischfinanzierung angenommen werden, da dieses das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz unterläuft.

rungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen oder Naturkatastrophen – können die Betriebe kurzfristig derart belasten, dass sie in einer dynamischen Betrachtung in ihrer betrieblichen Entwicklung irreversibel geschädigt werden können (Abbildung 3.26). Ferner erscheint auch die Förderung von risikobehafteten innovativen Investitionen mit Pilotcharakter als gerechtfertigt, wenn dadurch ein nicht-exklusiver Nutzen für den gesamten Sektor oder sogar gesamtgesellschaftlich erwartbar ist, die Kosten und Risiken aber individuell zu tragen wären. Bei öffentlichen Gütern ist danach zu unterscheiden, ob deren Bereitstellung vor allem durch höhere Investitionskosten oder mit einem besonderen Management und höheren variablen Kosten verbunden ist; im ersteren Fall könnte die Bereitstellung durch landwirtschaftliche Betriebe dadurch sichergestellt werden, dass die zusätzlichen Investitionskosten über einen Zuschuss gedeckt werden.

Voraussetzung für solche staatlichen Interventionen in das Investitionsgeschehen in der Landwirtschaft ist, dass ausgehend von einer Problemanalyse Marktversagen klar und eindeutig identifiziert wird. Eine solche Ex-ante-Analyse wird als Voraussetzung für eine zielgerichtete Förderung angesehen. Sie sollte, aufbauend auf dieser Analyse, auch die Ableitung der Förderziele und deren Verhältnis zueinander (Hierarchie) beinhalten. Die gewählten Interventionen sollten – abgesehen von möglichen Spezialfällen bei öffentlichen Gütern – in jedem Fall zeitlich befristet sein und gegebenenfalls, d. h. wenn das zu lösende Problem nicht horizontaler Natur ist, auch regional eingegrenzt werden.

Abbildung 3.26: Interventionslogik bei der Agrarinvestitionsförderung

Quelle: Eigene Darstellung.

Problemorientierte Instrumentenwahl

Den einzelnen Bereichen von Marktversagen sollte mit einem adäquaten Instrumenteneinsatz begegnet werden. Bei **massiven Änderungen der Rahmenbedingungen**, für die der Milchmarkt unter den derzeitigen GAP-Reformen als Beispiel angeführt werden kann, sollten **Zuschüsse** für die notwendigen Anpassungsinvestitionen, zur Zeit also insbesondere Wachstumsinvestitionen zur Überwindung der strukturellen Defizite, für einen begrenzten Zeitraum gewährt werden.

Von einem **nicht funktionierenden Kapitalmarkt** sprechen wir dann, wenn der Agrarsektor nur unzureichend mit Kapital versorgt würde, obwohl aus gesamtwirtschaftlicher Sicht der Grenznutzen des Kapitaleinsatzes über dem in anderen Sektoren läge. Eine solche Situation könnte z. B. dann entstehen, wenn Finanzinstitutionen für die Kreditierung der Landwirtschaft aufgrund der aus ihrer Sicht geringen Bedeutung dieses Sektors kein Fachpersonal mehr einstellen und wegen dieser fehlenden Expertise den Sektor nicht ausreichend mit (günstigem) Kapital versorgen. In diesem Fall wäre die Bereitstellung von **staatlichen Bürgschaften** das angemessene Instrument für eine Marktintervention, da dadurch die Versorgung des Sektors mit Kapital bei gleichzeitig möglichst geringer Marktverzerrung gewährleistet werden könnte.

Innovationen in der Landwirtschaft leiden darunter, dass innovative Haltungs- oder Bewirtschaftungssysteme keinen rechtlichen Erfinderschutz genießen¹⁹. Betriebe, die derartige Innovationen praktizieren, tragen somit das wirtschaftliche Risiko der Neuerung, ohne bei Erfolg entsprechende Vorteile durch Lizenzen und Patente einstreichen zu können. Um den gesellschaftlich erwünschten Fortschritt in der Landwirtschaft zu unterstützen, sollte den Betrieben für die mit Innovationen verbundenen Investitionen dann eine Risikoprämie gewährt werden, wenn der Staat deren Realisierung ein besonderes Interesse hat (**Pilotcharakter**). Für die Auswahl der zu fördernden Projekte sollte ein Gremium in einem **Wettbewerbsverfahren** (Ausschreibung) die Bemessung und Zuteilung der **Zuschüsse** regeln.

Der Bereich der **öffentlichen Güter** beinhaltet sehr unterschiedliche Sachverhalte, die jeweils einer adäquaten Lösung bedürfen. Als Beispiel sollen hier der **Tierschutz** und die damit verbundenen gesellschaftlich erwünschten Tierhaltungsverfahren angeführt werden, sofern diese deutlich über die internationalen Anforderungen hinausgehen und bei den nationalen Produzenten zu erheblichen Mehrkosten führen. Eine Kompensation von aufgabenbedingten Kostennachteilen im Investitionsbereich durch **Investitionszuschüsse** könnte die nationalen Produzenten in die Lage versetzen, Marktanteile zu sichern und auf diese Weise Arbeitsplätze und Wertschöpfung im Land zu erhalten (Wissenschaftlicher Beirat 2005, S. 6-11). Besonders zu nennen sind in diesem Zusammenhang die hohen Anforderungen an die Haltungsbedingungen in der intensiven Veredlungswirtschaft bei Geflügel, Schweinen und Kälbern. Wenn sich jedoch die gesellschaftlichen Anforderungen an Tierschutz vor allem bei den variablen Kosten niederschlagen, z. B. durch den Einsatz besonderen Futters oder Medikamenteneinsatzes, oder besondere Anforderungen an das laufende Management stellen, wäre die Investitionsförderung nicht das geeignete Anreizinstrument, um die Erfüllung der Normen sicher zu stellen.

Fazit

Der staatlichen Intervention muss in einer Marktwirtschaft eine belastbare Legitimierung vorausgehen, in der klargestellt wird, dass die expliziten Ziele nicht auch ohne Staatseingriff erreicht werden können. Die Erarbeitung einer nachvollziehbaren Interventionslogik ist eine wesentliche Voraussetzung rationalen Staatshandelns, das durch eine sachgerechte Politikbewertung sinnvoll ergänzt werden muss.

¹⁹ Vgl. die Unterscheidung zwischen „produktgebundenem technischen Fortschritt“ und „technischem Fortschritt im Managementbereich“ bei Isermeyer (2003, S. 3).

3.9.3 Monitoring und Bewertung

3.9.3.1 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 Bewerber teils mit großem Aufwand selbst erfasst werden (Fallstudien, Befragungen) oder aufgrund fehlender Datenbanken aufwändig zusammengestellt werden (z. B. Investitionskonzepte, Auflagenbuchführung). Es ist im Rahmen der Ex-post-Bewertung 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.

Empfehlungen:

Das EU-Monitoring sollte nur wenige statistische Daten erfassen, die für die Beschreibung der Grundgesamtheit der geförderten Betriebe, Flächen, Objekte etc. (Output: physisch und monetär) notwendig sind. Die Erfassung von Wirkungsindikatoren sollte weitgehend ad hoc und je nach Schwerpunkt der Bewertung erfolgen.

3.9.3.2 Bewertung

Die aktuellen Vorgaben der EU-Kommission zur Bewertung (KOM 2000) 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. Die Durchführung des geforderten Mit-Ohne-Vergleich ist bei der Bewertung der Agrarinvestitionsförderung nicht möglich, da nicht geförderte, aber strukturell vergleichbare Betriebe kaum existieren und die Förderung seit über 30 Jahren besteht.

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 Halbzeitbewertung zugenommen hat. Dennoch werden die Bewerter nach wie vor zu wenig als externer Dienstleister wahrgenommen.

Empfehlungen

Die Bewertungsthemen sollten unter Vorgabe eines sehr flexiblen Bewertungsrahmens weitgehend den Auftraggebern und Bewertern überlassen werden. 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.

Literaturverzeichnis

- Agra-Europe (3/05): Viele Landwirte planen Neuausrichtung ihrer Betriebe. Kurzmeldungen 9, Ausgabe vom 17.01.2005.
- Bönemann, E. (2004): Möglichkeiten und Grenzen des Wachstums von Milchviehbetrieben in der Bundesrepublik Deutschland. Diplomarbeit an der FH Soest. 2/2004.
- Deutscher Bundestag (2001): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 14/5900.
- Deutscher Bundestag (2002): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 14/9009.
- Deutscher Bundestag (2004): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/3797 vom 23.9.2004
- Deutscher Bundestag (2004a): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2004 bis 2007. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 15/3151 vom 21.5.2004.
- Europäische Kommission (2000): Verbindliche Regelungen für die Länder bei der Förderung gemäß den Fördergrundsätzen des Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Sinne einer Rahmenregelung gemäß Art. 40, 4. Absatz der VO (EG) 1257/1999. Anhang zur KOM-Entscheidung K(2000) 2684 endg. vom 18.09.2000.
- KOM (2000): Dokument VI/12004/00 endg.
- Forstner, B., Koch, B. (2005): Die Halbzeitbewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum: Erfahrungen unterschiedlicher organisatorischer Bewertungsansätze. Zeitschrift für Evaluation 1/2005, S. 109-127.
- Forstner, B.; Clemens, D. (1998): Einzelbetriebliche Investitionsförderung in Schleswig-Holstein - effizient und nachhaltig? Bauernblatt für Schleswig-Holstein und Hamburg, Heft 51/52, S. 74-78.
- Forstner, B. (2000): Erfolgskontrolle der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e. V., Bd. 36, S. 151-158.
- Hemme, T. et al. (2003): IFCN Dairy Report 2003. IFCN/Global Farm, Braunschweig
- Hemmerling, U. (2005): Aktuelle Entwicklung des Strukturwandels in der Landwirtschaft. In: Landentwicklung aktuell: Agrarstrukturentwicklung: Hofbörsen, Betriebsnachfolge, Existenzgründung. S. 13-17.
- Isermeyer, F. (2003): Für eine leistungsfähige Agrarforschung in Deutschland. Arbeitsbericht 05/2003. Braunschweig

- Schulz, S. (2005): Strukturwandel in der Landwirtschaft – Chancen für Existenzgründer. In: Landentwicklung aktuell: Agrarstrukturentwicklung: Hofbörsen, Betriebsnachfolge, Existenzgründung. S. 18-19.
- Spandau, P. (2005): Beim Biogas müssen Sie jetzt schärfer rechnen. top agrar, Heft 1/2005, S. 40-45
- Tholen, K.-H. (2005): Was bietet das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)? In: Landentwicklung aktuell: Agrarstrukturentwicklung: Hofbörsen, Betriebsnachfolge, Existenzgründung. S. 33-36
- VO (EG) Nr. 1257/1999 (1999): Verordnung des Rates vom 17.05.1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Europäischer Rat.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMVEL (2005): Zukunft der Nutztierhaltung. Agra-Europe 13/05, Dokumentation, S. 23.